

# Engrandecer Europa con los territorios rurales

## Estrategia EU-Rural 2030



### Ruralité Environnement Developpement (RED)

Europa está en el centro de un rápido proceso de cambio a nivel planetario, marcado tanto por las mutaciones económicas como por los desafíos medioambientales a escala global. Para responder a todo esto, muchos Estados optan por un fortalecimiento de sus políticas urbanas, considerando que las dinámicas económicas descansan en lo esencial sobre la competitividad de las ciudades y los entornos urbanos. Ante ello, los territorios rurales buscan vías innovadoras que les permitan poner en valor sus potencialidades superando los hándicaps asociados a su débil densidad demográfica o a sus peculiares características geográficas.

No se trata de oponer los territorios rurales a los centros urbanos, sino más bien de asociarlos y de movilizarlos de manera conjunta, organizando entre el medio rural y el medio urbano relaciones inteligentes de cooperación. Los territorios rurales son parte de la solución europea porque tienen una energía y un “genio” propios, susceptibles de ser movilizados en pro del desarrollo.

En este sentido, la asociación Ruralité-Environnement-Developpement (RED) propone una

nueva estrategia política en favor de los territorios rurales en el horizonte 2030 (en adelante, EU-Rural 2030), estrategia que es fruto de los debates iniciados en el seno de nuestra red desde 2014. Este documento constituye una etapa importante en las acciones proactivas de RED respecto a las autoridades de la UE y en todo lo que se refiere a las primeras reflexiones sobre la programación estratégica pos-2014.

Recordemos que, en el año 2000, la RED lanzó una reflexión compartida sobre estos temas, que condujo en 2003 al documento titulado “Proposición para una política europea de los territorios rurales”. Este documento orientó las acciones de nuestra red durante la fase preparatoria de la programación 2014-2020, y nos permitió promover la noción de “polo rural de desarrollo”, un concepto ya asumido por diversas políticas públicas, siendo glosado incluso en la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio.

El contexto económico, social y ambiental ha evolucionado de modo considerable en los últimos años. Por ello se requería no solo actualizar nuestra propuesta anterior, sino abrir una nueva

▼  
**Los territorios rurales son, en su diversidad, polos de desarrollo e innovación, así como espacios de esperanza y de soluciones, que los modelos basados en las grandes metrópolis no saben ni entender ni valorar**

etapa que, evidentemente, esté en sintonía con las orientaciones políticas de nuestra red. El objetivo de RED es ahora, por tanto, elaborar una nueva propuesta sobre el desarrollo de los territorios rurales con el horizonte puesto en 2030, para ofrecer así un cuadro general que guíe la próxima programación europea después de 2020.

### El contexto

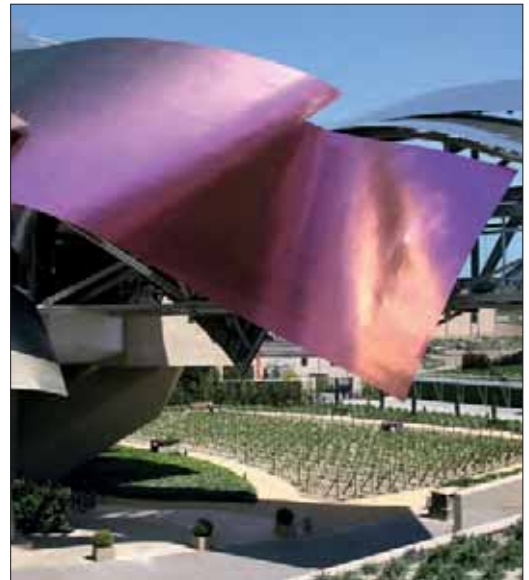
Los territorios rurales son, en su diversidad, polos de desarrollo e innovación, así como espacios de esperanza y de soluciones, que los modelos basados en las grandes metrópolis no saben ni entender ni valorar. Es hoy esencial y urgente reconocer y movilizar este potencial para afrontar desafíos tales como el empleo (en particular el de los jóvenes), la cohesión (social, económica, territorial), el desarrollo sostenible... Las agendas sociales, económicas, climáticas (presentes y futuras), los grandes desórdenes que los extremismos suscitan..., nos invitan a ello, e incluso nos lo imponen.

Desde siempre, los territorios rurales han sabido encontrar soluciones innovadoras a los problemas sociales y económicos a los que se han tenido que enfrentar. Es por ello que las propuestas de desarrollo local que inspiran hoy las políticas territoriales europeas han sido el eco de las políticas formuladas para las áreas rurales en varios países, entre ellos Francia en los años ochenta del pasado siglo. Poner en valor el potencial de resiliencia e innovación que tienen los territorios rurales es, esencialmente, responder a los cambios en curso y a las crisis (económicas, sociales, climáticas y financieras) que asolan tanto a los Estados miembros de la UE como al resto de países<sup>1</sup>.

Es necesario, por tanto, movilizar a los territorios rurales y reconocer su papel como socios activos del proyecto europeo y de sus grandes retos. Tal es el sentido de apelar a la elaboración de un "libro blanco" de la ruralidad propuesto por el MER (Movimiento Europeo de la Ruralidad), y es también el sentido de la propuesta que hace nuestra red de elaborar una Agenda Rural Europea que guíe la programación pos-2020.

### Los prerequisites

> Definir el territorio rural solo sobre la base de la actividad agraria no es ya una buena defi-



nición. Los territorios rurales están, sin duda, orgullosos de sus agricultores, pero reducir esos territorios al estatus único de espacios agrícolas es perjudicial. Es verdad que este criterio reduccionista simplifica las acciones públicas de supervisión de las distintas políticas rurales, debido al hecho de haber adosado el desarrollo rural al segundo pilar de la PAC, pero también es verdad que ello impide aflorar todas las demás potencialidades que tienen los actores del medio rural y que comparten, con cierto grado de cooperación, en sus estrategias territoriales de desarrollo.

