

Revista rural de la UE

La revista de la Red Europea de Desarrollo Rural



Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

La Red Europea de Desarrollo Rural en Internet:

<http://enrd.ec.europa.eu>



Oficina de Publicaciones



Comisión Europea



Sumario

«Para estar enterado»

- PREFACIO DE LA COMISARIA MARIANN FISCHER BOEL 4

Información de la REDR

- LA RED EUROPEA DE DESARROLLO RURAL: UNA NUEVA ERA EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL DE LA UNIÓN EUROPEA 6

Desarrollo rural

- DESARROLLO RURAL INTEGRADO: PRESENTACIÓN DE LOS CUATRO EJES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL 12
- EJE 1: AUMENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LOS SECTORES AGRÍCOLA Y FORESTAL 16
- EJE 2: MEJORA DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL ENTORNO RURAL 22
- EJE 3: CALIDAD DE VIDA EN LAS ZONAS RURALES Y DIVERSIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA RURAL 28
- EJE 4: INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE LEADER 34
- PROGRAMACIÓN DEL FEADER: RESUMEN DE RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES PREVIAS DE LOS PDR 40

Ciudadanos rurales

- DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DEL SECTOR AGRÍCOLA EN POLONIA 45
- ESTRATEGIAS INTEGRADAS EN LA APLICACIÓN DEL FEADER EN ESCOCIA 48
- CONSERVACIÓN DE LA CULTURA RURAL EN LA REGIÓN FRANCESA DE AUVERNIA 52

Enfoques rurales

- EL «CHEQUEO» DE LA PAC: CÓMO ABORDAR LOS DESAFÍOS ACTUALES DEL DESARROLLO RURAL 56

Temas rurales

- AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: EL NUEVO MAPA RURAL EUROPEO 62
- LA AGRICULTURA DE SUBSISTENCIA Y DE SEMISUBSISTENCIA: UNA PRIORIDAD PARA LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL DE LA UNIÓN EUROPEA 64

Estudios rurales

- LOS ESTUDIOS RURALES: UN COMPONENTE ESENCIAL DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL DE LA UNIÓN EUROPEA 70

Resumen de noticias rurales

- VECINOS DE LA UNIÓN EUROPEA: VIDA RURAL EN LOS PAÍSES CANDIDATOS 78
- VECINOS DE LA UNIÓN EUROPEA: DESARROLLO RURAL EN LOS PAÍSES CANDIDATOS 82



«Para estar enterado» ¿Sabía usted que...

...la Unión Europea (UE) invertirá en proyectos e iniciativas de desarrollo rural más de 230 000 millones de euros entre 2007 y 2013, cantidad que se repartirá entre los 94 programas de desarrollo rural (PDR) que están ahora en marcha en la Europa rural?

Unos 90 800 millones de euros de los fondos destinados a los PDR proceden del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y los organismos nacionales con competencias sobre las zonas rurales aportarán otros 70 100 millones. Se prevé que los beneficiarios de los proyectos contribuirán con 64 800 millones de euros de sus propios fondos al presupuesto global de la UE para el desarrollo rural. Las distintas reformas correspondientes al primer pilar y al «chequeo» de la política agrícola común (PAC) permitirán disponer adicionalmente de 4 600 millones de euros. El plan europeo de recuperación económica ha aportado otros 1 020 millones, con lo que la contribución total del Feader durante el período 2007-2013 ascenderá a 96 400 millones de euros.

La suma de todos los compromisos financieros mencionados representa un volumen de fondos sustancial, que refleja el papel crucial desempeñado por la política de desarrollo rural de la Unión Europea para el apoyo de la prosperidad a largo plazo de las regiones rurales de los veintisiete Estados miembros.

Nuestra política europea de desarrollo rural se basa en un enfoque estratégico diseñado meticulosamente para conciliar las actuaciones locales de las comunidades rurales con los objetivos prioritarios nacionales y de la Unión Europea. La elaboración de los 94 PDR ha exigido considerables esfuerzos de planificación para garantizar que ofrezcan un ámbito integrado de medidas de apoyo a los sectores interesados del mundo rural en materia de crecimiento y empleo, sostenibilidad medioambiental e inclusión social.

El Feader es un instrumento clave para perfeccionar nuestra política de desarrollo rural y sus beneficios prácticos ya empiezan a materializarse. Financia actividades dirigidas a mejorar la competitividad de los sistemas agrícolas y forestales, promover las prácticas de gestión agrarias y forestales que contribuyan a conservar y enriquecer el medio ambiente y el paisaje rural, mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de diversificación económica de los residentes rurales. Los Estados miembros también se esfuerzan intensamente por ampliar los enfoques Leader en sus políticas económicas, sociales y medioambientales de desarrollo rural.

Las ayudas de este tipo seguirán aumentando a medida que nuevos proyectos destinados a la Europa rural reciban el apoyo del Feader. Todos estos proyectos contribuirán de forma cada vez más decisiva a solucionar los principales problemas detectados durante el reciente «chequeo» de la PAC realizado por la Comisión Europea. Ahora es preciso tomar en serio desafíos tales como la mitigación de los efectos del cambio climático, la conservación de la biodiversidad, la mejora de la gestión del agua y el control de las energías renovables; de otro modo, nos veremos obligados a tomarlos aún más en serio en un futuro no muy lejano.

Afortunadamente, los Estados miembros han definido un sólido conjunto de PDR capaces de abordar los múltiples desafíos del desarrollo rural, contribuyendo así a la sostenibilidad y al crecimiento económico de las zonas rurales europeas.

Comunicación de los resultados de la política de desarrollo rural

Mantengo mi compromiso con la difusión de nuestros éxitos colectivos en estas zonas, porque los sectores interesados del mundo rural tienen derecho a saber lo que pasa con los 230 000 millones de euros distribuidos a través de los PDR. También tienen derecho a saber lo que cabe esperar del Feader, y por eso soy plenamente consciente de la importancia de comunicar las enseñanzas que hemos sacado de los diferentes PDR.

La comunicación constituye un elemento crucial de nuestra política de desarrollo rural y la reflexión estratégica de la Comisión en este ámbito ha llevado a la creación de la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR). Esta se puso en marcha en octubre de 2008 con la misión anticipativa de generar buenas ideas e intercambiar experiencias entre los sectores interesados del mundo rural.

Se ha acordado para la REDR un ambicioso programa de trabajo, en el que se combinan orientaciones en el plano de las políticas para los agentes del desarrollo rural a escala europea con apoyo focalizado nacional, regional y local para cada Estado miembro. También se presta una atención especial a la medición y evaluación del éxito de las actividades de desarrollo rural, porque necesitamos saber cuáles de ellas funcionan bien y cuáles deben modificarse para obtener el mayor rendimiento posible de los 230 000 millones de euros.

Esta nueva publicación sobre desarrollo rural, *la Revista rural de la UE*, contribuye de manera importante a comunicar los beneficios positivos que las actividades del Feader están generando. Representa una oportunidad única para presentar buenas ideas y para transferir experiencias de desarrollo rural procedentes de la UE y de fuera de ella.

Con una interesante selección de valiosos artículos y relevantes análisis, la revista aspira a aportar algo a todos los implicados en el desarrollo de las zonas rurales. Destacados expertos en sus campos respectivos nos descifran y explican los temas de actualidad en el campo de las políticas, y se presenta asimismo en profundidad el progreso de los PDR mediante una serie de reportajes ilustrados.

Se exponen igualmente con carácter regular las conclusiones de los recientes proyectos de investigación en el ámbito rural y se examinan las cuestiones internacionales que afectan a la Europa rural. Me han interesado especialmente las entrevistas con «ciudadanos rurales», porque yo misma sé cuánto he podido aprender escuchando, de boca de los propios interesados, relatos de experiencias reales de apoyo al crecimiento rural y de sostenimiento de la vida en el campo.

Doy por ello mi cordial bienvenida a este primer número de la *Revista rural de la UE* y expreso mi convencimiento de que será para los lectores, como lo ha sido para mí, una valiosa fuente de información rica en conocimientos. Representa una ocasión oportuna para mejorar el nivel de sensibilización acerca de las múltiples oportunidades disponibles gracias al Feader, y su publicación coincide además con algunas conclusiones importantes del «chequeo» de la PAC.

Espero ya con interés el próximo número de la revista, porque estoy segura de que abordará otro buen número de cuestiones habituales y relevantes para ayudar a los lectores interesados en los problemas del desarrollo rural a mantenerse al día e informados.



© COMUNIDADES EUROPEAS, 1995-2009

Mariann Fischer Boel

Comisaria de Agricultura y Desarrollo Rural

La Red Europea de Desarrollo Rural: una nueva era en la política de desarrollo rural de la Unión Europea



La Comisión Europea ha presentado un nuevo marco de servicios de apoyo a las zonas rurales. Esta innovadora red, que abarca todos los aspectos de la vida rural de los veintisiete Estados miembros, ya ha empezado a demostrar sus ventajas, contribuyendo a mejorar la eficacia de la política de desarrollo rural de la Unión Europea.

La Red Europea de Desarrollo Rural (REDR) comenzó a funcionar en octubre de 2008. Su lanzamiento supuso el inicio de una nueva era en la política de desarrollo rural de la Unión Europea (UE). La REDR representa la continuación de un largo historial de experiencias provechosas y ofrece un conjunto coordinado de beneficios de tipo económico, social y medioambiental para todas las zonas rurales de la Unión Europea.

El nuevo enfoque estratégico integrado de la REDR en las actividades de desarrollo rural refleja las orientaciones de política de la Unión, plasmadas en las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (Decisión 2006/144/CE). Las actividades de la REDR se describen con mayor detalle en el artículo 67 del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). En ese artículo se definen los objetivos de la red como plataforma para el intercambio de buenas prácticas y de conocimientos entre los sectores interesados en el diseño de políticas, la gestión y la aplicación de medidas de desarrollo rural.

Muchas de las actividades de la REDR provienen de metodologías que se aplicaron eficazmente en períodos anteriores del programa Leader, especialmente en materia

de creación de redes. Tales metodologías han demostrado ser productivas y han sido bien acogidas en las zonas rurales de toda la UE, y la nueva REDR se apoyará en lo ya conseguido por ellas.

El alcance de la nueva REDR es mucho más amplio que el de los anteriores sistemas de redes Leader, al servir de instrumento para la ejecución de la política de desarrollo rural de la Unión Europea en su integridad. La red se ve sometida así a fuertes demandas, ya que los cuatro ejes de la política de desarrollo rural imponen una necesidad mayor que la de antes de compartir experiencias e información y de crear vínculos entre los sectores interesados del ámbito rural. Por otro lado, la UE ampliada incorpora no solo nuevas zonas rurales, sino también una mayor diversidad. La consecuencia es que nunca había sido tan importante un trabajo eficaz en red.

Mantener la relevancia

Las actividades de la REDR son supervisadas por un comité de coordinación. Este comité, presidido por la Comisión Europea, es responsable de garantizar la relevancia de las actividades de la REDR para las necesidades cambiantes de los sectores rurales interesados. Entre sus miembros figuran representantes de las redes rurales nacionales (RRN), de las autoridades

competentes de los Estados miembros y de otras organizaciones relacionadas con el desarrollo rural de la UE. Existe también un subcomité dedicado específicamente al eje Leader.

El comité de coordinación de la REDR mantiene estrechos vínculos con la Red Europea de Evaluación del Desarrollo Rural. Contribuye así a reforzar la conexión entre la aplicación y la evaluación de la política de desarrollo rural de la Unión Europea. La Red Europea de Evaluación del Desarrollo Rural presta una importante ayuda a los evaluadores y gestores del Feader en sus tareas de evaluación.

Valor añadido aportado por la REDR

La creación de valor añadido es una prioridad para la red. A tal fin, su funcionamiento habitual incluye una gran variedad de actividades destinadas a satisfacer las necesidades específicas de las distintas zonas y sectores interesados del mundo rural. Son actividades de creación de valor añadido a este respecto la organización de diversos grupos de expertos para el estudio de problemas rurales comunes con el fin de descubrir soluciones aplicables globalmente en materia de desarrollo y la creación de sinergias con los restantes fondos europeos puestos a disposición de las zonas rurales.

Tales actividades se basan en necesidades reales declaradas importantes por las organizaciones de la UE o de los Estados miembros, incluyéndose entre estas últimas tanto las administraciones públicas como otros sectores interesados de las zonas rurales implicados en las actividades y políticas de desarrollo rural. La actuación se concentra en la obtención de resultados que los Estados miembros individuales no podrían alcanzar por sí solos y que representan el auténtico valor añadido de la REDR.

Punto de contacto de la REDR

Los objetivos de la red reflejan la escala de los desafíos a los que ha de hacer frente y por ello dispone esta de un experimentado equipo de especialistas en desarrollo rural que sustentan el cumplimiento de

las misiones asignadas. Con ellos, dispone de personal dotado de altas competencias para la prestación de servicios y el uso de herramientas de comunicación fundamentales y designado conjuntamente como punto de contacto de la REDR.

Creado por un proveedor externo y supervisado por el comité de coordinación de la REDR, el punto de contacto presta una gran variedad de servicios en el marco del desarrollo rural, entre ellos los de apoyo a las RRN y los de difusión de las buenas prácticas.

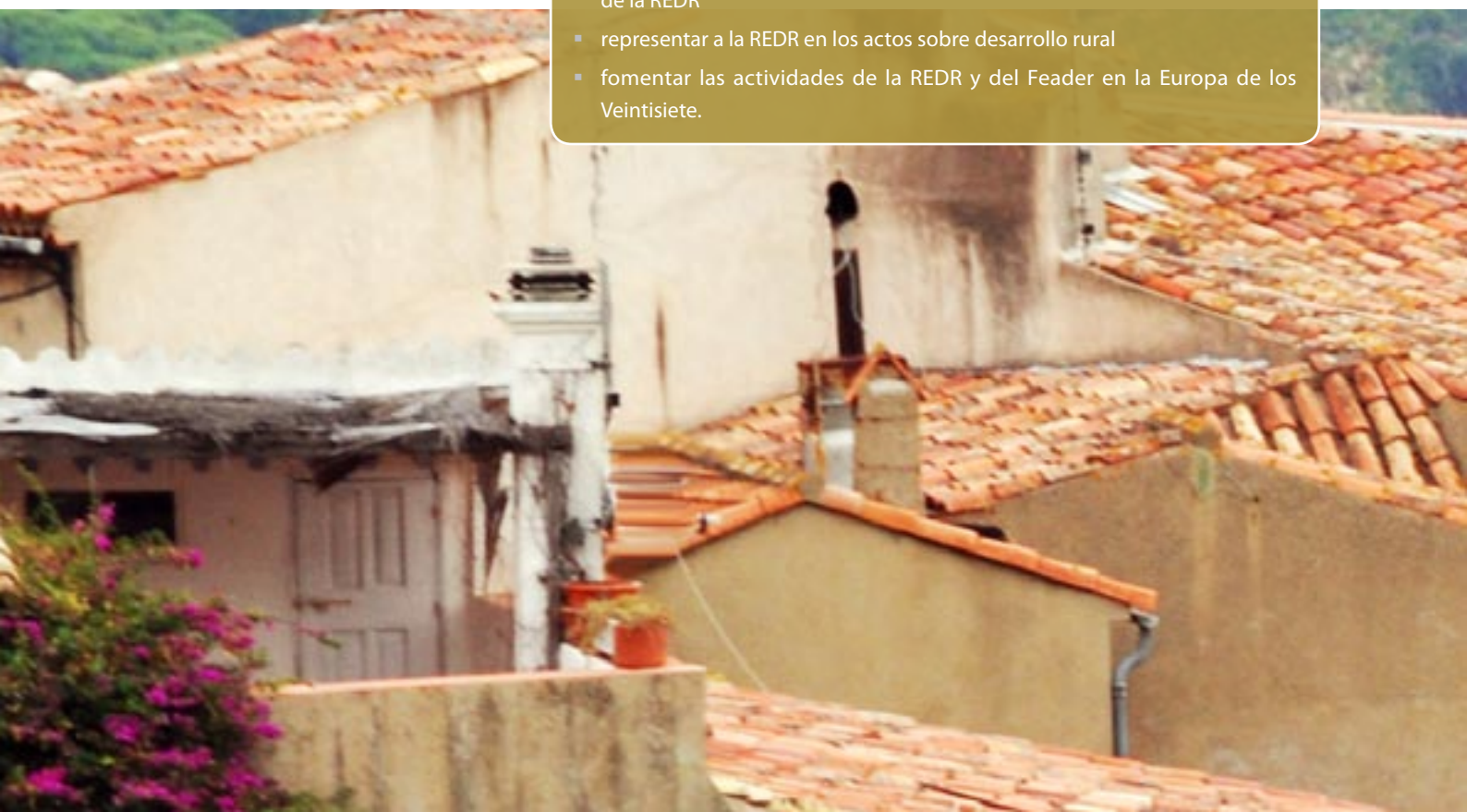
El núcleo básico de su mandato es el suministro de información, y para ello el punto de contacto se sirve de variadas herramientas de comunicación con el fin de promover los intercambios de experiencias y de ideas en la Europa rural. Se

incluyen entre esas herramientas, además de la presente revista, la publicación de un boletín periódico, la organización de talleres, seminarios y conferencias, la prestación de servicios basados en Internet y la elaboración de documentos de trabajo temáticos con información y orientaciones prácticas sobre temas relevantes para los interesados en el Feader.

El punto de contacto colabora estrechamente con la red europea de evaluación en la gestión del centro de asistencia técnica para el desarrollo rural. Este centro ha realizado, entre otras actividades, un análisis detallado de las necesidades de evaluación de los Estados miembros, como base de partida para la planificación de las actividades y para la mejora de la metodología de evaluación de los programas de desarrollo rural (PDR).

Mandato del punto de contacto de la REDR

- ejercer la coordinación con las redes rurales nacionales
- proporcionar una base de datos de buenas prácticas para las actividades de desarrollo rural en la Unión Europea
- apoyar las labores temáticas sobre asuntos normativos pertinentes
- efectuar análisis de diferentes indicadores de seguimiento del desarrollo rural
- respaldar la cooperación transnacional entre grupos de acción local
- ofrecer funciones de secretaría para todas las estructuras y grupos temáticos de la REDR
- representar a la REDR en los actos sobre desarrollo rural
- fomentar las actividades de la REDR y del Feader en la Europa de los Veintisiete.



La cooperación del punto de contacto con los expertos en evaluación y con otros especialistas en desarrollo rural se complementa con su firme apoyo a los PDR. Dentro del punto de contacto, personal especialmente adscrito a esta tarea se mantiene en contacto y consulta de forma periódica y directa con las RRN, para garantizar la coherencia de las actividades de la REDR con las necesidades de los Estados miembros.

Se ha dado prioridad al apoyo temprano al lanzamiento de las RRN, y entre noviembre de 2008 y septiembre de 2009 se han celebrado seis reuniones formales de estos grupos. Tales actos ofrecen a los distintos países la oportunidad de compartir experiencias, identificar las áreas clave para el desarrollo de las capacidades en el punto de contacto y establecer relaciones provechosas con los representantes de los Estados miembros.

Programa de trabajo

Estas reuniones de las RRN son un elemento del programa de trabajo del punto de contacto, que se revisa en el mes de julio

de cada año. Las actividades del programa son definidas previamente por la Comisión Europea y el comité de coordinación de la REDR, con la colaboración del subcomité Leader. Entre las muchas tareas programadas para los próximos meses se incluye la prestación de un importante apoyo a los grupos de trabajo temáticos (GTT).

Los temas que han de examinar estos grupos han sido elegidos cuidadosamente para garantizar un análisis uniforme y plurisectorial. No se limitan a los ejes de la política de desarrollo rural de la Unión Europea y han sido seleccionados deliberadamente para ofrecer una perspectiva más horizontal. El alcance de su trabajo es suficientemente amplio para integrar las aportaciones de las RRN y de las experiencias de los grupos de acción local (GAL).

Expertos especialmente seleccionados de todos los países de la Europa de los Veintisiete llevan a cabo análisis para informar a los miembros de los GTT y, por medio de estos, al comité de coordinación de la REDR. Inicialmente son tres los temas sujetos a tales análisis:

- *Atención a las especificidades y necesidades territoriales en los programas de desarrollo rural:* cómo lograr que la política de desarrollo rural aborde del mejor modo posible las necesidades territoriales, contribuyendo al desarrollo equilibrado de las zonas rurales de la Unión Europea.
- *Agricultura y economía rural en sentido amplio:* identificación y análisis de las relaciones y sinergias entre la agricultura y la economía rural en sentido amplio, con el fin de definir las mejores estrategias para la aplicación de las políticas teniendo plenamente en cuenta la potencialidad de tales relaciones.
- *Bienes públicos e intervención pública:* contribución, mediante los análisis correspondientes y la difusión de los resultados, para que las intervenciones en la esfera del desarrollo rural colaboren en la distribución de los bienes públicos en beneficio de la sociedad.



Estos temas no tienen carácter estático y es previsible que se incluyan otras cuestiones procedentes de diversas fuentes, tales como los propios sectores interesados nacionales y, posteriormente, las evaluaciones intermedias de los PDR. Las conclusiones de los GTT se harán públicas mediante documentos de trabajo, aparte de posibles publicaciones y seminarios temáticos.

Además de apoyar los esfuerzos de la REDR en las áreas temáticas, el punto de contacto apoya distintas acciones informativas destinadas a los sectores interesados en el desarrollo rural en la UE. El primer seminario de la REDR se celebró en Bruselas los días 30 y 31 de marzo de 2009, bajo el título «Desarrollo de las capacidades en las Redes Rurales Nacionales». Los participantes examinaron los desafíos a los que han de hacer frente las RRN para contribuir eficazmente a la ejecución de la política de desarrollo rural de la Unión Europea. El seminario sirvió además de útil plataforma para el debate entre las organizaciones y las autoridades, y para la creación de redes nacionales y regionales y en la Unión Europea.

Está prevista la organización de otro seminario en la primavera de 2010 para identificar oportunidades para la agricultura de semisubsistencia. Se trata de un problema que sigue siendo especialmente grave en los países mediterráneos y a los nuevos Estados miembros, por lo que los delegados del seminario examinarán el papel de los sistemas agrícolas de semisubsistencia en la economía rural, así como los temas relativos a los beneficios públicos que suelen asociarse a este importante sector.



T. HUDSON

La REDR en línea

En el sitio web de la REDR se publica información sobre los seminarios organizados por el punto de contacto y sobre sus restantes actividades. Alojado en el portal Europa de la Comisión Europea, ese sitio web ofrece un sólido conjunto de herramientas de desarrollo rural multilingües y de finalidad múltiple.

Asimismo, ofrece una útil gama de servicios de búsqueda, diseñados con referencia a una amplia variedad de temas en el marco del

desarrollo rural. Se están desarrollando gradualmente funciones interactivas que permitirán realizar búsquedas de los contenidos siguientes: buenas y mejores prácticas en los distintos ejes de la política de desarrollo rural (como complemento de la identificación de las mismas en los Estados miembros), actividades de los distintos Estados miembros ordenadas por proyectos y por programas, progresos realizados en referencia a los indicadores de control y de ejecución establecidos por la Comisión, socios en los programas de cooperación transnacional e información sectorial especializada.

Perspectivas futuras

El sitio web y los restantes servicios de la REDR se revisan periódicamente, analizándose los resultados para conseguir que las actividades del punto de contacto sigan siendo pertinentes, focalizadas y eficaces. Esta evolución constante de las herramientas estratégicas de comunicación y desarrollo de las capacidades constituye un fiel reflejo del dinamismo que debe caracterizar la política de desarrollo rural de la Unión Europea en su respuesta a los desafíos y oportunidades que surjan en los próximos años.

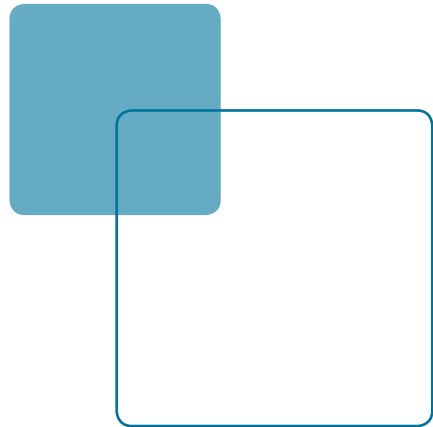
En la actualidad contamos con una base sólida para facilitar los intercambios entre diferentes agentes rurales, y la mayor parte de los servicios de la REDR son ya plenamente funcionales. El punto de contacto desplegará nuevos servicios de apoyo en los sucesivos programas de trabajo, por lo que esta sección de la *Revista rural de la UE* seguirá informando sobre las últimas novedades tan pronto como se produzcan.



Entre las herramientas del sitio web de la REDR destacan las siguientes:

- un calendario informativo con las novedades y actos del punto de contacto
- un directorio, de tipo «Quién es quién», de los sectores interesados en el desarrollo rural de la Unión Europea
- respuestas a las preguntas más frecuentes, actualizadas periódicamente
- bases de datos de buenas prácticas en las que pueden realizarse búsquedas
- servicios de cooperación transnacional y de asesoramiento
- información sobre los Estados miembros
- publicaciones de la REDR
- base de datos de los GAL
- acceso a una selección de documentos temáticos de la red en formato electrónico
- base de datos de documentos administrativos del Feader
- documentos oficiales de la Unión Europea
- materiales archivados correspondientes a los programas Leader, y
- direcciones de correo electrónico.

<http://enrd.ec.europa.eu>



Desarrollo rural integrado: presentación de los cuatro ejes de la política de desarrollo rural

La política de desarrollo rural de la Unión Europea para el período 2007 a 2013 se ha configurado dentro de un marco estratégico que incorpora cuatro objetivos prioritarios denominados «ejes». Cada uno de estos ejes tiene a su vez su propio conjunto de prioridades subordinadas o «medidas» que prestan apoyo a los tipos concretos de actividades de desarrollo rural de los Estados miembros.

La política de desarrollo rural de la Unión Europea (UE) se ha visto reforzada significativamente durante los últimos años como consecuencia de un proceso coordinado de adaptación de las políticas a las características más relevantes de las zonas rurales de Europa. El proceso actual tiene su origen en el Reglamento (CE) nº 1698/2005, que sentó las bases oficiales para las ayudas de la UE al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

La aprobación de este Reglamento puso en marcha el mecanismo de una nueva metodología de programación en la política de desarrollo rural de la Unión Europea. Esta metodología constaba de distintas fases, correspondiendo la primera de ellas a la planificación, que implicaba la elaboración de las directrices estratégicas comunitarias en la Unión Europea. En las directrices se definía un conjunto de prioridades globales para la política de desarrollo rural que incluía las conclusiones de los Consejos de Gotemburgo y de Lisboa relativas a temas fundamentales como la sostenibilidad medioambiental y el crecimiento económico.

Las directrices estratégicas comunitarias pusieron a disposición de los Estados miembros un marco de políticas a nivel macro que debían servir de ayuda para la elaboración de sus planes estratégicos nacionales. Esta segunda fase de planificación requería que las autoridades nacionales analizaran las circunstancias de su propio entorno rural, identificando a raíz de ello sus prioridades en materia de desarrollo rural compatibles con los objetivos de las directrices.

En la fase siguiente, los Estados miembros se sirvieron de los planes estratégicos nacionales como marco de referencia para la preparación de programas de desarrollo rural (PDR) con un mayor nivel de detalle, los cuales representan los principales mecanismos operativos de la política de desarrollo rural de la Europa de los Veintisiete, estando enfocados a las prioridades específicas a nivel nacional o regional.

Se han creado sistemas de seguimiento y evaluación como parte integrante de la metodología de elaboración de políticas

estratégicas, con la finalidad de controlar los resultados de los PDR. Estos sistemas de control se basan en el marco común de seguimiento y evaluación (MCSE), que incluye la definición de los datos de entrada y de salida, así como de los indicadores de resultados y de impacto. La estructura coherente del MCSE ha sido introducida con el fin de que todos los PDR apliquen procedimientos uniformes de seguimiento y evaluación.

El empleo de esta metodología —dividida en fases y orientada estratégicamente— en la programación de las políticas de desarrollo rural garantiza la coherencia entre los objetivos de desarrollo de la UE en el nivel superior y las actividades rurales en el nivel local. Los primeros han sido puestos al día recientemente con la incorporación de los «nuevos desafíos» derivados del «chequeo» de la política agrícola común.

Desafíos y oportunidades

Los nuevos desafíos en la política de desarrollo de la UE se refieren a los problemas relacionados con la lucha contra el cambio climático, la conservación de la biodiversidad, la gestión de la calidad del agua, el aprovechamiento óptimo de las fuentes de energía renovables y la reestructuración del sector lácteo. Recientemente se ha puesto también el acento estratégico en la garantía del acceso de banda ancha a Internet para todas las zonas rurales de la Unión Europea.

Entre los demás desafíos importantes para las políticas de desarrollo rural se incluyen los siguientes: proteger los puestos de trabajo en peligro —especialmente en el sector agrícola—, reducir las desigualdades de renta en comparación con las zonas urbanas, asegurar la diversificación de las actividades y mantener los servicios locales en las zonas de población dispersa.

Por otra parte, en los nuevos Estados miembros provenientes de Europa del Este se plantean desafíos especiales asociados a su modernización. El desarrollo rural debe realizarse aquí en un contexto agrícola muy distinto, en el que las pequeñas explotaciones familiares constituyen la regla y donde los agricultores tienen menos posibilidades de encontrar empleo fuera de su sector.

Afortunadamente existen muchas oportunidades para plantar cara a estos desafíos, y el Feader es una herramienta muy flexible que puede ser utilizada por los sectores interesados en el desarrollo rural de los veintisiete Estados miembros.

Ejes del Feader

El Feader cofinancia las actividades de los PDR de los Estados miembros, pudiendo beneficiarse de esta cofinanciación cerca de cuarenta medidas diferentes de desarrollo rural. La aplicación de estas medidas comunes contribuye a la coordinación de todos los PDR. Sirve asimismo para mejorar la flexibilidad, desde el momento en que el diseño de cada PDR incluye medidas de desarrollo adaptadas específicamente a las situaciones nacionales y regionales concretas.

Las medidas de los PDR se articulan en torno a determinados objetivos prioritarios denominados «ejes». Existen tres ejes temáticos y un eje metodológico horizontal. Las denominaciones de los tres ejes temáticos principales indican el tipo de actividades de desarrollo rural a las que prestan apoyo. Son los siguientes:

- Eje 1: Aumento de la competitividad de los sectores agrícola y forestal.
- Eje 2: Mejora del medio ambiente y del entorno rural.
- Eje 3: Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural.

Estos tres ejes temáticos se complementan con un cuarto eje metodológico, centrado en el enfoque «Leader» y dirigido a la promoción de las actividades asociativas a través de los grupos de acción local (GAL) que llevan a la práctica las estrategias integradas de desarrollo rural. En la figura 1 se ilustran las relaciones entre los ejes y la política global de desarrollo rural.



Participantes en el desarrollo rural

El Feader cofinancia cada uno de los ejes de la política de desarrollo de la UE, habiendo sido concebidos todos ellos para desempeñar una función específica en los PDR nacionales y regionales.

Para garantizar el equilibrio de la estrategia se estableció un nivel de financiación mínima para cada eje. Al eje 1 deberá destinarse como mínimo el 10 % del total del plan financiero. En cuanto al eje 2, la cobertura presupuestaria deberá ser el 25 % o más del plan financiero global de los PDR, mientras que la financiación del

eje 3 equivaldrá a la del eje 1, es decir, el 10%. A las actividades del programa Leader se asignará como mínimo el 5 % del plan financiero de cada PDR.

Estas obligaciones se recogieron en las directrices prácticas de la Comisión Europea dirigidas a los Estados miembros, y la figura 2 ilustra la forma en que los porcentajes de referencia mencionados se traducen en los importes totales asignados por el Feader a cada eje para el conjunto de la Europa de los Veintisiete.

En la serie de reportajes especiales que siguen a este artículo se describen con mayor amplitud la financiación y las medidas

de desarrollo rural. Como introducción a estos reportajes, el cuadro de la página siguiente ofrece un breve resumen de las principales prioridades y problemas que presenta cada uno de los ejes de la política de desarrollo rural. Dicho cuadro muestra los objetivos sintetizados de cada eje y pone de relieve los tipos de actividades que normalmente se financiarán a través de las medidas correspondientes. Indica asimismo los principales problemas relacionados con las distintas funciones de los ejes dentro de la política de desarrollo rural de la Unión Europea.

