

Cooperación para el desarrollo rural

Manuel Ariza Segúin*

Subdirector General de Economía Social del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Resumen

La globalización de la economía, especialmente del comercio y las finanzas, hacen necesaria la cooperación entre los territorios rurales, nacionales y transnacionales para mejorar la cohesión territorial.

La Iniciativa Comunitaria Leader, durante el periodo 1991-2006 ha impulsado la cooperación con buenos resultados interterritoriales y aproximaciones exitosas entre los Estados miembros de la Unión Europea. Es necesario dar un fuerte impulso a la cooperación transnacional con países no pertenecientes a la Unión, y especialmente con Iberoamérica y los países de la ribera del Mediterráneo.

Palabras clave: globalización, cohesión territorial, cooperación interterritorial y transnacional, economía en red, desarrollo policéntrico.

I. Aproximación teórica al espacio glocal

La globalización es un proceso histórico que transforma la organización espacial de las relaciones sociales y económicas mediante redes interregionales y transnacionales caracterizadas por diferentes tipos de institucionalización y organización, que trasciende de lo global al ámbito local (glocal) incidiendo en muy diversas facetas, desde lo económico hasta el medio ambiente.

En nuestro análisis sobre la cooperación como método de desarrollo territorial, nos centraremos en los aspectos sociales, económicos y medioambientales; porque nos apremian los problemas de la sociedad rural, su desarrollo económico y trascendental función en la conservación del medio natural.

El análisis de la cooperación como modelo de desarrollo rural con un enfoque ascendente, debe hacerse desde la relación biunívoca entre la teoría y la práctica que solo puede darse combinando utopía y realidad. Con este enfoque dual podremos hacer de la cooperación una herramienta fundamental para el desarrollo interregional y sobre todo, transcontinental; para impulsar la solidaridad con el medio rural iberoamericano y del área mediterránea. La mejor opción es trabajar juntos y utilizar el poder colectivo para crear un mundo mejor (Comisión sobre Gobierno Global, 1995). El informe de la Comisión denominado "Nuestra Aldea Global" reconoce el profundo impacto social y político de la globalización y manifiesta que la reducción de las distancias, la multiplicación de vínculos, la mayor interdependencia y la interacción de todos estos elementos, han transformado el mundo en una aldea que requiere una nueva ética cívica global basada en valores fundamentales que asuma toda la humanidad.

II. La cooperación como método de desarrollo interterritorial

Las orientaciones de las políticas comunitarias basadas en los Acuerdos de Lisboa (2000) y Gotemburgo (2001) que trascienden al desarrollo rural en la Conferencia de Salzburgo (2003) conforman una estrategia de desarrollo sostenible que consolidan el binomio

cooperación-territorio como eje fundamental, mediante:

- La gobernanza territorial con enfoque ascendente y participación de la sociedad civil en la selección de proyectos para el desarrollo.
- La puesta en valor de los recursos endógenos del territorio, fundamentalmente culturales, medioambientales y paisajísticos.
- La cooperación y puesta en red** como alternativa de desarrollo sostenible al modelo de las economías de escala.

El documento de la Comisión denominado "Estado Territorial y Perspectivas de la Unión Europea" (21 de mayo de 2005) establece las prioridades para el **desarrollo territorial de la Unión mediante la cooperación** y coherencia de las políticas comunitarias en base a los siguientes criterios:

- Establecer las estrategias de desarrollo integrando el marco nacional y regional con el marco comunitario de la estrategia de Lisboa, la cohesión y el desarrollo rural.
- Promover **estrategias de cooperación interregionales y transnacionales** en el marco de la **Cooperación Territorial Europea**.
- Promover la coherencia de las políticas comunitarias y la **cooperación para el desarrollo** de los territorios de la Unión.
- Promover la **participación de la sociedad civil**, las instituciones y los agentes locales en los debates sobre la cohesión territorial.