- > Diversificar, como se ha venido haciendo, la nomenclatura de las zonas rurales no es tampoco positivo ni satisfactorio, pues fracciona y debilita la posibilidad de ofrecer una respuesta global, fuerte y eficiente al reto del desarrollo rural. Hace falta evitar que la compartimentación de las diferencias rurales se incorpore en las políticas europeas. Dos ejemplos: uno es el de las zonas de montaña, que son, antes que nada, áreas rurales... Otro ejemplo es el de las áreas periurbanas, que son, en este sentido, zonas antiguamente rurales que buscan reconquistar su autonomía para organizar relaciones de intercambio equitativo con el centro urbano más próximo a ellas, y que aspiran a tener la "autoridad" y los medios para, si llega el caso, posicionarse como polo de innovación social, económica y territorial en ese espacio intermedio entre el centro urbano y los territorios rurales.
- > Hace falta reivindicar una aproximación única al medio rural, que integre las diferentes reali-



dades rurales, pero que no las compartimenten. La diversidad forma parte de la definición y de la riqueza de los territorios rurales, pero no debe ser generadora de divisiones a la hora de definir el mundo rural. Es la diversidad del conjunto de estos territorios lo que hace comprensible lo rural, lo que hace que pueda ser entendido como un espacio singular.

- Es urgente salir de la doble confrontación rural-agrícola y rural-urbana, que tiene tendencia a marginar a los territorios rurales ocultando la riqueza de su real contribución al desarrollo. Esa confrontación no es positiva, ya que va en contra del objetivo de la cohesión social y territorial. Hace falta sustituirla por una aproximación constructiva que permita, a la vez, afirmar las ventajas específicas de los territorios rurales e implicar a todos los actores en una reconstrucción dinámica del desarrollo territorial.
- Es necesario reafirmar la utilidad creativa del territorio rural asociándolo a una interrelación equilibrada con el medio urbano. Para que pueda ser el elemento organizador de ese equilibrio, hace falta que se les reconozca a los territorios rurales su contribución al bienestar del conjunto de la sociedad.

### Diversidad

Los territorios rurales son ciertamente identificables por su baja densidad de población y por su baja superficie de espacio urbanizado. Sin embargo, no son estos sus únicos rasgos, ya que el medio rural se caracteriza también por otras co-

sas: por ejemplo, cuenta con entidades que se distribuyen por espacios muy débilmente poblados y por las zonas periurbanas, que, como hemos señalado, son territorios sometidos a la presión expansiva de las ciudades. La diversidad de los territorios rurales, que se manifiesta en una amplia gama de facetas en la tipología de los diferentes paisajes, es un valor clave de la UE, además de fuente de atracción y de ventajas económicas.

### Fuente de atracción

Los territorios rurales acogen a muchos empresarios, lo que explica su capacidad de innovación y su predisposición real a afrontar los desafíos sociales, económicos, climáticos... Podría decirse que las áreas rurales son territorios que tienen en sí mismos el "gen" de "poder actuar". Las relaciones intergeneracionales son también un aspecto clave y un factor de cohesión social, por lo que conviene valorarlas para favorecer la integración de las nuevas generaciones. La movilización de los territorios rurales para afrontar los desafíos del proyecto europeo sería un factor importante de apertura y de integración.

Estos territorios se benefician de un atractivo natural respecto a las demandas de los seres humanos por una mejor calidad de vida. Tal atractivo debería ponerse en valor y ser apoyado mediante estrategias voluntarias que permitan desplegar diversos servicios de proximidad (infancia, juventud, salud...), inscribiendo las áreas rurales en las redes de conocimiento y de intercambio, en las ofertas culturales... Solo así se podrán

▼  
**Ocupando el 80% de la superficie de la UE, los territorios rurales son también espacios donde se enraíza la diversidad cultural y una gran parte del patrimonio natural, arquitectónico e histórico que forma parte de la identidad europea**

aprovechar los territorios rurales como lugares de destino para los jóvenes, los emprendedores locales...

### Cultura y patrimonio

Ocupando el 80% de la superficie de la UE, los territorios rurales son también espacios donde se enraíza la diversidad cultural y una gran parte del patrimonio natural, arquitectónico e histórico que forma parte de la identidad europea. La diversidad de las culturas y de los patrimonios “inmersos” en el corazón de los recursos naturales (fósiles o renovables) y de los climas en los que se basan, es un yacimiento activo de saber-hacer, de creatividad, de innovación..., que debe ser liberado para abrir nuevas fuentes de creación de empleo y de riqueza, de gestión de los recursos naturales y energéticos...

### Economía y valor añadido

Espacios de actividad, de cultura y de producción de bienes y servicios, los territorios rurales y periurbanos son generadores de empleo, riqueza y valor añadido, y su desarrollo y potenciación permiten, asimismo, la reducción de las aglomeraciones urbanas. Se constata también una tasa de crecimiento del PIB/habitante, más elevado en las zonas rurales que en las áreas urbanas en los últimos diez años. Los empleos rurales no están ya concentrados solo en los sectores forestal y agroalimentario, sino que se desarrollan mucho

más en el sector terciario, en el área de las nuevas tecnologías, de las energías alternativas, de los servicios... Los territorios rurales ofrecen, además, calidad de vida, lo que se convierte en una importante ventaja comparativa para atraer mano de obra cualificada y creativa.

### Bienestar y salud

A través de la prestación de servicios de proximidad y de sus diversas producciones agrarias y no agrarias, la vitalidad de los territorios rurales es un elemento esencial para el bienestar de las poblaciones tanto rurales como urbanas, así como para lograr un crecimiento sostenible y un desarrollo territorial armonioso y equilibrado. Todo ello contribuye al bienestar del conjunto de la sociedad gracias a las respuestas que los territorios rurales pueden dar a las demandas sociales en materia de naturaleza, salud, diversidad paisajística, hospitalidad...

