



La PAC y el desarrollo rural después de 2013

¿Integración o separación?

Eduardo Moyano Estrada
emoyano@iesa.csic.es
IESA-CSIC

Desde que se aprobó la Agenda 2000 en la que se estructuraba la PAC en dos pilares, el desarrollo rural ha estado indisoluble (y confusamente) unido a la política agraria europea, como una especie de subproducto integrado en el segundo pilar. Y digo confusamente porque lo que realmente se integraba en ese segundo pilar era un conjunto de acciones típicas de las políticas de estructuras agrarias (mejora de las explotaciones, instalación de jóvenes, jubilación anticipada, programa agroambiental...). De este modo, el mal llamado pilar del desarrollo rural respondía a una concepción restrictiva (agrarista) del desarrollo de las áreas rurales, dirigido a los agricultores como sus principales protagonistas.

Paralelamente a las acciones del segundo pilar se ha venido implementando, al margen de la PAC, otra política de desarrollo rural, financiada por la iniciativa Leader y basada en acciones destinadas a la diversificación de actividades en los territorios rurales. Ha sido una política dirigida no a los agricultores, sino al conjunto de la población rural, teniendo por objetivo promover la cooperación entre todos los actores sociales y económicos para, de forma ascendente y participativa, poner en marcha estrategias destinadas al desarrollo de las áreas rurales.

De este modo, han coexistido durante varios

años dos formas de entender las políticas de desarrollo rural: una de orientación agraria (integrada en el segundo pilar de la PAC), y otra de orientación territorial (integrada en la iniciativa Leader).

La aprobación en 2005 del Reglamento 1698/2005, de Desarrollo Rural, significó integrar en el marco de la política europea las orientaciones agraria y territorial del desarrollo rural. En efecto, las acciones Leader se integraban en el citado reglamento, con lo que dejaban de ser ya una iniciativa (experimental) de la Comisión Europea para formar parte de forma permanente de una política europea de desarrollo rural financiada por un fondo específico (el Feader).

Ambas orientaciones (agraria y territorial) se han materializado en acciones concretas, vertebradas en los tres ejes del citado reglamento: en el primer Eje, acciones inspiradas en el enfoque agrario del desarrollo rural (modernización de estructuras agrarias, mejora de la competitividad del sector agroalimentario...); en el tercer Eje, acciones típicas del enfoque territorial (diversificación de actividades), procedentes de la anterior iniciativa Leader, y en el segundo eje, acciones basadas tanto en el enfoque agrario (programa agroambiental) como en el territorial (red Natura 2000).

Tras cinco años desde su aprobación, el proceso de implementación del Reglamento de Desarrollo Rural y del fondo Feader en los distintos



▼
Las redes de desarrollo rural ven con preocupación cómo, al desaparecer la iniciativa Leader, los grupos de acción local se encuentran en un preocupante terreno de inseguridad jurídica, quedando indefinidas sus funciones como entes promotores del desarrollo

países de la UE ha mostrado serias dificultades para hacer efectiva la integración en una sola política de los enfoques agrario y territorial del desarrollo rural. En la práctica, lo que realmente se ha producido ha sido una fragmentación de los distintos ejes y una disputa por los recursos del Feader entre, de un lado, los grupos de intereses agrarios (organizaciones profesionales y cooperativas) y, de otro lado, los grupos de desarrollo rural (vertebrados en sus correspondientes redes regionales, nacionales y europeas), uniéndose a esa disputa las asociaciones ambientalistas (en todo lo relativo a los recursos para la Red Natura 2000).

En ese escenario, las organizaciones agrarias se resisten a que los recursos de la PAC (que, con un sentido patrimonialista y corporativo, los consideran una conquista del sector agrario) sean transferidos a unas acciones de desarrollo rural que, desde su punto de vista, no benefician a los agricultores, sino al conjunto de la población, como si los agricultores no formaran parte de ella ni habitaran en las áreas rurales. No aceptan que, en un contexto de crisis alimentaria como la actual (en la que habría que activar de nuevo las políticas agrarias de tipo productivista), se restrinjan los fondos destinados a la PAC. A lo sumo, y como mal menor, lo que aceptan (a regañadientes) las organizaciones agrarias es que puedan transferirse recursos del primer pilar a financiar políticas de estructuras agrarias (Eje 1 del Feader), pero no a financiar acciones ambientales (Red Natura 2000) ni de desarrollo territorial (Eje 3), que no consideran propias de los agricultores. No ven la necesidad de mantener integrados en una sola política europea los enfoques agrario y territorial, al entender que la prioridad de la PAC debe ser el desarrollo de la agricultura, y que los recursos destinados a esta política agraria no deben estar sometidos a restricciones basadas en razones vinculadas a la cohesión de los territorios rurales.

