

La multifuncionalidad agraria y territorial

Discursos y políticas sobre agricultura y desarrollo rural*

Eduardo MOYANO ESTRADA y Fernando E. GARRIDO FERNANDEZ

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA)

Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

Córdoba

RESUMEN: En este artículo, sus autores analizan el concepto de *multifuncionalidad* en sus dos acepciones: agraria y territorial. En primer lugar, plantean la tesis de que la acepción agraria de la multifuncionalidad recupera elementos típicos de la agricultura tradicional, que era, en realidad, un claro ejemplo de modelo multifuncional de agricultura donde se producía la integración entre naturaleza, territorio y espacio rural circundante. En segundo lugar, hacen un recorrido por la evolución de la PAC (política agraria común), mostrando cómo en esa política europea convivían dos lógicas: una, liberal, que le empujaba hacia un modelo unidimensional, especializado, intensivo y productivista; y otra, agrarista, que le llevaba a proteger una diversidad de modelos agrícolas (multifuncionales) integrados en los territorios y orientados al desarrollo de las múltiples funciones desempeñadas por la agricultura. En tercer lugar, analizan la acepción rural (territorial) de la multifuncionalidad, estudiando su presencia en las iniciativas europeas Leader y en los programas de desarrollo extendidos por los territorios rurales de la UE. En cuarto lugar, analizan la convergencia de las dimensiones agraria y territorial de la multifuncionalidad en el nuevo reglamento europeo de desarrollo rural y el fondo FEADER. Finalmente, comentan la aplicación de este reglamento en España y otras iniciativas suplementarias, analizando el Marco Nacional de Desarrollo Rural y la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, en los que pueden verse con nitidez el rastro del principio de la multifuncionalidad.

Palabras clave: Agricultura. Política agraria. Desarrollo rural. Europa. España.

THE AGRARIAN AND TERRITORIAL MULTIFUNCTIONALITY Discourses and policies about agriculture and rural development

ABSTRACT: In this article their authors analyse the notion of multifunctionality from two approaches: agricultural and rural. Firstly, they state that the agricultural approach of multifunctionality recuperate some typical elements of the traditional farming systems, where nature, landscape and rural countryside were integrated in a whole. Secondly, they analyse the evolution of the CAP (Commune Agricultural Policy) and show how in such a European policy have coexisted two logics: on the one side, a liberal logic, that encouraged an unidimensional model of farming (performance, specialised, intensive, productivist), and the other side, a agrarian logic, that supported a plurality of farming models integrated in the countryside and oriented at the development of multiples functions. Thirdly, they analyse the rural approach of multifunctionality and study the influence of this approach in the LEADER programmes of rural development. Fourthly, they analyse the convergence between both approaches of multifunctionality in the new EU regulation of rural development. Finally, they comment the implementation of this regulation in Spain.

Keywords: Agriculture. Farming policy. Rural development. European Union. Spain.

* Una versión algo diferente fue publicada como capítulo en el libro de J.A. Gómez-Limón y J. Barreiro (coords.) (2007), *La multifuncionalidad de la agricultura*, Madrid, Eumedia, pp. 59-78. En esta nueva versión se actualiza la información relativa a la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, que en el momento de la publicación de la anterior versión estaba en trámite parlamentario.

1. Introducción

Al igual que ocurriera con la noción de *desarrollo sostenible* en los años 80 y 90 del pasado siglo XX, la de *multifuncionalidad* se ha extendido ampliamente por los círculos de opinión pública europeos, sean o no especializados, así como por la agenda política, hasta convertirse hoy en un concepto asumido por todos y utilizado con distintas finalidades (CE, 1998, 1999 y 2000; OCDE, 2001). En su acepción agraria, se utiliza, en efecto, para justificar las ayudas a la agricultura, pero también para fundamentar una nueva legitimidad de la profesión de agricultor o para reestablecer el nexo de unión entre la actividad desarrollada en las explotaciones agrarias y el territorio circundante. En su acepción rural, se recurre a ella para basar los programas de desarrollo en la multiplicidad de funciones que desempeñan los espacios rurales, desde una concepción integral de sus potencialidades. En aquella primera acepción, es la agricultura la que desempeña múltiples funciones que hay que valorar y promover; mientras que en ésta, la multifuncionalidad es un atributo del espacio y los territorios rurales, haya o no en ellos actividad agraria.

En todo caso, lo que comenzó siendo un término afortunado para defender estratégicamente las posiciones de la UE (Unión Europea) en la primera Ronda Doha de negociaciones de la OMC (Organización Mundial del Comercio), y lograr que el sistema europeo de ayudas agrícolas se mantuviera, al menos, en la “caja azul”, ha pasado a ser un eje fundamental del discurso político y sindical, y un término ya familiar entre la opinión pública. No hay dirigente sindical que se precie, que no incluya en sus intervenciones la noción de “multifuncionalidad” como Bálsamo de Fierabrás capaz de curar las heridas de los feroces ataques contra la política agraria procedentes de líderes de opinión de gran impacto mediático —sean artistas comprometidos con la causa de la pobreza en el mundo o el bienestar de los animales, sean ecologistas preocupados por el cambio climático, sean dirigentes de ONGs (organizaciones no gubernamentales) sensibilizados por los dañinos efectos del proteccionismo agrario europeo en los países en vía de desarrollo (Tió, 2007). Recurrir a la multifuncionalidad ha resultado ser el mejor antídoto contra esos ataques y un excelente argumento para defender el modelo agrícola europeo contra los que se proponen desmantelarlo.

Su éxito ha traspasado el ámbito discursivo para penetrar en el terreno legislativo, hasta el punto de que hoy puede verse el principio de la multifuncionalidad impregnando el nuevo Reglamento europeo de Desarrollo Rural, la Ley española de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y hasta algún que otro reglamento de reforma de las OCMs (organizaciones comunes de mercado) del primer pilar de la PAC (Política Agraria Común). Se consideran incluso acreedores de este principio los que apuestan por nuevos sistemas de producción —como la agricultura de conservación, la producción integrada o la agricultura ecológica— o nuevas orientaciones productivas —como las textiles, farmacológicas o bioenergéticas—, fundamentándolos sobre la multiplicidad de funciones desarrolladas por la actividad agraria: producir alimentos y materia prima no alimentaria, producir energía, contribuir a la regeneración de los suelos y al equilibrio de los ecosistemas, o utilizar de forma sostenible el monte y los espacios forestales.

Ni que decir tiene que hoy no se concibe una agricultura moderna sin reconocer previamente su dimensión multifuncional, bien en la diversidad de sus orientaciones productivas, bien en la variada gama de facetas desarrolladas por el agricultor, bien en las

múltiples interacciones de la agricultura con el espacio y el territorio rural. Tampoco una estrategia de desarrollo rural que se precie puede descansar exclusivamente en un solo eje de actuación, sino que busca diversificar las actividades y aprovechar la variedad de funciones que desempeñan el espacio y el territorio en relación con el medio ambiente, el paisaje, la floresta, el ocio o el patrimonio cultural (Moyano, 2005).