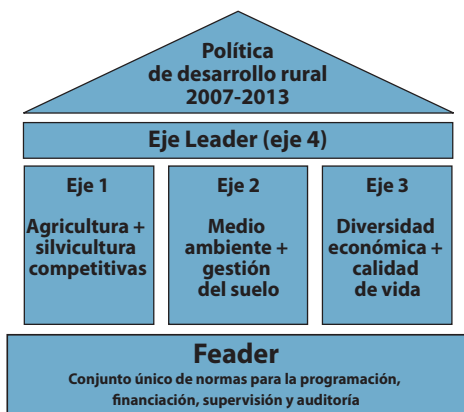
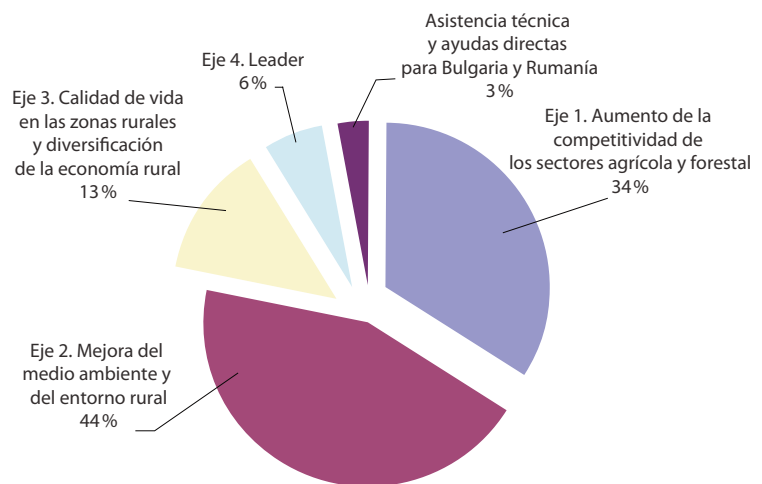


Figura 1: Los cuatro ejes de la política de desarrollo rural de la Unión Europea

Figura 2: Total de fondos de la Unión Europea asignados por el Feader a cada eje



	Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4
Objetivos prioritarios	<p>Sectores agrícola y forestal de la Unión Europea fuertes y dinámicos</p> <p>Cadenas de producción y comercialización modernas e innovadoras para los productos agrícolas y forestales</p> <p>Inversión de capital físico y de recursos humanos en los sectores clave</p> <p>Procesos activos de transferencia de conocimientos</p>	<p>Fomento de los métodos de uso del suelo sostenibles en el aspecto medioambiental</p> <p>Neutralización de los factores causantes del cambio climático y adaptación a las consecuencias de este</p> <p>Conservación de los recursos naturales, como el agua y el suelo, y de los bosques y tierras de cultivo</p> <p>Conservación y ampliación de los sistemas agrícolas de alto valor natural</p>	<p>Creación de nuevas oportunidades de empleo</p> <p>Mejora del nivel y de la calidad de la vida rural</p> <p>Igualdad de oportunidades para los miembros desfavorecidos de las comunidades rurales</p> <p>Mayor facilidad de acceso a unos servicios rurales adecuados</p>	<p>Fortalecimiento del desarrollo y gobernanza de las zonas rurales en el plano local</p> <p>Comunidades rurales activas, motivadas y competentes</p> <p>Popularización y transparencia de las actividades desarrolladas por los GAL</p> <p>Movilización del potencial de desarrollo endógeno de las zonas rurales</p>
Objetivos sintetizados	<p>Aumento de la competitividad de los sectores agrícola y forestal de la Unión Europea</p> <p>Facilitar la reestructuración, el desarrollo y la innovación</p>	<p>Mejora del medio ambiente y del entorno rural de la Unión Europea</p> <p>Apoyar la gestión del suelo amenazado desde el punto de vista medioambiental</p>	<p>Mejorar la calidad de vida de las zonas rurales</p> <p>Fomentar la diversificación de las actividades económicas de las zonas rurales no relacionadas con la agricultura</p>	<p>Integrar el enfoque Leader en la programación general del desarrollo rural</p> <p>Expandir las intervenciones de los GAL</p>
Tipos de actividades admisibles	<p>Inversiones de capital físico y financiero</p> <p>Formación especializada en recursos humanos</p> <p>Mejora de la calidad de los procesos productivos y de los productos agrícolas y forestales</p>	<p>Métodos sostenibles de uso del suelo agrícola y forestal</p> <p>Forestación</p> <p>Inversiones no productivas</p> <p>Gestión del suelo en las regiones con desventajas naturales</p>	<p>Diversificación de las economías rurales</p> <p>Mejora de los servicios para los residentes rurales</p> <p>Formación especializada, desarrollo de las capacidades y movilización de las comunidades</p>	<p>Aplicación práctica de las estrategias de desarrollo local</p> <p>Proyectos de cooperación entre GAL</p> <p>Gestión y desarrollo de los GAL</p>
Temas relacionados	<p>El espíritu de empresa, las capacidades de gestión y la «cultura de la innovación» son factores esenciales del éxito</p> <p>Los productos agrícolas y forestales deberán ser cada vez de mejor calidad, más saludables y «verdes»</p>	<p>El cambio climático, las energías renovables, la gestión del agua, la biodiversidad y la agricultura de alto valor natural desempeñarán un papel cada vez más destacado en las actividades de desarrollo rural de la Unión Europea</p> <p>La innovación en estos ámbitos constituye una fuente de oportunidades</p>	<p>En las regiones rurales diversificadas continuará el auge de las economías no ligadas a la agricultura</p> <p>Las tendencias demográficas y otros factores sociales influyen de manera importante sobre la viabilidad futura de las zonas rurales</p>	<p>Los métodos de desarrollo de tipo incluyente y colectivo producen efectos duraderos</p> <p>Las nuevas estrategias requieren mucho tiempo y dedicación</p> <p>La cooperación aporta un gran valor añadido a las regiones rurales</p>



Aumento de la competitividad de los sectores agrícola y forestal

La agricultura y la silvicultura siguen siendo los elementos esenciales de la economía rural europea, por lo que el eje 1 de la política de desarrollo rural de la Unión Europea ofrece múltiples oportunidades nuevas para ayudar a la innovación, a la competitividad y a la modernización de estos importantes sectores.

Se trata de actividades que continúan desempeñando funciones esenciales para la estructuración de las zonas rurales de la Unión Europea (UE) merced a sus efectos, directos e indirectos, sobre la cadena de producción de bienes, servicios y actividades. Por otra parte, la mayoría de las pequeñas y medianas empresas, así como las microempresas, de la industria agroalimentaria o forestal se hallan situadas en zonas rurales, y la demanda de servicios locales generada por ellas contribuye notablemente a la conservación y al desarrollo de las actividades agrícolas y forestales. Tanto la agricultura como la silvicultura ejercen además una gran influencia sobre los usos del suelo rural y constituyen una fuente principal de bienes públicos medioambientales.

El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) representa una gran oportunidad en todos estos aspectos de las economías rurales europeas, y el eje 1 de la política de desarrollo rural incluye disposiciones específicas que regulan su actuación en apoyo de acciones que promuevan la «competitividad de los sectores agrícola y forestal».

Las consideraciones de orden político en que se basa el eje 1 reconocen el papel esencial desempeñado por la modernización de estos sectores para impulsar la economía rural en el conjunto de la Europa de los Veintisiete. El apoyo a la modernización de la agricultura contribuye en muchas ocasiones a racionalizar la utilización de recursos, como por ejemplo mediante la sustitución de los viejos sistemas de regadío por instalaciones más eficientes. Aunque

las necesidades de los distintos Estados miembros no son las mismas, es posible obtener beneficios comunes mediante una acertada orientación de las inversiones, dado el carácter multifuncional que presentan los sistemas agrícolas y forestales en la Unión Europea.

Asignaciones del eje 1

La importancia que los Estados miembros atribuyen a la modernización de las actividades de estos sectores queda reflejada en las asignaciones del Feader, relativamente elevadas, a las medidas correspondientes al eje 1. En total, cerca del 35 % de los recursos del Feader se canalizan a través del eje 1 (incluidos los programas Leader del eje 4 dirigidos a este mismo objetivo). La figura 1, a pie de página, muestra la distribución de la financiación de este eje 1 entre los distintos Estados miembros.

Los datos de la figura 1 ponen de relieve las diferencias existentes en la distribución de las asignaciones del eje 1, que responde a los distintos grados de fortaleza de las economías rurales y a las prioridades asignadas a las restantes actividades de desarrollo rural.

Medidas de desarrollo

El eje 1 contiene una valiosa «cesta» de medidas de desarrollo, entre las que se incluyen algunas herramientas tradicionales de la política estructural para el sector agrícola, como las inversiones en las explotaciones agrícolas y forestales, el desarrollo del capital humano a través de paquetes de medidas de apoyo a la jubilación anticipada, la asistencia inicial a los jóvenes agricultores, la formación profesional y los servicios de asesoramiento en temas agrícolas. Además, existen otras medidas innovadoras que tratan de aportar valor a la cadena agroalimentaria, apoyando la innovación y la difusión de nuevas tecnologías, el espíritu empresarial y la promoción de los productos de calidad.

Las preferencias de los Estados miembros por las distintas medidas de desarrollo aparecen ilustradas en la figura 2, en la que es posible apreciar que la «modernización de las explotaciones», la «creación de valor para los productos agrícolas y forestales» y la «mejora y desarrollo de las infraestructuras» son tres herramientas destacadas del eje 1 en toda la Unión Europea.

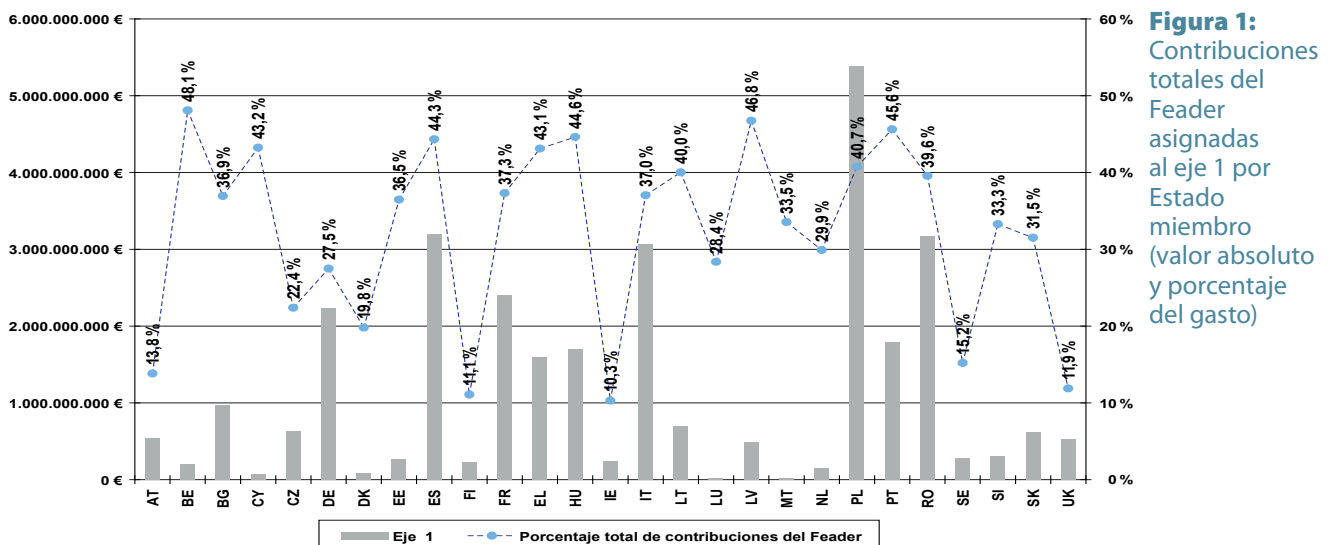


Figura 1: Contribuciones totales del Feader asignadas al eje 1 por Estado miembro (valor absoluto y porcentaje del gasto)

El análisis de las asignaciones de fondos a estas medidas del eje 1 en los Estados miembros nos revela la gran diversidad de las prioridades nacionales. Por ejemplo, Irlanda y, en menor medida, Finlandia utilizan el Feader para impulsar el crecimiento demográfico rural ofreciendo importantes incentivos a los jóvenes agricultores y creando empleo mediante programas de jubilación anticipada. También Francia dedica grandes esfuerzos, en particular, al primer establecimiento de los jóvenes agricultores, aunque no aplica con carácter general medidas para la jubilación anticipada.

Los programas de desarrollo rural (PDR) de Alemania, los Países Bajos y Luxemburgo suelen hacer hincapié en la modernización de las explotaciones e infraestructuras, en el contexto del eje 1. Es también el enfoque preferido en la Europa meridional y en muchos de los nuevos Estados miembros, donde las medidas de reestructuración y modernización relacionadas con el capital físico se unen a las destinadas a promover una producción con mayor valor añadido. En Europa oriental se dedica una atención especial a las pequeñas y medianas empresas agrarias, con el objetivo de facilitar a los agricultores el cumplimiento de las normas de la Unión Europea en materia de competencia, medio ambiente y seguridad alimentaria.

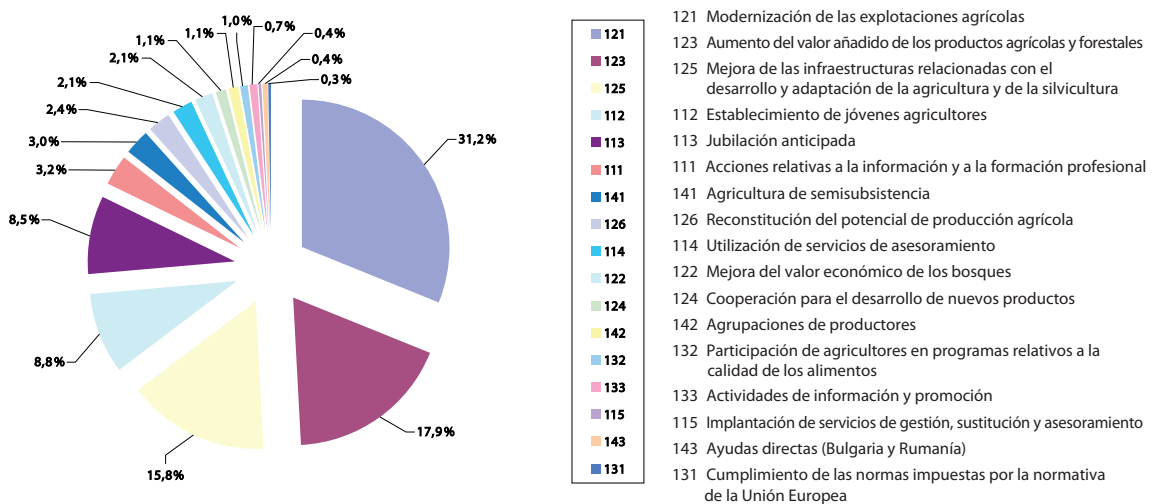
Estos instrumentos tradicionales de apoyo al desarrollo agrícola son los predominantes en la mayoría de los PDR, pero en algunos Estados miembros el capital humano constituye también la principal prioridad; tal es el caso del Reino Unido y de Dinamarca, que conceden una mayor importancia a la formación, la información y el aumento del valor añadido.

Son muchos los PDR que reconocen el papel crucial del capital humano y del conocimiento para maximizar los beneficios sostenibles para los sistemas agrícola y forestal de la Unión Europea a través de las medidas del eje 1. Se admite que el apoyo a la innovación rural ofrece numerosas oportunidades para crear o mejorar unas capacidades empresariales sólidas.



© COMUNIDADES EUROPEAS, 1995-2009

Figura 2: Medidas Feader del eje 1



Apoyo a la innovación rural

Todos los operadores de la UE que trabajan en el sector de la agricultura y silvicultura, cualquiera que sea su país o su actividad, se enfrentan con un entorno empresarial cada vez más dinámico, sometido constantemente a la competencia internacional, de los progresos tecnológicos y de los cambios en los modelos sociales. En un mercado que se transforma a toda velocidad, inmovilidad significa en realidad retroceso y ningún productor se puede permitir hoy pasar por alto la necesidad de innovar.

La innovación constituye actualmente una herramienta esencial para la viabilidad a largo plazo de las zonas rurales europeas, pero, a pesar de que las prácticas innovadoras para el medio rural son cada vez más frecuentes en algunos Estados miembros, otras zonas se encuentran rezagadas en este ámbito. El Feader proporciona a los organismos nacionales recursos del eje 1 para reducir estos notables desfases en el desarrollo rural.

Las tendencias modernizadoras suelen ir asociadas a la innovación y a la mejora del rendimiento de las empresas

agrícolas y forestales. Los servicios de apoyo técnico a las regiones rurales constituyen asimismo útiles instrumentos de desarrollo, cuya eficacia se revela aún mayor cuando se ajustan a las circunstancias regionales específicas. Para ello se requiere un enfoque integrado que armonice las inversiones en capital físico con la promoción activa del desarrollo de los recursos humanos.

El eje 1 aporta los recursos destinados a estimular y apoyar las iniciativas innovadoras, imaginativas y originales entre los agricultores y silvicultores de la UE. En determinadas áreas, el cambio de actitud de una mentalidad tradicional y muchas veces «estrecha» a un modo de pensar abierto, flexible y orientado a una diversidad de mercados representa todo un reto. En cualquier caso, el logro de este objetivo supondría la creación de un importante legado de cara al futuro, por lo que debería recibir la atención que merece por parte de los Estados miembros.

Existen numerosos ejemplos de PDR capaces de facilitar las prácticas de innovación rural, algunos de los cuales se resumen en los siguientes casos prácticos.



Apoyo a las ambiciones de los jóvenes agricultores franceses

Francia reconoce el importante papel desempeñado por las generaciones jóvenes en el crecimiento de sus zonas rurales, por lo que los PDR diseñados para el «Hexágono» dedican casi el 30 % de la financiación del eje 1 a las ayudas destinadas a jóvenes agricultores. Esto supone casi el 10 % de la cuota global del Feader asignada a Francia. Se ha preparado un paquete de ayudas que combina la formación especializada con las subvenciones a los gastos de establecimiento y puesta en marcha.

La importancia atribuida por Francia al capital humano de las zonas rurales se refleja en los esfuerzos de adaptación a las necesidades cambiantes de los jóvenes agricultores. Los cursos de formación son flexibles, permitiendo que los asistentes puedan distribuir sus estudios en un período más amplio que antes. La importancia de esta flexibilidad estriba en que se multiplican las oportunidades de que disponen los jóvenes agricultores para alcanzar el nivel mínimo de formación requerido para acceder a los paquetes del Feader, nivel

que acaba de elevarse hasta el equivalente al bachillerato tecnológico agronómico.

Otras ayudas en el terreno de los conocimientos son las ofrecidas por los cursos «de iniciación» con una duración de seis meses, que incluyen tutoría y ofrecen a los agricultores noveles un conjunto práctico de cualificaciones en materias técnicas, empresariales y ambientales. Incluyen no solo formación en las materias relacionadas con su actividad, sino también sobre otros temas con los que se pretende ampliar los horizontes y las ambiciones de los jóvenes agricultores.

La política de apoyo a los jóvenes agricultores franceses basada en el Feader permitirá conseguir una población trabajadora rural más cualificada, informada, innovadora y competitiva. El principal problema que deben abordar estas medidas consiste en aumentar su grado de aceptación, hasta alcanzar al 30 % aproximado de los jóvenes agricultores que aún se incorporan a la actividad económica en el medio rural sin utilizar la formación financiada por el PDR.



P. ARRAGON



Gestión forestal en Rumanía

La industria forestal y maderera rumana ha tenido tradicionalmente una gran relevancia en la economía rural del país, contribuyendo de forma significativa al empleo y a las exportaciones. A este respecto, y teniendo también en cuenta la importancia de otros productos forestales distintos de la madera —como las setas, las bayas, las plantas medicinales, etcétera—, la silvicultura rumana ofrece numerosas oportunidades para un desarrollo rural sostenible.

Sin embargo, el sector padece algunos problemas profundamente arraigados, entre los que se incluyen la ausencia generalizada de instalaciones adecuadas para la tala, la transformación primaria y las producciones de valor añadido, la falta de buenos caminos forestales, lo que impide prácticamente el acceso a

más de dos millones de hectáreas para su aprovechamiento técnico y económico, la fragmentación de la propiedad, con las consiguientes ineficiencias, la escasa información y formación de los silvicultores sobre la moderna multifuncionalidad de los bosques y, finalmente, los problemas relativos a la tala ilegal, que siguen siendo importantes a pesar de las recientes medidas gubernamentales.

La política forestal de Rumanía promueve los esfuerzos para abordar tales problemas. Las principales iniciativas incluyen la transferencia de bosques del sector público al privado y la creación de distritos forestales privados como nuevas estructuras de gestión. Otro de los objetivos políticos fundamentales consiste en aumentar la superficie



Cooperación en la agricultura ecológica italiana

Las políticas de desarrollo rural italianas hacen hincapié en las actividades innovadoras que permitan aprovechar la gran diversidad de la agricultura del país y exploten las singularidades de los productos regionales o locales. La agricultura ecológica desempeña un papel importante en estas políticas, ya que Italia es el principal productor europeo de cultivos ecológicos, con más de un millón de hectáreas certificadas. Los PDR regionales del país tienen muy presente esta circunstancia, y, por ejemplo, el PDR para Valle de Aosta, Apulia, Sicilia y Basilicata parte del principio de que la agricultura ecológica representa un 16 % del total de la superficie cultivable en algunas de estas regiones.

Esta «superioridad numérica» deberá ir acompañada de una mayor cooperación entre los sectores interesados en la agricultura ecológica, la cual se intenta incentivar de distintas formas. Por ejemplo, con referencia específica a las oportunidades del eje 1, las organizaciones de agricultores ecológicos han utilizado los siguientes instrumentos del Feader: inversiones en innovación basadas en la adición de valor a la producción agrícola primaria, incentivos para el cumplimiento de la normativa de la Unión Europea, ayudas iniciales para el funcionamiento de las asociaciones de productores reconocidas formalmente, formación profesional, servicios de asesoramiento

agrario y difusión de los conocimientos científicos y de las prácticas innovadoras.

Las ayudas del Feader se dirigen a las pequeñas y medianas empresas y a las microempresas, y la asistencia prestada dentro del eje 1 pretende ayudar a estos agricultores a mejorar la calidad de sus sistemas de producción y sus productos ecológicos. Se incentivan los enfoques innovadores, que se pueden presentar bajo distintas formas. Por ejemplo, es posible utilizar las subvenciones del eje 1 para facilitar a los agricultores la implantación de nuevos enfoques empresariales, como la participación en programas de calidad alimentaria. Las campañas de información y de publicidad forman parte igualmente de las iniciativas comerciales en favor de los productos «ecológicos» o «con denominación de origen», que incluyen la financiación de actividades promocionales dirigidas a una gran variedad de productos rurales, algunos de ellos de carácter innovador.

Todos los programas de fomento de la agricultura ecológica disponibles dentro del eje 1 están diseñados como complemento de las medidas del eje 2 con las que se pretende mejorar las condiciones para el desarrollo de estos cultivos.



P. ARRAGON

forestal para que alcance el porcentaje, considerado óptimo, de entre el 32 % y el 35 % del territorio.

Al tiempo que se lleva a cabo esta reorganización, los PDR rumanos incluyen varias medidas del eje 1 destinadas a fomentar las empresas del sector forestal que demuestren ser sólidas, responsables en el aspecto medioambiental e incluyentes en el aspecto social. Por ejemplo, la medida 122 se centra en la mejora de la estructura forestal y en la repoblación de los bosques degradados y escasamente productivos. La medida 125 apoya la mejora de los accesos a las zonas

forestales, la prevención de inundaciones y las actividades de gestión del agua. La medida 123, orientada a las microempresas, canaliza las ayudas destinadas a reestructurar y modernizar la transformación y comercialización de los productos forestales (madereros o de otro tipo). Además de estas tres medidas clave, el sector forestal podrá beneficiarse de las medidas 111 y 142, enfocadas a la formación profesional, las actividades informativas, la difusión de conocimientos y la creación de organizaciones de productores.

Los enfoques innovadores e integradores que reúnan actividades procedentes de todas estas medidas se revelarán como especialmente eficaces y beneficiosos para el desarrollo rural basado en los recursos forestales de Rumanía.



© COMUNIDADES EUROPEAS, 1995-2009



F. LERIN



Promoción de productos de calidad en Malta

Con unos recursos naturales limitados y frágiles, Malta ha adoptado una estrategia de desarrollo rural que promueve activamente la innovación relacionada con la calidad de los productos. Apoyándose en sistemas de producción tradicionales, que son parte del patrimonio cultural local y una fuente potencial de desarrollo económico, el enfoque basado en la calidad que promueven los PDR trata de dotar de una estructura sólida a las cadenas de producción del sector agrícola. Tiene también como objetivo incentivar la innovación y reforzar la competitividad mediante la diversificación y el desarrollo de productos destinados a nichos de mercado, como por ejemplo los cultivos ecológicos.

Además de sus implicaciones medioambientales, este enfoque aspira a mantener el alto nivel de interés de la población de Malta por los productos nacionales y las ventajas derivadas de la distribución a través de las empresas ligadas al sector turístico de las islas.

Los productos tradicionales —como *cheeselets*, tomates secados al sol, aceite de oliva, vino, miel, higos secos— y otros productos de calidad siguen sosteniendo una tradición culinaria muy apreciada por los consumidores. Las medidas del eje 1 ayudarán a las empresas del sector agrícola maltés a mejorar su enfoque del servicio al cliente, incorporando a los métodos de cultivo tradicionales de estos productos aplicaciones y técnicas hortícolas modernas e innovadoras.

En consecuencia, cerca del 12 % del presupuesto total del eje 1 ha sido asignado al desarrollo de productos agrícolas de calidad. En esta área se ha dado prioridad a las medidas relacionadas con el capital físico y la innovación, aunque también otras medidas de apoyo a las organizaciones de productores y la cooperación tienen derecho a recibir cofinanciación del Feader, al igual que los proyectos orientados al desarrollo de productos rurales de calidad en los sectores agrícola y forestal del país.

Desarrollo rural

Eje 2

Mejora del medio ambiente y del entorno rural

Los hermosos y espectaculares paisajes rurales europeos han sido conformados a lo largo de siglos de actividad humana. Los Estados miembros están comprometidos con el mantenimiento de la alta calidad de los entornos rurales, y el eje 2 del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural presta un apoyo importante a la gestión sostenible de los recursos naturales de la Europa rural.



Los objetivos medioambientales constituyen el fundamento de todas las actividades incluidas en el eje 2 del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Este factor de impulso fundamental de las acciones del eje 2 ha sido definido en las directrices estratégicas comunitarias, en las que se describe claramente el vínculo específico que une el eje 2 con las siguientes prioridades políticas de la Unión Europea (UE):

- invertir el proceso de declive de la biodiversidad en Europa para 2010;
- conservar y desarrollar los sistemas agrícolas y forestales de alto valor natural (AVN) y los paisajes agrícolas tradicionales;
- apoyar el funcionamiento de la red Natura 2000 de espacios protegidos;
- gestionar de forma sostenible las aguas superficiales y subterráneas, de acuerdo con la Directiva marco sobre el agua;
- luchar contra el cambio climático.

La importancia del eje 2 queda plasmada en dos de los requisitos de la UE: que como mínimo el 25 % de la contribución del Feader a los programas de desarrollo rural (PDR) (para los cuatro ejes y para la asistencia técnica) se dedique al eje 2 y que las medidas de carácter medioambiental para el sector agrícola financiadas por el Feader estén disponibles en cualquier lugar del territorio, en función de las necesidades específicas de los Estados miembros.

El eje 2 tiene asignado en conjunto un 44 % del presupuesto total del Feader

para la Europa de los Veintisiete, pero al nivel nacional el porcentaje oscila entre un máximo de casi el 80 % en algunos Estados miembros y un mínimo del 25 % en otros, como se muestra en la figura 1.

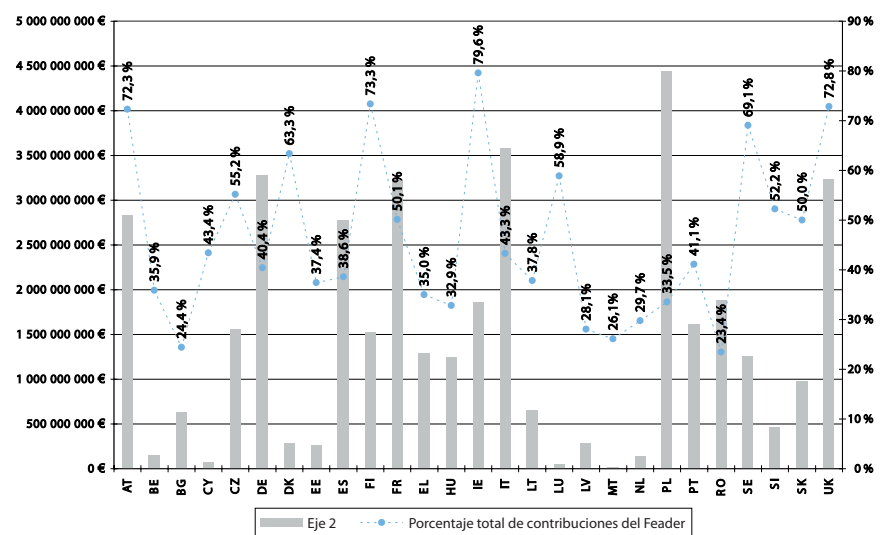
Un amplio abanico de medidas medioambientales

La amplitud de las medidas del eje 2 y la flexibilidad que supone poder utilizar en ellas hasta el 80 % de la asignación del Feader ofrecen a los Estados miembros y a sus regiones la posibilidad de atender

adecuadamente las prioridades locales. Esto constituye una oportunidad importante y valiosa, dada la multiplicidad de los problemas medioambientales que afectan a la Unión Europea.

Uno de los desafíos clave consistirá en lograr que estas prioridades tengan el eco adecuado en las regiones que padecen los problemas medioambientales más acuciantes y que albergan la mayor proporción de la biodiversidad europea, en el momento de seleccionar las medidas y la asignación de fondos correspondientes a sus PDR.

Figura 1: Contribuciones totales del Feader asignadas al eje 2 por Estado miembro (valor absoluto y porcentaje del gasto)



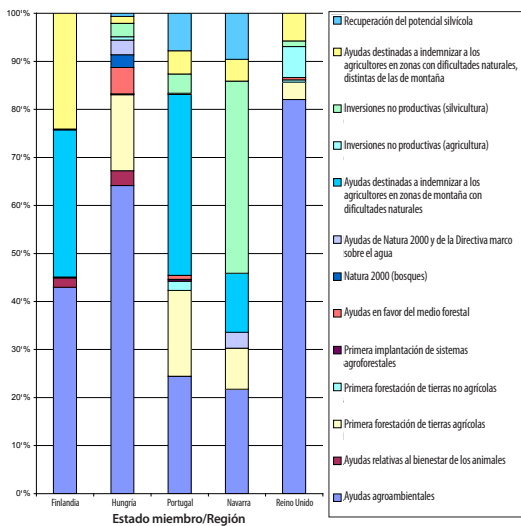
Son trece los tipos distintos de medidas de desarrollo rural del eje 2 que pueden optar a la financiación del Feader, entre otras las siguientes:

- ayudas en favor del medio agrícola y forestal para la gestión de los ecosistemas y paisajes y la protección de los recursos naturales. Se trata de pagos anuales por hectárea, mediante contratos de 5-7 años de duración
- pagos compensatorios del programa Natura 2000 por las restricciones legales al uso de las tierras de labor y forestales. Son pagos anuales por hectárea, pudiéndose beneficiar también las tierras de labor afectadas por la Directiva marco sobre el agua
- inversiones no productivas destinadas a apoyar otras medidas de gestión medioambiental
- pagos compensatorios por hectárea para las zonas de montaña con dificultades naturales y para otras zonas, las denominadas «ayudas a las zonas desfavorecidas»
- inversiones en agricultura y silvicultura dirigidas a la introducción de combinaciones de zonas de bosques con zonas de cultivo o de pastos, las cuales no deberán tener carácter intensivo
- apoyo a la forestación de las tierras de labor o de otros espacios abiertos, cuando ello suponga beneficios medioambientales
- protección de las zonas de bosque con el objeto de prevenir los incendios forestales y de recuperar los bosques dañados por los incendios o catástrofes naturales
- ayudas destinadas al bienestar de los animales, con contratos por un plazo de 5-7 años, que tengan por finalidad adoptar normas más estrictas que las obligatorias.