Por su parte, las redes de desarrollo rural ven con preocupación cómo, al desaparecer la iniciativa Leader, los grupos de acción local se encuentran en un preocupante terreno de inseguridad jurídica, quedando indefinidas sus funciones como entes promotores del desarrollo, y dependiendo su continuidad de las decisiones que, en cada territorio, adopten los responsables políticos. Observan con decepción cómo la integración de los enfoques agrario y territorial en el Reglamento de Desarrollo Rural, y la inclusión (en su Eje 3) de las acciones destinadas a la diversificación de actividades y de la propia

metodología Leader (ascendente y participativa), no han conducido a una consolidación de la política de desarrollo rural/territorial, sino todo lo contrario. Comprueban, en definitiva, que la anhelada integración agrotitorial sólo ha servido para reducir los recursos destinados al desarrollo de los territorios rurales y para situar a los grupos de acción local en una grave situación de indefinición e inseguridad.

Finalmente, los grupos ambientalistas, especialmente interesados en la buena aplicación de las directivas Aves y Hábitat en los espacios naturales europeos, observan que, con la fragmentación de las acciones contempladas en el mencionado Reglamento de Desarrollo Rural, se han reducido los recursos destinados a la implementación de esas directivas en las áreas de la red Natura 2000 (Eje 2), en beneficio de los destinados a la modernización y competitividad de la agricultura (Eje 1), que superan en muchos países la mitad del fondo Feader. Al igual que los grupos agrarios y rurales, aunque por otras razones, tampoco perciben los grupos ambientalistas que la integración agrotitorial y la inclusión de la red Natura 2000 en el Eje 2 del citado reglamento haya tenido efectos positivos para la sostenibilidad de los espacios naturales europeos, ni consideran que se haya dado un paso adelante en la política ambiental de la UE.

Ante el nuevo escenario financiero 2014-2020, y a la vista de las reacciones de los distintos grupos de intereses, cabe preguntarse si tiene sentido mantener el actual modelo de integración agrotitorial del Reglamento de Desarrollo Rural como segundo pilar de la PAC, cuando ninguno de esos grupos están satisfechos con su palicación, o si, por el contrario, habría que buscar nuevos modelos de conexión entre las dimensiones agraria, ambiental y territorial. Serían unos modelos que permitieran avanzar en la modernización de la agricultura sin dificultar el desarrollo de los territorios rurales, y que posibilitaran seguir por la senda de la sostenibilidad social, económica y ambiental de los territorios rurales sin entorpecer el desarrollo de la agricultura y la mejora de su eficiencia y competitividad.

Por la separación de las políticas agraria y territorial

Ante el balance insatisfactorio del Reglamento de Desarrollo Rural y ante el comienzo de las discusiones, a nivel político, sobre la reforma de la PAC con la perspectiva del nuevo escenario financiero,

se abren interesantes debates sobre cómo orientar las futuras políticas agraria y rural de la UE.

En esos debates se reconocen las dificultades prácticas que encierra el loable objetivo de integrar los enfoques agrario y territorial, coincidiendo en ello con las ya mencionadas posiciones de las organizaciones agrarias, las redes de desarrollo rural y los grupos ambientalistas. De ahí que no deba sorprender que se esté comenzando a plantear la conveniencia de separar, de un lado, las políticas agrarias, cuyo objetivo debería ser impulsar una nueva fase de modernización de la agricultura europea, y de otro, las políticas orientadas al desarrollo y la cohesión de los territorios rurales. Esa es la cuestión que quiero plantear en este artículo.

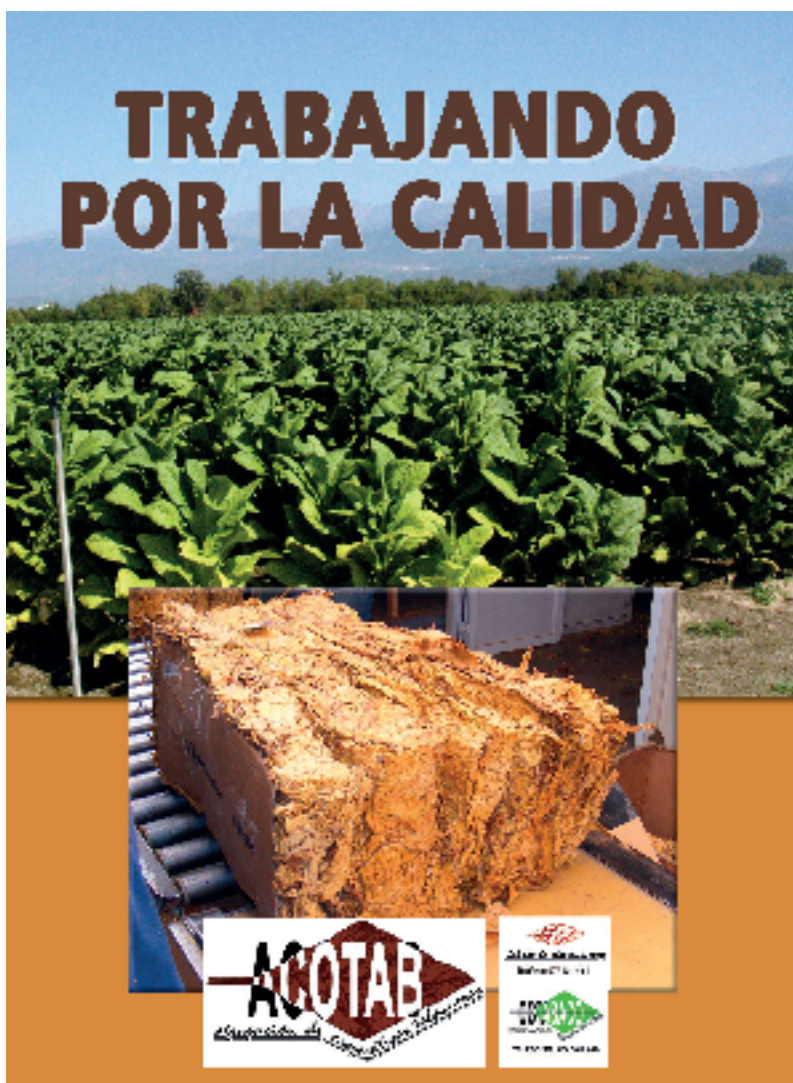
En el fondo lo que planteo es lo siguiente; si en el marco de la actual situación alimentaria, la agricultura tiene que ser de nuevo reactivada en su dimensión productiva para satisfacer la demanda de

