



La agricultura familiar en el contexto actual y futuro del desarrollo rural

Lorenzo Ramos ►
Secretario general
de UPA

El proceso de reforma de la PAC ha animado abiertamente en los últimos años el debate sobre las políticas y las actuaciones concretas en materia de desarrollo rural; así como sobre la relación entre actividad agraria y desarrollo rural; o más exactamente entre el desarrollo rural-rural y el desarrollo rural-agrario.

Un debate cristalizado en torno a la negociación del nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Rural –en su última fase coincidiendo con la edición de este Anuario de la Fundación de Estudios Rurales, en la primavera de 2005–, de cuya conclusión va a depender en gran medida la disposición de recursos y orientaciones básicas para el desarrollo rural europeo en los próximos años.

Animados por este debate, en la Fundación de Estudios Rurales hemos querido dedicar al desarrollo rural el ámbito de análisis y discusión del Anuario 2005, intentando con ello aportar información y criterio a cargo de una amplia relación de responsables y expertos españoles e internacionales.

Por nuestra parte, en este artículo planteamos cuál es el posicionamiento de UPA ante los diferentes debates abiertos en la Unión Europea en materia de desarrollo rural, así como de las actuaciones que consideramos se deben realizar para garantizar una calidad de vida y rentabilidad aceptables para las pequeñas y medianas explotaciones agrarias.

Con objeto de situarnos en el contexto actual,

que condiciona totalmente las actuaciones a implantar, parece conveniente comenzar exponiendo cuáles son las limitaciones que nuestra agricultura tiene tanto desde un punto de vista de los elementos físicos (suelo, territorio, clima, etc.) como estructurales. Continuamos con el planteamiento de la necesidad de una política rural común y con un resumen de las líneas principales que se están planteando por parte de la Comisión, así como nuestras respectivas consideraciones a dichas medidas. También hacemos una mención especial a la implantación de la Red Natura en España por las diferentes implicaciones que pueda tener en nuestra agricultura y ganadería. Para terminar hacemos una serie de consideraciones a tener en cuenta en las medidas que se deben enmarcar en la futura Ley de Agricultura y Desarrollo Rural y que deben permitir el establecimiento de una auténtica política de desarrollo rural bajo unos pilares básicos en todo el territorio nacional.

Las limitaciones estructurales de la agricultura española

Condicionantes de tipo físico

- España es el segundo país de Europa en altitud media (después de Suiza) y el más montañoso de la Unión Europea, con un

▼
La agricultura familiar, aun representando todavía el 85% de las explotaciones, se ve amenazada en España por su menor dimensión económica, el retroceso del trabajo agrario a título principal y los menores rendimientos respecto al conjunto de la UE



31% de zonas de montaña. La elevada altitud media de la Península Ibérica (el 70% de la superficie de España se sitúa entre los 200 y los 1.000 metros de altura, el 58% por encima de los 600 metros y un 20% se encuentra por encima de los 1.000 metros), la orografía irregular y las fuertes pendientes registradas constituyen factores limitantes en multitud de ocasiones para el desarrollo de una actividad agraria económicamente viable.

Más del 75% de la superficie agraria útil (SAU) está considerada como zona desfavorecida, siendo calificada como zona de montaña el 28% de la SAU (7,5 millones de hectáreas) y el 42% del territorio (21 millones de hectáreas). En estas condiciones la limitación de rendimientos es muy importante, reflejo de ello es que, como se ha mencionado anteriormente, en España con un 24% de la SAU de la UE-15 (previa a la ampliación), la producción final agraria solamente representa un porcentaje del 13%, esta situación hace que las limitaciones físicas y estructurales del medio rural en España condicionan los resultados obtenidos por los agricultores y ganaderos.

- Los tipos de suelo cuya capacidad productiva es menor habitualmente se ubican en zonas de clima más árido o donde los problemas asociados a procesos erosivos son más importantes, afectando la erosión al 40% del territorio. Además, las condiciones edafológicas no son lo más adecuadas para la agricultura en gran parte de

la España interior, con unos contenidos en materia orgánica muy bajos (en términos generales no llega ni al 0,5%).

