

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento de sesión

FINAL
A5-0277/2001

13 de julio de 2001

INFORME

sobre 25 años de aplicación de la reglamentación comunitaria en favor de la agricultura en las zonas de montaña
(2000/2222(INI))

Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural

Ponente: Michl Ebner

ÍNDICE

	Página
PÁGINA REGLAMENTARIA	4
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN	5
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	14

PÁGINA REGLAMENTARIA

En la sesión del 17 de noviembre de 2000, la Presidenta del Parlamento anunció que se había autorizado a la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural a elaborar un informe de propia iniciativa, de conformidad con el artículo 163 del Reglamento, sobre 25 años de aplicación de la reglamentación comunitaria en favor de la agricultura en las zonas de montaña.

En la reunión del 13 de septiembre de 2000, la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural había designado ponente a Michl Ebner.

En las reuniones de los días 26 de junio y 9 de julio de 2001, la comisión examinó el proyecto de informe.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó la propuesta de resolución por 26 votos a favor y 1 abstención.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf (presidente), Joseph Daul y Encarnación Redondo Jiménez (vicepresidentes), Michl Ebner (ponente), Gordon J. Adam, Danielle Auroi, Niels Busk, Luciano Caveri (suplente de Giovanni Procacci, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Arlindo Cunha, Francesco Fiori, Carmen Fraga Estévez (suplente de Struan Stevenson), Georges Garot, Lutz Goepel, Willi Görlach, Elisabeth Jeggle, Salvador Jové Peres, Hedwig Keppelhoff-Wiechert, Heinz Kindermann, Dimitrios Koulourianos, Astrid Lulling (suplente de Robert William Sturdy), Albert Jan Maat, Xaver Mayer, Neil Parish, Ioannis Patakis (suplente de Christel Fiebiger), Mikko Pesälä, María Rodríguez Ramos y Agnes Schierhuber.

El informe se presentó el 13 de julio de 2001.

El plazo de presentación de enmiendas a este informe figurará en el proyecto de orden del día del período parcial de sesiones en que se examine.

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

Resolución del Parlamento Europeo sobre 25 años de aplicación de la reglamentación comunitaria en favor de la agricultura en las zonas de montaña (2000/2222(INI))

El Parlamento Europeo,

- Vista la resolución de las Naciones Unidas por la que se proclama el año 2002 como Año Internacional de las Montañas, con vistas asimismo a la reunión "Río + 10" de Johannesburgo que retomará el Capítulo 13 de la Agenda 21 dedicado a la montaña,
- Vista su Resolución de 23 de octubre de 1998 sobre una nueva estrategia para las zonas de montaña, las zonas desfavorecidas y las zonas ecológicamente sensibles¹,
- Vista la Directiva 75/268/CEE sobre la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas,
- Vistas las importantes novedades sobre las regiones montañosas europeas, contenidas en el segundo informe de cohesión, en particular las medidas políticas previstas a partir de 2006,
- Vista la importancia de la Carta Europea de Regiones de Montaña, propuesta por el Consejo de Europa, y del Convenio para la Protección de los Alpes con sus protocolos,
- Visto el artículo 163 de su Reglamento,
- Vistos el informe de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural (A5-0277/2001),
 - A. Considerando que las zonas de montaña constituyen aproximadamente el 30% de la superficie total y el 20% de las superficies agrícolas de la Unión Europea, y que en algunos Estados miembros como Italia, España, Portugal, Grecia y Austria, la proporción de zonas de montaña supera el 50% del territorio nacional y viven en ellas unos 30 millones de personas,
 - B. Considerando que la política europea en favor de la agricultura de montaña siempre tiene que formar parte del contexto más amplio de una política europea global de las zonas de montaña, habida cuenta de la fuerte interacción entre los diferentes sectores económicos,
 - C. Considerando que, con frecuencia, a los problemas de las zonas de montaña se añaden problemas políticos de "gobernanza" en el marco de la Unión, habida cuenta de la importancia de los niveles regional y local de gobernanza,
 - D. Considerando que es necesaria una definición europea común de las zonas de montaña con vistas a una percepción y un análisis más precisos de los problemas que afronta la población de dichas zonas y a la concesión de una ayuda especial,
 - E. Considerando que son imprescindibles la protección y el fomento de un desarrollo y una explotación sostenibles de las zonas de montaña, por la riqueza de sus recursos, de

¹ DO C 341 de 9.11.1998, p. 369.

importancia vital para toda la Unión, lo que incluye sobre todo la protección de las aguas, los bosques y las especies de flora y fauna y los biotopos poco frecuentes, así como la preservación de los espacios destinados al recreo y al ocio,

