



PONENCIA

Implicaciones de las estrategias en la gestión

Autor: Felipe González de Canales y López-Obrero

Cargo: Secretario General

Institución: Red Estatal de Desarrollo Rural REDER

Quiero expresar mi agradecimiento y mi reconocimiento al excelente trabajo de los artífices de CONAMA en particular a su presidente Gonzalo Echagüe Méndez de Vigo, con quien me honro en colaborar, en ese empeño por mostrar las acciones a favor del medioambiente como algo, no solo necesario sino de interés para el conjunto de la sociedad.

El Grupo de Trabajo de Desarrollo rural Sostenible y Cohesión territorial, enmarca dos objetivos prioritarios en todas las actuales políticas de Desarrollo Territorial, como el proceso que se aplica en el medio rural de forma global e intersectorial, que exige la participación activa de la propia población en un proceso endógeno apoyado en la acción subsidiaria de las Administraciones y de otros agentes externos. Mediante este proceso se pretende una mejora de las condiciones de vida y trabajo que lleve consigo la creación de empleo y riqueza, compatible con la preservación del medio y del uso sostenible de los recursos naturales¹, (más comprensivo que el tradicional desarrollo rural) y que tomo como esenciales en mi exposición:

a) Marco y motivaciones actuales

Nos encontramos en una difícil encrucijada en la U.E, por la situación económica general y por encontrarnos en pleno debate sobre el futuro de la PAC.

El Presidente Durao Barroso, habla de reducir el presupuesto de la PAC en un 15%, el Reino Unido de congelar el presupuesto general² y reducir el de la PAC, y el Comisario de la DG- Agri Dacian Ciolos³, pretende conservar alrededor del 35% del presupuesto de la UE-27, introduciendo algunas modificaciones,

conservando los dos pilares, disminuyendo el peso del primero e incrementando el del segundo, en base a que los agricultores reciban más fondos por esta segunda vía, con compromisos medioambientales y a través de las zonas desfavorecidas. Teniendo en cuenta que las ayudas directas se distribuyan en buena parte entre todos los agricultores de la UE-27.

Desgraciadamente estas previsiones económicas negativas, cuyo debate se iniciará de inmediato, toda vez que el comisario Ciolos, ha presentado toda la propuesta programática al Parlamento Europeo de la Comisión Europea el 18 de noviembre de 2010, Parlamento Europeo, y a la opinión pública que desde el Tratado de Lisboa, tiene más competencia y hará el debate largo y difícil hasta alcanzar el oportuno consenso entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión-la única que tiene capacidad de proponer.

¹ Monografías 24 CSIC, equipo coordinado por Felipe González de Canales

² Buena prueba es el rechazo al acuerdo presupuestario 2014/2020 a causa del veto inapropiado de reino Unido y que obligará posiblemente a prorrogar las actuales, con efectos negativos sobre algunas políticas comunes iniciadas en el período anterior

³ Ha abierto un debate en base a dos cuestiones sobre la PAC, Agricultura y Desarrollo Rural cuyas conclusiones presentó en la Conferencia sobre la PAC después de 2013 celebrada en Bruselas el 19/20 de julio de 2010

En este contexto se viene manteniendo un debate entre agraristas (agricultores y técnicos agrónomos) y ruralistas (redes de desarrollo rural, medioambientalistas, forestales, etc), qué también se vive en el seno de la Comisión Europea entre al Dg Agri y la DG Regio⁴, sobre donde debe situarse el Desarrollo rural-territorial”. La DG Regio junto con los ruralistas apuesta claramente por el desarrollo territorial, que introduce entre otros elementos innovadores los “polos rurales”, como lugar en donde centrar las distintas medidas de desarrollo. En cualquier caso una apuesta más ambiciosa que lo manifestado hasta ahora por el Comisario Ciolos en cuanto al desarrollo rural se refiere.

b) Qué PAC ambicionamos se aplique después de 2013

Es cierto que se está generalizando la afirmación:

La agricultura es un bien estratégico y el Medio Rural es un patrimonio a preservar y mantener vivo y activo.⁵

Ambas realidades se necesitan y coadyuvan en el territorio, a preservar el paisaje, el medio ambiente, al desarrollo económico y a la lucha contra el cambio climático. En ellas ahonda sus raíces nuestra cultura, patrimonio y en definitiva el modelo europeo de civilización (con sus raíces griega, romana, judeo-cristiana).

