



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

S

## COMISIÓN EUROPEA DE AGRICULTURA

34ª reunión

Riga (Letonia), 7 de junio de 2006

### LA FUNCIÓN DE LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL EN LA REVITALIZACIÓN DE ZONAS ABANDONADAS O DESPOBLADAS

#### Índice

	Párrafos
I. INTRODUCCIÓN	1 - 7
II. ABANDONO Y DESPOBLACIÓN: HECHOS Y CAUSAS PRINCIPALES	8 - 22
A. HECHOS	8
B. LIMITACIONES NATURALES	9
C. DEGRADACIÓN DE LAS TIERRAS	10 - 11
D. FACTORES SOCIOECONÓMICOS	12 - 16
E. CAMBIO DE LA ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA	17
F. MARCO INSTITUCIONAL	18 - 22

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet [www.fao.org](http://www.fao.org)

---

III. EFECTOS DEL ABANDONO DE LAS TIERRAS Y LA DESPOBLACIÓN	23 - 33
A. EFECTOS NEGATIVOS	24 - 31
B. EFECTOS POSITIVOS	32 - 33
IV. FUNCIONES DEL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL	34 - 46
A. IMPORTANCIA DEL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL	34 - 38
B. CONCEPTO DE DESARROLLO RURAL	39 - 43
C. ESTRUCTURA DE LAS ECONOMÍAS RURALES	44 - 45
D. AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	46
V. REVITALIZACIÓN DE LAS ZONAS RURALES	47 - 73
A. TIPOS DE REVITALIZACIÓN	48 - 52
B. OPCIONES EN MATERIA DE INCENTIVOS A LA REVITALIZACIÓN	53 - 54
C. ECONOMÍA Y POLÍTICAS DE REVITALIZACIÓN	55 - 73
VI. POLÍTICAS DE REVITALIZACIÓN: RECOMENDACIONES Y FUNCIÓN DE LA FAO	74 - 81

## I. INTRODUCCIÓN

1. El presente documento trata de abordar el problema del abandono y la despoblación de las zonas rurales<sup>1</sup> y de analizar las diferentes opciones en materia de políticas que existen para afrontar la revitalización en el contexto paneuropeo. El documento se centra principalmente en los países en transición, pero recurre a la experiencia adquirida por los países de Europa occidental para determinar posibles opciones en materia de políticas.

2. El *abandono de las tierras* es un proceso mediante el cual se renuncia al control humano de las tierras (por ejemplo, la agricultura<sup>2</sup>, las actividades forestales) y se deja que las tierras vuelvan a su estado natural. Después de varios años, según las zonas ecológicas y el clima, se considera que las tierras han sido totalmente “abandonadas” cuando las condiciones jurídicas (por ejemplo, la legislación forestal) o naturales (por ejemplo, la desertificación, la invasión por los bosques) hacen que sea imposible o excesivamente costoso restablecer los usos agrícolas.

3. La *despoblación* es un proceso mediante el cual la población que reside en una zona se va de ella y la densidad de población se reduce hasta alcanzar un nivel crítico, de manera que la ausencia de personas que mantengan la infraestructura y los servicios básicos dificulta cualquier actividad socioeconómica.

4. El abandono de las tierras agrícolas puede estar vinculado a factores naturales (por ejemplo, altitud, pendiente, clima, lejanía, etc.), combinados con factores socioeconómicos (por ejemplo, propiedad de la tierra, falta de competitividad, dificultad de acceso, fuerzas del mercado desfavorables, etc.) e institucionales (por ejemplo, marco normativo inadecuado, etc.), que hacen que las actividades agrícolas o forestales no sean rentables. La reducción de las actividades agrícolas y forestales tiene en muchos casos como resultado el abandono de otras actividades económicas (*por ejemplo, servicios en zonas rurales, como comercios, centros sanitarios, etc.*), especialmente en las zonas rurales remotas. Por consiguiente, el abandono de las tierras puede dar lugar a la despoblación y, en general, a la disminución del valor ecológico y económico de una zona.

5. Para invertir esta tendencia, las soluciones inducidas por el mercado no siempre son viables en el contexto de bajo potencial económico anteriormente descrito, ya que la zona no puede competir económicamente con otras. En este caso, la comunidad (es decir, los encargados de formular políticas) pueden tomar la decisión de abandonar la zona a su suerte (es decir, no hacer nada), de asignar a la zona un valor no monetario o de valorar su función como bien público, con lo que resulta rentable para la comunidad sostener esa zona. Dado que esto se hace predominantemente mediante el apoyo a sectores o actividades específicos (es decir, mediante subvenciones), es una práctica rechazada por los economistas liberales, que no cumple algunas de las normas de la OMC. Aunque en los últimos años las políticas de desarrollo agrícola y rural se han ajustado a estas críticas y son ahora más compatibles con el libre comercio (como en el caso de la reforma de la Política Agrícola Común (PAC)), se siguen ejerciendo presiones para continuar reformando estas políticas. También se pide cada vez más que se mantenga la viabilidad de las zonas rurales, especialmente en lugares remotos y montañosos, lo que exige una combinación de diferentes políticas sectoriales y de desarrollo rural compatibles con las normas y reglamentos internacionales.

---

<sup>1</sup> En el contexto del presente documento, las zonas rurales se caracterizan por una densidad de población inferior a 150 personas/km<sup>2</sup>. Por lo que respecta a la definición más comúnmente utilizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), véase el documento ECA 34/06/2-Sup.1 Anexo 1.

<sup>2</sup> A los efectos del presente documento, se entiende por agricultura todas las actividades conexas, como por ejemplo las relacionadas con el cultivo y la ganadería, los pastos, etc.

6. En este proceso, la FAO debe desempeñar un papel decisivo como organismo neutral y transmisor de conocimientos, prestando apoyo a los gobiernos de los Estados Miembros para que elaboren políticas eficaces y compatibles a nivel internacional destinadas a revitalizar las tierras abandonadas y las zonas despobladas, incluidos programas y actividades sobre el terreno.

7. El objetivo del presente documento es demostrar cómo pueden contribuir la agricultura y el desarrollo rural a la revitalización de las tierras abandonadas y las zonas despobladas y determinar políticas rurales y agrícolas adecuadas para estimular el desarrollo de esos territorios, es decir políticas de revitalización bien orientadas.

## **II. ABANDONO Y DESPOBLACIÓN: HECHOS Y CAUSAS PRINCIPALES**

### **A. HECHOS**

8. Se estima que en los diez últimos años se han retirado de la producción agrícola en Europa tierras de labor equivalentes a la superficie de Francia. Sin embargo, hay grandes diferencias entre países. Países como Armenia, Croacia y Noruega han registrado un aumento de las tierras de labor comprendido entre el 10 y el 30 por ciento. Por el contrario, países como Estonia o Irlanda han perdido el 50 y el 23 por ciento, respectivamente, de sus tierras de labor. Existen también otros indicadores, como la densidad de población, que revelan tendencias claras, como la migración de la población de las zonas rurales a las urbanas y de las regiones remotas y periféricas a las grandes ciudades y las capitales.