En lo que a la agricultura se refiere, la especialización, intensificación y eficacia productiva de antaño —concretada en el logro de los máximos e ilimitados rendimientos agrícolas o ganaderos en las explotaciones, sin importar los costes— y el carácter unidimensional de su actividad —producir alimentos para nutrir al conjunto de la población, como sentido último y misión cuasi religiosa de la agricultura, y como razón de ser de la profesión de agricultor (Hervieu, 1997)—, se perciben hoy como imágenes rancias y obsoletas de un mundo superado por la presencia de los alimentos transformados en nuestras vidas, el predominio de las industrias y los grandes cadenas de distribución y la preocupación por cuestiones de consumo, seguridad, nutrición y salud. De igual manera, el proteccionismo basado en la concesión de ayudas y subvenciones a los agricultores sin contrapartidas, se ve desde los ciudadanos como un residuo del pasado, como algo incomprensible y difícilmente justificable desde una lógica moderna de la racionalidad económica y social, especialmente cuando se sabe que hoy están bien satisfechas las necesidades alimentarias de la población y cuando se percibe que el modo como se distribuyen tales ayudas sólo contribuye a la acumulación de riquezas suntuosas y la generación de excedentes. Al mismo tiempo, los agricultores se sienten incómodos con ese sistema de protección, que los presenta como un colectivo subsidiado —equivalente al de los discapacitados o personas dependientes— e incapaz de responder con sus propias iniciativas a los retos y demandas de la sociedad.

La modernidad se mide hoy con otros criterios: pluriactividad, diversificación y eficiencia en el ámbito productivo (midiendo los costes no sólo económicos, sino también sociales y ecológicos sobre el entorno cultural y paisajístico); optimización en el uso de los recursos naturales (principalmente, en lo que se refiere al suelo y el agua); utilización racional y sostenible de fertilizantes y pesticidas de origen químico (previendo sus efectos presentes y futuros sobre el medio ambiente); equidad, utilidad pública y corresponsabilidad en la concesión de ayudas e incentivos a los agricultores (introduciendo lógicas contractuales). Estamos, en definitiva, ante una nueva forma de percibir la profesión de agricultor, ante un modo nuevo de concebir lo que se entiende por *buen profesional* de la agricultura, y ante una manera diferente de valorar lo que es o no una *buena* política pública. En el fondo, estamos ante un nuevo modo de entender la modernidad y de definir lo que es ser moderno e innovador en un mundo complejo y diverso como el de hoy. En ese contexto, la noción de multifuncionalidad sirve de punto de referencia, de guía para medir hasta qué punto un sistema agrario o un entorno rural responde a los cánones de la modernidad en el siglo XXI. (Moyano y Garrido, 2002).

En este capítulo trataremos el tema de la multifuncionalidad en sus dos acepciones: agraria y rural. En primer lugar, planteamos la tesis de que en su acepción agraria cabe observar una recuperación de elementos típicos de la agricultura tradicional, ya que este tipo de agricultura era en realidad un claro ejemplo de multifuncionalidad en su relación con la naturaleza, el territorio y el espacio rural circundante. En segundo lugar, hacemos un recorrido por la evolución de la PAC desde el eje de la multifuncionalidad, mostrando cómo en esa política convivían dos lógicas: una, liberal, que le empujaba hacia un modelo unidimensional, especializado, intensivo y productivista; y otra, agrarista, que le llevaba a proteger una diversidad de modelos agrícolas integrados en los territorios y orientados al

desarrollo de las múltiples funciones desempeñadas por la agricultura. En tercer lugar, trataremos la acepción rural de la multifuncionalidad, estudiando su presencia en las iniciativas europeas Leader y en los programas de desarrollo extendidos por los territorios rurales de la UE. En cuarto lugar, analizamos la convergencia de las dimensiones agraria y rural de la multifuncionalidad en el nuevo reglamento europeo de desarrollo rural y el fondo FEADER (Fondo Europeo de Agricultura y Desarrollo Rural). Finalmente, comentamos la aplicación de este reglamento en España y otras iniciativas suplementarias, analizando el Marco Nacional de Desarrollo Rural y el anteproyecto de Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, en los que pueden verse con nitidez el rastro del principio de la multifuncionalidad.

2. Multifuncionalidad agraria o recuperación de elementos tradicionales de la agricultura

Lo paradójico de los debates sobre la multifuncionalidad es que se asiste a una especie de *revival* de elementos vinculados antaño a la agricultura tradicional, retrotrayéndonos a etapas previas a la modernización productivista de los años 60 y 70 propiciada por la Revolución Verde. De hecho, la agricultura tradicional era multifuncional, en tanto que sistema agrícola-ganadero plenamente integrado en el territorio y autosuficiente en términos de gestión: se utilizaban como abono nutrientes orgánicos procedentes de los animales de tiro o del ganado de cebo; a éste se le alimentaba precisamente con piensos elaborados con lo recolectado en cada cosecha, y la siembra se hacía con semillas producidas en las propias explotaciones. La actividad del agricultor y su familia se centraba en las tareas propias de la producción de alimentos, pero también en el desarrollo de labores artesanales en el ámbito doméstico, al tiempo que contribuía a mantener vivo y habitable el territorio circundante mediante tareas de limpieza y uso del monte —utilizado como lugar de pasto del ganado extensivo o como fuente de recursos, ya sea leña, frutos silvestres o caza—. Era, en definitiva, un modelo multifuncional de agricultura, donde se había logrado a lo largo del tiempo un buen equilibrio entre explotación de los recursos naturales con fines agrícolas, preservación del medio ambiente y bienestar social —bien es cierto que junto a situaciones de desigualdad no inherentes precisamente a la actividad agraria, sino a las formas de distribución de la tierra—, y todo ello en una escala de optimización más que de maximización de preferencias.

La modernización productivista rompe ese equilibrio, al introducirse un sistema de agricultura basado en la utilización de maquinaria e insumos de origen químico, en la persecución del máximo aprovechamiento de los recursos naturales y en la aspiración a lograr las máximas cotas de bienestar por parte del agricultor y su familia. La consecuencia fue un sistema especializado e intensivo en términos productivos, abierto completamente a los mercados y guiado por una lógica basada en la eficacia y la maximización de beneficios. El correlato político y sindical de ese cambio fueron, por una parte, las distintas leyes de modernización que pueden observarse en los años 60 en la práctica totalidad de los países occidentales, y, por otra, el predominio de un discurso sindical construido en torno a un modelo de agricultor profesional, titular de una explotación moderna y viable en términos económicos, cuya misión exclusiva era producir para el mercado (Coulomb y Nallet, 1980). Se consagraba así un modelo unidimensional de agricultura, formado por explotaciones integradas plenamente en el sistema económico, en tanto demandantes de insumos producidos por las empresas de maquinaria, fertilizantes o pesticidas, y en tanto abastecedoras de materias primas a las industrias alimentarias o textiles o a la gran distribución.

