



La agricultura no es sólo  
un sector destinado a la  
producción de bienes  
materiales para la  
alimentación.  
Foto: Vicente González.

# Multifuncionalidad, territorio y desarrollo de las áreas rurales<sup>1</sup>

*Texto:* **Eduardo Moyano Estrada**

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA)

Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

Los temas relacionados con el desarrollo de las zonas rurales han sido objeto de interés social y político desde hace ya varias décadas, poniéndose en marcha iniciativas en forma de planes y programas de actuación, que han tenido relativo éxito en unas áreas y que en otras no han respondido a las expectativas de las políticas en que se inspiraban. Ello ha dado lugar a una ingente literatura en el campo de las ciencias sociales y a intensos debates políticos a nivel internacional (por ejemplo, en el Banco Mundial, en el Banco Interamericano de Desarrollo y en el seno de la Unión Europea). El contenido y orientación de tales políticas ha variado con el tiempo. Una vez consumadas, en unos casos, o abandonadas, en otros, las clásicas políticas de reforma agraria, dirigidas a la redistribución de la propiedad de la tierra como vía para la generación de una clase de medianos agricultores capaz de dinamizar social y económicamente el medio

rural, se puso el énfasis en la modernización de la agricultura como factor de desarrollo. Se apostaría por modernizar las explotaciones agrarias y mejorar el aprovechamiento de los factores de producción gracias al avance de la ciencia agronómica y la tecnología (revolución verde), pensando que ello contribuiría a generar empleo y riqueza y a integrar el sector de la producción en el sistema agroalimentario.

Más tarde, se comprobó que, para tener éxito en esas políticas de modernización, no bastaba con invertir recursos económicos e introducir cambios en los sistemas productivos, sino que era preciso disponer de una población bien formada (capital humano) para asimilar los nuevos métodos productivos y de un sistema institucional eficiente (institucionalidad) para crear las infraestructuras necesarias en el medio rural y para garantizar a la población el acceso a la educación y la formación profesional, poniendo a

---

1. Una primera versión de este artículo se presentó en la XLVII Reunión Científica de la SEEP (Sociedad de Estudios sobre los Pastos), celebrada en Córdoba, el 21 de abril de 2008. Ampliada fue la base de la conferencia impartida por el autor en el curso de la UIMP en La Magdalena, celebrado el 12 de septiembre de 2008.



los ciudadanos en condiciones de aprovechar las oportunidades que se le presentaba en el marco del proceso modernizador. A todo ello se le añadiría el convencimiento de que no basta con tener un buen capital productivo y un elevado capital humano para tener éxito en las políticas de desarrollo rural, sino que es necesario también contar con una red de relaciones sociales basadas en la confianza (capital social) a fin de emprender estrategias más avanzadas de acción colectiva en beneficio de la comunidad.

Todos estos cambios en el modo de percibir los problemas del desarrollo de las zonas rurales han conducido a sustituir el enfoque sectorial, inspirado en una lógica agrarista (la primera PAC sería el modelo ideal de este enfoque), a otras basadas en un enfoque integral y en una lógica orientada al territorio (la iniciativa Leader sería un buen ejemplo). Tras dos décadas de experiencia en esta materia, y tras comprobar cómo se ha producido una disociación entre, de un lado, las políticas de desarrollo rural diseñadas desde el enfoque agrarista y, de otro, las basadas en el enfoque territorial, se ha abierto paso una perspectiva-síntesis de ambas (agroterritorial) que tiene en el concepto de multifuncionalidad su eje fundamental (el nuevo reglamento FEADER es un buen ejemplo) y que considera necesario integrar la agricultura y el territorio como elementos relevantes para el desarrollo de las áreas rurales.

### **Los territorios rurales como bienes públicos**

El avance de un enfoque agroterritorial a la hora de formular las políticas de desarrollo se explica por varias razones. La primera de ellas se refiere al reconocimiento de que el desarrollo de la agricultura, aún siendo considerado un factor necesario para la generación de riqueza y empleo en el medio rural y como soporte material para la conservación de los espacios naturales, no es suficiente para mantener un tejido social vivo y dinámico en muchas zonas rurales, debiéndose utilizar otros recursos endógenos y exógenos para revitalizar áreas donde la actividad agraria encuentra

Las nuevas políticas de desarrollo rural están desplegando en la población demandas de uso y disfrute de los territorios rurales como espacios recreativos y de ocio. La Hiruela. Foto: Vicente González.

