

Ayer y hoy en la agricultura de montaña

LA NECESIDAD DE UN TRATO ESPECIAL

JULIÁN RODRÍGUEZ BLANCO. Dirección General de Desarrollo Rural. MAPA



Los déficits y problemas específicos de las Zonas de Montaña han merecido atención tanto desde la legislación como desde el diseño de programas de desarrollo. Pero como recoge un dictamen del Consejo Económico y Social Europeo, no existe ninguna política europea estructurada respecto a los territorios de montaña, con medidas que se apliquen exclusivamente a estas zonas.

Los tradicionales problemas de la economía de montaña se han agudizado: pérdida de población, masculinización, superficies y entidades de población abandonadas, falta de recursos.

Foto: Carlos Sanz

“Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles. Con el mismo fin se dispensará un trato especial a las zonas de montaña”.

Constitución Española. Artículo 130

La legislación española sobre agricultura de montaña en el marco jurídico post-constitucional se basa en la Ley 25/1982 de 30 de junio de Agricultura de Montaña (LAM).

Esta ley elaborada y aprobada en un contexto temporal coincidente con el proceso de transferencias a las recién creadas Comunidades Autónomas y en pleno periodo de pre-adhesión a la Unión Europea establece tres objetivos fundamentales para el desarrollo de las Zonas de Montaña:

■ Conservación, utilización, explotación y defensa del medio físico.

■ Mejora del hábitat rural.

■ Incremento de las rentas de las familias que viven y trabajan en las Zonas de Montaña.

La LAM pasa por ser la primera norma jurídica que aborda la problemática de las Zonas de Montaña desde una perspectiva integral. De hecho se empiezan a manejar conceptos como los de la pluriactividad de la unidad familiar, desarrollo sostenible, perspectiva integradora, desarrollo multisectorial, diversidad y complementariedad, acción común de las administraciones implicadas, e incluso participación de la población montañesa en los programas de desarrollo.

Surgen las Asociaciones de Montaña, como entes jurídicos integradores del tejido socioeconómico de las Zonas de Montaña al objeto de definir la problemática, participar en la búsqueda de soluciones, apoyar iniciativas y cumplir con el precepto del desarrollo endógeno. La participación de la población se considera imprescindible.

Los instrumentos básicos para el planteamiento y desarrollo de programas para las Zonas de Agricultura de Montaña fueron los Programas de Ordenación y Promoción de Recursos Agrarios de Montaña (PROPRM) y los Convenios por los que se fijaron las aportaciones y responsabilidades de cada una de las administraciones públicas afectadas en la ejecución de los programas.