*Las razones del abandono de las tierras son múltiples y pueden ser clasificadas en las categorías siguientes: limitaciones naturales, degradación de las tierras, factores socioeconómicos, estructura demográfica y marco institucional.*

### **B. LIMITACIONES NATURALES**

9. Entre los factores más importantes que determinan el abandono de las tierras se incluyen las limitaciones naturales a las actividades agrícolas y forestales, como la topografía (por ejemplo, la pendiente), el clima y la altitud, así como la calidad del suelo, incluida su capacidad para retener el agua. Las regiones en las que están presentes varios de estos factores son las que corren un mayor riesgo de abandono de las tierras. Esto es lo que sucede en particular en las zonas árticas y montañosas.

*El abandono de las tierras tiene lugar principalmente en las regiones donde las condiciones naturales son más severas.*

### **C. DEGRADACIÓN DE LAS TIERRAS**

10. Otra razón importante para abandonar las tierras es la degradación de éstas<sup>3</sup>. La degradación, especialmente la debida a la desertificación, es un problema mundial. Más del 70 por ciento de las tierras áridas del mundo está afectado por una degradación causada principalmente por un uso excesivo o inadecuado de la tierra y por las fluctuaciones y tendencias climáticas (por ejemplo, un descenso de las precipitaciones). Se estima que cada año se pierden 50 000 ha de tierras como consecuencia de la desertificación. En el Asia central, la superficie total de las tierras afectadas por la desertificación, debido sobre todo a la explotación excesiva, es superior a 107 millones de ha. El cambio climático podría aumentar la desertificación en esta región, en el supuesto de que siguieran descendiendo las precipitaciones. El Mar de Aral es un ejemplo evidente de cómo el uso inadecuado de las tierras y la tecnología agrícola pueden afectar

---

<sup>3</sup> La degradación es causada por actividades humanas y por fluctuaciones climáticas a largo plazo; es un proceso gradual de deterioro de las características físicas, químicas y biológicas de los suelos que da lugar a una disminución de la fertilidad de éstos y a una pérdida de la productividad biológica y el valor económico de las tierras.

gravemente a los recursos naturales, causando daños irreversibles y consecuencias socioeconómicas negativas.

11. La deforestación de zonas frágiles es especialmente importante como mecanismo de activación de la desertificación. La erosión del suelo es la causa principal de la desertificación en la zona del Mediterráneo. En Europa meridional y septentrional, unas condiciones climáticas extremas (sequedad y clima ártico, respectivamente), combinadas con un uso inadecuado de las tierras, pueden reforzar la degradación de éstas.

*En las zonas frágiles, el abandono de las tierras es la consecuencia de prácticas inadecuadas de uso de las tierras.*

#### D. FACTORES SOCIOECONÓMICOS

12. Los factores socioeconómicos desempeñan también un papel importante en el descenso de la población de las regiones remotas, porque son los principales elementos que afectan a la migración de la población rural. El aumento de la mecanización de la agricultura como resultado de los avances técnicos ha propiciado un rápido desarrollo agrícola en los últimos 60 años. Con el aumento de la producción, han bajado los precios de los productos básicos agrícolas. Sin embargo, se han incrementado las disparidades entre regiones. Las zonas montañosas, árticas y más secas se enfrentan con dificultades particulares en los mercados mundiales, ya que sus costos de producción son más altos y su infraestructura de transporte está menos desarrollada, lo que limita la comercialización y la elaboración. *La falta de competitividad agrícola* es por consiguiente un importante factor de despoblación en las zonas en que las principales actividades económicas son las relacionadas con los sectores agrícola y forestal. En cambio, en las regiones con importantes centros urbanos o turísticos aumentan las posibilidades de empleo no agrícola y la agricultura a tiempo parcial adquiere mayor importancia.

13. El *proceso de transición* en los países de Europa central y oriental y en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) ha provocado *cambios culturales, sociales y económicos* fundamentales que no sólo han afectado a las relaciones económicas entre productores y consumidores (sustitución de una economía planificada por otra de mercado) con un cambio sustancial de los precios relativos, sino que también han tenido repercusiones negativas en las relaciones sociales y los valores culturales (véase la sección F, Marco institucional).

14. En muchos países de Europa oriental, la *falta de financiación rural* es una de las principales razones por las que los agricultores no pueden invertir en la mejora o ampliación de su base productiva y aumentar su competitividad. Además, la falta de créditos afecta a las fases iniciales y finales del proceso de producción (suministro de insumos, elaboración, etc.). Estas fases son importantes para la creación de oportunidades de obtención de ingresos no agrícolas.

15. La *falta de infraestructura pública*, como por ejemplo carreteras, pero también de factores "propicios", como la medida en que los mercados y las instituciones públicas están bien desarrollados y funcionan satisfactoriamente, son importantes para la "*competitividad territorial*" de una región, y por consiguiente influyen en la migración de la población.

16. En la mayoría de los países en transición, la agricultura no es considerada una verdadera profesión. Esto se traduce en una *imagen negativa de la agricultura* y en la impresión de que si una persona se dedica a la agricultura es "porque no es capaz de hacer otra cosa". Esto puede tener repercusiones negativas en la asignación de recursos a la agricultura y en las estrategias nacionales en favor del sector. Los encargados de adoptar decisiones podrían considerar que el motor del sector son las agroindustrias, y no las explotaciones agrícolas familiares. Una imagen negativa alentarán a la larga a agricultores potencialmente prósperos a abandonar esa actividad y desplazarse a otros sectores. Este proceso de selección negativa tendrá sin duda mayores efectos en las zonas marginales que en las zonas donde la agricultura intensiva resulta económicamente más remuneradora a corto plazo.

*El abandono de las tierras y la despoblación pueden ser el resultado de la falta de competitividad, de financiación rural o de infraestructuras públicas, así como del contexto económico global del país (competitividad territorial) y de una imagen social negativa de la agricultura.*

## **E. CAMBIO DE LA ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA**

17. El envejecimiento de la población europea contribuye al ulterior abandono de las tierras y la despoblación. Cuanto más baja es la proporción de la población económicamente activa en una zona, menor es la probabilidad de invertir la tendencia al declive económico. La despoblación da lugar a que se descuiden las infraestructuras (escuelas, comercios, instalaciones de elaboración, etc.), lo que a su vez acelera la emigración de las zonas rurales, en particular de las personas jóvenes, dinámicas e innovadoras.

*La despoblación es una consecuencia del cambio de la estructura demográfica.*

## **F. MARCO INSTITUCIONAL<sup>4</sup>**

18. En Europa, y en particular en Europa central y oriental, la globalización de la economía y la transición a una economía de mercado han ocasionado cambios en el marco institucional por el que se rige el funcionamiento de la sociedad, lo que ha dado como resultado una pérdida de *pautas y valores sociales* tradicionales (véase también la Sección D, Factores socioeconómicos).

19. Este fenómeno es parte de una tendencia general al individualismo en las sociedades modernas, pero tiene efectos especialmente negativos en las zonas rurales y remotas, porque da lugar a una sustitución de los *valores comunitarios* por *valores individuales* que se traduce en una pérdida de motivación para vivir en las zonas rurales y en un deseo de salir de una situación económica difícil para tratar de acceder a una forma de vida urbana más fácil, a pesar de las altas tasas de desempleo en las ciudades. La consiguiente falta de personas jóvenes y motivadas contribuye a que las comunidades rurales y remotas y las personas que viven en ellas sean incapaces de mantener las instituciones y empresas existentes o de crear otras nuevas.

