CONSIDERACIONES ACERCA DEL CARACTER RURAL DE LA NUEVA PAC

Federico Vázquez Amoedo

Francisco Soler García [1]

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA RURAL INTEGRADA[2]

La agricultura ha sido una actividad que ha tenido tradicionalmente un gran efecto sobre el medio; efectos positivos unos y otros, por supuesto, no tanto. Ha creado paisaje, biodiversidad más compleja en determinadas zonas, evita los procesos de desertización (y desertificación) y de degradación de los suelos[3]. Pero también ha traido sobreexplotación de éstos, talas indiscriminadas, contaminación de acuíferos por fertilizantes y pesticidas, incendios para obtener pastos... . Esta fuerte influencia de la actividad agraria y de la presencia del hombre en el medio rural hace cada vez más necesaria la **interacción entre política agraria y política ambiental.**[4]

Por otro lado tenemos que pensar que la sociedad cada vez aprecia más un medio ambiente saludable. Estos servicios ambientales eran dados como hechos por la población, parecía que fueran a ser eternos sin que nadie los tuviera que garantizar. Pero la experiencia vivida en los países europeos, en la que el campo parecía abocado al olvido por el gran trasvase hacia la ciudad, puso la voz de alarma , pueblos abandonados, provincias semidesiertas. El campo aparecia en muchos sitios como envuelto en un proceso degenerativo del que nadie pareciera que le pudiera sacar.

Las consecuencias que se derivan de este éxodo son social y ambientalmente muy graves, y de ahí que sea cada vez más difícil desligar ambas políticas.

Parece ser que en una parte importante del medio rural, la viabilidad económica pasa por la **diversificación de actividades**, es decir se tratará de complementar la agricultura con otras actividades de tipo cultural, gastronómico, folklórico y de ocio que sean armoniosas con el medio. De esta manera, al darle un **tinte territorial y ambiental** , la política agraria en el futuro no se limitará a ser una política de ayudas a la producción, sino que deberá ser una política que haga del medio rural un **sistema sustentable**.

---

[1] Investigadores GRUPO HIEDRA - UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MADRID - Fac.CC.Económicas - Despacho 208 - Módulo E-II - alfredo.cadenas@uam.es

[2]Un extenso tratamiento acerca de este tema se puede encontrar en el libro " The european environment and CAP Reform" de Martin Whitby acerca de la evolución hacia una política cada vez más ambiental de la PAC, el cual nos ha sido de gran utilidad.

[3] " El futuro del mundo rural" en 1988, fue un informe pionero dentro de la UE ya que fue el primero que habló de la actividad plurifuncional de la agricultura.

[4] Las bases de la Política Europea de Desarrollo Rural se asentaron en la Reunión del Castillo de Dromoland en 1990.

Mostraremos un ejemplo de cuáles pueden ser las líneas de actuación de una futura **PARI**.[5]. Las ayudas se realizarían a cuatro niveles (persiguiendo cuatro objetivos y utilizando para cada uno su correspondiente instrumento):[6]

- El **primer nivel** de ayuda estaría ligado a la superficie, así como a las características ambientales del terreno.

- En un **segundo nivel** tendríamos unos pagos compensatorios y complementarios que ligara a cada agricultor con lo estipulado en reglamentos tipo el 2078/92.

- A un **tercer nivel** vendrían los pagos relacionados con objetivos de índole social para la zona (empleo, formación profesional....)

- Por último, y en el **cuarto nivel** , se otorgarían ayudas para aquellas inversiones que ayudaran a la agricultura de la zona a situarse en posición competitiva.

Estos cuatro niveles de ayuda integrarían en una sola políticas de mercados, políticas estructurales , de cohesión y de desarrollo rural integrado.

Parece bastante probable que la próxima Política Agraria [7]de la U.E., llámese como quiera, tendrá menos ayudas vía OCM y más pagos directos a los agricultores por **provisión de bienes públicos** ya antes mencionados. Asimismo, aunque se quiera hacer la transición[8] lo más suave posible, es evidente que habrá un régimen de ayudas, valga la redundancia, transitorias[9]. Sin duda la tendencia también apunta a desmontar el complejo y ortopédico sistema actual de ayudas, trámites administrativos etc..., pero no es menos cierto que, por las características tan particulares de dicho sector (plagas, meteorología, tendencia a la baja de los precios...) no permiten la desprotección y simplificación del sector como en otros casos.