- El clima es un condicionante muy influyente en la economía de nuestro medio rural. La precipitación es muy escasa (con una media de 450 mm/año) y los ciclos de sequía se repiten con mayor periodicidad y duración, siendo necesario optar por utilizar los recursos hídricos disponibles a favor de la agricultura, lo cual encarece notablemente los costes en relación a otras agriculturas continentales.
- Dentro de un mismo año, las oscilaciones en precipitación entre las distintas cuencas hidrográficas son todavía más acentuadas, pasando de un máximo de 1.257 mm en el norte a un mínimo de 286 mm en el Segura.
- Regadío: España, con 3,6 millones de hectáreas, aporta la mayor proporción de superficie transformada en regadío de toda la UE.

La realidad social

A pesar de la tendencia creciente al despoblamiento, el 24% de la población española vive en el medio rural, con una actividad agraria en declive económico y social y un nivel de rentas que apenas si llega al 50-60% de la media de la Unión Europea (antes de la ampliación).

España sigue teniendo una tendencia al despoblamiento del medio rural. Sobre un total de 8.801 municipios, se pueden considerar rurales 7.032. El 25% de la población reside en un 80% del territorio. Los municipios menores a 1.000 habitantes suponen un porcentaje del 60,7% sobre el total y en ellos vive solamente el 4% de la población.

Como consecuencia de la salida masiva de la población activa del sector, el envejecimiento de los empresarios agrarios es muy fuerte: el 60% de los titulares de explotación tiene más de 55 años y solamente un 6% tiene menos de 35 años. Los mayores de 65 años continúan aportando un 17% de las horas trabajadas en el sector agrario español.

La agricultura familiar, aun representando todavía el 85% de las explotaciones, se ve amenazada en España por la menor dimensión económica de las explotaciones, por el retroceso de trabajo agrario a título principal y por los menores rendimientos respecto al conjunto de la UE.

La dimensión superficial de las explotaciones españolas supera (en SAU) a la media comunitaria, alcanzando las 20 hectáreas, pero la baja productividad de la tierra neutraliza esta ventaja

(el margen bruto por hectárea es la mitad del comunitario).

La productividad aparente del trabajo (margen bruto por UTA) en la agricultura española es, en promedio, dos terceras partes de la europea (antes de la ampliación). En comparación con los grandes Estados, nuestra productividad no alcanza la mitad de la francesa o la alemana, es un tercio de la británica y una cuarta parte de la holandesa.



Las consecuencias del déficit estructural

Los pequeños y medianos agricultores españoles se enfrentan a las consecuencias del déficit estructural del sector agrario en España, las características del mercado de la tierra, la carencia de servicios en el medio rural y el envejecimiento de la población. Entre los efectos más importantes de esta situación, destacan los siguientes:

- > Consecuencias de índole físico, con dificultades en gran parte del territorio que producen un factor limitante para la existencia de una agricultura rentable y competitiva.
- > Especiales características del régimen de propiedad y de tenencia de la tierra, que repercuten en la distribución y el tamaño de las explotaciones. Son numerosos los casos con un reducido tamaño de las explotaciones y una elevada parcelación, lo cual dificulta su viabilidad.
- > Progresivo despoblamiento y abandono del territorio. Esta situación está generando unos desequilibrios territoriales de gran gravedad. Hay importantes áreas ru-

rales con riesgo muy grave de despoblamiento.

La gravedad de la problemática rural en España parte de la concentración de población y actividad económica en torno a ejes y núcleos de desarrollo muy definidos: arco mediterráneo, Andalucía occidental y Madrid.

- > Envejecimiento de la población y escaso relevo generacional.
- > Las políticas de apoyo estructural son totalmente insuficientes para lograr una mejor eficiencia y mayor competitividad de nuestras explotaciones familiares. Por otro lado, al tratarse de ayudas cofinanciadas provoca que determinados países de la UE den mayor apoyo a sus agricultores y produzcan directamente una pérdida de competitividad relativa frente a ellos.

Todo lo expuesto anteriormente se agrava tanto por la reconversión sectorial que se está produciendo como por la progresiva y acelerada liberalización de los mercados mundiales. Esto último puede provocar efectos especialmente preocupantes en los sectores y territorios donde se dan unas condiciones estructurales de especial fragilidad. Liberalización que se produce, además, en un contexto en el cual las presiones que imponen determinados países, con EEUU al frente, priorizan cuestiones netamente comerciales a las relativas a la seguridad alimentaria (por ejemplo, alimentos transgénicos, hormonas en animales, etc.).

