

# La política rural europea: de Cork a Salzburgo



**M<sup>a</sup> del Mar Delgado Serrano**  
Equipo de Desarrollo Rural. Universidad de Córdoba

Las áreas rurales se enfrentan en la actualidad a grandes cambios, que están afectando a la base misma de sus estructuras y de su organización social, económica y administrativa. Los límites de lo rural se están desdibujando y está apareciendo un nuevo escenario en el que se asiste a una reconceptualización de la ruralidad y a una reformulación de las políticas públicas y de las acciones privadas que la afectan. Hasta hace poco, lo rural se consideraba como lo “no urbano” y se medía en relación al número de habitantes o a la densidad de población. Esta visión simplista y que considera al mundo rural como un todo homogéneo, obviando la complejidad y diversidad de los espacios rurales, no tiene validez en la actualidad. Las últimas décadas han sido testigo de un conjunto de procesos que, espontáneos o inducidos, están provocando cambios profundos en las diferentes estructuras de la sociedad rural. Algunos de estos procesos de cambio se relacionan con factores de cambio que pueden sintetizarse en los siguientes:

- > La pérdida de importancia de la agricultura como motor de la economía rural.
- > La interpenetración de los modos de vida rural y urbano que marca el fin de la consideración de la especificidad rural como un modo de vida diferente.
- > Las nuevas demandas de la sociedad ur-

ba que conciben el mundo rural como un *espacio de consumo*. Esta nueva concepción se une a la tradicional de espacio de producción, lo que está posibilitando una revitalización y diversificación económica de las actividades rurales.

- > La aparición de nuevas oportunidades económicas, sociales y ecológicas que derivan de la consideración de los espacios rurales como proveedores de bienes y servicios ambientales.
- > La emergencia de nuevos actores que exigen un papel más activo en el diseño e implantación de políticas.
- > Las nuevas formas de cooperación e interrelación entre actores que reclaman una nueva institucionalidad para el desarrollo de áreas rurales, con sus implicaciones en el fortalecimiento de la democracia y la aparición de nuevas formas de gobernanza.
- > La emergencia del enfoque territorial que propone una aproximación flexible y adaptada a las situaciones concretas y específicas de las áreas rurales.
- > Los procesos de globalización que rompen barreras y tienden a difuminar las delimitaciones y especificidades locales, obligando a las áreas rurales a posicionarse en un nuevo escenario para el que muchas veces no están preparadas.

Estos cambios abren un espacio de oportunidades para las áreas rurales, pero a su vez las someten a nuevas amenazas y las obligan a redefinir su papel en un entorno cada vez más competitivo y que en absoluto ha sido diseñado teniendo en cuenta las características de estos territorios. La arraigada importancia de las áreas rurales en Europa hace que este contexto de cambios esté creando inquietud. La sociedad europea difícilmente acepta un espacio rural vacío y abandonado. Cada vez es más generalizado el sentimiento de que las áreas rurales forman parte de un patrimonio colectivo y que, como tal, tienen no sólo que ser preservadas, sino integradas en las estrategias generales de desarrollo y bienestar.



▼  
**El diseño actual de la PAC no es capaz de dar respuesta a las necesidades del complejo y diverso mundo rural europeo**

La consideración de la *cohesión socioeconómica* y la *cohesión territorial* como pilares del Tratado constitutivo de la UE está en el origen de la creciente relevancia en las agendas políticas de las políticas de desarrollo para áreas rurales. La nueva situación está obligando a reconsiderar los mecanismos tradicionales de apoyo a estas zonas y está poniendo de manifiesto la importancia de disponer de nuevos instrumentos capaces de reconocer la heterogeneidad de estas zonas y la diversidad de situaciones y problemáticas a las que se enfrentan.

Tradicionalmente, la agricultura ha articulado y dinamizado la vitalidad económica y social de estas zonas, por lo que, hasta hace poco más de una década, la política de protección a la agricultura implicaba la protección del mundo rural. Hoy día, sin embargo, este sector es incapaz de seguir cumpliendo su función de principal motor

económico y social del mundo rural. La constante pérdida de papel del sector agrario pone en cuestión su función socioeconómica y sus posibilidades de garantizar el futuro de las áreas rurales.

Esta realidad, en ningún momento significa discutir el papel de los agricultores como agentes de desarrollo imprescindibles en el mundo rural, ya que *un medio rural sin agricultores ni es deseable ni sería posible*. Como es bien conocido, la importancia de la agricultura europea va mucho más allá de su condición de mero sector productivo. Para muchos es un *instrumento de conexión* entre el hombre y el territorio que ha contribuido a modelar la diversidad de paisajes existente en las regiones europeas y a consolidar tradiciones y culturas locales.

