

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento de sesión

FINAL
A5-0164/2002

14 de mayo de 2002

INFORME

sobre el desarrollo rural en el marco de la Agenda 2000 - balance provisional
en la UE y los países candidatos
(2001/2041(INI))

Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural

Ponente: María Rodríguez Ramos

ÍNDICE

	Página
PÁGINA REGLAMENTARIA	4
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN	5
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	12

PÁGINA REGLAMENTARIA

En la sesión del 3 de mayo de 2001, 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 el desarrollo rural en el marco de la Agenda 2000 - balance provisional en la UE y los países candidatos.

En la reunión del 27 de febrero de 2001, la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural había designado ponente a María Rodríguez Ramos.

En las reuniones de los días 25 de febrero, 20 de marzo, 17 de abril y 13 de mayo de 2002, la comisión examinó el proyecto de informe.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó la propuesta de resolución por unanimidad.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Joseph Daul (presidente), Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf (vicepresidente), Albert Jan Maat (vicepresidente), María Rodríguez Ramos (vicepresidenta y ponente), Gordon J. Adam, Ioannis Averoff (suplente de Christos Folias), Alexandros Baltas (suplente de Vincenzo Lavarra), Niels Busk, Alejandro Cercas (suplente de António Campos), Arlindo Cunha, Michl Ebner, Christel Fiebiger, Ilda Figueiredo (suplente de Dimitrios Koulourianos), Francesco Fiori, Jean-Claude Fruteau, Georges Garot, Lutz Goepel, Willi Görlach, María Izquierdo Rojo, Elisabeth Jeggle, Salvador Jové Peres, Hedwig Keppelhoff-Wiechert, Heinz Kindermann, Véronique Mathieu, Xaver Mayer, Karl Erik Olsson, Neil Parish, Mikko Pesälä, Encarnación Redondo Jiménez, Agnes Schierhuber, Dominique F.C. Souchet, Robert William Sturdy y Herman Vermeer (suplente de Giovanni Procacci, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento).

El informe se presentó el 14 de mayo de 2002.

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 el desarrollo rural en el marco de la Agenda 2000 - balance intermedio en la UE y los países candidatos (2001/2041(INI))

El Parlamento Europeo,

- Visto el dictamen del Comité Económico y Social, tal y como lo solicitó sobre la base del artículo 262 del Tratado CE y de conformidad con el artículo 52 del Reglamento,
 - Visto el artículo 163 del Reglamento,
 - Visto el informe de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural (A5-0164/2000),
- A. Considerando que la Cumbre de Berlín creó el segundo pilar dentro de la PAC al mismo tiempo que lo reforzó notablemente, y que la revisión intermedia de la Agenda 2000 ha de ser aprovechada para dar un paso más en favor de la consolidación del desarrollo rural,
- B. Considerando que, para garantizar la reestructuración agraria y el desarrollo rural en los países candidatos, se precisa el concurso activo y renovado de la PAC y de la política de cohesión económica y social,
- C. Considerando que el desarrollo rural ha de consolidar una agricultura multifuncional en el conjunto del territorio de la Unión ampliada, dando así cuerpo a las sucesivas declaraciones del Consejo en favor del modelo agrícola europeo,
- D. Considerando que es necesario consagrar el desarrollo rural como una de las prioridades de la Unión Europea para garantizar el futuro de las zonas rurales y, para ello, establecer en objetivos de eficacia, credibilidad, equidad territorial, sostenibilidad y multiplicación del capital social en las áreas rurales,
- E. Considerando que el segundo pilar de la PAC deberá convertirse en una verdadera política en favor de un desarrollo rural sostenible, tal como fue definido en noviembre de 1995 en la Declaración de Cork, haciendo suyos los principios definidos en los Consejos Europeos de Helsinki, Gotemburgo y Barcelona, así como ser coherente con los acuerdos multilaterales ambientales aprobados en la Cumbre de Río,
- F. Considerando que el primer y el segundo pilar son dos instrumentos indisociables de la Política Agrícola Común que deben complementarse y ponerse al servicio de una agricultura multifuncional que permita el mantenimiento de numerosas explotaciones agrícolas que beneficien al conjunto del entramado rural; que el hecho de hacerlos coherentes debería impedir el desarrollo de una agricultura dual en Europa: una que depende exclusivamente de los mercados y otra sólo de ayudas directas desconectadas de la producción; que la agricultura multifuncional debería permitir hacer compatible la gestión de los mercados y de los territorios en toda la Unión en el contexto de un auténtico desarrollo sostenible,
- G. Considerando que un modelo de desarrollo rural sostenible ha de plasmarse mediante una