Necesidad de una Política Rural Común (PRC)

UPA lamenta que no exista una auténtica Política Rural Común (PRC) en el seno de la Unión Europea. Las acciones de la UE en materia de desarrollo rural quedan limitadas básicamente, por un lado, al denominado segundo pilar de la PAC (es decir, al Reglamento de Desarrollo Rural), definición establecida en la reforma de la PAC enmarcada en la Agenda 2000 y que se limitaba a una recopilación y simplificación de distintas medidas estructurales ya tradicionales en la PAC, y, por otro, a la iniciativa Leader, lo cual se traduce en una serie de actuaciones a nivel de explotación o de comarca, pero sin la necesaria estrategia de acción global a nivel de toda la UE. La actual propuesta de la Comisión continúa “parcheando” y añadiendo instrumentos a una orquesta sin director.

Desde UPA se demanda una política, que aunque tenga a la PAC como principal marco

de referencia, posea un ámbito competencial más amplio, abarcando a las acciones relacionadas con los fondos estructurales, las competencias de ordenación del territorio, la política medioambiental, en materia de infraestructuras, etc. Esta Política Rural Común debería tener como objetivo básico el establecimiento de unas acciones prioritarias que reflejen y busquen soluciones a las necesidades de la población rural basándose en unos principios y normas de actuación básicas que sean homogéneas y uniformes para toda la UE, teniendo presente el principio de subsidiariedad como reflejo de la heterogeneidad de las distintas zonas rurales.

En el seno de dicha Política Rural Común tendrían su importancia estratégica y tratamiento diferenciado las acciones dirigidas a las explotaciones agrarias y a su actividad “multifuncional”. En esta Política Rural Común tiene que definirse la denominada “explotación rural”, entendiendo ésta como aquella que diversifique sus actividades partiendo de una explotación agraria tradicional.

Nuevas perspectivas normativas en desarrollo rural

La Comisión abrió el debate sobre la futura dirección de la ayuda al desarrollo rural el 15 de julio de 2004, cuando anunció una propuesta de un nuevo reglamento como parte de las perspectivas financieras (2007-2013). La propuesta de desarrollo rural consta de una serie de iniciativas dirigidas a la reorientación, el refuerzo y la simplificación de la política vigente. El paquete de la Comisión incluye propuestas de un único fondo de desarrollo rural (el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), así como normas de gestión financiera y de control ajustadas a la programación plurianual.

Tras la reforma fundamental del primer pilar de la PAC en 2003 y 2004, el principal objeto de reforma política en el nuevo período financiero será el desarrollo rural (pilar segundo).

El nuevo Reglamento sobre Desarrollo Rural propuesto por la Comisión, que deberá decidir el Consejo (previo dictamen del Parlamento Europeo), propone orientar el desarrollo rural hacia tres objetivos importantes (ejes políticos):

- > Económico (eje 1): aumentar la competitividad del sector agrícola y de la silvicultura mediante ayudas a la reestructuración (para tener en cuenta los efectos de la reforma de la PAC, la liberalización comercial y las necesidades de la rees-



tructuración de los nuevos Estados miembros). Un mínimo del 15% de los fondos de la UE debe gastarse en el eje 1.

- > Ambiental (eje 2): mejorar el medio ambiente y el campo mediante ayudas a la ordenación de tierras al efecto de velar por que la agricultura y silvicultura, que suponen casi el 90% de la utilización del suelo en la UE, contribuyan positivamente al campo y al medio ambiente en general. El 25% (como mínimo) de los fondos de la UE debe gastarse en el eje 2.
- > Social (eje 3): mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de las actividades económicas mediante medidas dirigidas al sector agrícola y a otros agentes rurales (para tratar problemas tales como el escaso acceso a los servicios básicos, la marginación social y la menor variedad de posibilidades de empleo). Al menos un 15% de los fondos de la UE debe gastarse en el eje 3.

Además, el planteamiento ascendente de Leader sobre las estrategias locales de desarrollo se integra en la programación del desarrollo rural. Hay que gastar un mínimo del 7% de la financiación de la UE en el planteamiento de Leader.

Una medida necesaria es simplificar lo más posible el gran número de programas, de tipos distintos de programación y de sistemas diversos de control y gestión financiera en funcionamiento en la actualidad, para lo cual la Comisión plantea integrar el desarrollo rural en un único marco de financiación y programación, aunque también aclarando la estrategia global a escala comunitaria.