No obstante, hoy día, el medio rural es mucho más que agricultura. El diseño actual de la PAC no es capaz de dar respuesta a las necesidades del complejo y diverso mundo rural europeo. Se hace necesario diseñar una verdadera política rural capaz de revitalizar las áreas rurales europeas, ofreciendo a sus habitantes unas oportunidades y unas condiciones de vida equiparables a las que disfrutaban los habitantes de zonas urbanas, capaz de conectar estas zonas con los ejes de desarrollo dominantes y capaz de incluir a todos los agentes y actores presentes en estos territorios.

### La política rural desde sus inicios hasta la Conferencia de Cork

Las últimas décadas han asistido al desarrollo de una nueva política rural europea. Sin embargo, ni la evolución de esta política, ni las directrices que han ido marcando su avance han estado siempre claramente definidas. Los diferentes problemas que vienen afectando a las áreas rurales han ido obligando a los decisores y a los políticos a introducir mecanismos de acción e instrumentos de política destinados a hacer frente a las nuevas necesidades. La progresión de esta política ha estado marcada por un continuo devenir de avances y retrocesos, en función de la problemática de cada momento. Las dos fechas claves en la puesta en marcha y evolución de la política rural europea son 1988, fecha en la que se publicó el documento *El futuro del mundo rural*, y 1999, con la aprobación de la Agenda 2000, que marca el nacimiento oficial del término "política rural" en el acervo comunitario.

No obstante, con anterioridad a estos even-

▼  
**En los años ochenta se hizo manifiesta la importancia de prestar una atención específica a las áreas rurales y de diseñar políticas adecuadas a sus necesidades**

tos, diferentes actuaciones destinadas al desarrollo de las áreas rurales de la UE han sido puestas en marcha. Las primeras medidas en este sentido se enmarcaron dentro de la política de estructuras agrarias y buscaron dar respuesta a los crecientes desequilibrios territoriales que la aplicación de la política de precios y mercados estaba generando.

El instrumento más relevante en esta etapa inicial fue la *Directiva de Áreas de Montaña y Zonas Desfavorecidas* (para muchos el germen de la política rural). Esta directiva reconoció las diferentes funciones que proveía la agricultura (siendo un claro antecedente del actual enfoque de la multifuncionalidad) y las dificultades de estas zonas para competir con otros territorios con mayores ventajas naturales y estratégicas.

Otras actuaciones estructurales como los reglamentos socioestructurales también intentaron ayudar a las áreas rurales a modernizarse y a incrementar su competitividad, aunque con escaso impacto, debido básicamente a su limitada dotación presupuestaria. No obstante, todas estas medidas tuvieron un fuerte carácter sectorial, lo que no es sino un fiel reflejo de la identificación existente entre agricultura y medio rural durante el período entre los cincuenta y los setenta.

En los años ochenta se hizo manifiesta la importancia de prestar una atención específica a las áreas rurales y de diseñar políticas adecuadas a sus necesidades. El año 1988 supuso un punto de inflexión en este sentido, tanto por la atención sobre estos territorios subrayada por el citado documento sobre la situación y las necesidades de las áreas rurales como por la aprobación de la reforma de los Fondos Estructurales, que permitió concentrar recursos en aquellas regiones con mayores necesidades (entre las que frecuentemente se encuentran las regiones más rurales y agrarias).

La necesidad de garantizar la cohesión económica y social entre los territorios europeos impulsó la puesta en marcha de una política de desarrollo regional de la que se han beneficiado considerablemente los territorios rurales y que, gracias a sus inversiones en infraestructuras y servicios y en potenciación del capital humano, ha permitido que las brechas entre los territorios rurales y urbanos se vayan reduciendo en la UE. Esta tendencia es opuesta a la que se viene dando en el resto del mundo (principalmente en los países en desarrollo), donde las diferencias entre zonas rurales y urbanas no cesan de aumentar.

La reforma mencionada y el interés por las áreas rurales, también permitieron el lanzamien-



to en 1991 de la Iniciativa Comunitaria Leader, cuyo objetivo es impulsar el desarrollo socioeconómico de las áreas rurales. Leader ha sido un laboratorio de experiencias en desarrollo rural que ha permitido diseñar y ensayar lo que hoy se conoce como *modelo europeo de desarrollo rural*, basado en el enfoque territorial, la subsidiariedad, la flexibilidad y la participación y corresponsabilidad de los agentes locales en su propio desarrollo.