perspectiva estrictamente medioambiental que fomentara prácticas agrícolas respetuosas con el medio ambiente, y mediante una perspectiva socioeconómica que sirviera de estímulo del espíritu empresarial y fomentara los sistemas productivos viables que garanticen la supervivencia de las explotaciones familiares para impedir el éxodo demográfico y mantener un entramado social y económico vivo en el medio rural,

- H. Considerando que, debido a que los jóvenes tienen una importante función que desempeñar para hacer frente a los desafíos de la agricultura del mañana, convendría prestar una atención prioritaria a los jóvenes agricultores en todo futuro proyecto, como piden los representantes del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones en la Declaración común de diciembre de 2001, y que, además, deberían elaborarse urgentemente medidas en conformidad con el informe del Parlamento Europeo de 17 de enero de 2001 sobre las situación y perspectivas de los jóvenes agricultores en la Unión Europea¹,
- I. Considerando que el medio rural exige una cooperación coherente entre distintas políticas y que los instrumentos del segundo pilar deben, por lo tanto, acompañarse de acciones que no se limiten al sector agrícola,
- J. Considerando imprescindible que el principio de cohesión económica y social esté presente en todas las políticas de la Unión y que se elimine el déficit de cohesión de que adolece la PAC, tanto en las acciones de desarrollo rural como, sobre todo, en las acciones de mercado, donde ese déficit es mayor,
- K. Considerando la vinculación de la producción agrícola con el abastecimiento local y regional para promover el desarrollo local y regional de muchas de las zonas rurales más desfavorecidas, con lo que se mantiene el valor añadido en la región y se fomenta una mayor relación entre el agricultor y el consumidor, señala la necesidad de crear mecanismos de ayuda a la producción y comercialización de productos regionales de especial calidad,
- L. Considerando la necesidad de recabar de la Comisión un balance relativo a la utilización de las ayudas públicas del capítulo rural de la PAC a fin de evaluar sus repercusiones tanto en el ámbito rural agrícola como en el no agrícola,
1. Lamenta que, pese a la creación del segundo pilar en la Cumbre de Berlín, éste no cuente con un presupuesto adecuado y que hoy por hoy el desarrollo rural apenas suponga el 10 % del presupuesto agrícola de la Unión; solicita, en consecuencia, que se revise al alza esta proporción a fin de poder afrontar todos los retos medioambientales, territoriales y sociales del desarrollo rural;
 2. Señala que las contribuciones nacionales al presupuesto del segundo pilar se calculan sobre criterios desfasados y pide que se proceda con urgencia a su reevaluación;
 3. Considera preocupante que las diferencias en la aplicación de las medidas de desarrollo rural respondan más a la capacidad de cofinanciar de las autoridades nacionales o regionales que a la necesidad de emprender acciones de desarrollo rural, y estima que

¹ DO C 232 de 17.8.2001, p. 7.

esta situación puede agudizar los desequilibrios regionales existentes;