20. Además, los *conocimientos tradicionales* sobre cómo gestionar las actividades agrícolas y forestales (por ejemplo, pastos comunitarios, sistemas de riego tradicionales, etc.) se pierden gradualmente, porque la generación de más edad deja de utilizar las prácticas tradicionales y no quedan jóvenes que continúen su labor. A eso se añade el hecho de que no hay suficientes oportunidades educativas para aprender nuevas aptitudes y tecnologías que permitan desarrollar nuevas actividades generadoras de ingresos en las zonas rurales (por ejemplo, actividades relacionadas con el turismo rural, la artesanía, etc.).

21. Un *marco de políticas inadecuado* puede también redundar en el abandono de las tierras y la despoblación. Los países en transición se enfrentan con dificultades en lo que concierne a la propiedad de la tierra (registro), derechos de propiedad insuficientemente definidos y falta de mercados de tierras operacionales. Esto impide la reconstitución de unidades viables de explotación agrícola mediante la concentración parcelaria. En consecuencia, las preocupaciones relativas a la propiedad y la distribución de la tierra son una de las principales causas del abandono de tierras en Europa central y oriental y en los países de la CEI. Esta situación ha impedido con frecuencia a los agricultores tomar decisiones en materia de inversión a largo plazo.

22. Por el contrario, al aumentar la liberalización de los mercados y las políticas agrícolas, será necesario seguir eliminando gradualmente las medidas de apoyo (por ejemplo, subvenciones) que se están concediendo a la agricultura y que favorecen el desarrollo rural en zonas marginadas (Unión Europea, Noruega y Suiza). Una reforma ulterior de estas políticas podría traducirse en un

---

<sup>4</sup> En el contexto del presente documento, se entiende por “marco institucional” tanto las instituciones estructuradas (por ejemplo, gobierno, normas administrativas, marco jurídico, etc.) como las instituciones no estructuradas (por ejemplo, valores sociales, valores éticos o religiosos, tradiciones, etc.).

aumento del tamaño de las explotaciones en las zonas agrícolas favorecidas y en un incremento de la tasa de abandono de tierras en las zonas marginales.

*El cambio del marco institucional puede dar lugar a un aumento de la despoblación; además, un apoyo normativo insuficiente puede acarrear el abandono y la despoblación de las zonas menos favorecidas.*

### **III. EFECTOS DEL ABANDONO DE TIERRAS Y LA DESPOBLACIÓN**

23. Por lo que respecta a las políticas, hay discrepancia de opiniones acerca de los efectos del abandono de tierras y la despoblación y de cómo afrontarlos. Por ejemplo, un efecto mensurable, como la invasión por árboles y matorrales, puede ser considerado negativo cuando da lugar a la escasez o incluso la pérdida de tierras o de paisajes con determinadas características. Sin embargo, puede considerarse neutro o incluso positivo cuando hay abundancia de tierras y no se concede un valor específico al paisaje. Aunque no se puede generalizar, debido a sus características geográficas y ecológicas (por ejemplo, diversidad de paisajes y escala), en la UE y el Japón predomina la primera de estas concepciones, mientras que en Australia, el Canadá y los Estados Unidos de América está más generalizada la segunda. En los países en transición y los países en desarrollo, el punto de vista normativo está más vinculado a los efectos económicos que a otras cuestiones.

#### **A. EFECTOS NEGATIVOS**

##### **a) Efectos ambientales**

###### *Degradación de las tierras*

24. La degradación de las tierras puede tener lugar como resultado de dos procesos, el primero de los cuales es un uso inadecuado de éstas y el segundo su abandono. Sin embargo, los dos procesos están estrechamente relacionados entre sí y pueden reforzarse mutuamente.

25. Por ejemplo, la erosión del suelo aumenta con la deforestación y las prácticas de cultivo inadecuadas. Unas prácticas inadecuadas de cultivo y riesgo pueden también ocasionar la degradación, salinización y desertificación irreversible del suelo y, en última instancia, el abandono de las tierras.

26. El abandono de las tierras puede tener efectos directos e indirectos en la degradación de éstas. Por ejemplo, en los valles de alta montaña los bosques desempeñan una importante función al impedir los aludes y la erosión de las pendientes (bosques protectores). Protegen las aldeas y las infraestructuras situadas en el fondo de los valles, así como aguas abajo, garantizando un suministro constante de agua limpia y evitando las inundaciones. Por consiguiente, una reducción de los bosques en las zonas de montaña puede menoscabar su función de conservación y aumentar la degradación. En las regiones más secas del Mediterráneo, el abandono y la pérdida de pastos y la consiguiente invasión de matorrales aumentan el peligro de incendios no controlados e incrementan por lo tanto la erosión del suelo y la degradación de las tierras.

*La degradación de las tierras puede ser consecuencia de unas prácticas de cultivo inadecuadas y/o del abandono de las tierras.*

###### *Paisajes*

27. Además de las características geográficas naturales, las actividades agrícolas y forestales son los principales factores que influyen en el paisaje y lo modifican. El abandono de tierras y la despoblación ocasionan una reducción de esta influencia externa; en ese caso, puede que el paisaje vuelva al estado en que se encontraba antes del inicio de la actividad humana, que surja un nuevo paisaje o que se produzca una degradación de las tierras.

*En función de cuál de los tres posibles fenómenos tenga lugar después del abandono, el valor de un paisaje puede aumentar (por ejemplo, conversión en “parque natural”) o disminuir (degradación).*

#### *Biodiversidad y recursos genéticos*

28. Además de su considerable valor intrínseco, la biodiversidad y los recursos genéticos son también un factor importante para el mejoramiento de la agricultura, la medicina y los productos industriales. El abandono de las tierras se traduce con el tiempo en una pérdida de biodiversidad desde el punto de vista de los hábitat y las especies.<sup>5</sup> Diferentes prácticas de cultivo dan lugar a diferentes intensidades de biodiversidad: por ejemplo, ésta suele ser alta en los sistemas de cultivo extensivos y diversificados, mientras que en los sistemas intensivos y de monocultivo la biodiversidad es en general baja. Además, el mantenimiento de la biodiversidad (es decir, la interacción de diferentes especies y hábitat) depende, como el paisaje, de los cuidados o la influencia humanos (por ejemplo, pastos, humedales, etc.).

*El abandono de las tierras puede traducirse en una pérdida considerable de biodiversidad y recursos genéticos, con consecuencias negativas para la investigación y el desarrollo futuros.*

#### b) **Efectos económicos**

29. El abandono de las tierras contribuye a una disminución del valor agrícola (y de otro tipo) otorgado a la tierra y a la pérdida de infraestructuras relacionadas con las actividades agrícolas y forestales, como caminos rurales, sistemas de riego, etc., y puede disminuir su potencial para desarrollar actividades turísticas y recreativas. Después de varios años, según las zonas ecológicas y el clima, las condiciones naturales (por ejemplo, la desertificación, la invasión por los bosques) pueden hacer que sea imposible o excesivamente costoso restablecer los usos agrícolas.<sup>6</sup>

*El abandono de las tierras puede reducir sustancialmente el valor de éstas.*

#### c) **Efectos sociales**

30. El abandono de las tierras y la emigración pueden dar lugar a un aislamiento y marginación aún mayores de la población rural vulnerable. Son factores que contribuyen al desequilibrio de la estructura demográfica, la pérdida de conocimientos y tradiciones relativos a la gestión de tierras, la desaparición de valores y estructuras sociales y comunitarios y el aumento de los problemas sanitarios, entre ellos la depresión y el alcoholismo.