## Los cambios en el modo de percibir los problemas del desarrollo de las zonas rurales han conducido a sustituir el enfoque sectorial, inspirado en una lógica agrarista, a otros basadas en un enfoque integral y en una lógica orientada al territorio

dificultades para desarrollarse de forma plena. Una segunda razón radica en la toma de conciencia de que la agricultura no es sólo un sector destinado a la producción de bienes materiales (fundamentalmente, materias primas con fines alimentarios) y orientada a la obtención de beneficios económicos en el mercado, sino que es una actividad que tiene importantes implicaciones sociales, culturales y ecológicas sobre el territorio circundante. En unos casos, en forma de efectos positivos (generación de empleo y riqueza, construcción de identidades colectivas, configuración de patrimonios culturales, creación de nuevas formas paisajísticas, producción de energía, fijación de CO<sup>2</sup>,...). En otros casos, en forma de externalidades negativas cuyas consecuencias sobre el hábitat, el medio ambiente y el paisaje, son evidentes, aunque algunas de ellas puede que no se aprecien de forma inmediata, sino en las generaciones futuras (pérdida de biodiversidad, contaminación de las aguas subterráneas por nitratos, emisión de gases de efecto invernadero en las granjas, contaminación de las aguas superficiales por vertidos de residuos agrícolas,...). De este modo se recupera el viejo principio de la función social de la propiedad de la tierra (utilizado para legitimar las política de expropiaciones) extendiéndolo a lo que puede verse como el principio de la función social de la agricultura; se trasciende así el ámbito meramente productivo y mercantil de la actividad agraria y se les da legitimidad a las acciones públicas destinadas a limitar el dominio pleno del agricultor sobre la explotación de la que es propietario. Finalmente, podría citarse como tercera razón el avance de los valores postmaterialistas en las sociedades modernas, desplegando en la población demandas de uso y disfrute de los territorios rurales como espacios recreativos y de ocio. En el marco de esos valores, se considera que los

espacios y los territorios rurales son bienes de interés general que merecen protección por parte del Estado y que exigen políticas destinadas a regular su uso y explotación por parte de los ciudadanos a título particular.

Todo ello conduce a considerar los territorios rurales como bienes públicos, en la medida en que forman parte del patrimonio general de la sociedad. Son bienes cuyo valor para el conjunto de la sociedad es de tal calibre, que el Estado debe ocuparse de regular su uso y explotación, con el objetivo de potenciar las externalidades positivas y reducir las posibles externalidades negativas que pudiera tener el aprovechamiento con fines privados de tales bienes. Tal es el caso de los programas de protección de espacios naturales como la Red Natura 2000 (mediante la directiva europea Habitats, por ejemplo) y las políticas nacionales de parques naturales, que llevan incorporados programas de desarrollo sostenible y que suponen importantes limitaciones a su explotación y uso.

Es precisamente con el objetivo de proteger esos bienes territoriales, regulando su aprovechamiento y modulando la utilización de los recursos naturales por parte de los agricultores y otros grupos sociales, que se introduce en las nuevas políticas de desarrollo rural una orientación agrotitorial, en la que agricultura y territorio aparecen entrelazados como elementos fundamentales para el desarrollo de las áreas rurales. En esas nuevas políticas, el principio de la multifuncionalidad emerge como eje en torno al cual se vertebran y articulan las distintas actuaciones públicas y privadas. Tal planteamiento parte de la idea de que no es posible alcanzar un desarrollo sostenible de los territorios rurales en tanto que bienes públicos si no va acompañado ese desarrollo de un impulso de la agricultura y la ganadería, dadas sus importantes implicaciones no sólo económicas, sino sociales y ambientales.