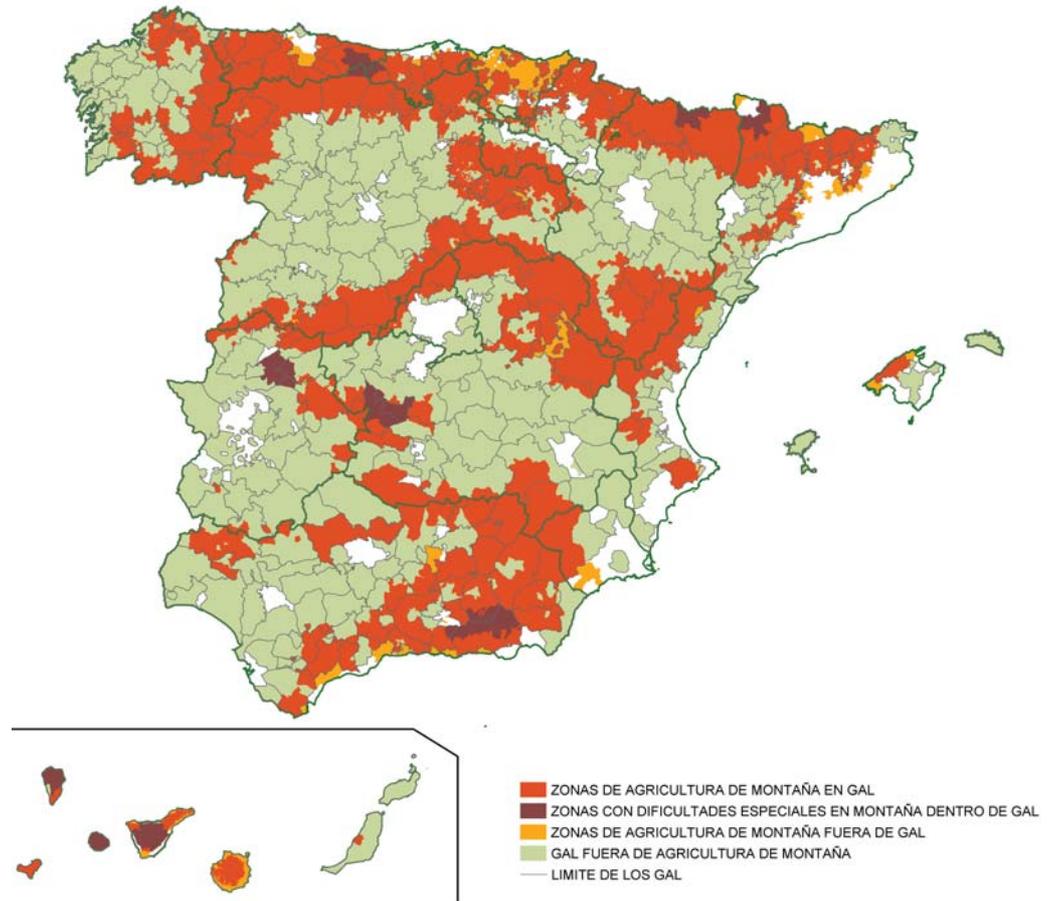
Cada Comunidad Autónoma en el uso de las competencias recogidas en su Estatuto de Autonomía y en el periodo 1983-86 establece su propia legislación de Agricultura de Montaña. Básicamente se trata de delimitar Zonas de Agricultura de Montaña (ZAM) con el objeto de establecer PROPRM que se iniciaron, con carácter piloto, en determinadas zonas.

Así surgieron al final de los años 80 verdaderos programas de desarrollo rural integral, ambiciosos, que pretendían atender todos los déficits estructurales y socioeconómicos de las zonas en cuestión. Con distintos grados de desarrollo se crearon los Comités de Coordinación de diferentes zonas, que no en todos los casos concretaron la definición y/o desarrollo del correspondiente PROPRM.

Las zonas de montaña representan el 30% del territorio de la Unión Europea y en ellas viven 30 millones de habitantes

Más de veinte comarcas españolas llegaron a constituir el Comité de Coordinación de la ZAM.

La reforma de los Fondos Estructurales (Acta Única) de 1988 y la consecuente definición del Marco Comunitario de Apoyo para el periodo 89-93, se tradujo en Programas Operativos Integrados e Iniciativas Comunitarias (aparece LEADER en 1991) sin que la economía de



montaña tenga una consideración especial. Es verdad que determinados aspectos se integran en la programación ordinaria como fueron la Indemnización Compensatoria en Zonas de Montaña e Inversiones Colectivas. En algunos programas dirigidos a la mejora de la eficacia de la estructura de las explotaciones agrarias o incorporación de jóvenes e incluso en acciones de transformación y comercialización o agricultura de grupo se incrementaron los porcentajes de ayuda de determinados proyectos ubicados en Zonas de Montaña.

El futuro de la montaña

La realidad de los hechos ha demostrado que el desarrollo de una comarca de montaña exige un esfuerzo de programación y de desarrollo en un marco jurídico y económico que en el momento actual parece insuficiente.

■ Por un lado los tradicionales problemas de la economía de montaña se han agudizado: prosigue la pérdida de población, masculinización, superficies y entidades de población abandonadas, falta de recursos, escasa dinamización del tejido socioeconómico, etc.