Nuestros diversos territorios, y sus múltiples posibilidades para producir alimentos abundantes, seguros y de calidad, espacios de ocio, de rica biodiversidad, 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: 85% del territorio y 36% 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 1000 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.

Por todo ello abogamos porqué España disponga de su propio proyecto sobre la reforma de la PAC 2014-2020, que asuma el deseado equilibrio entre una agricultura rentable y competitiva y un medio rural vivo y atractivo para la inversión y las familias.

Asumiendo la responsabilidad que como Red de asociaciones de desarrollo rural de ámbito estatal y como aportación al Proyecto español de desarrollo rural y en el Marco de la Estrategia Europea 2020 realizamos estas propuestas.

⁴ Abrió en 2009 un debate en base al Libro Verde de la Cohesión Territorial de gran interés para el mundo rural

⁵ Conclusiones Conferencia Internacional “Desarrollo Rural-Territorial en la UE después de 2013. Santiago de Compostela 27 y 28 de mayo de 2010 REDER

c) Instrumentos para aplicar a la política de desarrollo Rural-Territorial 2014/2020 en la UE

c.1) Grupo Europeo de desarrollo Territorial: (GEDT)⁶

Incorporando las experiencias y procesos de los GAL LEADER y de los proyectos de cooperación transnacional, el Grupo Europeo de Desarrollo Territorial (GEDT) permite, 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 Unión, cualquiera que sean los fondos estructurales que se incorporen. Para remarcar esta iniciativa, la Comisión debe estudiar la promoción de un nuevo instrumento: Iniciativa Comunitaria que verdaderamente permitan el éxito de la dinámica LEADER, promoviendo eficazmente el partenariado local y la cohesión territorial. Para ello la Comisión debería adoptar una iniciativa similar a la del Grupo Europeo de Desarrollo Territorial, superando las actuales trabas administrativas, regionales o internacionales que le impide desenvolverse en el interior del espacio común europeo, y en particular en su propio territorio, Establecido y confirmado jurídicamente que son asociaciones independientes y con un rol propio, al margen de la oportunidad de recibir fondos públicos, para las acciones de desarrollo que en ningún caso son comprensiva de toda su actividad y menos excluyente de otras acciones cofinanciadas por otros fondos públicos nacionales o de la UE

Además de las iniciativas de diversificación, pequeñas y medianas empresas industriales y agroalimentarias, etc., y la mejora de los núcleos rurales, el GEDT debe prestar especial atención a todas las iniciativas que tienen que ver con la mejora de la calidad de vida: infraestructuras, servicios a la población (social, sanitarios, educación,...), polos de desarrollo rural, NTIC, ordenación del territorio; recuperación de la dinámica y promoción social, formación y proyectos territoriales. De tal manera que los agentes de desarrollo local sean más unos animadores socio-económicos y culturales que técnicos administrativos; por último, la innovación y la cooperación interregional y transnacional.

Desde que en agosto⁷ de este año los cuatro Comisarios⁸ que dirigen los fondos estructurales, se dirigieron por carta de dominio público a José Manuel Durao Barroso, Presidente de la Comisión Europea, proponiéndole la elaboración de un “marco estratégico común a nivel de la UE”, aunque a veces operan juntos“, se proponen reforzarlo, en consonancia con las prioridades de las Directrices Estratégicas de la Europa 2020, al tiempo que ayudaría a limitar la fragmentación de los diferentes instrumentos y permitiría una mejor priorización de la financiación de la UE.

⁶ Una política para los territorios rurales después de 2013 (Asistencia REC e IDC)

⁷ Carta de los cuatro comisarios a al Presidente de la Comisión Europea “Bruselas, 31 agosto 2010. CAB/D (2010) 510

⁸Johannes Hahn Comisario de la Comisión Europea en Política regional, Maria Darnaki Comisaria de la Comisión Europea en Pesca, László Andor Comisariode la Comisión Europea en FSE, y Dacián Ciolos Comisario de la Comisión Europea en Agricultura y Desarrollo Rural

En este contexto, insistimos que la Comisión y el gobierno español debe analizar nuestra propuesta de lanzar una nueva iniciativa Comunitaria que refuerce la gobernanza, facilitando la constitución de partenariados locales, capaces de concertar con las administraciones correspondientes (UE, Estatal, Regional, local) y con suficiente masa crítica para elaborar su propio proyecto de desarrollo territorial en el que se incluyan actuaciones más allá de los conciertos con una u otras administraciones, consolidando su personalidad jurídica como Asociación de Desarrollo, con objetivos, medios y proyectos propio.

c.2) Los Polos de Desarrollo⁹

Una aportación inestimable al conjunto de la sociedad a través de su aportación a la cohesión económica y social en todos los territorios.