En este trabajo voy a exponer, en primer lugar, el concepto de multifuncionalidad como eje de las nuevas políticas de desarrollo rural, mostrando cómo en ese concepto se articula la doble dimensión agraria y territorial que es hoy la base en la que se apoyan tales políticas. En segundo lugar, analizaré cómo se ha incorporado este concepto en la Política Agraria Común (PAC) europea, tanto en su dimensión agraria, como territorial. En tercer lugar, analizaré la convergencia de ambas dimensiones en el nuevo Reglamento europeo de Desarrollo Rural (FEADER). Finalizaré con unas reflexiones a la luz del llamado “chequeo médico” de la PAC y la reciente integración de las competencias agrarias y ambientales en el nuevo ministerio español de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

**La agricultura no es sólo un sector destinado a la producción de bienes materiales y orientada a la obtención de beneficios económicos en el mercado, sino que es una actividad que tiene importantes implicaciones sociales, culturales y ecológicas sobre el territorio circundante**

### **El concepto de “multifuncionalidad”**

El concepto de “multifuncionalidad” viene siendo utilizado con frecuencia desde hace diez años, habiéndose extendido tanto en la opinión pública, como en los medios de comunicación y en la agenda política. Si consultamos el Agrobarómetro de Andalucía del año 2007<sup>2</sup>, observamos que más de la mitad de los andaluces identifican ya el mundo rural con elementos no relacionados con la agricultura, sino con el medio ambiente, el paisaje, la salud, el ocio o la vida buena. Además, observamos también que más de la mitad de la población atribuye a la agricultura funciones

---

<sup>2</sup> El Agrobarómetro de Andalucía es una encuesta anual que realiza desde 2005 el IESA-CSIC financiada por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. En esa encuesta se pulsa la opinión de los andaluces sobre temas relacionados con la agricultura y el medio rural, valorando sus actitudes hacia los territorios rurales y sus opiniones respecto a las políticas públicas.

distintas de la producción de alimentos, y se manifiesta de acuerdo con la continuidad del apoyo a los agricultores siempre que las ayudas agrícolas vayan acompañadas del compromiso de respetar el medio ambiente, de utilizar de forma adecuada los recursos naturales, de ahorrar agua, o de contribuir a la preservación del paisaje y la conservación del patrimonio cultural.

En la agenda política, la multifuncionalidad atraviesa hoy gran parte del discurso político y sindical, utilizándose como argumento para defender el modelo agrícola europeo ante los ataques de los que se proponen dismantelarlo, sean los grupos ecologistas, sean las ONG ocupadas en la sensibilización sobre los problemas de la pobreza en el mundo subdesarrollado, sean los países exportadores agrupados en el G30 dentro de la Organización Mundial del Comercio. Podría decirse que la noción de “multifuncionalidad” tiene hoy un efecto similar a la noción de “desarrollo sostenible” que tanto se extendió en los años 80 y 90, y que sirvió para abrir el debate sobre los efectos ambientales del modelo de desarrollo y, más particularmente, de la agricultura intensiva. Al hablar de multifuncionalidad, hay que distinguir dos acepciones: una acepción agraria, más restringida (que se refiere a la multifuncionalidad de la agricultura), y otra acepción territorial, más amplia (referida a la multifuncionalidad del territorio rural).

En su acepción agraria, la multifuncionalidad es considerada un atributo de la agricultura, reconociéndosele a este sector su capacidad para desarrollar múltiples funciones en el ámbito productivo, más allá de su clásica función de producir alimentos: materias primas para la industria textil, productos para la fabricación de fármacos, cultivos agroenergéticos,... Se utiliza el principio de la multifuncionalidad agraria con diversos fines: para justificar la inclusión de las ayudas a la agricultura en la “caja azul” de la OMC; para fundamentar una nueva profesión de agricultor (polivalente, multifuncional), o bien para reestablecer el nexo de unión entre la actividad que se desarrolla en las explotaciones agrarias y el territorio circundante (recuperándose así

la dimensión territorial de la agricultura, tan abandonada en la etapa álgida de los modelos intensivos y especializados).

En lo que se refiere a su acepción más amplia, la multifuncionalidad se considera un atributo no de la agricultura, sino del territorio: son multifuncionales los territorios y los espacios rurales (haya o no en ellos agricultura). El principio de multifuncionalidad territorial se viene utilizando para formular programas de desarrollo rural basados en la diversificación de actividades y en el aprovechamiento de la variedad de funciones que puede cumplir el territorio en relación con el medio ambiente, el paisaje, la biodiversidad, el ocio o el patrimonio cultural. Un buen ejemplo de ello son los programas Leader, que tanto éxito han tenido en el mundo rural europeo en sus quince años de aplicación.