■ Por otro, en todos los programas de desarrollo rural contenidos en los Marcos Comunitarios

La montaña atesora recursos singulares. Estrella de las Nieves, endemismo de Sierra Nevada.

Foto: Carlos Sanz



de Apoyo, la montaña no ha tenido una consideración singular sino que su especificidad se ha traducido en las medidas de acompañamiento de la PAC (Indemnización Compensatoria) y en incremento de porcentajes de ayuda en determinadas acciones sectoriales.

El dictamen del Consejo Económico y Social Europeo de 14 de marzo de 2003 relativo al “Futuro de las Zonas de Montaña en la Unión Europea” reconoce que “pese a la existencia de un conjunto de medidas comunitarias que se destinan, o más bien incluyen a la montaña, no existe por el momento ninguna política estructurada respecto a los territorios de montaña, formada por medidas que se apliquen exclusivamente a esas zonas como consecuencia del reconocimiento de sus características y que responda a una estrategia deliberada global y coherente”.

El propio dictamen reconoce que para elaborar una política europea de la montaña que sirva de modelo es necesario:

- Idear una visión común de las Zonas de Montaña.
- Desarrollar una estrategia basada en la compensación de los obstáculos insalvables, reducción activa de los obstáculos (dotación de infraestructuras, nuevas tecnologías de información y comunicación), ayudas de finalidad regional (régimen especial para las PYMES de montaña).
- Protección de los territorios de montaña mediante políticas dirigidas a prevenir riesgos naturales.
- Valorización de la identidad y de las bazas de las Zonas de Montaña, potenciando la imagen positiva de la montaña y valorizar la calidad y originalidad de los productos locales: agroalimentarios, artesanales y turísticos, mediante la denominación de origen protegida.
- Contribuir a la cooperación entre Zonas de Montaña.
- Armonizar y simplificar las condiciones del ejercicio de la pluriactividad.

- Favorecer los servicios de proximidad para las empresas.

- Convertir la política para las Zonas de Montaña en un modelo de desarrollo sostenible y equitativo.

En definitiva la programación para las Zonas de Montaña requiere un enfoque singular en las políticas comunitarias y nacionales, adoptando excepciones o programas específicos en cada uno de los objetivos de los Fondos Estructurales.

Probablemente sea necesario redefinir el marco jurídico que regule el desarrollo de la economía de montaña y considerar en la programación para las ZAM el carácter integral de su desarrollo, abundando en el planteamiento multidisciplinar, considerando en cada caso y, en función de los recursos, las iniciativas de financiación pública (educación, sanidad, infraestructuras y dotación de servicios a los núcleos de población, vivienda, transportes y comunicaciones, etc.) y de financiación participada por emprendedores montañeses, prestando especial atención a la diversificación de la economía de montaña en actividades agrarias y en actividades vinculadas a otros sectores de la economía. 🍷

LA MONTAÑA Y LEADER

De los 53 programas comarcales, gestionados por otros tantos Grupos de Acción Local, que desarrollaron la primera Iniciativa Comunitaria LEADER, tres tuvieron como promotores a las organizaciones o Asociaciones vinculadas a la economía de Montaña:

- Comité de Coordinación de la Zona de Oscos-Eo (Principado de Asturias).

- Asociación Salmantina de Agricultura de Montaña (Sierras de Bejar y Francia).

- Patronato Madrileño de Áreas de Montaña.

En otras Zonas se creó un ente jurídico basado en la experiencia adquirida en el desarrollo del PROPROM:

- Serranía de Cuenca.

- Montañas y Valles Alaveses.

- Montaña Palentina.

- Alto Palancia-Alto Mijares (Comunidad Valenciana).

- Pinares-El Valle (Soria-Burgos).

En general tanto LEADER como LEADER II se han desarrollado en comarcas rurales de los macizos montañosos destacando la concentración de Grupos en el Sistema Ibérico, Pirineos, Sierras de los Sistemas Bético y Penibético, y de la Cornisa Cantábrica.