31. La emigración de las zonas rurales tiene como consecuencia un aumento de los costos sociales en las zonas urbanas. Los habitantes más pobres de las zonas rurales emigran a las periferias urbanas, que a menudo son ya focos de privación. La prestación de servicios sociales (enseñanza, asistencia sanitaria, atención para los ancianos, etc.) es por lo general más costosa en las zonas rurales y algunos países se ven obligados a interrumpir su suministro por razones presupuestarias, por lo que disminuye el bienestar a nivel social.

*El abandono de las tierras y la emigración pueden dar lugar a un aumento de la marginación de las zonas rurales y remotas y a una agravación de los problemas sociales en las zonas urbanas.*

## **B. EFECTOS POSITIVOS**

32. En el contexto de la sobreproducción agrícola en Europa y de los consiguientes problemas ambientales y económicos, grupos ambientalistas han propugnado y siguen propugnando un uso

<sup>5</sup> Por lo general, la biodiversidad aumenta inmediatamente después del cese de las prácticas de cultivo, pero disminuye a medio o largo plazo. Por ejemplo, después de un período de tan sólo tres años, una zona abandonada puede perder hasta el 25 por ciento de sus especies.

<sup>6</sup> Por ejemplo, el valor de los arrozales en el Japón se ha estimado en 39 000 millones de dólares EE.UU. Las principales funciones valoradas son la prevención de inundaciones y la reducción de los daños, la preservación de los paisajes rurales y el suministro de servicios recreativos.

más extensivo de las tierras, la gestión sostenible de los paisajes rurales y la protección de los recursos naturales. De hecho, en Europa la presión ejercida por los ambientalistas y el público en general ha propiciado políticas de revitalización orientadas a la preservación de la naturaleza, como NATURA 2000 en la UE.<sup>7</sup> Programas de este tipo han dado lugar en algunas zonas a la aplicación de prácticas agrícolas extensivas y, por consiguiente, a un aumento relativo de la biodiversidad, al tiempo que se han abandonado zonas de producción intensiva. Sin embargo, por lo general no es esto lo que sucede, y además el abandono suele tener lugar en tierras marginales que con frecuencia poseen un alto valor natural y cultural.<sup>8</sup>

33. Sin embargo, en algunas circunstancias muy especiales, el abandono de las tierras puede reportar beneficios para el medio ambiente, entre ellos la contribución a la acumulación de agua y al control de las inundaciones, el reciclado y la fijación de nutrientes, la formación de suelo, la retención de carbono por los árboles y el suelo, la protección de la flora y fauna silvestres y de la biodiversidad, el suministro de servicios recreativos y el aumento del valor estético.

*La presión ejercida por los ambientalistas y el público en general, por ejemplo en la UE y en Suiza, está propiciando la aplicación de prácticas extensivas y cierto grado de abandono de las tierras, lo que puede tener efectos positivos en el medio ambiente y en el paisaje.*

## IV. FUNCIONES DEL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL

### A. IMPORTANCIA DEL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL

34. El desarrollo agrícola y rural y la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico son fundamentales para la reducción de la pobreza y el hambre a escala mundial. Numerosos estudios han demostrado que los efectos del crecimiento económico en la reducción del hambre y la pobreza dependen tanto de la naturaleza del crecimiento (por ejemplo, basado en la economía industrial o en la rural) como de su escala y velocidad. Por ejemplo, un análisis de datos procedentes de la India realizado por el Banco Mundial comprobó que el crecimiento en las zonas rurales y en el sector agrícola tenía una repercusión en la reducción de la pobreza mucho mayor que el crecimiento urbano e industrial. Otros análisis de la relación entre crecimiento y reducción del hambre han revelado una tónica similar. Estos y otros ejemplos tienden a respaldar la conclusión de que *el crecimiento económico en el sector agrícola y rural contribuye a reducir la pobreza y el hambre mucho más que el crecimiento urbano e industrial.*<sup>9</sup>

35. Otra cuestión relacionada con el desarrollo agrícola y rural es la necesidad de aumentar la producción agrícola para suministrar alimentos suficientes a la población en aumento de las regiones con déficit de alimentos de los países en desarrollo. A la inversa, en las regiones donde se registra una sobreproducción, incentivada a menudo por políticas y subvenciones agrícolas, la cuestión es cómo reformar estas políticas para que pueda haber un libre comercio de productos agrícolas (y liberar a los contribuyentes y consumidores de los altos costos conexos), dotándolas de un nuevo enfoque orientado a mantener intactas las zonas rurales. Se prevé que seguirá habiendo importantes crisis energéticas mundiales, por lo que la producción de energía basada en la biomasa y de materias primas es una tarea importante para el futuro y constituye un alternativa para el sector agrícola europeo.

<sup>7</sup> El programa NATURA 2000 tiene por objeto determinar sitios europeos de interés como hábitat de fauna y flora. Los sitios agrícolas protegidos constituyen el 15 por ciento de las tierras. Esto significa que las tierras agrícolas protegidas por su alto valor natural ocupan el 2 por ciento del territorio de la UE-15.

<sup>8</sup> Es interesante observar el contraste entre Irlanda, donde la silvicultura comercial (relacionada predominantemente con coníferas) se considera un efecto, producto o síntoma del abandono de la agricultura, y Escandinavia (por ejemplo, Suecia), donde la repoblación forestal se considera una opción para hacer frente al abandono de tierras agrícolas. Esto pone de relieve la diferencia entre el abandono 'agrícola' de las tierras y el abandono real de éstas (que entraña el cese de todo uso humano de las tierras). Sin embargo, ambas situaciones – el abandono y la repoblación forestal– pueden tener graves consecuencias para el patrimonio natural y cultural.

<sup>9</sup> "El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo", FAO 2005.

36. La economía rural cumple una importante función en lo que respecta al empleo, ya que el crecimiento económico en los centros urbanos es demasiado lento para que el *empleo* que genera sea suficiente para absorber la mano de obra emigrante, especialmente en los países en transición. La contribución de la agricultura es evidente en las zonas rurales, donde representa una de las principales actividades económicas, aunque los pequeños centros semiurbanos desempeñan un papel fundamental en el crecimiento económico de las zonas rurales. Por consiguiente, el empleo en las zonas rurales puede depender en gran medida de la agricultura y los sectores conexos, especialmente en las regiones donde el turismo y los incentivos para invertir en la industria son muy escasos.

37. La eficiencia y competitividad del sector rural depende de la aplicación de un enfoque coherente de la *tenencia de la tierra*. La *fragmentación de la tierra* es un problema importante que afecta a muchos países en transición, y su solución mediante la concentración parcelaria daría a los agricultores jóvenes, en particular, un incentivo para invertir en sus explotaciones y permanecer en las zonas rurales.

38. Las actividades agrícolas pueden ser decisivas para la conservación de los *recursos naturales*. El mantenimiento de las actividades agrícolas y forestales permite reducir los riesgos ambientales y evitar los daños económicos directos causados por aludes, desprendimientos de tierras, incendios forestales, etc. Además, en las regiones donde el turismo es un importante factor económico (por ejemplo, en las regiones montañosas de Austria, Francia, Suiza, etc.), para que el sector del turismo siga siendo operativo es esencial mantener intacto el paisaje.

