

Desarrollo rural territorial y reforma de la PAC

José A. García Moro ▶
secretaria@red-desarrollorural.com
Presidente de REDER (Red Estatal de Desarrollo Rural)

En los dos últimos años hemos vivido un interesante debate sobre el periodo de programación 2014-2020 iniciado por la DG de Desarrollo Regional con su *Libro verde sobre cohesión territorial* y que, junto a la DG de Agricultura y Desarrollo Rural, nos han sometido a encuestas y debates de diversa factura.

En el aspecto positivo, en las opiniones vertidas en los debates abiertos, coincidimos en el reconocimiento de la necesidad de fomentar la cooperación, el diálogo y la asociación entre distintos niveles gubernamentales, y entre éstos, las organizaciones y la población, en aquellos asuntos directamente involucrados en los procesos de desarrollo rural. Asimismo, estamos de acuerdo en que la sociedad rural organizada en grupos de desarrollo debe asumir un verdadero protagonismo, liderando los actores locales responsablemente el proyecto de futuro de su territorio, y concertando con las Administraciones Públicas medios y programas en busca del principio de subsidiariedad (gobernanza multinivel).

Y también hemos detectado importantes avances hacia una mayor territorialización de las políticas europeas, especialmente en su aplica-

ción (por ejemplo, la adopción de la Agenda Territorial en Leipzig; el nuevo objetivo de la Cohesión Territorial; la labor del Observatorio de la Red Regional de Planificación (ESPON)...), y hacia el equilibrio rural-urbano (que es actualmente objeto de profundos trabajos organizados por la DG-Regio).

Todo ello ha sido tratado por los programas Leader, que se ocupan, cada vez más, de esta relación rural-urbana y buscan en la cooperación confrontar experiencias innovadoras y de futuro. Este tema está siendo trabajado desde REDER, al objeto de medir los componentes de ese equilibrio y organizar su traducción en el terreno.

No obstante, debemos afirmar que, si bien ha pasado mucha agua bajo el puente desde que vio la luz el Reglamento 1698/2005 de Desarrollo Rural, que supuso un paso adelante en las políticas rurales al integrar el enfoque agrario y el enfoque rural en la estrategia diseñada desde la Administración, lo cierto es que todavía son numerosas las ocasiones en que los gestores públicos se olvidan de aprovechar la perspectiva Leader, un enfoque que ha demostrado con creces su eficacia a la hora de generar empleo y fijar población y que se integra en el denominado segundo pilar de la PAC.

Segundo pilar de la PAC: importante y eficaz

Esta convicción no es unilateral ni egoísta. Por el contrario es coherente con la necesidad vital de contemplar toda realidad humana de forma plural, teniendo en cuenta el mayor número posible de puntos de vista. Además es la tesis compartida por el comisario europeo de Agricultura, Dacian Cioloș, dentro del debate público para la reforma de la PAC.

Según las conclusiones del encuentro celebrado el pasado julio en Bruselas, entendemos que el desarrollo rural seguirá dependiendo de la PAC en el periodo 2014-2020. En dicho evento, como expondré más adelante, REDER reafirmó su apuesta por un Grupo Europeo de Desarrollo Territorial que vele por un desarrollo rural de concepción territorial. Desde REDER entendemos que la agricultura es un bien estratégico



▼
Desde REDER se aboga por aplicar la PAC bajo un prisma territorial y con el medio ambiente (biodiversidad, lucha contra el cambio climático, control de las emisiones de CO₂...) como objeto de especial atención, además de apoyar las redes y la cooperación entre agricultores, cooperativas y, en menor grado, las pymes rurales

y el medio rural es un patrimonio a preservar y mantener vivo y activo. Ambas realidades se necesitan y coadyuvan en el territorio: preservar el paisaje y el medio ambiente, desarrollo económico, lucha contra el cambio climático...

Los diferentes territorios rurales ofrecen múltiples posibilidades para producir alimentos abundantes, seguros y de calidad, al igual que como espacios de ocio, o de riqueza en biodiversidad, y así deben ser contemplados en el marco de la PAC (y sus dos pilares) como acción prioritaria de la política común de la UE-27.

Hasta nuestros días, la PAC ha sido la única política de la que se benefician todos los países miembros de la UE (el 90% del territorio y el 40% de su población). Es una política genuinamente europea, capaz de asegurar la alimentación a sus aproximadamente 500 millones de habitantes y aportar soluciones reales a los más de mil millones de desnutridos del planeta.

