

# REFORMAS COMUNITARIAS Y DESARROLLO RURAL EN LAS REGIONES MEDITERRANEAS DE LA COMUNIDAD

Por  
TOMAS GARCIA AZCARATE y DIRK AHNER (\*)

## I. INTRODUCCION: UN MARCO DE REFERENCIA COMUNITARIO

**E**N su 30.º aniversario, la Comunidad Europea ha reiniciado sus trabajos: ampliación a España y Portugal, realización del gran mercado interior y creación de un espacio rural económico europeo, reforma de la Política Agrícola Común, reforma de las políticas estructurales comunitarias, consolidación de su situación financiera a medio plazo, etc. Estas reformas en curso y las anunciadas condicionarán, a veces en gran medida, los proyectos de regadío, sus posibilidades de realización y de éxito económico. Este impacto se hace más evidente si no nos limitamos a las superficies actualmente regadas, y tenemos en cuenta, asimismo, las posibilidades de ampliación que todavía se ofrecen en las regiones mediterráneas en casi todas las zonas.

En estas regiones, el regadío siempre ha sido y sigue siendo una condición esencial para el desarrollo agrario y, en consecuen-

---

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 143 (enero-marzo 1988).

(\*) Administrador y Administrador Principal de la C.E.E. respectivamente.

cia, para el desarrollo rural. constituye, asimismo, un medio privilegiado de lucha contra la desertización (1).

En el ámbito agrario, el regadío implica, ineludiblemente, la intensificación y una extensión de la producción. Ante una producción agraria comunitaria ya excedentaria para muchos productos, la cuestión de las salidas se planteará, por tanto, muy rápidamente. ¿Abrirá la creación de un espacio económico europeo con un gran mercado común nuevas perspectivas a este respecto? ¿Permitirá a las distintas regiones aprovechar más que en el pasado sus ventajas comparativas? ¿Estarán las regiones mediterráneas bien equipadas para sacar provecho de ellas?

En el presente artículo no se pretende analizar en detalle estas cuestiones, ni dar una respuesta más o menos definitiva. Su objetivo es mucho más modesto: se trata de esbozar un marco de referencia comunitario para la reflexión sobre el papel y las perspectivas del regadío en las regiones mediterráneas.

## II. LA POLITICA AGRICOLA: UNA REFORMA INELUDIBLE

Costosos excedentes estructurales, crecientes desigualdades internas, relaciones internacionales conflictivas: la agricultura europea, incluso la mundial, se encuentra ante un desafío de ajuste sin precedentes, que hace ineludible una reforma de la política agrícola.

La reorientación agraria está siendo objeto de debate tanto en los grandes recintos internacionales como en la Comunidad. Hasta ahora, el debate ha estado ampliamente dominado por los problemas del control de la producción y del gasto agrario, así como por las inquietudes que dicho control suscita. Este enfoque del problema es, ciertamente, comprensible, dada su urgencia, pero es, sin embargo, muy parcial. La reforma de la política agrícola es también una oportunidad que debe aprovecharse para evitar en el futuro algunos errores del pasado y abrir perspectivas verdaderamente nuevas.

---

(1) Véase Allayé y cols. (1984).

En el caso de muchos productos, la política de precios, de mercado y de estructuras agrarias no puede seguir siendo una política dirigida, como en los años 1960 y 1970, al aumento de la producción, sino que debe ser, ineludiblemente, una política de ajuste de la oferta a la demanda. El sostenimiento de los mercados agrarios será menor, tanto por una política de precios restrictiva como por la flexibilización del sistema de garantías.

En los últimos diez o quince años, la P.A.C. se encontraba ante una tarea prácticamente imposible: con un mismo instrumento de base —la política de precios— debía alcanzar objetivos cada vez más divergentes, en particular:

- Un objetivo económico de coordinación de los mercados (estabilizar los mercados, evitar los excedentes, etc.).
- Un objetivo social de promoción de una renta equitativa para los agricultores.

Ahora bien, una vez alcanzada la autosuficiencia en numerosos sectores agrarios (leche, cereales, carne, vino, etc.), la utilización simultánea de los precios para coordinar los mercados y para promover las rentas había de conducir, necesariamente, a resultados cada vez menos satisfactorios...