### **La multifuncionalidad en las políticas agrarias y rurales**

Tanto en su acepción agraria, como en su acepción territorial, la multifuncionalidad ha traspasado el ámbito discursivo, para ser el eje sobre el que giran las nuevas orientaciones de las políticas agrarias y rurales en Europa y en otras áreas del mundo (como Japón). La figura francesa de los “contratos territoriales de explotación”, el programa agroambiental de la UE, el Reglamento Europeo de Desarrollo Rural (FEADER), la última reforma de las OCM (desacoplando parcial o totalmente las ayudas e introduciendo el principio de ecocondicionalidad), o la nueva Ley española de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, son ejemplos de instrumentos políticos inspirados en el principio de la multifuncionalidad.

Asimismo, nuevos sistemas de producción agraria, como la agricultura de conservación o la producción integrada, son acreedoras de un enfoque multifuncional que busca modelos más sostenibles de agricultura.

Detrás del concepto de Multifuncionalidad hay una nueva forma de concebir la modernidad en el ámbito de la agricultura, siendo hoy

medida con criterios muy diferentes a los de antaño: pluriactividad, diversificación y eficiencia productiva (valorando los costes económicos, sociales, ecológicos y paisajísticos, de la actividad agraria); uso óptimo de los recursos naturales (suelo y agua); utilización racional y sostenible de fertilizantes y pesticidas; equidad, utilidad pública y corresponsabilidad en la concesión de las ayudas a la agricultura.

Pero también hay una nueva forma de concebir la profesión de agricultor y la función de los técnicos que le asesoran. Hoy, ser un buen agricultor o un buen ingeniero agrónomo es algo muy distinto de lo que se esperaba de él en las etapas dominantes del modelo productivista: no se mide ya en términos



El concepto de multifuncionalidad considera necesario integrar la agricultura y el territorio como elementos relevantes para el desarrollo de las áreas rurales. Foto: Roberto Anguita

de obtener los mayores rendimientos agrícolas y ganaderos en la explotación, sino en términos de encontrar el modo de gestionar de forma eficiente los recursos disponibles.

En su acepción agraria, el principio de la multifuncionalidad recupera de algún modo elementos típicos de la agricultura tradicional, elementos que habían acompañado siempre a la agricultura antes del proceso de modernización. Puede verse, por tanto, como una especie de revival que nos retrotrae a las etapas previas a la Revolución Verde, donde la agricultura era multifuncional en sus

actividades y orientaciones productivas.

La agricultura tradicional era, en efecto, un sistema agro-ganadero-pastoril plenamente integrado en el territorio y autosuficiente en términos de gestión: se utilizaban como abono nutrientes orgánicos procedentes de los animales de tiro o del ganado de cebo; a la ganadería se le alimentaba precisamente con piensos elaborados con lo recolectado en cada cosecha, y la siembra se hacía con semillas producidas en las propias explotaciones. Además, la actividad del agricultor y su familia no se centraba sólo en las actividades productivas de la explotación, sino en actividades de tipo artesanal en el ámbito doméstico y en actividades de limpieza y uso del territorio

posibilitar la consolidación de un modelo especializado e intensivo de agricultura, abierto a los mercados y guiado por una lógica basada en la eficacia productiva y la maximización de beneficios económicos. Este proceso tiene su correlato en las políticas de modernización que se desarrollan en la década de los años 60 y que propiciarían el avance de un modelo unidimensional de agricultura, especializado en la producción de alimentos, y que tendrá un éxito espectacular en Europa al posibilitar por primera vez en la historia el autoabastecimiento de alimentos básicos, la superación de las hambrunas crónicas y la reducción de la población rural.



circundante (ya sea utilizando el pasto para el ganado, ya sea como fuente de recursos como leña, ya sea para practicar la caza,...)

Era un modelo multifuncional de agricultura donde se había logrado un buen equilibrio entre explotación de los recursos naturales con fines agrícolas y ganaderos, preservación del medio ambiente y conservación de la biodiversidad, y todo ello en una escala de optimización de preferencias, más que de maximización.

