

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las perspectivas de futuro de la agricultura en zonas con desventajas naturales específicas (regiones de montaña, insulares y ultraperiféricas)»**

(2006/C 318/16)

El 19 de enero de 2005, el Comité Económico y Social Europeo decidió, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, elaborar un dictamen de sobre: «*Las perspectivas de futuro de la agricultura en zonas con desventajas naturales específicas (regiones de montaña, insulares y ultraperiféricas)*».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de julio de 2006 (coponentes: Sres. Bros y Caball i Subirana).

En su 429º Pleno de los días 13 y 14 de septiembre de 2006 (sesión del 13 de septiembre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 173 votos a favor, 6 en contra y 16 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE cree que es necesario el reconocimiento público y político de la existencia de estas zonas con hándicaps naturales específicos (regiones de montaña, ultraperiféricas y especialmente insulares) para que después se puedan hacer políticas específicas y coherentes con las necesidades reales de estas regiones.

1.2 Mientras que los programas de desarrollo rural y los programas regionales relativos a la competitividad se están negociando entre las regiones o los Estados miembros y la Comisión Europea, el Comité Económico y Social Europeo desea destacar la importancia y las necesidades de la agricultura en las zonas con desventajas naturales específicas (regiones de montaña, insulares y ultraperiféricas).

1.3 Consciente de estas desventajas, el Comité pide a la Comisión Europea que proponga verdaderas políticas específicas en favor de estas zonas, que permitan coordinar las distintas políticas correspondientes y desarrollar una sinergia entre las acciones existentes.

1.4 El segundo pilar de la PAC –el desarrollo rural– es una política imprescindible y, por ende, una prioridad política fundamental. No obstante, hay que reconocer que constituyó una de las principales variables de ajuste para llegar a un acuerdo sobre las perspectivas financieras. Al observar estas reducciones de los recursos presupuestarios, el Comité pide a la Comisión y al Consejo que concentren prioritariamente los créditos del desarrollo rural en las zonas más frágiles y necesitadas; es decir, las zonas con desventajas naturales permanentes.

1.5 A la hora de elaborar los programas de desarrollo rural y los programas regionales de los Fondos Estructurales, el Comité pide a la Comisión y a los Estados miembros que velen por la

complementariedad y coherencia de estos programas en las zonas con desventajas naturales.

1.6 El CESE propone que del mismo modo que en las regiones de montaña ya existen Plataformas como la Plataforma EUROMONTANA para promover y promocionar la existencia de estas regiones, en las regiones insulares y en las ultraperiféricas se debería impulsar este tipo de cooperación, sobre todo en temas de política agraria y con la participación activa de la sociedad civil.

1.7 Dada la fragilidad y la importancia de la agricultura en estas regiones, el CESE considera de suma importancia la creación de un observatorio europeo para estas regiones (montañas, islas y ultraperiféricas). Se trata de desarrollar una visión europea de la agricultura en esas regiones que actúe como punto de referencia para el seguimiento, análisis y difusión de la situación de la agricultura en estas zonas y como punto de encuentro, reflexión y diálogo entre las administraciones, la sociedad civil y los distintos organismos europeos y que presente iniciativas europeas para la preservación y desarrollo de la agricultura en estas regiones.

1.8 No obstante, el CESE subraya que, aparte de las regiones de montaña, insulares y ultraperiféricas objeto del presente dictamen, existen muchas otras zonas agrarias con desventajas –desventajas comparables en términos de recursos autóctonos, costes de producción o condiciones climáticas–. Se trata, en particular, de las «otras zonas con desventajas» y las «zonas con desventajas específicas». El CESE tratará estas regiones en un próximo dictamen.

1.9 Asimismo, en la clasificación de las demás zonas con desventajas deben destacarse las desventajas objetivas para las explotaciones agrarias. No obstante, también es necesario tener debidamente en cuenta las especificidades regionales.

## 2. Motivación

### 2.1 Antecedentes del dictamen:

- Dictamen del CESE sobre «El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea» <sup>(1)</sup>;
- Dictamen del CESE sobre el desarrollo rural <sup>(2)</sup>;
- Resolución del Parlamento Europeo de 6 de septiembre de 2001 sobre los «25 años de aplicación de la reglamentación comunitaria en favor de la agricultura en las zonas de montaña» <sup>(3)</sup>;
- Dictamen del CESE sobre las regiones ultraperiféricas <sup>(4)</sup>;
- Dictamen del CESE sobre la estrategia para las regiones ultraperiféricas <sup>(5)</sup>;
- Dictamen del CESE sobre los problemas de la agricultura en las regiones e islas ultraperiféricas de la Unión Europea <sup>(6)</sup>.

## 3. Parte común — Zonas con desventajas naturales permanentes

3.1 Los Reglamentos relativos al desarrollo rural y a las políticas regionales ya están aprobados. Los repartos financieros han sido difíciles a causa de los reducidos importes asignados a estas políticas. El acuerdo sobre las perspectivas financieras 2007-2013 ha traído consigo una reducción de los recursos asignados al desarrollo rural en los antiguos Estados miembros y una mayor dispersión de los fondos de la política regional.

3.2 Después de muchos años, hay zonas de montaña y ultraperiféricas con hándicaps naturales permanentes que sí están reconocidas a nivel de la Política Agrícola Común y de la Política Regional, mientras que en las regiones insulares no existe este reconocimiento.