Algunas de las medidas del eje 2 tienen origen en políticas anteriores, como es el caso de las ayudas a las zonas desfavorecidas, que se remonta a 1975. Otras de las prioridades del eje 2 son relativamente nuevas, como la especial insistencia en la agricultura de alto valor natural y en los paisajes agrícolas tradicionales.

Las diferencias regionales en la aplicación de las medidas de desarrollo rural del eje 2 pueden ser considerables, como se muestra en la figura 2, en la que se destacan las distintas combinaciones de las ayudas del Feader utilizadas en las actividades de conservación del medio ambiente en Finlandia, Hungría, Portugal continental, Navarra (España) e Inglaterra (Reino Unido).

Figura 2: Porcentaje del gasto público total del eje 2 asignado a cada una de las medidas en cinco regiones de la Unión Europea



Este desglose de los compromisos del eje 2 para cinco regiones de la UE pone de manifiesto sorprendentes diferencias en la elección y la aplicación de las medidas. Tales variaciones reflejan las circunstancias regionales y las prioridades de los PDR, y apuntan a una variedad de modelos de apoyo a las medidas agroambientales, a las acciones de defensa de los bosques, a las inversiones no productivas, a las zonas de Natura 2000 y a los agricultores de zonas con dificultades naturales.

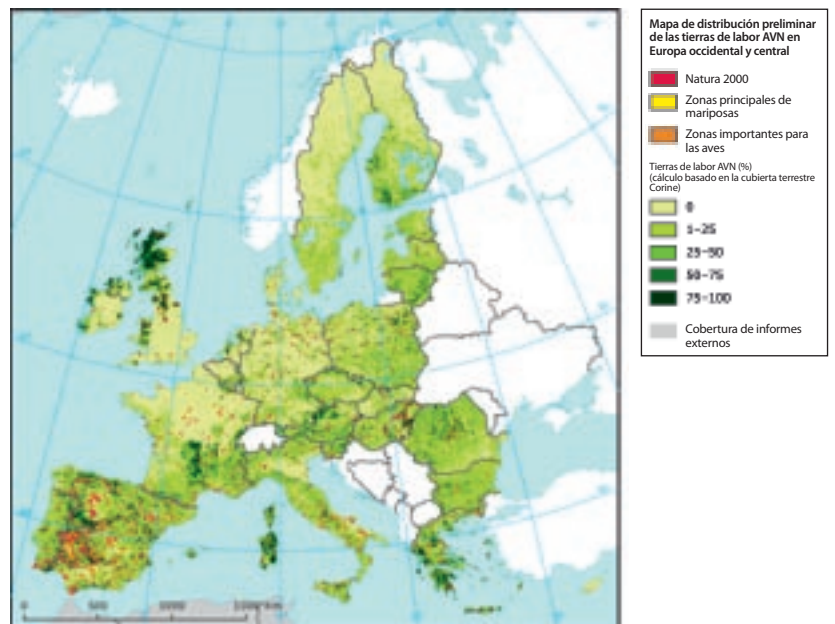
Agricultura de alto valor natural

El concepto de agricultura de alto valor natural (AVN) abarca aquellos tipos de actividades agrarias y tierras de labor que cabe esperar que sustenten elevados niveles de biodiversidad o bien especies o hábitats cuya conservación sea motivo de preocupación. Normalmente, la mayor riqueza en especies suele hallarse en hábitats seminaturales con actividades agrícolas de baja intensidad. Existen distintos tipos de tierras de labor AVN, pero por regla general comparten las tres características principales siguientes: agricultura de baja intensidad, proporción elevada de vegetación seminatural y gran diversidad de cobertura del suelo.

Se estima que más del 30 % de las tierras de labor de la Europa de los Veintisiete encajan en alguno de estos tipos. El mapa de la figura 3 muestra la distribución potencial de las tierras de labor AVN en la Unión Europea.



Figura 3: Probabilidad de presencia de tierras de labor AVN en la Unión Europea



© AEMA, COPENHAGUE, 2007 (HTTP://WWW.EEA.EUROPA.EU).

Tipos de tierras de labor AVN

Tierras de labor con una alta proporción de vegetación seminatural, correspondiente a menudo a explotaciones ganaderas situadas en zonas marginales con ovejas, vacas, caballos y cabras que pastan en praderas naturales o seminaturales, páramos, brezales y zonas de matorral mediterráneo con densidades muy bajas (por ejemplo, 5-10 hectáreas por cabeza de ganado vacuno).

Mosaicos de tierras de labor de baja intensidad, correspondiente a pequeñas parcelas de cultivo, pastos y barbecho con bajo uso de fertilizantes y productos químicos y que se alternan con extensiones de bosque, matorral, arbolado disperso, setos vivos y pequeños cursos de agua.

Tierras de labor en las que se encuentran especies de flora y fauna raras y protegidas o poblaciones de importancia europea o global, pudiéndose encontrar estas en situaciones muy diferentes, como la de las aves salvajes que invernan en humedales de agricultura intensiva de los Países Bajos.

Entre los factores que influyen en la distribución de las tierras de labor AVN en Europa hay que mencionar los cambios estructurales en el sector agrícola, tales como la intensificación de los cultivos, la desaparición de los paisajes rurales a pequeña escala o la conversión de la superficie cultivable para otros usos. Todo ello puede desembocar en la pérdida de biodiversidad, y muchos de los sistemas agrícolas AVN se encuentran en peligro debido a las presiones generadas por los cambios técnicos y económicos, que pueden obligar a los agricultores a abandonar sus actividades agrícolas tradicionales.

Las directrices estratégicas de la Unión Europea reconocen estos problemas y asignan una elevada prioridad a la utilización de los fondos del eje 2 en los sistemas de agricultura y silvicultura AVN, al igual que en las zonas de agricultura tradicional. El cumplimiento de este objetivo del eje 2 dependerá de una serie de factores, como por ejemplo la identificación de las tierras AVN, el diseño de programas adaptados a los sistemas de agricultura AVN y a su biodiversidad, la buena aceptación por parte de los agricultores afectados, una financiación suficiente tanto en lo que respecta a las ayudas directas como a los equipos de expertos encargados de la ejecución y la aplicación de métodos coherentes de seguimiento y evaluación.

Importancia del seguimiento y la evaluación

El marco común de seguimiento y evaluación (MCSE) de la política de desarrollo rural de la Unión Europea incluye tres indicadores para las tierras AVN, uno de los cuales consiste en evaluar el impacto de todo el programa (y no solo del eje 2) sobre los recursos en los Estados miembros.

El seguimiento y evaluación de estos indicadores del MCSE permiten a los gestores de PDR disponer de información actualizada sobre los cambios en la extensión y condiciones de las tierras de labor y forestales AVN. Sin embargo, se trata de un proceso complejo que requiere un gran volumen de datos de referencia sobre los recursos AVN existentes, para medir el impacto del Feader con su ayuda.

El seguimiento y evaluación permanente sigue siendo esencial para detectar las tendencias en las prácticas agrícolas y silvícolas, así como en la biodiversidad asociada. Por consiguiente, será necesario realizar importantes inversiones de ahora

a 2013 para poder juzgar la eficacia de la financiación del eje 2 al mantener y desarrollar los recursos de alto valor natural de la Unión Europea.

La labor llevada a cabo por la Red Europea de Evaluación del Desarrollo Rural ha dado como resultado un documento de orientación para los Estados miembros sobre la aplicación de los indicadores de impacto para las tierras de labranza de alto valor natural (*Guidance Document to the Member States on the Application of the HNV Impact Indicator*). Este documento ha sido elaborado para ayudar a los gestores y a los evaluadores de los PDR a desarrollar metodologías prácticas aplicables a los indicadores del MCSE para las zonas de alto valor natural. Es posible acceder en línea al mismo en http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/hnv/guidance_en.pdf

De cara al futuro

El nuevo enfoque sobre las tierras de labor y forestales AVN debería servir de acicate para que los Estados miembros reconociesen y apoyasen estos recursos insustituibles para la biodiversidad, como también a los agricultores que los administran.

Los siguientes casos prácticos ilustran algunos de los programas del eje 2 que han sido diseñados específicamente para apoyar la gestión medioambiental anticipativa de las tierras de labor y forestales AVN.



M. DEMKO



Conservación del guión de codornices en la República Checa

El guión de codornices vive en África durante los meses de invierno y en la primavera emigra hacia el norte para anidar sin ser molestado en las praderas de Europa y Rusia. Este pájaro, que constituye una especie amenazada a escala global, es esquivo y raramente se deja ver, aunque los machos tienen un canto estridente característico al que deben su nombre latino de *Crex crex*.

Las poblaciones de guiones de codornices disminuyeron en Europa Occidental a medida que las praderas se fueron transformando en tierras de cultivo y las segadoras reemplazaron a las guadañas. La siega temprana de hierba para ensilaje destruye los nidos, y los polluelos se pueden perder cuando tratan de escapar de las segadoras escondiéndose entre la hierba alta del centro del prado.

Cada primavera, más de 1 500 parejas de guiones buscan lugares apropiados en la República Checa para construir sus nidos, por lo que el Gobierno, con la colaboración de ornitólogos expertos, diseñó una medida específica del eje 2 en favor del medio agrícola. Ahora dispone de ayudas anuales cofinanciadas por el Feader destinadas a la creación de zonas de cría adecuadas para el guión de codornices, generalmente praderas de siega.

La pradera no deberá ser tratada con fertilizantes ni abonos y se segar al final de la estación desde el centro hacia afuera, o desde un lado hacia el lado contrario, de forma que los polluelos puedan ponerse a salvo. La siega no podrá realizarse mediante máquinas segadoras en batería, y la hierba segada se retirará del campo.

Con ello se conseguirán zonas seguras para la nidificación y se mejorará la conservación a largo plazo de esta rara y valiosa especie europea.



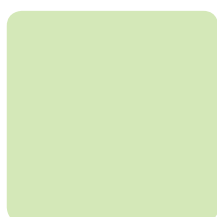
Prioridades en las ayudas a los sistemas agrícolas AVN en Bulgaria

Bulgaria se caracteriza por una elevada biodiversidad y, junto con su vecina Rumanía, tiene la mayor extensión ininterrumpida de tierras de labor AVN de la Unión Europea, aun cuando el abandono o las prácticas de intensificación constituyan una amenaza.

El PDR búlgaro asigna una alta prioridad a la agricultura AVN dentro del eje 2. Se prevén paquetes de medidas específicas de tipo agroambiental para la recuperación y el mantenimiento de las praderas de alto valor natural en peligro a causa del sobrepastoreo o el infrapastoreo. Estas ayudas incentivan los métodos de siega

tradicionales y determinadas densidades de ganado, con el objetivo de proteger las praderas AVN y las especies asociadas mediante la continuación o recuperación de las prácticas agrícolas tradicionales. Existe también un paquete temporal para la protección de los hábitats y de las poblaciones de aves en las zonas AVN, que se aplicará hasta la entrada en vigor de los métodos de gestión obligatorios para las zonas de protección especial designadas en el marco de la Directiva sobre las aves.

Un ejemplo de este tipo de ayudas del eje 2 lo tenemos en el programa piloto agroambiental que se ha puesto en marcha en los parques



Intervención territorial integrada en Portugal

En Portugal, el principal programa agroambiental favorece la agricultura ecológica e integrada, apoyando las razas de ganado raras y la diversificación de los cultivos. Las medidas dirigidas de forma más específica a la conservación de la biodiversidad se concentran en ocho programas destinados a la red Natura 2000 y a la región del Duero. Estas medidas aplican un enfoque innovador descrito con el nombre de «intervención territorial integrada» (ITI), la cual combina programas específicos para el medio agrícola y forestal con inversiones no productivas.

Por ejemplo, la ITI de Montesinho-Nogueira ofrece ayudas del eje 2 para las actividades siguientes: conservación de las praderas AVN y de los sotos ribereños (para la protección de la nutria, de la cigüeña negra y del bisbita alpino); cultivo de cereal de secano alternado con

el barbecho (para la protección del aguilucho cenizo, del aguilucho pálido y de la alondra); mantenimiento de los viejos bosquesillos de castaños (hábitat de la marta y el colirrojo real), y conservación o regeneración del bosque y del matorral AVN autóctonos.

Los pagos de las ITI se canalizan a través de una estructura local de apoyo financiada con cargo al eje 3, y se confía en que la mejor gestión de estas zonas AVN traerá consigo nuevas oportunidades para la comercialización de los productos y servicios locales, que serán promocionados a través de los grupos de acción local del programa Leader del eje 4.



NEMUS



KOEN DERIJK

nacionales de Pirin y de los Balcanes centrales, y que tiene por objeto apoyar el pastoreo de montaña en las zonas amenazadas por el abandono de tierras. El programa estimula a los agricultores a aplicar los modelos tradicionales de pastoreo estacional, en los que las especies tradicionales se alimentan en pastos de alta montaña durante los meses de verano. El programa fomenta asimismo el uso de perros de raza Karakachan para proteger los rebaños de los lobos o los osos.



Pastos comunales de alto valor natural en Gales (Reino Unido)

Las 800 hectáreas de tierras comunales de Cefn Bryn, en el sur de Gales, han sido aprovechadas por las comunidades locales durante miles de años, y actualmente esta zona de la red Natura 2000 es apreciada por la biodiversidad de sus brezales y por sus espacios abiertos, así como por los restos arqueológicos que recuerdan a sus antiguos habitantes del Neolítico y de la Edad de Bronce. Hay cinco propietarios privados y unos cien propietarios registrados en régimen comunal, aunque solamente dieciséis de ellos pastorean de forma habitual en estas tierras, generalmente con rebaños de ovejas.

Aunque la inclusión de las tierras comunales en un programa agroambiental es una tarea compleja, en mayo de 2008 los propietarios comunales de Cefn Bryn suscribieron un nuevo acuerdo agroambiental para un período de cinco años. Las ayudas anuales, que ascienden en promedio a 62 libras esterlinas (unos 72 euros)



CONSEJO DEL CAMPO PARA PAÍS DE GALES

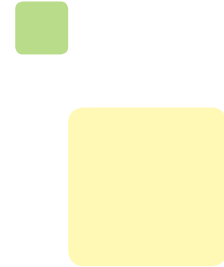
por hectárea, permiten a los ganaderos aumentar la densidad del pastoreo durante la primavera y el verano, con el fin de eliminar los helechos y la vegetación salvaje que predomina en estos brezales húmedos.

La densidad de ganado ovino se reducirá durante el invierno para evitar el sobrepastoreo de estos hábitats seminaturales y se realizarán inversiones no productivas en la limpieza de helechos y matorral, con el fin de recuperar dichos hábitats y poner freno a la expansión de las especies invasivas.

Estas tierras comunales fueron incluidas recientemente en un programa de visitas organizado por la Asociación Internacional para el Estudio de las Tierras Comunales, y Cefn Bryn ha servido de modelo en Gales para otros acuerdos sobre el uso de las tierras comunales de alto valor natural.

Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural





La calidad de vida ejerce una gran influencia sobre la viabilidad a largo plazo de las zonas rurales, motivo por el que la financiación del eje 3 se dirige a mejorar los niveles de calidad de la vida rural mediante el fortalecimiento de las actividades económicas locales, el acceso a los servicios esenciales y la defensa del patrimonio rural.

La calidad de vida viene determinada por una amplia variedad de factores sociales, económicos, medioambientales y culturales, relacionados entre sí y con importantes efectos sobre la demografía de las zonas rurales. Por ejemplo, la mala calidad de vida suele provocar la emigración, lo que agrava aún más las condiciones que dan lugar al rápido descenso de la población, mientras que una calidad de vida elevada tiende a estimular las inversiones interiores, la pujanza de los servicios y la protección del medio ambiente.

Uno de los principios básicos del eje 3 del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) consiste en que la prosperidad a largo plazo de las zonas rurales de la Unión Europea (UE) dependerá en gran medida de una alta calidad de vida. Con ello se reconoce que los servicios rurales viables y las economías locales variadas desempeñan un papel importante en el sostenimiento de unas comunidades rurales fuertes. Refleja así el desplazamiento del empleo rural desde el predominio absoluto de la agricultura y silvicultura hacia otros tipos de actividades económicas, motivo por el que ha sido diseñado con

unos objetivos convenientemente amplios, capaces de abarcar las múltiples necesidades de desarrollo de los residentes rurales de la Unión Europea.

La atención a estas necesidades incluye la concesión de ayudas para la diversificación agrícola y de ventajas para las empresas rurales de otro tipo, junto con las ayudas financieras para la mejora de las infraestructuras rurales, la regeneración de las regiones y los programas para la prestación de los servicios sociales básicos. Por otra parte, en muchos casos las actividades del eje 3 son coordinadas por los grupos de acción local (GAL), que aplican la metodología de los programas Leader para promover la diversificación local y las estrategias para la mejora de la calidad de vida en sus propias actividades multieje.

Asignaciones del eje 3

De acuerdo con el reglamento de la Unión aplicable, todos los programas de desarrollo rural (PDR) deben dedicar como mínimo el 10 % de sus presupuestos totales a proyectos del eje 3. Los Estados miembros determinan su propia distribución de la financiación del eje 3 y amplían, en caso

necesario, el porcentaje de referencia mencionado, con objeto de reflejar las necesidades específicas de desarrollo rural detectadas en cada uno de los territorios de los PDR.

Esta flexibilidad ha dado como resultado variaciones regionales, lo que hace que en los Países Bajos el eje 3 reciba el 29,8 % del total de recursos del Feader y en Malta el 32,3 %, mientras que otros países han decidido que sus zonas rurales requieren unas asignaciones menores. En promedio, los Estados miembros asignan al eje 3 el 13 % de sus presupuestos Feader, y la figura 1 (p. 30) ilustra la forma en que los PDR han distribuido estas ayudas destinadas a la calidad de vida y la diversificación económica.

Entre todos los PDR, las cantidades del eje 3 comprometidas ascienden a un total de 12 200 millones de euros, cifra en la que se incluyen 2 700 millones para los servicios rurales básicos, unos 3 000 millones para proyectos de renovación de poblaciones, 2 200 para el desarrollo de empresas y 1 400 millones para ayudar a los agricultores de la Unión Europea a diversificar sus fuentes de ingresos.

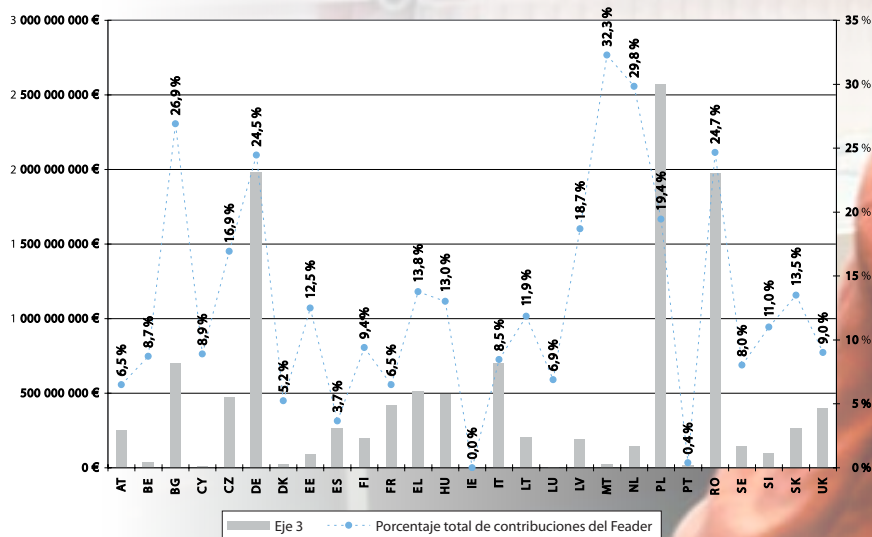


Figura 1: Contribuciones totales del Feader asignadas al eje 3 por Estado miembro (valor absoluto y porcentaje del gasto)

Servicios del eje 3

Pueden optar a las medidas del eje 3 las pequeñas y medianas empresas y las microempresas pertenecientes a diversos sectores, y este tipo de ayudas se encuentra a disposición de todos los residentes rurales. La igualdad de acceso a las oportunidades de desarrollo sigue siendo una premisa horizontal básica del eje 3, con el cual se tratan de promover activamente las estrategias de inclusión.

Las medidas del eje 3 han sido seleccionadas, en particular, para reforzar las funciones específicas desempeñadas de los distintos sectores interesados en el apoyo a las comunidades rurales. Por

ejemplo, las medidas de este eje incluyen inversiones en servicios básicos, como guarderías infantiles, comercios, centros de educación, de salud, de ocio, servicios de transporte, e instalaciones para mayores, mujeres, jóvenes y grupos minoritarios. Se fomentan las infraestructuras y los servicios comunitarios de uso múltiple. También es posible subvencionar la conservación y mejora del patrimonio natural y cultural cuando sea parte integrante de los planes de desarrollo turístico de la localidad.

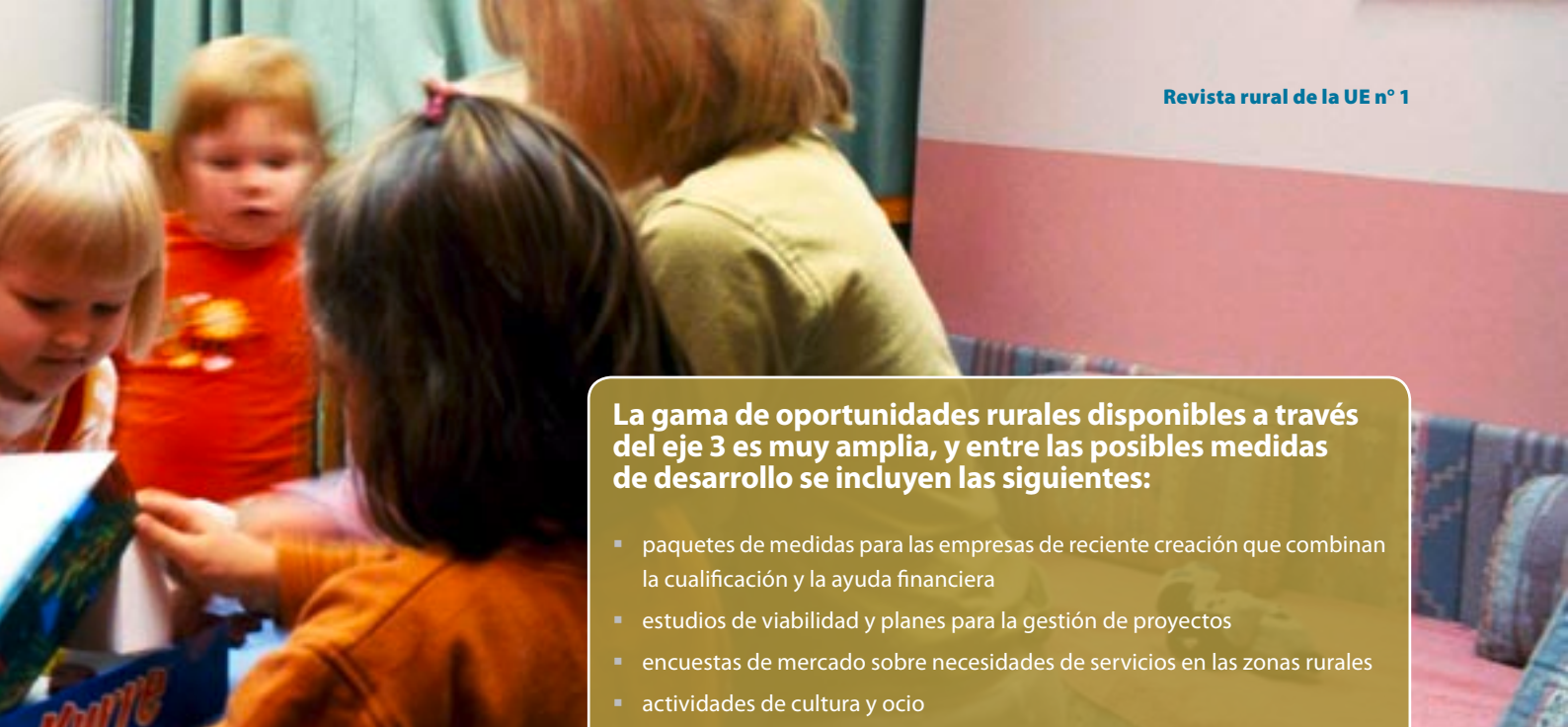
Las subvenciones financieras se completan con medidas de formación y de cualificación que ofrecen a todos los residentes rurales

oportunidades ventajosas de maximizar su potencial. Dichas medidas están relacionadas generalmente con los objetivos de empleo y pueden abarcar un amplio espectro que va, por ejemplo, desde la artesanía hasta la atención al cliente y desde la ingeniería mecánica hasta la programación de ordenadores.

Las principales ayudas del eje 3 se dirigen igualmente a potenciar la eficacia del desarrollo rural de tipo cooperativo, prestando una atención especial a la aplicación ascendente de estrategias de regeneración de las comunidades lideradas por los GAL.

Las prioridades del eje 3 se articulan alrededor de las siguientes medidas de ayuda financiera:

- creación y desarrollo de empresas
- diversificación hacia actividades no agrícolas
- renovación y desarrollo de los núcleos rurales
- prestación de servicios básicos para la economía y la población rural
- fomento de las actividades turísticas
- conservación y mejora del patrimonio rural
- cualificación y animación destinadas a preparar y aplicar las estrategias de desarrollo local
- formación e información para los sectores interesados del eje 3.



© COMUNIDADES EUROPEAS, 1995-2009

La gama de oportunidades rurales disponibles a través del eje 3 es muy amplia, y entre las posibles medidas de desarrollo se incluyen las siguientes:

- paquetes de medidas para las empresas de reciente creación que combinan la cualificación y la ayuda financiera
- estudios de viabilidad y planes para la gestión de proyectos
- encuestas de mercado sobre necesidades de servicios en las zonas rurales
- actividades de cultura y ocio
- creación en los núcleos rurales de centros integrados, comunitarios y de servicios
- suministro de energía y otros servicios básicos
- reconstrucción y modernización de las infraestructuras o edificios locales, así como de las instalaciones para fines sociales
- rutas de acceso seguras a las zonas rurales
- mejores medios para la artesanía local
- gestión del agua y alcantarillado
- planes de gestión y protección para los lugares con alto valor natural
- infraestructura de banda ancha para reducir la «brecha digital»
- puntos comunitarios de acceso a Internet.

Otros desafíos

Se han adoptado precauciones para dotar de la máxima eficacia económica a los cuantiosos fondos destinados a las ayudas del eje 3, y la sostenibilidad económica constituye el principal criterio de evaluación de todas las solicitudes de proyectos del Feader. Las ayudas para el desarrollo de capacidades deben contribuir a que las comunidades locales comprendan mejor qué factores determinan la viabilidad de las iniciativas de las empresas y de las iniciativas de prestación de servicios. Este enfoque integrado del desarrollo rural trata de poner a las comunidades rurales en condiciones de ayudarse a sí mismas, al haber demostrado sus ventajas con ocasión de anteriores programas Leader.

El seguimiento de los efectos generados por las inversiones del eje 3 puede plantear otros desafíos en su aplicación, dado que los resultados en el ámbito de la calidad de vida

suelen ser de tipo cualitativo o intangible y, por consiguiente, difíciles de medir. La Red Europea de Evaluación del Desarrollo Rural, que conoce bien estos problemas, está disponible para asesorar a los gestores de PDR sobre la mejor forma de controlar los progresos relativos al eje 3. De esta forma, las autoridades nacionales podrán conocer cuáles son las actuaciones que funcionan adecuadamente y cuáles pueden requerir un cambio de enfoque.

En algunas regiones, la disponibilidad de cofinanciación puede ser asimismo un motivo de preocupación, en los casos en que el tamaño de la economía local suponga un obstáculo para el desarrollo rural. Las soluciones a este problema deberán provenir de la innovación y la flexibilidad y es responsabilidad de los Estados miembros elevar los niveles de absorción de las ayudas del Feader. Se prevé que de este modo se

multiplicarán las estrategias de financiación flexibles que garanticen unos mecanismos de aplicación incluyentes y aseguren la igualdad de acceso al eje 3 de todas las zonas rurales de la Unión Europea.

También se presta una atención especial a que los beneficios de las ayudas del eje 3 lleguen a las mujeres y los jóvenes, aplicándose a tal efecto programas específicos y políticas anticipativas de desarrollo rural.

Los PDR de los Estados miembros incluyen una interesante diversidad de políticas del eje 3 en apoyo de los servicios rurales, de la calidad de vida y de la diversificación económica. Los casos prácticos de las páginas siguientes representan una pequeña selección de estas iniciativas del eje 3.



Ayudas para los centros de servicios comunitarios polivalentes en Hungría

Son muchas las aldeas húngaras que no pueden ofrecer los servicios comunitarios básicos, debido generalmente a la inexistencia de edificios modernos con capacidad para alojarlos. También existe una amplia serie de edificios públicos, como las bibliotecas rurales, que necesitan ser rehabilitados y que podrían servir para prestar otros servicios comunitarios.

Con objeto de «mejorar el acceso a los servicios básicos en los núcleos de población de las zonas rurales» y, como consecuencia, «mejorar la calidad de vida», el PDR húngaro del eje 3 dirigido a los

servicios básicos de las zonas rurales (con el número 321) presenta alternativas encaminadas a permitir a las comunidades rurales la propuesta y el desarrollo de proyectos locales que impulsen las iniciativas de esta índole.

Es posible utilizar las ayudas del eje 3 para planificar, establecer y gestionar centros de servicios polivalentes. Se incluyen aquí los trabajos relacionados con la rehabilitación y modernización de edificios; la adquisición de tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) para uso comunitario; la formación de los vecinos; la creación de guarderías infantiles y de los servicios de asesoramiento en materia de deudas, asuntos jurídicos y comerciales; y otras cuestiones de carácter técnico.

La renovación exterior e interior de los centros culturales existentes es otro tipo de medida para la mejora de los servicios rurales que tiene cabida en el eje 3 húngaro. Estas ayudas orientadas a la mejora de la calidad de vida pueden utilizarse para integrar las diversas funciones de apoyo al desarrollo rural dentro de los edificios comunitarios y llevan finalmente a la creación de una nueva red de centros polivalentes de servicios locales con un coste reducido.



I. FEHÉR



Refuerzo de la viabilidad de los productos rurales suecos

En 2003 comenzaron a fluir hasta los beneficiarios suecos de los proyectos Feader los fondos del eje 3. Entre estos beneficiarios se encuentra una red de 32 productores de alimentos del condado de Norrbotten que unieron sus fuerzas para crear una red comercial denominada «Productores de alimentos del Norte».

Sus proyectos del eje 3 estaban orientados a promover las ventas de los productos locales con el fin de reforzar la viabilidad de las empresas rurales. Se trataba con ello de crear sinergias entre los productores, servicios logísticos y empresas de comercialización de alimentos que participaban en la red.

Durante el año 2008 se organizó una campaña de información dirigida a los consumidores y minoristas, con la que se pretendía aumentar el nivel de sensibilización del personal de las tiendas de alimentación respecto a los productos alimenticios de Norrbotten. Se organizaron seminarios, cursillos de cocina y visitas de estudio a explotaciones, instalaciones de transformación y huertos, con

objeto de aumentar el conocimiento e interés de los minoristas en relación con los productos regionales.

También se pusieron en marcha otras iniciativas para estimular la compra de productos locales, así como una serie de demostraciones en comercios de distintas partes de Suecia en las que se repartían muestras de artículos elaborados por los Productores de alimentos del Norte.

Este proyecto del eje 3 contribuyó a reforzar la cooperación entre los productores de alimentos, lo que sin duda facilitará la futura comercialización conjunta, con la que se aspira a superar los éxitos logrados por sus esfuerzos de 2008 y a seguir mejorando la viabilidad de la economía rural de Norrbotten.