▼
En UPA siempre hemos mantenido que las políticas de desarrollo rural deben tener como principal referente a los agricultores y ganaderos, ya que ellos constituyen el elemento vertebrador del mundo rural y son los auténticos gestores del territorio

Una vez aprobado el reglamento y fijadas las Directrices Estratégicas del período 2007/2013, la Comisión elaborará el Plan Estratégico Europeo de Desarrollo Rural que servirá de base para que cada país miembro establezca su propio Plan Estratégico Nacional.

Antes de que finalice 2005 deberán estar aprobados todos estos documentos para, así, poder abordar todo el conjunto de la programación de desarrollo rural para el período 2007/2013 y que de esta manera pueda estar lista para ser aplicada desde el comienzo del año 2007.

En cada uno de los ejes políticos, los Estados miembros podrán recurrir a una serie de medidas para diseñar sus programas de desarrollo rural, además de a un marco común de control y evaluación cuando se apliquen los programas.

Consideraciones de UPA sobre el Reglamento de Desarrollo Rural

UPA siempre ha venido planteando la necesidad de potenciar el desarrollo rural a través de las políticas comunitarias, por ello es preciso fortalecer e impulsar el segundo pilar de la PAC.

En UPA siempre hemos mantenido que las políticas de desarrollo rural deben tener como principal referente a los agricultores y ganaderos, ya que ellos constituyen el elemento vertebrador del mundo rural y son los auténticos gestores del territorio y de los recursos naturales que alberga. Además, son los agricultores y ganaderos los grandes perjudicados de la crisis estructural que vive el sector agrario y que se verá acentuada aún en mayor medida en los próximos años (reforma de la PAC, ampliación de la UE, liberalización de los mercados mundiales, etc.). El propio texto de la propuesta de Reglamento de Desarrollo Rural establece como principal misión la contribución a la promoción de un desarrollo rural sostenible en toda la UE como complemento de las políticas de apoyo al mercado y a los ingresos aplicadas en el marco de la PAC.

Por este motivo, UPA reclama que los objetivos de la nueva política de desarrollo rural deben estar basados entre otros en las siguientes premisas:

- Rentabilidad de las explotaciones familiares.
- Mejora de la competitividad y eficiencia.
- Apoyo a las explotaciones menos productivas y con mayores limitaciones tanto de índole físico como estructural.
- Diferenciación en los apoyos en función de la dedicación a la actividad agraria (profe-

sionalidad), de la dimensión económica de la explotación (mayor apoyo a las explotaciones pequeñas) y de la ubicación de la explotación en una zona desfavorecida (por montaña o despoblamiento).

–Apoyo a una agricultura y ganadería sostenibles, que practiquen una actividad sostenible con la conservación del medio ambiente.

UPA ve necesario establecer un único fondo para el desarrollo rural (FEADER) que evite la distorsión existente actualmente entre los dos fondos que financian políticas de desarrollo rural, FEOGA-Garantía y FEOGA-Orientación, ya que, por ejemplo, el primero al trabajar con períodos anuales impide ejecutar programas de carácter plurianual, y por tanto imposibilita transferir fondos de un año para otro.

Es imprescindible una gran voluntad política y esfuerzo económico por parte de todos los países de la UE, en especial de aquellos con fuerte poder económico, para poder afrontar las diversas medidas que se proponen con un respaldo presupuestario suficiente. Es decir, si se hacen realidad las amenazas de determinados países de reducir la aportación a la UE, estaríamos hablando de un fracaso anticipado de esta política de desarrollo rural al peligrar su financiación.

En cuanto a los tres ejes de actuación propuestos (competitividad; medio ambiente y gestión del territorio; y diversificación), aparte de las medidas destinadas al programa Leader, en UPA no dudamos en mostrar nuestro temor y preocupación de que se produzca un mayor trasvase de fondos que deberían ir destinados en gran medida a los agricultores y ganaderos hacia actividades no agrarias y no desarrolladas por aquéllos, y por tanto una pérdida de apoyo público en un contexto de un mercado liberalizado y de elevada competitividad en el cual el mantenimiento y viabilidad de las explotaciones familiares correría gran peligro sin unos suficientes apoyos complementarios en materia de desarrollo rural.

Respecto al primer eje (competitividad), el porcentaje propuesto de un mínimo del 15% debe ser elevado sustancialmente, ya que de las medidas incluidas en este eje van a depender en gran parte la supervivencia de las explotaciones agrarias, y por tanto es fundamental potenciar la modernización de las explotaciones, el relevo generacional con la incorporación de jóvenes y el asociacionismo en todas sus vertientes.