III. Cohesión territorial

El Dictamen del Comité de las Regiones, de 10 de abril de 2003, considera que las políticas comunitarias de cohesión constituyen uno de los objetivos fundamentales de la UE y concretamente la cohesión territorial debe ser eje prioritario de la política regional, como puso de manifiesto el segundo Informe sobre Cohesión Económica y Social, publicado por la Comisión Europea en enero del año 2001.

Las diferencias de nivel de desarrollo existentes entre los Estados de la Unión y aun dentro de éstos, e incluso los islotes de subdesarrollo anclados dentro de regiones desarrolladas, son un claro paradigma de lo que sucede en las zonas rurales; debido, entre otras consideraciones a las persistencia del modelo de desarrollo radial definido por las relaciones centro-periferia; es necesario programar un desarrollo policéntrico y en red, equilibrado, armonioso y sostenible; **impulsando la cooperación interterritorial y transnacional**.

La cohesión interterritorial, tiene como fundamento aproximar e igualar los niveles de desarrollo de los territorios, reduciendo la desarticulación física y económica, vertebrándolos mediante la ordenación del territorio y la aplicación de programas comunitarios con enfoque territorial y ascendente, promovidos por las instituciones públicas, regionales y locales.

Por consiguiente, la cohesión territorial constituye un soporte fundamental para conseguir la cohesión económica y social y debe constituirse en objetivo prioritario de las políticas comunitarias específicas para los territorios rurales.

* Las opiniones y comentarios sólo comprometen al autor.

Para la ejecución de políticas regionales de desarrollo policéntrico, es necesario establecer un marco territorial de referencia que contemple las especificidades de las zonas rurales integradas en el territorio y permita una coordinación adecuada entre las instituciones públicas comunitarias, estatales, regionales y locales para la ejecución descentralizada de las actuaciones sobre el territorio, en la que deben cobrar especial relevancia la participación de las organizaciones empresariales y sociales, así como la sociedad civil, todas ellas integradas en un partenariado mixto a nivel local.

Sería deseable que todas las políticas comunitarias integraran el enfoque territorial para dar coherencia a las políticas sectoriales con impacto territorial y objetivo de cohesión. De este modo, la política regional debe propiciar el **desarrollo policéntrico** del territorio europeo integrando las zonas rurales en una red periférica de pequeños y medianos municipios que actúen como focos de desarrollo, aprovechando los efectos sinérgicos generados para mantener el necesario equilibrio entre las zonas rurales y urbanas, impulsando las adecuadas **redes de cooperación que incrementen la competitividad y eficacia de la economía regional**.

IV. La cooperación en las Iniciativas Leader I y II

Con la Iniciativa Leader I (1991-94) se constituyó la Célula de animación Leader que permitió poner a disposición de los Grupos de Acción Local (GAL) la información y difusión de los conocimientos y las acciones más relevantes, contribuyendo a establecer un flujo de relaciones entre los diferentes territorios rurales. Esta circunstancia tendió a generalizarse en todo el territorio europeo y al menos el 25% de los Grupos estaba implicado en alguna forma de cooperación, tales como: intercambio de experiencias, transferencia de innovaciones, participación en red temática, etc.

En consecuencia, aunque Leader I estaba concebido como un programa de desarrollo local y no contemplaba la cooperación, la fuerza innovadora de los Grupos implicó a la Comisión Europea para que en la Iniciativa Leader II (1994-99) se destinaran unos 140 millones de euros a los proyectos de cooperación, con la finalidad de ayudar a los Grupos y otros colectivos de Leader II, en la puesta en común de productos o servicios de todos los sectores del medio rural, desde la concepción de proyectos a la realización y comercialización. Estos proyectos de cooperación transnacional se concibieron como una opción a la carta; no obligatorios. No obstante, se plantea a los Grupos la posibilidad de que participen en la cooperación transnacional para reformar de este modo las acciones locales. A tal fin, la Comisión Europea dotó a Leader II del Observatorio Europeo Leader como instrumento que ayudara a preparar, con el mayor rigor posible, los proyectos de cooperación antes de ponerlos en práctica; mediante la divulgación del método, organizando seminarios y facilitando la asistencia técnica necesaria.