Los territorios rurales tienen sus raíces en la diversidad de culturas, así como en el patrimonio natural, arquitectónico e histórico que fundamenta la identidad europea. La referencia al territorio y la cohesión entre generaciones son tradicionalmente fuertes en los territorios rurales.

Los polos de desarrollo son espacios de actividad, cultura, y producción de bienes y de servicios, por lo que contribuyen al bienestar del conjunto de la sociedad. Proporcionan respuestas a las demandas sociales en materia de naturaleza, acogida, ocio, diversidad paisajista y lugar para vivir y trabajar. Estos espacios son actores imprescindibles del desarrollo de las regiones y de los Estados de la U.E., y aunque están debilitados por la disminución de la población activa agraria, constituyen una alternativa y un complemento a los polos urbanos.

El espacio rural revitalizado por los polos de desarrollo constituyen una apuesta para el conjunto de la sociedad si tenemos en cuenta su diversidad y también sus riquezas territoriales, patrimoniales y culturales. Pero garantizar a los diferentes territorios una igualdad de oportunidades en el desarrollo, pasa por la salvaguarda, en una relación positiva con los espacios urbanos, del modelo agrícola europeo que está aún fundamentado en la empresa familiar, en las costumbres de la vida rural, y en la cohesión territorial.

Con los dos instrumentos propuestos : El Grupo Europeo de Desarrollo Territorial (GEDT) y Polos de Desarrollo - pretendemos fortalecer:

⁹ Propuesta para una política europea de los territorios rurales después del 2013". Asociación Internacional RED e IDC. Congreso "Presente y futuro del desarrollo Rural-Territorial. Una visión más allá del 2013". Valladolid 22 y 23 de mayo de 2008 y que ha hecho suyos la DG Regio

La diversificación

La multifuncionalidad¹⁰ de la agricultura (fruto de una adecuada combinación entre su vocación productiva y su dimensión territorial) puede ser un elemento fundamental para el desarrollo de las áreas rurales, al ser fuente potencial generadora de empleo y riqueza, y base de la preservación del espacio natural. No obstante, su contribución a la cohesión territorial dependerá del grado de eficiencia y competitividad que alcance, pero también de su capacidad para responder a las demandas de los consumidores (en lo que se refiere a la calidad y sanidad de los alimentos) y para adecuarse a las exigencias ambientales. De ahí que debamos disponer de actuaciones que diversifiquen la actividad rural en el marco de la nueva estrategia rural europea

El medio rural dispone de recursos y tecnología para apoyar la lucha contra el cambio climático y espacio para asentar las demandas de suelo y foresta, necesario para producir energías limpias y las demandas de espacio para satisfacer las demandas de ocio, conservación de la naturaleza y edificabilidad, que exigen nuestros ciudadanos. Todo ello supone una adecuada ordenación del territorio y equilibrio entre las necesidades del mundo urbano, el mundo rural y los consiguientes nuevos polos de desarrollo urbano y rural.

Lo que supone:

- la **movilización de los actores locales**, para que procedan a una reflexión y se responsabilicen del futuro de su territorio, en base a un proyecto consensuado en el territorio
- la aplicación de un **enfoque territorial descentralizado** e integrado basado en un proceso ascendente renovado; y abierto a la concertación tanto con el sector público, como privado;
- la apertura de las zonas rurales a otros territorios mediante el **intercambio de experiencias** gracias a la constitución de redes;
- la posibilidad de financiar **operaciones de pequeña envergadura** cuando existen intermediarios administrativos, técnicos y financieros dispuestos a brindar su apoyo a las personas e instituciones que presenten pequeños proyectos; en particular con objeto de mejorar la calidad de vida, infraestructuras, etc. y la elaboración de anteproyectos que facilite la concertación con las administraciones competentes
- facilitar la implementación de neo rurales y su integración social
- en las zonas periurbanas, establecer conciertos de integración y coordinación económica y social (campo-ciudad)

Gobernanza

Las sociedades democráticas avanzadas, tienen como fundamento el Principio de Subsidiaridad, que vincula la toma de decisiones, con la población y sectores concernidos., a quien se les da prioridad

¹⁰ Forum IESA-CSIC 2010

El Programa LEADER, en su origen, respondió adecuadamente a este principio, siendo la política mas universal de desarrollo territorial, integral, endógeno y sostenible de la Unión Europea, que ha creado pequeñas y medianas empresas y empleo, al tiempo que ha diversificado la economía rural.