Respecto a otros sistemas agrarios, herederos de la agricultura tradicional —como la pequeña agricultura de tipo campesino, la agricultura a tiempo parcial o la pluriactividad—, se consideraba que eran sistemas obsoletos incapaces de sobrevivir en el escenario de la modernización productivista y, por tanto, destinados a desaparecer. El sindicalismo agrario de los años 60 y 70 construyó su discurso y estrategia en torno a este modelo de agricultura unidimensional, que se mostró sumamente eficaz en el logro de los objetivos económicos, gracias a los espectaculares aumentos de la productividad alcanzados en las explotaciones agrarias. Esas otras formas de agriculturas y esos otros tipos de agricultores eran demonizados como antiguallas, como residuos de un mundo ya finiquitado del que los *buenos* agricultores (profesionales, modernos y eficaces) debían alejarse, e incluso renegar de ellos, para asimilarse al resto de las profesiones y adquirir reconocimiento y carta de respetabilidad en el conjunto de la sociedad industrial.

Era una especie de pensamiento único en torno a un modelo unidimensional de agricultura, convergiendo en ideas y estrategias tanto los empresarios y grandes agricultores, como los pequeños agricultores con explotaciones de tipo familiar. Mientras que para los primeros, era un modelo acorde con la lógica de maximización de beneficios que guiaba sus estrategias como empresarios, para los pequeños agricultores familiares la explotación moderna y viable era percibida como un ideal o aspiración, como una meta a alcanzar en un largo camino de aculturación y reconversión de las prácticas tradicionales campesinas, un camino en el que muchos de ellos tuvieron que abandonar al no ser capaces de cumplir las exigencias del duro proceso de selección que implicaba. En Francia a ese proceso se le llamó “revolución silenciosa”, siendo liderado por los sindicatos FNSEA (*Fédération Nationale de Syndicats des Exploitants Agricoles*) y CNJA (*Centre National des Jeunes Agriculteurs*) en clara connivencia con los responsables del Ministerio de Agricultura, según una política de cogestión que alcanzó los más refinados niveles de corporativismo en la regulación del sector agrario francés y en la consolidación de un modelo unidimensional de agricultura que fue su principal seña de identidad durante más de tres décadas (los llamados “treinta gloriosos”) (Servolin, 1988).

Como es sobradamente conocido, en España, las etapas álgidas del proceso de modernización tuvieron lugar en la última década del franquismo, propiciadas por el fuerte éxodo rural y las políticas emprendidas desde los organismos del Ministerio de Agricultura (especialmente, desde el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, IRYDA, y el Servicio de Extensión Agraria). Los latifundistas de las zonas meridionales de Extremadura y Andalucía se convirtieron en empresarios; los campesinos que no abandonaron la actividad se transformaron en pequeños o medianos agricultores; los jornaleros que no emigraron pasaron a ser asalariados agrícolas,... creándose, en definitiva, un paisaje distinto al de la agricultura tradicional, y que fue el que heredaría el periodo de transición democrática y la posterior entrada en la Comunidad Europea.

3. La pac y la consolidación de un modelo dual de agricultura

Cuando se ponen ejemplos de políticas impulsoras de la modernización productivista de la agricultura, siempre suele citarse la Política Agraria Común de la UE, al menos, en lo que se refiere a sus etapas previas a la reforma de 1992. Se valoran sus éxitos en tanto que política guiada por la eficacia y la especialización productiva, por el aumento de la productividad o por el incremento de las rentas agrarias, al tiempo que se comenta con orgullo el haber propiciado la creación de un sistema institucional de representación de los intereses

profesionales: el COPA (Comité de las Organizaciones Profesionales Agrarias) y el COGECA (Comité de Gestión de las Cooperativas Agrarias), que serían, durante tres décadas, su principal baluarte y eje legitimador ante el mundo agrícola. Así analizada, se comprende que las posteriores reformas y giros de la PAC hacia modelos multifuncionales de agricultura sean interpretados como rupturas de sus principios fundacionales o incluso como claudicaciones ante intereses espúreos (las industrias, los consumidores, los organismos internacionales del comercio,...).

Sin embargo, un análisis detallado de la PAC nos dice que, desde sus comienzos, en ella convivían dos almas: una, productivista y liberal —que le llevaba a fomentar un modelo unidimensional de agricultura, favoreciendo la mecanización, la especialización e intensificación productiva, la introducción de técnicas modernas en las explotaciones y la plena integración en los mercados y en las diversas cadenas del sector agroalimentario—; y otra, agrarista y corporativa —que guiaba su vocación proteccionista de ayudar a los agricultores, haciendo viables formas tradicionales de agricultura que de otro modo hubieran desaparecido del paisaje agrario europeo—. El modelo de agricultura sancionado por la PAC era, en el fondo, el resultado de un gran pacto (propiciado por Francia) entre, de un lado, los grandes cerealistas de las feraces llanuras centroeuropeas —beneficiándose sobre todo los cerealistas del *Bassin Parisien*, pero también los *junkers* alemanes y los británicos— y, de otro, los pequeños ganaderos productores de leche o carne de vacuno —del que se beneficiaron los bretones, pero también los holandeses—, pacto complementado con una política específica de apoyo al olivar italiano —del que luego se beneficiaría España y Grecia.

En una primera etapa, este modelo se mostró muy eficaz asegurando el abastecimiento de la población europea y regulando el éxodo rural, ya que tanto los grandes como los pequeños y medianos agricultores se vieron incentivados a incrementar sus producciones —gracias al mecanismo de los precios de garantía y a las compras de los excedentes por los organismos europeos—, obteniendo importantes ganancias en términos de renta. Se consolidó así un sistema dual de agricultura: por un lado, un modelo empresarial, moderno, competitivo y eficiente —que garantizaba el potencial exportador de la UE y se beneficiaba de la ampliación del mercado interno europeo—; y por otro, un modelo de agricultura también impregnado del ideal productivista, pero, por razones estructurales, menos competitivo, estrechamente integrado en el territorio y orientado sobre todo al autoempleo —que aseguraba la presencia de un determinado nivel de población en las zonas rurales evitando éxodos masivos a los grandes centros urbanos.

En el terreno sindical, ese modelo dual se plasmaba en una pluralidad de organizaciones profesionales, que convergían en el discurso de la modernización agraria, pero que discrepaban en el modo de acometer ese proceso. De un lado, organizaciones de tipo empresarial, dirigidas por dirigentes vinculados al mundo de la agricultura extensiva y patronal, y de otro, sindicatos de pequeños y medianos agricultores familiares cuyas reivindicaciones se centraban en la necesidad del apoyo público a las pequeñas explotaciones como forma imprescindible de asegurar su reproducción social y evitar el abandono de la actividad (Moyano, 2003). Ese pacto funcionó durante los veinticinco primeros años de la PAC, siendo el ya citado COPA-COGECA la instancia donde se construía el consenso necesario (Lagrange, 1993). Sin embargo, comenzó a romperse cuando aparecieron los primeros síntomas de disonancia, una vez que la UE logra la autosuficiencia alimentaria en la mayor parte de los productos básicos. Surge entonces el problema de cómo gestionar los excedentes, y se comienza a cuestionar la utilidad social del gasto agrícola, al tiempo que se empieza a prestar atención a los efectos negativos sobre el medio ambiente de las prácticas

agrícolas intensivas en las que se basaba gran parte del modelo europeo de agricultura (Garrido, 2000). Todo ello en un contexto de cambios culturales en la sociedad europea del bienestar —con la emergencia de una generación de jóvenes urbanos impregnados de nuevos valores postmaterialistas—, de cambios en el propio escenario de la UE —nuevos tratados, nuevas políticas, nuevos retos en la construcción europea— y de cambios en el contexto internacional —con la inclusión de la agricultura en la agenda de la liberalización del comercio y la apertura de los mercados.