El enfoque territorial del desarrollo rural tiene como objetivos la diversificación de la economía rural y la mejora de la calidad de vida del medio rural y promueve estrategias y medidas destinadas a todos los habitantes de estos territorios y no únicamente a los agricultores. En este enfoque, el territorio y la valorización de sus recursos endógenos (incluido el capital humano y el capital social) pasan a ser factores estratégicos en la puesta en marcha de acciones de desarrollo sostenible.

La aceptación de los principios de Leader y la relevancia de las actuaciones que ha puesto en marcha, a pesar de lo limitado de la dotación presupuestaria de que dispone, han hecho que los principios directores de esta iniciativa se hayan convertido en un método de trabajo en desarrollo rural que está despertando un gran interés internacional. Sin embargo, a pesar de que esta iniciativa es la más conocida como política de

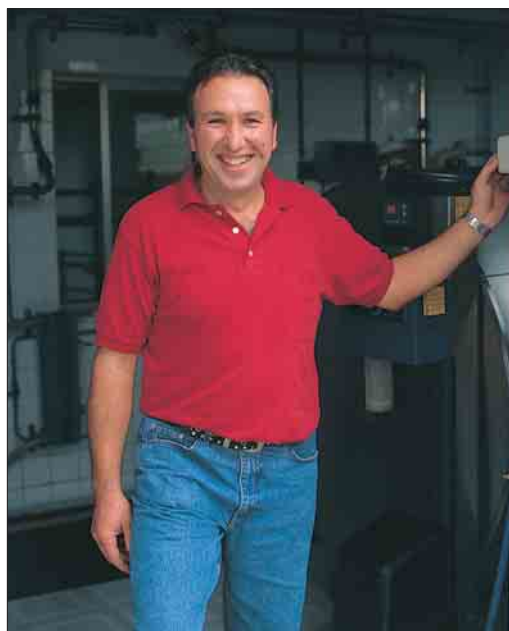
### ▼ El espaldarazo político definitivo a la promulgación de una política rural vino de la mano de la aprobación de la Agenda 2000 en el Consejo de Berlín de marzo de 1999

desarrollo rural, su presupuesto siempre ha sido muy limitado, sobre todo si se compara con el existente para otras medidas.

En un intento de incrementar la importancia de la política rural, el comisario Fischler (defensor desde sus inicios de la importancia de las áreas rurales para Europa y de la necesidad de disponer de una política rural fuerte) convocó en 1996 una Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural, en Cork. A la misma asistieron más de 500 participantes, no sólo de la UE, sino de otros países, de asociaciones internacionales, de organismos multilaterales, etc. Su objetivo fue establecer los fundamentos de una Política Rural Integrada, capaz de coordinar los aspectos productivos de la PAC con las demandas sociales y medioambientales que la sociedad actual demanda a la agricultura y al medio rural. Según las declaraciones del comisario: *“La agricultura como epicentro del desarrollo rural, había de superar su aspecto puramente sectorial y ser considerada como una actividad multifuncional, ya que configura el espacio rural contribuyendo a conservar un espacio de vida económico y social intacto, a proteger un entorno paisajístico atractivo y a diversificar las actividades de las zonas rurales”*.

Como resultado de la conferencia se presentó un documento conocido como *«Declaración de Cork: Por un medio rural vivo»*, en el que se definía la importancia social del mundo rural, las nuevas demandas que la sociedad le exige, la multifuncionalidad de la agricultura (fundamentalmente en su vertiente de salvaguarda de los recursos naturales y medioambientales) y la necesidad de una nueva reforma de la PAC para adaptarla a la nueva situación económica internacional. Todo ello, reconociendo la importancia del sector agrario como pilar fundamental para el desarrollo rural. Como colofón se aprobó un decálogo con los objetivos que debería marcarse la futura política de desarrollo rural. Esta conferencia, para muchos, marcó una nueva y decisiva etapa para la política rural europea, calificada incluso de *“revolución cultural”*. Sin embargo, fue ampliamente criticada, principalmente por los sectores más agraristas que entendieron que la misma era una potenciación de lo rural frente a lo agrario que derivaría en un trasvase de recursos económicos del FEOGA-Garantía hacia los programas de desarrollo rural y el FEOGA-Orientación, y disminuiría sustancialmente las rentas directas percibidas por los agricultores.