## B. CONCEPTO DE DESARROLLO RURAL

39. El concepto de desarrollo rural ha sido elaborado como respuesta a la creciente presión externa a que están sometidas las comunidades rurales. Hasta ahora, las comunidades rurales han sido capaces de reaccionar especializándose de manera progresiva para aprovechar las ventajas comparativas y las economías de escala. Sin embargo, la globalización y el aumento de la competencia de otras zonas del mismo país o de otra parte del mundo hacen que esta estrategia resulte cada vez menos eficaz. Es necesario que los agentes de las zonas rurales apliquen nuevas estrategias basadas en la movilización y la interconexión de diferentes esferas, es decir, en la economía de diversificación<sup>10</sup>. La agricultura, el medio ambiente, el agua, la energía, la artesanía local, el agroturismo y el turismo en general, la agricultura orgánica, los productos locales<sup>11</sup>, la venta directa en las explotaciones agrícolas, el patrimonio, han de combinarse para crear un nuevo sistema de producción territorial. Es necesario por lo tanto reformular las identidades, estrategias, prácticas y redes dentro de un territorio para superar el modelo actual de organización basado en un único sector o cadena de productos, y redefinir el *territorio como una unidad de producción competitiva basada en la economía de diversificación*.

40. En los diez últimos años, la evolución del concepto de desarrollo rural ha girado en torno a tres ejes principales:

- Fomento de los *valores sociales*, como la inclusión (impulso de la participación de todos los miembros de la sociedad) y la distribución equitativa de los beneficios<sup>12</sup>;
- *Desarrollo endógeno*, que hace hincapié en la importancia fundamental de la participación de las comunidades locales en la formulación de los objetivos<sup>13</sup>;
- *Desarrollo sostenible*, que se respeta y resalta los recursos humanos (conocimientos técnicos y tradicionales, organización, etc.) y naturales (suelo, agua, biodiversidad, etc.)

---

<sup>10</sup> Ploeg y Roep, 2003.

<sup>11</sup> Denominaciones de origen protegidas (DOP), indicaciones geográficas protegidas (IGP), etc.

<sup>12</sup> Di Iacovo, 2003.

<sup>13</sup> Lowe *et al*, 1995 ; Murdoch *et al*, 2003.

locales y mantiene las estructuras y redes sociales (bienestar, acceso a los servicios sociales, etc.).

41. Un informe de la OCDE sobre el futuro de las políticas rurales (OCDE, 2006) llegaba a la conclusión de que el principal cambio necesario para garantizar la vitalidad de las zonas rurales en el futuro era la diversificación de la economía rural. El estudio aplicaba un nuevo enfoque que reconocía la importancia de la interdependencia entre las zonas rurales y urbanas e indicaba la necesidad de fomentar la inversión, en lugar de conceder subvenciones. Este enfoque hacía hincapié en las estructuras de gobierno orientadas a conseguir la participación de la población local en las iniciativas de base para elaborar y aplicar nuevas políticas.

42. Estas nuevas tendencias refuerzan la autoestima de las comunidades rurales y su visibilidad frente a las comunidades urbanas. Esto es importante porque las comunidades rurales suelen ser las principales fuentes de ingresos, al comprar los bienes y servicios que ofrece la economía rural y aceptar las políticas de desarrollo rural y el apoyo financiero directo para la producción de bienes públicos por las zonas rurales.

43. En la práctica, para que la agricultura contribuya al desarrollo rural y sea sostenible, es necesario que se base en actividades que generan valor añadido a partir de un gran número de recursos, especialmente en las zonas remotas. Una estrategia eficaz consiste en incluir entre las actividades “normales” de la explotación agrícola las fases iniciales y finales del proceso de producción, como la transformación (elaboración) y la venta directa, u otras actividades relacionadas con la agricultura, como actividades forestales, trabajos para el municipio, agroturismo, suministro de otros servicios públicos o privados, etc.

### **C. ESTRUCTURA DE LAS ECONOMÍAS RURALES**

44. Desde el punto de vista de la sostenibilidad, la economía agrícola y rural favorece la conservación de los recursos naturales y ayuda a evitar la pobreza rural, especialmente durante las épocas de crisis y los períodos de transición económica en Europa central y oriental. Esto fue especialmente importante en las fases iniciales del proceso de transición, cuando las relaciones sociales y económicas entre productores y consumidores de la economía planificada se interrumpieron bruscamente y fueron sustituidas por relaciones dinámicas y cambiantes basadas en mecanismos de precios. Este drástico cambio del marco institucional tuvo consecuencias importantes para el desarrollo agrícola y rural, cuyo resultado fue un descenso de la producción y el consumo de los países en transición a comienzos del decenio de 1990.

45. En las regiones que no disponen de recursos alternativos para el desarrollo territorial, el desarrollo agrícola es esencial para su crecimiento económico. Se han realizado estudios para determinar la influencia del sector agrícola en la economía teniendo en cuenta su efecto multiplicador, es decir, la cantidad que genera una unidad de valor añadido del sector agrícola en otras actividades de las fases iniciales y finales del proceso de producción. Por ejemplo, en Suiza la creación de valor añadido vinculada a la producción agrícola en 2001 fue seis veces superior al valor añadido directo del sector agrícola.<sup>14</sup>

### **D. AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

46. Los rápidos cambios registrados en los mercados agrícolas han inducido a reevaluar por completo la función de la agricultura. La política agrícola era considerada anteriormente una política sectorial cuyo objetivo principal era aumentar la producción. Sin embargo, últimamente algunos países (como el denominado “G-20”, el grupo de “Cairns”, los países en desarrollo) han criticado duramente la política agrícola de los países europeos y han pedido que se eliminen las subvenciones al sector orientadas a la producción. En particular, han pedido que se revisen las exenciones del “compartimiento verde” previstas en los reglamentos de la OMC, alegando que

---

<sup>14</sup> Oficina Federal Suiza de Agricultura, 2004.

distorsionan la competencia e impiden a muchos países en desarrollo desarrollar plenamente su sector agrícola.<sup>15</sup> En cambio, otro grupo de países (principalmente la UE, el Japón, Noruega y Suiza) alegan que la agricultura ha de ser considerada desde un punto de vista global. Estos países argumentan que una visión de la agricultura meramente orientada hacia la producción, es decir, como una actividad unifuncional impulsada por cadenas globalizadas de suministro de alimentos y por la competitividad a escala mundial es insuficiente si se tiene en cuenta la realidad de la agricultura en la mayoría de los países europeos y especialmente en las zonas montañosas y remotas. Desde el punto de vista del desarrollo rural, la agricultura desempeña un papel decisivo en el bienestar económico de una región, debido a sus efectos en el ámbito económico (ingresos), social (empleo, calidad de vida, salud) y ambiental (paisaje, biodiversidad, conservación de los recursos naturales y retención del carbono), además de su importancia como fuente de materias primas para el sector alimentario y otras industrias (productos alimenticios, fibras, biocombustibles y madera).

*El problema con que se enfrenta la reforma de las políticas de desarrollo agrícola y rural es lograr que sean compatibles con las normas y reglamentos de la OMC y con otros compromisos internacionales.*

## V. REVITALIZACIÓN DE LAS ZONAS RURALES

47. Teniendo en cuenta las razones del abandono de las tierras y la despoblación, hay diferentes oportunidades para intervenir con diversas probabilidades de éxito. Por ejemplo, no se puede influir en las limitaciones naturales, sino sólo compensarlas; en ocasiones es posible invertir los procesos de degradación mediante intervenciones técnicas; sólo se puede influir en una medida limitada en el desarrollo demográfico; y los factores socioeconómicos y los marcos institucionales pueden ser afrontados mediante políticas adecuadas, aunque a veces éstas tienen efectos colaterales no deseados.