La modernización productivista basada en la Revolución Verde rompe ese equilibrio al

## **La PAC**

La PAC contribuyó a ello, pero de un modo paradójico. A veces, cuando analizamos esta política europea caemos en un equívoco al identificarla como el paradigma de una política de modernización guiada por una lógica de productividad, intensificación, especialización productiva y maximización de los rendimientos agrícolas y ganaderos. A ello ha contribuido sin duda el éxito de esta política en sus veinte primeros años, llevando la agricultura europea a

cotas nunca alcanzadas en el comercio mundial y mejorando el nivel de vida de los agricultores. Por ello, las reformas introducidas en la PAC a raíz de 1992, apostando por reducir la intensificación productiva y por abrir paso a un modelo multifuncional de agricultura, fueron valoradas por los grupos agrarios como rupturas con los principios fundacionales de la PAC, como claudicaciones de las autoridades europeas ante los intereses de consumidores, industrias y ecologistas, o como imposiciones de la Organización Mundial del Comercio.

Pero si se analiza la lógica que ha guiado a la PAC desde sus comienzos, allá por finales de los años 50 en la célebre Conferencia de Stresa, nos damos cuenta que en esta política siempre han convivido dos almas: una, productivista y liberal, y otra, ruralista y corporativa. Dos almas, que fueron el resultado de un gran pacto político entre Francia y Alemania, y de un gran pacto social entre, de un lado, los junkers alemanes y los grandes cerealistas del Bassin Parissienne (a los que se unirían más tarde



La agricultura tradicional era un sistema agro-ganadero-pastoril plenamente integrado en el territorio y autosuficiente en términos de gestión. Foto: Roberto Anguita.

## El principio de la multifuncionalidad parte de la idea de que no es posible alcanzar un desarrollo sostenible de los territorios rurales en tanto que bienes públicos si no va acompañado ese desarrollo de un impulso de la agricultura y la ganadería

los grandes agricultores británicos), y de otro, los pequeños productores de carne y leche de la Bretaña y los olivicultores italianos (a los que más tarde se unirían los agricultores de España y Grecia).

El alma productivista y liberal ha conducido a un modelo unidimensional y especializado de agricultura, fuertemente competitivo en los mercados mundiales, y bien integrado con las industrias agroalimentarias a través de estructuras interprofesionales. Por su parte, el alma ruralista y corporativa es la que ha propiciado el mantenimiento de un sistema de protección de las pequeñas explotaciones, poco eficientes en términos económicos y con serias dificultades para competir en el mercado mundial.

Esta doble alma de la PAC es la que ha posibilitado la consolidación de un modelo dual de agricultura, que ha sido una gran fortaleza de la Unión Europea. De un lado, un modelo empresarial, moderno y competitivo, que ha garantizado el potencial exportador de Europa en el mercado mundial; de otro, un modelo territorial, menos competitivo, formado por explotaciones integradas en el territorio y orientado al autoempleo, que ha asegurado gran parte del abastecimiento alimentario de la población y el mantenimiento de un mundo rural vivo y dinámico, evitando el éxodo.

A mediados de los años 80 surgen los primeros síntomas de crisis en este modelo dual de agricultura y comienzan a observarse las primeras fisuras en el pacto social y político que había servido de base a la PAC. La publicación del Libro Verde y del Informe del Mundo Rural, es una confirmación desde la propia Comisión Europea de que las cosas no funcionaban como antes.

Aparece el grave problema de cómo financiar los enormes excedentes agrícolas en leche y carne; surgen las primeras críticas sobre los efectos negativos de la agricultura superintensiva y especializada sobre el medio ambiente; emerge

una nueva generación de ciudadanos europeos impregnados de valores posmaterialistas, que exigen calidad y seguridad a la hora de consumir alimentos y demandan un espacio rural limpio y bien conservado; y se producen cambios importantes a nivel político, como la ampliación a los países europeos del Este, y la entrada de la agricultura en la agenda de liberalización del comercio internacional del GATT, primero, y de la Organización Mundial del Comercio, después.