La divergencia de posicionamientos sobre cuál debería ser el marco de relaciones entre la

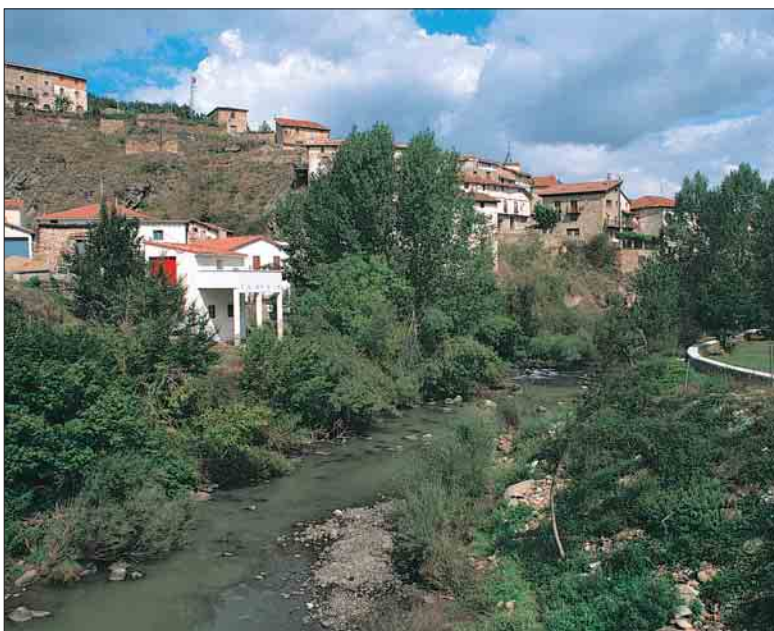


política agraria y la política rural y las presiones del poderoso *lobby* agrario hicieron que Fischler no consiguiera que el Consejo de Dublín, celebrado en diciembre de ese mismo año, respaldara las tesis de transformación de la política agraria en una política rural, capaz de incluir a todos los sectores presentes en el mundo rural. Con ello se dejó abierto un debate, que aún hoy está inconcluso.

A pesar de ello, el espíritu de Cork influyó en el diseño de la Agenda 2000 y permitió que algunos de los planteamientos no aceptados en ese momento se recuperaran y formaran parte de los planteamientos del segundo pilar de la PAC, como se verá a continuación.

### La Agenda 2000 y el nacimiento del segundo pilar de la PAC

El espaldarazo político definitivo a la promulgación de una política rural vino de la mano de la aprobación de la Agenda 2000 en el Consejo de Berlín de marzo de 1999. Esta aprobación marcó el reconocimiento institucional del desarrollo rural como una política oficial de la UE. Sin embargo, esta política rural está incluida en el denominado *segundo pilar de la PAC*. Esta denominación conlleva la subordinación de la política rural a la PAC, aunque a su vez puede considerarse como un reconocimiento explícito de que la PAC, tal y como está diseñada, no es capaz de resolver todos los problemas que afectan a las áreas rurales europeas.



▼  
**La definición de la nueva iniciativa hace un especial hincapié en recuperar la función de laboratorio, presente en Leader I y que se difuminó considerablemente en Leader II**

Este segundo pilar de la PAC se articuló en torno a dos tipos de actuaciones: a) la aprobación de los Reglamentos de Desarrollo Rural (Rgto. 1257/99) y Horizontal (Rgto. 1259/99), ambos de aplicación general para el territorio europeo, y b) la puesta en marcha de la iniciativa Leader+, de orientación más limitante. Los reglamentos evidencian una voluntad de dar un enfoque horizontal a la política rural (desbordando el enfoque inicial de experiencias limitadas y discriminación positiva existente hasta entonces en la política estructural).

Por su parte, Leader+ aparece como un instrumento complementario de esta política, y pretende recuperar el carácter de *laboratorio de experiencias* característico de Leader I, experimentando nuevos enfoques de desarrollo que orienten, completen o refuercen la política de desarrollo rural. Los reglamentos han tratado de integrar una serie de medidas de desarrollo rural en un plan único y coherente capaz de ofrecer apoyo a todas las zonas rurales a través de los siguientes objetivos: la creación de unos sectores agrícola y forestal más fuertes; la mejora de la competitividad de las zonas rurales, y el mantenimiento del medio ambiente y la preservación del patrimonio rural único de Europa.