4. Multifuncionalidad y reforma de la pac

Diversos documentos de la Comisión Europea en la segunda mitad de los años 80 (Libro Verde, Informe del Mundo Rural,...) mostraban fisuras en el pacto fundacional de la PAC, irrumpiendo con fuerza la diversidad existente en la agricultura europea, una diversidad aparentemente unida con los distintos sistemas de ayudas, pero expresada con nitidez en los diferentes posicionamientos de los diversos grupos sociales ante los mercados globales y la competencia. El consenso sindical estalla, surgiendo nuevas instancias de representación, tales como la CPE (Coordinadora Campesina Europea) (Rueda Catry, 2002), que reivindican un giro importante de la política agraria europea, trasladando el debate a los ámbitos nacionales.

El modelo empresarial (mejor dotado en recursos económicos y capital humano) respondía con sus propias fuerzas a las exigencias del nuevo escenario internacional —en una apuesta por seguir avanzado por la línea de la innovación tecnológica y la competitividad—, mientras que el otro modelo (heredero de la agricultura campesina) se vio en la necesidad de reposicionarse y definir un nuevo discurso reivindicativo, recurriendo al principio de la multifuncionalidad para asegurar el mantenimiento de las políticas proteccionistas. En realidad, en un escenario restrictivo como el de los años 90 —condicionado por la sobrevenida ampliación de la UE a los antiguos países socialistas del Este europeo y la inclusión de los temas agrarios en las negociaciones del GATT y de la OMC—, las ayudas públicas a la agricultura tuvieron que ser redefinidas y justificadas, convirtiéndose el principio de la multifuncionalidad en una excelente fórmula para darle continuidad al sistema proteccionista europeo y legitimar el modelo de pequeña agricultura familiar. A cambio, se rescataron algunas de las funciones que tradicionalmente habían caracterizado a ese modelo y que, en la etapa álgida de la modernización, habían quedado relegadas a un segundo plano, aunque nunca desaparecidas del todo. Nos referimos a su contribución a preservar el entorno natural y conservar el medio ambiente, a mantener vivo el medio rural, a ofrecer un paisaje limpio y de calidad y a mostrar, en definitiva, un territorio habitable. Esas funciones siempre habían formado parte de la actividad de los pequeños y medianos agricultores, si bien la hegemonía del discurso modernizador las había diluido en favor de la sacrosanta función de producir alimentos (Velasco y Moyano, 2007).

El programa agroambiental incluido en la reforma McSharry de 1992 sería el eje sobre el que giraría la recuperación del discurso multifuncional en la agricultura, si bien discurriendo de forma paralela al discurso productivista que aún se erigía en la base fundamental de la PAC reformada. En ese programa se ofrecía incentivos económicos a los agricultores que apostaran por recuperar razas ganaderas en peligro de extinción, por rebajar el nivel de intensificación productiva de sus explotaciones extensificando la orientación de los cultivos, por reforestar las tierras agrícolas, por reducir la utilización de insumos (pesticidas y fertilizantes) o por contribuir a la gestión sostenible de espacios naturales de interés

medioambiental desde el punto de vista de la biodiversidad o de su importancia para la anidación de aves migratorias (Garrido, 2000). En el programa agroambiental se plasmó de forma concreta el principio de la multifuncionalidad agraria utilizándose fórmulas contractuales para su implementación. De hecho, los contratos agroambientales pueden ser interpretados como una forma clara y evidente de introducir la multifuncionalidad en el marco de la política agraria, condicionando las ayudas a los agricultores al compromiso de ampliar sus estrategias empresariales más allá del ámbito específico y unidimensional de la producción de alimentos con destino al mercado.

Como es conocido, la reforma de 1999, impulsada por la Agenda 2000, organizó la PAC en dos pilares. En el primero, destinado a la regulación de los mercados y la concesión de ayudas directas a los agricultores, reinaba, aunque ya con muestras de agotamiento, el principio productivista, al mantener tales ayudas acopladas a la producción y, con ello, seguir incentivando los aumentos de productividad en las explotaciones. En el segundo pilar (denominado equívocamente del desarrollo rural) se podían ya observar avances importantes del discurso de la multifuncionalidad, al integrar en él las medidas del programa agroambiental con otras acciones destinadas a promover cambios en las estructuras agrarias en la dirección de hacer más sostenible la gestión de las explotaciones.

La reforma intermedia de 2003 propiciada por el Comisario Franz Fischler fue un paso importante en el abandono del modelo productivista, al plantear el desacoplamiento de las ayudas directas del primer pilar respecto de la producción, un desacoplamiento que se prevé total en los próximos años —justo cuando en el 2008 se aborde una nueva reforma de la PAC tras someterla al llamado *health check* o chequeo médico, cual si se tratara de una política enferma o de salud quebradiza (Massot, 2007)—. Junto a ello, la reducción de las OCMs a una sola organización común de mercado, la introducción del pago único por explotación y su condicionalidad a criterios ambientales, sociales o de bienestar de los animales, abren las puertas a que el principio de la multifuncionalidad penetre también en el ámbito del primer pilar de la PAC, de modo que acabe impregnando el conjunto de la política agraria europea, y de paso las correspondientes políticas nacionales.

En definitiva, el nuevo marco de referencia propiciado por las últimas reformas de la PAC gira en torno a un principio de multifuncionalidad agraria extendido a sus dos pilares, y cuyo rasgo común es orientar los recursos públicos hacia un tipo de agricultura menos intensiva y más diversificada, plenamente integrada en el territorio y generadora de rentas y autoempleo, al tiempo que elemento fundamental en el equilibrio sostenible de los ecosistemas. El resto de modelos agrícolas (productivistas, competitivos, especializados e intensivos), que habían sido el bastión de la primera PAC, se ven ahora relegados a un segundo plano en las preferencias de las políticas públicas, pues se considera que tienen capacidad suficiente para responder a las exigencias de los mercados sin necesidad de contar con sistemas específicos de protección.

Los agricultores y sus organizaciones han ido asumiendo, con cierto recelo al principio, pero con interés después, esta extensión de la multifuncionalidad agraria al conjunto de la PAC, viendo en ella no sólo una fuente complementaria de renta —un complemento del primer pilar—, sino también un modo de sintonizar con los nuevos patrones de la modernización (eficiencia, racionalidad, sostenibilidad, calidad,...). Evidentemente, han sido los agricultores con mentalidad más activa e innovadora los que se han puesto a la cabeza de este nuevo discurso, apostando por introducir nuevas prácticas agrícolas en sus explotaciones (como la agricultura de conservación o la producción integrada) y por orientar las

producciones hacia destinos no alimentarios (farmacéuticos, biocombustibles,...). Es éste un grupo todavía minoritario respecto a la gran mayoría de agricultores que muestran actitudes más conservadoras y se repliegan en posiciones defensivas en torno a la defensa del modelo productivista y de las ayudas directas del primer pilar, expresando una profunda desconfianza hacia un segundo pilar al que no identifican como suyo. De hecho, en el Agrobarómetro de Andalucía de 2006, dos de cada tres menciones de los agricultores al ser preguntados por las principales funciones de la agricultura eran relativas a la producción de alimentos, y sólo un 5% se inclinaba por valorar su contribución a la preservación del medio ambiente, siendo prácticamente insignificante (en torno al 1%) el porcentaje de los que optaban por la producción de bienes no alimentarios como primera función (IESA, 2006).