Tanto más cuanto que el sostenimiento a través de los precios se aplica de forma uniforme a situaciones agrarias, incluso tipos de agricultura, muy diferentes. Esta diversidad estructural del mundo rural en la Comunidad se ha visto fuertemente intensificada por las sucesivas ampliaciones.

Ahora bien, toda política de sostenimiento que, ante dicha diversidad estructural, económica y social, deba contemplar medios más o menos ficticios, puede agudizar las diferencias y reforzar las desigualdades sociales y estructurales.

Existen, por tanto, excelentes razones para diversificar los instrumentos de sostenimiento de la agricultura, es decir, para sustituir el sostenimiento a través de los precios, al menos en parte, por otras medidas, como las ayudas directas a la renta para los que tengan más necesidad de ellas y, en particular, las numerosas pequeñas y medianas explotaciones familiares, pero también por medidas más indirectas como la promoción de nuevas actividades en el espacio rural.

---

### III. PRINCIPALES PREOCUPACIONES ANTE EL FUTURO

Ante la necesidad de frenar, e incluso reducir, las producciones excedentarias, la diversificación de los instrumentos de sostenimiento se hace indispensable. El impacto estructural, económico y social de la reforma de la política agrícola variará, ciertamente, en función de los distintos tipos de zonas rurales. Pero, de forma general, cabe esperar que un número creciente de explotaciones dejará de ser viable sobre la base exclusiva de su producción agraria.

Una parte de las tierras, a veces marginales, que actualmente se dedican a la producción agraria, dejarán de utilizarse con este fin y podrán quedar abandonadas, con todos los problemas de medio ambiente, e incluso de desertización, que ello puede plantear en determinadas regiones de Europa.

Del mismo modo, una parte de la población rural activa, actualmente empleada en la agricultura, ya no encontrará empleo (o empleo a tiempo completo) en este sector. Será crucial, por tanto, promover nuevas actividades —y, de este modo, nuevas fuentes de renta— en el espacio rural. En determinados casos, resultará necesario conceder ayudas a la renta durante un período transitorio de adaptación —y en casos más extremos, incluso de forma permanente— con objeto de evitar rupturas económicas y sociales graves y mantener una actividad económica y agrícola en zonas especialmente sensibles.

Este deseo de evitar rupturas económicas y sociales graves, como consecuencia de la reforma de la política agrícola, y de conservar un «modelo de desarrollo rural europeo», basado en la promoción de la empresa familiar y en una ordenación equilibrada del espacio, determina por completo el enfoque comunitario. Otras dos preocupaciones en este mismo sentido recogen y refuerzan dicho principio:

1. Tras su ampliación a Irlanda, Grecia, España y Portugal, la Comunidad comprende una proporción claramente mayor de zonas caracterizadas por un retraso estructural en su desarrollo socioeconómico. La mayoría de es-
-

tas zonas tienen un carácter fuertemente rural, y entre un 20 y un 30% de la población activa todavía trabaja en la agricultura. A excepción de Irlanda y de los departamentos franceses de ultramar, todas estas zonas se encuentran en la cuenca mediterránea.

Si se quiere mantener una población que de otra manera se vería obligada a emigrar a los grandes núcleos urbanos, es indispensable mejorar las condiciones de vida y desarrollar nuevas posibilidades de empleo. A esta escala, el desarrollo rural —en el sentido amplio del término— constituye un elemento clave para la cohesión económica y social de la Comunidad.

2. La urbanización, la industrialización, el desarrollo de las infraestructuras de transporte, en algunos sitios la sobrecarga de turismo, el desarrollo de construcciones dispersas, la utilización a veces desconsiderada de nuevas técnicas en todos los ámbitos de la vida, incluida la agricultura, son factores que han caracterizado los últimos decenios y siguen marcando profundamente el semblante del espacio rural en gran parte de la Comunidad.

