

LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER EN ESPAÑA

José-León García Rodríguez
Miguel Francisco Febles Ramírez
Vicente Manuel Zapata Hernández
Departamento de Geografía de la Universidad de La Laguna

RESUMEN

La iniciativa comunitaria LEADER es una forma relativamente nueva de abordar el desarrollo rural en Europa, que utiliza una metodología de trabajo basada en la constitución de grupos de acción local de ámbito comarcal para analizar los problemas, debilidades, fortalezas y oportunidades de sus territorios con el objeto de diseñar sus propias estrategias de desarrollo y proponerlas a las administraciones locales y regionales. Su aplicación en España ha servido para redistribuir recursos financieros en las espacios rurales desfavorecidos, para poner en valor el patrimonio cultural y natural propio y generar una cierta actividad económica, sobre todo en relación con nuevas demandas de ocio y servicios de las ciudades.

Palabras clave: Desarrollo rural, programas de desarrollo, metodología, grupos de acción local, cooperación, recursos, financiación.

ABSTRACT

Community Initiative LEADER is a relatively new way to manage the rural development in Europe. Its methodology is based on the efforts of local action groups who have the duty of analyzing the problems, the weaknesses, the strengths and the opportunities of its lands whose goal is to design their own development strategies and to explain them to local and regional administrations. In Spain, it has been useful to redistribute financial resources in the underprivileged rural spaces, to add value to the cultural and natural patrimony and to generate a vivid economic activity, mainly related to cities' new demands of leisure and services.

Key words: Rural development, programs of development, methodology, local action groups, cooperation, resources, financing.

INTRODUCCIÓN

La existencia de desequilibrios espaciales y de desigualdades socioeconómicas en el seno de la Unión Europea, ocasionados en parte por la dinámica discriminatoria del mercado, que beneficia a las regiones potencialmente mejor preparadas y mejor situadas, en detrimento de las restantes, introdujo en el ámbito institucional europeo la necesidad de replantear la política regional comunitaria y de reformar los Fondos Estructurales¹ desde la década de los ochenta, lo que propicia el nacimiento de iniciativas originales o programas innovadores dotados de recursos económicos y de metodologías de trabajo destinados a corregir las diferencias territoriales y a incentivar la realización de proyectos de desarrollo para las áreas y colectivos sociales menos favorecidos.

La reforma de los Fondos Estructurales aprobada en 1988 con objeto de garantizar la cohesión económica y social de la Comunidad, tiene una gran trascendencia para las regiones menos desarrolladas de la Unión Europea, entre las que se encuentran las zonas rurales, especialmente en los países cuya renta per cápita se encuentra por debajo de la media comunitaria, como es el caso de España en ese momento. A partir de entonces, la política regional europea adquiere entidad y entre los cinco objetivos prioritarios de actuación de dichos fondos, dos hacen referencia al fomento del ajuste estructural en las regiones menos desarrolladas (regiones objetivo 1) y al fomento del desarrollo rural (regiones 5b), respectivamente.

Estas prioridades de inversión han permitido la concentración territorial de las intervenciones en las áreas más deprimidas y la puesta en marcha de actuaciones dirigidas a la diversificación de la actividad agraria, a la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, al fomento de las pequeñas y medianas empresas y al desarrollo del turismo rural, a la formación profesional y a la mejora de las infraestructuras de las zonas rurales².

El informe que lleva por título *El futuro del mundo rural* es un documento elaborado por la Comisión Europea en 1988, que trata de argumentar el necesario cambio de la política comunitaria con respecto al mundo rural, por lo que contiene un análisis detallado de la situación de la agricultura en ese momento y de sus principales problemas, representados por el notable volumen de excedentes producidos a causa de la Revolución Verde y de la política de precios agrícolas establecida por la Comunidad; por el abandono de las explotaciones de menor tamaño y peor situación geográfica, agroclimática y de acceso a la información; y por la elevada edad media de los empresarios del sector, como consecuencia del éxodo rural y del deficiente reemplazo generacional. Dicho análisis se considera, en términos generales, como el punto de partida de una verdadera política de desarrollo rural que ha dispensado fondos destinados a infraestructuras y a proyectos para la mejora de las condiciones de vida de las zonas rurales cuyas rentas están situadas por debajo de la media comunitaria.