4. Señala la desigual aplicación por parte de los Estados de las medidas de desarrollo rural, no dándose siempre una respuesta adecuada a los territorios rurales más aislados y periféricos y, por ello, más proclives a la despoblación; a este respecto el recurso al Reglamento marco es, a veces, muy unilateral y no se aprovechan todas las posibilidades que se ofrecen en el mismo; opina que esta situación puede agravarse con la próxima ampliación, por lo que solicita que se refuercen en todo el territorio de la Unión Europea, antes y después de la ampliación, las medidas destinadas a promover las zonas rurales;
5. Propone que, en la medida en que la política en favor de las zonas rurales debe basarse en la acción de diversas políticas económicas y sociales para garantizar un desarrollo efectivo de las zonas rurales, se establezca una mayor coordinación entre los programas de desarrollo rural, en el marco del FEOGA, y las acciones con cargo a los Fondos estructurales;
6. Estima que, sin menoscabo de la facultad de las autoridades nacionales (estatales o regionales) para definir sus prioridades, y respetando el principio de subsidiariedad, el segundo pilar de la PAC debe avanzar en la definición de un núcleo de acciones prioritarias a nivel comunitario que garanticen un desarrollo rural sostenible y el mantenimiento de una agricultura familiar multifuncional en todo el territorio de la Unión ampliada;
7. Pide a la Comisión que, sobre la base de criterios socioeconómicos, medioambientales y climáticos objetivos, defina una nueva tipología de las zonas rurales que deberá facilitar la fijación de medidas prioritarias para cada territorio que orienten los futuros programas de desarrollo rural y que garanticen la promoción de explotaciones agrícolas de dimensión humana, la continuidad de los servicios públicos y privados de proximidad y el desarrollo de nuevos empleos;
8. Propone que en la implementación de esta nueva tipología, que permitirá la aplicación de distintos porcentajes de cofinanciación en función de las diversas problemáticas rurales presentes en la Unión, se establezcan normas a nivel comunitario que eviten cualquier distorsión de la competencia en el mercado interior;
9. Opina que, por lo que se refiere a las inversiones en el marco de la política europea para el medio rural, han de hacer hincapié en la actividad económica y tender directamente a incentivar la misma, lo que con frecuencia no es el caso, como por ejemplo, la adquisición por las autoridades de zonas naturales;
10. Considera que la política de desarrollo rural deberá estimular la permanencia en las zonas rurales de servicios públicos esenciales y de equipamientos sociales con objeto de potenciar su desarrollo y luchar contra la desertificación;

11. Estima indispensable mejorar las formas de programación y cooperación en vigor aprovechando la experiencia de las iniciativas Leader, en particular en lo que respecta a su capacidad de dinamización local y a su clara orientación al desarrollo del potencial social y humano en las zonas rurales, así como potenciar el diálogo y la coordinación de las organizaciones de productores con otros agentes económicos, locales y regionales; considera que, para lograr estos objetivos, es preciso liberar importantes medios suplementarios que mejoren las actuales disponibilidades presupuestarias de la Iniciativa Leader;
12. Considera que la política de desarrollo rural debe apoyar la creación de infraestructuras de comercialización local y regional y fomentar la venta directa, con objeto de garantizar una mejor comercialización local y regional de la producción y precios más altos para los productores; solicita para ello a la Comisión que formule propuestas con miras a apoyar la producción y comercialización de productos regionales de especial calidad;
13. Pide que se generalice un enfoque contractual dentro de los programas de desarrollo rural que tenga en cuenta los diversos colectivos a los que van dirigidos (jóvenes agricultores, agricultores profesionales, asalariados, etc.); considera que, para ello, deberán exigirse planes plurianuales a los beneficiarios de las ayudas que permitirán juzgar si se han respetado requisitos tales como la movilización del mayor número posible de recursos humanos y materiales a nivel local, el mantenimiento de una agricultura familiar multifuncional, la explotación sostenible de los territorios o la coherencia con las acciones que se ejecuten en esas mismas zonas en el marco del primer pilar de la PAC;
14. Constata que la multifuncionalidad de la agricultura, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible deben plasmarse en medidas concretas en la PAC y que estas características deben estar adecuadamente representadas en las medidas en favor del desarrollo rural;
15. Pide que se cree una medida de financiación de los costes transitorios para las explotaciones (sobre todo en las zonas ganaderas) que decidan cambiar sus sistemas de explotación a fin de responder a las exigencias de higiene y bienestar de los animales, por ejemplo, ya que actualmente el Reglamento sobre desarrollo rural no tiene en cuenta las repercusiones del cumplimiento de estas normas en los costes de producción y, por lo tanto, en los ingresos; opina que una ayuda compensatoria transitoria y decreciente incitaría a muchas pequeñas explotaciones ganaderas a someterse a las normas sin correr el riesgo de perder sus ingresos, lo que redundaría en interés de los consumidores y de los protectores de los animales;
16. Constata que, como consecuencia de los límites de sus estructuras en cuanto a superficie, volúmenes de producción o capacidad de autofinanciación, muchas pequeñas explotaciones no consiguen liberar suficientes recursos y captar suficientes ayudas para mantenerse o/y ser traspasadas a un sucesor; subraya que si las medidas comunitarias actuales permiten apoyar las funciones comerciales y no comerciales orientadas a la calidad y al medio ambiente de estas explotaciones, por el contrario no les permiten mantenerse cuando desempeñan una función no comercial de mantenimiento del entramado social en las zonas rurales y de gestión del espacio; considera que es conveniente prever una modificación del artículo 33 del Reglamento sobre desarrollo rural que tenga por objeto la adaptación y el desarrollo de las zonas rurales, autorizando

las ayudas a esta categoría de pequeñas explotaciones, con objeto de frenar la tendencia a la desvitalización económica y social y a la despoblación de las zonas rurales de numerosas regiones de la Unión;