- F. Considerando que las zonas de montaña se caracterizan por grandes desequilibrios socioeconómicos, con un desarrollo parcialmente en declive, regiones pobres y tendencia a la emigración, fenómenos que se deben a las dificultades de movimiento o al acceso insuficiente a los servicios colectivos, y que en estas mismas zonas la población agrícola sigue siendo uno de los componentes más importantes,
- G. Considerando que las indemnizaciones compensatorias establecidas por la UE mediante la Directiva 75/268/CEE han contribuido a reducir la emigración de la población de las zonas de montaña y el abandono de las actividades agrícolas,
- H. Considerando que la producción agrícola de las zonas de montaña está en situación de desventaja frente a la agricultura de las zonas llanas, debido al relieve adverso, los suelos con frecuencia malos y poco productivos y el clima a menudo riguroso, y que son necesarias indemnizaciones que compensen dichas desventajas de modo duradero si se desea conservar la agricultura en las zonas de montaña por su importancia para el tejido social, la economía y el medio ambiente,
- I. Considerando que la índole e intensidad de la explotación agrícola tienen una repercusión decisiva en la naturaleza y el paisaje, y que cabe atribuir a las superficies de cultivo no intensivo una función esencial como espacio vital de la fauna y flora de las zonas de montaña,
- J. Señalando que la agricultura de montaña de carácter extensivo constituye una garantía para la gestión del agua y la protección contra la contaminación, dado que contribuye a mantener una relación equilibrada entre la propia montaña, reserva de agua potable, la irrigación de los prados y la producción de electricidad,
- K. Considerando que la índole e intensidad de la explotación agrícola tienen una repercusión decisiva en la naturaleza y el paisaje, y que cabe atribuir a las superficies de cultivo una función esencial como espacio vital de la fauna y flora de las zonas de montaña,
- L. Considerando que los agricultores de las zonas de montaña prestan servicios considerables de interés general cuando aplican técnicas de cultivo sostenible, en especial mediante
- la preservación duradera de las tierras de cultivo y el paisaje natural y la explotación de los pastizales de alta montaña,
 - la producción de alimentos de alta calidad,
 - la prevención de riesgos asociados a catástrofes naturales como aludes, aluviones, desprendimientos de rocas e inundaciones,
 - la protección de la biodiversidad, del bosque y de las aguas,
 - el cumplimiento de una función de población mínima y una función básica para el turismo, que precisamente en las zonas de montaña contribuye a obtener un valor

añadido del que los agricultores no se benefician en la medida adecuada,

- M. Considerando que el apoyo a las explotaciones agrícolas de montaña es importante para la estabilidad y el equilibrio de todo el territorio de la Unión Europea, sobre todo desde el punto de vista hidrogeológico; que se ha de evaluar globalmente la conservación del paisaje y del espacio rural: la dimensión de las superficies comunitarias de territorio de montaña otorga de por sí un interés estratégico a su equilibrio, desde el punto de vista ambiental, económico y social, con el objetivo preciso de garantizar la continuidad del desarrollo de las zonas de llanura,
- N. Considerando que numerosas zonas de montaña dependen económicamente del turismo y que este sector de actividad representa una fuente considerable de ingresos para la población, y que la interdependencia entre la agricultura de montaña y el turismo hace posible también una economía duradera,
- O. Considerando que deben aumentarse gradualmente las ayudas estructurales en las zonas de montaña también desde la perspectiva de la ampliación de la UE, para evitar el abandono sobre todo de las explotaciones de pequeño tamaño, en particular las explotaciones familiares, y de índole artesanal, y el empeoramiento de las condiciones ambientales,
- P. Considerando la importancia de la pluriactividad en la montaña, que permite reunir actividades diferentes para el logro de un solo ingreso mínimo, y de tener una visión sistemática de la economía de la montaña,
- Q. Considerando que, en lo referente a las zonas de montaña, la política agrícola de la Comunidad debe enmarcarse en una estrategia global de desarrollo sostenible de las zonas de montaña que destaque la función de protección ambiental de la agricultura y su papel en el desarrollo rural,
- R. Considerando que dicha estrategia requiere un enfoque interregional y transfronterizo, así como la coordinación con los Estados miembros pertinentes, y que resultan necesarias medidas de acompañamiento y adaptación en los aspectos económico y social, tanto a escala nacional como europea, para que la existencia de los agricultores y sus explotaciones en las zonas de montaña no se vea amenazada por la aplicación exclusiva de criterios económicos,
- S. Considerando que los factores económicos son decisivos para el mantenimiento de las explotaciones agrícolas en las zonas de montaña y que los agricultores de montaña se consideran en grado creciente empresarios y gestores que distinguen claramente entre superficies de cultivo de elevado valor agronómico y superficies difíciles de poco rendimiento, cuya explotación no es rentable sino por motivos ecológicos y con apoyo económico de la sociedad,
- T. Considerando que la producción de calidad y la agricultura biológica deben constituir un aspecto primordial a la hora de orientar la agricultura y de establecer la ayuda comunitaria en las zonas de montaña, pues las denominaciones de origen protegidas relacionadas con las zonas de montaña ofrecen ventajas comparativas,
- U. Considerando que debe fomentarse en mayor medida la agricultura en las zonas de

montaña de la Unión a la vista de su papel protector del entorno y del paisaje, como el mantenimiento de los suelos, en especial mediante un aumento a corto plazo de las indemnizaciones compensatorias en el marco del FEOGA,

