

puts. En este proceso de *concentración y especialización* crecientes, el territorio cada vez cuenta menos para mantener e incluso aumentar los niveles de producción de alimentos; cambian los patrones de residencia de los titulares de la explotación; cada vez irrumpen con más fuerza sociedades y grupos empresariales que gestionan tierras distribuidas en lugares muy distintos, y se encomiendan más trabajos a empresas de servicios ajenas a la explotación. Todo ello plantea dos grandes desafíos: qué función se reserva a aquellos territorios cuya vocación productiva ya no es rentable en términos de mercado y cómo conciliar producción de alimentos, medio ambiente y seguridad alimentaria.

HACIA EL ENFOQUE TRANSVERSAL DE LAS POLÍTICAS: DESDE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN (PAC) HACIA LA POLÍTICA AGRARIA, AGROAMBIENTAL Y RURAL COMÚN (PAARC)

La Política Agraria Comunitaria ha sido, y todavía sigue siendo, la política comunitaria con mayor dotación presupuestaria. Ha experimentado una ligera disminución de su peso relativo en términos financieros y una progresiva reorientación desde una política de precios que ponía el acento en lo *agrario*, a otra más orientada al desarrollo *rural*. Sin embargo, todavía el 90 % de su dotación durante el tercer período de programación 2000-2006 corresponde a la sección Garantía del FEOGA.

Nadie discute la necesidad de mantener una política agraria reformada. En primer lugar, por las especiales características de la oferta y la demanda de productos agrarios que interactúan en mercados desajustados e inestables. En segundo, por la importancia estratégica de la producción de alimentos, uno de los argumentos favoritos de los miembros del sector. En tercer lugar, por la relevancia social y política de los agricultores.

Sin embargo, se ha ido produciendo un cambio de orientación a favor de enfoques más territoriales y más integrados, procurando que otras políticas de gran impacto territorial, como los Fondos Estructurales, fueran concordantes con nuevas orientaciones favorecedoras del desarrollo rural.

Este progresivo cambio de orientación desde lo exclusivamente agrario hacia lo rural tiene algunas referencias concretas. En 1988 tenía lugar la presentación del documento de la Comisión *El futuro del mundo rural* en el que se demostraba la necesidad de sostener los cambios estructurales que se estaban produciendo en las áreas rurales europeas y de plantear alternativas para su futuro. Un futuro que debía asentarse sobre tres bases: la cohesión económica y social dentro de una Comunidad Europea ampliada y con grandes diferencias regionales; el ajuste de la agricultura europea a la realidad de los mercados; la protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio natural de la Comunidad. El desarrollo rural se concebía con un enfoque territorial más integrador, basado en la ordenación territorial, la diversificación económica y el mantenimiento de un tejido social y económico que permitiera la conservación del patrimonio natural y cultural.

El nexo entre la política agraria de estructuras y un enfoque territorial más amplio quedó instituido desde 1988 para las regiones objetivo 1 y 5b de los FF.EE. Las regiones objetivo 1 podrían aplicar medidas de apoyo al sector agrario con una cofinanciación privilegiada por parte de la Comunidad (los tres FF.EE.). La misma de la

que gozarían las zonas objetivo 5b para fomentar el desarrollo de las zonas rurales y agrupaciones de municipios no incluidas en regiones objetivo 1. Por su parte, el objetivo 5a, aplicable a todo el territorio europeo, pretendía acelerar la adaptación de las estructuras agrarias, corriendo su financiación a cargo de la sección Orientación del FEOGA. Fruto de esta evolución, las medidas de carácter estructural podrían agruparse del siguiente modo (Rapún e Iráizoz, 1998: 396-397):

- Medidas de carácter horizontal: para la mejora y modernización de las explotaciones, para la instalación de jóvenes agricultores, para la transformación y comercialización de productos agrarios y forestales, y las ayudas a zonas desfavorecidas.
- Medidas regionales: objetivo 1, objetivo 5b, a los que a partir de 1995 se añadirá el objetivo 6 para zonas polares con escasa densidad de población, iniciativas comunitarias y acciones innovadoras.
- Medidas complementarias: relacionadas con el medio ambiente, ayudas al abandono anticipado de la actividad agraria, medidas forestales en la agricultura.

De este modo el territorio rural se convertía en el campo de acción tanto de la política comunitaria como de las políticas estructurales. Al no existir todavía una política integral ni en ésta ni en otra materia (a falta de concreción de las 60 orientaciones políticas sobre el desarrollo territorial propuestas por el documento de la ETE de 1999), el desarrollo rural ha tomado cada vez mayor cuerpo en el debate político y en el campo académico.