En el segundo eje (medio ambiente y gestión

▼
La implantación de la Red Natura en España va a suponer que aproximadamente una cuarta parte de nuestro territorio se incluya en esta Red de hábitats naturales

del territorio), consideramos que sus medidas son necesarias para garantizar la contribución de la agricultura a la consecución de los objetivos de la política de desarrollo sostenible en la UE, y para ello es imprescindible un notable incremento en el nivel de ayuda para las medidas agroambientales. Sin embargo, las medidas relativas a la forestación y mantenimiento y mejora de montes deberían traspasarse a otros marcos de actuación más relacionados con el medio ambiente.

En cuanto a una nueva catalogación de zonas desfavorecidas, apostamos por un incremento de la ayuda en zonas con mayores dificultades, entre las que se podrían situar las de montaña, pero teniendo en cuenta que en las denominadas zonas intermedias se debe seguir considerando el criterio de despoblamiento y baja densidad poblacional, por lo que rechazamos el cambio de parámetros propuestos además de la reducción propuesta de las ayudas para estas zonas en una cuantía del 25%.

En relación a la Red Natura y las medidas compensatorias para los agricultores y ganaderos ubicados en ella y que puedan tener determinadas restricciones o limitaciones en su actividad, deberían tener un respaldo suficiente del que el actual reglamento de desarrollo rural carece, salvo que en el reparto de fondos por países se tenga como un parámetro fundamental el porcentaje de territorio de Red Natura en cada país (España tendrá previsiblemente alrededor de una cuarta parte de su territorio). En este eje también sería conveniente incluir, por la propia importancia en diversos contextos, un programa específico de apoyo y fomento de la agricultura y ganadería ecológicas con diversas medidas, entre las que se debería encontrar una ayuda a la producción (que complementarí a la actual medida agroambiental), pero también acompañada de un programa de promoción, apoyo a la investigación, etc.

En el tercer eje (diversificación) vemos de nuevo el peligro de que parte de los fondos vayan destinados a medidas en las que apenas se puedan beneficiar los agricultores y ganaderos, aun en el caso de que optasen por diversificar su actividad principal. En concreto, determinadas medidas destinadas a rehabilitación de localidades rurales deberían tener financiación de otros fondos estructurales en lugar del FEADER. Entre las medidas que para UPA deberían ser prioritarias en este eje figuran en especial las relativas a la diversificación de la economía rural, y en concreto la diversificación hacia actividades no agrícolas en las que los beneficiarios sean agricultores o sus familiares más próximos, también

nos interesan las medidas relativas a la formación profesional de los agentes económicos.

Por último, y en cuanto a la iniciativa Leader, reclamamos un mayor protagonismo de los agricultores y ganaderos, y unas actuaciones en los programas que tengan un carácter más agrarista y social, sin que ello tenga equivalencia a actuaciones sectoriales.

En UPA nos preocupa el empeño en trasladar la metodología empleada en los programas Leader a las diferentes medidas de los ejes planteados, ya que, aunque gran parte de los objetivos de esos métodos son positivos y participativos, en la realidad, el sector agrario se ha visto en gran medida marginado en el diseño, realización y participación de dichos programas. En UPA optamos por una metodología de “abajo arriba” en la cual fuesen las organizaciones agrarias las únicas protagonistas para la mayoría de las medidas de los ejes 1 y 2, y parte de las medidas del eje 3.

El sector agrario en la Red Natura

La implantación de la Red Natura en España va a suponer que aproximadamente una cuarta parte de nuestro territorio se incluya en esta Red de hábitats naturales. Como puede suponerse, en el territorio en cuestión están ubicadas miles de explotaciones agrícolas y ganaderas, que se van a ver afectadas de uno u otro modo por la situación generada con la nueva figura de la Red Natura, ya que, a pesar de que parte de los espacios naturales protegidos por las distintas figuras normativas (estatales y regionales) se incluyen en la Red, y que una parte importante la van a constituir espacios de alta montaña y áreas forestales, la incidencia socioeconómica en la actividad profesional agraria va a tener una influencia importante (unas 14,5 millones de hectáreas, es decir un 28,6% de la superficie nacional en base a datos del Ministerio de Agricultura, de las cuales 5 millones son correspondientes a superficie agraria útil).