1 PARDO GARCÍA, Isabel: «La reforma de los Fondos Estructurales y la cohesión económica y social. Una evaluación crítica», *VII Jornadas de Economía Crítica*, Universidad Complutense de Madrid, 2003 (<http://www.ucm.es/info/ec/jec7/pdf/com5-5.pdf>).

2 GONZÁLEZ DE CANALES, Felipe: «El punto de vista de los grupos de desarrollo rural (1)», Comunicación al *Libro Banco de la Agricultura y del Desarrollo Rural*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2002, 22 pp, *cf.* p. 3.

En ese contexto, la Dirección General de Política Regional puso en marcha a finales de los años ochenta un paquete de 13 medidas para fomentar la cohesión económica y social de las regiones desfavorecidas de la Unión Europea, entre las que estaba incluida la novedosa iniciativa comunitaria³ LEADER, que hace su aparición a principios de la década de los noventa y promueve la creación de los llamados grupos de acción local (GAL), los cuales han desempeñado un importante papel en el diseño y ejecución de programas de desarrollo local y en la dinamización del tejido social de muchas áreas. La labor conjunta de técnicos, promotores y políticos que ha propiciado la iniciativa ha proporcionado nuevas metas a los territorios rurales y ha permitido rescatar importantes elementos de la identidad local, que han servido de aglutinante a numerosos proyectos de desarrollo, realización.

La metodología de trabajo propuesta para impulsar el desarrollo rural, complementada en las convocatorias posteriores, se basa en la aplicación de un enfoque específico que, según su propia definición, es *territorial* por el diseño y ejecución de los proyectos; *ascendente* por la toma de decisiones de abajo a arriba; *participativo* por la integración de los agentes e instituciones representativos de cada lugar en los grupos de acción local (GAL); *innovador* por las acciones promovidas en los centros de desarrollo rural (CEDER); *integral* y *multisectorial* por el análisis global de problemas y oportunidades de los ámbitos de actuación; *descentralizado* por la modalidad de gestión financiera; y está *organizado en red* para transferir las experiencias obtenidas a otros grupos con la finalidad de impulsar la *cooperación* entre los actores para el desarrollo de los territorios. La aplicación de esta nueva metodología implica el seguimiento por parte de los agentes territoriales de las siguientes fases de trabajo:

- 1) la realización de un diagnóstico del territorio que comprometa a los agentes locales en una visión del mismo a medio y largo plazo;
- 2) la formalización de los objetivos, la definición de ejes estratégicos y jerarquización de las acciones a emprender;
- 3) la ejecución de las acciones mediante el grupo de acción local;
- 4) la evaluación cuantitativa y cualitativa del impacto del proyecto local;
- 5) y finalmente, el análisis del impacto y del valor añadido del proyecto para realizar un nuevo diagnóstico con el objetivo de volver a diseñar un nuevo programa de actuación.

El éxito de esta nueva forma de abordar el desarrollo rural en Europa, reconocido de forma casi generalizada por el importante número de programas comarcales subvencionados⁴, ha convertido la propuesta operativa de LEADER en un «enfoque» preferente, una «metodología» prestigiosa o un «protocolo» de actuación obligatorio para otras iniciativas o programas europeos, e incluso en un referente sobre dicho tema a escala internacional.

3 Las Iniciativas Comunitarias son herramientas especiales para llevar a cabo medidas de interés particular para la Comunidad, especialmente las acciones de carácter innovador.