17. Opina que hay que garantizar la coherencia entre el primer y el segundo pilar de la PAC mediante la complementariedad entre ambos, así como preservar una agricultura multifuncional y competitiva, exigiendo que se refuerce el capítulo de apoyo a medidas agroambientales, bajo el prisma de un desarrollo sostenible;
18. Pide a la Comisión que siga desarrollando un enfoque integrador y a que considere todos los aspectos de la política para las zonas rurales, a fin de tener debida cuenta del principio de la multifuncionalidad;
19. Constata que los dos pilares de la PAC forman un todo y que en el futuro se deberá reforzar aun más el segundo pilar – el desarrollo rural – y adoptarse las medidas correspondientes para su promoción tanto a nivel europeo como nacional;
20. Pide que en el marco de la revisión de la Agenda 2000 se lleve a cabo una modulación obligatoria y progresiva en el marco del primer pilar con objeto de reducir las disparidades observadas en los importes pagados a las distintas regiones de la Unión Europea y de crear así un sistema de ayudas que ocasione menos distorsiones de la competencia y que se pueda defender (en futuras negociaciones comerciales) como instrumento necesario para sostener el modelo agrícola europeo, pudiéndose asignar los recursos economizados en el primer pilar al desarrollo rural en todas las regiones de la Unión; opina que sería oportuno, con este fin, que las medidas relativas a los jóvenes que se instalan y a las explotaciones que invierten puedan beneficiarse de un apoyo adicional además del previsto por el actual Reglamento sobre desarrollo rural, como la ayuda de la que se benefician las medidas relativas a la jubilación anticipada, las medidas concernientes a las zonas desfavorecidas o sometidas a presiones medioambientales, las acciones agromedioambientales y la repoblación forestal;
21. Solicita a la Comisión que, con vistas a la revisión de la Agenda 2000 en 2006, presente nuevas propuestas de modulación obligatoria y uniforme de las ayudas del primer pilar con el fin de dar cobertura y refuerzo a la amplia gama de acciones que la propia Comisión pretende realizar a través del desarrollo rural; que introduzca una condicionalidad entre la ejecución de pagos directos y los servicios prestados en el ámbito de la multifuncionalidad y que amplíe las medidas de eco-condicionalidad en favor de un desarrollo sostenible;
22. Señala que la incorporación de las ayudas directas a la renta en la política rural haría que éstas se incluyeran en la denominada "Caja verde" de la OMC, por lo que pide a la Comisión que estudie esta posibilidad, con el fin de crear un sistema de apoyo que ocasione las menos distorsiones posibles a la competencia y garantice el mantenimiento de un espacio rural viable y sostenible;
23. Considera indispensable un esfuerzo adicional por parte de la Unión en favor del desarrollo rural de los países candidatos y se complace en observar que las orientaciones de la Comisión establecen un sustancial incremento de los porcentajes de cofinanciación para los programas que en ellos se aplican;