Al tiempo de ser el mercado más abierto del mundo a productos de países terceros y en particular de los países en vías de desarrollo, la PAC debe ser reforzada política y económicamente y asegurar la viabilidad y sostenibilidad de las explotaciones. Ello exige estabilidad en los mercados y precios razonables en toda la cadena de valor y, en particular, en sus eslabones más débiles, que son los agricultores y los consumidores. Nuestra sociedad urbanizada nos exige un medio rural vivo, habitado, bien conservado, como alternativa al modelo urbano. En consecuencia, ambos deben desarrollarse de forma sostenible y equilibrada.

Propuesta de futuro de la PAC

Desde REDER se aboga por aplicar la PAC bajo un prisma territorial y con el medio ambiente (biodiversidad, lucha contra el cambio climático, control de las emisiones de CO₂...) como objeto de especial atención, además de apoyar las redes y la cooperación entre agricultores, cooperativas y, en menor grado, las pymes rurales.

El secretario general de REDER ha subrayado en más de una ocasión que los problemas del desempleo, el envejecimiento y la emigración en el medio rural tienen una relación directa con la calidad de vida, las infraestructuras y los servicios de los que disponen, lo que dificulta la atracción de nuevas familias, empresarios y profesionales.

El comisario de Agricultura de la UE ha hablado de un futuro de la PAC, que seguirá con-



tando con sus dos pilares actuales y donde se mantendrá el Leader como el mejor sistema de gobernanza rural. Sin embargo, los medios financieros proporcionados por el FEADER y el único procedimiento en vigor para aplicar el desarrollo rural-territorial, que es Leader, son totalmente insuficientes para afrontar las demandas de la sociedad rural y los nuevos desafíos de la cohesión económica y social.

Respecto a Leader es válido su sistema de gobernanza, especialmente si nos remontamos a la aplicación del Leader I. Las sociedades democráticas avanzadas tienen como fundamento el principio de subsidiariedad, que vincula la toma de decisiones con la población y sectores concernidos. El Programa Leader, en su origen, respondió adecuadamente a este principio, siendo la política más universal de desarrollo territorial, integral, endógeno y sostenible de la UE, que ha creado pequeñas y medianas empresas y empleo, al tiempo que ha diversificado la economía rural.

Con el Reglamento de Desarrollo Rural y el fondo FEADER se pretendía ampliar la gobernanza a los agricultores y grupos ambientalistas. Algunos Estados miembros y algunas regiones no lo han entendido así, maniatando con rigor administrativo y limitando sus competencias, lo que supone un riesgo grave al desactivar el modesto y único resorte de diversificación económica que está en vigor. De ahí que el necesario desarrollo rural integral, endógeno y sostenible, y la imprescindible aplicación territorial y sus objetivos de cohesión económica y social no puedan alcanzarse sólo con el reglamento y los fondos FEADER.

Por ello siempre hemos propuesto como objetivo prioritario de la política europea de desarrollo rural la necesidad de definir una nueva estrategia rural europea que afronte los graves problemas que aquejan al medio rural: calidad de vida (servicios básicos a la población, infraestructuras, TIC...), población (envejecimiento, masculinización, formación, nuevos pobladores...); diversificación económica (apoyo a las pequeñas y medianas empresas, así como microempresas alimentarias, de turismo y artesanía...), núcleos rurales (mejora de los cascos urbanos y los servicios colectivos), patrimonio y tradiciones, biodiversidad (conservación y prevención), forestales, agricultura ecológica, caza...

El Grupo Europeo de Desarrollo Territorial (GEDT)

A partir de ese análisis, apostamos por una nueva estrategia rural europea, con la creación de un instrumento que permita buscar soluciones de forma integrada y territorial, manteniendo el enfoque Leader. Este nuevo órgano se denominaría Grupo Europeo de Desarrollo Territorial (GEDT) y entre sus competencias se encontrarían las siguientes: la diversificación de la actividad a partir del actual Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER); la mejora de las infraestructuras y aplicación de nuevas tecnologías mediante el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); el empleo y la formación por medio del Fondo Social Europeo (FSE), y las políticas medioambientales y silvícolas con los fondos de medio ambiente.

Los GEDT incorporarían las experiencias y procesos de los Grupos de Acción Local y de los proyectos de cooperación transnacional, permitiendo, sobre un territorio con un proyecto determinado, facilitar y acompañar la realización de las acciones que contribuyan a reforzar la cohesión social, económica y territorial.

Este instrumento, que facilita la coherencia, estará fundamentalmente habilitado para llevar a la práctica los programas o proyectos territorializados y cofinanciados por la UE, cualesquiera que sean los fondos estructurales que se incorporen.