4 MAYA FRADES, Antonio: «El desarrollo rural en España: la aplicación práctica de la geografía y líneas de investigación más representativas», en BLÁZQUEZ, Macià; CORS, Martí; GONZÁLEZ, Jesús M. y SEGUÍ, Miquel (coordinadores): *Geografía y territorio. El papel del geógrafo a escala local*. Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 2002, pp. 297-324.

QUINTANA CAVANILLAS, Juan Ignacio: «Desarrollo y políticas de desarrollo rural», en SANCHO COMINS, José (Coordinador). *Desarrollo Rural. De los fundamentos a la aplicación*. Paraninfo, Madrid, 2001, pp. 63-136.

Sin embargo, el éxito real de la iniciativa comunitaria, medido en términos de dinamización socioeconómica y demográfica lograda a partir de su aplicación en los territorios rurales elegidos no resulta fácil de constatar, en el estado actual de la investigación, más de una década después de la primera convocatoria de LEADER. Además, la extensión de los grupos de acción local a la mayor parte de las zonas rurales españolas que habían quedado inicialmente fuera de la iniciativa comunitaria, a través del programa Proder, reduce las posibilidades de comparación entre las áreas beneficiarias y las excluidas de dichas actuaciones.

Es evidente que la iniciativa ha servido para redistribuir recursos financieros en muchos espacios rurales en declive, que han redundado incluso en la mejora de ciertas infraestructuras y servicios a la población; y también ha sido útil para redescubrir, e incluso para rescatar, una porción del importante patrimonio cultural y natural que posee la mayoría de las zonas rurales europeas y españolas, que en algunos casos se ha puesto en valor y ha sido aprovechado para generar actividad económica, sobre todo en el campo de las nuevas demandas de ocio y servicios generadas por las ciudades. Probablemente, sean estos requerimientos urbanos y no tanto las necesidades propias del mundo rural, descapitalizado y envejecido en muchos ámbitos, las que han orientado la mayor parte de los proyectos de LEADER, lo que de ser cierto modificaría la perspectiva de análisis de los resultados de la iniciativa. En este sentido, el hecho de que la mayor parte de las inversiones aprobadas por los grupos de acción local españoles se hayan destinado a rehabilitación de inmuebles y promoción del turismo rural, y que una buena parte de los inversores provengan del ámbito urbano parece confirmar esta hipótesis.

Asimismo, la reforma de la Política Agrícola Común de 1992 establece un conjunto de «medidas de acompañamiento» que intentan materializar lo que hasta entonces eran sólo ideas sobre desarrollo rural. Estas medidas se refieren al «cese anticipado de la actividad agraria», a la «reforestación de tierras agrícolas» y al «fomento de medidas agroambientales». El geógrafo británico I. R. Bowler ha denominado el proceso iniciado a partir de entonces como «transición postproductivista», el cual se caracterizaría por una triple inversión de la dinámica seguida por la agricultura europea hasta ese momento, que pasaría de la intensificación a la extensificación, de la concentración a la dispersión y de la especialización a la diversificación⁵.

Por su parte, la Conferencia Europea de Desarrollo Rural celebrada en Cork en 1996 ha servido para concretar las principales orientaciones de la política europea de desarrollo rural de los últimos años, en consonancia con la estrategia diseñada por la iniciativa comunitaria LEADER, que se basa en el desarrollo integrado y duradero para un medio rural vivo, que necesita la participación de los diferentes agentes territoriales. La conferencia se desarrolló bajo el título de «La Europa rural: perspectivas para el futuro» y abordó los grandes desafíos a los que debía hacer frente el mundo rural europeo en los últimos años del siglo pasado y primeros del actual, como la mundialización de la economía, la nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, la instauración de la moneda única y la

5 BOWLER, Ian R.: «Agricultural land-use and Postproductivist Transition», en LÓPEZ ONTIVEROS, A. y MOLINERO HERNANDO, F. (coord.): *From Traditional Countryside to Postproductivism: Recent Trends in Rural Geography Research in Britain and Spain*. Age, Grupo de Geografía Rural. Primer Simposium de Geógrafos Rurales Británicos y Españoles, 1996, pp. 179-187.

ampliación de la Unión Europea hacia los países del Este y del centro de Europa. Las conclusiones fundamentales de dicha conferencia constituyen un auténtico manifiesto en defensa del mundo rural europeo, como reflejo de una civilización agraria que en gran parte ha desaparecido en la actualidad, y han quedado recogidas en la conocida *Declaración de Cork*.