El progresivo «descubrimiento» por la sociedad de la degradación y la contaminación, incluso del campo, ha llevado a una toma de conciencia cada vez mayor, aunque frecuentemente difusa, de la necesidad de proteger y de desarrollar el espacio rural de forma que pueda cumplir sus funciones de marco de actividad económica y, a la vez, de espacio de regeneración ecológica y lugar de acogida y de recreo. Aunque para las poblaciones de las zonas menos desarrolladas, pueden ser otras las preocupaciones primordiales, la amenaza de contaminación y de degradación no deja de estar presente, si se piensa, por ejemplo, en los estragos que cada año causan los incendios en determinadas regiones mediterráneas.

---

#### IV. POLITICA AGRICOLA-POLITICA ESTRUCTURAL: LAS ORIENTACIONES PARA LA REFORMA

Todas estas consideraciones sirvieron de guía de la Comisión cuando, a finales de 1985 y tras una larga consulta, propuso las orientaciones que debían adoptarse para la reforma de la política agrícola común. Y le sirven de guía, hoy, en sus trabajos relativos a la reforma de la política estructural comunitaria.

Entre tanto, las orientaciones para la reforma de la política agrícola se han traducido en un conjunto de propuestas concretas, aunque todavía incompletas, que se dirigen a:

- Reducir las producciones excedentarias.
- Diversificar los instrumentos de sostenimiento de las rentas agrarias con ayudas más directas y mejor dirigidas a su objetivo.
- Promover, dentro de los límites económicamente razonables, producciones alternativas y nuevas salidas.
- Reforzar la protección del medio ambiente.
- Favorecer la adaptación estructural agraria y el desarrollo rural.

En la situación actual, cuando la producción comunitaria es estructuralmente excedentaria para muchos productos agrarios y las alternativas agrarias económicamente viables siguen siendo, a pesar de todo, limitadas (aunque, en determinados casos, significativas a nivel regional o local), el desarrollo rural en el sentido amplio del término —es decir, más allá de la adaptación estructural del sector agrario propiamente dicho, e incluida la protección del medio ambiente, la conservación y la valorización del patrimonio natural— tendrá que desempeñar un papel absolutamente fundamental. Constituye, por otra parte, un elemento bisagra entre la política agrícola y la política estructural comunitarias.

En lo que se refiere a la reforma de esta última, la Comisión ha propuesto:

- La concentración de los medios en algunos grandes objetivos prioritarios, entre los que figuran explícitamente el
-

desarrollo de las economías regionales con retraso estructural, es decir, las regiones más desfavorecidas, y el desarrollo rural. Es evidente que el «desarrollo económico regional» y el «desarrollo rural» están íntimamente ligados y se condicionan mutuamente en las regiones desfavorecidas de carácter fuertemente rural.

- Una mayor concentración de medios en las regiones más desfavorecidas que, según las definiciones convenidas, comprenden un 20% de la población comunitaria y se encuentran en su mayoría en la cuenca mediterránea.
- La duplicación de los Fondos estructurales comunitarios en términos reales, con objeto de dar a la política estructural el impacto económico indispensable.
- Un cambio de método: sustituir progresivamente la multiplicidad de pequeños proyectos dispersos (y, por tanto, de eficacia limitada) por programas de desarrollo coherentes. Estos programas se precisarán en estrecha colaboración con las autoridades nacionales y regionales y darán lugar a contratos entre la Comunidad, los Estados miembros y las regiones de que se trate. Basados en la preparación, seguimiento y evaluación en común de las acciones, representan un intento de instaurar un auténtico trabajo en común, y se beneficiarán así de la experiencia de los programas integrados mediterráneos (P.I.M.).

El conjunto de estas medidas debería permitir, en el futuro, un considerable esfuerzo de desarrollo en favor de las regiones mediterráneas y facilitar, así, su inserción en el espacio económico europeo que está en curso de realización.

## V. ¿CUAL ES EL FUTURO DE LAS REGIONES MEDITERRANEAS?

En estas condiciones, ¿cómo debe imaginarse el futuro desarrollo rural de las regiones comunitarias del Mediterráneo?