- V. Considerando que las explotaciones agrícolas de pequeño y mediano tamaño son capaces de ejercer tareas multifuncionales y pueden actuar como contrapeso de la tendencia de intensificación resultante de la globalización de los mercados mundiales,
- W. Considerando que los programas LEADER e INTERREG han cofinanciado desde 1991 una serie de proyectos, especialmente en las zonas de montaña, poniendo así de relieve la dimensión comunitaria de la ayuda a las zonas de montaña,
- X. Considerando que la diversidad biológica y cultural de las zonas de montaña están estrechamente relacionadas y que dichas zonas son con frecuencia el hogar de minorías tradicionales e históricas que han desarrollado una cultura, un idioma y unos hábitos y costumbres específicos,
- Y. Considerando las enormes oscilaciones de la demanda energética, en función de la gran dispersión territorial, de las diferencias de altitud y estacionales y en cierta medida del turismo, así como la disponibilidad local de fuentes de energía renovables en las zonas de montaña,
- Z. Considerando que la condición marginal de las explotaciones agrícolas de montaña les impide conocer las posibilidades de apoyo y los incentivos que la CE pone a disposición de todas las explotaciones agrícolas y beneficiarse de las mismas, lo que origina un círculo vicioso en el que las explotaciones ubicadas en las zonas más difíciles tienen las mayores dificultades para hacer uso de las subvenciones y ayudas públicas previstas en su favor,
- AA. Considerando que es necesario acompañar los programas destinados al desarrollo de las zonas agrícolas más desfavorecidas, como por ejemplo Leader +, de políticas transversales que simplifiquen radicalmente el acceso de las explotaciones agrícolas de montaña a las medidas y subvenciones comunitarias, en particular mediante la ampliación del sistema de indemnizaciones a tanto alzado,
- AB. Considerando, además, que es indispensable aliviar los problemas sociales a los que se enfrentan las explotaciones agrícolas de montaña, en particular las gestionadas por jóvenes empresarios y por mujeres, quienes sólo con enormes restricciones tienen acceso al sistema de servicios sociales que, en general, está a disposición de las explotaciones de llanura (por ejemplo la escolarización de los hijos, las posibilidades de educación, el acceso a Internet, etc.),
 - 1. Pide a la Comisión que, antes de finalizar 2001, presente al Consejo y al Parlamento Europeo una comunicación en la que se expongan la posición y las acciones de la UE con vistas al Año Internacional de las Montañas (2002) proclamado por las Naciones Unidas;
 - 2. Pide a la Comisión que, teniendo en cuenta la ampliación, elabore una estrategia global de desarrollo sostenible de las zonas de montaña en la UE y en los países candidatos que incluya la salvaguarda de la agricultura; dicha estrategia deberá incluir

especialmente una cooperación transfronteriza de las regiones de montaña (Alpes, Pirineos, Cárpatos, Balcanes, etc.) y medidas especiales, en el marco de Interreg, Phare, Tacis y SAPARD, para incorporar a los países candidatos y regiones limítrofes en las medidas relativas a la agricultura de montaña;

3. Considera decisivo que la Comisión lleve a cabo una labor de investigación sobre la montaña europea para favorecer una clasificación común de la montaña en Europa, la reflexión sobre las consecuencias del cambio climático y la definición de una marca de denominación de los productos procedentes de las zonas de montaña conforme a las normas europeas pertinentes;
4. Insta a la Comisión a que elabore una definición precisa con arreglo a los criterios de altitud en metros, inclinación de la pendiente, temporadas de cultivo más cortas, así como a las correspondientes combinaciones de estos criterios, que permitan diferenciar claramente las zonas de montaña y otras zonas desfavorecidas sobre la base de la diversidad de sus problemas a la hora de establecer estrategias de desarrollo y mecanismos de fomento;
5. Insiste en la necesidad de pagos compensatorios para contrarrestar las desventajas naturales y permanentes de esas zonas; por esta razón dichos pagos compensatorios deben seguir considerándose como un elemento fundamental de la política sobre zonas de montaña, así como la diversificación mediante pagos compensatorios diferentes; deberá disponerse de mecanismos de ayuda especiales para la cría de ganado respetuosa con el bienestar animal y la agricultura biológica; además deberá elaborarse un plan integrado de ayudas para la agricultura y silvicultura, así como para el turismo rural en zonas de montaña sobre la base de sus funciones complementarias y en parte interdependientes;
6. Aboga por una reestructuración sucesiva de los recursos económicos comunitarios destinados a la agricultura en favor del segundo pilar de la política agrícola (desarrollo del entorno rural), especialmente con el fin de reforzar, en el marco de la financiación, la función que desempeña la agricultura en la protección del entorno y el paisaje, y tener en cuenta de modo particular el carácter multifuncional de la agricultura en regiones sensibles en términos ecológicos como son las zonas de montaña;
7. Subraya que, además del segundo pilar, la economía en las regiones menos favorecidas requiere apoyo adicional de los Fondos estructurales, con especial atención al desarrollo de los transportes, las telecomunicaciones y las empresas no directamente relacionadas con la agricultura y el turismo; señala además entre los ejes prioritarios de desarrollo, la necesidad de dotar progresivamente estas zonas de infraestructuras y servicios mínimos esenciales, tanto los de educación, salud, transporte, como los ligados a las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información;
8. Rechaza una suspensión total del sistema de cuotas lecheras para las zonas de montaña, pues la producción láctea de las zonas de montaña y de las zonas desfavorecidas no constituye un mero elemento económico, sino que las pequeñas explotaciones ganaderas, en las zonas donde predominan, son más bien la base adecuada para la conservación de la naturaleza y, al mismo tiempo, la producción lechera constituye la base fundamental de su subsistencia y la transformación de la

leche está dirigida a la obtención de productos locales de elevada calidad;