Sin embargo, estos reglamentos implican pocas novedades reales con respecto a lo que ya existía, si se exceptúa su denominación como política de desarrollo rural. Lo que han hecho ha sido aglutinar y simplificar la aplicación de una serie de medidas e instrumentos de política estruc-

tural que se hallaban dispersos en distintos reglamentos e incluir algunas medidas destinadas a potenciar la vitalidad de las áreas rurales (recogidas en el artículo 33 del Rgto. 1257). Más aún, el presupuesto destinado a los mismos no es más que la suma de los presupuestos ya existentes para estas medidas. Por tanto, las únicas novedades reales son el formato y la forma. Ambos reglamentos, a pesar de ser considerados como la legislación definitiva de la política rural, tienen un marcado carácter sectorial agrario y no consideran la existencia de otros habitantes en el medio rural que no sean los agricultores.

Por su parte, la nueva iniciativa comunitaria de Desarrollo Rural, Leader+, se convierte en un instrumento clave de la política de desarrollo rural propuesta por la Agenda 2000, aunque, una vez más, el presupuesto destinado a esta iniciativa es considerablemente inferior al destinado a las medidas sectoriales. La definición de la nueva iniciativa hace un especial hincapié en recuperar la *función de laboratorio*, presente en Leader I y que se difuminó considerablemente en Leader II. Con ello pretende el descubrimiento y la experimentación de nuevos enfoques de desarrollo, integrados y sostenibles, que influyan en la política de desarrollo rural completándola o reforzándola. Para conseguirlo, las estrategias propuestas deberán demostrar su *carácter piloto*, creando instrumentos que permitan emprender nuevas vías de desarrollo sostenible. También refuerza el interés de la cooperación y del trabajo en red de los territorios rurales, para así incrementar su capacidad de acción y de reacción frente a las amenazas y oportunidades del entorno actual.

A pesar de la voluntad de la Comisión de recuperar la frescura y la vocación de Leader I, la realidad es que en muchos territorios, y Andalucía es una buena prueba de ello, el desarrollo rural se ha institucionalizado y burocratizado y los grupos de desarrollo pasan más tiempo atendiendo a funciones administrativas que dinamizando los territorios rurales, detectando nuevas oportunidades de desarrollo o incrementando las capacidades de los actores locales para tomar responsabilidades en el futuro de sus territorios. El reconocimiento de que los problemas de las áreas rurales no se limitan a territorios específicos, ha llevado a que Leader+ sea de aplicación general en todas las áreas rurales de la UE (aunque los Estados miembros podrán limitar su aplicación a determinadas áreas rurales, atendiendo a criterios de coherencia con los objetivos de su política de desarrollo rural).



▼  
**De forma general se puede decir que la naturaleza de la política de desarrollo rural plasmada en la Agenda 2000 es ecléctica y dual, ya que se sustancia, por un lado, en una concepción descendente, horizontal y generalizada y, por otro, en una concepción ascendente que al reconocer una serie de particularidades y especificidades permite su aplicación de forma discontinua y diferencial**

Esta generalización del espacio rural europeo como “*territorio elegible*”, aunque puede suponer una ventaja para muchos territorios, también abre un buen número de interrogantes. Concretamente, puede ocurrir que los países más ricos y con mayor capital social consigan establecer con mayor facilidad fórmulas avanzadas de partenariado que permitan estructuras de gestión más viables y competitivas, en detrimento de las zonas más desfavorecidas que difícilmente poseen estas capacidades, y que, a su vez, son las que más necesitan este tipo de medidas.

De forma general se puede decir que la naturaleza de la política de desarrollo rural plasmada en la Agenda 2000 es ecléctica y dual, ya que se sustancia, por un lado, en una *concepción descendente*, horizontal y generalizada y, por otro, en una *concepción ascendente* que al reconocer una serie de particularidades y especificidades permite su aplicación de forma discontinua y diferencial.

La *concepción descendente* cristaliza en la aprobación de una normativa general de desarrollo rural, de aplicación en todo el territorio de la UE. En este posicionamiento, el desarrollo rural aparece indefectiblemente asociado a la agricultura y a su tradicional perspectiva sectorial. Así, el Reglamento de Desarrollo Rural aglutina a las medidas estructurales tradicionales de modernización y diversificación junto con las medidas de acompañamiento de la PAC, y busca garantizar la supervivencia del sector agrario especialmente en las zonas más desfavorecidas.