L. JONSSON



Equipamientos gestionados por las comunidades en Eslovaquia

Las regiones rurales eslovacas se caracterizan principalmente por su diversidad paisajística, su rica mezcla de patrimonio natural y cultural, sus núcleos de población desarrollados y sus sólidas tradiciones folclóricas. No obstante esto, existen igualmente pueblos y zonas marginales en los que las infraestructuras técnicas están subdesarrolladas y las economías locales son muy poco competitivas. Por otra parte, estas zonas se caracterizan por lo general de una producción agrícola en declive y de una base empresarial insuficiente. La falta de equipamientos básicos, como centros comunitarios, sistemas de distribución de agua potable, alcantarillado, y suministro de combustible y de energía, trae consigo dificultades añadidas para atraer la inversión interna y el turismo. La ausencia de estos servicios esenciales tiene, además, un efecto directo negativo sobre la calidad de vida local.

© COMUNIDADES EUROPEAS, 1995-2009



Las medidas del eje 3 de Eslovaquia tratan de ayudar a las comunidades rurales a resolver estos problemas mediante la mejora de sus infraestructuras locales. Por ejemplo, la medida del PDR eslovaco «Renovación y desarrollo de los pueblos» presta apoyo a las actividades conducentes a las reformas infraestructurales adecuadas en las zonas rurales. Son muchas las iniciativas que pueden optar a estas ayudas del eje 3, incluidos los servicios gestionados por la comunidad y también las inversiones en infraestructuras convencionales.

Juntamente con otra medida en la que se incluyen subvenciones destinadas a «los servicios básicos para la economía y la población rurales», el Feader ayuda a las comunidades a identificar sus necesidades y a desarrollar soluciones adecuadas para mejorar su calidad de vida, entre otras las relacionadas con las infraestructuras para la protección del entorno y otras inversiones destinadas a mejorar el nivel de los servicios públicos, incrementar las capacidades de las asociaciones cívicas, ampliar el uso de Internet y las actividades de formación avanzada.

Se promueven las iniciativas emprendidas por las comunidades, y la viabilidad económica constituye una parte importante del proceso de planificación de los proyectos. Conseguir unos niveles de ingresos suficientes y sostenibles supone un problema para las instalaciones comunitarias, por lo que los organismos competentes eslovacos están dispuestos a prestar ayuda a los enfoques innovadores que contribuyan al buen funcionamiento de estos servicios gestionados a nivel local.



Servicios en línea para los núcleos de población de Castilla-La Mancha

La comunidad autónoma de Castilla-La Mancha es auténticamente rural. Más del 54 % de sus núcleos de población tienen menos de 500 habitantes y muy pocos superan los 10 000 vecinos. Esta densidad de población relativamente baja crea dificultades para el mantenimiento de los servicios rurales, circunstancia que, unida a la falta de oportunidades locales de empleo, constituye un fuerte incentivo que induce a los habitantes de las zonas rurales a emigrar a las ciudades.

La reducción de estos factores causantes de la despoblación es uno de los objetivos que tiene el PDR preparado para Castilla-La Mancha. Diferentes medidas del eje 3 incluidas en el PDR tratan de fomentar la igualdad de acceso a los servicios para los ciudadanos rurales, con el fin de paliar las tendencias migratorias de la población y poner a disposición de esta la misma gama

de servicios básicos que existen en las zonas urbanas de la comunidad.

Estas medidas incluyen la restauración de edificios y equipamientos destinados a actividades relacionadas con la salud, el bienestar social, la cultura y el ocio, al igual que la mejora de la accesibilidad a los servicios de Internet a través de banda ancha a precios razonables.

Se han definido objetivos ambiciosos que permitirán, al término del actual período de programación, conseguir un alto porcentaje de cobertura del acceso a Internet en las zonas rurales comprendidas en el territorio del PDR. Estos esfuerzos servirán para crear nuevas oportunidades para disfrutar de una variedad de servicios en línea, con el objeto de mejorar la calidad de vida y contribuir a la diversificación económica.



© COMUNIDADES EUROPEAS, 1995-2009



Integración del enfoque Leader

Los enfoques asociativos plurisectoriales del desarrollo rural integrado, que aplican metodologías de cooperación y trabajo en red, han demostrado su eficacia en anteriores programas Leader de la Unión Europea, por lo que el eje 4 ofrece la posibilidad de conseguir beneficios similares mediante un proceso de abajo arriba que afecta a los cuatro ejes de la nueva política de desarrollo rural de la Unión Europea.



El Reglamento relativo al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) señala que las anteriores actividades, administradas y aplicadas por medio de las iniciativas Leader, han alcanzado ya un nivel de madurez suficiente para que las zonas rurales apliquen ahora las metodologías Leader con mayor amplitud dentro de los programas generales de desarrollo rural.

Por tal motivo se creó el eje 4 como instrumento político para la expansión del enfoque Leader, haciendo uso de sus mismos principios básicos de enfoque territorial, colaboración plurisectorial en los grupos de acción local (GAL), sistemas de toma de decisiones estructurados de abajo arriba, estrategias de aplicación intersectoriales, innovación y cooperación y trabajo en red.

Una de las características más importantes e innovadoras del enfoque Leader del Feader consiste en la concesión de las ayudas «para la aplicación de estrategias de desarrollo local con vistas a alcanzar los objetivos de uno o varios de los ejes». Dicho de otro modo, el programa Leader ya no es una iniciativa aislada, sino que ahora tiene el potencial necesario para generar un conjunto más extenso de actividades de desarrollo rural integrado.

Los Estados miembros han asignado un total de 5 500 millones de euros de financiación del Feader a las medidas del eje 4, entre las que se incluyen la gestión de los GAL y la ejecución de las estrategias de desarrollo local.

Grupos de acción local

Se prevé que, en la Unión Europea, más de 2 100 GAL contribuirán a la aplicación de las estrategias de desarrollo local. Los GAL han desempeñado siempre un papel fundamental en el enfoque Leader y seguirán actuando en el Feader como agentes de aplicación de los programas Leader del eje 4, en el marco de los programas de desarrollo rural (PDR) de los Estados miembros.

Los GAL se basan en asociaciones público-privadas en las que deben estar representados los interlocutores de los distintos sectores socioeconómicos a nivel local del territorio correspondiente. En las instancias decisorias, como mínimo el 50 % de los representantes sociales y económicos serán de origen local.

La ampliación de las actividades Leader dependerá en gran medida de la capacidad de los GAL para integrar a nuevos tipos de participantes, entre ellos a nuevos representantes de los sectores agrícolas y medioambientales. También existen otras oportunidades interesantes de asociación entre los GAL y las organizaciones que intervienen en diversos proyectos de «integración territorial», como las zonas de Natura 2000. Probablemente estos

nuevos tipos de socios para el desarrollo rural verán con agrado la aplicación del enfoque Leader.

Aunque muchos de los GAL que actúan en la Europa de los Veintisiete cuentan ya con algunos años de experiencia en los mecanismos de financiación de anteriores programas Leader, para la mayoría de ellos la perspectiva de operar en el marco de un programa de desarrollo rural más amplio constituye una novedad. Esta circunstancia puede plantear nuevos problemas y oportunidades en la adquisición de nuevas cualificaciones en los programas agroambientales y de gestión ecológica de los bosques, así como en los enfoques relativos al eje 1.

Estas estrategias resultarán sumamente novedosas para algunas zonas rurales, y las enseñanzas de enfoques Leader previos revelan que las innovaciones necesitan en general bastante tiempo para echar raíces. Por otro lado, los programas Leader suelen requerir mucha dedicación, aunque los resultados finales justifican casi siempre los esfuerzos realizados.

Leader e innovación

La innovación es una de las características de los programas Leader, en los que aquella se fomenta a través del importante margen de libertad y flexibilidad de que gozan los GAL en sus decisiones sobre las actividades que desean apoyar. Este enfoque sigue impregnando las actuales normas de admisibilidad para las actividades de los GAL.

La aparición de nuevas ideas en los proyectos tiene mayores probabilidades de producirse cuando los GAL no deben atenerse estrictamente a un menú fijo de medidas. La innovación debe interpretarse en sentido amplio, sin basarse necesariamente en tecnologías nuevas o mejoradas, sino en la búsqueda e identificación de nuevas soluciones para los problemas de la zona. La innovación puede consistir en la introducción de un nuevo producto, proceso o modalidad organizativa, o en la penetración en un nuevo mercado.

Gobernanza de los GAL

Las buenas prácticas en materia de gobernanza constituyen el núcleo del enfoque Leader, y todos los GAL están llamados a ejercer un liderazgo fuerte, equitativo y transparente en el ejercicio de sus actividades de desarrollo rural.

Los sistemas descentralizados de toma de decisiones y la aplicación responsable de estas últimas por parte de los GAL son un factor extraordinariamente importante para el despliegue de todo el potencial de desarrollo de las zonas rurales. Los GAL que son percibidos como imparciales y

eficaces por las comunidades a las que prestan servicio han resultado ser los más productivos y populares en la práctica. A su vez, el apoyo a las actividades de los GAL y la confianza de la comunidad crecen en paralelo con el aumento de las propuestas de desarrollo rural procedentes de las bases.

Por consiguiente, la buena gobernanza de los GAL constituye un objetivo importante para los sectores interesados del eje 4. Las buenas relaciones de trabajo entre las administraciones locales y los restantes participantes socioeconómicos del territorio es un elemento crucial para conseguir que la gobernanza de los GAL sea la adecuada. Los entes administrativos elegidos localmente son fundamentales para la gobernanza de un territorio; sin embargo, si los GAL están controlados o dominados por las administraciones locales es posible que dejen de oírse otras voces que también son importantes.

Los gestores de los GAL deberán esforzarse mucho para mantener las proporciones correctas en esta ecuación del desarrollo, asegurándose de que su enfoque produzca beneficios permanentes tanto para la

administración local como para los restantes sectores interesados y evitando el riesgo de ser considerados una amenaza para los procedimientos democráticos.

Conclusiones

Esta instantánea de la situación actual pone de manifiesto que la integración del enfoque Leader en todos los ejes del Feader permite aplicar los métodos participativos plurisectoriales organizados de abajo arriba a una amplia gama de actividades de desarrollo rural. Se reconoce también con toda claridad el papel central de la gobernanza para el futuro del desarrollo del campo. Ambos elementos operativos del eje 4 darán sin duda buenos dividendos en los próximos años, a medida que las actuaciones cofinanciadas por el Feader comiencen a desplegarse en todas las regiones rurales de Europa.

En la Europa de los Veintisiete ya existen muchos ejemplos de buenas prácticas relacionadas con los métodos Leader, y los siguientes casos prácticos describen algunos de los más sobresalientes por su carácter demostrativo para los demás sectores interesados del eje 4.

Lista de comprobación de la política de buena gobernanza de los GAL

- Los miembros de los GAL representan las opiniones de todos los sectores de la sociedad en su área de participación, incluidos los jóvenes y las mujeres.
- Los GAL están abiertos a la participación de nuevas organizaciones e individuos que puedan contribuir positivamente a sus actividades.
- No se excluye del proceso de participación a ninguna comunidad de interés relevante.
- Los miembros de los GAL actúan de forma responsable y tienen en cuenta las repercusiones de sus decisiones.
- Los miembros de los GAL son realistas y basan sus decisiones en opiniones bien informadas.
- Los miembros de los GAL practican la igualdad de acceso a la información pertinente y a las oportunidades de formación.
- La participación de los miembros de los GAL es esencial para la buena gobernanza, por lo que los asuntos de orden práctico (como la fecha y lugar de las reuniones) se estudian y coordinan cuidadosamente y se publican en tiempo oportuno.
- Las actividades de los GAL cumplen con el conjunto de procedimientos acordados oficialmente. Dichos procedimientos incluyen procesos transparentes para recurrir contra las decisiones de los GAL y la comunicación de los conflictos de interés.
- Los miembros de los GAL están dispuestos a exponer sus propias ideas y a buscar soluciones que añadan valor a las ideas de los demás.
- Las modalidades de gobernanza son flexibles y se pueden adaptar, teniendo presente que las circunstancias de 2009 probablemente no serán las mismas que las de 2013.
- Los miembros de los GAL escuchan con agrado los distintos puntos de vista y respetan las opiniones de los demás.
- Las decisiones de los GAL se toman con arreglo al principio «un miembro, un voto», concediéndose al presidente voto de calidad.
- Dentro del GAL existe una clara división de funciones entre el nivel estratégico y el operativo, para lograr una supervisión independiente de las actividades asociativas.
- Las operaciones y gobernanza de los GAL se someten a una evaluación anual por expertos externos.



ISLE OF WIGHT LEADER +



Procedimientos del eje 4 eficaces y transparentes en Polonia

Se prevé que en Polonia el eje 4 apoyará alrededor de 338 GAL, lo que supone un aumento de más del 100 % en comparación con el período de programación precedente, en el que se introdujo el enfoque Leader en todo el país. Son muchas las enseñanzas útiles extraídas del enfoque Leader previo y han servido de ayuda para reforzar los nuevos métodos utilizados en la aplicación del eje 4.

La transparencia y la eficacia representan objetivos clave de los procedimientos del eje 4 aplicados en Polonia, encaminados a ofrecer directrices claras a los GAL y a los beneficiarios de proyectos rurales. Información fiable, rápida y fácil de usar relativa a las solicitudes de ayudas, instrucciones y normas para los proyectos y procesos de toma de decisiones, justificación de la asignación de fondos y principales personas de contacto: todas estas son cuestiones consideradas esenciales por las instituciones polacas para la aplicación eficaz de los proyectos Leader en las comunidades rurales.

Se han preparado nuevas orientaciones para aclarar la considerable variedad de actividades del eje 4 admisibles, como las siguientes: diseño, desarrollo, transformación y comercialización de productos rurales de calidad, modernización de los servicios de información turística, fomento de la creatividad cultural y artística local, actos recreativos y deportivos comunitarios, recuperación de las zonas de Natura 2000 y otros recursos valiosos, y muchas más. Además

de las actividades específicas enumeradas, el enfoque Leader permitirá llevar a la práctica otras medidas del eje 3, que de hecho conformarán la parte principal del mismo.

Se promueven asimismo las asociaciones activas y de amplio alcance, con el fin de asegurar una buena coordinación y cooperación entre los principales sectores interesados. También se están introduciendo buenas prácticas en el seguimiento, evaluación y trabajo en red, con objeto de aprovechar la experiencia acumulada y contribuir a la ejecución eficiente de las actividades del eje 4.



A. MORZYK



Selección y supervisión de los GAL en Lituania

Las zonas rurales lituanas conocieron por vez primera los beneficios del enfoque Leader a través de los proyectos de cooperación internacional llevados a cabo en la fase previa a la adhesión a la UE, los cuales demostraron ser metodologías útiles para la aplicación de estrategias de desarrollo rural organizadas de abajo arriba, y ofrecieron orientaciones sobre los procedimientos para la gobernanza de los GAL. Estas provechosas experiencias sirvieron de modelo para otras comunidades rurales y llevaron a la creación de una red de más de 40 GAL lituanos que ha recibido fondos específicos del Feader para proyectos de los ejes 3 y 4.

La distribución de estos recursos entre los GAL se lleva a cabo mediante un proceso de selección sólido y transparente basado en los criterios siguientes: análisis de las necesidades de desarrollo rural en su territorio, en lo relativo a los aspectos sociales y económicos; visión, prioridades, objetivos y medidas de aplicación en relación con el uso sostenible de los recursos locales; planes de movilización de las comunidades rurales; estrategias de participación en las actividades en red; contribución a los objetivos estratégicos nacionales y de la UE; participación de los vecinos; planes de apoyo a los vecinos menos activos y/o socialmente aislados, y capacidad de gestión para aplicar la estrategia de desarrollo local y administrar los fondos públicos.



Ampliación de la participación equitativa en los GAL de Finlandia

El enfoque Leader se aplica en Finlandia desde 1996 y desde entonces se han ido «integrando» en el sistema general los proyectos correspondientes, habiéndose pasado así de una perspectiva geográfica a una cobertura casi total de las zonas rurales. La meta del actual período de programación consiste en integrar las actividades Leader mediante la mejora de sus contenidos, con el fin de contribuir a los objetivos de los cuatro ejes de la política de desarrollo rural.

Se considera que el enfoque Leader resulta especialmente apropiado para Finlandia, ya que asocia a los participantes y los recursos existentes en zonas escasamente pobladas. Por consiguiente, los GAL acogidos al Feader deben ser amplios, tanto en lo relativo a su alcance geográfico como a las actividades sectoriales incluidas. Esta gama de actividades permite el acceso a las medidas de los PDR enfocadas al desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnologías, la formación e información profesional, las subvenciones agroambientales, la regeneración rural y los proyectos de cooperación con socios interterritoriales y transnacionales.

La ampliación del alcance de las actividades de los GAL finlandeses ha reforzado su empeño por lograr una estructura de participación equitativa. Se han mantenido los enfoques Leader anteriores que respetan las facultades de toma de decisiones de los interlocutores en el ámbito social, económico y medioambiental. Con ello se mantiene una distribución homogénea de la participación procedente de los municipios, la población rural y las asociaciones y empresas locales. Se dedica una atención especial a la inclusión en los GAL de los miembros más jóvenes de las comunidades rurales, así como de las mujeres.

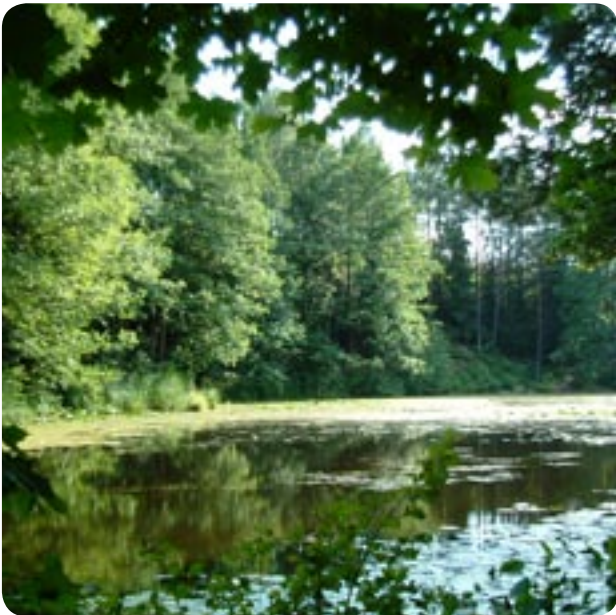
Los procedimientos de participación en los GAL responden a los principios de inclusión y sujeción al control público, y se busca la incorporación a los GAL de nuevos miembros, al objeto de reforzar sus capacidades multiteje. De esta forma ha sido posible robustecer las bases de cualificación de los GAL e introducir nuevos conceptos de desarrollo en el terreno de la diversificación agrícola, servicios rurales, sostenibilidad medioambiental, innovación empresarial y animación de las comunidades.



H. PIIPPO-FAIR

Se recomienda la utilización de indicadores de seguimiento sencillos como complemento de las herramientas de gestión a disposición de los GAL. Esto implica la definición de unidades de medida coherentes para dichos indicadores, tales como la creación de empleo, el número de personas que completan los cursos de formación y el porcentaje de la población que se beneficia de las actividades de los GAL.

Con estas metodologías de seguimiento uniformes será posible validar los datos proporcionados por los gestores de los PDR y medir de forma transparente la eficacia del eje 4, que en el caso de Lituania se evalúa además mediante revisiones de los proyectos sobre el terreno y con un sistema de informes periódicos con el que se obtiene realimentación sobre los aspectos, tanto positivos como negativos, de las actividades de los GAL.



T. HUDSON



Nuevos GAL en el sureste de Inglaterra: formación por buenos motivos

En el sureste de Inglaterra, la Agencia de Desarrollo Regional (RDA) local hace uso de enfoques Leader financiados con cargo al eje 4 como herramienta eficaz para abordar los complejos problemas rurales relacionados con la exclusión económica y social, el futuro de la agricultura y las presiones ejercidas por el desarrollo sobre el medio ambiente.

En esta región se emplean los fondos del eje 4 para fomentar la creación y gestión de los GAL, pudiendo estos acceder a su vez directamente a las ayudas del eje 3 para los proyectos dirigidos a mejorar la calidad de vida y las oportunidades de empleo de las comunidades locales. Las innovaciones introducidas en el Feader en relación con el alcance ampliado de las actividades de los GAL atraen ya a un amplio grupo de sectores interesados, a quienes se anima a acordar y establecer desde el principio sus propios objetivos de desarrollo rural.



D. JEPSON

«Formación por buenos motivos» es el importante mensaje que la RDA difunde en su programa de apoyo a los nuevos GAL, en el que se aplica la extensa metodología de desarrollo propia de estos programas, basada en las decisiones tomadas de abajo arriba y en el que se ofrece formación a los nuevos miembros de los GAL. Entre las restantes iniciativas de creación de capacidades se incluyen las sesiones de aprendizaje entre iguales, en las que los miembros antiguos y recientes de los distintos GAL pueden intercambiar experiencias y transmitir conocimientos.

Actualmente se están creando nuevos GAL para la mayoría de las zonas rurales de la región, mientras los GAL antiguos proceden a revisar sus enfoques. Un ejemplo de ellos es la asociación WARR de Sussex, en la que organizaciones locales y vecinos han decidido trabajar juntos para identificar unas oportunidades de empleo que son muy necesarias, en especial para los jóvenes de las comunidades rurales.

Programación del Feader: resumen de resultados de las evaluaciones previas de los PDR

Un proyecto de evaluación realizado en la Unión Europea ha dado como resultado una síntesis de las evaluaciones previas de los 94 programas de desarrollo rural, así como un conjunto de recomendaciones dirigidas a impulsar más aún los importantes progresos constatados en la definición de dichos programas, ajustándolos a las necesidades concretas identificadas en sus ámbitos de actuación respectivos en los diferentes Estados miembros.



Con la creación del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), la evaluación de los PDR ha adquirido una importancia creciente. Esto implica, entre otras cosas, crear un sistema de evaluación permanente, cuya base de referencia puede ser la evaluación previa de los programas de desarrollo rural (PDR).

Esta evaluación incluía numerosas conclusiones útiles e interesantes. La Comisión Europea encargó la preparación de una síntesis de estos informes de evaluación, cuyo texto completo ha sido publicado en http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/rurdev/index_en.htm. El objetivo global de dicha síntesis consistía en resumir y analizar las evaluaciones previas, haciendo hincapié en los resultados y efectos esperados de los PDR.

Los objetivos específicos eran la identificación de los factores de mejora del seguimiento y evaluación de los PDR, la recogida de datos, la determinación de las tendencias europeas, la valoración de la coherencia global de los PDR con las prioridades estratégicas de la Unión Europea (UE) y la determinación de hasta qué punto las necesidades de las zonas rurales de los Estados miembros estaban siendo satisfechas por las medidas de desarrollo rural.

Evaluación previa y programación

En relación con los métodos aplicados en las evaluaciones previas, la síntesis puso de manifiesto que estas se llevaban a cabo de modo interactivo y repetitivo y que los evaluadores prestaban un apoyo constante a los responsables de la programación. Se utilizaba una gran variedad de fórmulas

para conseguir que este proceso intensivo de coordinación produjese mejoras en la calidad de los PDR. La mayor parte de las recomendaciones emitidas por los autores de las evaluaciones previas se tuvieron en cuenta durante la elaboración de los PDR definitivos, aunque este proceso no siempre quedó reflejado formalmente en los documentos de programación ni en los informes de evaluación previa.

Los Estados miembros dedicaron considerables esfuerzos a desarrollar sus estrategias, basadas en una evaluación detallada de las necesidades de sus respectivas áreas de programación con ayuda del método de análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades).

Las necesidades de las zonas rurales identificadas mediante los análisis DAFO de los PDR concernían, entre otros aspectos, al ajuste estructural de las zonas rurales y la modernización de los métodos aplicados para superar los déficits de productividad, la fragmentación y el acceso al capital, las actividades de conservación dirigidas a combatir la pérdida de biodiversidad, y las ayudas para remediar la falta de especialización, los obstáculos a la diversificación y la baja calidad de los productos del sector rural.

En cuanto a la definición de las estrategias de los PDR, los autores de la síntesis descubrieron determinados elementos que debían mejorarse. Por ejemplo, a la envergadura de las necesidades identificadas no siempre se respondía

con un volumen de ayudas adecuado y equilibrado.

Estrategias de inclusión

En general, durante el proceso de programación se respetaban cuidadosamente los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, especialmente en los Estados miembros que aplicaban programas regionales. Sin embargo, en algunos casos la falta de detalles operativos hacía difícil entender la forma en que ambos conceptos iban a traducirse en la práctica.

Los evaluadores estimaron que la ampliación de las asociaciones tipo Leader y de otras organizaciones descentralizadas era un medio que podría mejorar la subsidiariedad. Del mismo modo, consideraron que las consultas intensivas entre servicios, las estructuras de control adecuadas, los flujos de información normalizados y las autoridades de ejecución locales (por ejemplo, los grupos de acción local) eran mecanismos importantes para reforzar la coherencia interna y externa de los PDR.

Los PDR interpretaban por regla general el concepto de complementariedad en el sentido de evitar solapamientos entre los distintos fondos. Las sinergias entre las distintas intervenciones recibían una atención menor, aunque fue posible identificar también buenas prácticas en este ámbito, especialmente en los Estados miembros más «pequeños».

Enlaces de la programación

En la mayor parte de los PDR existían enlaces lógicos entre sus objetivos generales, específicos y operativos y los resultados esperados. No obstante, la lógica de la intervención no siempre se aplicaba de modo sistemático, utilizándose en ocasiones una terminología diferente en los distintos niveles de intervención. Se consideraba que esta era una de las áreas en las que posiblemente la red europea de evaluación podría ofrecer orientaciones para la aplicación de una metodología de programación más coherente en el conjunto de la Unión Europea.

Se constató que los objetivos de los PDR eran congruentes con los de los planes estratégicos nacionales. Sin embargo, la asignación efectiva de los fondos entre los distintos ejes no siempre parecía equilibrada en relación con las prioridades definidas por las estrategias nacionales.

Los objetivos de las políticas del programa de Gotemburgo en materia de medio ambiente y de sostenibilidad estaban correctamente incorporados y tratados en los PDR. Se hacía referencia a los objetivos de Lisboa relacionados con el crecimiento económico y la prosperidad, especialmente en lo concerniente a las medidas del eje 1. En general existía coherencia con estos objetivos globales de la UE, si bien en algunos casos tal coherencia no se había explicado de manera concreta.

Medidas del Feader

Las evaluaciones previas hacían referencia a una serie de enseñanzas extraídas de los períodos de programación anteriores. Entre ellas se incluían problemas tales como la mejora de la coherencia y complementariedad entre las distintas políticas e intervenciones, la definición clara de las prioridades estratégicas, la obtención de niveles importantes de concentración de fondos, el aumento de la flexibilidad de la financiación mediante la simplificación y la reducción de los costes de transacción, el fortalecimiento de las estrategias estructuradas de abajo arriba, así como la mejora de los mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas. Dichas enseñanzas han sido incorporadas en los programas actuales, pero en grado variable.

Casi la mitad de las evaluaciones previas concluían que el equilibrio global entre las distintas medidas era el adecuado en relación con las necesidades identificadas y los objetivos establecidos. Sin embargo, el equipo que realizó la síntesis consideró que dicha conclusión se debería haber fundamentado mejor (por ejemplo, utilizando matrices o tablas de datos en las que se comparasen los objetivos y los presupuestos de cada medida).

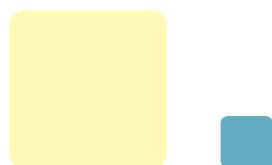
En la otra mitad de las evaluaciones previas, o bien se señalaba una concentración de los recursos en la agricultura, el medio ambiente y la diversificación rural, lo que reflejaba una clara orientación estratégica, o bien no se analizaba la distribución relativa de las ayudas entre los ejes y medidas. En el primer caso, los evaluadores de la síntesis no consideraron que la concentración de fondos que se observaba en un número de medidas relativamente pequeño estuviera justificada en todos los casos, teniendo en cuenta las necesidades identificadas.

Efectos previstos

Los autores de las evaluaciones previas concluyeron, por regla general, que los PDR tendrían efectos positivos en el aspecto económico, social y medioambiental. Tales efectos se consideraron adecuados en relación con los problemas de desarrollo rural identificados en sus respectivas áreas de programación. En numerosas ocasiones se mencionó la existencia de sinergias entre las distintas medidas relacionadas con temas importantes, como la biodiversidad o el refuerzo del capital social en las zonas rurales.

La cuantificación de los objetivos de cumplimiento para los siete indicadores comunes de impacto supuso un desafío para las autoridades de programación y los autores de las evaluaciones previas. Por ejemplo:

- Algunos de los indicadores de impacto solo fueron evaluados de forma cualitativa, lo que dificultaba las comparaciones, tanto de los distintos PDR entre sí como entre los correspondientes a ejercicios distintos.
- Se utilizaban distintas metodologías, en particular para la agregación, de abajo arriba, de los efectos de las distintas medidas y ejes en cada programa, circunstancia que podría ser causa de dificultades para el cálculo agregado de dichos indicadores a nivel europeo.
- Apenas se analizaban las interrelaciones de las distintas medidas y ejes entre sí (por ejemplo, los efectos de las medidas de los diferentes ejes sobre la biodiversidad), lo que podría aumentar el riesgo de pasar por alto información importante sobre las sinergias o sobre posibles ineficacias en la aplicación de los programas.
- En los casos en que existían objetivos cuantitativos, se constataban diferencias entre las diversas metodologías destinadas a supervisar, medir, analizar y presentar los datos. Estas incoherencias en la aplicación de los indicadores comunes podrían plantear dificultades al sintetizar los datos en la Unión Europea.



A la luz de lo expuesto, los evaluadores que llevaron a cabo la síntesis recomendaron continuar con la elaboración de los documentos de orientación comunitarios sobre el uso de los indicadores, al objeto de dar una mayor coherencia a la evaluación de los impactos en el conjunto de la Unión Europea.

Sistema de seguimiento y evaluación

Los procedimientos establecidos para el seguimiento y evaluación (S&E) de los PDR tienden a reflejar los requisitos establecidos en el Reglamento del Feader. Algunas de las evaluaciones previas solamente contenían información limitada sobre los sistemas para la recogida y tratamiento de los datos de seguimiento. Se consideró que el motivo obedecía a que, por regla general, las evaluaciones previas habían sido realizadas en una época en la que los sistemas S&E aún no habían sido puestos a punto.

A este respecto, los autores de la síntesis consideraban que una mejor planificación de las evaluaciones previas podría servir para reforzar el papel de las evaluaciones en la definición de los sistemas de S&E apropiados.

Se identificaron varias estrategias innovadoras para desarrollar sistemas S&E, tales como la creación de sinergias con los sistemas de recogida de datos ya existentes a nivel local, regional y nacional.

Los indicadores de seguimiento cumplían por lo general los requisitos definidos en el Manual del marco común de seguimiento y evaluación (MCSE), aunque no todos los programas habían realizado una cuantificación exhaustiva de los mismos. Se pusieron de manifiesto otros problemas relacionados con la definición de indicadores para programas específicos, en particular para las medidas del eje 2.

Una encuesta realizada entre las autoridades de gestión, evaluadores y miembros de los comités de seguimiento de los PDR

permitió analizar la forma en que se había recibido y aplicado el nuevo concepto de «evaluación permanente». Los datos recogidos corroboraron que la evaluación permanente se percibía en general como un instrumento útil para mejorar la eficacia de la gestión de los programas y que se habían realizado esfuerzos importantes para su aplicación.

Respecto a la posible necesidad futura de poner en marcha el sistema de evaluación permanente, se señalaron con frecuencia problemas en lo referente al asesoramiento sobre metodologías. Se solicitaron orientaciones comunes para ayudar a cuantificar los indicadores relacionados con las medidas de los ejes 2 y 3. También se hizo referencia a las ayudas para la recogida de datos, aunque sin mencionar necesidades concretas.

Las esperanzas puestas en la red europea de evaluación se corresponden perfectamente con las actividades planificadas: apoyo metodológico, suministro de información, creación de una plataforma europea para la comunicación, trabajo en red e intercambios de buenas prácticas.

Conclusiones generales

Los Estados miembros han hecho grandes esfuerzos para identificar las medidas de los PDR que mejor se ajustan a las necesidades de las zonas rurales de la UE. Aunque dichas necesidades fueron estudiadas detenidamente durante la fase de programación de los PDR, subsisten aún algunas dificultades, especialmente en lo relativo a la cuantificación de los indicadores y niveles de los objetivos. A título de ejemplo, el hecho de que existan únicamente unos pocos datos sobre el alcance previsto de determinadas medidas para la resolución de los problemas rurales plantea la interrogante de si tales medidas representan la mejor opción al satisfacer las distintas necesidades.