3.2.1 Las zonas de montaña son considerables en el contexto europeo: representan un tercio del territorio y el 18 % de la población de la Unión Europea de 25 Estados miembros. La adhesión de Rumanía y Bulgaria aportará a la Unión Europea amplias zonas de montaña. Las zonas de montaña europeas son extremadamente variadas tanto en sus características físicas (topografía y clima) como en sus características socioeconómicas (demografía, accesibilidad y vínculos con las zonas vecinas). Difieren en términos de utilización de la tierra, el papel de la agricultura, la cohesión social y, más importante aún, el grado de desarrollo económico.

3.2.2 Eurostat utiliza cinco criterios para definir una isla: su superficie debe ser, como mínimo de 1 km<sup>2</sup>; la distancia entre la isla y el continente debe ser, al menos, de 1 km; su población residente, de manera permanente, debe ser de, al menos, 50 habitantes; no debe existir vínculo físico permanente entre continente e isla y no debe encontrarse en la isla una capital de Estado miembro.

<sup>(1)</sup> DO C 302 de 14.3.2003; ponente: Jean-Paul Bastian.

<sup>(2)</sup> DO C 302 de 7.12.2004 y CESE 251/2005, DO C 234 de 22.9.2005; ponente: Gilbert Bros.

<sup>(3)</sup> INI2000/2222, DO C 72 de 21.3.2001.

<sup>(4)</sup> DO C 221 de 17.9.2002; ponente: Philippe Levaux.

<sup>(5)</sup> DO C 24 de 31.1.2006; ponente: Margarita López Almendáriz.

<sup>(6)</sup> DO C 30 de 30.1.1997; ponente: Leopoldo Quevedo Rojo.

3.2.3 Toda isla que albergue una capital de la UE es excluida según la definición de Eurostat. Antes de la ampliación, quedaban, en efecto, excluidos el Reino Unido e Irlanda, pero dos islas relativamente pequeñas como Chipre y Malta, son, desde mayo de 2004, Estados miembros de la UE. El CESE sugiere que se reconsidere la definición para incluir en la misma a estos dos Estados miembros. Este hecho ya ha sido reconocido por la UE en su propuesta sobre los nuevos Fondos Estructurales y de Cohesión, así como en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que ya ha incluido una consideración al respecto.

3.2.4 Las regiones ultraperiféricas, como los Departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y Canarias, forman parte de pleno derecho de la UE, al tiempo que se caracterizan por una realidad singular. Se trata de regiones que comparten una realidad similar, caracterizada por una serie de factores geográficos, físicos e históricos que determinan, en gran parte, su desarrollo económico y social.

3.2.5 Otras zonas específicas menos extendidas, como las zonas suburbanas <sup>(7)</sup>, los humedales, los pólderes, etc. pueden tener que afrontar desventajas particulares que deberían ser objeto de una atención especial en un marco menos concentrado de aplicación de las políticas europeas. El Comité podría tratar estas cuestiones en un dictamen ulterior.

3.3 Estas zonas han de afrontar desventajas naturales permanentes, como: el aislamiento, que genera costes elevados de comercialización, abastecimiento y servicios y dificultades de acceso a los mercados, y el coste más elevado de las infraestructuras, el transporte y la energía.

3.4 Por ello es muy importante, en estas zonas con desventajas, asegurar la presencia de la actividad agraria para el desarrollo económico, la vida social, el patrimonio cultural (elevado porcentaje de población agrícola en estas zonas), el equilibrio territorial y el medio ambiente.

3.5 Los recientes cambios de la PAC son numerosos y profundos y afectarán inevitablemente al desarrollo sostenible de los territorios europeos y, en particular, a las zonas con desventajas naturales específicas, debido, entre otros factores, al debilitamiento del segundo pilar para los antiguos Estados miembros. Se puede observar en esta evolución una tendencia doble: por una parte, una respuesta europea a las negociaciones de la OMC (Organización Mundial del Comercio) y una búsqueda de competitividad en los mercados internacionales, y, por otra parte, una tendencia al refuerzo –deseable, pero que aún no se ha hecho realidad– de las ayudas a la protección del medio ambiente, el bienestar animal y el entorno rural.

<sup>(7)</sup> DO C 74 de 23.3.2005.

3.6 La reforma de la PAC de 2003 tiene por objetivo teórico mejorar la competitividad y orientar la producción agraria en función de los mercados. Ahora bien, las fuerzas del mercado por sí solas conducirían a la desaparición de la agricultura de las zonas con desventajas naturales. Es, pues, necesario aplicar una política voluntarista para mantener la actividad agraria en estas zonas difíciles.

3.7 El impacto de la reforma del «primer pilar», aprobada el 29 de septiembre de 2003, con la disociación, la condicionalidad y la modulación, es difícil de evaluar puesto que los Estados y las regiones intervinieron en las opciones estratégicas de diferente manera. Pero todo indica que la reforma comporta riesgos de abandono o deslocalización de las producciones (dado que la producción no es obligatoria para recibir las ayudas directas), por ejemplo, en relación con la producción animal y el sacrificio de animales.

3.8 Al tiempo que la Comisión negocia con las regiones europeas y los Estados miembros los programas de desarrollo rural y de política regional, es indispensable que los territorios con desventajas naturales permanentes sean objeto de una atención muy especial con el fin de garantizar la cohesión territorial, necesaria para el éxito de la Estrategia de Lisboa. Centrar las políticas públicas exclusivamente en estrategias de competitividad sería contrario a los objetivos perseguidos. Ésa parece ser, sin embargo, la dirección que desean seguir varios países de la Unión.