9. Pide a la Comisión que fomente en las zonas de montaña formas extensivas de ganadería, con vacas nodrizas, ovejas y cabras, y que procure a las explotaciones agrícolas de montaña con vacas nodrizas, ovejas y cabras las cuotas correspondientes;
10. Pide que se prevean medidas de protección de las razas bovinas típicas de montaña, como ejemplo de biodiversidad y en beneficio de los sectores agrícolas de especial relieve, como la viticultura, sin olvidar su importante función de protección del territorio montañoso;
11. Pide que los productores que se dedican a la viticultura de montaña, teniendo en cuenta los considerables costes de reestructuración que hacen difícil acceder a las medidas de apoyo hoy vigentes, no tengan que hacer distinción entre los costes de implantación de viñedos de llanura y de montaña, dado que resulta absolutamente imposible de mecanizar la agricultura de montaña;
12. Insta a la Comisión a que, en el marco de la política de desarrollo del entorno rural en las zonas de montaña, fomente estructuras regionales de transformación y comercialización gestionadas a escala comunitaria, así como la elaboración de productos de calidad mediante financiaciones de lanzamiento; para ello, la Comisión se compromete a examinar la posibilidad de atribuir a las producciones de calidad en las zonas de montaña una marca de garantía de origen y calidad para los productos producidos y transformados en las zonas delimitadas y denominadas de montaña para garantizar la existencia transversal de la valorización de los productos DOP e IGP;
13. Señala que la estrategia de incremento de la competitividad continuada esencialmente mediante la Agenda 2000 y la pretendida liberalización adicional de la producción agrícola así como la mayor adaptación a los mercados mundiales aumentará el ritmo de la transformación estructural agraria con sus efectos y aspectos negativos de índole regional, ecológica y social; pide a la Comisión que, en las negociaciones de la OMC, obtenga el reconocimiento a largo plazo del carácter multifuncional de la agricultura europea así como, por ejemplo, la admisibilidad de las ayudas regionales dirigidas a preservar el medio ambiente y las posibilidades regionales de desarrollo en las zonas desfavorecidas;
14. Aboga por la conclusión de convenios regionales, incluso en el marco de la cooperación transfronteriza, según el modelo del Convenio de los Alpes para institucionalizar e intensificar la cooperación dirigida a resolver problemas especiales de índole regional y transfronteriza, dando así un ejemplo práctico para materializar la idea de una Europa de las regiones;
15. Recomienda asimismo el desarrollo de políticas que permitan integrar la elegibilidad de las regiones de alta y de media montaña en las políticas estructurales europeas, considerando preferentemente como entidad administrativa las denominaciones de origen controladas, las marcas o cualquier otra agrupación agrícola cuya producción sea de calidad comprobada;
16. Insta a la Comisión a que, con miras al Año Internacional de las Montañas en 2002 y como preparación de su estrategia global, actualice los datos disponibles sobre las

zonas de montaña;

17. Pide a la Comisión que, en relación con esta estrategia global, examine de nuevo la definición de regiones menos favorecidas no solamente en relación con la altitud, el clima y las condiciones del terreno, sino también en relación con la densidad de la población y su evolución, los grupos de edad y el potencial de desarrollo de la actividad comercial;
18. Opina que, sobre la base de los trabajos realizados dentro del quinto programa marco comunitario de investigación y desarrollo tecnológico, debería fomentarse también dentro del sexto programa marco la investigación agronómica específica de la agricultura de montaña de carácter práctico y referida a las zonas en cuestión, en cuyo contexto también deben abordarse la determinación y revisión de los objetivos y medidas de política agrícola; los resultados deberían difundirse y emplearse de manera sistemática para la formación y el asesoramiento en el ámbito de la agricultura;
19. Destaca la necesidad de fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y de establecer programas de formación y perfeccionamiento dirigidos a jóvenes agricultores para asegurar una explotación sostenible de las superficies agrícolas y aumentar la rentabilidad económica de las empresas;
20. Señala que la agricultura de las zonas de montaña de los países candidatos, debido a las condiciones desventajosas del entorno natural, es todavía menos competitiva que la agricultura de los países candidatos en general; pide a la Comisión que adapte la orientación y los medios del Instrumento de preadhesión específico de la agricultura y el desarrollo rural (SAPARD) a las características de las zonas de montaña de los países candidatos; pide además a la Comisión que elabore, con respecto a las zonas de montaña, un plan decidido de ayudas estructurales para la próxima revisión intermedia de finales de 2003 y para el período posterior a 2006 que tenga en cuenta la ampliación;
21. Opina que deben tomarse medidas nacionales y regionales de compensación para las zonas de montaña que, como consecuencia de la intensificación de la competencia por la ayuda estructural que se producirá a raíz de la ampliación, recibirán menos ayuda de este tipo que hasta el momento y, dado el caso, adoptarse excepciones de la normativa jurídica comunitaria sobre ayudas estatales para las empresas;
22. Insta a la puesta en marcha de políticas de reabsorción de inmigrantes viables desde el punto de vista socioeconómico a la vista de los problemas de despoblación y emigración que sufren las zonas de montaña;