Los Estados miembros han adoptado una nueva estrategia «orientada a objetivos» en la programación del

Feader, si bien no ha sido asumida aún plenamente por todos los países ni por todos los evaluadores. Se siguen localizando áreas clave para el desarrollo de las capacidades cuando se sigue la secuencia lógica entre los análisis DAFO de los PDR y la consiguiente formulación de las razones que motivan las intervenciones, de sus objetivos globales y de las correspondientes actuaciones plasmadas en las medidas de cada eje. Se considera necesario profundizar en el asesoramiento y formación en estas áreas, para poder incorporar en su totalidad las estrategias «orientadas a objetivos» y evitar las medidas «orientadas a las subvenciones» durante la programación de los paquetes de ayudas del Feader.

Los ejes 1 y 2 reciben el grueso de los fondos del Feader. Esto podría significar que los Estados miembros siguen viendo el «desarrollo rural» como una política de carácter predominantemente agrícola y forestal, y no como una política de desarrollo integral de las zonas rurales que englobe la totalidad de los sectores económicos y de los miembros de la sociedad rural.

Las recomendaciones planteadas por los autores de la síntesis se centran en la atención que debe recibir la definición de unas prioridades estratégicas claras para el desarrollo rural de la UE, las cuales deberán ir ligadas a compromisos y acciones concretas en el plano de las medidas. El proceso de evaluación intermedia de los PDR que se realizará en 2010 fue contemplado como una oportunidad para seguir profundizando en este problema, con vistas al perfeccionamiento de los programas.

La síntesis detectó la necesidad de introducir una metodología de S&E coherente para toda la Unión Europea. Al mismo tiempo, los evaluadores consideraron que los requisitos de S&E de los programas deberían guardar una mayor proporción con el tamaño de cada programa. A este respecto, concluyeron que se deberían promover sistemas más eficientes desde el punto de vista económico, admitiendo una mayor flexibilidad en relación con los indicadores aplicables a los distintos PDR.



Ciudadanos rurales

La Europea rural alberga una proporción importante de la población de la Unión Europea, en la cual se condensa una inmensa riqueza de experiencia y conocimientos relacionados con el desarrollo rural. Esta sección de la *Revista rural de la UE* saca a primer plano a algunos de estos ciudadanos rurales, ofreciendo tres entrevistas con otros tantos profesionales del desarrollo rural que trabajan en distintos lugares de Europa.

Las entrevistas abarcan los tres ejes temáticos del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y proporcionan una serie de perspectivas interesantes, así como útiles recomendaciones prácticas relacionadas con la competitividad agrícola, la gestión del patrimonio natural y el logro de los objetivos de calidad de la vida rural.



Desarrollo de las capacidades del sector agrícola en Polonia

L. ŚLIPSKI

Wiktor Szmulewicz es Presidente del Consejo Nacional de Cámaras Agrarias de Polonia y titular de una explotación ganadera de 60 hectáreas de superficie en la región de Mazovia. Su interés profesional por el desarrollo rural tiene una larga trayectoria y se remonta a su época de estudiante en la Facultad de Biología de la Universidad de Varsovia.

Como miembro activo de la sociedad rural, ha desempeñado papeles destacados en la creación y el mantenimiento de organizaciones de desarrollo rural, incluido el único instituto privado de enseñanza media que existe en su zona. Además de ejercer la presidencia de la Cámara Agraria de la región de Mazovia y del Consejo Nacional de Cámaras Agrarias, es presidente honorario de una caja de ahorros que ofrece financiación a las empresas agroalimentarias.

Como elaborador de productos lácteos y cárnicos, Wiktor está interesado en estimular el sector agroalimentario polaco para que pueda beneficiarse de todas las ventajas disponibles en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Es consciente de que los agricultores polacos pueden sacar gran

provecho de los programas destinados a la difusión de cualificaciones rurales y a la modernización de la producción para mejorar los niveles de calidad.

Coméntenos algo sobre el proyecto de desarrollo rural más interesante en el que haya trabajado recientemente

El Consejo Nacional de Cámaras Agrarias, principal organismo representativo de los agricultores polacos, ha participado intensamente en la realización de un gran número de actividades de desarrollo en los distritos rurales. Todas ellas tienen por objeto elevar el nivel de vida de nuestras comunidades rurales y contribuir a crear mejores condiciones para el sector agrícola.

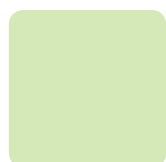
Un porcentaje importante de nuestros proyectos tienen relación con el incremento de los conocimientos especializados en materia de técnicas de producción agrícola. La mayor parte de estos proyectos están cofinanciados por fondos del sector público de la UE y de Polonia, que han sido enormemente útiles para los agricultores como yo, al proporcionarnos información actualizada sobre las diferentes situaciones

y factores que podrían afectar a los diversos mercados comerciales para nuestros productos rurales.

Uno de los aspectos que a mí personalmente me parece más útil es la información distribuida a través de las Cámaras sobre nuevas normas y demás temas de tipo legal, ya que el conocimiento de estos procedimientos administrativos cada vez es más necesario para los agricultores polacos para poder tramitar correctamente las subvenciones, pagos y requisitos derivados de la política agrícola común.

Ofrecemos cursillos de formación para los agricultores en todas estas materias, así como sobre otros temas relacionados con el desarrollo de las capacidades. En mi opinión, las sesiones de formación no solo facilitan a nuestros afiliados nuevas cualificaciones esenciales, sino que también representan una excelente oportunidad para reunirse, trabajar en red y dialogar con asesores expertos.

El alto grado de interés mostrado por los agricultores en nuestros programas de desarrollo de las cualificaciones evidencia su compromiso para introducir cambios



y renovar sus explotaciones. Creo que se trata de algo necesario en el mundo rural de hoy, por lo que trabajamos a menudo en colaboración con otras organizaciones y centros de investigación, con el objetivo de ofrecer a los agricultores polacos la información más adecuada y relevante.

Como ejemplo, quisiera recordar el proyecto de desarrollo de las capacidades administrado por el Consejo Nacional de Cámaras Agrarias en colaboración con las cámaras regionales y el Instituto de Fomento de la Ganadería. Este último organizó un programa de asesoramiento y orientación sobre los sistemas de producción de piensos en las propias explotaciones, tema de gran interés y que fue muy bien acogido, así como sobre la nueva normativa en materia de piensos. Más de cinco mil agricultores han recibido esta formación en los más de doscientos cursillos organizados en el marco de este proyecto.

En nuestro sitio web (<http://www.krir.pl>) se puede obtener más información sobre las actividades de desarrollo rural llevadas a cabo por el Consejo Nacional de Cámaras Agrarias.

¿Qué considera usted que es lo más gratificante o satisfactorio de trabajar y vivir en su rincón de la Europa rural?

Ante todo y sobre todo, soy agricultor y me convertí en tal porque me gusta trabajar con la naturaleza y con los animales. Esta vocación mía puede ser a veces un trabajo duro, pero siempre me ha proporcionado muchas satisfacciones.

Mis colegas agricultores disfrutan como yo con nuestra profesión y nos sentimos muy unidos a nuestras comunidades y a las tierras que nos mantienen. Nuestra forma de vida rural nos da muchas satisfacciones y es el fundamento de nuestras tradiciones regionales. Al igual que otros países de la Unión Europea (UE), Polonia tiene muchas explotaciones familiares y este mismo carácter nos aporta una cierta sensación de seguridad, así como una motivación para seguir trabajando y poder traspasar los «frutos de nuestros esfuerzos» a nuestros hijos.

Somos conscientes de que esta aspiración ya no resulta hoy tan sencilla como pudo serlo en otras épocas. Sabemos bien que nuestra agricultura tiene que desarrollarse si queremos seguir viviendo en el campo y ser una fuerza económica importante. Creo personalmente que este proceso debe ser abordado a distintos niveles.

El Feader puede ser de utilidad en este sentido porque implica utilizar los instrumentos habituales para el desarrollo rural, pero debería incluir también medidas dirigidas a una mayor sensibilización acerca de los beneficios ofrecidos por los agricultores, porque no todos aprecian el valor de nuestros esfuerzos para producir alimentos de calidad, mantener el paisaje y preservar los ecosistemas naturales.

¿Cuáles considera usted que son los principales problemas, desafíos y oportunidades para el desarrollo rural en la región de Europa y en el área de experiencia que usted conoce?

Cada país tiene su situación específica propia, que a su vez da lugar a una serie de problemas particulares. Mi experiencia de otros países y de las reuniones con los agricultores de toda la UE me enseña que tenemos distintas formas de enfocar los problemas comunes que existen en el desarrollo rural. Creo que esta diversidad representa una ventaja, y el reto que todos tenemos es cómo aprender de las experiencias de los demás. Estoy seguro de que la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR) nos ayudará a resolver este problema, por lo que veo con buenos ojos la labor que está realizando.



Un aspecto de este proceso que quisiera destacar es que debemos seguir contemplando la Europa rural como un conjunto, evitando crear divisiones y etiquetas en las distintas regiones de la UE. Todo somos ciudadanos europeos y esto es más importante que ser del este, del oeste, del norte, del sur o de los confines de Europa.

De dondequiera que seamos, uno de los problemas esenciales con que nos enfrentamos consiste en movilizar a la gente del campo para que asuma un papel anticipativo en el desarrollo de su región. En Polonia, nuestra experiencia con las metodologías Leader ha servido para descubrir los grandes beneficios que se obtienen con las estrategias organizadas de abajo arriba, y mi trabajo con las Cámaras me ha enseñado que los métodos basados en la cooperación pueden ser muy rentables, además de estimulantes.

Para abordar estos problemas y aprovechar a fondo las oportunidades, ¿qué hay que hacer, quién lo debe hacer y cómo se debe hacer?

Es una pregunta muy amplia y ya he indicado algunas de las cosas que considero importantes. Quisiera insistir en mi convencimiento de que la activación de las personas que viven en las zonas rurales es muy importante y en que este es un asunto que nos tomamos muy en serio en las cámaras agrarias polacas. Todos cuantos participamos en los grupos de acción local (GAL) podemos observar las sinergias que aportan las estrategias plurisectoriales integradas de desarrollo rural.

En cuanto al fomento del asociacionismo de los agricultores para formar agrupaciones de productores, asumimos un papel protagonista en la definición de los factores relevantes para el desarrollo de las capacidades y en la organización de cursos de formación locales sobre estas materias destinados a nuestros asociados.

Por desgracia, el proceso de mejora de la estructura agraria global es mucho más complicado. Son varias las opciones que se siguen explorando al respecto y conveniría que los agricultores polacos pudieran aumentar el tamaño de sus explotaciones, lo que traería consigo economías de escala y mayores tasas de productividad. Creo que el Gobierno debería contribuir a acelerar este proceso aplicando procedimientos eficaces y trámites administrativos que estén al alcance de los agricultores.

¿Cuáles son las enseñanzas más provechosas que ha extraído de su trabajo en favor del desarrollo rural y cuáles serían sus «tres mejores consejos» para los demás participantes?

Como Presidente del Consejo Nacional de Cámaras Agrarias, me reúno con mucha gente y sé por experiencia que el diálogo es la clave del éxito en casi todos los trabajos relacionados con el desarrollo rural, especialmente cuando se plantean situaciones difíciles entre organizaciones o individuos que tienen distintas opiniones y prioridades. Hablar es bueno, siempre es el mejor método y puede decirse que muchas veces es el único posible para alcanzar una solución correcta y mutuamente aceptable.

Mi segundo consejo consiste en reiterar lo dicho anteriormente sobre la comprensión recíproca y sobre el tratamiento de las zonas rurales de la UE como un conjunto. En mi opinión, esto es algo realmente importante para las relaciones a largo plazo y para un crecimiento equilibrado y armónico dentro de la Unión Europea.

En último lugar, mi experiencia con redes, agrupaciones de productores, cooperativas y GAL me enseña que la colaboración, las metas colectivas, los métodos asociativos (como los programas de formación de las Cámaras polacas para el fomento del conocimiento), son fórmulas verdaderamente eficaces de desarrollo rural, y me alegro de que el Feader pueda conceder ayudas a un número mayor de acciones de colaboración de este tipo.



«[...] sabemos bien que nuestra agricultura tiene que desarrollarse si queremos seguir viviendo en el campo y ser una fuerza económica importante [...]»



Estrategias integradas en la aplicación del Feader en Escocia

A. BRYAN

Amanda Bryan colabora activamente en el desarrollo rural escocés desde hace más de quince años, durante los cuales su profesionalidad se ha visto reconocida con varios nombramientos para cargos de alto nivel. Entre estos se encuentran la presidencia del Comité Asesor de Asuntos Rurales y Agricultura de la BBC Scotland desde 2001 hasta 2006, y la presidencia de la Junta para las Regiones del Norte del organismo gubernamental Scottish Natural Heritage (SNH) de 2004 a 2007, varios años después de haberse incorporado a ella, en 1997, como el miembro más joven en la historia de la Junta. La Sra. Bryan sigue desempeñando sus funciones en la Junta Principal del SNH y su actual programa de trabajo está muy relacionado con los distintos ejes del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

Tras obtener un máster en Gestión de Recursos Marinos, la Sra. Bryan trabajó en la conservación de las zonas costeras antes de asumir el puesto de directora de un grupo de acción local (GAL) escocés del programa Leader II. Ha tenido que combinar sus responsabilidades en este programa con las tareas correspondientes a la administración de un programa PESCA de subvenciones a comunidades pesqueras aisladas de la costa occidental de Escocia.

Ahora trabaja principalmente en el ámbito del desarrollo de las comunidades rurales y entre sus cometidos actuales se cuentan distintos proyectos de desarrollo económico, gestión ambiental y apoyo social. Una faceta especialmente interesante de su trabajo ha sido el asesoramiento a la University of the Highlands and Islands sobre el empleo de distintos fondos de la Unión Europea (UE) para la aplicación de sus proyectos de investigación y cursos de enseñanza superior.

Los cursos se gestionan a través de una red de instituciones educativas locales que imparten formación especializada a jóvenes, profesionales y estudiantes de más edad procedentes de las zonas rurales sobre una amplia variedad de materias, desde la agronomía y la silvicultura hasta las energías renovables y la gestión de los recursos naturales. Esta Universidad ha sido reconocida por sus buenas prácticas en la utilización de métodos innovadores relacionados con las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) para el acceso a la educación de las zonas rurales aisladas y escasamente pobladas.

Amanda Bryan sigue viviendo y trabajando en la campaña escocesa de las

Highlands, desde su base operativa situada cerca de Inverness, donde participa activamente en la vida de la comunidad local, ayudando por ejemplo a planificar un nuevo centro social del pueblo.

Coméntenos algo sobre el proyecto de desarrollo rural más interesante en el que haya trabajado recientemente

Scottish Natural Heritage (SNH, Patrimonio Natural Escocés) forma parte de los servicios medioambientales y rurales de Escocia SEARS y adopta una estrategia innovadora para facilitar el acceso a los habitantes rurales de Escocia al Feader, así como a los sistemas nacionales de ayudas para el desarrollo sostenible.

Nuestra labor en el marco de los anteriores planes de desarrollo rural de la UE nos permitió identificar las ventajas que se podrían conseguir si todos los organismos oficiales importantes trabajaran juntos de manera coordinada para prestar servicios integrados a las comunidades rurales. El Gobierno escocés estaba muy interesado en aportar su experiencia con las estrategias coordinadas y organizó una serie de consultas para establecer fórmulas de mejora de



los servicios de desarrollo rural para los agricultores, silvicultores y demás actores rurales.

Las conclusiones de este proceso interactivo revelaron que algunos vecinos desconocían cuál era el organismo responsable de cada una de las distintas categorías de problemas relacionados con el desarrollo rural. Esto implicaba, por lo general, que acabaran vagando sin rumbo de una organización a otra. La multiplicidad de sitios web oficiales se basaba igualmente en la premisa de que sus clientes sabían qué información era preciso buscar sobre cada asunto específico, pero por regla general no ocurre así. Ambos problemas se veían agravados por la rigidez con que los servicios de información de los distintos organismos rurales y medioambientales solían actuar en sus respectivos ámbitos de competencias.

Las conclusiones del proceso de consultas sobre las cuestiones rurales llevaron a la introducción en junio de 2008 del sistema de los SEARS, organización que engloba nueve organismos y que abarca los cuatro ejes del Feader. Este esquema simplificado representa un modelo muy interesante para la aplicación coordinada de las ayudas de los programas de desarrollo rural (PDR),

y nos hemos esforzado para que nuestro objetivo de hacer de «cualquier ventanilla una ventanilla única» ofrezca un servicio más orientado al cliente a los beneficiarios del Feader.

Los SEARS se refieren tanto a los pilares de la política agrícola común (PAC) como al resto de los principales servicios de desarrollo rural a disposición de las comunidades rurales de Escocia. Para los solicitantes de ayudas del Feader, la introducción de los SEARS significa que ya no tendrán que solicitar a varias organizaciones distintas una información que no siempre coincidía. Ahora, el personal de los organismos SEARS encargado de facilitar información asume la responsabilidad de la consulta planteada por un cliente, debiendo darle la respuesta buscada o ponerle en contacto con el funcionario capaz de responder a la misma.

Se dispone de un nuevo número de teléfono para todo tipo de consultas, de forma que ya no se obliga a los clientes a ir de un lugar a otro cuando resulta que el personal de información «no se ocupa de esto». Por otra parte, al utilizar el nuevo portal web de los SEARS, los clientes pueden averiguar más fácilmente qué organizaciones facilitan los distintos tipos de ayudas para el desarrollo rural.

Por ejemplo, la simplificación de nuestros procedimientos de solicitud implica que ahora es posible acceder tanto a las subvenciones del SNH para la protección de la naturaleza como a las ayudas de la Comisión de Recursos Forestales y a los pagos agrícolas de la UE a través de la sección del sitio web de los SEARS titulada «Contratos para el desarrollo rural. Opciones de los operadores agrícolas». Esto permite que los agricultores preparen un único plan y una única solicitud de subvención para sus propuestas de desarrollo, en vez de tener que tratar con distintas organizaciones e instancias burocráticas.

Evidentemente, el proyecto SEARS es sumamente ambicioso y algunos de sus aspectos van a necesitar bastantes retoques, pero creo que se trata de un paso en la dirección correcta. Nuestra estrategia de hacer de «cualquier ventanilla una ventanilla única» ofrece beneficios mutuos, tanto para los gestores como para los beneficiarios de los PDR. Por eso creo que puede tener un valor de demostración positivo al aplicar métodos coordinados para otras zonas rurales de la Unión Europea (UE). Se dispone de más información sobre los SEARS en el portal web <http://www.sears.scotland.gov.uk>

¿Qué considera usted que es lo más gratificante o satisfactorio de trabajar y vivir en su rincón de la Europa rural?

La Escocia rural ha experimentado una transformación en las dos últimas décadas. Lo cierto es que en las tierras altas e islas de Escocia hemos sido testigos de un mayor grado de sensibilización respecto a nuestros recursos de alta calidad, que se refieren tanto a nuestras comunidades como a nuestro entorno natural. Se trata de un sitio magnífico para vivir y para trabajar, y ello se refleja en los importantes incrementos de población que hemos constatado en algunas partes de la región.

La disponibilidad y accesibilidad de los fondos de la UE destinados al desarrollo han supuesto una enorme diferencia positiva para la viabilidad y confianza de las comunidades rurales. Como se decía en la evaluación definitiva del programa Leader que me correspondió coordinar: «Lo mejor del patrimonio... es el convencimiento de la importancia de la comunidad, y un convencimiento así se puede conseguir a fuerza de pequeños proyectos; porque los pequeños proyectos que reúnen a la gente para trabajar juntos hacen que las comunidades permanezcan unidas y se convengan de que es posible cambiar».

La Escocia rural es hoy un lugar en el que los miembros de las comunidades queremos vivir, y no un lugar en el que haya que vivir por no tener otras alternativas o por tener pocas.

¿Cuáles considera usted que son los principales problemas, desafíos y oportunidades para el desarrollo rural en la región de Europa y en el área de experiencia que usted conoce?

Los problemas principales en los que nos tenemos que concentrar son en realidad los que han impulsado el «chequeo» de la PAC. En concreto, prioridades tales como la necesidad de combatir y adaptarse al cambio climático, proteger la biodiversidad como recurso económico y utilizar de la mejor manera posible las oportunidades disponibles en el terreno de las energías renovables.

Todos ellos son aspectos que el SNH ha reconocido en su estrategia corporativa y problemas sobre los que se insiste una y otra vez en lo que se refiere a políticas y al trabajo con las comunidades. Es algo positivo que estos problemas hayan tenido eco en el «chequeo» de la PAC, que será una herramienta importante para que los agricultores escoceses y demás protagonistas rurales puedan acometerlos.

Para abordar estos problemas y aprovechar a fondo las oportunidades, ¿qué hay que hacer, quién lo debe hacer y cómo se debe hacer?

Es una pregunta compleja, pero una buena forma de comenzar sería que la población y las distintas entidades, tanto del sector privado como comunitarias, trabajen juntas con el fin de hallar soluciones que aporten ventajas reales sobre el terreno.

Es muy satisfactorio comprobar que las estrategias asociativas iniciadas con los GAL del programa Leader se están imponiendo también en las actividades de los ejes 1 y 2 del Feader. Es preciso reconocer igualmente que ya se han realizado importantes avances en este terreno, de forma que deberíamos aprovechar la experiencia y no tratar de «inventar la rueda».

Otra de las organizaciones que quisiera mencionar, porque está ayudando a solucionar algunos de los principales problemas rurales en la parte de Escocia en que yo vivo, es la asociación Euromontana. Esta agrupación paneuropea ha realizado una labor muy interesante con bienes públicos no comercializables, y el Programa para la Periferia del Norte también ha hecho grandes progresos en la definición de métodos sostenibles para el aprovechamiento de la biomasa como combustible y en el terreno del turismo medioambiental.



«[...] dependemos de la gente que vive en las zonas rurales para hacer los cambios y por eso tenemos que reconocer su valía [...]»

¿Cuáles son las enseñanzas más provechosas que ha extraído de su trabajo en favor del desarrollo rural y cuáles serían sus «tres mejores consejos» para los demás partícipes?

Mi primer consejo seguramente no será ninguna sorpresa para gente experta en temas de desarrollo rural como son sus lectores, pero me parece absolutamente esencial que adoptemos una estrategia integrada del desarrollo rural. En esta estrategia hay que mantener el equilibrio entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, junto con la capacidad para coordinar las distintas fuentes de ayudas de la UE al desarrollo rural.

Un ejemplo de cómo funciona todo esto en la práctica lo tenemos en la remota comunidad de Applecross, situada en la región escocesa de Wester Ross. Esta población dispersa ha visto cómo sus perspectivas cambiaban radicalmente durante estos diez últimos años, pasando de ser un grupo de pocas mas de 200 personas que iban envejeciendo a una floreciente comunidad que ha visto crecer su población en casi el 40 % en tan sola una década.

Este avance se ha logrado gracias a la construcción de un muelle, la elaboración de un programa de formación especializado en cualificaciones rurales, la creación de una red de caminos, la aplicación de diversos proyectos de la Unión Europea de tipo forestal y la concesión de ayudas para la producción de alimentos locales frescos. La financiación de todo ello procede de diversas fuentes, entre ellas los cuatro Fondos Estructurales, y los proyectos han creado una base de partida para una gama amplia de empresas privadas y comunitarias. Vale la pena subrayar que lo conseguido en Applecross ilustra a la perfección las enormes ventajas que se derivan de la planificación cuidadosa de las actividades de desarrollo rural.

Creo que la planificación rural debe tratar de tener en cuenta siempre a los jóvenes y, en general, aspirar a ser lo más incluyente posible. Aunque en algunas zonas vemos que la población crece, en otras seguimos teniendo una generación perdida, con un porcentaje de jóvenes de entre 18 y 35 años inferior a la media. El desarrollo de la University of the Highlands and Islands trata de atajar este problema, e iniciativas como la creación del puesto de representante

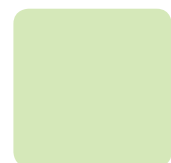
permanente de la juventud en el Consejo de las Highlands servirán para abordar los problemas que afectan a los jóvenes, con el fin de conseguir que permanecer en las zonas rurales sea para ellos una auténtica opción.

Por último, creo que debemos hacer más en lo referente al reconocimiento formal de los enormes esfuerzos y empeño de que hacen gala los colaboradores voluntarios al trasladar estas iniciativas a nuestras comunidades. Sin ellos, simplemente no hubiera sido posible realizar muchas de las mejoras que vemos en nuestras zonas rurales.

Por ejemplo, estoy realizando actualmente un trabajo con un grupo comunitario en una zona de bosques cerca de Inverness. Su proyecto incluye la elaboración de un importante plan de gestión forestal, la aplicación de mejoras en los ecosistemas de agua dulce, la creación de praderas abiertas, la construcción de caminos, las infraestructuras y la elaboración de guías para los turistas. Hemos calculado que las aportaciones voluntarias de tiempo de trabajo de los voluntarios suponen unos 25 000 euros, dentro de un coste total del proyecto de cerca de 235 000 euros. Este cálculo no refleja ni siquiera aproximadamente el gran volumen de tiempo y esfuerzos dedicado a la elaboración del plan del proyecto, a conseguir la intervención de la comunidad y a allegar la financiación necesaria. Dependemos de la gente que vive en las zonas rurales para hacer los cambios y por eso tenemos que reconocer su valía.



A. BRYAN





© PIERRE FLEURANT

Conservación de la cultura rural en la región francesa de Auvernia

Samuel Houdemon trabaja como agente de desarrollo rural en la región francesa de Auvernia, donde reside con su familia, en la aldea de Dienne. Rodeada de montañas y a 1 150 metros de altitud, la aldea tiene unos doscientos cincuenta habitantes.

Distribuir en esta región las ayudas para el desarrollo rural a través de su trabajo en los grupos de acción local (GAL) locales plantea una serie de desafíos y oportunidades que a Samuel le resultan muy interesantes. Ingeniero agrónomo, es muy consciente del importante papel desempeñado por la agricultura y la silvicultura en el fomento de la economía local, que también aprovecha convenientemente los recursos turísticos, los atractivos para los visitantes y la base de cualificaciones de la comunidad.

El entorno natural virgen y los impresionantes paisajes de la región siguen siendo los elementos esenciales del desarrollo rural, y las estrategias de sostenibilidad están plenamente integradas en la labor realizada por Samuel con más de cien municipios dispersos por el territorio de Saint-Flour, en la Alta Auvernia.

Las subvenciones de la Unión Europea (UE) siguen ofreciendo una útil combinación de ayudas al desarrollo rural en esta zona escasamente poblada, y Samuel aguarda con interés las nuevas posibilidades disponibles en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Está especialmente interesado en utilizar los recursos de los ejes 3 y 4 para el aumento del nivel de vida mediante el fortalecimiento de las economías locales, la mejora del acceso a los servicios rurales y el aprovechamiento del potencial que representan los recursos naturales de su región.

Coméntenos algo sobre el proyecto de desarrollo rural más interesante en el que haya trabajado recientemente

Hace ya varios años que nos dedicamos a animar a la gente para que venga a vivir a nuestras zonas rurales. En uno de los municipios con los que trabajo se ha utilizado la antigua escuela como centro de visitantes. El edificio había sido reacondicionado para acoger a grupos, pero el alcalde se dio cuenta de que podía utilizarse también para otras actividades útiles relacionadas con el desarrollo de la comunidad.

Ayudamos al alcalde y a sus colaboradores a analizar las opciones y la viabilidad de los distintos usos del edificio escolar. La solución consistió en elaborar un plan de negocio para crear un nuevo conjunto de servicios destinados a los visitantes, tanto adultos como niños. Prestamos nuestra ayuda al alcalde para encontrar una familia que pudiera administrar el negocio y, después de seis meses de preparación, los Lerige se trasladaron con sus dos hijos en el verano de 2007. Su nuevo establecimiento está ya funcionando y ayuda a los grupos de turistas a descubrir la gastronomía, el patrimonio cultural y el paisaje de la región de Aubrac, en el Cantal.

Este proyecto no solo ha servido para diversificar nuestra economía local y atraer a la zona fuentes adicionales de ingresos turísticos, sino también para que los nuevos vecinos contribuyan a mantener la viabilidad de las comunidades aldeanas y de los servicios correspondientes. Puede conocer más detalles de este proyecto en la página de Internet <http://www.lescolchiques.fr>

¿Qué considera usted que es lo más gratificante o satisfactorio de trabajar y vivir en su rincón de la Europa rural?

Francia es un país con grandes variaciones regionales en su densidad de población. En la región de Auvernia tenemos la gran suerte de vivir en una zona de montaña que nos permite disfrutar del campo y de sus bellezas naturales, aire limpio, acceso a instalaciones de esquí en invierno, espacios abiertos para pasear o montar a caballo y, lo que es mejor todavía, saborear sus huevos frescos, su leche y el queso local «Salers».

Somos afortunados porque el coste de vida en las zonas rurales es inferior al de las ciudades en lo relativo a determinadas necesidades básicas, como el suelo y la vivienda, pero también somos conscientes de que aquí existen menos oportunidades de empleo. El tamaño reducido de las poblaciones locales significa que la mayoría de la gente se conoce, por lo que las relaciones humanas suelen ser más importantes que las profesionales. Sé que son muchas las personas de mi zona conscientes de este hecho y me gusta la sensación de comunidad que ello crea.

¿Cuáles considera usted que son los principales problemas, desafíos y oportunidades para el desarrollo rural en la región de Europa y en el área de experiencia que usted conoce?

En cuanto a los principales problemas, a mí me parece que el fundamental es el de la «cultura rural». Hablamos a menudo de la biodiversidad y de la necesidad de proteger nuestro patrimonio físico, pero creo que muchas veces nos olvidamos del patrimonio humano. Mi definición de este concepto incluye la sabiduría tradicional de las gentes del campo. Es triste ver cómo año tras año todo esto va desapareciendo, y creo que la vida rural perdería su alma si se permite que en el futuro la «cultura urbana» siga invadiendo las sociedades rurales. Tenemos que proteger las raíces de la cultura rural y preservar el patrimonio humano de estas comunidades, del mismo modo que mantenemos la biodiversidad de nuestros hábitats ayudando a las especies autóctonas.

En lo referente a los desafíos, creo que en las zonas rurales existe la necesidad de que todos estemos abiertos a las nuevas ideas y dispuestos a tener en cuenta las opiniones y perspectivas de los distintos grupos. En las zonas rurales son muchos los sectores interesados que tienen derecho a ser escuchados, como las familias, los turistas, los nuevos residentes, los políticos, etcétera. Todos ellos tienen que respetar las prioridades de los demás y solo si lo conseguimos seremos capaces de avanzar de un modo más equitativo y eficaz.

Para mí, el segundo desafío importante está relacionado con el primero, y se refiere a la capacidad de las comunidades locales para autosostenerse a largo plazo mediante unas economías viables y una elevada calidad de vida, tanto para los vecinos como para los visitantes. El mantenimiento de un sector agrícola fuerte y sostenible resulta esencial para lograrlo en la región en que vivo, porque las familias que viven de la agricultura y de los bosques son la columna vertebral de las comunidades rurales.



A pesar de trabajar en un mercado cada vez más competitivo, nuestros agricultores y silvicultores continúan creando empleo local y cuidan de los paisajes que atraen el gasto turístico, al tiempo que sus familias se ocupan de ofrecer los servicios locales y las formas tradicionales de la vida rural. Estos factores ponen de manifiesto la importancia de solucionar los problemas que afectan a nuestros agricultores.

En lo relativo a las oportunidades de desarrollo en nuestra zona, yo diría que son principalmente de tres tipos. Sin querer indicar un orden de preferencia, el primero de ellos tiene relación con las oportunidades medioambientales, que incluyen, por un lado, los recursos naturales susceptibles de aprovechamiento (como el agua, la leña y el viento) y, por otro, las zonas que son conocidas por una biodiversidad o unos paisajes notables y que pueden generar muchas iniciativas valiosas de orden socioeconómico.