Para remarcar este impulso, la Comisión Europea debería adoptar una iniciativa similar a la de los mencionados GEDT, superando las actuales trabas administrativas provinciales, regionales o internacionales en el interior del espacio común europeo. La programación y coordina-



ción de esta iniciativa europea recaería en la DG-Agri, de modo que áreas de trabajo como los problemas de los pequeños agricultores, la agricultura de montaña, las zonas marginales y las relaciones campo-ciudad dispondrían de una alternativa válida y próxima, además de ayudas de las que ahora carecen.

Esta nueva estrategia, que permitiría una verdadera política de desarrollo rural territorial, será una de las prioridades de REDER en los próximos tiempos. La organización mantendrá, así, una línea de coherencia en su labor de interlocución con las Administraciones.

El futuro del medio rural (DG-Agri versus DG-Regio)

Los debates en curso nos ponen sobre aviso, ya que demuestran que, mañana, los territorios rurales pueden correr el riesgo de ser marginados, tanto en la definición de las orientaciones estratégicas como en los medios financieros que les corresponden. De ahí la importancia de crear una conciencia colectiva con todos los actores y sectores rurales, en donde los municipios rurales y las redes de desarrollo rural deben ser pioneros en la constitución de un verdadero lobby rural.

En el modelo de desarrollo policéntrico¹, frecuentemente defendido para después de 2013, existe el riesgo de que solamente las entidades urbanas sean realmente identificadas como polos de desarrollo, mientras los espacios rurales dependan sólo de su dinamismo, y todo ello



cuando está generalizado el fracaso del modelo urbano, por caro, poco social, insostenible e insalubre, que se expande destrozando las mejores tierras agrícolas y con urbanizaciones sin más lógica que la especulación. Por el contrario, sí parece oportuno profundizar en el equilibrio mutuo, empezando por el reequilibrio de los polos rurales y los urbanos, y en una situación más racional y justa de los servicios pensando en el conjunto de la población rural-urbana (servicios cruzados urbano-rurales).

En este contexto debemos ser conscientes de que la DG-Agri de la UE y los ministerios y consejerías de Agricultura no se sienten interesados en abordar el futuro desarrollo rural-territorial, al limitar a los discretos Ejes 3 y 4 del segundo pilar de la PAC (2007-2013) toda su aportación. Y se oyen voces que hablan de la conveniencia de traspasar estas áreas a la DG-Regio, por su manifiesta visión territorial, en la programación 2014-2020.

El paso, después de 2013, de los Ejes 3 y 4 de la actual política de desarrollo rural de la PAC (2007-2013) hacia la futura política regional, tal y como se reivindica en varios documentos distribuidos hoy por la DG-Regio, ha generado una serie de cuestiones: ¿Cuál será, entonces, en este contexto, el lugar de las zonas rurales en las políticas y los presupuestos que ponga en marcha el futuro FEDER? Y en la futura PAC, ¿dónde estarán mejor atendidos los intereses rurales no agrarios? (y ahí incluyo a lo forestal y medioambiental y a los pueblos y ciudades rurales).

Este debate está vivo entre los expertos e in-

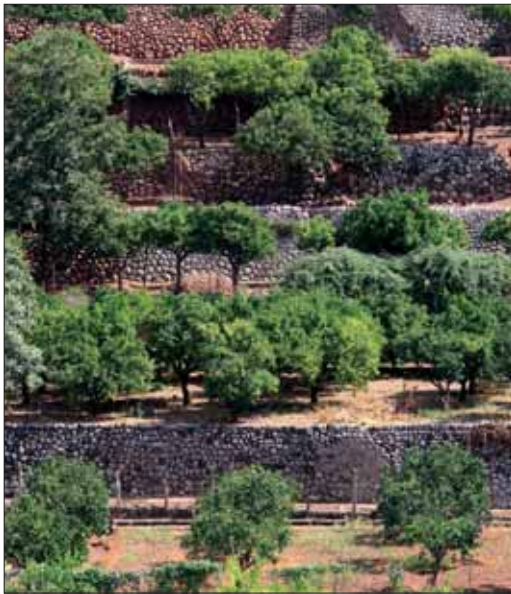
cluso en el comité de enlace entre la DG-Agri y la DG-Regio ha sido impulsado, reafirmado por la carta de final de agosto de 2010 de cuatro comisarios (Agricultura, Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y Pesca) al presidente de la UE-27, Durao Barroso, pidiendo que estos fondos estructurales se apliquen en el territorio de forma coordinada.