### Los hechos

#### Un contexto mundial y europeo en rápida mutación

Se está produciendo una evolución de las relaciones urbano/rurales, que, en cierto modo, está ocultando la real aportación de los territorios rurales al reto del crecimiento y del empleo. Esta evolución se manifiesta en lo siguiente:

- > Una fuerte tendencia a la polarización y concentración urbanas, sin que haya perspectiva a corto plazo de que esa tendencia se invierta; ello da lugar a un “*city tropismo*” (movimiento hacia las ciudades) que “vacía” los territorios rurales de sus activos más jóvenes y emprendedores, y que va en contra del principio de la cohesión territorial inscrito en el Tratado de Lisboa.
- > Un reforzamiento de los procesos de peri o suburbanización, con su corolario de diarios desplazamientos pendulares y de dificultades para la cohesión social y económica, poniendo en cuestión los objetivos del desarrollo sostenible.
- > Una acentuación del proceso de deterioro de los paisajes debido a una excesiva diseminación de las aglomeraciones, generando una presión tal sobre el precio de la tierra que conduce a una degradación de los espacios agrícolas en detrimento de la producción agraria.





- > Un reforzamiento del enfoque “ville-région” como unidad territorial funcional de desarrollo.
- > Una disminución de los servicios en las áreas rurales (educación, salud, seguridad...).
- > Un aumento del precio de la propiedad urbana.

### Nuevas energías y nuevos flujos de movilidad

- > Una energía y una movilidad geográfica cada vez más costosa, y necesitada de una gestión reforzada de la demanda global en materia de desplazamientos pendulares.
- > Una evolución hacia redes de movilidad innovadoras (movilidad suave, movilidad a la demanda), adaptadas a la escala y necesidades específicas de los espacios rurales.
- > La utilización de nuevos yacimientos de energías fósiles (por ejemplo, gas de esquisto).
- > Una gestión de las energías renovables en equilibrio con la producción agraria.

### Los impactos del cambio climático

- > Mayor vulnerabilidad de los territorios rurales ante los impactos del cambio climático (riesgos de inundación y de erosión, variabilidad creciente de la producción agraria, sequías más intensas y frecuentes...).
- > Efectos desequilibrados del cambio climático desde el punto de vista social y territorial, con impactos sociales y económicos considerables.
- > Presión reforzada sobre los recursos naturales (agua, suelo, biodiversidad...).

- > Migraciones por razones climáticas, que se amplían sin perspectivas de atenuarse y sin que haya inversiones a nivel mundial, ni cooperación a nivel territorial, a la altura de los desafíos que tienen que acometerse.

### Otra economía en otros espacios geográficos

- > Una economía en crisis, con la emergencia de nuevos polos de crecimiento.
- > Sectores de relanzamiento económico en fase de construcción, tales como la bioeconomía, la e-economía, la economía circular, la economía colaborativa...
- > Una especialización cada vez más selectiva y estratégica de las ayudas públicas.
- > La globalización como factor de concentración, de desindustrialización europea o incluso de destrucciones territoriales de empleo (generando altas tasas de paro).
- > Crisis financiera aún no bien gestionada.
- > Una evolución del empleo, que debe todavía cogerle la medida a la transición hacia la economía digital.
- > Una agricultura a la búsqueda de una vía intermedia entre, de un lado, responder a la demanda alimentaria mundial mediante la intensificación de la producción y, de otro, responder a esa demanda induciendo la expansión de formas más ecológicas de producción, así como reforzando la innovación en las redes europeas de cooperación territorial, especialmente en las dos riberas del Mediterráneo.

### Una gobernanza cada vez más compleja

- > Se hace cada vez más necesario un sistema de gobernanza multinivel que acompañe los procesos de regionalización.
- > Existe una fuerte demanda de participación ciudadana, pero acompañada de fenómenos crecientes de exclusión tipo *nimby* (acrónimo de “not in my back yard”) (“no en mi patio trasero”).
- > Se observa una nueva actitud de los ciudadanos respecto al tema del voluntariado y las acciones caritativas, así como a su integración en asociaciones locales.
- > Se confirma una actitud favorable a la participación y el compromiso social de los actores locales tanto en la fase de elaboración de las estrategias de desarrollo como en la puesta en



marcha de proyectos concretos, si bien son actitudes limitadas en el tiempo.

### Otra sociedad

- > Se va hacia una sociedad dual, marcada por el uso de internet y el lenguaje digital, y por la cultura del acceso rápido a la información.
- > Se fortalecen los valores culturales no ligados a un determinado territorio.
- > Se observa una disolución de las estructuras familiares tradicionales y de las redes de apoyo intergeneracionales.
- > Está surgiendo una cultura individualista cada vez más extendida, con graves efectos sobre los lazos tradicionales de solidaridad.
- > Emergen espacios cada vez más poblados en los que aumenta la inseguridad.
- > La sociedad ha envejecido y se ha hecho más intercultural, pero carece de lazos espontáneos de cohesión social.

### Una ambición europea que tropieza con los intereses nacionales de los Estados miembros

- > El presupuesto común europeo es muy limitado y siempre está bajo presión al no disponer la UE de fuentes propias de recaudación fiscal.
- > Se observan resistencias en la cadena administrativa y política para realizar una verdadera integración de las políticas europeas (por ejemplo, la estrategia DLCL está siendo frenada en nombre de su complejidad).
- > La creciente apelación al principio de subsidiariedad y flexibilidad está reduciendo la fuer-

za del sistema europeo de gobernanza en beneficio del poder de los gobiernos nacionales.

- > Los impactos territoriales de las políticas ambientales son muy poco tenidos en cuenta.
- > La política europea insiste en el equívoco de situar la política de desarrollo rural en el segundo pilar de la PAC, sin reconocer a los territorios rurales como actores propios de la estrategia Europa 2020.