Creo también que las oportunidades culturales ofrecen importantes posibilidades para el desarrollo rural. En un mundo en el que el 80 % de la población vive en grandes ciudades, dominadas por culturas urbanas amorfas y globalizadas, la sociedad rural ofrece una alternativa interesante, con unas diferencias que seguirán atrayendo el interés, con el gasto correspondiente, de ese mercado urbano de gran tamaño y elevada capacidad adquisitiva. Por consiguiente, en mi opinión el cuidado del patrimonio cultural de las zonas rurales tiene mucho sentido desde el punto de vista comercial.

Y por último, aunque no sea lo menos importante, la oportunidad de «pensar diferente» tiene una gran importancia para nuestro campo. El mundo rural de hoy puede ser la «vanguardia» del mañana, cuando sea posible construir un nuevo modelo de sociedad en el que las personas, la naturaleza y el desarrollo coexistan de un modo positivo y sostenible. Por lo tanto, estimular estas iniciativas innovadoras resulta esencial para el futuro de las zonas rurales.

Para abordar estos problemas y aprovechar a fondo las oportunidades, ¿qué hay que hacer, quién lo debe hacer y cómo se debe hacer?

En el aspecto de la apertura, tenemos aquí una gran «zona de obras» en la que tienen que trabajar todos los sectores interesados rurales, incluidos los responsables de la formulación de políticas, vecinos, empresas y prestadores de servicios. Creo que Europa desempeña una función importante en este proceso y que mediante los incentivos a la cooperación, como los correspondientes a algunas de las medidas del Feader, contribuirá a crear una mejor disposición y a estimular los enfoques positivos entre los protagonistas principales del desarrollo rural.

El problema de la conservación a largo plazo de las poblaciones rurales requerirá un enfoque flexible que evite concentrar los recursos en áreas restringidas. Las políticas dirigidas a las masas urbanas no reflejan muchas de las necesidades rurales, por lo que es preciso prestar una atención especial para conseguir que la política de desarrollo rural esté en condiciones de adaptarse a las características del campo.

Soy consciente de que el Feader ha sido diseñado precisamente para esto, por lo que creo que se aplicaría correctamente si logra lo siguiente:

- implicar realmente a los actores locales en el desarrollo y ejecución de los programas y estrategias prácticas de apoyo al desarrollo rural;
- dar prioridad a las empresas rurales, especialmente las pequeñas y medianas, situadas en zonas que necesiten recibir ayudas urgentes para el desarrollo sostenible;
- estimular o facilitar mayores inversiones del sector privado en los proyectos de desarrollo rural;
- hacer que los organismos regionales y nacionales adopten enfoques adecuados para aplicar la normativa medioambiental y los controles a las empresas, alcanzando sus objetivos globales mediante procedimientos ajustados a las circunstancias rurales y no aplicando rígidamente los reglamentos burocráticos.

« [...] es necesario que todas las personas de las zonas rurales estén abiertas a las nuevas ideas [...] »



¿Cuáles son las enseñanzas más provechosas que ha extraído de su trabajo en favor del desarrollo rural y cuáles serían sus «tres mejores consejos» para los demás partícipes?

Por mi experiencia, un punto importante que es preciso recordar a propósito de este sector es que la política de desarrollo rural no genera por sí misma proyectos de desarrollo. Las políticas ponen el marco, pero son las personas las que lo tienen que aplicar, de forma que las políticas deberían estar orientadas a las personas.

Con ello quiero decir que las políticas han de guardar relación con las expectativas de las poblaciones rurales y recibir un gran despliegue publicitario, para que la gente del campo conozca los tipos disponibles de ayuda al desarrollo, así como los motivos por los que se prefieren determinadas actuaciones sobre otras.

Además, las políticas han de tener en cuenta que las comunidades rurales pequeñas poseen una cantidad limitada de energía para el desarrollo. El potencial de esta energía es elevado, pero debe utilizarse en dosis cuidadosamente controladas, para evitar que se agote demasiado en alguna aplicación y se vuelva ineficaz.

Por último, respecto a los consejos, yo diría que siempre hay que:

- dedicar el mayor tiempo posible a escuchar y a hablar con las comunidades locales, para entender correctamente la realidad y los problemas de nuestros clientes; de este modo, nuestros proyectos y políticas corresponderán en la práctica a los intereses de las zonas rurales de Europa;
- mantener una actitud humilde respecto a nuestras capacidades como agentes de desarrollo rural;
- evaluar los resultados de la labor de desarrollo rural, aplicando como criterios los beneficios para las comunidades rurales y la rentabilidad de los fondos públicos.



© MARIE JULIE FILIPPINI



El «chequeo» de la PAC: cómo abordar los desafíos actuales del desarrollo rural



El «chequeo» de la política agrícola común se apoya en las experiencias de anteriores paquetes de apoyo financiero a los agricultores y a las regiones de Europa. Sirve para continuar el proceso, complejo y en ocasiones controvertido, de desplazamiento de los fondos agrícolas hacia las acciones integradas de desarrollo rural y ha permitido identificar un conjunto definido de problemas prioritarios dentro de la actual política agrícola.

La política agrícola común (PAC) de la Unión Europea (UE) absorbe cerca de 55 000 millones de euros al año, lo que representa alrededor del 40 % del actual presupuesto de la Unión. Esta política data de la década de 1960 y se introdujo originalmente para incentivar la producción agrícola, garantizar la disponibilidad de los productos a precios razonables para los consumidores europeos y proporcionar un nivel adecuado de vida a la comunidad agrícola.

En general, la PAC ha tenido éxito en relación con estos objetivos originales. Sin embargo, su éxito ha producido también efectos secundarios indeseados y transitorios, como por ejemplo excedentes de productos agrícolas que han creado distorsiones en los mercados mundiales de alimentos.

Reformas de la política agrícola común

Las situaciones del tipo indicado en el aspecto de los efectos secundarios determinaron que a finales del siglo pasado se llevaran a cabo algunas reformas fundamentales de la PAC. Las cuotas lácteas se introdujeron en la década de 1980 y las «reformas MacSharry» de 1992 contribuyeron a impulsar a la PAC hacia un mercado agrícola más libre. Estas reformas continuaron con el acuerdo de la «Agenda 2000», que introdujo innovaciones tales como la sustitución de las subvenciones basadas en el apoyo a los precios por los pagos directos y la aplicación de una nueva política integrada de desarrollo rural, que ha llegado a ser conocida como segundo pilar de la PAC.

Terminología de la política agrícola común (PAC)

Pilares de la PAC: La PAC se compone de dos conjuntos principales de políticas. Estos conjuntos se denominan «pilares» y se conocen como «primer pilar» y «segundo pilar» de la PAC, o bien como «pilar 1» y «pilar 2». Cada uno de ellos abarca una serie de medidas políticas.

Pilar 1: Incluye las subvenciones agrarias convencionales y de apoyo al mercado para los sectores agroalimentarios. La mayor parte de las ayudas del pilar 1 se financian directamente con el presupuesto general de la Unión Europea.

Pilar 2: Incluye la política de desarrollo rural de la Unión Europea, que abarca el apoyo a las actividades dirigidas a mejorar la competitividad rural, preservar los recursos ambientales, elevar el nivel de vida y diversificar la base económica de las zonas rurales. Los pagos del pilar 2 normalmente son cofinanciados por los Estados miembros.

Pagos directos: Hacen referencia a las ayudas de la PAC pagadas directamente a los agricultores en el marco del pilar 1 para sostener sus rentas. Con ellos se compensa a los agricultores por los precios más bajos que son consecuencia de la reducción de las subvenciones a los precios.

Apoyo a los precios: Son instrumentos de la PAC encuadrados en el pilar 1 que sirven para fijar unos precios para los productos agrícolas superiores a los del mercado mundial.

Disociación: Es el proceso de eliminación de los vínculos entre las subvenciones agrícolas y la producción de productos concretos con objeto de dar a los agricultores más libertad para elegir los bienes que desean producir.

Modulación: Con este término se designa un mecanismo interno de la PAC que transfiere los fondos de los pagos directos del pilar 1 a las medidas de desarrollo rural del pilar 2. Se aplica a los pagos directos recibidos por los agricultores superiores a los primeros 5 000 euros. Se prevé que la mayoría de los Estados miembros aplicarán procedimientos de modulación a partir de 2012.

Condicionidad: Es un instrumento de la PAC que obliga a los agricultores a cumplir una serie de normas relativas a la seguridad alimentaria, la salud pública, la salud y bienestar animal, los aspectos fitosanitarios y la calidad del medio ambiente. La condicionidad se aplica a todos los agricultores que reciben pagos directos, de tal forma que, en caso de incumplimiento, dichos pagos se reducen o se suprimen.

Los hechos económicos, y cada vez más los de carácter social y medioambiental, han condicionado la evolución de la PAC a lo largo de estas décadas. Estos hechos han contribuido a configurar políticas de apoyo que aspiran a mejorar la competitividad del sector agrícola y a promover una agricultura orientada al mercado y sostenible desde el punto de vista medioambiental, así como a reforzar las estrategias de desarrollo rural integradas.

La piedra angular de las reformas recientes ha consistido en la reducción del apoyo a los precios, el incremento de las ayudas directas a las rentas de los hogares rurales y la disociación de las subvenciones agrícolas de las actividades de producción. Estas estrategias en el ámbito de las políticas permiten a las

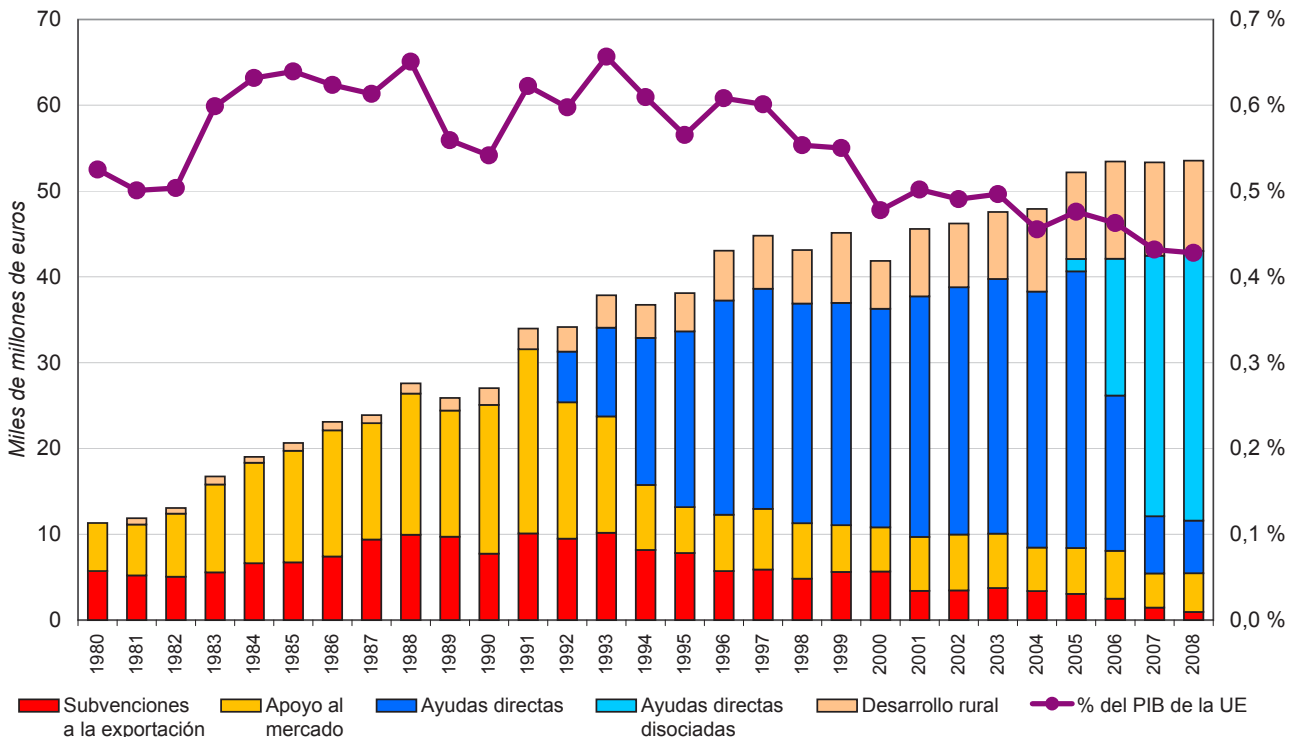
fuerzas del mercado desempeñar un papel más importante en la agricultura de la UE y minimizan, e incluso eliminarán a largo plazo, cualquier efecto distorsionador sobre el mercado y el comercio.

Paralelamente a este cambio de paradigma, el pilar 2 ha ido adquiriendo importancia de forma gradual, ampliando el alcance de la PAC mediante la integración de las medidas de desarrollo rural. La figura 1 ilustra los cambios ocurridos en las prioridades de la PAC entre 1980 y 2008.

La figura 1 presenta el calendario del proceso de reforma de la PAC. En 2007, la Comisión Europea llevó a cabo su revisión más reciente del gasto de la PAC, con su Comunicación titulada: «Preparándose para

el “chequeo” de la reforma de la PAC». Dicho «chequeo» tenía como objetivo explorar la necesidad de actualizar las políticas dirigidas a simplificar la PAC y a mejorar su capacidad para aprovechar las nuevas oportunidades del mercado, preparándola para afrontar los nuevos desafíos, tales como el cambio climático, la gestión del agua y la bioenergía.

Figura 1: Evolución del gasto de la política agrícola común, 1980-2008 (en miles de millones de euros y en porcentaje del producto interior bruto de la Unión Europea)



«Chequeo» de la política agrícola común

La finalidad declarada de la Comisión Europea en su Comunicación sobre el «chequeo» de la reforma de la PAC consistía... «no en reinventar o volver a reformar la política agrícola común, sino en evaluar si funciona todo lo bien que debiera en una Unión Europea ampliada y en un contexto internacional cambiante. El “chequeo” no es, por lo tanto, una reforma sustancial, sino un esfuerzo para agilizar y modernizar la PAC».

Durante la fase previa al acuerdo sobre el «chequeo», la Comisaria Mariann Fischer Boel señaló que los objetivos de agilización y modernización incluían lo siguiente:

- la capacidad de la agricultura europea para responder eficazmente a las señales del mercado, especialmente cuando dichas señales nos indican que el mundo necesita más alimentos;
- la necesidad de prestar el tipo de ayuda adecuado a los agricultores, de tal forma que las crisis no se conviertan en catástrofes que afecten a nuestra base de producción agrícola;
- la preparación de respuestas adecuadas a una serie de problemas fundamentales en plena evolución, como el cambio climático.

Estos comentarios reforzaron la impresión de que el «chequeo» no suponía el preludio de una reforma radical de la PAC, sino un proceso dirigido sobre todo a refinar y ajustar las estrategias actuales. Este proceso ofrecía una oportunidad para reflexionar sobre las reformas anteriores, por lo que la Comisión Europea realizó numerosas consultas. Las conclusiones de dichas consultas pusieron de manifiesto que las opiniones y expectativas relacionadas con la PAC diferían ampliamente, tanto entre los Estados miembros como entre los sectores interesados del mundo rural.

Muchas organizaciones de agricultores argumentaron insistentemente a favor de limitar los cambios drásticos o de gran calado, y Estados miembros como Francia y Alemania se hicieron eco de estas opiniones. Hubo también peticiones de

simplificación de los procedimientos burocráticos relacionados con la condicionalidad y algunas dudas sobre si la disociación podría llevar al abandono de tierras, con la consiguiente desaparición completa de la producción en determinadas regiones.

Las organizaciones ecologistas defendieron con idéntica energía el trasvase de los fondos de la PAC desde la producción agrícola a la protección medioambiental y a la creación de bienes públicos a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) del segundo pilar. Otras organizaciones con intereses más generales en el ámbito del desarrollo rural manifestaron igualmente su preferencia por cambios de mayor alcance en la PAC.

Acuerdo sobre el «chequeo»

El 20 de noviembre de 2008, los ministros de Agricultura de la Unión Europea alcanzaron un acuerdo político sobre el

«chequeo» de la PAC. Como resultado de este acuerdo se han producido modificaciones esenciales en el ámbito de la política rural de la UE, entre otros los siguientes:

- aumento del porcentaje de modulación del pilar 1 al pilar 2;
- utilización de los fondos procedentes de la modulación para atajar los problemas políticos prioritarios, que han sido denominados los «nuevos retos» y que se refieren al cambio climático, energías renovables, gestión del agua, biodiversidad (incluido el apoyo a la innovación) y reestructuración del sector lácteo.

En marzo de 2009 se añadió al plan europeo de recuperación económica de la Unión Europea un nuevo reto consistente en el acceso de banda ancha a Internet en las zonas rurales, lo que, unido a otros cambios de las políticas, ejercerá efectos importantes sobre las actividades del Feader. En particular, el



aumento de la modulación aportará nuevos recursos a los ejes del Feader correspondientes al pilar 2, y el plan de recuperación ha inyectado 1 500 millones de euros adicionales destinados a apoyar la infraestructura de banda ancha y los programas de trabajo relacionados con los nuevos retos.

Beneficios del Feader

Cada uno de los cuatro ejes del Feader podrá beneficiarse de los fondos adicionales que se asignarán al pilar 2 a través de la modulación. Las decisiones sobre la forma de repartir estos fondos adicionales entre los distintos ejes y sus diferentes medidas en el terreno del desarrollo rural siguen en manos de los Estados miembros, a los que incumbe ahora la responsabilidad de actuar.

Todos los sectores interesados del mundo rural reconocen la necesidad de realizar grandes inversiones en la agricultura y silvicultura para poder abordar estos nuevos retos. El eje 1 asume algunas de estas inversiones, al igual que el incremento de las subvenciones a los agricultores jóvenes y una medida de apoyo transitoria para las «Explotaciones agrícolas en curso de reestructuración».

La lista indicativa de tipos de actividades sugeridas por la Comisión y correspondientes a las medidas del eje 1 para las que se podrían utilizar los nuevos fondos de la modulación es la siguiente:

- utilización más eficaz de los fertilizantes nitrogenados (por ejemplo, mediante mejores sistemas de aplicación, equipos

específicos o agricultura de precisión) y en los sistemas de almacenamiento de estiércol;

- incremento de la eficiencia energética (por ejemplo, mediante el empleo de materiales de construcción que reduzcan las pérdidas de calor);
- instrumentos de prevención contra los efectos adversos de los fenómenos climáticos extremos (por ejemplo, instalación de redes contra el granizo);
- medidas de prevención y gestión de las inundaciones (por ejemplo, proyectos relacionados con la protección contra las inundaciones costeras e interiores);
- formación y servicios de asesoramiento técnico relacionados con estos nuevos retos.

El eje 2 se considera el principal beneficiario de las asignaciones adicionales del Feader destinadas al cambio climático, gestión del agua y biodiversidad. Sin embargo, las actividades del eje 1 antes indicadas demuestran que la mejor forma de afrontar estos retos consiste en combinar las estrategias de desarrollo rural transversales y horizontales.

La Comisión ha sugerido que los fondos procedentes de la modulación son especialmente apropiados para las siguientes actividades del eje 2:

- sistemas de gestión del suelo, por ejemplo, uso de métodos adecuados de cultivo, como cultivos de ciclo corto, intercalados, de rotación o diversificados;

- mejora de la eficacia en la aplicación de fertilizantes nitrogenados;
- cambios en el uso del suelo, por ejemplo retirada definitiva de tierras;
- extensificación del ganado, por ejemplo reduciendo la carga ganadera, y gestión de las praderas;
- forestación o introducción de sistemas agroforestales;
- reconversión a especies forestales más resistentes;
- actuaciones preventivas contra los incendios forestales y las catástrofes naturales de origen climático.

Por cuanto se refiere al eje 3, no resulta fácil predecir hasta qué punto las medidas dirigidas a la calidad de vida y a la diversificación económica recibirán nuevos fondos derivados del proceso de modulación. Sin embargo, es posible contemplar una serie de intervenciones del eje 3 que representan contribuciones positivas para la mitigación del cambio climático, el uso de las energías renovables y la gestión sostenible del agua y de la biodiversidad.

Por ejemplo, la formación será de gran utilidad en lo que respecta al desarrollo de las capacidades para afrontar los principales retos, y la modernización de las infraestructuras rurales puede incluir la mejora de la eficiencia energética y la reducción de los riesgos de contaminación. El turismo verde presenta ventajas en relación con la biodiversidad y los enfoques innovadores



para la resolución de los nuevos problemas pueden traer consigo otras oportunidades de diversificación económica.

El eje Leader no se menciona expresamente en la lista indicativa de la Comisión en la que se incluyen las medidas que contribuirán a solucionar problemas como el cambio climático, las energías renovables, la calidad del agua y la biodiversidad. No obstante, se anima a los grupos de acción local a desarrollar estrategias de cooperación entre organizaciones y personas del sector público, privado o del voluntariado, con el fin de abordar los cuatro retos principales. Las iniciativas de este tipo también pueden beneficiarse de los fondos adicionales.

Los grupos de acción local también se hallan bien situados para someter a prueba estrategias innovadoras que pongan de manifiesto los vínculos existentes entre los retos principales y los sistemas de producción primarios o las cadenas de la industria alimentaria. Estas estrategias innovadoras podrán beneficiarse especialmente de las anteriores experiencias de los programas Leader en el aprovechamiento de las sinergias derivadas de la cooperación al nivel regional e internacional.

Conclusiones del «chequeo»

Con la aprobación del «chequeo» de la PAC, este ha dejado de ser una propuesta política. El acuerdo ha demostrado que no se trata de una etapa preliminar para nuevas reformas de la PAC más amplias o novedosas, sino más bien una actualización de las reformas de 2003.

Los debates que se produjeron en torno al «chequeo» suscitaron múltiples expectativas, y el acuerdo final parece ser un compromiso sólido. Dicho acuerdo puede que no contenga todo lo que algunos sectores interesados estaban esperando, pero tampoco ha sido tan negativo como otros temían.

Las realidades políticas han recibido el correspondiente reconocimiento y la consecuencia principal que ha tenido el «chequeo» para los sectores interesados en el desarrollo rural de la UE es su concentración en los problemas fundamentales que deberán ser abordados precisamente en nuestros días, y no en una época futura en la que su resolución será aún más difícil. Los efectos adversos del cambio climático, los peligros para la salud

derivados de la mala calidad del agua, la insostenible dependencia de nuestra sociedad de los combustibles fósiles y la pérdida de biodiversidad valiosa son problemas cada vez más acuciantes que afectan a un número creciente de personas y que cada día demandan una respuesta más urgente.

El acuerdo de 2008 sobre el «chequeo» de la PAC ofrece opciones y oportunidades adicionales financiadas con el mayor presupuesto de la UE, que servirán para que el desarrollo rural de la UE pueda contribuir positivamente a afrontar estos problemas de alcance europeo. Las actividades adicionales previstas en los cuatro ejes del Feader servirán también para apoyar aún más la sostenibilidad y crecimiento económico de las zonas rurales de Europa.

El principal desafío queda ahora en manos de los Estados miembros, que deberán utilizar estos nuevos recursos para el desarrollo rural de la forma más imaginativa y acertada posible, con el fin de atender adecuadamente las necesidades crecientes y apremiantes de sus poblaciones presentes y futuras.

Las conclusiones del «chequeo» de la PAC aprobadas en noviembre de 2008 incluyen, entre otras, las siguientes:

- los porcentajes de modulación aumentarán en cuatro etapas hasta 2013, concluyendo con un nivel total de modulación del 10 %
- los nuevos retos que deberán abordarse con los fondos provenientes de la modulación son el cambio climático, las energías renovables, la gestión del agua y la biodiversidad
- se fomentará la innovación relacionada con estos retos principales en todos los casos en que se demuestre su vinculación con la producción primaria o con la industria alimentaria
- los agricultores jóvenes podrán beneficiarse de unos límites de inversión más elevados
- proseguirá la disociación de los pagos directos de apoyo a las rentas agrícolas, con el fin de suprimir el vínculo entre dichos pagos y la producción; la mayor parte de los pagos estarán completamente disociados antes de 2013
- las compras de intervención pública se irán reduciendo progresivamente, de tal forma que se utilicen como red de seguridad para paliar crisis reales, y no para influir continuamente en el mercado
- las cuotas lácteas irán aumentando hasta 2013, al objeto de preparar al sector para la desaparición del sistema de cuotas en 2015
- estarán disponibles medidas de acompañamiento para el sector lácteo, como subvenciones especiales destinadas a las inversiones
- se creará una medida especial dentro del Feader para apoyar el desarrollo de las «explotaciones agrícolas en curso de reestructuración»
- los fondos no utilizados del pilar 1 se transferirán al pilar 2, al arbitrio de los Estados miembros.

Ampliación de la Unión Europea: el nuevo mapa rural europeo

La ampliación de la Unión Europea ha creado numerosas oportunidades y planteado nuevos desafíos para la política europea de desarrollo rural, que ahora abarca un territorio mucho más extenso y está al servicio de una población mucho mayor que en cualquier otra época anterior.

La ampliación de la Unión Europea (UE) representa un acontecimiento histórico y sus efectos no dejan de sentirse. El ingreso en 2004 de diez nuevos Estados miembros, y posteriormente de Bulgaria y Rumanía en 2007, han sido hitos importantes en el desarrollo de la Unión.

La adhesión de estos doce nuevos Estados miembros ha supuesto la ampliación del mercado europeo en 106 millones de nuevos consumidores, ha hecho crecer la superficie agrícola utilizada en un 44 % y ha supuesto que la UE tenga hoy nueve millones más de trabajadores agrícolas que en 2003.

Aunque la aplicación de una política de desarrollo común para este nuevo mapa rural de la UE conlleva múltiples desafíos, posiblemente ofrece un número aún mayor de oportunidades interesantes.

Atención a las necesidades rurales

Uno de los primeros retos que han debido afrontar los responsables de la formulación de políticas ha sido la elaboración de una estructura común de apoyo capaz de atender las necesidades específicas del desarrollo rural de los nuevos Estados miembros, pero que sirviese igualmente para los antiguos países de la UE. La solución consistió en dar un carácter flexible al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Con ello se obtiene un marco adaptable, dentro del cual los Estados miembros pueden seleccionar, como si se tratara de un menú, las distintas medidas de desarrollo que consideren apropiadas para sus necesidades nacionales y regionales.

Dado que los nuevos Estados miembros parten de una historia diferente, las necesidades de desarrollo de sus respectivas zonas rurales suelen ser relativamente elevadas, lo que se refleja en los altos niveles de asignaciones del Feader a sus programas de desarrollo rural (PDR).

Estos fondos se destinan a atender los graves problemas de desarrollo relacionados con la carencia de infraestructuras básicas, la necesidad de realizar inversiones importantes para cumplir las nuevas normas de la UE, la falta de comodidades y servicios en las zonas rurales, y la escasa diversificación de sus economías. Otros retos son los relacionados

con el predominio de las técnicas y paisajes tradicionales extensivos, y la exigencia de la UE de gestionar de forma sostenible la rica biodiversidad existente en estos países. Todos estos problemas en el ámbito del desarrollo rural son más acusados, por regla general, en los nuevos Estados miembros que en el resto de la Unión Europea.

Los fondos de los PDR proporcionan ayudas para la solución de estos problemas, y los propios PDR representan el primer conjunto plenamente integrado de actuaciones políticas de desarrollo rural disponible en la mayoría de los nuevos Estados miembros. La introducción de este marco innovador de apoyo estratégico a las zonas rurales es uno de los principales beneficios no financieros que la política de desarrollo rural de la Unión Europea ofrece a sus nuevos miembros.

En la fase de diseño de la actual política de desarrollo rural se prestó una atención especial a conseguir que las medidas del Feader fuesen lo suficientemente amplias para satisfacer las necesidades de desarrollo rural que se han mencionado anteriormente en los nuevos Estados miembros. Se dispone de instrumentos específicos de tipo PDR, entre ellos las medidas transitorias para apoyar a las explotaciones agrícolas en régimen de semisubsistencia y en curso de reestructuración, así como para la creación de agrupaciones de productores. Bulgaria y Rumanía se benefician también de programas especiales de servicios de asesoramiento y extensión agraria, así como de mayores ayudas para la creación de capacidades dentro del eje Leader.

Jóvenes agricultores

Además, los PDR atienden otras necesidades cruciales de los nuevos Estados miembros, tales como el apoyo a los jóvenes agricultores. Este tipo de ayuda al desarrollo rural no había estado disponible anteriormente con carácter general en estos países. Los nuevos fondos de los PDR para los jóvenes agricultores representan un impulso importante para la puesta en marcha inicial de su actividad profesional y para superar algunas de las barreras financieras relacionadas con la adquisición de una explotación agrícola.

Esta ayuda de la UE sirve también para promocionar la agricultura y demás actividades rurales como opciones profesionales

atractivas para los jóvenes. Se trata de algo que es más necesario cada día, porque la emigración masiva de las jóvenes generaciones desde 2004 sigue planteando problemas muy reales para la viabilidad a largo plazo de muchas poblaciones rurales. El eje 3 de los PDR puede contribuir también a la resolución de estos problemas, mejorando la calidad de vida y facilitando la diversificación económica.

Existen, por otra parte, oportunidades derivadas del eje 2 de los PDR en forma de gestión de los recursos naturales, las cuales contribuirán a mejorar la sostenibilidad global de las zonas rurales. La creación de oportunidades de empleo mediante la puesta en valor de los bienes no comercializables (y el apoyo a su suministro y conservación) es una fórmula relativamente innovadora para la mayoría de los Estados miembros, que ha sido introducida en buena medida a raíz de la disponibilidad de financiación derivada de la adhesión a la Unión Europea.

Desafíos y oportunidades

A pesar de los desafíos con que se enfrentan las zonas rurales en la mayor parte de los Estados miembros, las perspectivas son positivas. La gama completa de medidas de los PDR disponibles en los cuatro ejes del Feader permite acceder a una gran variedad de nuevas oportunidades para el desarrollo rural, las cuales generarán a su vez toda una serie de efectos positivos en cadena para las poblaciones rurales.

La flexibilidad y la amplitud de los PDR ofrecen a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales un instrumental eficaz que permite tratar de manera coherente los problemas de desarrollo y marginación.

De ahí que el ingreso en la Unión no haya significado únicamente el acceso a nuevas ventajas financieras, sino también a ayudas estratégicas para las zonas rurales que tienen una importancia crítica al nivel político. Estas ayudas pueden representar el principal beneficio a largo plazo para el desarrollo rural derivado de la pertenencia a la Unión Europea.

La agricultura de subsistencia y de semisubsistencia: una prioridad para la política de desarrollo rural de la Unión Europea

Cerca de la mitad de todas las explotaciones agrícolas que existen actualmente en la Unión Europea operan al nivel de subsistencia o próximo al mismo, y otra cuarta parte lo hacen al nivel de semisubsistencia. Esta importante proporción de la economía rural requiere un apoyo específico para aprovechar sus puntos fuertes e impulsar el desarrollo sostenido en las zonas rurales de la Unión Europea.

T. HUDSON

En términos simplificados, una explotación de subsistencia es aquella que produce alimentos básicamente para el sustento de la familia que la explota, con nulos o escasos excedentes para la venta o el trueque. Una explotación de semisubsistencia produce excedentes suficientes que se pueden vender para obtener rentas habituales, además de satisfacer las necesidades familiares.

Las intervenciones políticas en el marco de los programas de desarrollo rural (PDR) de la Unión Europea son distintas para cada una de estas categorías. Esta es la razón

por la que es necesario definir la diferencia entre ambas categorías de forma que sea posible su medición. En términos generales, las explotaciones de subsistencia se definen normalmente como aquellas que tienen menos de 1 UDE. En algunos países se considera que esto equivale a 1 hectárea de SAU. La definición de explotaciones de semisubsistencia varía de un país a otro, oscilando entre 1 y 8 UDE.

Un sector importante

Los datos de Eurostat relativos a los veintisiete Estados miembros de la UE

revelan que en 2005 el conjunto de estos países sumaba un total de 14,4 millones de explotaciones agrícolas. De ellas, 6,7 millones se situaban al nivel de subsistencia (menos de 1 UDE). Otro grupo de 3,6 millones tenían un tamaño inferior a las 5 hectáreas, lo que significa que muchas de ellas se encuadran en la categoría de semisubsistencia definida previamente.