---

[5]Política Agraria y Rural Integrada

[6]Para esta conceptualización de las ayudas nos basamos en el libro de Cadenas Marín, A. y Cantero Talavera, C. " Implicaciones agroalimentarias de la adhesión a la UE de los PECO"

[7] Suponemos que la futura política agrícola de la UE seguirá el desarrollo del enfoque de la Reforma del 92 según reconoce Mr. Fischler, Comisario Europeo de Agricultura y Desarrollo Rural.

[8]De una política de precios a una política agraria de rentas de ámbito agroalimentario, rural y ambiental

[9]Lo que Buckwell llama Ayuda Transitoria de Ajuste (ATA):

¿ PUEDEN SER LAS INICIATIVAS TIPO LEADER VERDADERAS DINAMIZADORAS DEL MEDIO RURAL ?

"Las zonas rurales europeas, con independencia de su diversidad, se ven afectadas por una serie de hechos comunes tales como el descenso del empleo y de la actividad agraria, el abandono por parte de los jóvenes mejor formados, el incremento del desempleo rural y del número de personas en situación precaria, la pérdida de identidad de las zonas rurales, la ausencia de medios para formar una mano de obra cualificada, el incremento del aislamiento por la desaparición de determinados servicios y los daños ocasionados al medio ambiente".[10]

Una **política de desarrollo rural sostenible** debe ser capaz de combatir este tipo de fenómenos. El enfoque de desarrollo rural deber ser de abajo a arriba (*bottom- up*), es decir aprovechando y reforzando las capacidades de la población rural para asegurar así, la perdurabilidad de la actividad económica, de la vida en este tipo de zonas. .

Para lograr este tipo de objetivos fueron creadas por parte de la UE las iniciativas **LEADER I** (1991-1993) y **LEADER II** (1994-1999) se trata, de la gran medida de apoyo europea a la diversificación de actividades y el progreso del mundo rural. Se concede a **zonas con grandes problemas estructurales**. Este tipo de iniciativas surgen en 1991 en el marco de la Reforma de los Fondos Estructurales.[11] Tal iniciativa, se basa en potenciar los **recursos propios de cada zona**, actuar sobre el conjunto de sectores económicos y aplicar el principio de subsidiaridad , adoptando las decisiones al nivel más próximo a los ciudadanos.

Rasgos característicos de este tipo de iniciativas LEADER :

- Carácter plurisectorial.

- Carácter plurianual.

- Dimensión local o comarcal : dirigido a territorios de características uniformes.

- Participación de la población local en los proyectos de desarrollo.

- Innovación : actividades innovadoras respecto a las características de la zona, tanto en aspectos técnicos, como ambientales y culturales.

- Efecto demostración : sirve de ejemplo en la zona y tiene efecto multiplicador.

- Capacidad de transferencia e intercambio de conocimientos y experiencias : Red Española y Red Europea de Desarrollo Rural.

---

[10] Declaración de Cork.-" Un medio rural con vida" . Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural. 7-9 noviembre de 1996.

[11] Tal reforma trajo en 1988, los primeros fondos al servicio del desarrollo rural.

Este tipo de proyectos intenta encontrar y **aplicar soluciones nuevas** en zonas donde el sector agrario tradicional muestra cierto agotamiento y no parece que haya actividades capaces de sustituirlo como fuente de riqueza. El nivel de fondos dedicados para esta serie de iniciativas LEADER II asciende a 2800 MECUS, distribuyéndose en unos 800 proyectos LEADER , de los cuales 141 son españoles.

Los encargados de llevar este tipo de proyectos adelante son los **Grupos de Acción Local** (GAL), dichos grupos son los que gestionan los fondos, y está representada la población local, a través de instituciones políticas , organizaciones sociales, empresariales, culturales etcétera que se agrupan en una entidad legalmente constituida y son al fin, quienes deciden si los proyectos que les proponen son financiables o no[12].Para la selección y evaluación de acciones potencialmente financiables en el marco de la iniciativa LEADER II, se deberán **tener en cuenta los siguientes criterios** :

- Marco legal
- Diagnóstico socioeconómico.
- Diagnóstico de los sectores productivos
- Medio físico
- Participación social
- Programas de calidad, I+D...
- Criterios propios del equipo gerente del LEADER .[13]

Una vez visto el proyecto bajo todos estos puntos de vista el proyecto quedará determinado como :

a) Rechazable.

b) Indiferente.

c) Aceptable.