### Nuestras orientaciones para los territorios rurales

#### Asegurar la cohesión territorial entre las regiones europeas y dentro de cada región

- > La UE debe integrarse en la economía global de una manera “inteligente”, poniendo en valor sus especificidades territoriales, tanto urbanas como rurales. La UE debe priorizar las dinámicas de redes y las estrategias de cooperación entre territorios, frente a las nociones de “masa crítica” de población y de “concentraciones urbanas” que tanto daño están haciendo (la Estrategia 2020, aunque mejorable, abre ya esa oportunidad).
- > El espacio europeo es rico en su doble especificidad rural y urbana, por lo que es condición necesaria para el desarrollo sostenible e incluso mantener la singularidad del medio rural como algo complementario y diferenciado de los espacios urbanos.
- > La lógica de dar prioridad a la densidad demográfica no puede continuar siendo la lógica dominante; el potencial de creatividad no depende hoy de que exista un elevado nivel de concentración poblacional, sino, sobre todo, de la calidad de las redes sociales y de la existencia de partenariados capaces de movilizarse en torno a los proyectos de desarrollo.
- > Los territorios rurales son territorios con dimensión cultural, por lo que no pueden ser definidos mediante criterios de densidad demográfica, que siempre les perjudican. Por ello, su dimensión cultural es la principal salvaguarda de la especificidad de los territorios rurales. Otros dos rasgos que los caracterizan son una práctica más proclive a los métodos de la democracia local y una mejor apropiación del territorio como espacio de vida.
- > Los territorios rurales, al igual que se hace con las zonas urbanas, deben ser reconocidos como territorios portadores de innovaciones y, por ello, como socios necesarios en el proceso de

▼  
**Los espacios rurales europeos deben construir su futuro apoyándose en proyectos estratégicos de desarrollo territorial y sabiendo movilizar en una misma dirección a todos sus actores sociales, políticos y económicos, unos actores a los que se les debe reconocer como *partners*, poniendo en valor todo el potencial que encierran**

- construcción europea y como actores imprescindibles para alcanzar el objetivo de la cohesión social, económica y territorial. Este reconocimiento político es fundamental para movilizar todas las potencialidades que encierra el medio rural y para dinamizar posibles alianzas.
- > Las áreas periurbanas desempeñan un rol particular en tanto que espacios de innovación para promover un diálogo equilibrado entre el medio urbano y el medio rural. Son muy importantes en términos de agricultura de proximidad, de paisaje abierto, de gestión del medio ambiente, de salud, de cultura y de cohesión social.
  - > Lo esencial de la capacidad de resiliencia de la economía y la sociedad europeas encuentra su raíz en los territorios rurales: independencia alimentaria, producción de energías renovables y de materias primas de base biológica, mantenimiento de la biodiversidad, prevención y mitigación de los efectos del cambio climático, abastecimiento de alimentos al conjunto de la población... Los territorios rurales merecen, por ello, un lugar destacado en las políticas europeas a tono con la importancia de sus valores y de su contribución al bienestar de la sociedad.

**Mantener un enfoque integrado del desarrollo territorial**

- > Los espacios rurales europeos deben construir su futuro apoyándose en proyectos estratégicos de desarrollo territorial y sabiendo movilizar en una misma dirección a todos sus actores sociales, políticos y económicos, unos ac-

- tores a los que se les debe reconocer como *partners*, poniendo en valor todo el potencial que encierran. Ahí radica la noción de “polo de desarrollo rural”, un concepto central de la red europea RED desde hace varios años<sup>2</sup>.
- > Este enfoque estratégico refuerza las dinámicas de cooperación en el interior de cada territorio rural y con los territorios vecinos. Además, este enfoque permite favorecer a todos los sectores de actividad, generando de este modo mayor valor añadido. Todos los actores del territorio, incluyendo entre ellos a los agricultores y a las pequeñas empresas, deben ser asociados a estos modelos territoriales.
  - > El enfoque del desarrollo local “multifondo” se inscribe plenamente en esta lógica, pero su aplicación debe simplificarse, de manera que pueda responder más fácilmente a la orientación multisectorial que se le quiere imprimir al desarrollo de los territorios rurales (incluyendo las áreas periurbanas). Este enfoque es generador de una economía más eficiente en el uso de los medios y recursos, gracias a una mejor integración de los objetivos y recursos necesarios para su implementación.
  - > La débil densidad de población, inherente, como hemos señalado, a los territorios rurales, implica una reducción del número de actores encargados de llevar adelante los proyectos de desarrollo y reduce la capacidad de darles a esos proyectos una dimensión humana adecuada. Por ello conviene dar a los territorios rurales los medios idóneos para permitirles poner en marcha la “ingeniería territorial” necesaria para, mediante un buen sistema en red, establecer una interacción eficaz con las políticas europeas, nacionales o regionales.