5. Multifuncionalidad y desarrollo rural

Paralelamente a los cambios en la PAC, se fue desplegando desde principios de los años 90, a impulsos de la propia Comisión Europea, el embrión de lo que sería más tarde una política de desarrollo de las zonas rurales, organizada sobre la base de la iniciativa Leader. Eran programas definidos según una concepción no agraria, sino territorial, inspirados en una filosofía no sectorial, sino integral, y concebidos para que su aplicación se hiciera de acuerdo con una metodología no descendente, sino ascendente (de abajo hacia arriba), dándole protagonismo a la población rural organizada en grupos de desarrollo (denominados grupos de acción local). En esos programas se percibía con nitidez la presencia del principio de la multifuncionalidad del medio rural, ya que partían de considerar que la sociedad rural europea no podía basar el futuro de su desarrollo exclusivamente en la agricultura, sino que tenía que apostar por diversificar las actividades y sacarle valor a la variedad de recursos endógenos existentes en esas áreas: naturaleza, paisaje, patrimonio, cultura,... Se abrió así paso una idea de la multifuncionalidad diferente de la concepción agraria encarnada por aquel entonces en el segundo pilar de la PAC. En torno a esa idea de la multifuncionalidad de los espacios rurales, se generaría un amplio entramado de grupos de intereses, articulado en forma de redes de desarrollo rural —vertebrando a los diversos grupos surgidos en el marco de los programas Leader— que desde entonces han venido actuando como fuertes grupos de presión ante los poderes públicos en los distintos ámbitos territoriales.

Los programas de la iniciativa Leader (y de algún modo el programa operativo Proder) eran no sólo concebidos por sus promotores desde una visión multifuncional del medio rural, sino percibidos como tales por la opinión pública. Según datos del Informe realizado por el IESA-CSIC en 2005 en el marco de la evaluación de la iniciativa Leader Plus en Andalucía, casi el 70% de la población encuestada que conocía o había oído hablar del desarrollo rural identificaba estos programas con la promoción de actividades no agrarias (turismo, artesanía, industria,...) y el fomento de acciones destinadas a la preservación de los espacios naturales, la conservación del medio ambiente y la recuperación del patrimonio cultural en las áreas rurales. Sólo un 25% los identificaba con actividades relacionadas con la agricultura (IESA-CSIC, 2005). Esa percepción se mantenía con ligeros cambios entre los agricultores (sólo sube al 27% el porcentaje de agricultores que identifican los programas de desarrollo rural con la agricultura), lo que estaba en sintonía con el escaso interés manifestado por ellos a la hora de participar en los grupos de acción local (IESA-CSIC, 2006). Para los agricultores y sus organizaciones, los programas de desarrollo rural son percibidos como programas que no tienen que ver con la agricultura, y, por tanto, carente de interés para ellos. Esta actitud ha sido la base de una seria disociación entre ambas formas de concebir la multifuncionalidad, coexistiendo de forma separada hasta la aprobación en 2005 del Reglamento 1.698/2005 de

desarrollo rural (que crea el Fondo Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural, FEADER).

En esta disociación subyacen dos formas diferentes de concebir el desarrollo rural. Por un lado, una concepción agrarista, predominante entre los agricultores y sus organizaciones, que les lleva a enfatizar la importancia de la agricultura como eje fundamental del desarrollo de las zonas rurales. En este sentido consideran que las acciones que se realizan desde el sector agrario (mejora de explotaciones, modernización de regadíos, renovación generacional, instalación de jóvenes agricultores, introducción de nuevos sistemas de producción agrícola y ganadera, medidas agroambientales,...) son beneficiosas para el desarrollo de las zonas rurales en la medida en que lo sean para los agricultores. Según esta concepción agrarista, la multifuncionalidad de la agricultura es la principal contribución de este sector al desarrollo rural, incorporando las nuevas nociones de sostenibilidad, eficiencia y competitividad desde una versión renovada del ideal modernizador.

Por otro lado, encontramos una concepción más amplia del desarrollo rural, denominada “territorial” por estar orientada no a un sector, sino al territorio, y por dirigirse no a los agricultores, sino al conjunto de la población rural. Para esta concepción, la agricultura ya no sería el motor del desarrollo de las zonas rurales al existir otras actividades de mayor relevancia en la generación de empleo y en la dinamización de la economía. Por ello, sus promotores —líderes de opinión no vinculados al sector agrario, sino a nuevos sectores emergentes de profesionales y emprendedores rurales— abogan por una política integral de desarrollo que impulse la diversificación de actividades y dote a los territorios de infraestructuras y equipamientos suficientes para que la población se mantenga en los espacios rurales en condiciones de calidad acordes con los parámetros de la sociedad del bienestar. Respecto a la multifuncionalidad, consideran que ésta no es un atributo de la agricultura, sino de los espacios y territorios rurales, unas áreas capaces de desplegar sus múltiples funciones en relación con el medio ambiente, el ocio, el paisaje, la naturaleza y el patrimonio cultural (Moyano, 2005).

6. Multifuncionalidad y practica política e institucional

El principio de la multifuncionalidad ha dejado de ser un *desideratum* o un elemento discursivo más o menos brillante, para ir concretándose en la práctica política e institucional dentro de cada país. En el caso español, esa concreción se está produciendo en dos ámbitos de la actividad legislativa: de un lado, el derivado de la aplicación en España del mencionado nuevo Reglamento 1.698/2005 de Desarrollo Rural y el fondo FEADER; y de otro, el que gira en torno a la nueva Ley española de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

6.1. El Reglamento europeo de Desarrollo Rural

En lo que concierne al Reglamento 1698/2005 de Desarrollo Rural, cabe señalar que ha significado una ampliación del segundo pilar de la PAC, convergiendo en él dimensiones agrarias y no agrarias de la multifuncionalidad: las procedentes de las acciones de modernización; las derivadas de los programas agroambientales; las resultantes de las experiencias desarrolladas en el marco de las iniciativas Leader, y las provenientes de la red Natura 2000. De este modo, con el nuevo Reglamento el principio de la multifuncionalidad (en todas sus dimensiones) se encarna en el segundo pilar (ampliado) de la PAC, desplegando

su potencialidad e integrando, al menos normativamente, dimensiones que habían estado disociadas en etapas anteriores.

Analizando su contenido, observamos que se estructura en torno a tres Ejes de actuación, que son los verdaderamente significativos, y un cuarto Eje en el que se recoge la metodología ascendente de los antiguos programas Leader —que dejan de ser iniciativa de la Comisión para integrarse con pleno derecho en el nuevo Reglamento—. Para esos cuatro Ejes, el Reglamento fija unos porcentajes mínimos de financiación con cargo al fondo FEADER (entre todos suman el 50% de los recursos asignados a cada Estado miembro), que pueden ser ampliados por los correspondientes gobiernos nacionales (o regionales en el caso español) de acuerdo con sus preferencias y utilizando a su criterio el 50% restante del Fondo.