El Reglamento Horizontal recoge medidas como la ecocondicionalidad, la posibilidad de mo-

dular las ayudas o la intención de limitar los importes percibidos por las explotaciones. Estas últimas medidas, aunque tienen una vinculación directa con el desarrollo rural, están viendo limitada su trascendencia por depender su implantación definitiva de la voluntad de los Estados miembros y de sus disponibilidades presupuestarias (ante la necesidad de cofinanciar).

En segundo lugar, la *concepción ascendente* busca la consolidación de territorios rurales dinámicos, capaces de valorizar sus recursos, de establecer estrategias participativas, de ofrecer visiones innovadoras acerca de su futuro y, en definitiva, de contribuir a la creación de una Europa rural viva e integrada en la economía global, gracias a sus recursos e iniciativas locales.

Sin embargo, este enfoque es más *teórico* que *real*. Hoy día, estas dos componentes se mueven en planos paralelos con escasos puntos de convergencia. La Agenda 2000 considera fundamental para el desarrollo de las áreas rurales el mantenimiento de la agricultura, y apuesta por una visión diferente de los agricultores que incluye nuevas funciones de vital importancia como la gestión del paisaje, la conservación de la biodiversidad o la protección del medio ambiente. También pone de manifiesto que, a pesar de la importancia de la agricultura en estos territorios, es necesaria la búsqueda de fuentes alternativas y complementarias de ingresos y de actividad económica.

A pesar de esta declaración de intenciones, no pone en marcha los mecanismos necesarios para la imbricación de ambas lógicas, ya que no establece un marco conceptual y normativo que recoja estas propuestas; no dedica el segundo pilar a las áreas rurales como tales, sino a los agricultores de estas zonas (que no dejan de ser una minoría entre los habitantes de las mismas), lo que reduce considerablemente sus posibilidades de actuación; y destina una escasa dotación financiera a la política rural. En este sentido, cabe señalar que la dotación es de 30,3 millardos de euros frente a los 297,7 que se destinan a la PAC (cantidad que apenas sobrepasa a la anteriormente destinada a las acciones, hasta ahora dispersas, que aparecen agrupadas bajo esta política). La suma es aún más insignificante si se tiene en cuenta que las áreas rurales de la UE-15 representan el 80% de la superficie total de la UE y en ellas vive el 17,5% de la población actual de la UE (en la UE-25 estos porcentajes pasan a ser del 90% de la superficie y en torno al 50% de la población).

Es evidente que, a pesar de los intentos de in-

terrelacionar ambos pilares, el primer pilar es, sin ninguna duda, dominante y que hasta ahora no se ha encontrado la forma de integrar y coordinar las actuaciones de ambos. Todo ello permite concluir que no hay una apuesta real de los decisores hacia el desarrollo de áreas rurales, basada en una política bien definida y adecuadamente dotada de recursos. No obstante, tampoco sería justo negar la voluntad manifiesta de avanzar en este sentido.

### Las apuestas más recientes en la política rural

Las aportaciones más recientes al diseño de la política rural han sido la celebración de la Segunda Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural en Salzburgo, en noviembre de 2003, y la presentación por parte de la Comisión de una propuesta de Reglamento de Desarrollo Rural en julio de 2004. La Conferencia de Salzburgo atrajo más atención que su predecesora, tanto en número de asistentes y delegados (más de 1.100) como en relevancia en la agenda política. El objetivo de Fischler al convocarla fue marcar la im-



▼  
**La Conferencia de Salzburgo atrajo más atención que su predecesora, tanto en número de asistentes y delegados, como en relevancia en la agenda política**

portancia política del desarrollo rural de cara al debate sobre las perspectivas financieras de la UE en el período 2007-2013. Las diferentes ponencias y mesas de trabajo abordaron los problemas a los que se enfrentan en la actualidad las áreas rurales, así como la adecuación de los instrumentos y medidas de que dispone la política rural europea para dar respuesta a esta situación.

Entre los principales problemas de la actual política rural se destacaron su complejidad burocrática, la dualidad que establece entre agri-

cultores y otros habitantes del medio rural o las dificultades para conjugar lógicas divergentes como son: competitividad y sostenibilidad o los planteamientos tradicionales descendentes de la PAC con los planteamientos ascendentes de Leader. También se hizo hincapié en la necesidad de diseñar una política que realmente sea capaz de dar respuesta a los objetivos que pretende y a lo que la sociedad espera de ella, especialmente en un escenario de restricciones presupuestarias como en el que estamos inmersos.