Con el FEADER se pretendía ampliar la gobernanza a los agricultores y medioambientalistas. Algunos EEMM y bastantes 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.¹¹

Para superar estas limitaciones la red internacional RED¹² e IDC¹³ han diseñado una nueva iniciativa (el GEDT expuesto anteriormente), que se formula sobre los postulados de la cooperación transnacional y el enfoque LEADER. Una nueva iniciativa comunitaria que pretende que se aplique siempre en territorios homogéneos, sin limitaciones administrativas, sobrepasando las fronteras, cuando se considere oportuno y disponiendo de la suficiente masa crítica, y de independencia en sus actuaciones como asociación, solo sometida en España, al marco regulador de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación de 1/2002 de 22 de marzo y al amparo del artículo 22 de la Constitución Española.

La cooperación

Los actores conscientes de sus limitaciones en I+D+i, masa crítica económica o de posibilidades de expandirse más allá de su región, país, tienen en la cooperación el instrumento idóneo para obtenerlas. De ahí que en todos los programas de desarrollo rural-territorial, debe estar presente. La experiencia europea es excelente al respecto, al igual que la incipiente con América Latina y África

Cohesión Territorial

La cohesión no sólo debe manifestarse entre todos los territorios de la U.E., sino que también debe traducirse, de forma práctica, en el seno mismo de cada región, permitiendo a sus componentes territoriales, tanto urbanos como rurales, definir y perseguir sus objetivos de desarrollo. En nombre de la cohesión territorial, los espacios rurales europeos deben asociarse, en términos de igualdad, con los polos urbanos en la construcción y la consecución de las estrategias de desarrollo de las regiones y de los Estados de la Unión Europea.¹⁴

d) Consideraciones finales

¹¹ Una alternativa a la actual aplicación del FEADER a presentar los PDR 2014/2020, e incluir que el enfoque leader se aplique en los tres ejes del IIº pilar de la PAC, facilitando la integración de los actores rurales-agricultores, medioambientalistas, empresarios, asociaciones. REDER 2010

¹² Association Internationale Ruralité- Environnement- Développement

¹³ Instituto de Desarrollo Comunitario

¹⁴ Libro Verde de la DG REGIO sobre la Cohesión Territorial 2009

Al profundizar una vez más en lo que está siendo la aplicación del reglamento FEADER de introducir los Grupos Leader en la programación de los PDR¹⁵:

Nos encontramos con la realidad de que en muchos países y regiones, se han desnaturalizado las asociaciones Leader, especialmente en los últimos cuatro años (justo a raíz de la aplicación del Reglamento FEADER). Bien es verdad que, antes de la puesta en marcha de ese Reglamento, algunos de esos grupos Leader se habían politizado en exceso y muchos de ellos seguían una peligrosa tendencia a su funcionarización (un apéndice de las consejerías de agricultura). A ello ha contribuido, sin duda, el bajo nivel de conciencia asociativa que existe en muchas democracias de al UE-27 y en particular en las zonas rurales carentes de un tejido asociativo fuerte e independiente. Sin una base social y una buena conciencia asociativa, difícilmente se pueden consolidar experiencias del tipo de los grupos de desarrollo Leader. En consecuencia, este tipo de experiencias son muy frágiles y vulnerables, y por eso deben ser cuidadas para evitar interferencias externas que acaben desnaturalizando sus objetivos y funciones, poniendo en riesgo su promoción social y económica.

La situación actual de inseguridad jurídica de los grupos Leader en el marco del Reglamento FEADER hace más necesario y urgente consolidar la figura jurídica de los mismos, de modo que estén bien especificadas sus funciones y , asegurando su autonomía frente a las administraciones públicas, con quienes pueden, y deben, establecer conciertos de colaboración, pero de las que no son un instrumento, o un mero apéndice instrumental.