El Primer Eje (al que se le fija un porcentaje mínimo del 10% de los recursos del fondo FEADER) persigue dos objetivos. El primero es *mejorar la competitividad de la agricultura* mediante la clásica política de estructuras agrarias dirigida a incrementar el capital físico (es decir, la eficiencia productiva de las explotaciones) y el capital humano (es decir, el nivel de formación y cualificación profesional de los agricultores). El segundo objetivo es *mejorar la calidad de las producciones*, promoviendo sistemas de producción basados en la calidad. A primera vista puede parecer que este primer Eje está inspirado en una lógica productivista y apenas nada en el principio de la multifuncionalidad. Sin embargo, analizando con detalle las posibles acciones, se observa en ellas cómo el modelo productivista se somete a una serie de importantes restricciones, incentivándose a los agricultores que apuesten por nuevas formas de modernización (es decir, por nuevas formas de aprovechar los recursos: más eficientes en el uso del agua, más racionales en la utilización de pesticidas y fertilizantes,...) e incluyan entre las pautas de gestión de las explotaciones elementos ligados a la condicionalidad (implicaciones ambientales de la actividad agraria, bienestar de los animales, seguridad laboral,...). La posibilidad de que esas acciones puedan realizarse en el marco de contratos territoriales de explotación es una señal evidente de la presencia de la multifuncionalidad en el diseño de este primer Eje del reglamento.

El Segundo Eje (que tiene asignado un porcentaje mínimo de financiación del 25% de los recursos del FEADER) tiene también dos objetivos. El primero se refiere a la *gestión sostenible de las explotaciones agrarias*, mediante las acciones incluidas en el programa agroambiental, como la introducción de prácticas más respetuosas con el medio ambiente (cuyos principales ejemplos serían la agricultura ecológica, la agricultura de conservación o la producción integrada) y la introducción de razas ganaderas en peligro de extinción, a lo que habría que unir las acciones de reforestación de las tierras agrícolas. El segundo objetivo está relacionado con la *gestión sostenible de los territorios* a través de la Red Natura 2000 (que es la red de espacios europeos donde se imponen ciertas restricciones al aprovechamiento agrícola de los mismos, condicionando la actividad de los agricultores cuyas explotaciones estuvieran ubicadas en el entorno de tales espacios naturales). En este Eje se aprecia con nitidez la estela de la multifuncionalidad agraria, tanto en lo que se refiere al programa agroambiental, como en la búsqueda de un desarrollo sostenible de la agricultura, que prime menos la eficacia productiva y más la eficiencia en aquellos espacios naturales de especial vulnerabilidad. Asimismo, el apoyo a los agricultores que se impliquen en acciones relacionadas con la conservación de los montes y espacios forestales para contribuir a la prevención de los incendios en esas áreas de especial riesgo, es una clara muestra de cómo el principio de la multifuncionalidad impregna la filosofía de esta nueva forma de abordar el desarrollo rural, incluyendo además, al igual que en el primer Eje, el contrato territorial de explotación como vía para llevar a cabo tales acciones por parte de sus titulares.

El Tercer Eje (con un porcentaje mínimo del 10% del FEADER) se orienta hacia los objetivos de *diversificar las actividades económicas en el medio rural* (promoviendo actividades no agrícolas, apoyando la creación de pequeñas empresas, protegiendo el patrimonio natural, fomentando el turismo rural,...) y de *mejorar la calidad de vida de su población* (garantizando servicios básicos y equipamientos). Es un eje que se inspira en la experiencia acumulada por los “grupos de acción local” del programa Leader, grupos donde se han implementado interesantes proyectos de desarrollo permitiendo la emergencia de iniciativas empresariales a nivel de los territorios rurales. Con la creación de este eje se institucionaliza lo que eran iniciativas de carácter piloto y experimental propiciadas por la Comisión Europea, integrando de modo definitivo la dimensión territorial en la nueva política de desarrollo rural. Es en este Eje donde se aprecia el rastro de la multifuncionalidad de los territorios y los espacios rurales, al definir acciones destinadas no a los agricultores en tanto productores, sino al conjunto de la población que residen en esas áreas. Por supuesto que las acciones previstas en el tercer Eje no excluyen a los agricultores, pero son éstos y sus organizaciones los que deben mostrarse interesados en participar en los grupos de desarrollo, ya que, sobre todo los que residen en las zonas rurales, forman parte de la población afectada por esas acciones. De la participación de los agricultores en las acciones del tercer Eje depende que el nuevo Reglamento sea realmente la vía para asociar las dimensiones agrarias y territoriales de la multifuncionalidad en las futuras estrategias de desarrollo rural. En caso contrario, será sólo una oportunidad desaprovechada, y ambas dimensiones de la multifuncionalidad continuarán disociadas.

La aplicación del Reglamento europeo y del fondo FEADER en los distintos países exige, en una primera etapa, la elaboración de un Plan Estratégico Nacional (PEN) por parte de cada Estado miembro, cuyo Gobierno envía a Bruselas para su aprobación por la Comisión Europea. En este Plan, cada Gobierno realiza una evaluación de la situación económica, social y ambiental del territorio rural correspondiente, y analiza su potencial de desarrollo, fijándose las prioridades estratégicas de cada Estado en materia de desarrollo rural, de acuerdo con unas directrices previamente aprobadas por la Comisión (lo que se ha hecho a través del Reg. 1974/2006). En una segunda etapa, los Gobiernos presentan su Programa Nacional de Desarrollo Rural, que en el caso de Estados con estructura descentralizada, debe ser un conjunto de los programas regionales, si bien con la posibilidad de establecer directrices de coordinación mediante un Marco Nacional de Desarrollo.

En España, todo ello se viene realizando mediante un laborioso procedimiento, debido a la distribución de competencias entre la Administración central y las regiones o Comunidades Autónomas (CC.AA.) en materia de agricultura y desarrollo rural. El Programa español, pendiente de aprobación, estará formado por 17 Planes regionales de Desarrollo Rural (uno por cada región o Comunidad Autónoma) y un Plan para la Red Nacional Rural (formada por las dos redes que integran a los grupos de acción local).¹ Con objeto de orientar el trabajo de las CC.AA. el MAPA (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) ha aprovechado la facultad que le concede la Comisión Europea, elaborando un Marco Nacional de Desarrollo, donde se hace un diagnóstico de los problemas del mundo rural español, se definen las áreas estratégicas actuación, y se establecen algunas medidas comunes de carácter horizontal (como la posibilidad, ya comentada de establecer contratos territoriales de explotación para los ejes 1 y 2). En los Planes regionales, los gobiernos de las CC.AA. tienen posibilidad de concretar, según sus criterios y preferencias, las acciones que conforman los distintos ejes del

¹ El programa para la Red Rural Nacional está destinado a potenciar el papel de las dos redes españolas de desarrollo rural, en las que se integran los distintos grupos de acción local: REDR y REDER.

Reglamento, definiendo sus estrategias y ampliando los porcentajes mínimos de financiación con cargo a los recursos procedentes del FEADER o completándolos con recursos propios.