3.9 La agricultura debe seguir siendo una actividad económica basada en la voluntad de emprender de los agricultores. No se trata de que las zonas con desventajas se conviertan en conservatorios de prácticas agrarias en desuso, ni en zonas objeto de cuestiones medioambientales dominantes o exclusivas. El sector agrario ha sabido desarrollarse y modernizarse para responder a las deseos de los consumidores y de los ciudadanos. Esta dinámica debe proseguirse de tal modo que se valoricen las capacidades de innovación y de empresa de los agricultores. La agricultura de las zonas con desventajas debe seguir por esa senda y permitir el desarrollo de un sector agroalimentario basado en la producción propia de estas zonas para así garantizar su vitalidad económica. Deberán contribuir a esta evolución, en particular, las ayudas estatales con finalidades regionales.

#### 4. Regiones de montaña

4.1 **Introducción:** las especificidades de la agricultura de montaña y las apuestas del desarrollo rural.

4.1.1 **La agricultura de montaña** en Europa responde a una serie de características específicas. Aunque las zonas de montaña no son uniformes en Europa desde un punto de vista medioambiental, edafológico y climático ni desde un punto de vista económico y social, tienen en común restricciones (o desven-

tajas) en el ejercicio agrario debido a las pendientes y relieves accidentados y a climas generalmente desfavorables. Estas restricciones limitan las opciones a la producción de hierba y la ganadería y dificultan la adaptación de la agricultura a las condiciones de competencia, generando costes excesivos que no permiten producir productos competitivos a bajo precio. En cambio, esta agricultura presenta numerosas ventajas para el desarrollo sostenible de los territorios de montaña.

4.1.2 Las apuestas a favor del desarrollo rural en las zonas de montaña están estrechamente vinculadas a la escasez de terrenos explotables, la competencia con otras actividades como la silvicultura o la urbanización, la desilusión por la actividad agraria, el hermetismo de los paisajes, el desarrollo del turismo, la accesibilidad (o el aislamiento), los servicios de interés general, la gestión del agua y de los recursos naturales y, en particular, la preservación de la biodiversidad. También dependen, por último, de la seguridad de los bienes y las personas, gracias al papel positivo desempeñado por la agricultura y la silvicultura en la lucha contra los riesgos naturales como los desprendimientos de tierra, las crecidas torrenciales, los aludes o los incendios.

#### 4.2 Necesidad de una definición armonizada en la Unión Europea

Recordatorio de la posición manifestada en el Dictamen del CESE sobre «El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea»<sup>(8)</sup>:

«Se observan, pues, en este ámbito [subdivisión en zonas de las montañas] importantes disparidades entre los Estados miembros.(...) Por lo tanto, aunque se mantenga cierto grado de subsidiariedad en la determinación final de los territorios en cuestión, convendría armonizar la realidad de las zonas de montaña europeas adaptando la definición comunitaria actual e integrando en ella una banda para cada uno de los tres criterios [inclinación, altitud y clima].»

4.2.1 A raíz de la publicación del informe del Tribunal de Cuentas Europeo y del estudio encargado por la Comisión Europea titulado «Zonas de montaña en Europa: análisis de las regiones de montaña en los actuales Estados miembros, los nuevos Estados miembros y otros países europeos», que se publicó en enero de 2004 en Internet en la dirección [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/studies/study\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/study_fr.htm), la Comisión dispone de los medios para llegar a una definición armonizada del territorio de montaña.

4.3 *La Unión Europea debe disponer de una política específica en favor de las zonas de montaña*

4.3.1 La agricultura de montaña tiene efectos irremplazables en el medio ambiente y en el territorio. Los agricultores aportan elementos positivos a la economía local, al medio ambiente y a la sociedad en su conjunto.

<sup>(8)</sup> Ídem 1.

Se trata de sus «externalidades positivas» o de su carácter «multi-funcional». En efecto, la agricultura constituye un instrumento eficaz de ordenación del territorio y de gestión de los recursos naturales, y es el elemento clave de la configuración del paisaje. Ahora bien, estos elementos son especialmente valiosos en la montaña, debido a los importantes recursos hidráulicos y la biodiversidad específica de la montaña, y a la baza turística de casi todos los territorios de montaña. Por otra parte, esta agricultura contribuye al mantenimiento de algunas especies animales y vegetales, ya sea por su explotación directa (razas bovinas u ovinas exportadas a todo el mundo debido, en particular, a su rusticidad o especies vegetales específicas como las plantas aromáticas o determinados cereales redescubiertos por los consumidores) o por el efecto de la actividad agraria (mantenimiento de los pastos de montaña, etc.). Contribuye también a la diversidad de las producciones agrarias y alimentarias en el mercado, sobre todo porque suele proporcionar productos originales y con una gran notoriedad para los cuales hay menos competencia, lo que permite también preservar conocimientos técnicos tradicionales. Por último, esta agricultura contribuye al empleo rural y está estrechamente ligada a las actividades rurales no agrarias con una proporción importante de trabajadores pluriactivos en muchas regiones.