23. Considera necesario que la política de la competencia, en particular por lo que concierne a los límites de las ayudas estatales, tenga en cuenta la especificidad de la economía de montaña, incluido el sector turístico;
24. Subraya que deben mejorarse sustancialmente las redes locales de transporte y, en especial, los accesos a explotaciones, pastizales de alta montaña y bosques de las zonas de montaña, sin perjuicio de los principios de la sostenibilidad, para asegurar el carácter de entorno vital, natural y económico de dichas zonas; para ello, la Comisión Europea, en concertación con los Estados miembros, se compromete a ofrecer apoyo estructural a la creación de instalaciones de ascenso, como inversión estructural capaz de asegurar el desarrollo global de las zonas de montaña de manera transversal, con arreglo al principio de la funcionalidad múltiple de todas las zonas alpinas;
25. Insta a la Comisión a que, en las zonas de montaña sometidas a un gran volumen de tráfico contaminante, especialmente en lo que respecta al tráfico de tránsito, fomente medidas de ordenación territorial y estructurales dirigidas a transferir los servicios de transporte de pasajeros y mercancías al medio de transporte más respetuoso con el ambiente en cada caso y a sistemas intermodales de transporte;
26. Subraya que un desarrollo sostenible de la industria turística basado en la calidad de la oferta y los servicios puede contribuir de modo decisivo a preservar y revalorizar el patrimonio natural y el poder económico de las zonas de montaña, y pide, por tanto, a la Comisión que fomente la participación de los agricultores en la valorización del turismo en las zonas de montaña, apoyando más intensamente la oferta turística rural;
27. Indica que la comercialización local de productos típicos de la zona es beneficiosa para la economía de las zonas de montaña y para el turismo rural; en relación con los requisitos sanitarios exigidos por la UE, los cortos recorridos garantizan una mayor calidad; en condiciones ideales la producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas se efectuaría en la zona; para fomentar estructuras económicas eficientes y duraderas en las zonas de montaña (por ejemplo, mercados de productos agrícolas, vacaciones rurales, venta directa en el lugar de producción), deberá crearse un marco simple, bajo control regional, que haga posible una organización práctica y lo menos burocrática posible;
28. Subraya que las zonas de montaña en Europa encontrarán su lugar en un mercado turístico mundial únicamente sobre la base de su cultura y economía locales, que ofrecen unas características únicas;
29. Aboga, con objeto de mejorar las condiciones de vida de la población, por la promoción con carácter prioritario de la artesanía y el comercio, así como de la industria y los servicios de las zonas de montaña mediante programas comunitarios específicos de promoción de las clases medias, y en el marco del programa de la UE para el desarrollo rural;
30. Insta a la Comisión a que, en la estrategia global para las zonas de montaña, prevea mecanismos especiales de ayuda para la utilización prioritaria en dichas zonas de fuentes de energía renovables en condiciones compatibles con el medio ambiente y el paisaje, así como la utilización racional de los recursos hídricos y madereros procedentes de la silvicultura de montaña sostenible;

31. Encarga a su Presidenta que transmita la presente resolución a la Comisión, al Consejo y a los países con los que se celebran negociaciones de adhesión a la UE.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción: 2002, el Año Internacional de las Montañas

En noviembre de 1998, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el 2002 como el Año Internacional de las Montañas. Deben llevarse a cabo actividades a escala internacional, nacional, regional y local con el fin de promocionar el desarrollo sostenible de las zonas de montaña. La Organización de la Agricultura y la Alimentación (FAO) es responsable de la coordinación de las actividades internacionales en el seno de las Naciones Unidas. La FAO considera objetivos principales del Año Internacional de las Montañas 2002 la concienciación y adquisición de conocimientos sobre ecosistemas de montaña, su dinámica y funcionamiento, el fomento y la conservación del patrimonio cultural de las comunidades de montaña así como la preservación y el desarrollo sostenible de los recursos de las zonas de montaña en beneficio de la calidad de vida de las personas en la actualidad y en el futuro. La UE, en la que las zonas de montaña constituyen aproximadamente el 30% de la superficie total y el 20% de las superficies agrícolas (en algunos Estados miembros, como Italia, España, Portugal, Grecia y Austria, la proporción de zonas de montaña supera el 50% del territorio nacional) debería aprovechar el Año Internacional de las Montañas para poner de manifiesto los intereses específicos de las zonas de montaña de la UE, también en el contexto de las tendencias globales, y elaborar propuestas que garanticen un desarrollo sostenible de dichas zonas.

2. Una estrategia global comunitaria para las zonas de montaña

En este sentido se pide a la Comisión que, antes de finalizar 2001, presente al Consejo y al Parlamento Europeo una comunicación en la que se expongan la posición y las acciones de la UE con vistas al Año Internacional de las Montañas (2002) proclamado por las Naciones Unidas. En dicha comunicación debería exponer, teniendo en cuenta la ampliación, una estrategia global de desarrollo sostenible de las zonas de montaña en la UE, incluida la salvaguarda de la agricultura (es decir, también una revisión de la Directiva 268/75/CEE sobre la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas), e incluir propuestas de desarrollo ulterior.

Una estrategia -europea- semejante es necesaria porque en Europa hay una multitud de zonas de montaña que rebasan fronteras, desde los Alpes al Cáucaso y a los Balcanes, desde los Pirineos a los Cárpatos. Muchos de los problemas comunes pueden solucionarse mejor mediante un enfoque supranacional. En este contexto debe tenerse en cuenta, por supuesto, que las zonas de montaña europeas afrontan en parte retos muy diversos (por ejemplo, el turismo es de extrema importancia para algunas zonas, como en Austria y el norte de Italia, mientras que sólo desempeña un papel marginal en los Abruzos meridionales) y que no todas las zonas de montaña pertenecen en absoluto a las regiones de bajos ingresos. La ampliación de la UE reforzará aún más este aspecto. La estrategia comunitaria para las zonas de montaña, que debe brindar un denominador común tanto para los Alpes como para los Cárpatos, debe respetar, por consiguiente, de modo estricto el principio de la subsidiariedad y centrarse en medios y maneras de resolver los problemas básicos comunes esenciales. La experiencia adquirida con el Convenio de los Alpes y los protocolos asociados demuestra que puede

formularse -si bien con dificultades- un enfoque supranacional que integre en un marco único los objetivos comunes y las acciones concebidas para solucionar los problemas específicos de las zonas de montaña. Un enfoque semejante debe integrar y armonizar entre sí los ámbitos de la agricultura y la silvicultura, el transporte, el turismo, la energía y la gestión de las aguas, la ordenación del territorio a escala regional y la protección de la naturaleza (biodiversidad) así como la conservación del patrimonio cultural común. En este contexto, la agricultura desempeña un papel decisivo en virtud de su carácter multifuncional. A este respecto no se trata de elaborar una nueva política estructural específica o una nueva política de cohesión, en cuyo marco se apliquen los mismos criterios a todas las zonas de montaña, sino más bien de coordinar los instrumentos existentes y adaptarlos a las condiciones locales para materializar la cohesión económica y social de la Unión.