d) De especial interés

e) Replanteable (cuando posee alguna pequeña deficiencia que no permite dar el visto bueno).(De los Ríos.1997)

La **continuidad** de este tipo de programas de ayuda comunitarios parece estar **garantizada**, ya que, frente a otro tipo de medidas, como las agroambientales, en las que sus efectos están todavía por

---

[12] Para la elaboración de este punto del trabajo me baso en la conferencia de J. López y J. Quintana "Las iniciativas de desarrollo rural en áreas deprimidas : El caso de la iniciativa LEADER II en la Sierra Norte de Madrid", en los Cursos de Verano de la Universidad Complutense.. El Escorial. Julio 1997.

[13] Dentro de cada GAL existe un equipo gerente que suele estar formado por : Un ingeniero agrónomo, un sociólogo, un abogado, un economista y un geógrafo. El equipo técnico, por su parte debe ser de la

analizar, los resultados de aquellas están siendo calificados como muy satisfactorios de un modo mayoritario. Estos programas que están dirigidos a la reactivación de la actividad económica rural, ya no solo de la actividad agraria, para hacer de la economía rural una economía diversificada, dinámica y duradera en el tiempo. Este tipo de programas se centrarán en aspectos tanto educativas, institucionales como económicos, constituyendo así una profundización de los actuales **LEADER II** y **PRODER.**.[14]

La enseñanza de este tipo de iniciativas es altamente positiva ya que fomenta asociacionismo, cooperación, participación ciudadana, respeto por el entorno, y desarrollo del **potencial endógeno** de cada zona . Es asimismo positivo, porque si bien la financiación parte de las arcas comunitarias en su mayoría, no es una ayuda la cual haga al beneficiario acostumbrarse a ella, sino que es un tipo de ayuda , que premia la participación de los propios habitantes de la zona sin la cual, al fin y al cabo no puede haber desarrollo, y esta es una característica con la que no contaban las ayudas tradicionalmente. Otro aspecto positivo que hace previsible la durabilidad de estos programas es que fomentan un desarrollo de las zonas deprimidas pero sin cometer excesos con el medio. Con esta argumentación no quiero dar a entender que el desarrollo de todas las zonas rurales con problemas estructurales de la Unión pase por un programa LEADER o análogo, pero sí que este tipo de iniciativas a parte de tener un gran efecto multiplicador allí donde se implantan, puede servir como ejemplo de desarrollo rural equilibrado, algo que parecía se estaba olvidando en los últimos años.

---

zona, por contra que el equipo gerente, está generalmente formado por un perito agrícola y un licenciado en Admon. de Empresas.

[14] Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica, acordado con Bruselas pero financiado por el Estado Español.

CONCLUSIONES. HACIA UN NUEVO SISTEMA RURAL.

La **crisis de la agricultura tradicional** que llevamos viviendo varios años a nivel nacional -y europeo-, no debemos entenderlo como una consecuencia de nuestro ingreso en la Comunidad, ni como un proceso irremisible de liberalización impulsado por el Acuerdo Final del GATT firmado en Marrakesh, sino como un **proceso** que llevaba larvándose desde hace tiempo, pero que quedaba oculto por una serie de ayudas generosas que no podían durar eternamente tal y como se otorgaban. La crisis agraria actual hay que entenderla como " el **agotamiento de un modelo** que no corresponde a las necesidades actuales de la sociedad"(Tangermann y Josling.1996). En este marco, por lo tanto, se deberá **dotar al agricultor de un nuevo papel** a asumir, cada vez más ligado al territorio, y a su preservación. Este es un punto importante, porque, como antes comentábamos, la agricultura ha pasado de ser una actividad **colaboradora** con el medio a ser una **depredadora** del mismo. El progreso técnico y la organización de la economía han puesto en manos del agricultor la posibilidad de **alterar el entorno** de una forma alarmante, de ahí que, buscando el siempre difícil equilibrio entre maximización de beneficio y minimización del coste ambiental, el agricultor junto con su papel de suministrador de alimentos, también juegue el de conservador del entorno y de otra serie de valores como el legado cultural y paisajístico por lo que será remunerado.