24. Estima que la diversidad de regímenes fiscales actualmente existentes para la aplicación del segundo pilar de la PAC, en algunos casos a cargo del FEOGA-Garantía, y en otros a cargo del FEOGA-Orientación, resulta incongruente y dificulta una gestión eficaz y común en todo el territorio de la Unión;
25. Recomienda a la Comisión la simplificación del actual marco comunitario de apoyo al desarrollo rural en la perspectiva de la creación, a partir de las dos actuales Secciones del FEOGA, de un único Fondo Agro-Rural para el conjunto de la PAC que defina un único régimen fiscal para las acciones del segundo pilar que establezca un período de tiempo más largo entre el compromiso y el pago de sus créditos y que permita de este modo la cofinanciación diferenciada según las zonas, sin menoscabo de que el FEDER y el FSE puedan complementarlo con otras acciones en favor de las zonas rurales;
26. Opina que convendrá revisarse el Tratado CE a fin de que se confieran al Parlamento Europeo competencias plenas de codecisión en el sector agrícola y en materia de presupuesto agrícola antes de la adhesión de nuevos países a la Unión;
27. Constata que se debe exhortar a los Estados miembros a que garanticen la cofinanciación del desarrollo agrícola en el marco del segundo pilar, a fin de aplicar mejor en toda Europa el principio de la multifuncionalidad;
28. Recuerda que el destino de los fondos generados por la modulación o la eco-condicionalidad está fijado en el Reglamento (CE) n° 1259/99 (debiendo dirigirse exclusivamente a ayudas agroambientales, a la financiación de la jubilación anticipada, a la reforestación de tierras agrarias y al pago de indemnizaciones compensatorias); solicita que se amplíen las posibilidades del apoyo en el marco del segundo pilar con el fin de que los Estados miembros dispongan de un mayor margen de maniobra en el uso de dichos fondos;
29. Pide que en todos los Estados miembros se reconozca el principio de las buenas prácticas agrícolas y señala a la atención las normativas vigentes, que prevén la posibilidad de tomar en consideración las normas en materia de protección del medio ambiente y de tener en cuenta los aspectos ecológicos de la agricultura;
30. Considera que los Estados miembros sólo pueden utilizar los recursos liberados del primer pilar mediante la modulación o la eco-condicionalidad si se dispone de una cofinanciación nacional y destaca que la cofinanciación también debe tender explícitamente a reforzar la participación y la responsabilidad de las autoridades nacionales o regionales;
31. Pide que los recursos liberados del primer pilar mediante la modulación o la eco-condicionalidad puedan ser utilizados, si los Estados lo consideran conveniente, como una cofinanciación comunitaria adicional a las medidas ya insertas en los programas de desarrollo rural en vigor, haciendo hincapié en los elementos del proceso de producción en defensa del consumidor en el marco del modelo agrícola europeo y del Reglamento (CE) n° 178/2002 relativo a la trazabilidad y la seguridad alimentaria¹;

¹ DO L 31 de 1.2.2002, p. 1.

32. Advierte del riesgo de una progresiva renacionalización y subraya que la revisión de la Agenda constituye únicamente una evaluación intermedia de la reforma iniciada en el marco de la Agenda;
33. Considera que la agricultura europea se caracteriza por la gran heterogeneidad de las condiciones de producción, encontrándose las zonas rurales marginales al lado de las grandes zonas de producción, lo que da lugar a fuertes disparidades regionales que es conveniente corregir mediante la potenciación de las zonas rurales y una cierta diversificación de las actividades a fin de desarrollar la capacidad de atracción del mundo rural;
34. Estima conveniente no celebrar un debate conjunto sobre la evaluación a mitad de período de la Agenda y las negociaciones sobre la ampliación;
35. Estima conveniente que, en la perspectiva de la próxima ampliación, se profundice cada vez más en pos de una política del espacio rural –reforzada, ampliada y dotada de suficientes recursos financieros– para el conjunto de la UE con unas responsabilidades suficientemente descentralizadas;
36. Constata, tras dos años y medio de aplicación del Reglamento sobre desarrollo rural, que los procedimientos siguen siendo igual de largos y complejos, lo que contrarresta inútilmente la dinámica de la que son portadores numerosos proyectos propuestos por los actores locales; constata asimismo que esta complejidad perjudica a la potenciación del peso relativo del desarrollo rural en la PAC; pide, por consiguiente, que se extraigan las correspondientes consecuencias mediante la clarificación de las normas de aplicación del Reglamento sobre desarrollo rural y la simplificación de los procedimientos;
37. Encarga a su Presidente que transmita la presente resolución al Consejo y a la Comisión.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El desarrollo rural, eje central de la revisión de la Agenda 2000

El desarrollo rural será uno de los ejes centrales de la próxima revisión de la Agenda 2000, por distintos motivos:

- En primer término, porque las propuestas sobre la política de mercados (*primer pilar de la PAC*) están condenadas a tener muy poca ambición mientras no sea posible modificar el estricto *marco financiero fijado en Berlín*. Por el contrario, el desarrollo rural (*segundo pilar*) puede ser reforzado notablemente *dentro del marco presupuestario vigente* con el establecimiento de la *modulación obligatoria* de las ayudas directas así como por la extensión de la *eco-condicionalidad*.
- En este mismo contexto, mientras el primer pilar no sea capaz de concretar dentro de las OCM un nuevo modelo de apoyo en favor de la *multifuncionalidad agraria*, siguiendo las sucesivas declaraciones del Consejo en favor del modelo agrícola europeo, el segundo pilar deberá sustentar en solitario las funciones no productivas de la actividad agraria.
- Por otro lado, la Declaración de Doha determina un calendario de negociación que se va a superponer al proceso de revisión de la Agenda 2000. En concreto, antes de la realización de V Conferencia Ministerial, a finales de 2003, la UE deberá haber presentado sus *listas de compromisos*. Teniendo en cuenta que las medidas del segundo pilar están, por definición, dentro de la *Caja Verde*, todo lo que avancemos en el reforzamiento de la multifuncionalidad agraria facilitará la negociación del *nuevo acuerdo agrícola de la OMC*.
- En cuarto lugar, la reciente nota presentada por la Comisión a propósito de la ampliación y la agricultura (SEC(2002) 95) evidencia el enorme esfuerzo que tanto la PAC como los Fondos estructurales deberán efectuar en favor de la reestructuración de las agriculturas de los PECO y el fomento del desarrollo rural. El documento apunta la implantación de un período transitorio de 10 años y, en su seno, de dos grandes líneas de acción: a) dentro del *primer pilar*, la estabilización de las rentas mediante ayudas directas a un nivel que no distorsione la reestructuración sectorial; y b) dentro del *segundo pilar*, el reforzamiento y adaptación de los programas de desarrollo rural para hacer frente a los problemas específicos de los países candidatos (destacando la instauración de medidas específicas en favor de la agricultura de semi-subsistencia, así como un incremento sustancial de la cofinanciación comunitaria). En este contexto es de prever que el grueso de la reestructuración y el desarrollo rural de los PECO se realizará fuera de la PAC (dentro del Objetivo 1), dando lugar a un desarrollo rural distinto al de los Quince (bien sea con medidas nuevas, bien sea enfatizando otras prácticamente inaplicadas en los Quince, como p.e. la prejubilación).
- Por último hay que considerar que, en la perspectiva de la Cumbre de Johannesburgo de septiembre de 2002, la UE deberá definir una verdadera política en favor de un *desarrollo rural sostenible*, haciendo suyos los principios plasmados en los Consejos de Helsinki, Gotemburgo y Barcelona, así como los sucesivos *acuerdos multilaterales ambientales* derivados de la Cumbre de Río. Este *desarrollo rural sostenible* deberá

incluir una doble acepción de sostenibilidad: la estrictamente *ambiental*, consolidando prácticas agrícolas compatibles con el medio; y la *socio-económica*, garantizando la pervivencia de explotaciones y sistemas productivos viables en el conjunto del mundo rural que impidan la desertificación.

Puntos críticos de la política de desarrollo rural en vigor

Teniendo en cuenta estos parámetros, la revisión de la Agenda 2000 debe de afrontar una serie de *puntos críticos* en la política de desarrollo rural vigente:

1) *En cuanto al contenido: continuismo de las acciones e impacto desigual en los territorios*

Los análisis de evaluación realizados demuestran que, pese a que la Agenda 2000 creó el *segundo pilar* y lo reforzó notablemente, la actual política de desarrollo rural es (por lo general) la continuación de las medidas tradicionalmente aplicadas por los Estados, en las que se ha sustituido la financiación pública nacional por la comunitaria. En realidad, su aspecto más innovador se sitúa a un *nivel formal* más que en su contenido, al obligar a una programación e integración de acciones que estaban dispersas en el pasado. Cabe preguntarse si este enfoque es suficiente para afrontar los retos de la ruralidad a nivel europeo teniendo en cuenta que: a) la actual programación ha sido utilizada de manera preferente por las zonas agrarias más favorecidas, que ya contaban con un cierto grado de diversificación social y económica; b) por el contrario, no da una respuesta adecuada a los territorios rurales más profundos y más proclives al despoblamiento; y c) se observa una muy desigual aplicación de las diversas líneas. En conclusión, aún cuando haya que preservar la facultad de las autoridades internas para definir sus prioridades, habría que considerar la definición de *un núcleo de acciones prioritarias a nivel comunitario*, a modo de líneas-fuerza de un desarrollo rural sostenible. La definición de una *nueva tipología de zonas rurales*, con medidas prioritarias pre-determinadas para cada una de ellas, facilitaría la aplicación de este enfoque.