Las mismas estadísticas de Eurostat muestran que las explotaciones de subsistencia constituyen un rasgo habitual de todos los países de la UE, excepto

Unidades de medida del tamaño de las explotaciones de la Unión Europea

- **Tamaño de la explotación:** Cifra utilizada por Eurostat para determinar el tamaño físico de las explotaciones agrícolas. Incluye el terreno de uso agrícola de la explotación, pero no la participación que esta última pudiera tener en el uso de las tierras comunales.
- **SAU:** Significa «superficie agrícola utilizada» y se define como la parte de una explotación agrícola que se puede utilizar para cultivos productivos o cría de ganado.
- **UDE:** Significa «unidad de dimensión europea» y se utiliza como unidad de medida del tamaño económico de las explotaciones agrícolas. Las UDE no están relacionadas con la superficie física de la explotación, sino con el volumen de producción de la misma. Se calculan los márgenes brutos normales (MBN) de cada producto individual, y el MBN total de la explotación es la suma de los MBN de los distintos productos. Los MBN se miden en euros, utilizándose el valor total de los MBN para expresar el tamaño económico de una explotación. 1 UDE = 1 200 MBN (o 1 200 euros).

Dinamarca y los Países Bajos. En los países de la Europa de los Quince su número total asciende a 940 000, lo que representa algo menos del 17 % del conjunto de explotaciones, pero en la Europa de los Doce existen en total 5,7 millones, cifra que supone más del 65 % de todas las explotaciones. La mayor parte de estas explotaciones de subsistencia se concentran en los Estados miembros del este de Europa, especialmente en Rumanía, Polonia, Hungría, Bulgaria y Lituania. Sin embargo, su número es también elevado en los Estados miembros meridionales, como es el caso de Grecia,

Italia, España y Portugal. Rumanía es el país que cuenta con el mayor número de explotaciones agrícolas de subsistencia, 3 millones. Polonia contabiliza 1,4 millones, Hungría 557 000, Bulgaria 416 000 e Italia 348 000.

En cuanto a las explotaciones agrícolas de semisubsistencia, las estadísticas de la UE no emplean esta denominación. Pero las cifras correspondientes a las explotaciones de tamaño inferior a 5 hectáreas señalan la existencia de un número importante de explotaciones de esta clase, como es el caso por ejemplo

de Italia (923 000), Rumanía (850 000), Grecia (480 000), España (457 000), Polonia (357 000), Francia (108 000) y Bulgaria (95 000). Todos los demás países de la UE tienen también explotaciones de este tamaño.

Las tendencias de los datos de Eurostat en relación con las explotaciones de tamaño inferior a 5 hectáreas muestran que en la mayoría de los Estados miembros su número ha ido descendiendo constantemente a lo largo de estos últimos años, a excepción de Chipre, Eslovenia, Malta y Polonia.

Este descenso puede explicarse en parte como resultado de la concentración de explotaciones, con lo que algunas de ellas se transforman en actores capaces de competir en el mercado. Pero las cifras totales de explotaciones agrícolas de subsistencia y semisubsistencia en Europa son aún demasiado elevadas, y plantean un problema formidable para las ayudas al desarrollo rural por los motivos siguientes:

- son el hogar para unos 10 millones de familias y representan una alta proporción de las comunidades rurales de muchas de las regiones en que se encuentran;
- representan la única o la principal fuente de ingresos para estas familias;
- estos pequeños agricultores gestionan importantes extensiones de tierra (por ejemplo, el 63 % de la SAU de Rumanía);
- contribuyen al abastecimiento de alimentos y a la economía local y nacional; aunque algunas de estas aportaciones corresponden a la economía informal, la producción informal de alimentos puede mantener no solo a las familias de los agricultores, sino también a sus vecinos y a otros familiares, incluidos los que se han trasladado a las ciudades;
- su escaso impacto medioambiental ayuda a la conservación del paisaje y de los ecosistemas de alto valor natural beneficiosos para la biodiversidad.

Por consiguiente, los agricultores de subsistencia o semisubsistencia no deberían ser considerados únicamente como tales (meros productores de alimentos), o como empresarios reales o potenciales, sino como los principales administradores de las tierras de la UE y como ciudadanos rurales cuya calidad de vida es uno de los objetivos del desarrollo rural.

Principales desafíos

El declive constante del número de pequeñas explotaciones plantea un problema fundamental. El estilo de vida de las pequeñas haciendas agrícolas se ha mantenido por tradición durante muchas generaciones, pero hoy en día son cada vez más numerosos los jóvenes de las familias campesinas que dirigen su mirada a las ciudades, o incluso a otros países, como solución para su educación, trabajo y perspectivas de futuro.

Solo permanecen las generaciones de más edad; en Rumanía, por ejemplo, la edad de más del 40 % de los agricultores es igual o superior a los 65 años. La emigración debilita a las comunidades rurales y puede generar un círculo vicioso en el que una población reducida provoca la desaparición de servicios, lo que a su vez debilita más aún a las economías y a las comunidades rurales. Por otra parte, la menor vitalidad económica y social puede ser también causa del cese de la actividad agrícola, poniendo en peligro el mantenimiento en determinadas zonas de una elevada calidad ambiental.

Invertir la marcha de este ciclo de declive dependerá de las medidas que se tomen para mejorar la situación económica de las explotaciones, añadir valor a los productos agrícolas, promover la diversificación de fuentes de ingresos como el turismo u otros servicios, elevar los bajos niveles educativos, ofrecer edificios modernos e infraestructuras apropiadas, por ejemplo el suministro de agua y electricidad, facilitar los créditos necesarios a los pequeños agricultores y reducir las distancias hasta los mercados. Todas estas medidas recaen en el ámbito de actuación de las políticas de ayuda al desarrollo rural.

Respuestas políticas

Los desafíos antes mencionados requieren una respuesta meticulosamente preparada y coordinada en el plano social, medioambiental y económico. Las respuestas políticas deberán asimismo adaptarse a las circunstancias específicas, porque las necesidades de desarrollo de los agricultores de subsistencia y semisubsistencia pueden variar ampliamente a lo largo de la Unión Europea.

Por ejemplo, el apoyo que prestan los PDR de algunos Estados miembros a estos agricultores está influido por factores relacionados con el estilo de vida, especialmente en los casos en que las pequeñas explotaciones agrícolas tienen el carácter de «huertos de ocio». Esto sucede con mayor frecuencia en los Estados miembros con un producto interior bruto relativamente elevado. En estos casos, generalmente no son necesarias respuestas políticas especiales para solucionar los problemas de pobreza, dado que la decisión sobre tales actividades a pequeña escala suele ser voluntaria y reflejar los efectos de una sociedad opulenta.

Incluso en países menos ricos, muchas personas conservan los cultivos de subsistencia por propia voluntad y no por necesidad. Pero el caso es muy distinto, y la necesidad de respuestas por parte de la política de desarrollo rural es mucho más acuciante cuando se trata de personas de edad avanzada o sin cualificación que no tienen otra posibilidad que vivir subsistiendo o semisubsistiendo, lo que incluso puede significar la pobreza extrema.

Atajar estos problemas no siempre es fácil, y las dificultades intrínsecas pueden impedir que los agricultores de subsistencia se liberen de las trampas de la pobreza rural. Lo anterior queda claramente de manifiesto en el hecho de que las explotaciones de subsistencia están excluidas casi siempre de las ayudas de los PDR concedidas en el marco del eje 1 del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Este tipo de ayudas del Feader están orientadas por lo general hacia aquellas explotaciones agrícolas que producen bienes destinados al mercado, antes que al consumo familiar.

Los Estados miembros utilizan en algunos casos los recursos Feader de los PDR encuadrados en el eje 1 para destinar las ayudas al incremento de la productividad de las explotaciones de subsistencia, con el fin de mejorar el potencial económico de las mismas.

Las explotaciones de semisubsistencia, por el contrario, normalmente pueden optar por otros tipos de ayudas del Feader acogidas al eje 1, lo que puede ser de gran utilidad para acceder al mercado de una forma más profesional. Por ejemplo, existe una medida del eje 1 dirigida específicamente a las explotaciones de semisubsistencia de los nuevos Estados miembros que se encuentran en proceso de reestructuración.

Este sector de la agricultura de semisubsistencia probablemente experimentará cambios sustanciales. Ya se está produciendo una divergencia entre los agricultores que invierten en sus empresas, reestructurándolas para transformarlas en explotaciones comercialmente viables, y los que o bien retroceden hasta el nivel de subsistencia, o bien prefieren renunciar por completo a la agricultura antes que aprovechar las posibilidades de fusionar sus tierras para formar unidades productivas de mayor tamaño.

Soluciones integradas

No existe ninguna «fórmula mágica» capaz de suplir las carencias en materia de desarrollo rural que padecen los agricultores europeos que operan en los niveles de semisubsistencia y subsistencia. Sin embargo, en las regiones con una elevada proporción de pequeños agricultores, los gestores de los PDR son conscientes de la gran importancia que tiene la aplicación de una estrategia integrada de desarrollo rural.

Es aquí donde el uso flexible de las medidas procedentes de los cuatro ejes del Feader puede contribuir a la supervivencia de estas comunidades agrícolas tradicionales. De este modo se podrá lograr

que algunas de las explotaciones lleguen a ser competitivas, mientras que otras pueden descubrir fuentes de ingresos alternativas, y con carácter general se ayuda a las comunidades a mejorar su calidad de vida.

Los siguientes casos prácticos constituyen ejemplos útiles sobre la forma en que los distintos tipos de estrategias integradas pueden apoyar eficazmente las iniciativas de desarrollo rural dirigidas a la agricultura de subsistencia y semisubsistencia.



Desarrollo local integrado en una comunidad de pequeños agricultores rumanos

Târnava Mare es una comunidad de pequeños agricultores situada en las tierras altas de la Transilvania Oriental, donde viven cerca de 23 000 residentes rurales. La sostenibilidad futura de esta comunidad y del entorno de alto valor natural creado por los campesinos se ve ahora amenazada, ya que las generaciones jóvenes abandonan las aldeas para buscar una vida mejor en otros lugares.

Las comunidades locales pusieron en marcha en 2005 un programa de desarrollo rural de distrito, cuyos objetivos sociales, económicos y ambientales se orientaban a regenerar la zona y a preservar los recursos naturales. Esta iniciativa fue desarrollada por ADEPT, una organización sin fines de lucro dedicada a promover el «desarrollo agrícola y la protección ambiental», la cual elaboró un plan de acción administrado por la comunidad y cuya financiación fue aportada por entidades benéficas internacionales y por el sector privado rumano.

Dichas ayudas financieras permitieron poner en marcha un programa integrado de actividades de desarrollo local que ha servido para mejorar la calidad de vida, aumentar la competitividad de la producción agrícola y aprovechar fuentes de ingresos no agrícolas, al tiempo que se protegía y se valorizaba la biodiversidad. Estos objetivos se están alcanzando mediante los siguientes tipos de proyectos, que son igualmente válidos para otras zonas de la Unión Europea con agricultura a pequeña escala:

- acuerdos agroambientales con más de 200 pequeños agricultores, cuyo objeto consiste en la gestión sostenible de praderas de alto valor natural; esto ha llevado a una alta



J. POWELL

participación en las propias medidas gubernamentales destinadas a la agricultura, a las que se han acogido el 80 % de los agricultores de la zona;

- creación de un grupo de acción local inspirado en el modelo Leader, que es candidato a recibir los futuros fondos del eje 4 que se distribuyan en la zona;
- ayudas para la transformación de alimentos y fabricación de equipos agrarios a pequeña escala, incluidas secadoras solares de frutas y hortalizas;
- organización de un mercado semanal estable en Bucarest para los productos tradicionales originarios de Târnava Mare;
- cursillos de formación para los vecinos sobre higiene de los alimentos y agroturismo;
- creación de un centro de información turística local;
- elaboración de una guía y de un mapa de senderismo para los turistas;
- publicación de un periódico local muy apreciado por las gentes del lugar;
- elaboración y distribución entre los pequeños agricultores y productores de toda Rumanía de un folleto explicativo sobre las condiciones higiénicas y de otro tipo que es preciso observar a raíz de la adhesión de Rumanía en la Unión Europea y sobre las ayudas disponibles a este respecto.

ADEPT ha colaborado estrechamente con el Ministerio de Agricultura y confía en que sus continuas actividades en el ámbito del desarrollo rural puedan beneficiarse de los nuevos recursos del Feader.



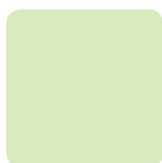
Estrategias de colaboración en la producción quesera de Eslovenia

Los Alpes Julianos del noroeste de Eslovenia son el núcleo de una larga tradición de ganadería a pequeña escala que gira en torno de la trashumancia del ganado. Esto implica el pastoreo de los ganados durante el verano en los pastos de montaña, época en que se transforma la leche para elaborar el queso duro «Tolmin».

La supresión de las explotaciones colectivas comunistas a raíz de la liberación de 1991 hizo que algunos de los nuevos propietarios de los pastos rechazasen las antiguas prácticas, pero un reducido número de productores de las montañas siguen elaborando

este tipo de quesos. Seis de estos ganaderos trashumantes han colaborado para cercar 50 hectáreas de pastos de montaña situados por encima de la aldea de Kin, donde mantienen un rebaño de vacas lecheras junto con sus terneros.

Sus actividades cooperativas les han permitido obtener fondos suficientes para construir un nuevo cobertizo destinado al ordeño, aplicando métodos de construcción tradicionales y respetuosos con el paisaje, así como una nueva edificación destinada a la producción de quesos. Las autoridades nacionales han tenido en cuenta las circunstancias de estos ganaderos, adaptando los reglamentos sanitarios para garantizar los niveles de seguridad alimentaria mediante métodos diferentes de los aplicados en las industrias alimentarias de mayor dimensión.



Puestos de trabajo adicionales para los pequeños agricultores irlandeses

Un porcentaje importante de los pequeños agricultores irlandeses tiene unos ingresos tan bajos que recibe ayuda de la seguridad social. Los agricultores suelen disponer de tiempo libre para otros trabajos, por lo que la combinación de ambas circunstancias ha dado origen a un programa innovador del Gobierno irlandés destinado a fomentar el empleo rural.

Este programa social en el ámbito rural ofrece apoyo a un gran número de pequeños agricultores, que como contrapartida deben realizar trabajos en beneficio de las comunidades rurales. Este programa está supervisado por los ministerios, y su gestión corresponde a los grupos de acción local (GAL) del programa Leader, que juntamente con los municipios y otras corporaciones locales determinan los trabajos que deben realizar estos agricultores.

Los empleos creados incluyen actividades de tipo social y ambiental, tales como:

- cuidado de las personas mayores;
- trabajo en guarderías comunitarias atendiendo a grupos de niños de preescolar o fuera del horario escolar;
- actividades de conservación energética en beneficio de las personas mayores o en riesgo de pobreza;
- proyectos de mejora de las aldeas y del entorno;
- mantenimiento y mejora de las sendas utilizadas por los turistas;



IRD DUHALLOW

- mantenimiento y conservación de las instalaciones comunitarias y deportivas;
- proyectos relacionados con establecimientos sin fines de lucro para la promoción del patrimonio cultural y natural.

Este programa permite que los participantes trabajen a tiempo parcial con una jornada laboral de unas 19,5 horas a la semana y un contrato anual. Los horarios de trabajo se adaptan para ajustarlos a las tareas agrícolas y cada contrato anual se puede renovar si los agricultores desean continuar participando en el programa. Las tarifas salariales son las correspondientes a los niveles nacionales, con complementos para las personas que tienen familiares a su cargo. Cuando el agricultor se encuentre incapacitado para trabajar, su cónyuge puede solicitar un trabajo en el programa.

Esta iniciativa nacional trae consigo muchas ventajas sociales, económicas y medioambientales. Constituye un ejemplo excelente de la forma en que los GAL y otras organizaciones dedicadas al desarrollo rural pueden aplicar programas oficiales de mayor amplitud que los cofinanciados por el Feader. Esta iniciativa ha tenido desde 2004 un buen funcionamiento práctico, por lo que sirve de ejemplo válido para otras comunidades rurales de la UE donde el subempleo es motivo de preocupación creciente para los pequeños agricultores de subsistencia o semisubsistencia.

Se han creado algunos puestos de trabajo adicionales y los ganaderos han contratado a un trabajador cualificado que, con la ayuda ocasional de su familia, ordeña las vacas y fabrica el queso. Entre los restantes efectos beneficiosos para el desarrollo rural inducidos por el grupo de productores de queso «Tolmin» cabe destacar los eficaces métodos de comercialización empleados con la ayuda del grupo de acción local (GAL) Severna Primorska.

La creación de marca forma parte actualmente de la estrategia de negocio de los pequeños ganaderos, y la promoción de sus quesos entre los consumidores nacionales e internacionales se basa en su condición de productos de alta calidad, respetuosos con el medio ambiente, tradicionales, locales, sanos y naturales.

Este enfoque integrado ha demostrado en Eslovenia cómo se pueden combinar las necesidades socioeconómicas de los agricultores con las exigencias medioambientales para producir unos resultados para la comunidad local que benefician a todos.



M. DOWER



M. DOWER



Uso de los recursos en una aldea turca

La adhesión de Turquía a la Unión Europea incrementará notablemente el número de pequeños agricultores de subsistencia de la Unión. Las tendencias rurales de las regiones turcas son similares a las de los nuevos Estados miembros y la despoblación plantea problemas para la viabilidad de las aldeas y para su crecimiento sostenible.

Tomemos el ejemplo de la aldea de Bogatepe, situada a una altitud de 2 200 metros en la meseta formada por la provincia de Kars, al nordeste de Turquía. Sus principales productos son leche, queso y ganado vacuno, que se engorda en una aldea vecina más próxima al valle. También se crían gansos, que normalmente están al cuidado de las mujeres de la aldea.

Los habitantes de esta comunidad son de origen kurdo y caucásico y suman unos mil en verano, cuando se apacienta el ganado en la montaña, pero tan solo quinientos en invierno, cuando el ganado se encuentra estabulado y muchos aldeanos emigran a las ciudades y a pueblos más grandes.

En los últimos años, la comunidad de Bogatepe ha colaborado con Sürkal, una organización turca sin fines de lucro, y con la Universidad Kapkas de Kars para renovar la infraestructura de la aldea y diversificar su economía, utilizando para ello los fondos donados por la empresa constructora del oleoducto Bakú-Tiflis que atraviesa la región.

Esta ayuda ha permitido a los campesinos aprovechar al máximo su propia base de recursos y preparar un conjunto de nuevos e interesantes proyectos integrados de desarrollo rural, que están ayudando a la sostenibilidad futura de las pequeñas explotaciones agrícolas.

Entre los nuevos proyectos pueden citarse la transformación de un granero en una fábrica de queso que cumple las normas de la Unión Europea, la construcción de una instalación para el secado del cereal, gracias al trabajo voluntario de tres nativos de la aldea que estudian ingeniería en Estambul, la creación de una empresa por las mujeres del pueblo dedicada al cultivo, secado y venta de hierbas medicinales y de cocina, y un nuevo centro comunitario para la promoción de la identidad y de los servicios locales.

Estudios rurales



Los estudios rurales: un componente esencial de la política de desarrollo rural de la Unión Europea

La política de desarrollo rural de la Unión Europea tiene como misión apoyar los objetivos estratégicos del Consejo Europeo encaminados a convertir a la Unión Europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva y sostenible del mundo. Los investigadores en temas rurales de toda Europa contribuyen ya de manera importante al progreso en esa dirección.

La política europea de desarrollo rural aspira a estimular y apoyar los progresos que conduzcan al desarrollo sostenible y la prosperidad de las poblaciones rurales. Estos objetivos de alto nivel no pueden ser alcanzados de forma aislada y requieren disponer de información precisa y actualizada sobre determinados factores clave, tales como la dinámica rural, los efectos de las políticas sobre la competitividad y bienestar de las zonas rurales, las mejores estructuras institucionales para la aplicación de las políticas, los sistemas sostenibles de uso del suelo y otros muchos aspectos importantes de la vida rural de la Unión Europea (UE).

Estos conocimientos deben tener al mismo tiempo carácter multidisciplinar y transnacional en lo relativo a sus contenidos, y la Comisión Europea ha desempeñado un papel esencial en el fomento de la política de desarrollo rural que responda a estas necesidades.

Mejora de las bases de conocimientos sobre temas rurales

Son muchos los progresos importantes conseguidos en la vida rural que son consecuencia de proyectos de investigación rural. Entre ellos se encuentran los espectaculares avances en la ciencia y en la ingeniería agraria, así como la definición de los problemas fundamentales en el ámbito de la protección medioambiental y la exploración de soluciones para una serie de cuestiones relacionadas con la sociología del medio rural.

Los informes de investigación de carácter político han ejercido también efectos positivos sobre las zonas rurales de la UE, y la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea ha llevado a cabo notables evaluaciones de impacto con el objeto de extraer conclusiones sobre los principales beneficios generados por las políticas. Entre los estudios centrados específicamente en el desarrollo rural, uno de los más destacados por su impacto ha sido el proyecto sobre la dinámica de las zonas rurales («Dynamics of Rural Areas», DORA), que permitió identificar un conjunto de factores de éxito en estas cuestiones.

Las conclusiones del estudio DORA llevaron a formular una serie de recomendaciones que han ejercido una gran influencia sobre el diseño de la actual política de desarrollo rural de la Unión Europea. Los investigadores

transnacionales del proyecto DORA, precedentes de Alemania, Grecia, Suecia y el Reino Unido, definieron factores que reflejan muchas de las estrategias adoptadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Las conclusiones más importantes del proyecto DORA fueron la necesidad de una mayor flexibilidad nacional y regional, la posibilidad de un aumento de la eficacia mediante la separación de las actividades de desarrollo rural de la política agrícola tradicional y la obtención de beneficios adicionales en virtud de una ampliación de los objetivos más allá del crecimiento y desarrollo económico.

Veinticinco años de apoyo rural

Estos resultados ponen de relieve la importancia de la investigación sobre temas rurales, y desde el año 1984 la UE financia proyectos similares de investigación y desarrollo tecnológico. Muchos de ellos han sido realizados gracias a los programas marco (PM) plurianuales. Las ayudas económicas han ido en constante aumento durante estos 25 años, y el desarrollo rural ha obtenido beneficios de cada uno de los PM en sus distintas zonas.

Durante el período del 4PM comprendido entre 1994 y 1998 se puso en marcha un programa específico (FAIR) para la «Agricultura y Pesca». FAIR incluía una subsección dedicada al desarrollo rural que contemplaba la financiación de catorce interesantes proyectos. En el 5PM, las cuestiones relativas al desarrollo rural se incluyeron dentro de la acción clave 5, «Calidad de vida», en la que la cifra total de proyectos de desarrollo rural ascendía a setenta y tres.

Muchas de las secciones del 6PM prestaban apoyo a la investigación en materia de desarrollo rural, recibiendo subvenciones unos cuarenta y ocho proyectos, que en su mayoría correspondían a las áreas temáticas «Desarrollo sostenible» y «Desarrollo de políticas». Entre 1994 y 2006 se invirtieron en total más de 180 millones de euros en proyectos dirigidos a mejorar las bases científicas de las acciones de desarrollo rural de la Unión Europea.

Investigación en materia rural del 7PM

El presente compromiso de la Unión Europea con el desarrollo de un Espacio Europeo de

Investigación se ha traducido en el incremento de las asignaciones presupuestarias para las investigaciones que se llevan a cabo en la actualidad. Las ayudas del 7PM para el período de investigación comprendido entre 2007 y 2013 suman ahora un total de más de 53 000 millones de euros.

La investigación en materia de desarrollo rural puede financiarse con cargo a dos áreas prioritarias del presupuesto del 7PM. Se trata de «Alimentación, agricultura y pesca, biotecnología» (KKBE) y «Ciencias socioeconómicas y humanidades» (SSH). Ambas áreas han recibido unas asignaciones presupuestarias de 2 600 millones de euros aproximadamente. Una parte importante de este presupuesto para investigación sigue disponible y, aunque se han aprobado ya algunas propuestas, restan todavía recursos importantes al alcance de los científicos económicos, sociales y medioambientales de toda la UE que deseen utilizarlos en beneficio de las zonas rurales.

Aunque se halla aún en su infancia, el 7PM ya apoya la investigación sobre temas relevantes relacionados con el desarrollo rural. En 2008 se iniciaron dos proyectos encaminados a analizar el futuro de las zonas rurales, acogidos al área prioritaria SSH. La finalidad de los mismos consiste en mejorar la comprensión de las repercusiones de la política agrícola sobre los cambios en las zonas rurales (<http://www.cap-ire.eu>). Las conclusiones de los estudios se utilizarán para ajustar el enfoque de los programas de desarrollo rural dirigidos a promover los bienes y servicios multifuncionales (<http://www.rufus-eu.de>). Una tercera iniciativa del 7PM relacionada con el desarrollo rural comenzará a estudiar en breve los métodos adecuados para la adaptación de las zonas rurales de la UE a la globalización.

Investigación rural en acción

La política de desarrollo rural de la Unión Europea sigue afrontando un entorno operativo complejo, a medida que cambian las demandas de la sociedad y las características de las zonas rurales. La investigación rural desempeña un papel crucial en el apoyo a unas decisiones políticas bien informadas, lo que se pone de manifiesto en los casos prácticos, seleccionados entre los proyectos más recientes de desarrollo rural, que se presentan en las páginas siguientes.

Cambio climático: reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la agricultura

Que el cambio climático representa uno de los mayores problemas para la Unión Europea (UE) es un hecho que acaba de ser corroborado a raíz del reciente «chequeo» de la política agrícola común (PAC). La agricultura es la fuente principal de dos importantes gases de efecto invernadero —el óxido nitroso y el metano—, por lo que contribuye notablemente al cambio climático. La reducción de emisiones de estos gases de efecto invernadero en la agricultura es uno de los objetivos de la política rural de la UE, motivo por el que un proyecto de investigación del 6PM ha estudiado las actividades agrícolas que tienen el potencial de reducir este tipo de emisiones.

Este proyecto, denominado PICCMAT (siglas en inglés de «política de incentivos para las técnicas agrícolas de mitigación del cambio climático»), ha completado ahora sus trabajos, orientados al logro de tres principales objetivos:

- proporcionar datos científicos que puedan utilizarse para elaborar políticas relacionadas con las prácticas agrícolas y con la reducción del cambio climático;
- reforzar las relaciones entre los responsables de la formulación de políticas y los investigadores en el terreno del cambio climático y de la agricultura;

- elevar el nivel de sensibilización de los agricultores europeos acerca de los efectos de la agricultura sobre el cambio climático.

El PICCMAT estaba coordinado por un consorcio internacional en el que participaban entidades consultoras de Alemania, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Escocia, España, Italia, los Países Bajos y Polonia.

El programa de trabajo, que se desarrolló a lo largo de dos años, incluyó una revisión en profundidad de los conocimientos existentes en materia de actividades agrícolas ligadas a la mitigación del cambio climático. Se analizó la eficacia y viabilidad de distintos métodos, con vistas a definir una gama de posibles cambios en las técnicas de gestión del suelo.

A continuación se sometieron a prueba los métodos de mitigación más prometedores mediante los correspondientes ensayos realizados por medio de trabajos de campo en diferentes regiones agrícolas europeas. Los datos obtenidos en la investigación sobre casos prácticos fueron utilizados para estudiar los obstáculos y los problemas implícitos en la posible aplicación generalizada de estas

prácticas agrícolas. Todo ello sirvió para analizar los cambios operativos en las explotaciones agrícolas susceptibles de contribuir a mitigar el cambio climático, cuantificando su correspondiente potencial a escala europea.

Resultados de la investigación

Los resultados de los trabajos de campo fueron difundidos y debatidos ampliamente con ocasión de las consultas realizadas con los agricultores, organizaciones ecologistas y responsables de la formulación de políticas nacionales y de la UE. Estas consultas permitieron a los participantes en el proyecto elaborar un conjunto de «prácticas PICCMAT» y un catálogo de recomendaciones políticas.

La lista de las «prácticas PICCMAT» abarca una gran variedad de actividades agrícolas en las distintas regiones de la UE. Ha sido diseñada cuidadosamente, con la atención puesta en la necesidad de adaptar a las circunstancias regionales las medidas políticas para combatir el cambio climático. Esta lista define los distintos métodos agrícolas y ofrece información dirigida a los gestores sobre su potencial de mitigación,



costes, facilidad de aplicación, ventajas e inconvenientes.

Entre las actividades tenidas en cuenta en las prácticas PICCMAT se encuentran las siguientes: cultivos de ciclo corto, reducción de las tierras de labor, gestión de residuos, extensificación, rotación de cultivos, mejora del almacenamiento de estiércol, siembra de hierba en huertos y viñedos, sistemas agroforestales, optimización de la intensidad de pastoreo y restauración del contenido orgánico del suelo.

Además de ofrecer directrices sobre las técnicas relacionadas con la reducción del cambio climático, este proyecto de investigación ha servido asimismo para formular algunas recomendaciones sobre políticas. Dichas recomendaciones incluyen la sugerencia de evaluar los instrumentos existentes de la PAC para comprobar si favorecen o perjudican la reducción del cambio climático. Otras de las ideas presentadas se refieren a la mejor aplicación de las políticas existentes en el ámbito medioambiental (en particular las Directivas de la Unión Europea sobre hábitats y nitratos). Se observa la necesidad de mejorar los conocimientos y capacidades en esta materia mediante las técnicas agrícolas y de someter a



T. HUDSON

prueba las distintas alternativas. Otra de las sugerencias planteadas fue el empleo del etiquetado apropiado para orientar los hábitos de consumo.

Estas y otras recomendaciones fueron debatidas durante el simposio sobre PICCMAT celebrado en Bruselas, en cuya ocasión los delegados se mostraron de acuerdo en que existían datos suficientes para avanzar en la aplicación práctica de estas medidas de reducción. Se atribuyó gran importancia a comenzar por la aplicación de las medidas «sin pesar», que no suponen costes adicionales pero aportan múltiples beneficios.

Se consideró que las actuaciones de los agricultores merecían ser impulsadas mediante una mayor información y cooperación. Los cambios radicales en los

sistemas agrícolas, por ejemplo en Europa del Este, fueron considerados como una oportunidad para incorporar técnicas innovadoras y respetuosas con el clima en una fase temprana.

Se reconoció el fuerte impacto sobre el clima de la producción de carne, subrayando la importancia de los hábitos de consumo. También se hizo hincapié en la necesidad de reformar los sistemas internacionales de medición de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la agricultura para reflejar mejor las actividades de mitigación.

Se puede descargar el conjunto completo de recomendaciones PICCMAT en http://www.climatechangeintelligence.baastel.be/piccmat/files/PICCMAT_policy_recommendations_final_071008.pdf



Investigación sobre la formación en turismo: ensayo piloto de técnicas de aprendizaje innovadoras para empresas de turismo rural

I. MORERA

El turismo es una importante fuente de ingresos para muchas zonas rurales de la Unión Europea (UE). La cantidad y calidad de la oferta turística destinada a los visitantes rurales sigue en aumento, lo que tiene múltiples consecuencias para la competencia dentro del sector. La formación especializada representa un elemento esencial para que los prestadores de servicios turísticos estén en condiciones de afrontar los importantes desafíos relacionados con el crecimiento económico, el empleo y la sostenibilidad futura.

Por consiguiente, la comprensión de las cualificaciones y necesidades de formación de las empresas turísticas constituye un requisito fundamental para las políticas de apoyo al desarrollo rural. Un proyecto transnacional de la UE ha estado realizando investigación aplicada sobre esta materia para definir qué metodologías pueden compensar las carencias de cualificaciones en los sectores relacionados con el turismo rural.

Financiado por el programa Leonardo da Vinci de la Comisión Europea, el proyecto Forestur se desarrolló a lo largo de dos años, concluyendo en octubre de 2008. Su ejecución correspondió a una asociación de nueve instituciones para el fomento de

las empresas rurales de España, Hungría, Italia y Rumanía.

Uno de los fines fundamentales de Forestur era la realización de un estudio piloto de nuevos métodos de formación especializada en materia turística en diferentes zonas rurales. Los resultados se utilizarían para identificar los factores de éxito y los métodos genéricos que pudieran aplicarse al desarrollo rural en una variedad de circunstancias.

Análisis de necesidades

En el proyecto piloto se incluyó una amplia gama de profesionales del turismo rural, al considerar que los resultados debían ser de utilidad para el personal de las empresas y asociaciones turísticas y para las agencias de desarrollo rural.

Durante la primera fase del proyecto se llevó a cabo un análisis pormenorizado de las necesidades de formación para definir los requisitos específicos de cada país participante, recabando información de 102 profesionales del turismo rural (28 de Hungría, 22 de Italia, 26 de Rumanía y 26 de España).