4.3.2 Salvo en el supuesto de que estas «externalidades positivas» pudieran ser objeto de una facturación de los servicios prestados, lo que no suele ser el caso en la actualidad, una disminución global del apoyo a los agricultores de montaña tendría repercusiones inmediatas en los mismos, acelerando la desaparición de las explotaciones y, por ende, de su función de mantenimiento del territorio. Se trata de una cuestión de interés general que atañe a todos los responsables, tanto públicos como privados, y que no puede descuidarse si lo que se quiere realmente es proporcionar los medios para un desarrollo sostenible.

4.3.3 La necesidad de conservar una actividad agraria productiva en las zonas de montaña es especialmente imperiosa para la economía rural, al objeto de permitir la transformación con la consiguiente creación de valor añadido en estas zonas, sinónimo de empleo, crecimiento, etc. Además, los productos de montaña son a menudo la base de un patrimonio cultural muy rico en las zonas de montaña, cuya supervivencia depende de los productos locales, como por ejemplo, el queso «Artisou» de Margeride<sup>(9)</sup>, origen de la fiesta de los «Artisous», el queso de Mahón o el anís en Rute, etc.

4.3.4 La agricultura de montaña arrastra dificultades específicas y permanentes. Debido a la instauración del primer pilar de la PAC, basada históricamente en los niveles de producción de los sistemas agrícolas, las zonas de montaña reciben un nivel de apoyo del primer pilar inferior al de las llanuras. De hecho, en estas zonas, las ayudas del segundo pilar tienen una importancia equivalente a las del primer pilar. Una política específica en favor de las zonas de montaña debe permitir una consideración global y coherente de los problemas específicos con que

tropiezan las explotaciones montañosas, ya sean agrarias o ganaderas. Esta política significa que la sociedad se dota de los medios necesarios para promover una agricultura dinámica en las zonas de montaña, capaz de garantizar las funciones de producción agraria y mantenimiento de los paisajes que se consideran indispensables para la ordenación y el desarrollo futuro de estos territorios.

4.3.5 En el marco de la red europea de desarrollo rural, el Comité pide a la Comisión que se cree un grupo de trabajo temático sobre las cuestiones relativas a las montañas.

4.3.6 Las montañas mediterráneas padecen a la vez las desventajas de la montaña y las del clima mediterráneo (sequía, incendios, tormentas, etc.). Esta especificidad debería tenerse en cuenta a nivel europeo para permitir una adaptación de las políticas a nivel regional.

#### 4.4 *Privilegiar las zonas de montaña en la asignación de los créditos del segundo pilar*

4.4.1 Mientras que el presupuesto destinado al desarrollo rural disminuye o se estanca en los antiguos Estados miembros y cuando los nuevos Estados miembros están tentados de destinar los créditos a zonas más productivas a corto plazo, la Comisión Europea debe velar por que los créditos europeos se destinen prioritariamente a las zonas con desventajas naturales permanentes, que los necesitan de manera recurrente.

#### 4.5 *Importancia esencial de la consolidación de las indemnizaciones a los agricultores de montaña*

4.5.1 La compensación de las desventajas naturales y, por ende, de los elevados costes de producción, representa la medida de apoyo más importante para la agricultura de montaña. Hoy en día, nadie cuestiona esta medida, aunque no se le asignan recursos suficientes para cumplir sus objetivos.

4.5.2 Las condiciones de producción agraria en montaña se caracterizan esencialmente por la presencia de grandes dificultades vinculadas a la altitud, a la inclinación del terreno, a las precipitaciones de nieve y a las dificultades en torno a las comunicaciones. Estas dificultades tienen consecuencias de dos tipos. Implican costes elevados de equipamiento (edificios y material) y transporte, al tiempo que reducen la productividad de los factores (propiedad de la tierra, capital, trabajo) en proporciones más o menos elevadas según los sistemas de producción practicados y el grado de las desventajas.

4.5.3 La productividad más baja de los factores de producción agraria en montaña guarda relación con la menor duración de la vegetación activa, que pasa de ocho meses en zonas llanas a menos de seis meses a 1 000 m. de altitud. Esto significa que es necesario recoger, al menos, un tercio de forraje suplementario para alimentar a un animal y, además, en superficies menos productivas en unidades forrajeras.

<sup>(9)</sup> Se puede obtener más información sobre este queso en la siguiente dirección: <http://www.artisoudemargeride.com/>

4.5.4 La Indemnización Compensatoria por Desventajas Naturales (ICHN) es la primera herramienta de apoyo que integra estos objetivos. Su aplicación hasta el techo es deseable para limitar la ampliación de las explotaciones que son ya de talla mediana o grande, con vistas a mantener un número suficiente de explotaciones y evitar así la desertización.

4.6 *Las demás medidas de apoyo a la actividad agraria en las zonas de montaña deben proseguirse y reforzarse*

#### 4.6.1 La política de ganadería extensiva de pasto

4.6.1.1 A través de las medidas agromedioambientales, durante los periodos de programación precedentes ha sido posible establecer una política destinada a apoyar la producción de pastizales en las zonas de producción extensivas. Hay que continuar por esa senda con medidas sencillas y accesibles al mayor número posible de ganaderos, completadas con otras medidas más específicas, centradas en los territorios con problemas medioambientales particulares.

4.6.1.2 En efecto, limitar el apoyo agromedioambiental a este último tipo de zonas estaría en contradicción con el objetivo perseguido, en la medida en que conduciría de manera prácticamente ineludible a la desaparición de las actividades ganaderas y a devolver a la naturaleza a un estado de abandono, perjudicial para la prevención de los riesgos naturales, la multifuncionalidad de los territorios y la conservación de la biodiversidad. Por otra parte, cabe señalar que, en cualquier caso, las medidas agromedioambientales que entrarán en vigor a partir de 2007 son más selectivas que las anteriores, porque incluyen un límite obligatorio no remunerado vinculado a la aplicación de la condicionalidad.