2) *En cuanto a las formas de programación y partenariado: nuevas modalidades contractuales a favor de la dinamización local*

Hoy contamos con una doble experiencia en materia de desarrollo rural: a) los *programas de desarrollo rural regional*, donde se han impuesto las prioridades políticas de las autoridades internas; y b) las *iniciativas Leader*, como formas genuinas de dinamización local, con un enfoque de *bottom-up* y una preocupación particular por el desarrollo del capital social. Sin poner en cuestión el mantenimiento de ambas modalidades se podría considerar la *generalización* dentro de los programas de desarrollo rural de formas de aplicación más *contractuales*, como ya existen en algunas líneas (medidas agro-ambientales, instalación de jóvenes agricultores, o los Leader). En este sentido bastaría con exigir la presentación de *planes o compromisos por beneficiario* con tres objetivos explícitos: a) que garantizaran la movilización del mayor número posible de recursos humanos y materiales a nivel local; b) que garantizaran un desarrollo sostenible de la agricultura multifuncional priorizando la agricultura familiar y a los jóvenes agricultores; y c) que mantuvieran la coherencia con las medidas del primer pilar. En realidad éste es el enfoque propuesto por la Comisión para la implantación de las medidas de desarrollo rural en los PECO (velando p.e. por la coherencia entre las medidas de mercado y las

necesidades de reestructuración; o exigiendo a las explotaciones de semi-subsistencia la realización de un plan de viabilidad económica para acceder a la ayuda temporal a la renta). Estos planes podrían dar lugar a su vez a una asistencia técnica *ad hoc*.

3) *En cuanto a los objetivos: hacia una política común en favor de un desarrollo rural sostenible y al servicio de una agricultura multifuncional*

Hoy por hoy la PAC adolece de incongruencias. Por un lado existe una gran incoherencia entre un primer pilar con un enfoque primordialmente productivista y un segundo pilar orientado hacia el desarrollo rural. Situación que se ve agravada por el empeño de ir trasvasando recursos del primer pilar al segundo pilar sin poner en cuestión el modelo de apoyo dominante a los mercados. Este modelo de apoyo se basa por lo general en los volúmenes producidos y está aún lejos de materializar las declaraciones formales de la UE en favor de la multifuncionalidad agraria, de la seguridad alimentaria, de la cohesión económica y social, o de un desarrollo sostenible. Para remediar esta situación se debería: a) reforzar la *eco-condicionalidad* de las ayudas de mercados bajo el prisma de un *desarrollo sostenible*; b) consolidar las *medidas de reestructuración* dentro de las OCM, a las que se les podría aplicar un *enfoque contractual* para garantizar la coherencia con un desarrollo rural sostenible; c) introducir la *condicionalidad rural* en las ayudas a mercados, buscando una mayor complementariedad entre el primer pilar y el segundo pilar y, en definitiva, para preservar el mantenimiento de una agricultura familiar multifuncional en todo el territorio de la UE; y d) delimitar *cuatro funciones* dentro del segundo pilar, una a favor de las *medidas agro-ambientales* (orientadas a paliar exclusivamente las externalidades negativas de una agricultura productivista), otra a favor de la *biodiversidad*, otra a favor del *desarrollo socio-económico multifuncional*, y, en fin, una cuarta a favor de la *calidad y la seguridad alimentarias*. Esta subdivisión permitiría una gestión más eficiente, al mismo tiempo que facilitaría la introducción de formas contractuales en el segundo pilar, con la posibilidad de fijar *exigencias específicas* para cada una de las medidas aplicadas.