La siguiente fecha relevante remite a la **Reforma de la PAC de 1992**. Como es sabido, razones presupuestarias, la necesidad de atajar problemas medioambientales derivados de la actividad agraria y ganadera, y la obligación de acomodar, al menos formalmente en su etapa inicial, la Política Agraria europea a los compromisos alcanzados en la Ronda Uruguay del GATT, facilitaron la introducción de un conjunto de medidas en las que se ponía el acento en la extensificación, en el control de la contaminación, en la reforestación de tierras y en la jubilación anticipada de agricultores. Estas medidas, impulsadas por el comisario McSarry, no introdujeron cambio sustancial alguno en los presupuestos destinados a la financiación de la agricultura productiva, pero deben ser considerados como positivos porque sirvieron para que desde la segunda mitad de la década de los noventa diversos Reglamentos comunitarios fueran impregnando determinadas políticas públicas de un enfoque menos productivista y más acorde con las necesidades que el nuevo contexto aconsejaba.

Otra referencia importante será la Conferencia sobre Desarrollo Rural celebrada en el segundo semestre de 1996 en la ciudad irlandesa de Cork, de la que surge la declaración final del mismo nombre. La **declaración de Cork**: *Por un paisaje rural vivo* define cuáles deben ser los objetivos, presenta diez cuestiones clave sobre cómo llevarlo a cabo y cuatro grandes orientaciones como conclusión. Se reconocían los siguientes objetivos: *a)* invertir el proceso de éxodo rural; *b)* combatir la pobreza; *c)* estimular el empleo y la igualdad de oportunidades; *d)* responder a las exigencias crecientes en materia de calidad, de sanidad, de seguridad alimentaria, de desarrollo personal y de espacios de ocio; *e)* mejorar el nivel de bienestar de las áreas rurales, y *f)* todo ello respetando el principio básico de sostenibilidad medioambiental.

Los diez puntos clave que recogía la declaración son: 1) el reconocimiento del desarrollo rural como prioridad de la UE, 2) el enfoque integral, multidisciplinar en su concepción y multisectorial en su aplicación, del desarrollo rural; lo que podríamos calificar como la línea de salida del enfoque territorial del desarrollo rural en correspondencia con los primeros proyectos TERRA o la iniciativa INTERREG II-C que surgen ese mismo año y abren la senda hacia una nueva visión del desarrollo espacial en Europa que desembocará en el documento de la ETE, 3) la diversificación de las actividades sociales y productivas, 4) la sostenibilidad natural y cultural, 5) el respeto al principio de subsidiariedad, 6) la simplificación de la reglamentación, 7) una programación única por región basada en procedimientos coherentes y transparentes, 8) vincular los ahorros locales a proyectos endógenos y desarrollar nuevas fórmulas de financiación que permitan superar las limitaciones al desarrollo de nuevas iniciativas locales, 9) una gestión descentralizada, eficaz y de calidad, con la participación de todos los actores no únicamente autoridades regionales y locales, 10) desarrollo de la cultura del seguimiento y la evaluación que garantice la transparencia de los procedimientos y el buen uso de las inversiones.

Las conclusiones de la conferencia establecían algunas grandes orientaciones para un desarrollo rural sostenible que debían ser prioridades de la UE, especialmente la diversificación de las actividades económicas y sociales en el medio rural, la salvaguarda de la calidad y el atractivo de los paisajes rurales de Europa mediante modelos de desarrollo durable, y la necesidad de afrontarlo mediante un sistema de intervención integral y multisectorial aplicable a todas las regiones de la Unión.

Estas indicaciones serían recogidas ampliamente en el marco de la **Agenda 2000**. La Comisión concedía rango de prioridad al establecimiento de una política de desarrollo rural durable, dado que hasta entonces, pese a algunas estimables iniciativas comunitarias como LEADER, «la política rural en la Unión todavía aparecía como una yuxtaposición de una política agraria de mercados, de la política estructural y de la política medioambiental, dotadas de instrumentos bastante complejos y carentes de toda coherencia general». Fruto de ello será la nueva reforma de la PAC (Reglamento CE 1257/99 del Consejo, de 17 de mayo de 1999) y de los Fondos Estructurales (Reglamento CE 1260/99 del Consejo, de 21 de junio).

La **nueva reforma de la PAC**, aprobada en 1999 y que entró en vigor a partir de 2000, profundiza y amplía el proceso iniciado en 1992 y trata de ofrecer respuestas a los principales desafíos del sector y de los territorios rurales de la Unión Europea en el nuevo contexto que exige otorgar diferentes funciones a los territorios rurales, prestar mayor atención a las demandas de los consumidores en materia de calidad y resolver los nuevos desafíos de una Unión Europea ampliada. Todo ello en un marco crecientemente globalizado y en el contexto incierto determinado por nuevas negociaciones comerciales internacionales.