3. La importancia de las zonas de montaña y de la agricultura de montaña

Las zonas de montaña representan para el conjunto de Europa un patrimonio natural y cultural de carácter único. La protección de dicho patrimonio único, la conservación del equilibrio hidrológico y paisajístico, de la función protectora de los bosques, de la biodiversidad, de los espacios libres y las posibilidades de acoger visitantes en busca de tranquilidad, recreo y descanso, es una función que deben asumir en común las regiones, los países y la Unión. La parte de responsabilidad de la UE es mayor allí donde se trate de solucionar problemas transfronterizos, pero también y sobre todo donde, en virtud de sus competencias con arreglo a los Tratados, en especial en lo que se refiere a la política agrícola y estructural y a la política de transportes, es responsable en particular del desarrollo sostenible de las regiones afectadas. A tal efecto, no obstante, es necesaria en primer lugar una definición clara de las zonas de montaña. Partiendo de las prácticas comunitarias vigentes, sólo deberían contemplarse en principio regiones delimitadas administrativamente con más del 50% de las superficies de uso agrícola a una altura superior a 600 m (dado el caso, con un límite superior de hasta 1 000 m sobre el nivel del mar, según un número concreto de días sin heladas que habría de fijarse) y períodos de vegetación reducidos así como regiones cuya pendiente media supere los 20°. Además, debe distinguirse claramente entre zonas de montaña y otras zonas desfavorecidas, por la diferente naturaleza de sus problemas, a la hora de concebir las estrategias de desarrollo y los mecanismos de ayuda.

El sector agrícola desempeña un papel decisivo para el futuro de las zonas de montaña. Los agricultores de las zonas de montaña prestan servicios considerables de interés general cuando aplican técnicas de cultivo sostenible:

- aseguran la preservación duradera de las tierras de cultivo y el paisaje natural y la explotación de los pastos alpinos,
- se ocupan de la producción de alimentos de alta calidad,
- contribuyen de modo decisivo a la prevención de riesgos asociados a catástrofes naturales como aludes, aluviones, desprendimientos de rocas e inundaciones,
- protegen la biodiversidad, el bosque y las aguas,
- cumplen una función de población mínima y una función básica para el turismo, que precisamente en las zonas de montaña contribuye a obtener un valor añadido del que los

agricultores no se benefician en la medida adecuada.

En términos generales se acepta que la producción agrícola de las zonas de montaña está en situación de desventaja frente a la agricultura de las zonas llanas, debido al relieve adverso, los suelos con frecuencia malos y poco productivos y el clima a menudo riguroso. A resultas de estas desventajas irremediables, la productividad de la agricultura de montaña disminuye de forma ininterrumpida frente a los sistemas agrícolas automatizados de las zonas llanas y los valles. La fuerte pendiente de las superficies de cultivo o de pasto dificulta el empleo de maquinaria o incluso lo excluye por entero, lo que conlleva una mayor intensidad de trabajo. Los períodos de frío más prolongados y las precipitaciones en parte más reducidas disminuyen la rentabilidad y las grandes distancias a los centros de consumo aumentan los costes. Por tanto, serán necesarias a largo plazo indemnizaciones para los agricultores que compensen dichas desventajas si se desea conservar la agricultura en las zonas de montaña por su importancia para el tejido social, la economía y el medio ambiente.

Pero en este contexto de un sistema de ayudas a la agricultura probablemente necesario de forma permanente, el apoyo financiero debe ir orientado a que la población y las comunidades de las zonas de montaña puedan lograr por sí mismas un desarrollo económico sostenible y autosuficiente.

La situación económica difícil de las explotaciones agrícolas -casi siempre de pequeño tamaño- de las zonas en cuestión obligan a la mayoría de los agricultores de montaña a completar sus ingresos procedentes de la agricultura mediante actividades económicas no vinculadas a esta última. Las posibilidades de encontrar empleo remunerado son mejores en las ciudades y zonas llanas (y la horquilla de ingresos es además más amplia), la carga de trabajo de la agricultura de montaña es elevada y la situación aislada de las explotaciones agrícolas hace que resulte cada vez menos atractivo trabajar en ellas. Todo ello entraña un riesgo considerable para la estructura de la población de las zonas de montaña.

Las tendencias de emigración seguirán reforzándose en ausencia de una ayuda estructural masiva. Ya en el informe Santini (A4-0368/98) se hacía hincapié en el peligro de despoblación de las zonas de montaña por la marcha de los jóvenes precisamente. Se registran casos particularmente drásticos en el Peloponeso, pero también en los Alpes marítimos y en los Abruzos. En algunas de estas regiones ya no es inusual encontrar localidades enteras abandonadas, con las vías de acceso deterioradas y carentes de las infraestructuras necesarias. El éxodo rural también parece ser responsable de la mayor frecuencia de los incendios forestales en el sur de Europa, según diversos estudios referentes al fuego y su repercusión en el medio ambiente. El abandono del uso tradicional del suelo conduce al asilvestramiento de tierras de cultivo anteriormente cuidadas. El crecimiento espontáneo de arbustos y árboles aumenta la biomasa combustible y con ello el peligro de incendios, sobre todo en la cuenca mediterránea, donde el clima seco favorece además que se declare el fuego.