Al igual que el agricultor deberá cumplir un nuevo papel en el medio rural, el propio medio deberá desempeñar asimismo, una serie de **nuevas funciones** (Ramos, 1997) :

- Equilibrio territorial : contrarrestando los efectos de despoblamiento inducidos por el fenómeno de concentración urbana.
- Equilibrio ecológico, conservador de ecosistemas y procesos esenciales para la vida.
- Producción de paisaje natural frente al paisaje urbano artificial.
- Producción de alimentos saludables.
- Soporte de actividades cada vez más demandadas por la sociedad (ocio, cultura, recreo...)
- Producción agraria no alimentaria (energética, química, farmacéutica...)
- Sumidero de contaminaciones de aire, agua y suelo fundamentalmente.

Lo que debemos subrayar para finalizar, es que en este **proceso dinámico de cambio** al que están abocados, tanto la actividad agraria y el medio rural, como el resto de la economía y el medio urbano, es que además de la **Equidad** y la **Eficiencia**, otro principio fundamental debe ser introducido y es el de la **Ecología**, sin el cual, el proceso quedaría incompleto y deslegitimado.

BIBLIOGRAFÍA

- Reig,E.1994. La Política Agrícola Común.En Economía de la Unión Europea. Jordán Galduf, J.M.. Madrid. Editorial Civitas

- Barberán, R.1994. Las políticas de medio ambiente y de protección de los consumidores. En Economía de la Unión Europea. Jordán Galduf, J.M.. Madrid. Ed. Civitas.

- Whitby, M.1997¿ Un bote salvavidas entre los icebergs?. Perspectivas futuras de las política agroambientales.Revista de Economía Agraria. Nº179 enero-abril 1997.Pags. 203-227

- Buckwell,A.1996.Transformación de la Pac en una política rural más integrada Revista de Economía Agraria.Nº 176-177. febrero-marzo 1996.Pags.13-39.

-Josling,T y Tangermann, S .1996.Hacia una Pac para el próximo siglo Revista de Economía Agraria.Nº 176-177. febrero-marzo 1996.Pags. 39-77.

- Massot,A.1996.Una política agro-alimentaria y rural para una Unión Europea del bienestar. Revista de Economía Agraria.Nº 176-177. febrero-marzo 1996.Pags. 99-145.

- Hervieu, B. 1996. Agricultura y territorio: nuevas orientaciones para la política agraria. Revista de Economía Agraria.Nº 176-177. febrero-marzo 1996.Pags. 167-193.

- Von Meyer,H. 1996. Agricultura , medio ambiente y Pac. Problemas y perspectivas. Revista de Economía Agraria.Nº 176-177. febrero-marzo 1996.Pags. 193-215.

- García Azcárate, T. 1996. La política agraria común a debate. Revista de Economía Agraria.Nº 176-177. febrero-marzo 1996.Pags. 243-265.

- Sumpsi Viñas,J.M. La agricultura española ante los nuevos escenarios de la Pac. Revista de Economía Agraria.Nº 176-177. febrero-marzo 1996.Pags. 265-.305.

- Cadenas Marín, A. y Cantero Talavera, C. 1997 Implicaciones agroalimentarias de la adhesióna la Unión Europea de los PECO. Serie Estudios del MAPA.

- Ramos,E.1995 Hacia un nuevo sistema rural. Serie de Estudios del MAPA.

- Ramos, E.1997 Oportunidades y retos del desarrollo rural.En De los Ríos, I. El Ingeniero Agrónomo en el contexto de la nueva política de desarrollo rural.Fundación Premio Arce.

-Hervieu, B.1993. Les champs du future.(Versión en español editada por el MAPA).

- Quintana, J.1997. Formación profesional de los equipos locales de desarrollo rural.. 1996.En De los Ríos, I. El Ingeniero Agrónomo en el contexto de la nueva política de desarrollo rural. Fundación Premio Arce.

- Cazorla,A. 1997. Experiencias de desarrollo rural en una iniciativa LEADER. D.G. de Agricultura y Alimentación.

- Alier Gándaras,J.L.,1997. Modelo de evaluación de acciones en la fase de adquisición de capacidades del Programa Leader II de la UE. En De los Ríos, I. El Ingeniero Agrónomo en el contexto de la nueva política de desarrollo rural.Fundación Premio Arce.

- De los Ríos, I. y Cazorla , A.1997. La enseñanza del desarrollo rural en su nueva dimensión: una estrategia metodológica. En De los Ríos, I. El Ingeniero Agrónomo en el contexto de la nueva política de desarrollo rural.Fundación Premio Arce.

Álvarez Fernández, A.1997. Manual de economía y política de la Unión Europea. Ed. Trotta.