Un análisis del proceso previo de interlocución con las CC.AA., los departamentos ministeriales y con los agentes sociales y económicos, así como del contenido del PEN y del MNDR, permite confirmar la presencia de los principios de la multifuncionalidad, si bien predominando su acepción agraria. La primera señal de ese predominio agrarista es el protagonismo asumido por el Ministerio de Agricultura (a través de su Dirección General de Desarrollo Rural) en la elaboración de ambos documentos y en el impulso de la dinámica de interlocución con los demás agentes administrativos y actores socioeconómicos. En efecto, según se indica en el MNDR, ha sido el Ministerio de Agricultura el que ha dirigido la fase de consultas con los ministerios de Economía y Hacienda (a través de la Dirección General de Fondos Europeos Comunitarios), Medio Ambiente (a través de la Dirección General de la Biodiversidad) y Trabajo y Asuntos Sociales (a través del Instituto de la Mujer), así como con las consejerías responsables del desarrollo rural de las CC.AA. y con la Federación Española de Municipios y Provincias. Además, se indica que el MAPA ha sido el interlocutor ante las tres organizaciones profesionales agrarias (ASAJA, COAG y UPA), las dos redes de desarrollo rural (REDR y REDER), la confederación de cooperativas (CCAIE), algunas organizaciones sectoriales agrarias (como Fepex), la federación de industrias alimentarias (FIAB), las empresas forestales (a través de ASEMFO), y algunas asociaciones ecologistas (como ADENA, SEO o Ecologistas en Acción).

Respecto al contenido del PEN y del MNDR se observa cómo ya en el capítulo de diagnóstico del Marco Nacional aparece con nitidez el rastro de la multifuncionalidad agraria, al señalarse que “el sector agrario será el principal elemento sobre el que incidirá la programación de desarrollo rural en España” en el periodo 2007-2013. En sintonía con esa declaración inicial de principios, se considera que uno de los instrumentos fundamentales para luchar contra el problema del despoblamiento de las zonas rurales españolas son las acciones contempladas en el Primer Eje del Reglamento, estableciéndose como medidas horizontales prioritarias la modernización de regadíos, la instalación de jóvenes en la agricultura, el apoyo a la industria agroalimentaria y el establecimiento de servicios de asesoramiento a los agricultores para facilitarles el cumplimiento de los criterios de condicionalidad y a mejorar las condiciones ambientales de sus explotaciones agrarias. Se indica, además, que es a través de estas acciones de carácter agrario como se podrán alcanzar también los objetivos ambientales relativos a la erosión de los suelos, el riesgo de incendios o la desertificación. En consonancia con ello, a la hora de fijar los porcentajes del FEADER, el PEN eleva sensiblemente el porcentaje del Primer Eje (que concentra las acciones más relacionadas con la agricultura), que se quintuplica (pasando del mínimo del 10% fijado en el Reglamento, a una horquilla de 50-55%). En relación a el Segundo Eje, el MNDR deja un margen amplio de autonomía a los Programas regionales en lo que se refiere a la aplicación de la Red Natura 2000 en los ámbitos agrarios (no se incluye como medida horizontal obligatoria), que contrasta con el carácter obligatorio de las acciones relativas a su aplicación en el ámbito forestal. El PEN aumenta también el porcentaje para financiar las acciones de este Segundo Eje (correspondiente a la Red Natura 2000 y el programa agroambiental), pero en bastante menor medida que en el caso del Primer Eje (sólo pasa del mínimo del 25% a una horquilla de 35-40%). Lo mismo cabe decir de las acciones previstas en el Tercer Eje, donde el MNDR no establece medidas horizontales, sino simplemente algunas orientaciones comunes en relación a aquellas acciones de diversificación que se realicen siguiendo la metodología Leader y en relación a la composición de los grupos que las lleven a cabo. En relación al porcentaje de financiación, el PEN deja prácticamente igual el mínimo fijado en el Reglamento (sólo eleva

el mínimo del 10% hasta una horquilla del 10-15%). Finalmente, el hecho de incluir como opción voluntaria para las CC.AA. y no obligatoria el establecimiento de “contratos territoriales de explotación” para aplicar las acciones de los Ejes 1 y 2, significa que, en la práctica, pueden ser aplicados de forma disociada, corriéndose el riesgo de que se desaproveche el potencial integrador del propio Reglamento.

6.2. La Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural

Entre los objetivos de esta Ley figura de modo explícito el de “mantener y ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y *multifuncionales*, y la diversificación de su economía con la incorporación de nuevas actividades” (el subrayado es nuestro). En la concreción de tales objetivos, se describen temas claramente ligados al principio de la multifuncionalidad, con el propósito de lograr un medio rural habitable y con elevadas cotas de bienestar: mantenimiento de un sector agrario suficiente apoyando modelos de agricultura integrada en el territorio; creación de equipamientos básicos e infraestructuras de transportes, educación y sanidad; fomento de las telecomunicaciones; apoyo a las energías renovables; fomento de la eficiencia, ahorro y buen uso de los recursos hídricos; preservación del patrimonio natural y cultural; conservación de la biodiversidad; acceso a la vivienda; ordenación del territorio. Es por tanto una Ley integral de desarrollo que implica a prácticamente todos los departamentos ministeriales del gobierno, además de a los gobiernos de las CC.AA. En lo que respecta a su institucionalización, la Ley prevé la elaboración de un Programa (plurianual) de Desarrollo Rural Sostenible, como instrumento principal para la planificación de las acciones de la Administración general del Estado en relación con el medio rural. En dicho Programa han de concretarse los objetivos y planes sectoriales a desarrollar desde ese ámbito administrativo o en concertación con las Comunidades Autónomas (que elaborarán sus correspondientes Directrices Estratégicas), así como determinarse los tipos de zonas rurales que serán objeto de actuación (la ley distingue entre zonas rurales a revitalizar, zonas rurales intermedias y zonas rurales periurbanas). La Ley incluye además como instrumento novedoso los “contratos territoriales de zonas rurales”, como fórmula para hacer factible en la práctica la apuesta por la multifuncionalidad en su más amplia acepción territorial. Son contratos más amplios que los “*contratos territoriales de explotación*” previstos en la aplicación del FEADER, pues mientras que éstos se dirigen en exclusiva a los titulares de explotaciones agrarias, los contemplados en la futura Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural pueden ser contraídos por cualquier agente económico o social del mundo rural, sin tener necesariamente que ser agricultor.

Se prevé la creación de varios órganos. En primer lugar, una Comisión Interministerial para el Medio Rural, formada por los departamentos de los distintos ministerios implicados, y responsable de dirigir y coordinar la acción de esos departamentos en lo que se refiere a las materias que son objeto del mencionado Programa de Desarrollo Rural Sostenible. En segundo lugar, un Consejo para el Medio Rural, como órgano de coordinación y cooperación entre las administraciones públicas, constituido por representantes de los gobiernos de cada Comunidad Autónoma y de la Administración General del Estado, así como de la Federación Española de Municipios y Provincias. En tercer lugar, una Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural, como órgano de participación, información y consulta de las entidades asociativas relacionadas con el medio rural de ámbito estatal, garantizándose la presencia de las organizaciones profesionales, empresariales y sindicales vinculadas con el medio rural.