Las conclusiones de la conferencia intentaron recoger todos los aspectos anteriormente mencionados, resaltando de forma especial la importancia de mantener un medio rural vivo y diversificado, especialmente después de la ampliación (ya que estas zonas guardan gran parte del patrimonio cultural y de la identidad territorial de Europa) y el papel que los habitantes de estas zonas juegan en el futuro de la UE.

Estos posicionamientos aparecen claramente reflejados en la propuesta de Reglamento de Desarrollo Rural presentada por la Comisión. Así, en esta propuesta se busca simplificar los procedimientos de financiación y programación de la política rural creando para ello un único fondo estructural, que sería denominado FEADER (Fondo Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural) y que aglutinaría la dotación financiera para estas medidas que hoy se encuentra dispersa en distintos fondos estructurales. Como ejes básicos de actuación de esta política se precisan los tres siguientes: aumentar la competitividad del sector agrícola a través de ayudas a la reestructuración; mejorar el medio ambiente y rural a través de ayudas a la gestión de las tierras (incluidas medidas de investigación y desarrollo relativas a los espacios Natura 2000), y mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de las actividades económicas a través de medidas destinadas al sector agrícola y a los demás agentes del mundo rural. A su vez, consolida el *enfoque ascendente* como forma de trabajar en el desarrollo de áreas rurales, ya que permite conjugar flexibilidad y adaptación de los programas a las necesidades locales, con responsabilidad y establecimiento de sinergias y complementariedades en la gestión de los mismos.

Para ello, introduce lo que denomina el *eje Leader*, es decir la necesidad de continuar trabajando con el método Leader y con el sistema de grupos de acción local existente. Este eje financiará la aplicación de las estrategias de desarrollo local de los grupos de acción local en



los tres ejes temáticos anteriores, además de los costes de explotación de los grupos de acción local, los proyectos de cooperación entre estos grupos, los enfoques piloto y experimentales y las actividades de promoción y creación de capacidades necesarias para la elaboración de las estrategias de desarrollo local. La Comisión propone que se reserve un mínimo de un 7% de la financiación comunitaria para este eje.

La propuesta de reglamento, en estos momentos, se encuentra en período de debate y, como es habitual en la UE, se espera que su aprobación definitiva sufra importantes modificaciones con respecto a lo que propone la Comisión. Algunos de los puntos más conflictivos de este debate son: 1) la dificultad de conjugar las lógicas sectoriales con las lógicas territoriales; 2) la mayor capacidad organizativa y de presión que en este momento tienen las asociaciones agrarias frente a las territoriales, que hace temer que al final prevalezca el enfoque sectorial y se continúe dejando una parte residual a los restantes habitantes del mundo rural; 3) la ausencia de capacidades y de capital humano y social en muchas de las áreas más desfavorecidas que dificultarán la puesta en marcha de actuaciones de desarrollo innovadoras y sostenibles; 4) las dificultades de disponer de presupuestos que permitan la cofinanciación, sobre todo en los Estados miembros más pobres, o 5) la posibilidad de que las lógicas tradicionales prevalezcan y la innovación sea fagocitada por la inercia y la costumbre. No obstante, en este momento, cualquier toma

de posición con respecto a lo que será el futuro reglamento no son sino conjeturas. La fortaleza de las posiciones de los diferentes intereses en conflicto terminará determinando la forma y contenido del mismo.

### Conclusiones

La actual política rural es el resultado de una sucesiva adición de medidas con racionalidades diferentes e introducidas en distintos períodos (como consecuencia de los problemas del momento), más que el resultado de un diseño deliberado de política. Lógicas diferentes y sucesivas se han ido anexionando a lo largo de estas décadas, sin eliminar o revisar los enfoques previos. La Administración comunitaria generalmente no se ha adelantado a los acontecimientos, bien al contrario, ha ido presentando mecanismos de apoyo a medida que los problemas se han hecho evidentes y generalizados.

La voluntad de avanzar en la definición de políticas específicas para las áreas rurales explicitada en muchos documentos comunitarios no se ha visto refrendada por la puesta en marcha de estrategias o de instrumentos de política dotados con suficientes recursos financieros y capaces de afrontar la solución de los problemas actuales del medio rural. La necesidad de incluir nuevos instrumentos sin eliminar los antiguos y sin poder incrementar las dotaciones financieras está en el origen de que, en muchas ocasiones, se haya revisado a la baja tanto la cuantía económica como el modo de aplicación de muchas de estas medidas.