### Renovar y reequilibrar las relaciones rural-urbanas

- > Una relación equilibrada entre campo y ciudad es necesaria para la expansión de la sociedad y para un desarrollo armónico de las regiones europeas. Esta asociación campo/ciudad debe expresarse mediante el respeto de sus respectivos intereses, distintos, pero complementarios. Para todo territorio rural, el reto es construir una interacción positiva con las ciudades, basada en un diálogo sincero en torno a cada estrategia de desarrollo. El ya citado concepto de “polo rural de desarrollo” (que puede incluir uno o varios pequeños municipios) permite no encerrar la realidad rural en una lógica de jerarquía espacial, sino inscribirla en un modelo abierto de desarrollo en el que se le reconozca a cada territorio su utilidad en el proceso de construcción europea. Este concepto da una perspectiva equilibrada a la relación “campo/ciudad” y al binomio “polo urbano/polo rural”. La contribución de las áreas rurales al desarrollo de las regiones debe expresarse a través de sus propias estrategias, unas estrategias que han de ser reconocidas como tales por todos los actores implicados en la formulación de las políticas de desarrollo regional.
- > La política regional ha evolucionado hacia una visión (avalada por la Agenda Urbana Europea) cada vez más centrada en las redes de pueblos y ciudades grandes y medianas, y cada vez más apoyada en la extensión de grandes áreas funcionales urbanas o metropolitanas<sup>3</sup>. La ampliación de estas grandes áreas implica la integración creciente de las áreas rurales en su perímetro, así como una constante pérdida de superficie agrícola como consecuencia de la expansión urbanística: es un proceso de reducción de espacios agrícolas que han servido de base y sustento a la producción agraria y que debería ser mejor gestionado a fin de preservar el destino originario de esos espacios. Esa tendencia margina a los territorios rurales presentándolos como zonas periféricas y como actores secundarios de la dinámica del desarrollo territorial y de los nuevos sistemas de gobernanza. Ello genera una centralización del poder en las ciudades, lo cual favorece la apropiación de las iniciativas de desarrollo por las áreas de mayor densidad poblacional. Hoy, lo rural no es más que el paisaje de proximidad



del núcleo urbano dominante, lo que implica un riesgo claro y evidente de eliminación de lo rural si nos quedamos en esta lógica espacial. Hace falta responder a esta amenaza con propuestas y proyectos concretos que surjan del propio medio rural, y no quedarse en una postura de resistencia. El desafío es hacer visibles los territorios rurales y mostrar la contribución que hacen a las dinámicas metropolitanas.

- > La búsqueda de masa crítica para la constitución y organización de los pueblos y ciudades es un factor que provoca la absorción de los territorios rurales en las áreas urbanas. En el interior de estas grandes áreas funcionales de carácter urbano hace falta que los territorios rurales se movilicen en torno a estrategias propias que establezcan redes y abran diálogo con las estrategias de los grupos que residen en los núcleos urbanos. Apoyándose en estrategias de colaboración, se obliga al espacio funcional metropolitano a entrar en un entorno de interacción con los actores rurales, entorno que se le convierte en imperativo debido a la existencia de referencias estratégicas diferenciadas. Como componentes del área funcional urbana, los núcleos urbanos y los espacios rurales son así incitados a establecer una dinámica colaborativa de proyectos de desarrollo para el conjunto del territorio y no solo a una dinámica basada en las necesidades a satisfacer por cada espacio por separado. Esta proximidad funcional (y ya no espacial) hace de estas áreas lugares de innovación y de cooperación, y no lugares de confrontación.
- > En términos de gobernanza, y para reducir las



distancias ente el núcleo urbano y las áreas rurales, es necesario crear espacios de diálogo y cooperación sobre la base de sus estrategias respectivas. Corresponde a los actores del medio rural proponer el juego de relaciones que desean tener con el medio urbano. El establecimiento de redes entre los territorios rurales de la periferia o con las áreas rurales del exterior constituye también un factor de equilibrio.

### Priorizar un modelo ascendente, participativo e incluyente

- > La elaboración de una estrategia local de desarrollo debe ser el fruto de un modelo ascendente y participativo que asocie los poderes públicos (alcaldes y concejales de ayuntamientos, funcionarios de las diversas Administraciones...), los actores privados (empresas, asociaciones...) y los ciudadanos. La concertación entre los diversos niveles del poder público y administrativo debe hacerse mediante sistemas cruzados de coordinación en los que se respeten las demandas y obligaciones de cada nivel.
- > El proyecto de desarrollo territorial debe basarse en un diagnóstico participativo y en una reflexión interdisciplinar, que conduzca a la construcción de una visión común sobre el futuro del territorio. Este enfoque ascendente requiere la creación de equipos técnicos de animación de los territorios rurales. Las TIC son instrumentos útiles a utilizar en esta lógica estratégica, sobre todo a través de los llamados “laboratorios” locales (*local labs, living labs...*).
- > La puesta en marcha del proyecto de desarrollo territorial debe apoyarse en unos dispositivos que favorezcan la capacidad de iniciativa y de decisión de los actores presentes en los territorios rurales, y promuevan la cooperación entre instituciones públicas y privadas en el seno de una dinámica social de carácter colectivo.
- > Este modelo estratégico debe ofrecer un marco inclusivo en el que puedan inscribirse fácilmente los nuevos residentes del medio rural, así como los ciudadanos en general y las empresas. De este modo, el territorio afectado se convierte en un destino elegido y no en un espacio anónimo de acogida o en un espacio de aluvión. En este sentido, los territorios rurales pueden contribuir a la integración de nuevas poblaciones (como los inmigrantes), y no como una solución de urgencia, sino co-

mo una respuesta meditada y pensada a medio plazo. Los territorios rurales se convierten así en posibles espacios de creación de nuevas formas de ciudadanía, portadoras de diálogo entre culturas y de una renovada forma de vida compartida.

### Promover una agricultura familiar razonable

- > El futuro de la agricultura europea debe permitir el mantenimiento de un modelo agrícola diversificado y multifuncional basado en la explotación familiar. Este modelo incluye la gestión de los capitales de la familia, pero también la autonomía del titular, en un modo de explotación respetuoso con los recursos naturales, con el medio ambiente y con el entorno que acoge a toda la diversidad de sus actividades.
- > Se trata de una agricultura anclada en los territorios, sobre todo en términos de empleo y de valor añadido, excluyendo las formas de concentración a gran escala o de acaparamiento de tierras y de instrumentos de producción.
- > Este modelo de agricultura favorece así las dinámicas sociales y económicas de estos territorios, contribuyendo a responder a los retos en términos de innovación, ordenación territorial y demandas sociales, sobre todo en materia de evolución de las *filiales*, de economía circular y colaborativa, de seguridad y de trazabilidad alimentaria. Ello contribuye también a acercar la agricultura a otros sectores de actividad.
- > Los modelos innovadores basados en la diversificación son demandados porque promueven tanto la creación de valor añadido territorial como la noción de anclaje en el territorio y de trazabilidad de las producciones.
- > La agricultura y la silvicultura, así como los diversos sectores conectados a ellas, son sectores de actividad que estructuran el desarrollo rural, por lo que los agricultores y los silvicultores deben ser reconocidos como *partners* de los demás actores en pro del desarrollo territorial. Reducir el medio rural a las funciones agrícolas y/o recreativas constituiría un empobrecimiento de la sociedad en su conjunto.