En primer lugar, el propio sector agrario seguirá siendo uno de los sectores clave (si no el sector clave) en la mayoría de estas

---

regiones. Por tanto, la plena utilización de los recursos disponibles, del potencial de desarrollo «endógeno», pasará, por lo menos en parte, por el desarrollo agrario: reestructuración y modernización de las explotaciones, incluido el regadío, respetando las exigencias ecológicas; orientación de la producción en función de los productos y calidades realmente solicitados en el mercado. Además, y en particular para determinadas regiones mediterráneas, el aprovechamiento de «nuevos» productos y de nuevas salidas podrán ofrecer perspectivas prometedoras (cultivos leñosos, nuevas variedades de frutas, yoyoba, etc.).

Como indicó el Vicepresidente Andriessen (1986), responsable de agricultura a nivel comunitario, «lo importante no es la existencia de un potencial productivo que representa una baza en el contexto actual, el problema de fondo es su utilización y movilización».

A veces se ha calificado la nueva orientación de la política agrícola común como un «retorno a la extensificación», por oposición a la intensificación promovida hasta ahora. Este punto de vista nos parece a la vez demasiado simplista y demasiado categórico. En efecto, no hay que confundir «extensificación» con la lucha contra una intensificación a cualquier precio —y ese precio puede ser muy alto en términos de degradación del medio ambiente rural—, contra la producción de cualquier cosa, en cualquier lugar y en cualquier cantidad.

Del mismo modo, la reforma de la P.A.C. no quiere decir «congelación de la distribución geográfica de las producciones». Al contrario, como subraya Tro (1986), «la política restrictiva de precios responde a una estrategia económica ortodoxa, con una nueva localización de las producciones en función de las ventajas comparativas naturales. Es la estrategia correcta a medio y largo plazo, si se quiere evitar que la política agrícola se transforme en una monstruosa pirámide de intervencionismo en el mercado interior que destruiría el propio concepto de mercado en el sector agrario».

El juego de la ventaja comparativa implica una especialización regional progresiva. Para una producción determinada, algunas regiones podrán desarrollar más su potencial productivo, otras deberán reducirlo. Es una evolución compleja que afectará

---

a todos los sectores y a toda la Comunidad, y es evidente que los cambios no tendrán lugar de un día para otro. Pero se inscriben incontestablemente en la lógica de un espacio económico europeo.

Dicho esto, las regiones mediterráneas estarían mal aconsejadas si únicamente quisieran basar su futuro en la Comunidad en el desarrollo agrario. A pesar de las ventajas comparativas que tendrán para determinadas producciones agrarias —pero no tendrán para otras— y a pesar de las oportunidades que ofrece el desarrollo de productos deficitarios o de nuevos productos, las posibilidades de desarrollo sobre esta única base son globalmente limitadas, sobre todo si se tiene en cuenta, asimismo, su viabilidad económica a plazo. Dependerán, en parte, de la posibilidad de reequilibrar el dispositivo de protección exterior de la Comunidad, por ejemplo para los productos de sustitución de los cereales, las proteaginosas o la soja. Lograr este nuevo equilibrio es una tarea especialmente compleja que la Comunidad debe abordar mediante negociación multilateral con los principales asociados y competidores en el comercio mundial. La tarea será tanto más difícil cuanto peor se presenten las perspectivas para el comercio mundial agrícola. Habrá que esperar que la fuerte disminución de su crecimiento observada desde comienzos de los años ochenta no prosiga de aquí a fin de siglo.

En estas condiciones, la diversificación de las actividades económicas hacia actividades extra-agrarias será absolutamente crucial para el desarrollo económico de las regiones mediterráneas.

Señalemos de paso que, en casi todas las regiones de la Comunidad, estas «otras actividades» ya forman, desde ahora, un elemento constitutivo, o incluso dominante de la economía regional. Ante las necesidades de adaptación estructural de la agricultura en el curso de los próximos años, será especialmente importante orientar la promoción de nuevas actividades lo más estrechamente posible en función de las necesidades de la población agraria, a fin de mantener, o incluso reforzar, el tejido social de las regiones rurales.