### A. TIPOS DE REVITALIZACIÓN

48. Por lo que respecta a la revitalización de las zonas rurales, se pueden distinguir diferentes situaciones en relación con dos factores principales: la densidad de población y el potencial agronómico. En un desierto, por ejemplo, tanto la densidad de población como el potencial agronómico son nulos. En otros casos, las políticas de revitalización se enfrentan con diferentes contextos, persiguen diferentes objetivos y pueden aplicar diferentes instrumentos. Sin embargo, estas situaciones no son mutuamente excluyentes y deben ser consideradas como un proceso continuo.

#### **Revitalización por medio de la naturaleza: preservación de la biodiversidad (potencial agronómico y densidad de población bajos)**

49. En las zonas rurales donde el potencial agronómico y la densidad de población son muy bajos, la preocupación principal de la política de revitalización es la preservación de la naturaleza. Los ejemplos más interesantes de este enfoque son los parques naturales de los Estados Unidos, donde no se permite ninguna intervención humana y se protege la naturaleza de toda interferencia humana, y en algunos casos incluso de los turistas. Esta prevalencia de la preservación de la naturaleza no es fácil de gestionar en Europa, donde los modelos institucionales están muy arraigados y presentes en todas partes. Además, la dimensión patrimonial y cultural de los paisajes cultivados es más prevalente en Europa que en los Estados Unidos debido a su historial agrícola más largo. El desafío consiste en resistir a la presión económica en favor de la explotación por otros medios (por ejemplo, la anegación de las tierras para generar energía hidráulica). El objetivo principal es mantener la naturaleza lo más inalterada posible.

---

<sup>15</sup> Los reglamentos de la OMC permiten ciertas exenciones a las normas sobre libre comercio que se definen en los denominados “compartimentos”, como el compartimento verde para la agricultura.

**Revitalización por medio de actividades recreativas: preservación de la calidad de vida y la biodiversidad (potencial agronómico bajo y densidad de población de media a alta)**

50. Hay zonas rurales con un potencial agronómico bajo y una densidad de población de media a alta. Los precios de la tierra son elevados debido a la presión económica que ejercen el turismo y las ciudades cercanas. En estas zonas, la principal función de las actividades agrícolas y forestales es mantener el paisaje y proteger los espacios recreativos (contra aludes, incendios, etc.). El desarrollo rural está firmemente integrado en las políticas agrícolas y la ordenación territorial, en las que la legislación sobre la propiedad de las tierras rurales desempeña un papel esencial para limitar la presión sobre el precio de la tierra. El desarrollo de cadenas locales de producción y suministro de alimentos, aprovechando la alta densidad de población, es uno de los principales ejes de estas políticas. El desafío consiste en crear una economía rural basada en la economía de diversificación y explotar la competitividad territorial. El objetivo principal es mantener operativas las actividades agrícolas.

**Revitalización por medio del desarrollo económico: desarrollo de las zonas rurales por razones económicas y creación de sinergias con otros sectores, como la industria de elaboración de productos agrícolas y el turismo (potencial agronómico alto y densidad de población baja)**

51. Estas zonas rurales tienen un potencial económico de normal a alto y una densidad de población baja. Hay muchos grupos interesados en el proceso de revitalización: los agricultores, los propietarios de tierras, el sector del turismo y los turistas, la industria agroalimentaria, las comunidades locales, las autoridades regionales y el gobierno nacional, la sociedad civil y las ONG. El principal problema de estas regiones es lograr un consenso político en cuanto a la necesidad de un proceso de revitalización basado en el desarrollo agrícola y rural. El desafío consiste en transformar una economía basada en el sector primario en una economía rural sumamente diversificada y basada en los sectores secundario y terciario (es decir, en las agroindustrias y los servicios, como la elaboración y comercialización de alimentos, el turismo rural, etc.) El objetivo principal es mantener una base de población satisfactoria en las zonas rurales.

52. Con la excepción de algunos sistemas agrícolas altamente productivos de Asia, las zonas con *un alto potencial agronómico y una alta densidad de población* son en su mayor parte zonas urbanas o periurbanas donde las actividades agrícolas son escasas (horticultura intensiva y comercial, horticultura familiar) o nulas y los problemas están más relacionados con la contaminación ambiental y la degradación del paisaje, por lo que no son necesarias políticas de revitalización.

**B. OPCIONES EN MATERIA DE INCENTIVOS A LA REVITALIZACIÓN**

53. La revitalización entraña el establecimiento y aplicación de incentivos que alienten a los agentes económicos de las zonas rurales (agricultores, gestores forestales, etc.) a invertir y producir. Se pueden distinguir dos conjuntos principales de opciones en lo que concierne a la intervención:

– *Incentivos basados en el mercado:*

Políticas que dan al mercado las *señales de precios* correctas mediante incentivos que fomentan la competencia leal, protegen los derechos de propiedad y crean un entorno institucional favorable para el funcionamiento de los mercados (por ejemplo, mercados de la tierra eficaces, apoyo a la concentración parcelaria, etc.).

– *Incentivos basados en los bienes públicos:*

*Pagos compensatorios por la producción de bienes y servicios públicos*, como externalidades positivas (medio ambiente limpio), preservación de los recursos naturales, compensación de las limitaciones naturales etc. Esta opción es ampliamente utilizada en la UE, Noruega y Suiza. Los pagos compensatorios directos permiten conceder un incentivo suplementario sin una intervención directa en el mercado.

54. Sin embargo, las políticas de revitalización dependen de que haya un entorno macroeconómico propicio y un marco institucional adecuado, y deberían ser parte integrante de unas políticas sectoriales específicas, especialmente en materia de desarrollo agrícola y rural.

### C. ECONOMÍA Y POLÍTICAS DE REVITALIZACIÓN

55. Durante muchos años, el mantenimiento y revitalización de las zonas rurales ha sido una de las principales preocupaciones de los encargados de formular las políticas agrícolas y rurales. En la siguiente sección se describe el conjunto actualmente disponible de políticas necesarias, pero no suficientes, que deberían combinarse para lograr el desarrollo agrícola y rural.

56. Al elaborar y aplicar estas políticas es importante que haya un proceso participativo en el que intervengan todas las partes interesadas. Este proceso, que entraña la participación tanto del gobierno como de la sociedad civil a nivel nacional, regional y local, es esencial para el éxito de todo nuevo enfoque normativo de la revitalización.

a) **Entorno macroeconómico, marco institucional y políticas favorables**

57. *Entorno macroeconómico:* Para que las políticas de revitalización funcionen, debe haber unas condiciones macroeconómicas (por ejemplo, tipos de interés, tipos de cambio, impuestos, costo de la mano de obra, etc.) y un marco institucional que permitan a los agentes económicos beneficiarse de ellas.

58. *Acceso a los mercados:* Los mercados (locales y nacionales) deben ser eficientes en el sentido de que la competencia desleal no obstaculice la producción (por ejemplo, que los tipos de cambio no coloquen en desventaja a la producción nacional); los precios deben cubrir los costos y ser adecuados para todos los productores y consumidores (por ejemplo, que los tipos de interés no coloquen en desventaja a las zonas rurales). Sin la condición básica de unos precios equitativos, todas las demás medidas resultarán ineficaces.