Por eso es necesario lo siguiente:

- Que se reconozcan los grupos Leader como herramienta idónea para conseguir el desarrollo rural-territorial, que la UE-27 necesita.
- Que se promueva un modelo de grupos Leader en territorios homogéneos donde haya suficiente masa crítica, posibilitando que puedan contribuir a la construcción de identidad cultural más allá de fronteras político-administrativas. Los grupos deben trascender el nivel local e incluso el comarcal, para poder emprender estrategias más amplias en el territorio.
- Que disminuya el peso de las administraciones locales en el seno de los grupos Leader. Por ejemplo no deben sobrepasar el 25% de representación de la Asamblea, y en la Junta Directiva su presencia debe ser testimonial, lo que exigiría una mayor implicación de los actores locales-sectores profesionales-los agentes sociales etc . Será muy difícil conseguirlo si los técnicos y representantes no se dedican a la animación y a la promoción de las actividades del grupo. Los grupos Leader tienen que dejar de ser un instrumento de la Administración regional o de la Administración local, y recuperar su autonomía como grupos de la sociedad civil.¹⁶, al amparo de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación 1/2002 de 22 de marzo
- Un debate abierto entre los actores que creen en el desarrollo rural-territorial

¹⁵ Programas de Desarrollo Rural

¹⁶ Desde la Red Estatal de Desarrollo Rural hemos pedido un dictamen-estudio realizado por catedráticos de derecho, en el que se considera algunos de estos aspectos, y que facilitaremos una vez terminado el mismo

Las redes de Desarrollo ¹⁷se encuentran, así en un terreno de indefinición y ante un dilema de carácter estratégico. Dudan si les conviene seguir apostando por qué los grupos a los que representan continúen como hasta ahora, es decir bajo el manto protector de los departamentos de agricultura-a pesar de que será un manto cada vez más corto tras la reactivación del discurso agrario ante una reforma de la PAC, que me temo solo dejará migajas para el desarrollo rural-, o si sería mejor estrategia atreverse a explorar nuevos campos de interlocución en el ámbito de las políticas de cohesión territorial. Desconfían además de la DG-Regio y las políticas de desarrollo territorial, por haber sido políticas verticales y descendentes y muy administrativas, y centradas en inversiones en grandes infraestructuras, Temen no saber cómo posicionarse ante interlocutores que, en opinión de las redes, ni saben ni les interesan los asuntos relacionados con el desarrollo rural.

Respecto a los grupos ambientalistas muestran su preocupación por los escasos fondos para la Red Natura 2000. Asimismo desconfían del renovado protagonismo que están adquiriendo los nuevos grupos agrarios y temen que, en el contexto de reactivación del discurso sobre la importancia estratégica de la agricultura, acaben relajándose las exigencias ambientales que con tanto esfuerzo se ha logrado imponer a la actividad agraria y a los agricultores. Por ello los grupos ambientalistas prefieren que el desarrollo rural (tanto en su dimensión agraria como territorial) continúe integrado en el seno de la PAC, si bien planteando que la gestión de esa política no puede dejarse sólo en manos de los grupos agrarios y de los departamentos de agricultura, y reivindicando su presencia en las instancias de interlocución agraria.

Creemos que las voces que se han manifestado en la Conferencia Internacional de Santiago¹⁸ sobre 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-CSIC¹⁹

Este organismo debe ser analizado con atención y considerado factible. Con iniciativas necesarias como la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (la experiencia muestra que debe ser una Ley Orgánica). Si no tienen la máxima capacidad de coordinación y ejecución en todo el territorio, no tienen futuro y las familias y los pueblos rurales no están para nuevas y grandilocuentes promesas. Simplemente se van y los pueblos se cierran...con el riesgo real de perder nuestra ruca civilización de cultura y medio natural de riquísima biodiversidad. Orgullo y esfuerzo conservador por muchas generaciones y que desde REDER creemos que es nuestro mejor legado a las generaciones futuras.

¹⁷ Red Estatal de Desarrollo Rural (REDER) y Red Española de Desarrollo Rural (REDR). Foro IESA-CSIC de Cohesión Territorial

¹⁸ El desarrollo Rural territorial después del 2013. Santiago de Compostela . 27 y 28 de mayo de 2010

¹⁹ Foro IESA-CSIC sobre la Cohesión de los Territorios Rurales