Si bien es cierto que la futura Red Natura va a abrir nuevas potencialidades en estas zonas rurales, y más aún bajo un contexto de multifuncionalidad y de las nuevas orientaciones de la PAC, también es cierto que en numerosos casos se van a producir condicionantes limitantes para el desarrollo de la actividad agrícola y ganadera en función de cómo se desarrollen los correspondientes planes de gestión de esos espacios naturales.



La actual delimitación de los lugares de interés comunitario (LICs), basados en parámetros objetivos en base al cumplimiento de la directiva de hábitats y la directiva de conservación de aves se está desarrollando en casi todas las comunidades autónomas sin apenas contar con la participación de los representantes legítimos de los agricultores y ganaderos, las organizaciones agrarias. Es decir, la fase de desarrollo de la Red se está ejecutando, salvo contadas excepciones, con una carencia de interlocución con los agricultores y ganaderos, sector social y económico más afectado e implicado en todos sus aspectos por la implantación de la Red Natura.

Desde que se tuvo conocimiento del desarrollo de la Red Natura, UPA ha defendido la necesidad en dotar a la Red de un apoyo financiero que abarcase más allá de la planificación de espacios y de su gestión, y que incluyese una dotación para poder compensar a los agricultores y ganaderos que por diversas circunstancias se les viese obligados a limitar o modificar sus actividades (en modo o forma), el desarrollo de infraestructuras, modernización de sus explotaciones u otra acción que tuviese incidencia en su viabilidad y capacidad competitiva.

Dado que muchas de las zonas incluidas en la Red coinciden con áreas desfavorecidas por despoblamiento o ubicadas en áreas de montaña, en las cuales la actividad agrícola y ganadera está sufriendo en mayor medida las consecuencias de la pérdida de competitividad, en un contexto de liberalización de los mercados mundiales y de crisis del sector agrario, el añadir más condicionantes sin la debida compensación económica implicaría acrecentar enormemente la tendencia de pérdida de actividad económica y

de abandono y despoblamiento de estas zonas, con sus consecuencias negativas también desde el punto de vista medioambiental.

Por todo ello es vital que se establezca una dotación presupuestaria para dar apoyo a los mecanismos de compensación necesarios para desarrollar la Red Natura con la máxima eficiencia y sensibilidad socioeconómica. Dentro de las diversas opciones posibles, UPA cree conveniente implantar un nuevo Fondo Estructural dedicado exclusivamente a aspectos medioambientales, en los que el desarrollo de la Red Natura debería tener un carácter preferente; otra alternativa sería reforzar de manera adecuada el instrumento financiero LIFE para dar apoyo a esta Red en los aspectos mencionados. Sin embargo, otra posibilidad consiste en el fortalecimiento de esta medida dentro de las nuevas directrices del Reglamento de Desarrollo Rural, pero dadas las limitaciones financieras y los escasos recursos frente a los objetivos pretendidos con que cuentan las diferentes medidas de desarrollo rural, en especial ante la gran demanda de medidas y potenciales beneficiarios; una alternativa rechazada por UPA.

Por tanto, UPA reclama la necesidad de dotar a la política medioambiental en la Unión Europea de un fondo similar al que tiene la política agraria o la estructural, más aún cuando esta política medioambiental se está reforzando cada vez más en términos normativos. Además, es preciso incluir el concepto de cohesión en estos ámbitos, y ejemplo claro de ello lo tenemos en la Red Natura. España será el país con mayor superficie territorial incluida en dicha Red y, sin embargo, no hay una traslación de fondos para compensar los problemas que conlleva. Es decir, si vamos a



▼
El modelo de agricultura y ganadería familiar que defiende UPA es el representado por hombres y mujeres que residen y trabajan en el medio rural y cuya principal renta y dedicación provienen de la actividad agrícola y ganadera

ser de una manera ya real la reserva ecológica de Europa, eso tiene que implicar unos apoyos comunitarios acordes con la nueva situación. Válgase aquí añadir al principio “Quien contamina, paga” el de “Quien conserva, cobra”, y en este sentido los agricultores y ganaderos que se vean obligados o limitados en cualquier tipo de actividad por cuestiones medioambientales ligadas a la Red deben recibir la compensación correspondiente.

Las políticas de desarrollo rural en España

La futura Ley de Agricultura y Desarrollo Rural debe servir como un instrumento idóneo para establecer los pilares de la política de desarrollo rural en España. Dentro de la flexibilidad y subsidiariedad que van a permitir las diferentes reglamentaciones europeas en materia de desarrollo rural, aspectos como la multifuncionalidad o la puesta en marcha de los denominados “contratos territoriales”, entre otros muchos parámetros a desarrollar, deben sostenerse bajo unos criterios básicos de común aplicación en todo el territorio nacional, independientemente de que las diversas medidas se concreten en cada región en función de sus propias especificidades, pero evitando crear fuertes diferencias en su aplicación que pudiesen suponer el establecimiento de 17 políticas diferentes en desarrollo rural.