Esta tendencia sólo puede detenerse si la población joven tiene perspectivas realistas de trabajo suficiente y se cuenta con las infraestructuras necesarias (vías y medios de transporte, escuelas, hospitales y farmacias, etc.). Bien es cierto que las indemnizaciones compensatorias establecidas mediante la Directiva 268/75/CEE han tenido un efecto positivo en cuanto a la disminución de la emigración de la población agrícola de las zonas de montaña. También las ayudas estructurales comunitarias como LEADER o INTERREG contribuyen a mejorar las condiciones marco económicas. Pero, hasta donde cabe juzgar, no han podido invertir la

tendencia general (la situación económica sólo ha mejorado de forma duradera en las regiones con una fuerte implantación del turismo). Para que la población se instale y permanezca en una zona son decisivos la dotación suficiente de infraestructuras y diversos factores económicos. Esto es aplicable también al mantenimiento de las explotaciones agrícolas en las zonas de montaña. Los agricultores de montaña se consideran en grado creciente empresarios y gestores que distinguen claramente entre superficies de cultivo de elevado valor agronómico y superficies difíciles de poco rendimiento, cuya explotación no es rentable sino por motivos ecológicos y con apoyo económico de la sociedad. Las ayudas estructurales a la agricultura de las zonas de montaña deben aumentarse gradualmente de forma sustancial, también desde la perspectiva de la ampliación de la UE, para evitar el abandono de explotaciones, especialmente las de pequeño tamaño, la emigración y la consiguientes despoblación irreversible de regiones enteras y el empeoramiento de las condiciones ambientales. Esto también es aplicable a aquellas regiones que en la actualidad se ven muy beneficiadas por el turismo, pues el valor recreativo de las zonas de montaña depende de manera decisiva del efecto protector del paisaje de la agricultura. La progresiva desaparición de las explotaciones agrícolas actuaría a este respecto como un catalizador económico negativo que podría conducir a un rápido empobrecimiento de las zonas de montaña afectadas.

Por tanto, la conservación de la agricultura, la silvicultura y el pastoreo en las montañas es imprescindible y debe seguir constituyendo uno de los pilares básicos de las medidas comunitarias en dichas zonas. A este respecto es absolutamente necesario mantener en términos generales las cuotas lecheras, para que las pequeñas explotaciones agrícolas sean competitivas frente a las grandes empresas. Además debería contemplarse la posibilidad de excluir a los pequeños productores de leche de las zonas de montaña del régimen de las cuotas lecheras cuando la producción lechera constituya la base fundamental de su subsistencia y la transformación de la leche esté dirigida a la obtención de productos locales de elevada calidad. En cualquier caso, los Estados miembros deberían hacer uso en lo posible de la posibilidad que ofrece el Reglamento (CEE) nº 3950/92/CEE de asignar, de acuerdo con la Comisión, las cuotas nacionales de producción láctea a las zonas de montaña de forma prioritaria y liberar así a los agricultores de montaña de los pagos excedentarios en caso de superación de la cuota. La ayuda a la producción debería estar vinculada fundamentalmente a la superficie, y deberían establecerse mecanismos de ayuda especiales para la cría de ganado respetuosa con el bienestar animal y la agricultura biológica. Además, la agricultura de montaña debe estar orientada a la elaboración de productos de calidad. Las denominaciones de origen pueden convertirse en una ventaja duradera con la comercialización adecuada. También debe considerarse la posibilidad de fortalecer estructuras regionales de transformación y comercialización así como el desarrollo de procedimientos de agricultura biológica y fomentar la elaboración de productos de calidad mediante financiaciones de arranque. Por último, debería apoyarse la silvicultura respetuosa con el entorno natural como fuente suplementaria de ingresos de las explotaciones agrícolas y como actividad complementaria de las personas empleadas en la agricultura.

En este contexto debe desarrollarse de forma masiva el segundo pilar de la política agrícola comunitaria, el desarrollo del entorno rural, y reforzarse en el marco de la financiación especialmente la función de conservación del paisaje que desempeña la agricultura, para tener en cuenta el carácter multifuncional de la agricultura, sobre todo en regiones desfavorecidas y en regiones sensibles en términos ecológicos, como son las zonas de montaña.

3. Las consecuencias de la liberalización para la agricultura de montaña

La estrategia de incremento de la competitividad continuada esencialmente mediante la Agenda 2000 y la pretendida liberalización adicional de la producción agrícola así como la mayor adaptación a los mercados mundiales aumentará el ritmo de la transformación estructural agraria y sus efectos y aspectos negativos de índole regional, ecológica y social y supone un peligro adicional para la agricultura de montaña. Un objetivo declarado de la política comercial comunitaria en el marco de las negociaciones de la OMC es la liberalización adicional de los mercados. Es evidente que una mayor apertura del mercado comunitario en el sector agrícola conducirá a un empeoramiento de la situación de la agricultura europea, aunque la Comisión procure, mediante un orden del día lo más amplio posible en la próxima ronda de negociaciones de la OMC, obtener mayores márgenes de actuación para mantener un cierto grado de protección de la agricultura europea. Además de las medidas compensatorias de índole general en favor de la agricultura, la Comisión debe procurar que se reconozca la admisibilidad de las ayudas adicionales a la agricultura en las zonas desfavorecidas, como son las zonas de montaña, que están caracterizadas por condiciones naturales desventajosas de índole duradera y presentan costes de producción más elevados. Además debe valorarse de manera adecuada la "producción de medio ambiente" habida hasta la fecha en interés general sin coste alguno y mantener su admisibilidad también en el marco de futuras normativas de la OMC.