Conclusiones

En el discurso de clausura del comisario Dacian Ciolos en la conferencia sobre el debate público “La PAC después de 2013” (Bruselas, 19-20 de julio de 2010) dio importancia a cómo la estrategia Europa 2020 puede tener en la PAC un sólido apoyo para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador de los territorios rurales, y dejó claro que podremos contar con la capacidad de los Estados miembros para aplicar sobre el terreno nuestra política común, para ajustarla a su problemática regional e incluso local, incidiendo en el éxito del enfoque Leader y la experiencia compartida en la red de desarrollo rural, que deben aprovecharse en este sentido.

En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (“La PAC en el horizonte de 2020”) se refleja explícitamente que la Política Agraria Común se enfrenta a una serie de retos, unos de carácter singular y otros imprevistos, que invitan a la UE a realizar elecciones estratégicas para el futuro a largo plazo de su agricultura y zonas rurales.

▼
La PAC debe inscribirse en el contexto de políticas económicas sólidas y finanzas públicas sostenibles que contribuyan a la consecución de los objetivos de la Unión



Y para abordar estos retos de forma efectiva, la PAC debe inscribirse en el contexto de políticas económicas sólidas y finanzas públicas sostenibles que contribuyan a la consecución de los objetivos de la Unión. Además informa de que una abrumadora mayoría de los puntos de vista expresados durante el debate abogó por que la PAC futura siguiera siendo una política común fuerte estructurada en dos pilares, que tuviera, entre otros objetivos estratégicos, el de mantener comunidades rurales viables. Además nos habla de equilibrio territorial y de cómo un número creciente de zonas rurales depende cada vez más de factores externos a la agricultura debido a la diversificación de su estructura socioeconómica.

Respecto a nuestro país, creemos que las voces que se han manifestado en los diferentes foros en donde se ha defendido el futuro de la PAC, y en particular el desarrollo rural-territorial, coinciden en la conveniencia de disponer de un organismo de ámbito estatal, competente en todas las políticas de desarrollo rural territorial; se está de acuerdo en que podría estar situado en la Presidencia del Gobierno y en similares instancias a nivel regional y comunitario, tal y como

se propone en las conclusiones del Foro IESA-CSIC.

Este organismo que se propone debe ser analizado con atención y considerado factible. Los nuevos programas de desarrollo rural territorial para el periodo 2014-2020 deben contemplar los mencionados objetivos de la cohesión económica y social de los territorios, las necesarias interrelaciones campo-ciudad, las justas reivindicaciones sobre su derecho a decidir (enfoque Leader) y las demandas de equipamientos, de comunicación y de servicios de calidad de la población rural, al tiempo que reflexionan sobre la validez e innovación de los nuevos instrumentos aquí esbozados y que deben servir de referencia en las negociaciones de las regiones con los Estados miembros y de éstos con las instituciones de la UE.

Supondría una apuesta clara por el desarrollo rural territorial eliminar la ambigüedad actual que comporta en sí mismo el vocablo PAC (Política Agraria Común) que es, al mismo tiempo, política agraria y política de desarrollo rural, lo que facilitaría la percepción de los ciudadanos de las políticas europeas, al pretender su adhesión a los importantes objetivos que debe conllevar, por una parte, la agricultura y silvicultura y, de otra, el conjunto de los territorios rurales.

La PAC, en consecuencia, podría denominarse en el futuro después de 2013 “Política Agraria y Rural Común” (PARC), con sus dos pilares: el primer pilar, de agricultura y mercados y estructuras agrarias, y el segundo pilar, en exclusiva de desarrollo rural. En ese caso debería disponerse respectivamente de un Fondo Europeo de Agricultura y de Mercado y de otro Fondo Europeo de Desarrollo Rural y de Agricultura Territorial.

Esta estructuración en dos políticas, a la vez conjuntadas y distintas, permitiría al mismo tiempo la consonancia con los nuevos objetivos estratégicos que la UE se plantea: un sector agrícola competitivo, que crea valor añadido económico y social y se protege de los excesos de mercado, y la revitalización y diversificación económica de los territorios rurales. ■

▼ Notas

¹ Proyecto de cooperación rural-urbano “Nuevas relaciones e interdependencias urbano-rural. Laboratorio de Cohesión Territorial. Siete territorios de España (2009-2013)”.

² El mundo tiene grandes retos en los que este equilibrio es fundamental y entre los que he mencionado la crisis alimentaria, la vulnerabilidad del planeta ante los desastres naturales, la limitación de los recursos energéticos, el empleo y la calidad de vida.