alimentos de la población europea y mantener su posición en los mercados mundiales, creo que sería necesario implementar una política agraria guiada, de nuevo, por una lógica orientada a la producción y centrada, sobre todo, en lo que se refiere a la modernización y competitividad de los sistemas alimentarios, sin que ello suponga ignorar las exigencias ambientales y las implicaciones territoriales de la actividad agrícola y ganadera.

Este planteamiento significa, de algún modo, situarse en un escenario marcado por la reactivación del discurso productivista, si bien atemperado hoy por el ya irreversible avance de la sostenibilidad ambiental (que impone a la actividad agraria controles ambientales para reducir sus externalidades negativas), la eficiencia (con su efecto limitante sobre la explotación de los recursos naturales, especialmente en lo que se refiere al uso del agua, a la utilización de maquinaria y al uso de insumos) y la calidad y sanidad alimentaria (como exigencia cada vez más evidente de los consumidores), además de por las restricciones que impone la OMC en la aplicación de determinados mecanismos de intervención.

Planteo, incluso, la necesidad de potenciar una política agraria de clara vocación productiva, que gire en torno a un solo pilar y a un solo fondo concentrando el actual primer pilar de la PAC y parte del segundo pilar (todo el primer Eje del reglamento de desarrollo rural y parte del segundo Eje). Sería un fondo y un pilar destinados a financiar las acciones dirigidas a regular los mercados, mejorar la competitividad del sector agrario y modernizar las estructuras de las explotaciones agrícolas y ganaderas, pero también a conceder incentivos adicionales para que los agricultores, sin abandonar la vocación productiva, afronten el reto de la multifuncionalidad y las implicaciones territoriales y ambientales de su actividad.

En resumen, sería potenciar una política agraria que, en la medida en que genere un sector agroalimentario eficiente y competitivo, pueda contribuir al desarrollo de las áreas rurales, pero sin tener que competir (a la hora de acceder a los escasos recursos públicos que se prevé para la PAC en el nuevo escenario financiero) con una amplia y variada política de desarrollo territorial cuyo destinatario es la población general y cuya lógica no es económico-productiva (ya que su objetivo es fijar población, diversificar actividades, generar infraestructuras, preservar el entorno natural y paisajístico y mejorar la calidad de vida en esos territorios). Esta política de desarrollo territorial (formada a partir de las acciones ambientalistas del segundo Eje y de las de di-





versificación de actividades del tercer Eje) debería ser objeto no de la DG-Agricultura, sino de la DG-Regional, y ser financiada no con los recursos de la PAC, sino con otros fondos (por ejemplo, el FEDER y los fondos de cohesión), contribuyendo también a ello los recursos procedentes de la cofinanciación por parte de los gobiernos nacionales y regionales. A nivel nacional, esa política debería ser implementada no por los departamentos de agricultura, sino por agencias interdepartamentales.

En definitiva, lo que propongo para el debate es lo siguiente; si no es posible (por las dificultades que encierra) ni conveniente (por las características del nuevo escenario), integrar los enfoques agrarios y territoriales en el marco de una política común europea, al no tener tampoco los apoyos políticos y sociales necesarios (a la vista de las po-

siciones de las organizaciones agrarias, rurales y ambientalistas), ¿no sería mejor apostar por la separación de la política agraria y la política de desarrollo de los territorios rurales, dotándolas de sus propios fondos y de sus propios instrumentos de actuación, y estableciendo los mecanismos de coordinación que sean necesarios?

Sea cual fuere el modelo a debatir, lo importante es que no sea fruto de disputas por espacios de competencia, poder e influencia entre ámbitos institucionales, ni resultado de ejercicios de ingeniería financiera (tal como ocurrió, en parte, en el diseño del Reglamento de Desarrollo Rural y en la creación del Feader), sino que sean propuestas bien pensadas y con posibilidades reales de funcionar adecuadamente contribuyendo al desarrollo de la agricultura y al desarrollo y cohesión de los territorios rurales. ■