#### 4.6.2 El apoyo a las inversiones

4.6.2.1 Los sobrecostes que entraña la construcción de edificios en montaña están vinculados a numerosos elementos: resistencia a nevadas y vientos violentos, aislamiento, trabajos de nivelación más importantes, mayor duración de la estabulación y, en consecuencia, del volumen de almacenamiento de forrajes y efluentes. Los sobrecostes de la mecanización se deben a la especificidad del material necesario para trabajar en terrenos inclinados y a su desgaste precoz debido a las condiciones climáticas. También se deben al volumen reducido de las series producidas. Al igual que la compensación de las desventajas naturales, el apoyo a las inversiones también es una condición para la perennidad de las explotaciones agrarias, por lo que se debería reforzar en las zonas de montaña.

#### 4.6.3 Instalación de jóvenes agricultores y préstamos bonificados

4.6.3.1 La evolución en la montaña registra, como en otros lugares, una disminución del número de instalaciones debido a la falta de perspectivas de futuro, la dificultad del trabajo y la carga financiera del capital de explotación que se transmite: por

cada tres agricultores que cesan su actividad, sólo uno es sustituido, tanto en montaña como en otras zonas agrarias.

4.6.3.2 Con todo, debido a la fragilidad de los sistemas agrícolas de montaña y de los niveles de inversión, que son más elevados que en el llano, es más importante que en otras zonas favorecer la renovación de las generaciones en el campo y la instalación de jóvenes agricultores. Se trata de un objetivo que interesa directamente a la agricultura, pero que también se inscribe en un interés general bien entendido, como se ha subrayado ya anteriormente.

#### 4.6.4 Compensación del coste adicional de los servicios

4.6.4.1 El coste adicional de los servicios de inseminación artificial, cosechas, etc. se debe esencialmente a la menor densidad de las explotaciones de montaña, lo que implica más tiempo para el transporte, así como a las condiciones propias del transporte que son más difíciles y conllevan un deterioro precoz de los vehículos. Si se quieren mantener las explotaciones en las zonas de montaña, es necesario apoyar estos servicios y, en particular, la recogida de leche, cuya carga recae en la actualidad íntegramente en los agricultores. El argumento de que estas ayudas podrían menoscabar la competitividad no es aceptable en las zonas de montaña, porque las normas de mercado no se aplican de manera similar e indiferenciada en todos los territorios.

#### 4.6.5 Apoyo a las industrias agroalimentarias

4.6.5.1 Con el fin de valorizar los productos de la agricultura de montaña, es indispensable disponer in situ de las correspondientes herramientas industriales de transformación y comercialización. Pero también estas industrias agroalimentarias padecen las dificultades propias de la montaña, como alejamiento de los mercados, coste más elevado de los transportes, coste de construcción y gastos de mantenimiento más elevados. Esto también permitiría crear empleo, elemento éste especialmente importante en las zonas rurales.

4.6.5.2 Ésta es la razón por la que los apoyos permanentes a estas actividades son legítimos y necesarios. Las industrias agroalimentarias deben poder beneficiarse de un amplio acceso a las ayudas con finalidad regional.

#### 4.6.6 Apoyo a las inversiones en turismo rural

4.6.6.1 El turismo rural está muy desarrollado en algunas regiones de montaña europeas, como en Austria, y garantiza un complemento de la renta indispensable para la supervivencia de estas explotaciones. Asimismo, el desarrollo del turismo en estas zonas, incluso fuera de las explotaciones, existe debido al atractivo de los paisajes y cultivos que esencialmente se deben a la actividad agrícola.

#### 4.6.7 Apoyo a la Carta Europea de los Productos Agroalimentarios de montaña de Calidad

4.6.7.1 La mayoría de las explotaciones de montaña no pueden ser competitivas produciendo productos de gran venta y estandarizados, pagados al mismo precio (o, a menudo, a precios inferiores debido al aislamiento) que los del llano. La búsqueda de calidad, autenticidad y originalidad de los productos, la creación de circuitos que valoricen la producción y la estructuración de sectores agroalimentarios que permitan optimizar el valor añadido son, en montaña aún más que en otras zonas, una necesidad imperiosa para aumentar las rentas agrarias. Numerosas denominaciones de origen son originarias de zonas de montaña.

4.6.7.2 La protección adecuada de los productos agroalimentarios de calidad procedentes de la montaña, sinónimo de confianza para el consumidor y de valorización para el productor, es esencial para el futuro de la agricultura de montaña. Por esta razón, el Comité es signatario de la Carta Europea de los Productos Agroalimentarios de Montaña de Calidad<sup>(10)</sup> y desea que las instituciones comunitarias apoyen esta iniciativa.

#### 4.7 Integración de las políticas agraria y regional para lograr un mayor efecto en los territorios de montaña

4.7.1 La política regional europea, por ejemplo, conlleva un objetivo de cohesión territorial que aparece muy poco en la PAC. Tiene una dimensión rural que podría reforzarse. Estas dos políticas juntas, de manera coordinada, tienen un elevado potencial de acción positiva para el desarrollo sostenible en zonas de montaña.