Los cambios mencionados no sólo afectarán a los mercados agrarios sino también a las economías locales de las áreas rurales, un 80 % del territorio de la UE. Se trata por tanto de un desafío de dimensión comunitaria y la política agraria y rural desempeñará un papel fundamental para mejorar la cohesión territorial, económica y social. La nueva política de desarrollo rural se convierte así en el «segundo pilar» de la nueva PAC y los principios en los que se basa son:

— La *multifuncionalidad* de unos territorios rurales que no se limitan a la producción de alimentos. Los agricultores prestan una amplia gama de servicios adicionales que deben ser fomentados en tanto representan un potencial para el desarrollo endógeno de las áreas rurales. Es un concepto relativamente nuevo que abarca algunas ideas preexistentes. En los últimos tiempos ha ganado aceptación en algunos foros internacionales, especialmente en la OCDE (1998a, 1998b) y en la FAO (1999). El interés por los valores paisajísticos, naturales y culturales, los retos ambientales de la agricultura, el mantenimiento de asentamientos rurales vivos y la seguridad alimentaria ya figuraban desde hace tiempo como elementos de la política agraria. Sin embargo lo hacían de una forma más o menos desconectada. El principal logro de la noción de multifuncionalidad es haber logrado estructurarlos en un marco teórico consistente.

— El *enfoque territorial* y más horizontal que la nueva política da a la economía rural es multisectorial e integrado, con el objeto de proteger el patrimonio rural y diversificar las actividades de los territorios rurales que permitan crear nuevas fuentes de ingreso y de empleo. El desarrollo armonioso del ámbito rural europeo en su conjunto girará en torno a tres grandes ejes: a) el refuerzo del sector agrario y forestal; b) la mejora de la competitividad de las zonas rurales, y c) la preservación del medio ambiente y del entorno natural.

— Las ayudas al desarrollo rural deben estar orientadas por los principios de *flexibilidad, descentralización, participación y concertación*.

Retengamos aquí una consideración en relación con la pregunta que se planteaba en este apartado: ¿qué lugar para las agriculturas y los agricultores en este nuevo contexto más rural y menos agrario? La respuesta es que, al menos en Europa, seguirán teniendo un papel fundamental. Pese a la gran diversidad y heterogeneidad de agriculturas, puede hablarse de la existencia de un *modelo rural europeo*, del mismo modo que se habla de un modelo social europeo, en contraposición a la existencia de otros modelos imperantes en las agriculturas de los grandes espacios imperantes en los grandes espacios de América del Norte y Australia.

A diferencia del modelo implantado *ex novo* en esos grandes espacios (el *mundo vacío*) los territorios rurales de la llamada «vieja Europa» (el *mundo lleno*), presentan unas características indisociables de una historia de varios milenios. Son territorios que han conocido el paso de varias culturas y formas de ocupación del espacio y cuyo legado máspreciado por la sociedad actual es la gran variedad de paisajes culturales y de expresiones de diversas ruralidades. Por esa razón se defiende, incluso en foros internacionales, la especificidad de un *modelo rural europeo* en el que los territorios tienen significados y valores que trascienden la función estrictamente productiva. La agricultura representa en Europa mucho más que un sector productivo. Los agricultores constituyen un colectivo que aunque sea ya minoritario y poco representativo en el conjunto de la actividad económica, es visto por amplios sectores de la sociedad como nexos con su propia historia, pasada o reciente. También como elemento fundamental para garantizar que muchos territorios, entendidos como producto social, como paisaje cultural o como lugares de expresión identitaria, se mantengan con la vitalidad suficiente, aunque su función fundamental ya no sea, en algunos casos, la de producir alimentos. En este nuevo contexto posindustrial o posproductivista, el

conjunto de la sociedad sigue otorgando a la agricultura y a los agricultores un protagonismo fundamental. La agricultura seguirá ocupando en Europa el lugar central en el conjunto de políticas de desarrollo territorial que sean desplegadas desde diferentes escalas.

Los territorios rurales aumentarán su potencial de *diversificación*. La agricultura seguirá formando parte central de una economía rural crecientemente diversificada. Probablemente persistirán diversas agriculturas: una agricultura industrial, relacionada básicamente con las exigencias de los mercados globales; una agricultura, también comercial, más centrada en la producción y elaboración de productos de calidad para atender la demanda creciente de mercados locales y regionales, y una agricultura «territorial», integrada por explotaciones familiares que poseen una dimensión económica insuficiente y se encuentran en áreas con limitaciones físicas o económicas o tienen un especial valor medioambiental (Regidor, 2000: 110). Unas orientadas al mercado y otra, económicamente marginal, a la que la sociedad asignará otra función prioritaria, mantener vivo el territorio, a partir de la consideración de éste como bien público.