³ Desarrollo de varios polos competitivos en la periferia europea, para poder compensar el desarrollo del polo central, que se ha desarrollado gracias a la liberación de los intercambios y a la transacción radical de los sistemas productivos tradicionales ligados al territorio. Ver María Braña Díez: “La estrategia territorial europea y el policentrismo”.

ADISA

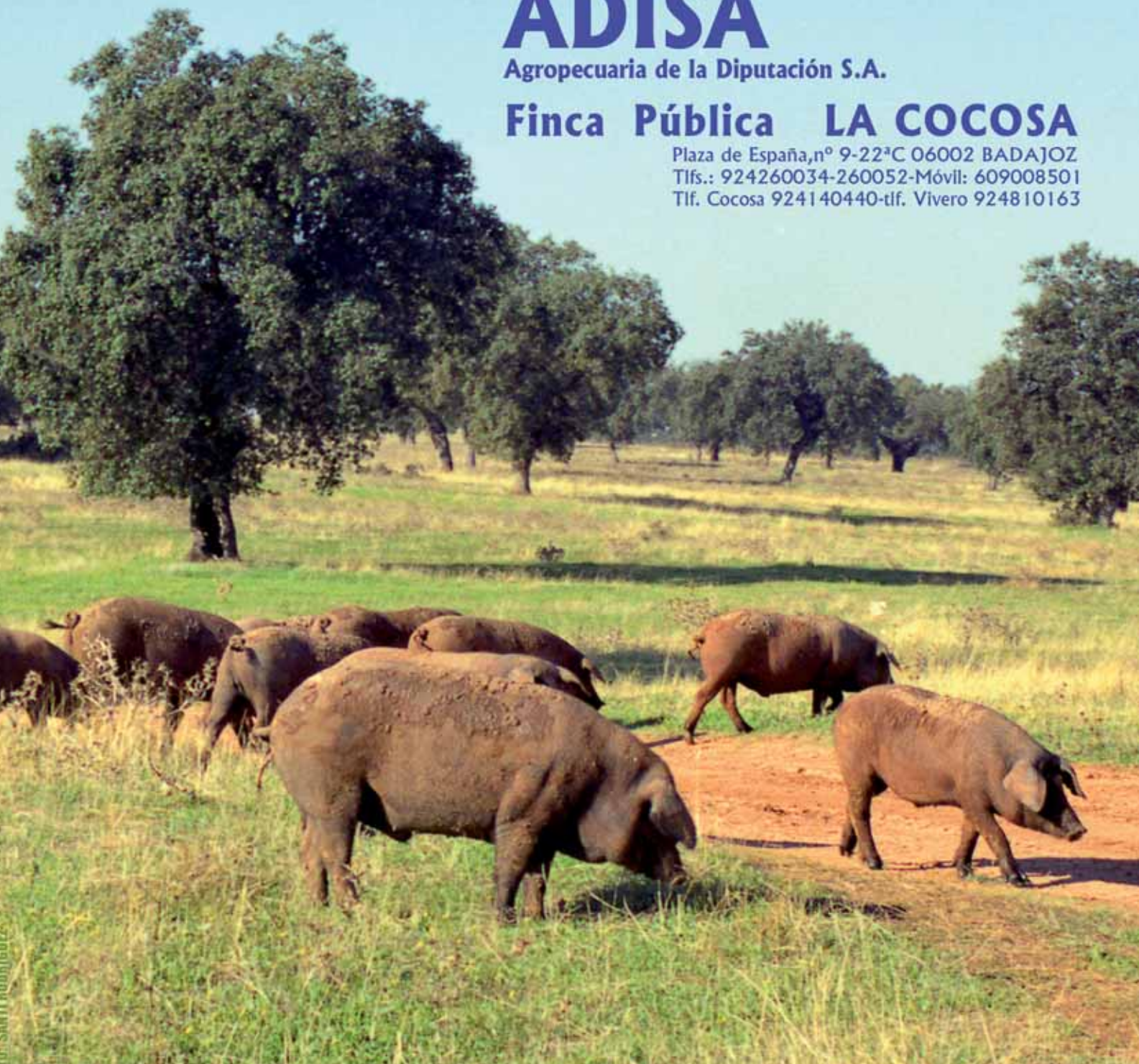
Agropecuaria de la Diputación S.A.

Finca Pública LA COCOSA

Plaza de España, nº 9-22^C 06002 BADAJOZ

Tifs.: 924260034-260052-Móvil: 609008501

Tif. Cocosa 924140440-tif. Vivero 924810163



Selección de Pura Raza Ibérica Lampiña