Si se analiza la composición de estos órganos puede verse con nitidez que responden a una concepción multifuncional del desarrollo rural, en la que son múltiples los departamentos ministeriales implicados, así como los agentes sociales y económicos representados en ellos. Así en la Comisión Interministerial, se prevé la inclusión no sólo del departamento de agricultura, sino también de los de medio ambiente, educación, sanidad, vivienda, asuntos sociales y bienestar social, cultura, e incluso interior. Por su parte en la Mesa de Asociaciones estarán representadas las agrarias y agrolimentarias, pero también las forestales, las redes de desarrollo rural, las asociaciones ecologistas o las de consumidores, en un foro abierto a todos los grupos que tengan algo que decir sobre el futuro de las zonas rurales.

7. Conclusiones

En este trabajo se ha analizado el tema de la multifuncionalidad, mostrando cómo se ha pasado de ser un término utilizado de forma más o menos afortunada en las negociaciones de la OMC por parte de los representantes de la UE, a ser hoy un concepto muy extendido en la agenda política y en los debates de la opinión pública sobre el futuro de la agricultura y las zonas rurales. No sólo los responsables de la Comisión Europea lo utilizan en sus informes y documentos para justificar la reforma de la PAC o para explicar el sentido de las nuevas orientaciones de la política de desarrollo rural, sino que incluso los dirigentes agrarios, inicialmente recelosos de un término cargado ante sus ojos de ambigüedad y visto como excusa para recortar las ayudas agrícolas, lo incluyen hoy en sus discursos y reivindicaciones, encontrando en la multifuncionalidad un referente para legitimar el apoyo social al modelo de agricultura europeo. Asimismo, los líderes de las influyentes redes de desarrollo rural ven en la multifuncionalidad un elemento clave para orientar con perspectivas integrales las acciones destinadas a la mejora de la calidad de vida en las áreas rurales.

En el fondo, la multifuncionalidad es un término intencionadamente ambiguo y polisémico, que puede ser utilizado en diversas acepciones. En este trabajo se ha hecho un recorrido por su doble acepción agraria y territorial, mostrándose cómo estuvo presente desde el inicio de la PAC, aunque relegado a un segundo plano ante la hegemonía del ideal productivista. La primera reforma de 1992 permitió que aflorara el principio de la multifuncionalidad en temas como el programa agroambiental, hasta ir tomando cuerpo de naturaleza en las posteriores reformas, con la definición del segundo pilar, expresión más refinada de la multifuncionalidad en su acepción agraria. En ella, la agricultura se valora no sólo por su función de producir alimentos, sino por sus múltiples funciones relacionadas con la producción no alimentaria, la conservación del medio ambiente, el equilibrio de los ecosistemas, la preservación de los espacios forestales, o el mantenimiento de un medio rural habitable en términos de dinamismo y articulación económica y social. La iniciativa Leader sacó a la luz la acepción territorial de este principio, al mostrar que los territorios y espacios rurales son multifuncionales, haya o no en ellos actividad agraria, y que pueden ser aprovechados en sus múltiples funciones: paisaje, naturaleza, ocio, recreación, patrimonio cultural,...

La aprobación del nuevo Reglamento 1.698/2005 de Desarrollo Rural y la creación del fondo FEADER son oportunidades para integrar las dos acepciones de la multifuncionalidad en el marco de contratos territoriales de explotación. Sin embargo, en el caso español, el carácter opcional de estos instrumentos y el amplio margen de autonomía que tienen los gobiernos regionales a la hora de elaborar sus propios Programas, deja abierta esa posibilidad. Por su parte, la iniciativa del gobierno socialista de elaborar una Ley de Desarrollo Sostenible

del Medio Rural es una apuesta innovadora en esa misma dirección, si bien su viabilidad dependerá de la capacidad política del Gobierno de coordinar acciones procedentes de departamentos ministeriales distintos, cuya aplicación ha de hacerse en ámbitos territoriales donde los gobiernos de las CC.AA. gozan de plena autonomía.

Referências

COMISIÓN EUROPEA (1998): *Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture*. Bruselas, DG Agriculture-European Commission.

_____. (1999): *Safeguarding the multifunctional role of agriculture: which instruments?*. Bruselas, DG Agriculture-European Commission.

_____. (2000): *Agriculture's contribution to environmentally and culturally related non-trade concerns*. Bruselas, DG Agriculture-European Commission.

COULOMB, P. y H. NALLET (1980): *Le syndicalisme et la formation du paysan modèle*, París, INRA, monografía.

GARRIDO, F. (2000): *La cuestión ambiental en la agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Fundación Unicaza, Analistas Económicos de Andalucía, 323 pp.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J.J. y C. GÓMEZ BENITO. (2000): "Profesión e identidad en la agricultura familiar española", *Revista Internacional de Sociología*, nº 27, Septiembre-Diciembre, pp. 41-69.

HERVIEU, B. (1997): *Los campos del futuro*. Serie Estudios del MAPA, nº 118, Madrid.

IESA-CSIC (2005): *Opinión Pública, Agricultura y Sociedad Rural en Andalucía. Agrobarómetro, 2005*. Informes y monografías del IESA- E-0508, Córdoba, 53 pp.

IESA-CSIC (2006): *Opinión Pública, Agricultura y Sociedad Rural en Andalucía. Agrobarómetro, 2006*. Informes y monografías del IESA- E-0611, Córdoba, 96 pp.

LAGRAVE, R.M. (1993): "El COPA, o la representación de la representación". En E. Moyano (coord.), *Las organizaciones profesionales agrarias en la Comunidad Europea*. Serie Estudios del MAPA, pp. 367-411.

MASSOT, A. (2007), "Hacia una nueva PAC *low cost*?", *XIV Anuario de la Agricultura Familiar en España*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 20-29.

MOYANO, E. (2003): "La interlocución en la agricultura española". *Papeles de Economía Española*, nº 96, pp. 134-144.

_____. (2005): "Nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo rural. A propósito del nuevo reglamento FEADER", *Revista de Fomento Social*, vol. 60, nº 238, pp. 219-242.

_____. y F. GARRIDO (2002): "La sociedad rural en Andalucía". En E. Moyano y M. Pérez Yruela (coords.) *La Sociedad Andaluza (2000)*. Sevilla, IESA-CSIC, pp. 299-336.

OCDE (2001): *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*. OCDE, París.

RUEDA CATRY, C (2002), “Nuevos retos para el sindicalismo agrario europeo”, *IX Anuario de la Agricultura Familiar en España*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp.106-114.

SERVOLIN, C. (1988): *Las políticas agrarias*. Serie Estudios del MAPA, nº 53.

TIO, C. (2007): “Perspectivas de futuro para la agricultura y el mundo rural”, *XIV Anuario de la Agricultura Familiar en España*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 30-47.

VELASCO ARRANZ, A. y E. MOYANO (2007): “Agricultura, territorio y multifuncionalidad. La experiencia francesa de los Contratos Territoriales de Explotación”. *Revista de Fomento Social*, vol. 62, nº 247, pp. 363-392. INSA-ETEA.