No obstante lo anterior, las dificultades identificadas por las experiencias de Leader I para la preparación y ejecución de proyectos de cooperación entre territorios de distintas culturas, idiomas, distancias geográficas, etc., significó que la cooperación transnacional en Leader II tuviera una arrancada difícil y lenta; razón por la cual los grupos dieron prioridad a las acciones puramente locales. Finalmente, en el último año, de la Iniciativa (1998-99) la cooperación se convirtió en una línea fundamental del programa; así, en septiembre de 1999 unos 280 proyectos de cooperación transnacional eran cofinanciados por la Comisión Europea.

Los objetivos perseguidos en la cooperación transnacional son muy variados, pero podrían estructurarse en tres grupos:

- 1) Alcanzar masa crítica

Dado que generalmente los territorios rurales disponen de algunos recursos de forma limitada, que no les permiten aprovechar las potencialidades de estos recursos por no llegar al óptimo económico; circunstancia que puede resolverse mediante la cooperación con otros territorios y la acumulación de potencialidades.

La generación de masa crítica puede abordarse de diferentes maneras, según las circunstancias que plantee cada proyecto:

- Mediante una promoción más profesional de los productos y la puesta en común de producciones complementarias para mejorar la comercialización de los mismos.

- Promoviendo economías de escala para la comercialización de productos concentrando la oferta.

- Impulsar la cooperación para implantar nuevas tecnologías, cuyo nivel mínimo de eficiencia requiere la unión de territorios.

2) Acumular similitudes.

Atendiendo a las características geográficas, los elementos culturales, producciones específicas, contexto histórico común, etc.

3) Acumular complementariedades.

Asociando territorios con ventajas geográficas, naturales, conocimientos especializados, etc.

Los ámbitos de cooperación se vinculan al contexto territorial, las innovaciones y los programas locales de los cooperantes. Turismo rural, productos agroalimentarios, nuevas tecnologías, métodos de desarrollo rural forman parte de la gran diversidad de temas que comprenden los proyectos de cooperación de Leader II como manifestación de la gran diversidad de las zonas rurales de la Unión Europea.

V. La cooperación en Leader Plus

En esta Iniciativa los proyectos de cooperación no pueden limitarse a un intercambio de experiencias como en Leader II, sino que debe ejecutar un proyecto conjunto, apoyado en una estructura común, mediante la aportación de los conocimientos específicos, recursos humanos y financieros existentes en los territorios de todos los grupos participantes.

La Iniciativa fomenta la constitución de grupos de cooperación de alta calidad, con una financiación aproximada de 468 millones de euros para el periodo 2000-06 y dos objetivos fundamentales:

- a) Alcanzar la masa crítica necesaria para la viabilidad del proyecto
- b) Encontrar complementariedades

La cooperación en Leader Plus ha arrancado con dificultades en todos los Estados miembros. Varios son los motivos que han ocasionado este retraso, que por otra parte ha supuesto, con carácter general, el incumplimiento de la regla n+2 para los años 2001 y 2002. A pesar de los requerimientos hechos a la Comisión Europea por los Estados miembros, basándose en que las directrices para la aplicación administrativa de los proyectos de cooperación no fueron publicadas hasta el 8 de enero de 2004, así como el retraso, en su funcionamiento, del Observatorio Europeo para dar asistencia técnica sobre cooperación transnacional.

Por otra parte, la falta de homogeneidad en los procedimientos de selección de proyectos transnacionales, entre los Estados miembros, dificulta la ejecución y puesta en marcha de los mismos. De esta forma, puede constatarse que los plazos de solicitud de aprobación de proyectos difieren considerablemente; hasta tal punto, que algunos países no los tienen y otros sí, aunque sin ser coincidentes entre ellos. Igualmente, existen diferentes criterios respecto

a la cuantía de los gastos previos autorizados.