### Invertir en formación e innovación

- > La formación es un elemento clave en el desarrollo de los territorios rurales. En ese con-

texto, la implantación de centros de formación (sobre todo, superiores) en las áreas rurales debe ser una componente importante de toda estrategia de desarrollo. De este modo, puede estimular su carácter atractivo para los jóvenes, así como impulsar la emergencia de nuevos empresarios entre la población residente, promover la transmisión de las explotaciones agrarias y crear empleo.

- Se constata hoy un cambio de paradigma del desarrollo, que contribuye a superar los conceptos habituales de la formación y abre la puerta a la elaboración de nuevos cursos y carreras formativas en respuesta a las necesidades planteadas por oficios y profesiones emergentes. Para que se produzca un acompañamiento eficaz de estas nuevas demandas, se necesita prestar mayor atención a las señales que surgen en el medio rural y que marcan el camino de un modelo de desarrollo innovador.
- Los jóvenes que viven en los territorios rurales son un elemento fundamental de su futuro potencial social y económico. Si se les construyen itinerarios de formación a escala de los territorios europeos interconectados, serán mañana los actores de otro modelo de desarrollo, más transversal y más europeo. Hace falta crear este capital compartido de formación europea, una formación que esté orientada a las necesidades de los territorios rurales y se base en enfoques donde los diversos sujetos puedan compartir sus saberes y enriquecerse mutuamente para luego poder reinvertir sus capacidades y conocimientos en los propios territorios.
- Los territorios rurales son territorios de innovación. Esto no se reduce al sector agrario, sino que se expresa también en modelos integrales de desarrollo y en la colaboración entre los diversos sectores de actividad. Ello implica realizar un esfuerzo creciente de la comunidad científica para promover interrelaciones más fuertes con los actores del medio rural y para desarrollar estudios que permitan un mejor conocimiento del capital y de las potencialidades de las áreas rurales europeas. Estos partenariados deben poder apoyarse en redes de comunicación de alta calidad. El apoyo a formas de innovación concreta (*fabs labs...*), sociales y organizacionales (economía social, circular...), debe ser fuerte, constante y adecuado.
- El aprendizaje de una cultura de evaluación por los actores de los territorios rurales debe también permitir una mayor eficacia y eficien-

cia de los proyectos de desarrollo, así como una mayor sostenibilidad de los procesos impulsados por dichos proyectos.

### Vivir y compartir la cultura

- En el transcurso de medio siglo, los espacios rurales han sufrido profundas transformaciones. Son hoy espacios multifuncionales en constante mutación, donde se inventan nuevas formas de vivir, trabajar, habitar, producir, relacionarse, establecer intercambios, soñar y diseñar el futuro. Los espacios rurales se sitúan en el contexto de tener que reinventar su futuro respecto a la cultura digital, a la evolución de la economía, a la evolución de los usos y costumbres y a cambios sociales de gran profundidad. En este sentido, su dimensión cultural constituye un recurso de futuro para el territorio europeo, ya que es portador de una diversidad de identidades, de capacidades y de modos de vida de las personas, además de ser el sostén de una democracia local plural y abierta.
- Los actores culturales (privados y públicos) proponen innovaciones y experiencias de diverso orden:
  - Nuevas lógicas de implicación para salir de las políticas de oferta y demanda, situando el centro del desarrollo de los territorios en las personas, libres e iguales en dignidad, según la Carta de Derechos Fundamentales.
  - Nuevos modelos locales de organización, más colectivos y transversales, sobre todo desde una perspectiva de equidad territorial, con los actores rurales investidos de actitudes solidarias y abiertas a otros sectores y a otros territorios.
  - Nuevos modelos económicos solidarios que reposan en los nuevos usos ciudadanos, en una economía de proximidad y en el desarrollo de nuevas actividades ligadas a mutaciones tales como el paso de la cultura analógica a la digital (e-cultura, e-comercio, e-educación).
  - Nuevas prácticas culturales que se viven, se reinventan y se hibridan en una diversidad de actores (ecologistas, sociales, económicos...); de esa diversidad, de su intercambio y de sus valores compartidos, nace la innovación; la dimensión cultural lleva consigo esta capacidad de resiliencia, de creación y de cooperación entre las perso-

▼  
**Es imperativo para los territorios rurales que se ponga en marcha una política ambiental europea, integrada, transversal e innovadora, que favorezca el establecimiento de un marco estable a largo plazo y que propicie las inversiones en el medio rural**

nas para una mejor forma de vida, especialmente en los territorios rurales.

- Innovaciones sociales que unen economía y democracia plurales para reinventar el entorno democrático y permitir la construcción compartida del interés general y de formas nuevas de gobernanza territorial.