#### 4.8 Otros puntos que deben considerarse

4.8.1 La gestión de los grandes depredadores debe ser objeto de concertación.

4.8.1.1 La aparición y el desarrollo de una ganadería ovina extensiva en las montañas europeas fue posible gracias a la erradicación de los grandes depredadores. Su recrudescimiento —el lobo en los Alpes o el oso en los Pirineos— pone en entredicho este método de ganadería extensiva en el que hay escasa vigilancia.

4.8.1.2 Existen iniciativas para proponer soluciones equitativas susceptibles de reconciliar el ejercicio del pastoreo en zonas de montaña con la protección de los grandes depredadores, en particular en Italia y España (medios de protección eficaces, indemnización por las pérdidas, compensación de los esfuerzos suplementarios que impone la cohabitación con el depredador, etc.), que deben proseguirse. Estas experiencias deben valorizarse en las demás regiones de montaña europeas.

<sup>(10)</sup> Véase el sitio Internet <http://www.mountainproducts-europe.org/sites/euromontana/>.

4.8.2 La actividad forestal es un complemento indispensable.

4.8.2.1 Se estima que la superficie total de los bosques de montaña es de aproximadamente 28 millones de hectáreas en la UE-15 y de 31 millones de hectáreas en la UE-25. Progresa a un ritmo superior al del conjunto del bosque europeo. La actividad forestal genera con frecuencia un complemento de renta para los explotadores de montaña. En el contexto actual de una mayor valorización de la biomasa, en particular con fines energéticos, podría constituir una oportunidad suplementaria para el desarrollo sostenible de las regiones de montaña, con la condición de que la implantación de los nuevos espacios forestales se gestione de manera racional. La selección de especies y variedades adaptadas, en particular por sus cualidades mecánicas, también constituiría una oportunidad para las regiones de montaña y para los mercados de la construcción con madera, y permitiría al mismo tiempo limitar las importaciones procedentes de terceros países, que pueden provocar desastres ecológicos.

4.8.2.2 Desde un punto de vista funcional, los ecosistemas forestales de montaña tienen también características particulares. Desempeñan, además, un papel central y fundamental de regulación de las aguas superficiales y subterráneas y son especialmente sensibles a influencias externas (contaminación, presencia excesiva de animales de caza, tormentas, insectos) y a los incendios, más difíciles de prevenir y controlar en estas zonas de acceso limitado y donde el fuego puede propagarse muy rápidamente.

4.8.2.3 La estabilidad ecológica de los ecosistemas de montaña no es sólo importante para éstos, sino también para la protección de las regiones que se encuentran descendiendo hacia los valles.

4.8.3 El Comité celebra que la Comunidad Europea haya aprobado el protocolo agrícola del Convenio para la Protección de los Alpes. En el marco de estos trabajos, la Comisión Europea debe favorecer estos tipos de cooperación internacional para todos los macizos montañosos europeos.

## 5. Regiones insulares

### 5.1 Definición

5.1.1 Más de diez millones de europeos, un 3 % del total de la población de la UE, viven en las 286 regiones insulares, que tienen una superficie de más de 100 000 kilómetros cuadrados, un 3,2 % del área total de la Unión Europea. Estas 286 islas están agrupadas en archipiélagos; por tanto, se habla de 30 regiones insulares. Por ejemplo, las Islas Baleares, formadas por cuatro islas según la definición de la UE, se agrupan en una sola región insular. En general, la agricultura de estas 286 islas presenta un grado de desarrollo económico inferior al del continente europeo. Las regiones insulares generan el 2,2 % de todo el PIB de la UE, representando tan sólo un 72 % de la media de la UE.

5.1.1.1 Estamos hablando básicamente de islas mediterráneas: el 95 % de los habitantes de las islas europeas viven en islas mediterráneas y sólo el 5 % en islas atlánticas o septentrionales. En sólo cinco regiones insulares mediterráneas (Sicilia, Córcega, Cerdeña, Islas Baleares y Creta) vive el 85 % de la población isleña europea.

5.1.1.2 Muy a menudo se habla del coste de la insularidad, entendiéndose por tal el coste añadido que implica vivir en una isla, pero cabe preguntarse si realmente existe el coste de la insularidad. ¿Es más caro consumir y producir en una isla que hacerlo en el continente? Para poder responder afirmativamente, hemos de aceptar una premisa: si se considera que el entorno natural afecta a la actividad humana y, por tanto, a la agrícola, cabría entonces hablar de coste de insularidad.

## 5.2 Observaciones generales

5.2.1 Aun manteniendo aspectos diferenciales de una región a otra, la agricultura de las islas presenta, sin embargo, una doble característica común: su carácter dual y su carácter dependiente, coexistencia de una agricultura moderna 'de exportación' junto a una agricultura tradicional más o menos próxima a una agricultura de subsistencia y con alta dependencia del exterior, tanto para los insumos como para el destino final de sus producciones, tanto para el mercado local como para el mercado exterior. La balanza comercial muestra claramente la exportación de uno o dos productos 'especializados' junto a las importaciones de un amplio abanico de producciones agrícolas y ganaderas para consumo interior.

5.2.2 En cualquier caso, el desarrollo rural afronta una serie de problemas comunes de carácter permanente, derivados del aislamiento geográfico y económico de estas regiones, agravado por los demás hándicaps naturales ya citados.