4. Convenios regionales en apoyo de las zonas de montaña

Los convenios regionales según el modelo del Convenio de los Alpes pueden ser instrumentos eficaces para materializar la idea de una Europa de las regiones. Especialmente en las zonas de montaña transfronterizas, los convenios vinculantes que tengan en cuenta los problemas específicos de las zonas afectadas pueden ser instrumentos útiles para una solución constructiva y adaptada en beneficio de la población y del entorno natural. Tales convenios regionales no constituyen, sin duda, una panacea, pero son apropiados para crear conciencia de la necesidad de encontrar estrategias comunes de solución de los problemas.

Este sistema de convenios regionales en el sentido de la Europa de las regiones tiene también la ventaja de proporcionar respuesta a las realidades regionales y constituir un contrapeso a las normativas aplicables a escala europea. La aplicación del concepto de la sostenibilidad no se logra ciertamente sólo mediante la elaboración de convenios, pero el proceso correspondiente, basado en el principio de la subsidiariedad, conduce a una sensibilización que facilita encontrar soluciones comunes para los problemas comunes.

5. Investigación y desarrollo tecnológico, educación

Como preparación de su estrategia global, la Comisión debería actualizar los datos disponibles sobre las zonas de montaña, con miras al Año Internacional de las Montañas en 2002. Al mismo tiempo, sobre la base de los trabajos realizados dentro del quinto programa marco comunitario de investigación y desarrollo tecnológico, dentro del sexto programa marco debería continuarse también la investigación agronómica específica de la agricultura de montaña de carácter práctico y referida a las zonas en cuestión, en cuyo contexto también

deben abordarse la determinación y revisión de los objetivos y medidas de política agrícola. Los resultados deberían difundirse y emplearse de manera sistemática para la formación y el asesoramiento en el ámbito de la agricultura de montaña. Debe prestarse especial atención al uso adaptado de las fuentes de energía renovables, ya que las zonas de montaña presentan un alto potencial de aprovechamiento de la energía hidráulica y eólica. Las nuevas tecnologías de la información pueden contribuir, por lo demás, de forma decisiva a compensar la dificultad de acceso a ciertas zonas y aprovechar métodos agronómicos modernos. Se requieren además medidas especiales de formación y perfeccionamiento dirigidas a jóvenes agricultores para asegurar una explotación óptima de las superficies agrícolas.

6. Transporte

Como ya se ha mencionado anteriormente, las redes de transporte de numerosas zonas de montaña, sobre todo del sur de Europa, no están desarrolladas en grado suficiente. Esto dificulta la comunicación y el traslado de personas y mercancías a centros y mercados locales y reduce la competitividad de las empresas de las zonas de montaña. Por tanto, deben mejorarse sustancialmente las redes de transporte de las zonas de montaña, sin perjuicio de los principios de la sostenibilidad, para asegurar el carácter de entorno vital, natural y económico de las zonas de montaña. Por otra parte, hay zonas de montaña -como los Alpes centrales- caracterizadas por soportar un volumen exagerado de tráfico de tránsito, donde el transporte supone una pesada servidumbre continua para la población y un peligro para el medio ambiente. A este respecto, la UE debe procurar, en el marco de sus competencias en materia de "redes transeuropeas", que no centren la atención primordial de la política de transportes exclusivamente las consideraciones referentes al tráfico sin problemas combinado con una capacidad máxima de las infraestructuras, sino que se fomenten sólo aquellos sistemas de transporte aceptables desde un punto de vista ecológico y social. Esto implica que, en las zonas de montaña sometidas a un gran volumen de tráfico con las consiguientes repercusiones ambientales, se fomenten medidas de ordenación territorial y estructurales dirigidas a transferir los servicios de transporte de pasajeros y mercancías al medio de transporte más respetuoso con el ambiente en cada caso y a sistemas intermodales de transporte.

7. La ampliación

Las primeras adhesiones están previstas para el año 2004, sin que exista claridad con respecto a las ayudas a la agricultura en una Comunidad ampliada. Dado que la agricultura de las zonas de montaña de los países candidatos, dadas las condiciones desventajosas del entorno natural, es claramente menos competitiva que la agricultura de estos países en general, existe el peligro de una total marginación de las zonas de montaña y de su agricultura en los países candidatos. Esto podría tener amplias repercusiones negativas. Por ejemplo, las zonas de montaña de Polonia (sobre todo, los Cárpatos y los Sudetes) son de gran importancia para dicho país por lo que se refiere al entorno natural y al paisaje, en especial desde el prisma de su función hidrológica, pues Polonia sufre un déficit considerable de agua. En Rumania, que previsiblemente no ingresará sino más adelante en la Unión, con 3,6 millones de habitantes en sus zonas de montaña, hay alrededor de un millón de explotaciones agrícolas de sólo 3 hectáreas de superficie media. Los ingresos que rinden estas explotaciones son consiguientemente escasos y las repercusiones socioeconómicas que tendrá en estas zonas la adhesión de Rumania a la UE sólo podrán afrontarse en cierta medida mediante una ayuda

económica masiva. Por tanto, la Comisión debe adaptar urgentemente la orientación y los medios del Instrumento de preadhesión específico de la agricultura y el desarrollo rural (SAPARD) a las características de las zonas de montaña de los países candidatos. Para las zonas de montaña que, como consecuencia de la ampliación, recibirán menor ayuda estructural que hasta el momento, deben tomarse medidas nacionales y regionales de compensación y, dado el caso, adoptarse excepciones de la normativa jurídica comunitaria sobre ayudas estatales para las empresas.