59. *Política de derechos de propiedad:* La protección de los recursos genéticos, de los conocimientos tradicionales locales y del acceso a los recursos naturales (por ejemplo, derechos sobre el agua, recursos minerales, etc.) es una condición importante para el desarrollo rural. En este contexto, son fundamentales los reglamentos nacionales relativos a las indicaciones geográficas<sup>16</sup>, la prohibición de patentar plantas o animales<sup>17</sup> y la protección de los conocimientos locales<sup>18</sup>.

60. *Políticas en materia de tierras y su reforma:* Las políticas relativas a la tenencia de la tierra, y en particular el apoyo a la concentración parcelaria, son una importante condición para el desarrollo de un sector agrícola competitivo, ya que afectan directamente a la eficiencia y competitividad del medio rural. En muchos países en transición, la solución del problema de la fragmentación generalizada de la tierra daría a los agricultores jóvenes, en particular, un incentivo para invertir en sus explotaciones y permanecer en las zonas rurales. Además, una gestión creativa

<sup>16</sup> [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/trips\\_s/gi\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/gi_s.htm)

<sup>17</sup> Artículo 27 del Acuerdo de la OMC.

<sup>18</sup> [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/trips\\_s/art27\\_3b\\_background\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/art27_3b_background_s.htm)

de las tierras de propiedad estatal y pública, cuando las haya, podría brindar una oportunidad muy necesaria para abordar la situación de la tenencia de la tierra.

61. *Gestión pública, descentralización y participación*: La potenciación del papel de la población de las zonas rurales debería ser uno de los elementos básicos de toda política de revitalización. Esta política debería incluir normas y directrices claras sobre la descentralización de la adopción de decisiones y de las cuestiones financieras (es decir, la utilización de los impuestos), la participación y el pleno ejercicio de los derechos de la población local, la discriminación positiva de los grupos marginales y el desarrollo institucional para garantizar una buena gestión pública a nivel local.

62. *Políticas sociales y laborales*: Para que haya una economía equilibrada, es especialmente importante mantener una estructura demográfica equilibrada por medio de una ayuda selectiva para retener a los jóvenes y a las familias en las zonas rurales. Las políticas dirigidas específicamente a los *trabajadores agrícolas y rurales sin tierras* plantean un dilema, porque el aumento de la mecanización para fomentar la competitividad obliga a un gran número de esos trabajadores sin tierras a abandonar el sector. Estas políticas deberían estar orientadas a crear oportunidades de empleo remunerativo, adecuado y estable en las zonas rurales, en las que los programas de empleo y enseñanza constituyen elementos importantes.

63. *Otras políticas sociales, fiscales y de bienestar*: La salud pública, la sanidad animal, el suministro de agua, las políticas ambientales, etc. son cuestiones fundamentales para toda política de revitalización. La política fiscal debe basarse en un sistema impositivo eficiente, descentralizado y basado en los ingresos y tener en cuenta las necesidades prioritarias del país (por ejemplo, la redistribución de los ingresos fiscales en las zonas desfavorecidas).

64. Además, se deberá prestar especial atención a la mejora del equipamiento, los servicios y las infraestructuras culturales para estimular la revitalización social y cultural y, en particular, lograr que los jóvenes participen en el proceso de revitalización.

#### b) **Políticas agrícolas, forestales y ambientales**

65. Por lo que respecta a las políticas agrícolas, forestales y ambientales, las principales medidas de ayuda son los pagos directos a título de compensación por las limitaciones naturales, la preservación de los recursos naturales, el suministro de servicios ambientales y la producción de otros bienes públicos. Estas políticas suelen estar respaldadas por leyes adecuadas sobre propiedad de la tierra, apoyo a la concentración parcelaria, medidas para reforzar el modelo de explotaciones agrícolas familiares y políticas más tradicionales para el subsector agrícola (por ejemplo, subvenciones a la producción, etc.). Para evitar la captación de rentas de la tierra mediante planes de pagos directos, es necesario adaptar las leyes sobre propiedad y arrendamiento de la tierra.

#### *Pagos directos para la preservación de los recursos naturales*

66. El Parlamento Europeo sostiene la tesis de que el abandono de tierras es perjudicial para la preservación del medio ambiente en las zonas rurales<sup>19</sup>. Ya en 1992, la reforma “MacSharry” de la Política Agrícola Común (PAC) de la UE incluía un plan agroambiental. Aparte de las medidas relacionadas con el uso de los insumos, el aprovechamiento de la tierra, las razas raras y amenazadas, la diversidad biológica y el mantenimiento del paisaje, esta reforma incluía también ayudas específicas para las tierras abandonadas o insuficientemente utilizadas.

---

<sup>19</sup> “En Europa, el abandono de las actividades agrícolas sería perjudicial para la biodiversidad y normalmente no propiciaría el restablecimiento del paisaje original. Los problemas ocasionados tanto por la intensificación como por el abandono de las actividades agrícolas plantean por lo tanto las cuestiones de la relación entre agricultura y medio ambiente y la base futura del modelo europeo de agricultura sostenible.” (Comisión Europea, 2002: Agricultura y medio ambiente).

67. Los pagos directos a los agricultores son un aspecto importante de los debates sobre la preservación de los recursos naturales:

- Conservación del paisaje y equipamiento: Habrá una demanda en constante aumento de equipamiento por parte de la población urbana (también en el caso de la revitalización con fines recreativos); el apoyo directo a la población rural y a los usos agrícolas o forestales de las tierras es un medio eficaz para conseguir ese objetivo.
- Biodiversidad: Las zonas remotas y vulnerables suelen tener un bajo potencial agrícola, y por consiguiente una gran riqueza de valores naturales. Si es posible llegar a un acuerdo sobre el precio de estos bienes públicos, también será posible elaborar sistemas de pagos o ayudas adecuados y compatibles con las normas de la OMC.
- Mitigación de los peligros naturales: En algunas zonas, el mantenimiento de los bosques protectores, los pastos naturales y otras formas de cultivo son fundamentales para prevenir o reducir los posibles daños causados por catástrofes naturales como inundaciones e incendios.

#### *Propiedad y arrendamiento de la tierra*

68. La propiedad de la tierra permite acceder a préstamos y a capital para crear la infraestructura necesaria, comprar maquinaria y aplicar técnicas destinadas a mejorar la producción. La reforma agraria es necesaria para el desarrollo agrícola y rural, incluido el apoyo a la concentración parcelaria. Se considera que el modelo de explotación agrícola basado en la familia es económicamente eficiente y capaz de afrontar los riesgos climáticos y del mercado, porque las familias agrícolas persiguen otros objetivos además de la lógica económica de la ganancia, como la salvaguardia del patrimonio familiar (por ejemplo, tierras, edificios y tradiciones), una fuerte motivación para ejercer la profesión y una alta calidad de vida.

#### *Medidas para los sectores agrícola y forestal*

69. Las medidas para los sectores agrícola y forestal deberían concentrarse en los siguientes aspectos fundamentales: desarrollo técnico, acceso a fondos de inversión (préstamos públicos y privados) y organización del mercado. En algunas regiones es conveniente proporcionar apoyo técnico y financiero para diversificar la producción con el fin de obtener productos no alimenticios, como productos forestales, biocombustibles, etc., o energía eólica, hidráulica, solar, etc.