## 5.3 Observaciones específicas

Estas regiones se caracterizan por sufrir unas desventajas permanentes que las distinguen claramente de las regiones continentales, a saber:

### 5.3.1 Desventajas generales y agrarias:

- aislamiento respecto al continente;
- limitada extensión de los terrenos;
- poca disponibilidad de agua;
- escasez de fuentes de energía;
- disminución de la población autóctona, sobre todo jóvenes;
- escasez de mano de obra cualificada;
- falta de un entorno económico para las empresas;
- dificultad de acceso a la educación y a la sanidad;
- elevado coste de las comunicaciones e infraestructuras (marítimas y aéreas), y

- dificultad de gestión de residuos.

### 5.3.2 Desventajas agrarias:

- monocultivo y estacionalidad de la actividad agraria;
- fragmentación territorial que complica su gestión, administración y desarrollo económico;
- tamaño reducido de los mercados;
- aislamiento con respecto a los grandes mercados;
- oligopolios para el abastecimiento de materias primas;
- déficit de infraestructuras de transformación y comercialización;
- fuerte competencia por el suelo y el agua de un turismo creciente;
- falta de mataderos e industrias de primera transformación de los productos locales.

## 6. Regiones ultraperiféricas

### 6.1 Definición

6.1.1 La Comisión Europea decidió, en su día, adoptar una política conjunta para estas regiones, a través de los Programas de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad de las regiones ultraperiféricas (POSEI): POSEIDOM para los Departamentos franceses de Ultramar (Martinica, Guadalupe, Guayana y Reunión); POSEICAN para las Islas Canarias y POSEIMA para Madeira y Azores.

### 6.2 Observaciones generales

6.2.1 La agricultura de las regiones ultraperiféricas representa, más allá de su importancia relativa en el PIB regional en todo caso superior a la media comunitaria, un sector fundamental para su economía, con importantes efectos indirectos en los transportes y en otras actividades conexas, en el equilibrio social y laboral, en la ordenación del territorio, en la conservación de su patrimonio natural y cultural e incluso, por razones estratégicas, en la seguridad de su abastecimiento.

### 6.3 Observaciones específicas

6.3.1 Las limitaciones naturales y las dificultades de aprovisionamiento en métodos de producción y tecnología adecuada ocasionan costes de producción más elevados.

6.3.2 Sus producciones, más caras que las continentales, tienen, además, serias dificultades para competir en los mercados locales con las importaciones, debido a su dispersión y atomización y a la falta de estructuras adecuadas de transformación y de comercialización. La creciente implantación de hipermercados y de grandes redes de distribución no contribuye, precisamente, a mejorar esta situación.

6.3.3 La ausencia de economías de escala, con mercados locales de dimensión reducida y a menudo fragmentados, falta de estructuras asociativas (cooperativas, etc.), pocos o ningún matadero y pequeñas industrias de transformación.

6.3.4 La industria transformadora local, que sufre parecidos obstáculos a su desarrollo, tampoco representa un cliente adecuado, por lo que la posibilidad de conseguir valor añadido es muy limitada.

6.3.5 En las exportaciones, las dificultades son parecidas: dispersión y atomización de la oferta, diferentes sistemas y estructuras de comercialización, dificultades de acceso a los centros de distribución en destino y reacción a su debido tiempo a los cambios del mercado.

6.3.6 La disminución de la población autóctona, sobre todo jóvenes, tanto por la marcha a otros sectores económicos, especialmente al turístico, o por la emigración fuera de las regiones insulares.

6.3.7 Las explotaciones, en las que el papel de las mujeres es determinante, son generalmente de tamaño reducido y de carácter familiar, con una incidencia muy alta en el empleo a tiempo parcial y con claras dificultades para practicar una agricultura más extensiva debido a la excesiva parcelación y a las dificultades para la mecanización.

6.3.8 En ausencia de un sector industrial importante, el desarrollo económico se orienta hacia el sector turístico, lo que agrava la fragilidad del medio natural y enfrenta a la agricultura a una competición por las mejores tierras, por el agua y por la mano de obra, en la que siempre juega con desventaja. Además, el desplazamiento de la población hacia zonas menos llanas crea problemas de erosión y de desertificación.

#### 6.4 Desventajas agrarias

6.4.1 Las producciones agrícolas como el tomate, frutas tropicales, plantas y flores tienen que competir en los mismos mercados con productos semejantes procedentes de otros países que tienen acuerdos de asociación con la UE, como los países ACP y Marruecos, o que disfrutan de regímenes preferenciales.

6.4.2 Los programas POSEI agrícolas aún no han llegado al nivel óptimo de utilización debido principalmente al carácter reciente de algunas medidas, por lo que se deberá respetar los techos establecidos dotando estos programas de medios económicos suficientes para alcanzar los objetivos fijados.

6.4.3 El cambio de régimen que se avecina en el marco de la futura reforma de la OCM del plátano, manteniendo la renta de

los productores comunitarios y el empleo, para asegurar el futuro del plátano comunitario.

6.4.4 El resultado final de las negociaciones en el marco de la OMC (propuesta de modificación de aranceles). En caso necesario, deberán tomarse las medidas oportunas para asegurar el empleo y los ingresos de los agricultores de los sectores implicados.

6.4.5 Teniendo en cuenta el entorno en que se encuentran estas regiones, se deberían establecer y extremar los controles en sanidad vegetal y sanidad animal, habilitándose todos los medios humanos y técnicos necesarios.