Todo ello conduciría a un escenario restrictivo, que hará replantearse la continuidad del modelo dual de agricultura propiciado por la PAC. La existencia de más población rural y agraria en la UE tras la ampliación, las exigencias de la OMC para eliminar las ayudas a la producción, la presión de los consumidores y los grupos ecologistas a través de su capacidad de influencia en los medios de comunicación, dará lugar a un gran debate sobre el futuro de la agricultura europea y la necesidad de reformar la PAC.

En ese escenario restrictivo, podían verse dos posiciones claramente diferenciadas. De un lado, la de los grandes empresarios agrícolas, que se habían beneficiado de la PAC, pero que estaban en condiciones de responder con sus propios medios al nuevo escenario de competitividad, de eliminación de las ayudas agrícolas y de apertura de los mercados. Para ellos, encarnados a nivel político-sindical en poderosas organizaciones de productores de ámbito nacional e internacional, la PAC debía desprenderse de su alma ruralista para concentrar sus recursos en mejorar la capacidad productiva de la agricultura europea, elevar sus niveles de competitividad en los mercados mundiales y asegurar el abastecimiento alimenticio de la población. Todo lo demás serían políticas sociales que no deberían interferir en la lógica económica y productivista de una política agraria adaptada a las exigencias del siglo XXI.

De otro lado, estaba la posición de los pequeños agricultores con explotaciones integradas en los territorios y con serias dificultades de competitividad. Para este grupo, encarnado también en organizaciones de tipo sindical de gran capacidad de movilización, su reproducción y supervivencia dependía de que la política europea fuera capaz de asegurarle un nivel de renta adecuado como para merecerle la pena continuar en la actividad y no abandonar sus explotaciones.

Ambos grupos: uno, por razones estratégicas, y otro, de supervivencia, rescatarán el principio de la multifuncionalidad como vía para justificar la continuidad del sistema de ayudas a la agricultura y para impregnar de una nueva fuente de legitimidad la profesión de agricultor. Las organizaciones representativas de las pequeñas explotaciones procurarán, con el objetivo de complementar las menguadas rentas de sus titulares, enfatizar la variedad de funciones que cumple este tipo de explotaciones (muchas de ellas de base familiar y estrechamente

**El principio de multifuncionalidad territorial se viene utilizando para formular programas de desarrollo rural basados en la diversificación de actividades y en el aprovechamiento de la variedad de funciones que puede cumplir el territorio en relación con el medio ambiente, el paisaje, la biodiversidad, el ocio o el patrimonio cultural**

integradas en el territorio): productivas, sociales, ambientales, paisajísticas, ... Por su parte, las organizaciones de tipo empresarial asumirán el principio de la multifuncionalidad como una oportunidad para diversificar actividades en las explotaciones de tipo extensivo y darles a estas explotaciones una imagen de imbricación con el territorio y el paisaje, recuperando así parte de la legitimidad perdida durante la etapa en la que eran identificadas de forma ominosa con el latifundio (en esta línea, se iniciarán interesantes programas de rehabilitación de cortijos y grandes haciendas,



destinadas a la actividad cultural, el ocio y la recreación).

Estas demandas, sobre todo las de las organizaciones de pequeños agricultores, encontrarán eco en la Comisión de la UE, preocupada por las consecuencias que tendrían para el modelo social europeo el abandono de la actividad agraria y el consiguiente éxodo rural si se aplicarán sin cambios las recetas liberalizadoras de la OMC. Había que buscar una justificación para que el apoyo a los agricultores pudiera entrar en la “caja azul” de la OMC, y la Comisión Europea la encuentra en el principio de la multifuncionalidad.

La reforma McSharry de 1992, la Agenda 2000 y la reforma Fischler de 2003, son las bases sobre las que se pretende construir un nuevo pacto social y político (entre los intereses de los empresarios agrícolas y los de las explotaciones de tipo familiar) bajo el eje de la multifuncionalidad. Para ello se estructura la PAC en dos pilares: el primero, para la regulación de los mercados, guiado por una lógica unidimensional y productiva, y el segundo (denominado equívocamente “desarrollo rural”), para la mejora de las estructuras agrarias, guiado por una lógica multifuncional.

En ese nuevo escenario, se aprueba el programa agroambiental y se pone en marcha un nuevo sistema de ayudas a los agricultores, que irá tendiendo a su desacoplamiento respecto de la producción y a la introducción de criterios de condicionalidad ambiental.