#### *Sistemas de investigación, extensión y asesoramiento agrícola*

70. Es preciso impulsar la creación de capacidad y la capacitación de los encargados de la gestión de tierras y las comunidades rurales. Hay que reforzar los sistemas de investigación, extensión y asesoramiento para hacer frente a los problemas agrícolas y forestales y a las dificultades socioeconómicas conexas del sector rural y aumentar la competitividad de la producción agrícola. Son necesarias investigaciones para reducir los efectos negativos de los peligros naturales, las sequías, las inundaciones, los incendios forestales y la gestión agrícola deficiente en la degradación y desertificación de las tierras, que tienen como resultado el abandono de éstas, caracterizadas a menudo por unos suelos salinizados, áridos, estériles e improductivos. Hace falta aumentar la capacidad de investigación y extensión multidisciplinarias para elaborar tecnologías y sistemas de gestión mejorados con miras a producir productos alimenticios y no alimenticios de alto valor, como parte integrante de otras actividades ambientales y generadoras de ingresos rurales agrícolas y no agrícolas. Es necesario aumentar la cooperación técnica y científica entre países europeos en materia de investigación en estas esferas de importancia regional y de elaboración de estrategias de extensión eficaces.

#### c) **Políticas de desarrollo rural**

71. Las políticas de desarrollo rural deben incorporar enfoques específicos para la región que abarquen todas las actividades, que comprendan múltiples sectores, incluidas la agricultura y otras actividades rurales, y que se apliquen de manera participativa y transparente. La UE financia el desarrollo rural en el marco de su segundo pilar, fomentando en particular las sinergias entre la

agricultura y otras actividades en las zonas menos favorecidas. En su próximo período de programación (2007-2013) el programa propuesto para el desarrollo rural constará de cuatro ejes<sup>20</sup>, uno de los cuales será el programa LEADER+<sup>21</sup> como elemento intersectorial e integrador. Además, el programa ADRS-M de la FAO<sup>22</sup> ha sido concebido como un sistema integrado que traspasa los límites de diversas disciplinas y dependencias técnicas. Las iniciativas de asociación son también un instrumento importante en este contexto.

72. El desarrollo social debería promover la diversificación (actividades no agrícolas, como el agroturismo, la venta directa, etc.) y la valorización de productos dentro y fuera de la región (alimentos orgánicos, origen geográfico, etc.). Las zonas remotas tienen una ventaja competitiva concreta en estos tipos de producción, gracias al alto valor intrínseco de sus paisajes y hábitat humanos (patrimonio cultural) y al carácter específico de sus productos tradicionales.

73. La *diversificación de los ingresos* en las zonas rurales comprende las siguientes actividades:

- Turismo: Nichos de mercado en aumento, como el turismo rural, ecológico, de aventura, cultural o verde, la caza, los deportes al aire libre, etc.;
- Mayor realce de los productos locales (marcado y etiquetado);
- Vivienda: segundas residencias y agricultura como pasatiempo;
- Biotecnología: nuevas tecnologías (razas, piensos, cultivos, etc.) para aumentar el nivel de aprovechamiento de la tierra al tiempo que se mantiene o mejora la producción agrícola;
- Servicios públicos y privados prestados por los propios agricultores, los cuales pueden trabajar a tiempo parcial en el mantenimiento de caminos y senderos rurales, el tratamiento de residuos, los servicios postales, el transporte escolar, etc.

## VI. POLÍTICAS DE REVITALIZACIÓN: RECOMENDACIONES Y FUNCIÓN DE LA FAO

74. Para determinar las *políticas de revitalización* adecuadas es necesario aplicar un enfoque sistemático y establecer diferentes opciones en materia de revitalización de las zonas rurales. Las políticas de revitalización han de ser adaptadas a las condiciones y necesidades de las zonas rurales.

75. Es posible formular el siguiente conjunto de *recomendaciones generales sobre las políticas que han de aplicarse*, aunque las situaciones que se describen no son mutuamente excluyentes y deben ser consideradas como un proceso continuo.

### **Revitalización por medio de la naturaleza: preservación de la biodiversidad**

76. Se debe conceder la máxima prioridad a las políticas destinadas a compensar la producción de un *bien público*, seguidas de las políticas destinadas a fomentar la *diversificación* para poder beneficiarse del potencial de la naturaleza mediante el turismo rural, la agricultura orgánica, la recolección de productos no madereros, etc.

### **Revitalización por medio de actividades recreativas: preservación de la calidad de vida y la biodiversidad**

77. En estas zonas se debe conceder la máxima prioridad a los *incentivos basados en el mercado*. Otra cuestión prioritaria es la producción de determinados *bienes y servicios públicos*, que ha de ser compensada para que la revitalización sea sostenible.

<sup>20</sup> Véase el documento ECA 34/06/2-Sup.1, Anexo 2.

<sup>21</sup> LEADER, véase el documento ECA 34/06/2-Sup.1, Anexo 3.

<sup>22</sup> ADRS-M, véase el documento ECA 34/06/2-Sup.1, Anexo 4.

### **Revitalización por medio del desarrollo económico: desarrollo de las zonas rurales por razones económicas y creación de sinergias con otros sectores**

78. En estas zonas, el mecanismo de precios debe desempeñar un importante papel; estas políticas, combinadas con la diversificación, permitirán que la economía rural se convierta en el motor de la revitalización sostenible de dichas zonas. Hay sólo unas pocas funciones de producción de bienes públicos que habrían de ser compensadas.

79. Este conjunto de recomendaciones ha de ser considerado como parte de un marco normativo general. Este marco normativo general deberá integrarse tanto vertical (a escala internacional, nacional y regional) como horizontalmente (a escala intrasectorial e intersectorial) y abarcar, entre otras cosas, un entorno macroeconómico, un marco institucional y unas políticas favorables, medidas de descentralización y participación, y políticas agrícolas, forestales y ambientales, prestando especial atención a la mejora del equipamiento, los servicios y las infraestructuras sociales y culturales para estimular la revitalización social y cultural y, sobre todo, lograr que los jóvenes participen en el proceso de revitalización.

80. La FAO podría ayudar a los Estados Miembros a elaborar estrategias de desarrollo rural y a determinar la combinación adecuada de las políticas y medidas de revitalización antes mencionadas. Ello podría hacerse mediante recomendaciones, pero también a través de programas de asistencia técnica de carácter experimental en un contexto regional o nacional.

81. Sin embargo, quedan todavía muchas preguntas sin responder, por lo que son necesarias más investigaciones. Una de las primeras medidas podría ser la organización de una “*Conferencia paneuropea sobre revitalización de tierras abandonadas y zonas despobladas*” en estrecha colaboración con otras organizaciones y agentes internacionales y europeos (por ejemplo, las Comunidades Europeas, la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Consejo de Europa, etc.)<sup>23</sup>. Esto incluiría la sensibilización de los Estados Miembros a nivel institucional y político. La Conferencia examinaría las situaciones concretas de los países y de las zonas geográficas afectadas. También determinaría políticas y programas de desarrollo agrícola y rural para las regiones abandonadas y despobladas que fueran compatibles con las normas de la OMC y eficaces desde el punto de vista de la revitalización. Por otra parte, un *programa de investigación* sobre la eficacia de los programas y medidas y los efectos económicos del abandono de tierras y la despoblación, así como la relación costo-beneficios de las políticas de revitalización, podría preparar el terreno para este examen y estimular el debate internacional sobre esta cuestión.

---

<sup>23</sup> Teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias con que se enfrenta la FAO, la organización de esta Conferencia sólo sería posible a condición de que se pusieran a su disposición fondos extrapresupuestarios.