4) *En cuanto a la modulación y la eco-condicionalidad como medios exclusivos de reforzamiento del segundo pilar*

Ya apuntamos que los dos pilares de la PAC constituyen dos compartimentos estancos entre los que hoy las únicas vías de trasvase de recursos son la aplicación de la modulación (facultativa) y la eco-condicionalidad de las ayudas de mercados. Hay que asumir que los problemas que genera este artificio sólo podrán resueltos a partir de 2006, cuando se debata el nuevo diseño instrumental y financiero de la PAC. En su espera, la revisión de la Agenda 2000 ha de limitarse a mejorar las modalidades de trasvase y sobre todo, a afrontar los problemas de inaplicación provocados por la exigencia de cofinanciación estatal en el ámbito del desarrollo rural. Por otro lado es muy probable que las próximas propuestas de la Comisión planteen la *obligatoriedad de la modulación* por parte de los Estados y el *reforzamiento de la eco-condicionalidad*. Partiendo de estas premisas habría que permitir a los Estados que lo deseen que los recursos liberados del primer pilar pudieran ser aplicados como una cofinanciación comunitaria adicional a las medidas *ya insertas* en los programas de desarrollo rural en vigor (sin que fuera preciso, como ocurre ahora, crear nuevas líneas para beneficiarse de esta cofinanciación).

5) *En cuanto a las formas de participación comunitaria: hacia un Fondo Agro-Rural y un*

único régimen financiero en favor del desarrollo rural, con diversos grados de cofinanciación según los territorios

Transcurridos ya varios programas de desarrollo rural cabe preguntarse si tiene sentido mantener categorías como las "*medidas de acompañamiento*", continuar con cajones de sastré como las medidas agro-ambientales (donde se mezclan acciones anti-intensivas con líneas orientadas a preservar la biodiversidad), o, en fin, permitir la coexistencia de diversos regímenes financieros según los casos (del *FEOGA-Garantía* para las medidas de acompañamiento, las acciones fuera del Objetivo 1, o algunas medidas específicas para los PECO; del *FEOGA-Orientación* para los Leader o las acciones dentro del Objetivo 1). Hay que tener en cuenta que, a diferencia de lo que acaece con el FEOGA-Orientación, con el FEOGA-Garantía no es posible reportar los créditos un año para otro cuando, por definición, las medidas estructurales y rurales en su conjunto precisan de una gestión plurianual. En consecuencia sería deseable una simplificación del actual marco comunitario de apoyo al desarrollo rural en la perspectiva de la revisión de la Agenda 2000 o, alternativamente, en 2006, con la definición de las nuevas perspectivas financieras y los nuevos marcos de programación. En última instancia el objetivo sería crear un *único Fondo Agro-Rural* para el conjunto de la PAC a partir de las dos Secciones del FEOGA, con *un único régimen financiero para las acciones de desarrollo rural* que permitiera en seno que: a) el segundo pilar en su conjunto pasara a ser calificado como *gasto no obligatorio* dentro del Presupuesto, reforzando con ello el papel del PE; b) calificar todos sus créditos como diferenciados (como se ha propuesto para los PECO) y dar con ello más tiempo entre su compromiso y su pago; y, en fin, c) una priorización y una cofinanciación diferentes según la gravedad de los problemas que registren los diversos territorios rurales de la UE. Obviamente, este nuevo Fondo actuaría sin menoscabo de que el FEDER y el FSE pudieran complementarlo con otras acciones en favor de las zonas rurales (en favor de las infraestructuras, la formación, etc).

- 6) *En cuanto a la financiación: ¿la cofinanciación es sinónimo de renacionalización de la PAC?*

A medida que se traspasan recursos del primer al segundo pilar se registra un incremento de la cofinanciación estatal con el riesgo de que se pierdan los recursos comunitarios liberados si las Haciendas internas no son capaces de asumirla. Este problema se va a agudizar con la ampliación que prácticamente eliminará las regiones de Objetivo 1 dentro de los Quince, en las que el porcentaje de cofinanciación nacional es menor que en el resto de regiones. Puede incluso pensarse que el esquema de los pilares esconde una *renacionalización* progresiva de la PAC. Por consiguiente parece conveniente implantar una *nueva tipología de zonas rurales con distintos porcentajes de cofinanciación comunitaria* que tengan en cuenta los distintos grados de ruralidad y desarrollo económico. Sólo de esta forma conseguiremos que la cohesión esté presente también en la PAC. A su vez, mientras no pueda crearse un único Fondo agro-rural con nuevas reglas financieras, debería estudiarse la introducción de una *mayor flexibilidad de gestión* en los programas hoy a cargo del FEOGA-Garantía.