Dichas actuaciones deben tener como planteamiento primordial la búsqueda de la mejora económica, social y ambiental de las explotaciones familiares agrarias, ya que sus titulares son los que necesitan estas ayudas y acciones con objeto de poder mantener una calidad de vida

digna y una rentabilidad que permita el mantenimiento de las explotaciones que gestionan realmente nuestro territorio rural.

Esta futura política rural a desarrollar en España debe tener, entre otros, unos puntos de referencia esencialmente basados en los siguientes aspectos:

> **Defensa del modelo de explotación familiar.**

Por encima de las medidas y finalidades a las que se apliquen los fondos provenientes del primer pilar de la PAC, es necesario definir claramente hacia qué modelo de desarrollo y de agricultura nos orientamos. El documento de la Comisión obvia en gran parte esta cuestión. Si solamente se tienen en cuenta las demandas de la sociedad en términos de calidad de las producciones, del bienestar de los animales o de la protección medioambiental, pero se ignora el modelo de agricultura que se quiere mantener, estaremos agravando las incongruencias entre los dos pilares. El modelo de agricultura y ganadería familiar que defiende UPA es el representado por hombres y mujeres que residen y trabajan en el medio rural y cuya principal renta y dedicación provienen de la actividad agrícola y ganadera.

> **Prioridad a los agricultores y ganaderos profesionales.**

Independientemente del tipo de medida de que se trate (estructura, acompañamiento, etc.), los agricultores y ganaderos “profesionales” (aquellos que dedican su trabajo y obtienen su renta principalmente de la actividad agraria y que residen en el medio rural) deben tener prioridad en el beneficio de las diferentes ayudas. Además, este tipo de ayudas deben ser diferenciadas en función de criterios como la dimensión económica de la ex-





plotación, el empleo generado en ella y su ubicación territorial (favoreciendo aquellas situadas en zonas desfavorecidas, en especial las que se encuentran en montaña).

> **Creación de una ayuda que valore la función social de la multifuncionalidad.**

La Comisión Europea enunció ya en 1999 las tres funciones que realiza la agricultura europea, y cuya conjunción constituye la denominada “multifuncionalidad”. Éstas son la “función ambiental” (de conservación del medio ambiente y del paisaje rural), la “función alimentos de calidad” (producir alimentos sanos y de calidad tanto para consumo humano como animal) y la “función social” (de contribución a la viabilidad de las áreas rurales y a un desarrollo territorial equilibrado). La Comisión en su actual propuesta establece ayudas destinadas a las dos principales funciones, pero se olvida totalmente de la tercera. Desgraciadamente, una vez más se diseñan las políticas agrarias o rurales al margen de las personas directamente afectadas, de aquellos que gestionan el medio rural, de los agricultores y ganaderos. UPA reclama una ayuda que valore esa función social que ejercen los profesionales del campo, y que deberá estar dirigida a aquellos agricultores y ganaderos que residen en el medio rural y que trabajan en su explotación.

> **Fortalecimiento de las medidas estructurales en las explotaciones agrarias.**

El segundo pilar debe ser potenciado no solamente en cuanto a las medidas de acompañamiento actuales u otras similares, sino también en referencia a determinadas actuaciones que tengan por objeto la mejora estructural en las explotaciones agrarias. Acciones como los planes de mejora con su incidencia directa en la mejora de eficiencia de la explotación, apoyos a la incorporación de jóvenes en la agricultura o mayores estímulos a la constitución de agrupaciones de gestión y sustitución, son algunas de las medidas que necesitan reforzarse y ampliar su presupuesto, dado el importante déficit existente y teniendo en cuenta el contexto de fuerte competitividad que tendrá la agricultura europea frente a la progresiva liberalización del mercado mundial.