En lo que se refiere a la multifuncionalidad territorial, la Comisión Europea, paralelamente a las reformas de la PAC, despliega, a principios de los años 90, una iniciativa para la promoción del desarrollo en las zonas rurales europeas, basándose en una lógica territorial (no agraria) y en una filosofía integral y ascendente, a diferencia de la PAC, que era una política sectorial y descendente.

## **La iniciativa Leader**

Surge así la iniciativa Leader, en el que se da protagonismo a la sociedad civil organizada en grupos de desarrollo rural extendidos por todo el territorio europeo. Esta iniciativa se inspiraba

claramente en el principio de la multifuncionalidad en su acepción no agraria, sino territorial. Se apuesta por la diversificación de actividades y por el aprovechamiento de la diversidad de recursos endógenos existentes en el medio rural: naturaleza, paisaje, patrimonio cultural, ... No es la agricultura, sino el territorio el que se concibe como un espacio multifuncional que debe servir de base para el desarrollo de las zonas rurales.

Dadas las características de esta iniciativa (territorial, ascendente y participativa), encontró un rápido apoyo en las entidades políticas locales y en las organizaciones de la sociedad civil, pero su éxito varió mucho de unas áreas rurales a otras, según el nivel de las infraestructuras, el grado de formación, el nivel de vertebración social y el grado de institucionalidad. Existen ya datos sobre el balance de la iniciativa Leader (en sus tres periodos: I, II y Plus), que arrojan luz acerca de los factores explicativos de sus resultados.

Sea como fuere, y a los efectos del hilo argumental de este artículo, interesa destacar cómo se produce en las dos últimas décadas la coexistencia de dos tipos de políticas de desarrollo de las zonas rurales de la UE: de un lado, la PAC, dirigida a los agricultores, para aprovechar el potencial de la agricultura en su doble dimensión productiva y multifuncional; y de otro lado, la iniciativa Leader, inspirada en un enfoque territorial y dirigida a la población rural en su conjunto.

Haciendo balance de ese periodo, se observa una clara disociación entre ambas políticas, disociación que venía dificultando el aprovechamiento conjunto de la potencialidad agraria y territorial de las áreas rurales: los agricultores, interesados sólo en la PAC; y la población rural no agraria ocupada sólo en las iniciativas Leader y poco sensibles a los temas relacionados con la agricultura.

El reglamento FEADER: una apuesta por la integración

El Reglamento europeo 1.698/2005 de Desarrollo Rural, que crea el FEADER, pretende evitar que se haga aún mayor la brecha entre la agricultura y el territorio, apostando por la integración de las dos dimensiones de la multifuncionalidad: la agraria y la territorial. Lo que hace realmente el Reglamento es ampliar el segundo pilar de la PAC, integrando en él ambas dimensiones.

En el Primer Eje y parte del Segundo Eje se integra la dimensión agraria de la multifuncionalidad, a través de acciones como la modernización de explotaciones, la mejora de regadíos o el programa agroambiental. Mientras que la dimensión territorial se integra en acciones como la red Natura 2000 (que forma parte del Segundo Eje) o la diversificación de actividades (que es la base del Tercer Eje). Se crea además la figura de los “contratos territoriales de explotación” como vía para hacer factible en la

**Más de la mitad de la población andaluza atribuye a la agricultura funciones distintas de la producción de alimentos, y se manifiesta de acuerdo con la continuidad del apoyo a los agricultores siempre que las ayudas agrícolas vayan acompañadas del compromiso de respetar el medio ambiente, de utilizar de forma adecuada los recursos naturales, de ahorrar agua, o de contribuir a la preservación del paisaje y la conservación del patrimonio cultural**

práctica el nexo de unión entre la explotación agraria y el territorio circundante. La aplicación del Reglamento en España se está llevando a cabo mediante la siguiente secuencia: aprobación del Plan Estratégico Nacional (donde se hace un diagnóstico de la situación de la agricultura y el medio rural español, y se marcan las prioridades de actuación); elaboración del Marco Nacional de Desarrollo (en el que se fijan directrices horizontales para guiar las acciones de desarrollo en los distintos territorios), y aprobación por la Comisión Europea del Programa Nacional de Desarrollo (como resultado de los 17 programas regionales elaborados por los gobiernos de las Comunidades Autónomas). La realidad de la aplicación ha significado tensiones en varios niveles. Primero, en el nivel de la Administración central, entre los ministerios de Agricultura y Medio Ambiente por el asunto de la Red Natura 2000 y por el tema de la modernización y mejora de los regadíos agrícolas, tensión que se ha trasladado al nivel regional entre las Consejerías