Otro hito importante en la evolución de la política agrícola europea es la *Agenda 2000*, un programa de acción aprobado en el Consejo Europeo de Berlín de 1999 con el objetivo de reforzar las políticas comunitarias para dar continuidad a las reformas agrícolas iniciadas a finales de los años ochenta y principios de los noventa, aumentar la eficacia en el uso de los Fondos Estructurales procurando la concentración geográfica de las inversiones, reforzar la estrategia de preadhesión de los países candidatos mediante apoyos económicos y dotar a la Unión Europea de un nuevo marco financiero para el periodo 2000-2006, teniendo en cuenta la perspectiva de la ampliación.

En este contexto de preocupaciones se produce la denominada reforma intermedia de la Política Agrícola Común, aprobada por los ministros de Agricultura de la Unión Europea en junio de 2003, y que pretende llevar a cabo las propuestas de la Agenda 2000 y modificar las anteriores reglas de juego, debido fundamentalmente a la necesidad de redistribuir el presupuesto agrario de la Comunidad entre un número mayor de países y agricultores, dado que en mayo de 2004 han ingresado los 10 países candidatos. Esto supone que el número de agricultores ha pasado de los 6,7 millones previos a los 10,6 millones en una Unión Europea de 25 miembros, lo que representa un incremento de un 58 por ciento, aunque la superficie agrícola utilizada tan sólo ha aumentado un 30 por ciento, desde los 128,3 millones de las anteriores a la ampliación, a los 166,6 millones de las actuales⁶. En síntesis, esta reforma intenta conjugar las exigencias que plantea una agricultura europea «competitiva» con las necesidades del mundo rural, las expectativas de la sociedad actual y los imperativos ambientales⁷.

En consecuencia, el desarrollo rural se ha ido perfilando en las últimas dos décadas como la nueva fórmula diseñada en el seno de la Unión Europea para hacer frente a los problemas del mundo rural, que han sido ocasionados por la modernización productivista de la agricultura y el imparable proceso de concentración de las actividades económicas y de la población en unos lugares muy concretos, en detrimento de los restantes, incluso en los países menos desequilibrados. Por ello, la política de desarrollo rural se ha convertido, según la expresión que se ha hecho tópica, en el «segundo pilar de la Política Agrícola Común», que trata de responder a las inquietudes suscitadas en diversos ámbitos de la sociedad, e intenta ser un elemento fundamental del denominado «modelo agrario europeo», creando para ello un marco coherente y duradero que garantice el futuro de las zonas rurales y contribuya al mantenimiento y a la creación de empleo.

El objetivo de la misma es convertir las zonas rurales en lugares más atractivos para vivir y trabajar, en escenarios en los que puedan encontrar una vida mejor gentes cada vez más

6 MOLINERO HERNANDO, Fernando: «La reforma intermedia de la PAC y el futuro de la Política Agraria Común», en *Asociación de Geógrafos Españoles. Temas de actualidad*, 2003.

(<http://www.ieg.csic.es/age/temas/reformapac.htm>)

7 GIL JIMÉNEZ, Francisco J.: «Desarrollo del medio rural», ponencia de la *Jornada Autonómica de la Comunidad de Castilla-La Mancha. Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2002, 53 pp, *cfr.* p. 38.

diversas de todas las edades, invirtiendo el proceso de envejecimiento y despoblación de las mismas, dotándolas de medios para que generen su propio desarrollo y se adapten a las nuevas circunstancias económicas⁸. Sin embargo, esta brillante «declaración de intenciones» no se corresponde con la escasa dotación presupuestaria asignada a desarrollo rural por la Comisión Europea para el periodo 2000-2006, que no supera el 10 por ciento del total destinado a la financiación de la Política Agrícola Común.

I. LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER PARA EL DESARROLLO RURAL

La iniciativa LEADER, cuyas siglas corresponden a las iniciales de su denominación en francés, «Liaisons entre activités de Développement de L'Économie Rural» o lo que es lo mismo, «Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural», supone un importante escalón en la evolución del desarrollo rural en la Unión Europea. La filosofía de la misma se basa en la constatación de que las zonas rurales de la Comunidad se enfrentan a una serie de problemas que pueden poner en peligro su futuro, como por ejemplo, el envejecimiento de la población y el éxodo rural, que aún persisten en algunas regiones, o la pérdida de empleos. Sin embargo, se ha comprobado también que algunas regiones han resuelto con éxito tales dificultades, puesto que han conseguido poner en marcha una dinámica territorial que ha revelado su capacidad para encontrar nuevas soluciones a los retos a los que se enfrentan⁹, en un mundo dominado por las ciudades.

A partir de tales argumentos, la Comisión Europea instituye en 1991 la iniciativa LEADER con la finalidad de impulsar el desarrollo local de las zonas rurales comprendidas en las regiones Objetivo 1 y 5b, estimulando la reflexión de las respectivas comunidades rurales sobre las potencialidades naturales y humanas de su territorio para mejorar su capacidad organizativa y crear empleo, en el contexto económico actual. Para intentar conseguir dicho objetivo, las comarcas participantes en la convocatoria europea constituyen sus propios *grupos de acción local* (GAL), formados por los agentes públicos y privados interesados en el proceso. Estos grupos instauran los denominados centros de desarrollo rural (CEDER) para llevar a cabo la aplicación local del programa, en coordinación con el organismo público intermediario de la administración regional, que gestiona su desarrollo y supervisa la correcta utilización de los fondos públicos, aunque el grupo mantiene un destacado grado de autonomía en su actuación. La financiación de la iniciativa está sufragada por los tres fondos estructurales, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección Orientación (FEOGA-O).

Las administraciones nacionales o regionales son las encargadas de presentar ante la Comisión Europea un programa LEADER de rango nacional o regional y de realizar una convocatoria pública en su demarcación correspondiente para la presentación de propuestas locales o comarcales por parte de los diferentes grupos de acción local interesados. Dichas instituciones tienen también la responsabilidad de seleccionar los proyectos locales que cum-

8 MAPA: «Introducción al desarrollo rural», *Desarrollo rural*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2004 (<http://www.mapya.es/es/desarrollo/desarrollo.htm>).

9 MAPA: «Las iniciativas comunitarias», *Desarrollo rural*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2004 (<http://www.mapya.es/es/desarrollo/pags/comu/inileader.htm>).

plen los requisitos exigidos, aunque en esta operación intervienen a veces criterios políticos de reparto, y de poner en marcha la Iniciativa Comunitaria en su ámbito de actuación.

La Iniciativa comunitaria LEADER, conocida posteriormente como LEADER I marcó el comienzo de una nueva concepción de la política de desarrollo rural en la Unión Europea, basada en un enfoque territorial, integrado, ascendente y participativo, que benefició a 217 comarcas ubicadas en regiones atrasadas o zonas agrícolas desfavorecidas, con una inversión total de 417 millones de euros. La convocatoria tuvo una destacada respuesta financiera por parte del sector privado, una elevada participación de la mujer en el proceso de desarrollo rural, una importante presencia de las asociaciones rurales y la constitución de numerosas redes de cooperación. En el lado negativo se constata por los analistas del tema una excesiva concentración de los proyectos en el turismo rural¹⁰, siendo muy limitadas las propuestas de creación de empresas en otros sectores, aunque el número de empleos generados en torno a los 217 programas aprobados se estimó por la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea en unos 30.000, contando con los 1.500 puestos de trabajo creados en la gestión de los diferentes grupos¹¹.