El actual contexto de reducción del número de explotaciones, vía abandono o jubilación sin sucesión, tal vez se incremente en los próximos años. En especial este proceso de reestructuración afectará más intensamente a extensas áreas de agricultura del «Sur». De ahí la necesidad de reforzar los enfoques territoriales para mantener activos territorios especialmente frágiles. Ello aconseja pensar en la necesidad de establecer un **nuevo contrato social** entre agricultores y sociedad que permita reconciliar la ruptura producida entre agricultura y territorio.

El antiguo pacto social, nacido en la posguerra y, en el caso de Europa occidental, elemento central del proyecto europeo a través de la PAC como instrumento, descansaba sobre pilares fundamentales: garantizar la seguridad alimentaria del conjunto de la población y conservar el territorio. A cambio, la sociedad se comprometía a equiparar gradualmente las condiciones de vida y el nivel de renta de los agricultores con respecto a otros sectores sociales. El resultado ha sido que los agricultores europeos han contado con un grado de protección y de compensación de rentas muy elevado. El éxito de la PAC durante las pasadas décadas ha sido tal que su objetivo fundamental (garantizar la seguridad alimentaria) hace décadas que está asegurado. En consecuencia, los objetivos del nuevo pacto social en un contexto posproductivista deben ser otros: *a*) conservar vivo el territorio y con él la memoria colectiva, aunque la producción no tenga como destino prioritario el mercado; *b*) producir de forma más saludable, y *c*) mantener los niveles de producción necesarios pero garantizando que la explotación de recursos responde a criterios de sostenibilidad.

Ello implica un profundo «giro cultural y territorial» nada sencillo de aceptar para ninguna de las partes, como se verá en el apartado siguiente. Requerirá una orientación más decidida de las políticas públicas en esta dirección y una necesaria adaptación de los agricultores al nuevo contexto. De forma específica, la PAC tradicional, sin olvidar la obligación moral aún pendiente con los países recién incorporados de la Europa Central y Oriental y con los agricultores de los países pobres, debe ir orientándose gradualmente hacia una Política Agraria, Agroambiental y Rural Común (PAARC) que refuerce tanto el llamado «segundo pilar» —el desarrollo rural— como la dimensión territorial.

ÍNDICE

<i>Preámbulo</i>	7
CAPÍTULO 1. En las puertas del siglo XXI , por Juan Romero González	11
CAPÍTULO 2. La geografía para el siglo XXI , por José Ortega Valcárcel	25
CAPÍTULO 3. La población mundial , por Joaquín Arango Vila-Belda	55
CAPÍTULO 4. Globalización y nuevo (des)orden mundial , por Juan Romero y Joan Nogué	101
CAPÍTULO 5. Cartografía de los cambios sociales y culturales , por Joan Nogué y Abel Albet	159
CAPÍTULO 6. Globalización y organización espacial de la actividad económica , por Ricardo Méndez Gutiérrez Del Valle	203
CAPÍTULO 7. El proceso de urbanización , por Oriol Nello y Francesc Muñoz	255
CAPÍTULO 8. Los territorios rurales en el cambio de siglo , por Juan Romero y Joaquín Farinós	333
CAPÍTULO 9. Crecimiento insostenible, desarrollo sostenible , por José M. Naredo	395

Juan Romero (coord.)
José Ortega, Joaquín Arango, Joan Nogué, Abel Albet, Ricardo Méndez,
Oriol Nel·lo, Francesc Muñoz, Joaquín Farinós y J. Manuel Naredo

GEOGRAFÍA HUMANA

PROCESOS, RIESGOS E INCERTIDUMBRES EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Diseño de la cubierta: REMOLACHA

1.^a edición: septiembre 2004

© 2004: Juan Romero (coord.), José Ortega, Joaquín Arango, Joan Nogué, Abel Albet,
Ricardo Méndez, Oriol Nel·lo, Francesc Muñoz, Joaquín Farinós y J. Manuel Naredo

Derechos exclusivos de edición en español
reservados para todo el mundo:
© 2004: Editorial Ariel, S. A.
Avda. Diagonal, 662-664 - 08034 Barcelona

ISBN: 84-344-3479-2

Depósito legal: B. 42.139 - 2004

Impreso en España

2004.- HUROPE, S. L.
Lima, 3 bis
08030 Barcelona

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño
de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida
en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico,
químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia,
sin permiso previo del editor.

Ariel