de esas mismas áreas de competencia. La realidad es que se ha manifestado una seria divergencia entre los planteamientos de los departamentos de Agricultura, más orientados al aprovechamiento productivo de los territorios rurales, y los planteamientos más conservacionistas de los de Medio Ambiente.

Esa tensión ha ido acompañada de otra confrontación entre grupos de intereses. Por un lado, entre organizaciones agrarias y redes de desarrollo rural, para volcar a favor de la agricultura o del territorio las ayudas del reglamento FEADER, y por otro lado, entre esas mismas organizaciones agrarias y los departamentos y grupos ambientalistas, por el tema de la gestión de los espacios protegidos integrados en la red Natura 2000. Valga como ejemplo la confrontación por la gestión de las áreas ZEPA (de especial protección de aves, en el marco de la directiva Aves), o la protesta de los cazadores y agricultores en Madrid contra la Ley de Protección de la Biodiversidad impulsada por el Ministerio de Medio Ambiente.

A la luz de cómo han quedado los programas regionales de desarrollo rural, cabe afirmar que los intereses agrarios han salido victoriosos de la disputa con las redes de desarrollo rural por los recursos del FEADER, por cuanto que se ha multiplicado por cinco el porcentaje destinado al Primer Eje (que es como recordarán el de la dimensión agraria de la multifuncionalidad). Como compensación se ha aprobado la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, que se inspira totalmente en una lógica territorial, creando la figura de los “contratos territoriales de zonas rurales”, pero que habrá que esperar a su desarrollo normativo para hacer una valoración.

## **Reflexiones finales**

La multifuncionalidad se ha extendido en la opinión pública y en la agenda política, tal como ponen de manifiesto las últimas orientaciones de la PAC y de las políticas de desarrollo rural. Sin embargo, las tensiones entre grupos agrarios, grupos rurales y grupos ambientales, nos hace

dudar de que realmente pueda darse una adecuada integración entre las dos dimensiones de la multifuncionalidad.

La integración de las competencias agrarias y ambientales en un solo Ministerio, tras la constitución del nuevo gobierno socialista, parece ser una forma de dar vía de solución a las tensiones entre los departamentos de Agricultura y Medio Ambiente, apostando por una gestión integrada de las relaciones entre agricultura, territorio y medio ambiente. En mi opinión es una decisión audaz, en línea con lo que se percibe en otros países (como Reino Unido), donde se reduce la fuerza de los dos lobbies (agrario y ambientalista) al bajar el nivel de su interlocución política (ahora su interlocutor ya no será el ministro del ramo, sino un secretario de Estado o un director general).

Unas últimas reflexiones sobre el escenario internacional. Una mirada a las últimas tensiones en los mercados mundiales por los problemas del abastecimiento de productos básicos (ocasionados por el tema de los cultivos agroenergéticos, pero también por el desarrollo de las clases medias demandantes de alimentos en países emergentes como China y la India), nos hace pensar que el actual escenario es bastante restrictivo para el avance del principio de la multifuncionalidad en el conjunto de la política agraria y rural europea. Me da la impresión de que se producirá una reactivación de la dimensión productiva de la agricultura como forma de asegurar el abastecimiento de la población europea, y que ello conllevará una eliminación de las trabas (ambientales sobre todo) que ahora limitan el potencial del sector agrario europeo. Tendremos ocasión de comprobarlo en el llamado “chequeo médico” que se le hará a la PAC en este año 2008.

La UE necesita tanto de un sector agrario moderno y competitivo, orientado al mercado mundial, como un sector de agricultura integrada en el territorio y guiado por el principio de la multifuncionalidad. Asimismo, necesita potenciar los aspectos multifuncionales de los territorios para que el mundo rural continúe vivo y dinámico, y siga resultando atractivo para el conjunto de la sociedad. **a**