**El rol de los territorios rurales como actores fundamentales en la respuesta al desafío del cambio climático**

- > Como principales tenedores de yacimientos de recursos renovables, los espacios rurales son vanguardia de la transición energética y, por tanto, actores clave en este proceso. Ellos pueden destacar tanto en la concepción como en la puesta en marcha de la producción y distribución energética de manera descentralizada, una estrategia que puede ser muy bien adaptada a las necesidades específicas de las regiones y las colectividades rurales. En las regiones rurales, los procesos de valorización racional e integrada de fuentes locales y renovables de energía, tales como la biomasa, la solar (térmica o fotovoltaica), la eólica, la hidroeléctrica..., pueden desarrollarse de acuerdo con su singular tipología y sus especificidades territoriales.
- > Es imperativo para los territorios rurales que se ponga en marcha una política ambiental europea, integrada, transversal e innovadora, que favorezca el establecimiento de un marco estable a largo plazo y que propicie las inversiones en el medio rural. Esta política debe integrar instrumentos de comunicación, de resolución de conflictos y de modelos de participación ciudadana, y desarrollar estudios e investigaciones destinados a fomentar la neutralidad energética.
- > A escala de cada territorio, una estrategia energética es un pilar de desarrollo si se acompaña, o incluso es precedida, de un verdadero cambio cultural de los decisores, de los empresarios y de los ciudadanos.
- > En un modelo energético integrado y sostenible, que gire en torno a la creación de valor añadido intrínseco y territorial, debe evitarse todo despilfarro de los recursos primarios y de los alimentos, así como el deterioro de tierras de cultivo valiosas (por ejemplo, evitar que fértiles tierras para el cultivo del maíz o el trigo sean destinadas a la producción de biocarburantes). La producción de energías re-

novables es una oportunidad medioambiental y económica (diversificación de fuentes de renta de los agricultores), y en ella los residuos agrícolas, la madera..., son recursos que se pueden movilizar en dicha dirección.

- > Para alcanzar una mejor eficiencia energética y mejorar la protección del medio ambiente, los espacios rurales deben desarrollar redes innovadoras de movilidad (movilidad basada en la demanda) adaptadas a la escala y las necesidades específicas de los espacios rurales. Y yendo aún más lejos, parece necesario trabajar en el tema de la movilidad postpetróleo en el medio rural, lo que permitiría anticiparse al problema social que podría provocarse cuando se produzca un aumento del precio del petróleo.
- > Los “circuitos cortos” de comercialización y la llamada “economía circular” se desarrollan en los territorios rurales para responder al reto de la movilidad local integrada y de las crecientes necesidades de intercambio. El apoyo al desarrollo de un fuerte sector agrario y forestal debe reposar en una economía circular que esté al servicio de una satisfacción equilibrada de las necesidades sociales en materia de energía, alimentación y materias primas de origen biológico. La economía circular es un medio de relocalizar el valor añadido y el empleo en los territorios.

**Política europea para los territorios rurales europeos en el horizonte pos-2020**

La UE y los Estados miembros deben crear y poner en marcha una política que permita reforzar la capacidad de los territorios rurales para elegir las orientaciones que más les convengan, así como para reforzar el poder de iniciativa y la movilización de los actores rurales, y descubrir y poner en valor todo el potencial de desarrollo económico y el valor añadido (social, territorial y económico) que pueda existir en las áreas rurales.

Las futuras políticas europeas después de 2020 deberán cumplir las siguientes pautas: ser compatibles con la sostenibilidad de las zonas rurales; reconocer a los territorios rurales como espacios de desarrollo y como actores necesarios para responder a los desafíos de la UE; poner en valor el potencial de diversidad de los territorios rurales al servicio de una dinámica común en toda la Unión, sin dejar ningún territorio en situación de abandono; dar prueba de transpa-

rencia y visibilidad para mejorar su aceptación; sostener de manera efectiva las iniciativas locales y prever para ello procedimientos simples y accesibles que faciliten la articulación entre los polos de desarrollo y entre las diversas estrategias, y promover el funcionamiento en red de los territorios rurales para obtener la masa crítica necesaria.

### Un enfoque estratégico transversal

La red europea RED propone adoptar un modelo novedoso que reivindique la presencia de la dimensión rural en el conjunto de las políticas, del mismo modo que está ya presente la dimensión de igualdad hombre-mujer. Con ello se dispondría de una perspectiva transversal de la ruralidad integrada en dichas políticas y se podría asegurar que, a los territorios rurales y a los actores que allí residen, se les reconozca una especie de cuota de igualdad.

Para alcanzar el objetivo de la cohesión territorial (no bien respetado en las políticas actuales) y el del equilibrio campo-ciudad conviene que se respeten los principios que denominamos “3E” en nuestra propuesta:

- > “Equilibrio rural-urbano”, a incluir como principio básico en el conjunto de las políticas europeas a la manera de la igualdad hombre-mujer.
- > “Igualdad” (*Egalité*) de derechos para todos los ciudadanos, ya vivan en los pueblos y ciudades o en los territorios rurales (en consonancia con lo que se establece en la Carta de Derechos Fundamentales).
- > “Equidad” en la distribución de los medios entre todos los actores sociales y entre todos los territorios, de modo que puedan explotarse de manera adecuada las capacidades de intercambio y las competencias de cada uno, compensándose las especificidades inherentes a los territorios rurales.

Para ello, la futura política europea en favor de los territorios rurales debe basarse en dos declaraciones de intenciones fuertes y explícitas:

- > Reconocer a los territorios rurales su contribución a los objetivos europeos (crecimiento, organización social, modo de vida, Estrategia 2020, desarrollo sostenible...), enfatizándose el valor y la riqueza que representan su diversidad. Esto incluiría un esfuerzo creciente de la comunidad científica para un mejor conocimiento del capital humano y del potencial que encierran los territorios rurales de la UE.

Haría falta para ello superar el actual enfoque estadístico, que no permite (o lo permite mal) integrar las iniciativas rurales, y también haría falta adaptar los actuales indicadores de medida que se utilizan en el marco de dicho enfoque.

- > Obligar a que se respeten los principios “3E” en todas las políticas europeas.