#### 7. Propuestas para las regiones insulares y ultraperiféricas

7.1 El Comité constata la importancia del papel estratégico que ejerce la actividad agraria en estas regiones como factor de equilibrio social, cultural, territorial, natural y paisajístico.

7.2 El Comité constata, a partir del estudio de los diferentes documentos señalados anteriormente, la existencia de desventajas estructurales para el desarrollo de las actividades agrícolas en regiones insulares y ultraperiféricas.

7.3 Por todo ello, el Comité considera necesario formular una serie de recomendaciones dirigidas a la Comisión Europea, en las que se insta a desarrollar medidas específicas para compensar las desventajas que supone la insularidad y la situación ultraperiférica que afectan a dieciséis millones de ciudadanos europeos y, en especial, al desarrollo de las actividades agrícolas en estos territorios.

7.4 En lo referente a las regiones insulares y ultraperiféricas, el Comité insta a la Comisión Europea a que:

**7.4.1 Conceda el estatus de Zona Agrícola Desfavorecida al conjunto de estos territorios.** Las especiales desventajas para el desarrollo de la agricultura en las islas de Malta y Gozo <sup>(1)</sup> son un importante precedente a la hora de establecer esta medida en los territorios insulares y ultraperiféricos.

**7.4.2 Establezca un Régimen de Ayuda para el transporte de productos agrícolas entre estos territorios y el continente,** así como para el transporte interinsular. La subvención de los costes del transporte ha de permitir que los productos agrícolas de las islas y regiones ultraperiféricas puedan competir en el mercado europeo en las mismas condiciones que el resto de los productos agrícolas de la Unión.

<sup>(1)</sup> Tratado de Adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia a la Unión Europea.



7.4.3 Establezca un **plan que garantice la igualdad de precios de los insumos agrarios básicos en estos territorios** (tales como carburante, piensos, maquinaria, etc.) para corregir los mayores costes de producción de las actividades agrícolas en las islas y las regiones ultraperiféricas. Se han de adoptar medidas destinadas al apoyo de importaciones de productos básicos para la alimentación animal.

7.4.4 Incluya estas zonas, con mayores porcentajes de cofinanciación europea, en los planes de desarrollo rural que contemplen la construcción e inversión en aquellas infraestructuras específicas para compensar las desventajas que supone la insularidad y la situación ultraperiférica. Entre éstos, se encuentran los planes de regadío con aguas depuradas, sistemas de drenaje, infraestructuras portuarias y de almacenamiento, ayudas a la comercialización, etc.

7.4.5 Establezca **medidas especiales para la vigilancia y control de las actividades oligopolísticas** (especialmente presentes en las islas) en donde el reducido tamaño del mercado local favorece la aparición de unas pocas empresas de distribución que gozan, en ocasiones, de importantes márgenes comerciales. La lucha contra estas prácticas favorecerá el desarrollo del libre comercio en estos territorios.

7.5 Por otra parte, en lo referente a las medidas dirigidas específicamente a las regiones insulares (no ultraperiféricas) de la Unión, el Comité insta a la Comisión Europea a que:

7.5.1 Adopte **programas específicos de actuación para las regiones insulares no ultraperiféricas de la Unión**. Estos programas especiales, en la misma línea que los aprobados para las regiones ultraperiféricas <sup>(12)</sup>, han de permitir a las regiones

insulares obtener un resultado similar a los obtenidos por las siete regiones ultraperiféricas: durante los períodos 1994-1999 y 2000-2006, estos territorios recibieron, per cápita, un 33 % más de financiación de los Fondos Estructurales que el resto de habitantes de las regiones del Objetivo 1. Esta ayuda ha facilitado un crecimiento económico y un descenso en las tasas de desempleo mayor que en muchas otras regiones de la UE.

7.5.2 En el nuevo periodo de programación de la política regional (2007-2013), incremente la participación de los Fondos Europeos en los costes totales subvencionables, de manera que este porcentaje quede fijado en un máximo del 85 %, como ya ocurre en las regiones ultraperiféricas y en las islas griegas más alejadas <sup>(13)</sup>. La nueva propuesta de la Comisión <sup>(14)</sup> (período 2007-2013) para el caso de las islas, se considera insuficiente (un 60 % como máximo).

7.5.2.1 Permita a los entes territoriales poner en práctica el programa JEREMIE <sup>(15)</sup>, en forma de fondo de inversión, que permitirá conceder recursos financieros a jóvenes agricultores deseosos de instalarse y producir cultivos alimentarios.

7.5.3 El Comité propone que las regiones insulares reciban un tratamiento específico en el marco de los nuevos Fondos Estructurales.

7.6 El CESE, vistas las consecuencias de una inexistente política específica que sufrague los costes de la insularidad, insta a la creación por parte de los agentes activos, gobiernos, sociedad civil, etc., aunar esfuerzos para la creación de una plataforma que canalice y coordine todas las peticiones para superar los problemas, con el fin de que sigan existiendo agricultores y agricultoras en todas las regiones insulares.

Bruselas, 13 de septiembre de 2006.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(12)</sup> Programa POSEIDOM para las regiones ultraperiféricas francesas, POSEICAN para las Islas Canarias, y POSEIMA para Azores y Madeira.

<sup>(13)</sup> Reglamento nº 1260/1999.

<sup>(14)</sup> COM(2004) 492 final.

<sup>(15)</sup> DO C 110 de 9.5.2006 (ponente: Antonello Pezzini).