Este análisis no solo investigó la demanda de cualificaciones técnicas, sino también

los factores que influían sobre la participación de los alumnos en los programas de formación permanente. Las conclusiones de la investigación confirmaron que muchas empresas turísticas pequeñas no percibían la necesidad de recibir formación. Cierta número de empresas rurales no eran conscientes de las ventajas comerciales que suponía la mejora de las cualificaciones, y el personal tenía dificultades para compatibilizar el trabajo con la formación.

Así pues, se consideró que la asistencia a los cursos de formación podía suponer un problema potencial, por lo que el equipo del proyecto buscó una fórmula para evitar el posible aislamiento o la falta de apoyo que pudieran forzar a los participantes a abandonar el programa de cualificación.

Se propuso una solución mixta en la que se combinaban las clases presenciales con la formación a distancia a través de Internet. Se ensayaron asimismo métodos pedagógicos innovadores orientados a mantener un elevado nivel de motivación de los alumnos y a facilitar el desarrollo eficaz de nuevas cualificaciones.

Las materias objeto de formación fueron definidas a partir de un análisis de necesidades, destacando entre ellas el uso de las



I. MORA

tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) en las empresas de turismo rural. Se prestó especial atención a la mejora de las infraestructuras relacionadas con las TIC en las empresas del sector agroturístico, lo que incluye su uso para las reservas, promociones, mercadotecnia, diseño de servicios y actividades recreativas. Todo ello habría de redundar en el incremento de las cifras de visitantes y de la duración de las estancias.

Técnicas de aprendizaje

La principal metodología de aprendizaje se basaba en la aplicación de una nueva técnica al sector del turismo rural, consistente en la adaptación del modelo «Fenicia» de formación profesional, desarrollado originalmente en el marco de otro proyecto Leonardo da Vinci que estaba enfocado a los comercios minoristas.

La investigación aplicada de Forestur permitió someter a prueba la idoneidad de las técnicas del modelo «Fenicia» para el sector del turismo rural. Se eligió esta metodología porque ofrecía la posibilidad de facilitar el acceso a la formación profesional de las personas con dificultades para asistir a los cursos tradicionales, ya que utilizaba un enfoque participativo y motivador que podría

describirse mediante la metáfora de una conversación. La formación se imparte a través de una conversación pedagógica que se va desarrollando a lo largo de semanas o de meses. La función del profesor consiste en facilitar y guiar esta conversación, animándola con actividades concebidas para contribuir al aprendizaje de los educandos mediante una exploración compartida de los temas.

Este programa piloto trata de conseguir el compromiso y la dedicación de los participantes en el proceso de aprendizaje, porque la «conversación» entablada obliga a estos a expresar articuladamente los conceptos que están asimilando, estructurándolos de forma comprensible. Independientemente de las ventajas evidentes que esto conlleva para el proceso de aprendizaje como tal a causa de una mayor intensidad, estas actividades facilitan la intervención de los profesores, lo que también contribuye a mejorar el proceso pedagógico.

Resultados

Las conclusiones de los estudios piloto han confirmado la importancia y la eficacia de los métodos de enseñanza propugnados por el proyecto Forestur para la formación de los profesionales turísticos de las zonas remotas. La investigación aplicada y los cursos de formación a medida se han revelado eficaces en el desarrollo de conocimientos, cualificaciones y competencias en las empresas del turismo rural.

Esta estrategia ofrece a los actores de este sector la posibilidad de obtener formación e información permanentes. Las técnicas ensayadas durante el proyecto Forestur tienen además efectos demostrativos para los organismos locales y regionales dedicados a promover el aprendizaje permanente entre las empresas de turismo rural.

Hay disponible más información sobre el proyecto en <http://www.forestur.net>



Investigación sobre bioenergía: buscar alternativas para impulsar el potencial de la bioenergía como instrumento de desarrollo rural

La bioenergía ofrece muchas oportunidades interesantes para el desarrollo rural sostenible y un reciente proyecto de investigación del Sexto Programa Marco (6PM) ha analizado los efectos de las medidas de la Unión Europea (UE) en este ámbito sobre las zonas rurales y las políticas agrarias.

Bajo el título Agrinergy, este proyecto de investigación lo desarrolló entre los meses de mayo de 2007 y octubre de 2008 un consorcio de institutos especializados de Alemania, Bélgica, Francia, los Países Bajos y Polonia.

Los investigadores eran conscientes de los ambiciosos objetivos establecidos por la UE para aumentar la participación de las fuentes de energía renovables en el consumo interior bruto. En la UE, el 20 % del consumo final bruto de energía deberá provenir de las energías renovables antes de 2020. Para el sector del transporte en particular, cada uno de los Estados

miembros ha fijado un objetivo del 10 % de este tipo de energía.

Los combustibles basados en la biomasa se consideran relevantes para el logro de estos objetivos. Resultan muy apropiados para la generación eléctrica, la calefacción y la refrigeración, y como combustible para el transporte.

Los investigadores de Agrinergy pretendían descubrir la mejor forma de lograr que la agricultura y la silvicultura contribuyesen sustancialmente al crecimiento de las bioenergías renovables en Europa. Para obtener el máximo aprovechamiento energético y aumentar los ingresos de las zonas rurales, minimizando al mismo tiempo los riesgos para la biodiversidad y los recursos de suelo y agua, se requiere una minuciosa planificación a escala europea, nacional y local, lo que está en consonancia con los requisitos y las disposiciones de la Directiva sobre energías renovables.

También se constató que la percepción del público ejercía una influencia importante sobre la formulación de las políticas, porque la cobertura mediática de determinados biocombustibles de importación había suscitado dudas sobre el elevado impacto medioambiental de los monocultivos dedicados a biocombustibles en las regiones de selva tropical. Todos estos factores eran los antecedentes inmediatos con que debía contar el equipo de Agrinergy al establecer los objetivos del estudio.

Actividades de investigación

Los miembros de Agrinergy concentraron principalmente su atención sobre el análisis y la aclaración de los vínculos existentes entre las políticas bioenergéticas de la UE, la política agrícola común (PAC), el desarrollo de las zonas rurales y las políticas europeas en materia de protección ambiental. Para ello reunieron a responsables de la



formulación de políticas, responsables de la toma de decisiones, sectores interesados y expertos en el ámbito de la PAC, la bioenergía, el medio ambiente y el comercio internacional para elaborar un lenguaje e interpretación comunes.

Los resultados del proyecto de investigación debían servir para formular las políticas futuras y para definir los límites y riesgos de una mayor expansión del uso de la biomasa en Europa y a escala internacional. Se consideraba que el aumento sostenible de la producción de biomasa sería un mecanismo de desarrollo de las zonas rurales respetuoso con el medio ambiente y socialmente aceptable.

Todos los trabajos de investigación llevados a cabo en el marco del proyecto Agrinergy fueron cuidadosamente analizados y discutidos en detalle durante una serie de reuniones, seminarios y conferencias del grupo de trabajo internacional.

Entre los temas examinados se incluían preguntas como estas:

- ¿contribuyen las bioenergías al valor añadido local y al desarrollo futuro de las zonas rurales?;
- ¿cuáles son las estrategias políticas más sólidas para garantizar un comercio justo de biomasa sin agotar aún más los recursos naturales de los países exportadores?;
- ¿cómo se pueden integrar las medidas de sostenibilidad en materia de bioenergía con el resto de las políticas agrícolas, energéticas y medioambientales?

En los actos organizados participaron autoridades de los Estados miembros responsables en los ámbitos de la agricultura y de la energía, comercio, planificación del desarrollo rural y protección de la naturaleza, así como científicos, representantes de los convenios internacionales y organizaciones no gubernamentales.

Las conclusiones de estos encuentros permitieron a los investigadores de Agrinergy elaborar una serie de informes sobre políticas que contenían información técnica y consejos prácticos sobre los temas siguientes:

- biomasa y sus efectos medioambientales: estrategias para la reducción de los efectos medioambientales negativos derivados de la producción de biomasa;
- biomasa y sus efectos sobre el desarrollo rural en el futuro: condiciones que deben reunir las bioenergías para contribuir al empleo y al crecimiento de la renta en las zonas rurales;
- política bioenergética y su relación con las futuras negociaciones de la política agrícola común y de la Organización Mundial del Comercio.

Puede obtenerse más información sobre el proyecto de investigación Agrinergy en su página web <http://agrinergy.ecologic.eu>



Vecinos de la Unión Europea: vida rural en los países candidatos

Tres países candidatos aspiran a convertirse en Estados miembros de la Unión Europea en un futuro próximo, y algunos otros confían igualmente en adherirse a la Unión cuando estén preparados para ello. En estos países existen grandes comunidades rurales, y su eventual adhesión como miembros probablemente repercutirá de forma sustancial sobre las futuras políticas rurales de la Unión Europea.



Desde la creación de la Unión Europea (UE), su proceso de ampliación ha estado presidido por el fortalecimiento de sus intereses estratégicos en el ámbito de la estabilidad, la seguridad y la prosperidad global. Las transiciones que han vivido los países del este y del sur de Europa han llevado a la integración de doce nuevos Estados miembros, a los que seguramente se unirán algunos otros, a medida que los países vecinos soliciten su incorporación a la Unión Europea.

En las páginas anteriores se ha examinado el impacto sobre la política de desarrollo rural de la Unión resultante del proceso de ampliación, y las experiencias adquiridas en las zonas rurales a lo largo de dicho proceso serán de suma utilidad para los futuros Estados miembros.

En términos generales, la perspectiva de unas zonas rurales de la UE cada vez más extensas plantea nuevas oportunidades y desafíos para todos, como son, por ejemplo, el acceso a nuevos productos y mercados, nuevos consumidores y clientes, más y mejores puestos de trabajo, servicios nuevos y más eficientes, así como posibilidades añadidas de actividades recreativas relacionadas con el campo.

Posibles nuevos Estados miembros de la Unión Europea

Se prevé que Croacia, Turquía y la Antigua República Yugoslava de Macedonia serán los próximos Estados miembros de la UE. Estos «países candidatos» comparten aspiraciones europeas con los «posibles países candidatos» de los Balcanes Occidentales: Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo —tal como se define en la Resolución 1244(1999) de las Naciones Unidas—, Montenegro y Serbia. Islandia también acaba de manifestar su interés por convertirse en un posible Estado miembro.

Terminología relacionada con la integración en la Unión Europea

- **Adhesión a la Unión Europea:** Proceso que se debe recorrer para convertirse en Estado miembro de la Unión. Los países que desean la adhesión a la UE deben superar sucesivamente las fases de este proceso, de forma que únicamente pasan a la fase siguiente una vez que cumplen todas las condiciones impuestas en la fase anterior. De este modo, la perspectiva de adhesión representa un estímulo poderoso para introducir reformas. La política de ampliación de la UE garantiza que la adhesión aporte ventajas, tanto para la UE como para los nuevos miembros.
- **Acervo comunitario:** Conjunto completo de la legislación de la Unión Europea. Incluye los tratados, políticas e instrumentos jurídicos adoptados por la Unión, como reglamentos, directivas, decisiones y resoluciones. Denominado abreviadamente «acervo», consta de treinta y cinco capítulos que abarcan una gran variedad de asuntos, entre ellos la agricultura, la silvicultura y el desarrollo rural.
- **Países candidatos:** Países que ya han satisfecho el conjunto inicial de criterios para la adhesión a la UE contenidos en el acervo, como instituciones democráticas, Estado de Derecho, derechos humanos, economía de mercado y capacidad para asumir las obligaciones derivadas de la condición de Estado miembro.
- **Posibles países candidatos:** Países que se esfuerzan por cumplir los requisitos definidos por los criterios aplicados a los países candidatos.

El proceso de integración en la UE está en función de la rapidez con que los países candidatos introduzcan las reformas políticas y económicas necesarias. Aunque por el momento resulta difícil señalar una fecha exacta para la Antigua República Yugoslava de Macedonia, y lo es más aún en el caso de los posibles países candidatos, existe un consenso generalizado en que la adhesión de Turquía será un proceso a medio o largo plazo, considerando el alcance de las reformas necesarias, particularmente en las regiones rurales. Por el contrario, se espera que Croacia, con su rica diversidad y fuerte sector de turismo local, esté en condiciones de adherirse a la UE en 2011.

El proceso de adhesión y las zonas rurales

El proceso de adhesión implica la adquisición por los países de la capacidad para incorporar y administrar el acervo comunitario, incluidas sus obligaciones derivadas de la política de desarrollo rural. La Comisión Europea y otras instituciones prestan asistencia especial dirigida a ayudar a que los países adquieran dicha capacidad, mediante una serie de instrumentos de distinto tipo aplicables al desarrollo rural.

Uno de los objetivos principales de estos esfuerzos institucionales de desarrollo

de las capacidades en las zonas rurales consiste en combinar la modernización y adaptación del sector agrícola con el fortalecimiento de las economías rurales a través de la diversificación económica y de la inversión en infraestructuras. Se han elaborado programas piloto para introducir los principios básicos de las medidas agroambientales y de los enfoques Leader.

Tanto los países candidatos como los posibles candidatos realizan progresos constantes en estas áreas. Sin embargo, el camino del ingreso en la UE está sembrado también de importantes desafíos que habrán de abordarse sobre la marcha, y uno de los problemas fundamentales que plantea el desarrollo rural es el relativo al futuro de las poblaciones rurales.

Los procesos de desarrollo basados en la modernización de la agricultura mediante el incremento del tamaño de las explotaciones y la sustitución de la mano de obra por capital han llevado por regla general a una reducción importante de las oportunidades de empleo tradicionales (por ejemplo, en la agricultura). Esto puede provocar la acumulación en los mercados de trabajo rurales de gran número de trabajadores potenciales con una formación limitada y faltos de cualificaciones utilizables en otros sectores. ¿Se verán obligadas estas personas

a emigrar a los centros urbanos, ya al borde de la saturación como consecuencia de su propio crecimiento interno? ¿Dónde encontrarán nuevos empleos y ocupaciones en las zonas rurales?

No es fácil dar respuesta a estas complejas cuestiones, que plantean verdaderos desafíos para las políticas de desarrollo rural de estos países. El objetivo deberá consistir en aplicar paquetes coordinados de medidas que permitan a estas poblaciones participar plenamente en la nueva dinámica económica y social de las zonas rurales.

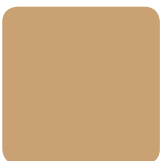
La agricultura, la silvicultura y los demás sectores firmemente asentados en las economías rurales seguirán contribuyendo de forma importante durante el proceso de adhesión a la UE, al igual que las iniciativas de desarrollo innovadoras.

Los conocimientos técnicos y las experiencias recogidos de los anteriores procesos de transición serán sin duda una ayuda inestimable, pero los beneficios mutuos que se desprenden de la ampliación de la comunidad rural de la UE dependerán en última instancia de las mismas personas que aspiran a disfrutarlos.



Algunos datos y cifras sobre los aspectos rurales de los países candidatos

- La producción de las zonas rurales se destina principalmente al propio consumo o a su venta en los mercados locales.
- Muchas zonas rurales no son capaces de proporcionar empleos alternativos fuera de la agricultura.
- El desarrollo se encuentra obstaculizado por la insuficiencia de infraestructuras, los bajos niveles educativos y la ausencia de organizaciones profesionales.
- Las zonas rurales representan el 92 % del territorio de Croacia y sustentan al 47,6 % de la población del país.
- El tamaño medio de las explotaciones agrícolas croatas es de 2,4 hectáreas y de tan solo 1,4 hectáreas en la Antigua República Yugoslava de Macedonia.
- En la Antigua República Yugoslava de Macedonia, la agricultura representa el 11,4 % del producto interior bruto y el 19,5 % de la población económicamente activa.
- La agricultura aporta una tercera parte de todos los empleos en Turquía. Esto significa que unos seis millones de turcos se ganan la vida directamente con la agricultura.
- Turquía es uno de los principales productores mundiales de cereales, algodón, tabaco, frutas y hortalizas, frutos secos, y carne de ovino y caprino.





Vecinos de la Unión Europea: desarrollo rural en los países candidatos

En los países que aspiran a ingresar en la Unión Europea se están realizando importantes esfuerzos en el terreno práctico y para la elaboración de políticas de desarrollo rural. Muchos de estos esfuerzos se orientan al proceso de adhesión a la Unión y son apoyados por variadas instituciones internacionales.

El sector rural es de importancia fundamental para los países candidatos y posibles candidatos, tanto en el plano social como económico. La mayor parte de la población de estos países vive en el campo, obteniendo el grueso de sus ingresos de la agricultura y demás actividades económicas rurales. Se trata de países en los que ya están en marcha distintas iniciativas relacionadas con el desarrollo rural, gestionadas por organizaciones internacionales como la Unión Europea (UE), el Banco Mundial y las Naciones Unidas.

Preparativos para la adhesión a la Unión Europea

Hasta el año 2006, la asistencia facilitada por la Unión Europea procedía de cinco programas e instrumentos: Phare, ISPA, Sapard, CARDS y el instrumento de preadhesión para Turquía. De ellos, Sapard era el programa especial de adhesión para el desarrollo agrícola y rural con el que se promovían los ajustes estructurales y la mejora de las infraestructuras.

En el actual período 2007-2013, la Unión Europea (UE) presta una mayor ayuda al desarrollo rural de los países candidatos y posibles candidatos, canalizada

principalmente a través de un único programa de ayudas, denominado Instrumento de Preadhesión (IPA). El IPA agrupa todas las ayudas anteriores a la preadhesión en un único instrumento centralizado, formado por cinco componentes.

El componente V, que contiene las ayudas directas de la UE al desarrollo rural y que se conoce como IPARD, trata de incentivar la preparación de los países para la aplicación del acervo comunitario en relación con la política agrícola común. La asistencia del IPARD permite también a las administraciones nacionales poner en práctica determinadas medidas y estrategias de desarrollo rural, como son los programas medioambientales y los enfoques Leader. Los posibles países candidatos se sirven del IPARD para ir acostumbrando a los organismos nacionales a utilizar este tipo de medidas y enfoques del desarrollo rural.

El apoyo de la UE al desarrollo rural, tanto de los países candidatos como de los posibles candidatos, se canaliza también a través de los programas de cooperación territorial financiados por la Dirección General de Política Regional. Estos tipos de proyectos de desarrollo rural pueden acogerse a las medidas destinadas a promover la gestión adecuada de los recursos

naturales, mejorar las comunicaciones entre las zonas rurales y urbanas, fomentar el espíritu empresarial en las zonas rurales y apoyar el turismo sostenible.

La ayuda al desarrollo rural prestada por otros donantes internacionales se centra en los mismos tipos de actividades, y buena parte de las ayudas globales se coordinan mutuamente para facilitar los planes de adhesión a la UE de los distintos países. En particular, ello implica introducir mejoras en el nivel de preparación de los organismos nacionales y locales para la aplicación de las ayudas generales de la UE, como es el caso de los Fondos Estructurales y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

Reducción de las desigualdades regionales

Los objetivos principales de estos programas preparatorios de la UE se dirigen a la reducción de las desigualdades regionales. Aquí se incluye una variedad de tareas de elaboración de políticas, que comprenden el diseño de planes estratégicos de desarrollo rural, el aumento de las capacidades institucionales y el fortalecimiento del entorno empresarial en las zonas rurales.

Dichas tareas basadas en proyectos reciben también un fuerte impulso de las inversiones en sistemas de producción rural, seguridad alimentaria, mejoras de las explotaciones agrarias y de las infraestructuras rurales. Los principios del desarrollo sostenible desempeñan un papel cada vez más importante y el crecimiento económico se planifica meticulosamente para no poner en peligro la protección medioambiental.

Los gobiernos de los países candidatos cofinancian muchas de estas inversiones, y las autoridades nacionales siguen firmemente comprometidas con la prosperidad a largo plazo de sus zonas rurales.

Los tres casos prácticos de las páginas siguientes, tomados de los países candidatos, ilustran algunas de las actividades de desarrollo rural que se están llevando a cabo para dar respaldo a los procesos de adhesión de dichos países a la Unión Europea.

Entre los factores clave para el éxito de las iniciativas de desarrollo rural se incluyen:

- aplicar estrategias participativas
- diseñar proyectos a pequeña escala que tengan efectos demostrativos útiles y allanen el camino a los desarrollos ulteriores
- promover asociaciones entre los agentes locales que animen a los sectores interesados a asumir como propios los problemas y soluciones locales, a desarrollar la autoconfianza y a generar seguridad al emprender acciones comunes para la resolución de los problemas comunes
- afianzar las interrelaciones entre los gobiernos centrales y locales, que son un factor importante para la eficacia de los proyectos a gran escala
- conseguir un equilibrio entre los aspectos económicos, medioambientales y sociales
- desarrollar las capacidades de los sectores interesados
- aprovechar de la mejor forma posible las infraestructuras rurales
- tener presente que, en el caso de desventajas múltiples, los enfoques integrados son los más apropiados.

Supervisión de la competitividad rural en la Antigua República Yugoslava de Macedonia

¿Qué importancia tiene el desarrollo rural en la Antigua República Yugoslava de Macedonia?

- casi la mitad de la superficie total del país se dedica a la agricultura
- la agricultura representa el 12 % del producto interior bruto, cifra que aumenta hasta el 16 % si se incluye la transformación de alimentos
- el 36 % del empleo está relacionado con la agricultura
- las zonas rurales carecen de infraestructuras modernas
- la única fuente de ingresos de la mayor parte de los campesinos es la agricultura
- en las zonas rurales predominan los bajos niveles de renta, sin que existan otras fuentes alternativas de ingresos.

La mejora de la competitividad de las explotaciones agrícolas y de la industria alimentaria es uno de los principales objetivos del programa IPARD para la Antigua República Yugoslava de Macedonia. La prioridad número uno del programa consiste en aumentar la eficiencia del mercado y la aplicación de las normas de la Unión Europea (UE). Las ayudas incluyen inversiones en las explotaciones y en la transformación y comercialización de los productos agrícolas para cumplir la normativa de la UE, concentrándose en los sectores en los que las exigencias del acervo comunitario son especialmente estrictas, en particular el sector vinícola, considerado prioritario.

La viticultura es una importante fuente de ingresos y de empleo en la Antigua República Yugoslava de Macedonia. La producción de uva y de vino supone hasta el 20 % del producto interior bruto agrícola. El vino es la bebida que más se exporta en este país y el segundo producto agrícola de exportación después del tabaco.

Las ayudas de la Unión Europea a este sector de la Antigua República Yugoslava de Macedonia tienen ya una cierta antigüedad, habiéndose invertido alrededor de 1,5 millones de euros en proyectos destinados a favorecer el sector vinícola del país.

Uno de estos proyectos es una iniciativa pionera denominada «Sistemas de seguimiento

y gestión vitivinícola», que ha ayudado a los sectores interesados del mundo rural de la Antigua República Yugoslava de Macedonia a mejorar la competitividad del sector vitivinícola. El proyecto ha servido para mejorar las capacidades institucionales y ha sentado las bases para un control eficaz del sector, contribuyendo a mejorar la calidad de los procesos de producción.

Durante la primera fase del proyecto, concluida en octubre de 2006, la UE ayudó a reformar la legislación, a reforzar los sistemas administrativos del Gobierno encargados del seguimiento y la gestión de la producción vitivinícola, y a crear un registro piloto del vino elaborado en el país.

Durante la segunda fase, que se llevó a cabo entre mayo de 2007 y enero de 2009, la UE invirtió 475 000 euros para contribuir a la creación de un sistema nacional de seguimientos y gestión vitivinícola. La principal finalidad de esta fase consistía en ampliar el registro nacional de viñedos a todo el país. El catastro resultante constituye la base de partida para poder controlar y administrar eficazmente los sistemas de producción de uva y vino, garantizando el origen y la calidad de los productos.

Este proyecto es un buen ejemplo de iniciativa de desarrollo rural que ha permitido mejorar la competitividad de un sector clave desde el punto de vista socioeconómico y ambiental. Al

concentrarse en este sector de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, la ayuda de la UE ha servido para fomentar la producción de vinos embotellados, aumentando así su potencial exportador. Se trata de resultados que sintonizan perfectamente con los objetivos políticos del programa IPARD para la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

El éxito del proyecto estriba en su carácter sectorial, al ser el vino uno de los principales productos agrícolas de exportación. Por otro lado, la insistencia del proyecto en la mejora de la capacidad institucional ha creado una base sólida para el control de calidad en el futuro, lo que redundará positivamente en la competitividad del país dentro del sector vinícola de la Unión Europea.

Mejora de la competitividad de la agricultura croata

¿Qué importancia tiene el desarrollo rural en Croacia?

- El 91,6 % de la superficie total está clasificada como rural, y solo el 8,4 % como urbana
- El 47,6 % de la población habita en zonas rurales
- El 64 % de la población rural se compone de personas económicamente activas
- El 17 % de los fondos del Instrumento de Preadhesión correspondientes al período 2007-2013 han sido asignados al desarrollo rural.

F. LERIN

Uno de los principales factores para mejorar la competitividad de la agricultura croata consiste en aplicar un enfoque integrado que englobe el desarrollo de las capacidades institucionales y la armonización de la legislación con el acervo comunitario. Un proyecto subvencionado por la Unión Europea (UE) que lleva por título «Desarrollo de las capacidades en el sector de los animales vivos y los productos de alimentación» utilizó dicho enfoque para establecer un nuevo sistema de seguridad y un nuevo marco institucional.

Financiado con cargo al programa CARDS 2004, este proyecto estaba destinado principalmente al Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Gestión Hídrica de Croacia. Otras de las instituciones a las que afectaba el proyecto eran el Ministerio de Salud y Bienestar Social, el Instituto de Veterinaria y la Agencia Alimentaria de Croacia. El objetivo global perseguía facilitar el comercio de productos agrícolas naturales o procesados, aumentando con ello la competitividad del país y su presencia en los mercados europeos y mundiales.

Para alcanzar este objetivo, el proyecto apoyaba la armonización de la legislación relativa a la seguridad alimentaria, salud pública veterinaria y calidad de los alimentos con el acervo comunitario. Se pusieron en marcha acciones para la creación de las capacidades

necesarias para aplicar correctamente los requisitos de la legislación armonizada.

Entre estas acciones se incluía un programa de formación para los sectores interesados relevantes, complementado con el desarrollo de directrices destinadas a facilitar la ejecución de las leyes revisadas como consecuencia de la armonización y, en particular, a robustecer las instituciones y la administración mediante el perfeccionamiento de los conocimientos técnicos y de los recursos humanos capaces de aplicar las normas de la Unión Europea y la legislación armonizada. Las medidas de aplicación incluían asimismo la adopción de un plan de acción para la introducción de los principios del análisis de riesgos y puntos de control críticos (HACCP). También aquí el desarrollo de las capacidades era un componente esencial de este plan de acción encaminado a formar operadores de la industria alimentaria e inspectores oficiales para la aplicación de los principios HACCP.

Uno de los factores de éxito del proyecto de la UE ha sido la utilización de una comunicación eficaz como instrumento para inculcar la cultura de participación y responsabilidad en todas las partes interesadas relevantes del sector, en relación con los nuevos sistemas de seguridad alimentaria. Se organizó una campaña de sensibilización dirigida

a mejorar la comunicación entre los distintos operadores intervinientes en materia de seguridad y calidad alimentaria, facilitándoles información sobre sanidad alimentaria y sobre el nuevo marco jurídico para la calidad de los alimentos.

La renovación de las instalaciones para el procesamiento de alimentos es otro de los problemas críticos en el proceso de adaptación a las normas de seguridad alimentaria de la UE. De igual modo, el proyecto ha servido también para ayudar a la Administración croata a poner en práctica el plan nacional de modernización de las instalaciones de este tipo, que sin duda redundará de forma tangible y positiva sobre el comercio de productos agrícolas, naturales y elaborados, en los mercados de Europa y del mundo.

El proyecto CARDS representa un buen ejemplo de iniciativa coordinada de la Unión Europea para el desarrollo rural en la que se integran las reformas legislativas, las mejoras tecnológicas, el desarrollo de las capacidades y el aumento de la sensibilización de todos los agentes implicados en la seguridad y calidad de los alimentos. Los resultados del proyecto aportarán múltiples beneficios de tipo práctico en todo lo relativo a la introducción de los productos croatas en los mercados europeos y mundiales en condiciones competitivas.

Uso sostenible de los recursos naturales en Turquía mediante la agricultura ecológica

Y. TEKELOGLU

¿Qué importancia tiene el desarrollo rural en Turquía?

- la agricultura supuso en 2006 el 9,2 % del producto interior bruto y el 27,3 % del empleo
- cerca de la mitad de la superficie total de Turquía se dedica a la agricultura, valor ligeramente superior a la media de la Unión Europea (42 %)
- Turquía es un importante productor y exportador mundial en determinados sectores (por ejemplo, frutas y hortalizas)
- la estructura de las explotaciones agrícolas se caracteriza por la utilización de mano de obra familiar
- las tierras cultivables de Turquía representan el 23 % de la superficie agrícola total de la Europa de los Veintisiete.

La demanda de productos ecológicos está en aumento en todo el mundo, y estos productos contribuyen a preservar el medio ambiente a través del uso menos intensivo del suelo. El mercado turco de productos ecológicos tuvo su origen en 1980, impulsado por la creciente demanda de la Unión Europea (UE) como principal socio comercial de Turquía. Sin embargo, la tasa global de crecimiento de la agricultura ecológica en Turquía ha sido relativamente baja.

El proyecto de la Unión denominado «Desarrollo de la agricultura ecológica y armonización de la correspondiente legislación turca con el acervo comunitario» se diseñó teniendo en cuenta estos antecedentes. Los objetivos del proyecto estaban centrados en el desarrollo sostenible del sector turco de la agricultura ecológica y en su alineamiento con la legislación y las prácticas de la Unión Europea.

Este proyecto adoptó una estrategia polivalente, lo que implicaba el desarrollo de las capacidades institucionales a nivel nacional y regional, el fomento de un enfoque participativo en los proyectos piloto locales y la superación de las lagunas existentes en la legislación para ajustarla a la normativa de la Unión Europea.

Entre los meses de octubre de 2004 y mayo de 2007, la UE invirtió 910 000 euros en el apoyo a las reformas legislativas y al fortalecimiento institucional. Otros 350 000 euros

se destinaron a la creación de una base de datos y de una red informática que facilitarían el acceso de todas las partes interesadas a los datos relativos a la agricultura ecológica.

Las reformas necesarias para armonizar la normativa turca en materia de agricultura ecológica con la europea se complementaron con la definición de los instrumentos administrativos y legislativos necesarios para la promoción de los cultivos de este tipo en Turquía (por ejemplo, incentivos a los agricultores).

Fortalecimiento institucional

Se consideró indispensable el fortalecimiento institucional para desarrollar las capacidades de los organismos responsables. El Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales recibió una serie de ayudas para su reorganización y para la formación en temas de carácter técnico y legislativo relacionados con la agricultura ecológica.

Otras organizaciones institucionales implicadas en la aplicación de la política sobre agricultura ecológica, como los organismos de inspección y certificación, pudieron beneficiarse igualmente de las ayudas incluidas en este proyecto de la Unión Europea.

Otro conjunto de actividades giraba en torno de la descentralización y de la promoción del enfoque participativo. Se

llevaron a cabo cinco proyectos piloto en cinco provincias distintas, concebidos para aprovechar y desarrollar el potencial de las distintas organizaciones oficiales, profesionales y no gubernamentales. Tales iniciativas trataban de poner de manifiesto el potencial de la producción ecológica como alternativa viable de diversificación agrícola en diversos ecosistemas.

El principal factor de éxito de estos proyectos piloto era la participación de todos los sectores interesados locales, incluidas las organizaciones no gubernamentales y los institutos de investigación competentes. El enfoque participativo empleado con los agricultores y las asociaciones agrarias sirvió para reforzar la sostenibilidad de las nuevas técnicas adoptadas, tanto por las instituciones (ministerio) como por los agricultores.

Entre los resultados globales de los proyectos se contabilizan las mejoras en el aspecto legislativo y del desarrollo de las capacidades, así como la participación de los sectores interesados locales en el fomento de la agricultura ecológica. Estos resultados ayudan al éxito del proceso desde el punto de vista de la adopción de métodos de producción agrícola compatibles con el medio ambiente y, al aplicarse en las regiones turcas más vulnerables desde el punto de vista ambiental, la agricultura ecológica contribuye a la conservación de la biodiversidad.