### La implementación de la nueva política de desarrollo de los territorios rurales y su financiación

El objetivo de esta nueva política debe ser movilizar los territorios rurales mediante la creación de “polos de desarrollo e innovación”. Todo ello en estrecha y equilibrada relación con los centros urbanos, a fin de poner en valor las ventajas comparativas de los territorios y de sus habitantes, y de alcanzar la cohesión social y territorial a escala de la UE y a escala regional.

### Una estrategia de “polos de desarrollo”

A nivel infrarregional, que es el de los “polos de desarrollo”, la coherencia entre las medidas adoptadas por la UE debe asegurarse respecto a los objetivos formulados en una “Estrategia de polos de desarrollo” (EPD). Su puesta en marcha, a través de los diferentes fondos estructurales susceptibles de ser aplicados en los territorios rurales, debe inspirarse en el Marco Estratégico Común, cuyos objetivos generales han de ser la referencia común que dé coherencia a los diversos programas. Una atención especial debe darse al objetivo de lograr una verdadera integración de las ayudas financieras a la hora de poner en marcha los programas a nivel local. La diversidad histórica de las orientaciones y enfoques en la gestión de los fondos europeos puede generar dificultades y resistencias en las diversas estructuras administrativas; para evitarlo, sería necesario realizar un trabajo específico que garantice aprovechar el potencial de iniciativa de los actores locales.

### Una gobernanza colaborativa

Para facilitar su puesta en marcha en cada territorio y asegurar la coherencia entre las ayudas europeas “multifondos”, la red europea RED pide que la Comisión Europea tome la iniciativa de

crear un nuevo instrumento de cohesión territorial: el Grupo Europeo de Desarrollo Territorial (GEDT). Superando la experiencia de los GAL-Leader y las más recientes experiencias de la estrategia DLCL, estos nuevos grupos permitirían, sobre un territorio concreto (que podría ser incluso transregional o transfronterizo), facilitar y acompañar el desarrollo de acciones que contribuyan a reforzar la cohesión económica y social. Ello permitiría también que coexistieran en los nuevos GEDT la filosofía y experiencia acumulada por los grupos Leader, integrando a los actuales GAL en aquellos para lograr una estrategia más integrada de desarrollo de los territorios. Los GEDT, como instrumento facilitador de la coherencia de las políticas europeas a nivel de cada territorio, estarían, sobre todo, encargados de poner en marcha los programas y proyectos de desarrollo territorial financiados por la UE a través de los diversos fondos. Los GEDT serían también el elemento privilegiado para favorecer el diálogo rural-urbano.

### Una financiación transversal y una ingeniería territorial

En este asunto es necesario constatar dos cosas. La primera es que en la estructura actual de los fondos europeos persiste el malentendido de la mal llamada “política de desarrollo rural”, cuyos medios específicos están, de hecho, ligados a la agricultura. Conviene salir, por tanto, de la situación de impasse que provoca el hecho de que el desarrollo rural territorial continúe dentro del segundo pilar de la PAC. Si la estructura de la PAC se mantiene después de

2020, el segundo pilar no debe continuar llamándose “desarrollo rural”. El cambio de nombre es para nosotros un elemento indispensable para darle coherencia a nuestra propuesta de programación pos-2020.

La segunda constatación es que, en el futuro, la PAC debe continuar cumpliendo su misión de apoyo a la agricultura en todas sus dimensiones (productiva y territorial). En este sentido, la agricultura es un elemento fundamental de desarrollo de los territorios rurales y su actividad debe continuar siendo apoyada por un fondo agrícola europeo que garantice la capacidad de los agricultores para producir y cumplir con las demandas que reciben de la sociedad, así como que les asegure las inversiones necesarias.

Pero la futura financiación europea de las políticas de desarrollo de los territorios rurales debe basarse en la lógica del “multifondo”, en el sentido de que todos los fondos europeos contribuyan a su financiación. La PAC no puede ser, como hasta ahora, el único instrumento para financiar el desarrollo de los territorios rurales. Decir que la multifuncionalidad de la agricultura contribuye al desarrollo rural, no es una respuesta suficiente, ya que otros sectores socioprofesionales deben ser movilizados para un desarrollo sostenible, diversificado y equilibrado de la sociedad rural.

Todas las políticas de la UE y la asignación del conjunto de los medios financieros deben respetar los principios “3E”. Eso implica también reforzar la capacidad de los actores rurales para inscribirse en estas políticas y participar en el proceso de atribución y captación de medios de financiación. Es por ello que se hace necesario disponer de una buena “ingeniería territorial”. ■

#### ▼ Notas

Traducción del francés realizada por Eduardo Moyano y F. González de Canales.

<sup>1</sup> “En un sistema económico que no garantiza el crecimiento continuo, el medio rural guarda una capacidad real de adaptarse a los cambios indispensables, así como a las nuevas formas de vida social y económica que aparecen en el futuro” (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio, Valencia, 1978).

<sup>2</sup> “Un polo de desarrollo rural es un espacio habitado de características predominantemente rurales, donde las evoluciones sociales, económicas y espaciales son conducidas en el marco de un proyecto de desarrollo integrado y de prospectiva. El polo rural no es una aglomeración, sino un territorio rural en su conjunto, que puede, por tanto, incluir uno o varios pequeños pueblos. El proyecto territorial de desarrollo determina los objetivos y los resultados a corto, medio y largo plazo. Necesita orientaciones que guíen la estrategia de desarrollo, así como los medios humanos y materiales necesarios para alcanzar los objetivos planteados y los resultados previstos. La sociedad civil (los actores públicos y privados) debe ser la protagonista de su elaboración y de su gestión” (Glosario de la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio, CEMAT).

<sup>3</sup> La terminología actual (zonas periurbanas o periféricas, coronas urbanas...) ya no se corresponde con la situación provocada por la extensión creciente de las áreas metropolitanas, donde el contexto espacial de los territorios rurales es muy variable.