Consecuencia de todo lo expuesto es que existe un retraso generalizado en la ejecución del capítulo 2 (cooperación). No obstante, podemos apreciar, en el caso de España, un cierto auge de nuevos proyectos de cooperación a partir del último trimestre de 2004, probablemente consecuencia del Foro de Avilés y del Congreso de Ciudad Real sobre cooperación, organizados por la Red Española de Desarrollo Rural.

Igualmente, la revista Actualidad Leader (diciembre 2004) publicó un monográfico sobre cooperación ofreciendo las páginas web con bases de datos para la búsqueda de socios posiblemente interesados en incorporarse a proyectos de cooperación. Finalmente, la realización de diferentes seminarios organizados por la Célula de Animación para el Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con la colaboración de las Comunidades Autónomas han impulsado los **proyectos de cooperación interterritoriales y transnacionales**.

En cuanto a la **cooperación transnacional** con países no pertenecientes a la UE cabe destacar las iniciativas de cooperación de algunos grupos españoles con países iberoamericanos y el proyecto piloto de cooperación promovido por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Red Española de Desarrollo Rural y la Red Portuguesa Leader Plus, con expertos y agentes de desarrollo local de Iberoamérica, para impulsar la cooperación de grupos Leader con territorios de estos países y promover la constitución de la **Red Iberoamericana de Desarrollo Rural**.

Por su parte, Portugal está impulsando la cooperación con Brasil mediante el proyecto Cooperar en portugués. Francia solo coopera con países europeos y de la ribera del Mediterráneo y se está planteando la cooperación con países iberoamericanos y, en especial, con Brasil.

VI. La cooperación en el Feader

El Reglamento del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (Feader), aprobado el 20 de septiembre de 2005, ha extendido los principios fundamentales del método Leader a los tres ejes específicos reglados en el Reglamento, incluyendo la constitución de partenariados, la **cooperación, la constitución de redes** y la adquisición de capacidades.

Es de esperar que las respectivas Comunidades Autónomas incluyan el método Leader en cada uno de los tres ejes, así como la cooperación, que no sólo tiene una clara aplicación en el eje 3, sino también en el 2 y, sobre todo, en el 1, para la comercialización de productos agroalimentarios.

Al respecto, el Parlamento de Andalucía se ha pronunciado unánimemente, mediante una Proposición no de Ley, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre la conveniencia de recoger en la programación de Andalucía la aplicación del método Leader en los tres ejes específicos de la estrategia de desarrollo rural. Sin duda, un gran estímulo para el crecimiento económico de ciertos territorios donde deben participar los agentes económicos, entre los que no pueden faltar: agricultores, cooperativas y otras entidades de la economía social, PYME, organizaciones profesionales agrarias, sindicatos, organizaciones de empresarios y agricultores; en un partenariado local integrado y participativo. **La cooperación para el desarrollo local, como premisa de la cooperación interterritorial y transnacional**.

Normativa comunitaria aplicable

- Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 14 de abril de 2000 sobre "Orientaciones para la Iniciativa Comunitaria en materia de desarrollo rural LEADER+" (2000/C 139/05).
- Comunicación de la Comisión que modifica la Comunicación del 14 de abril de 2000 (2003/C 262/07).
- Reglamento (CE) 1260/1999, de 21 de junio de 1999, sobre Fondos Estructurales.
- Reglamento (CE) 1783/2003 del Consejo, de 29 de septiembre 2003, que modifica el Reglamento (CE) 1257/99 sobre desarrollo rural financiado por el FEOGA.
- Reglamento (CE) 448/2004 de la Comisión, de 10 de marzo de 2004, que modifica el Reglamento (CE) 1685/2000 que regula la financiación de los Fondos Estructurales, y deroga el Reglamento (CE) 1145/2003.
- Documento de trabajo del Comité de pilotaje LEADER +, noviembre 2003.
- Documento de trabajo del Comité de pilotaje LEADER +, marzo 2004.
- Directrices para la aplicación administrativa de proyectos de cooperación entre zonas rurales. Comisión Europea, enero 2004.
- Reglamento del Consejo relativo a las ayudas al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) (septiembre 2005).