Las perspectivas no faltan. Así, a título de ejemplo, estudios recientes indican un incremento considerable del turismo en Europa de aquí al año 2000. Algunos hablan incluso de la duplicación del número de turistas por año. Dado que las capacidades suplemen-

---

tarias de acogida del litoral y de la alta montaña están ya ahora limitadas, esta evolución debería beneficiar al turismo rural de las demás regiones, siempre que se instalen las estructuras de acogida necesarias. Una vez cumplida esta condición, las regiones mediterráneas dispondrán nuevamente de una ventaja comparativa nada despreciable: su clima.

Otro sector que, en estrecha relación con la agricultura y la reforma agraria, merecerá una especial atención en las regiones mediterráneas es el de la silvicultura. La Comunidad es, con mucho, el primer importador mundial neto de productos de madera, y su déficit no hace más que aumentar.

En las regiones mediterráneas, los bosques ya desempeñan —y podrían desempeñar todavía más— un importante papel en la protección de los suelos y la regulación de las aguas. Pero sus explotaciones económicas no están muy desarrolladas, con excepción de la producción de corcho, fuertemente concentrada, incluso a escala mundial, en España y Portugal, donde se dedican a esta producción unos 1,5 millones de hectáreas. En total, el alcornoque ocupa actualmente cerca de 2,5 millones de hectáreas en el conjunto de las regiones mediterráneas, mientras que, en otro tiempo, ocupó más de ocho millones de hectáreas, según un estudio de la F.A.O. (1959). La demanda de corcho está en expansión y serán necesarios considerables esfuerzos para que la oferta europea pueda seguir esta evolución.

De forma más general, una renovación del «cultivo forestal» en las regiones mediterráneas, es decir, una extensión de las superficies de bosque, junto con una mejor gestión de las mismas, no sólo permitiría encontrar nuevas utilidades para determinadas tierras agrícolas, mejorar la situación sanitaria, el aspecto y el rendimiento de los bosques y reducir determinados riesgos ecológicos (incendios, erosión), sino que también favorecería el desarrollo de actividades de transformación y de comercialización (y de otras actividades, como el turismo rural, la caza, el ocio) y podría tener así un impacto positivo sobre el empleo rural. En determinadas regiones ya ampliamente plantadas de bosque y donde el sector forestal está bien organizado, un número importante de empleos dependen directamente del bosque. Así, por ejemplo,

---

en el Land alemán de Baden-Württemberg, se considera que los bosques facilitan empleo a 250.000 personas.

Para completar este breve resumen, debemos señalar también que el desarrollo rural— en el futuro probablemente más que en el pasado— no se limita, por supuesto, al sector agrario, forestal y turístico. Al contrario, otros sectores de actividad económica pueden desempeñar un papel esencial, como lo indica la experiencia de los quince últimos años en Italia, y en particular en la Italia central. Así, C. Barberis ha señalado recientemente en una comunicación al Consejo de Europa que, entre 1971 y 1981, un 62% de los nuevos puestos de trabajo no agrarios en Italia se localizaba en el campo, la gran mayoría en la industria y la construcción, pero un 40% en actividades del sector terciario. Entre los distintos factores que han marcado esta evolución, subraya «el extraordinario desarrollo de una multitud de pequeños empresarios locales que, por iniciativa propia, cambiaron por completo la geografía económica de su cantón... Así, hoy en día se observaría en numerosas regiones italianas una evolución de una ruralidad de huida a una ruralidad de acogida».

## VI. CONCLUSION: HACIA UN DESARROLLO DIVERSIFICADO

El desarrollo rural del futuro se caracterizará, por tanto, por una diversificación indispensable de la actividad económica, también en las regiones mediterráneas. En determinadas regiones, la agricultura perderá su papel de sector «dominante», tanto en términos de empleo como en términos de su contribución al producto regional. En otras regiones, podrá mantener su posición e incluso reforzarla. Pero dicho refuerzo será entonces señal de una especialización interregional y no de un retraso estructural general, como todavía es el caso con demasiada frecuencia.

¿Cómo concebir el papel del regadío en este contexto? Sin duda alguna, debe representar una baza importante —e incluso decisiva— para las regiones mediterráneas. En consecuencia, debe mejorarse y desarrollarse. Pero, al mismo tiempo, debe seguir

---

siendo lo que es: un instrumento para el desarrollo rural, no un fin en sí mismo.