> **Ampliar el concepto de viabilidad de las explotaciones agrarias en referencia a su función social y medioambiental.**

El Reglamento nº 1257/99, de Desarrollo Rural, es-

tablece como requisitos para los beneficiarios a las inversiones en explotaciones agrarias, así como para la instalación de jóvenes agricultores, que se pueda acreditar la viabilidad económica de dicha explotación. Este concepto de viabilidad restringido única y exclusivamente a su función económica no tiene ninguna justificación en unas medidas de mejora estructural como las mencionadas, pero menos aún dentro del nuevo planteamiento de multifuncionalidad. Por tanto, no sólo hay que exigir una viabilidad desde el punto de vista económico, sino también desde el social y el medioambiental, ya que todas son funciones que ejerce el agricultor y ganadero, y se complementan entre ellas.

> **Potenciar las medidas de zonas desfavorecidas y agroambientales.**

Dentro del conjunto de medidas de acompañamiento se deben priorizar y fortalecer, tanto a nivel de presupuestos como de incremento en la cofinanciación europea, las relativas a las indemnizaciones compensatorias en zonas desfavorecidas (por despoblamiento y de montaña) y las medidas agroambientales. El hecho de reclamar una potenciación de la primera de las medidas se basa en que son acciones que compensan las graves dificultades en que se encuentran las explotaciones agrarias ubicadas en zonas desfavorecidas, en especial aquellas situadas en zonas de montaña, zonas que se están despoblando de una manera acelerada y donde la rentabilidad agraria cae precipitadamente a consecuencia del incremento de competencia en el mercado, al que se unen las fuertes limitaciones de índole físico que padecen. Estas indemnizaciones se podrían considerar las más directamente ligadas a unas ayudas a





la renta y contribuyen a paliar, aunque muy escasamente, las diferencias productivas de estas zonas.

En relación a las medidas agroambientales, son las más directamente relacionadas con la interrelación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible en la PAC, y las que fomentan la convivencia de una actividad productiva con la conservación medioambiental. Sin embargo, los objetivos y metas perseguidos se han quedado a medio camino a causa de la gran escasez de recursos presupuestarios. Es por ello que las ayudas agroambientales necesitan un fuerte apoyo presupuestario, ya que mantienen el empleo en el medio rural, gestionando de una manera sostenible el territorio y suponen un complemento plenamente justificado a la renta de los agricultores y ganaderos.

> **Trasvase de las medidas de forestación de tierras agrarias a los programas silvícolas.** La medida de forestación de tierras agrarias, aunque supone una acción beneficiosa desde el punto de vista medioambiental (desgraciadamente en numerosos casos el efecto es contrario), está suponiendo un trasvase de tierras agrícolas y ganaderas a forestales. Además, los beneficiarios en muchos casos no son las explotaciones familiares, sino entidades locales, ciertas sociedades mercantiles o propietarios de tierras que no tienen vocación agraria. Por otro lado, los recursos financieros con que cuenta esta medida son muy importantes y superan en cuantía a otras medidas de acompañamiento, ocasionando un freno al resto de medidas. Los beneficios de cara a los agricultores y ganaderos de esta medida, sin ser injustificados, son en opinión de UPA muy inferiores a los que se obtienen de otras medidas (indemnizaciones en

zonas desfavorecidas, agroambientales, programas estructurales, etc.), e incluso a veces ocasionan perjuicios a agricultores y ganaderos, como es el caso de la forestación de prados, pastizales y sotos de ribera. En definitiva, UPA propone que esta medida sea retirada del paquete de medidas de acompañamiento de la PAC y pase a engrosar a los programas silvícolas respectivos, ya que, como se ha mencionado, esos terrenos pasan al cabo de unos años a ser tratados como forestales. En cualquier caso, optamos por que no se potencien desde fondos agrarios en la política nacional o en las políticas regionales.

> **Ayuda específica a la agricultura y ganadería ecológicas:** UPA considera que el sector de la agricultura y ganadería ecológicas no está lo suficientemente apoyado en el sistema actual con las medidas agroambientales. Consideramos que la ayuda agroambiental debería figurar en todo caso para la iniciación a este tipo de actividad, en especial incluyendo el periodo transitorio de paso de agricultura convencional a ecológico. La importancia de este sector en cuanto a su potencialidad y perspectivas presentes y futuras requieren una serie de medidas de apoyos diversos que den soporte legal y financiero al Plan Estratégico español y europeo en este sector. Entre dichas medidas debe figurar una ayuda específica con carácter permanente que sirva de complemento a los diferentes apoyos sectoriales tradicionales. Además se deben contemplar otra serie de aspectos tales como medidas de promoción e información a los consumidores, asesoramiento a agricultores, comercialización, investigación, etc. ■