Como consecuencia de ello, en la puesta en marcha de la política rural, la *retórica* ha ido por delante de la *realidad*. Con la Agenda 2000, la política rural ha conseguido un reconocimiento institucional como política específica de la UE, del que carecía con anterioridad. No obstante, su dotación financiera, una vez más, no es acorde con la magnitud de los problemas a los que pretende dar respuesta ni con los objetivos que persigue. Algunas razones para ello son las siguientes: 1) la incertidumbre que rodea a las implicaciones de la ampliación (que han evitado, en lo posible, la introducción de cambios sustanciales al menos durante el actual período de programación); 2) la ausencia de unos objetivos comunes, compartidos por todos los Estados miembros, en cuanto al diseño de la política rural; 3) la situación de debilidad en que se encontraba la Comisión, o 4) la austeridad presupuestaria que



▼  
**Las futuras propuestas de avance en el diseño de la política rural no deben considerarse al primer y al segundo pilar como competidores por los fondos disponibles, sino como complementarios**

ha regido el diseño y la aprobación de la Agenda 2000.

Parece evidente que unas medidas de política que pretenden la adecuación de las zonas rurales al nuevo escenario que se perfila y su plena integración en las dinámicas socioeconómicas europeas y globales, deben disponer de unos fondos adecuados, además de incluir un *factor de permanencia* que permita planificar a un horizonte más amplio y dar continuidad a las acciones emprendidas.

Hasta ahora, estos programas se han diseñado por períodos relativamente reducidos y sin garantías de continuidad. Sin embargo, gran parte de las transformaciones que pretenden, tienen que ver con la actitud de la población ante su futuro y esto no se consigue en intervalos de tiempo tan pequeños. La indefinición que ha existido hasta ahora, con respecto al futuro de estos programas, ha introducido elementos de incertidumbre entre los gestores y entre la población local y ha dificultado sus realizaciones, sobre todo en lo referente a la credibilidad de los programas y a la confianza que la sociedad deposita en ellos a través de su implicación real.

Los programas de desarrollo rural ascendentes están reforzando la integración social, la confianza y el sentido de pertenencia de estas áreas. Además, están contribuyendo (gracias a su creación de nuevas redes, nuevas actividades, nuevos diálogos y nuevas relaciones institucionales) a la reconstrucción de la erosionada base de la

economía rural. El logro conseguido de que la población rural confíe en este tipo de programas no debería ser desaprovechado por las distintas Administraciones. El continuar apostando por estas dinámicas ascendentes y participativas y el aumentar las competencias de las estructuras creadas al amparo de los programas puede ser importante como estrategia de futuro de las áreas rurales.

Una política para las áreas rurales europeas debe recoger la diversidad y complejidad del mundo rural y proveer de mecanismos de apoyo diferentes en función de las distintas necesidades locales. Es necesario reconocer que, hoy día, las áreas rurales son mucho más que agricultura y que todos los instrumentos de planificación y financiación existentes (PAC, Fondos Estructurales o Leader) deben coordinarse para ofrecer un enfoque multisectorial, integrado y territorial, que permita la revitalización de las áreas rurales.

Las futuras propuestas de avance en el diseño de la política rural no deben considerarse al primer y al segundo pilar como competidores por los fondos disponibles (como ocurre en la actualidad), sino como complementarios. No se debe olvidar que los enfoques sectoriales no bastan para resolver los problemas del mundo rural o que no todas las explotaciones europeas tienen capacidad para adaptarse al entorno de competitividad global.

Ahora bien, este planteamiento no se operará sin conflictos. La búsqueda de consensos y acuerdos entre ambos posicionamientos es uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta en la actualidad la política rural. Para poder avanzar en esta línea será necesario un pacto político y social que trascienda de los sectores meramente agrarios y de sus representantes y que incorpore a la sociedad en su conjunto. Este pacto hoy día no parece demasiado factible, aunque siempre queda el mirar atrás y ver los avances conseguidos en menos de dos décadas.

Como comentario final, resaltar que a pesar de las múltiples discontinuidades del proceso de construcción de la política rural no se puede negar la creciente preocupación por las áreas rurales que, al ser analizada en todo su intervalo temporal, muestra una tendencia positiva y ascendente. Esta tendencia puede ser interpretada como una creciente voluntad política por apoyar a estas áreas con herramientas adecuadas a la diversidad de sus problemas, aunque esta voluntad se haya visto limitada por diferentes presiones y limitaciones. ■