Se trata, por tanto, de elegir, en un primer momento, qué tipo de desarrollo rural se busca y para qué región mediterránea, y ver, a continuación, qué papel puede desempeñar razonablemente el regadío, y no a la inversa. Por insertarse en enfoques de desarrollo integrado —multisectorial y multidisciplinar— podrá, en muchos casos, servir a varios fines a la vez: desarrollo agrario y forestal, protección del medio ambiente, ordenación de lugares turísticos...

En el futuro será primordial tener en cuenta esta necesidad de diversificación. Como hemos dicho, las regiones mediterráneas estarían mal aconsejadas si únicamente quisieran basar su desarrollo rural futuro en el «productivismo» agrario sin tener en cuenta las salidas reales, existentes o que podrían presentarse en el futuro. En efecto, un enfoque de ese tipo haría del regadío un instrumento privilegiado, pero, en última instancia, sólo conduciría a un refuerzo de la competencia agraria entre las regiones mediterráneas y las importantes inversiones que hace necesarias el regadío podrían verse condenadas al fracaso.

## RESUMEN

Se trata de esbozar un marco de referencia comunitaria para la reflexión sobre el papel y las perspectivas del regadío en las regiones comunitarias, sobre la base de una reforma de la Política Agraria Común, en la que el medio empleado para el sostenimiento de la agricultura no quede en una política de precios, sino que amplíe su ámbito a través de ayudas directas a los agricultores y medidas indirectas tendentes a promocionar nuevas actividades en el espacio rural.

Hay que aceptar, por otra parte, que el futuro desarrollo de las regiones comunitarias del Mediterráneo se apoyará en el sector rural dado su carácter fundamental en la mayoría de ellas. Potenciación de la capacidad productiva por medio del regadío acompañada de una diversificación de la oferta más acorde con las carencias comunitarias y la demanda internacional; estímulo a la selvicultura y propiciar la aparición de pequeños empresarios locales dedicados a actividades en el sector terciario, para cambiar la dinámica de una ruralidad que pase de la huida del medio a la acogida en el mismo. Estas son, entre otras, algunas de las sugerencias ofrecidas en el trabajo.

---

R E S U M E

Il s'agit d'établir un cadre de référence communautaire permettant d'ébaucher sur le papier des réflexions et des perspectives concernant l'irrigation dans les régions communautaires, sur la base d'une réforme de la Politique Agricole Commune, dans laquelle les moyens utilisés pour soutenir l'agriculture ne se bornent pas à une politique des prix mais s'étendent aux aides directes en faveur des agriculteurs et aux mesures indirectes destinées à promouvoir de nouvelles activités dans le domaine rural.

Il faut accpeter, d'autre part, qu'à l'avenir, le développement des régions communautaires de la Méditerranée s'ppuiera sur le secteur rural, eu égard à la place importante qu'il y occupe en général. Accroissement de la capacité productive à travers l'irrigation doublé d'une diversification de l'offre adaptée aux nécessités communautaires et à la demande inernationale; encouragement à la sylviculture et à l'apparaition de petites entreprises locales specialisées dans les activités du secteur terciare, afin de modifier la dynamique du milieu rural en y substituant les attitudes de fuite par celles d'accueil. Voilà, entre autres, les suggestions proposées dans ce travail.

S U M M A R Y

This article attempts to outline a Community framework for study on-paper and the irrigation prospects in Community regions, based on a reform of the Community Agricultural Policy, in which the means of supporting agriculture is not limited only to a price policy, but is widened in scope through direct aid to farms and indirect measures aimed at promoting new activities in rural areas.

On the other hand, it must be accepted that future developments in the Mediterranean Community areas, will be based on the rural sector given its basic nature in the majority of said areas. Fomenting production capacity through irrigation along with a diversification of supply more in line with Community needs and international demand; incentives to forestry and small local business growth in the service sector to change rural attitude from escaping to acceptance. These are a few of the suggestions made in this study.

---