El interés por la continuidad de los proyectos de desarrollo iniciados en la etapa anterior, los logros económicos de los mismos y la acogida social de la iniciativa LEADER I promovió la entrada en vigor de la iniciativa LEADER II para el periodo de 1994-1999, con el objetivo de consolidar el nuevo modelo de desarrollo introducido para utilizarlo como solución a los problemas del mundo rural europeo. Ésta mantenía básicamente los mismos criterios de aplicación que el anterior programa, aunque concedió especial importancia al fomento de la innovación en todos los sectores de actividad del mundo rural con la finalidad de explorar nuevas vías de desarrollo y ensanchar el manual de buenas prácticas entre los usuarios. Asimismo, amplió sustancialmente el número de zonas beneficiarias, añadiéndose a las regiones objetivo 1 y 5b las de objetivo 6; la inversión se elevó a 1.755 millones de euros, y el número de grupos de acción se acercó al millar al final de la etapa de vigencia, razón por la cual impulsó también el intercambio de experiencias y conocimientos a través de una red europea de desarrollo rural y de los programas de cooperación transnacional¹². El desarrollo de la iniciativa impulsó también la puesta en marcha del Observatorio Rural Europeo para realizar el seguimiento de los diferentes grupos de acción local en sus distintos programas de actuación, creándose en cada Estado miembro un Observatorio LEADER nacional, que se ha encargado de la supervisión territorial¹³.

El éxito de las iniciativas LEADER I y LEADER II y el cambio de orientación de la Política Agrícola Común en favor del desarrollo rural en el conjunto de la Unión Europea ha influido sin duda en la convocatoria de la iniciativa LEADER+ en octubre de 1999¹⁴ para el periodo

10 GIL JIMÉNEZ, Francisco J.: *Op. Cit.* p. 31.

11 COMISIÓN EUROPEA: «Hacia una nueva iniciativa comunitaria de desarrollo rural: la opinión de 800 líderes». *Leader Magazine. Especial coloquio Leader*, número 16, invierno 1997-1998. (<http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-es/biblio/coll/art02.htm>).

12 COMISIÓN EUROPEA: *Op. Cit.* p. 2.

13 GIL JIMÉNEZ, Francisco J.: *Op. Cit.* p. 24.

14 DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 14 de abril de 2000 por la que se fijan las orientaciones sobre la Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural (Leader+)* (2000/C 139/05).

2000-2006 con una aportación prevista de más de 2.000 millones de euros del presupuesto de agricultura de la Comunidad. Dicha iniciativa mantiene su función de laboratorio para la experimentación de nuevos enfoques de desarrollo integrados y sostenibles, que puedan influir posteriormente en la política de desarrollo rural de la Unión Europea. Sin embargo, este programa no es una mera continuación del LEADER II, puesto que está destinado a ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial endógeno de su territorio y a fomentar la aplicación de estrategias de desarrollo a largo plazo basadas en la valorización del patrimonio natural y cultural, y en la dinamización del entorno económico con el fin de crear empleo y mejorar la capacidad de organización de las comunidades rurales.

En consecuencia, el LEADER+ pone un énfasis especial en el desarrollo de los cuatro temas aglutinadores, como son la «utilización de nuevos conocimientos y tecnologías», la «mejora de la calidad de vida de la población», la «valorización de los productos locales» y la «valorización de los recursos naturales y culturales»; y también en el carácter de programa piloto transferible; en la participación activa de la población local en la toma de decisiones; en los partenariados de calidad establecidos mediante la conexión en red entre las zonas rurales para intercambiar experiencias y conocimientos; y en los proyectos interterritoriales y transnacionales, todo ello a realizar a través de los grupos de acción local y en todo el ámbito de la Unión Europea, aunque la financiación comunitaria sólo se asignará a un determinado número de territorios.

Estos espacios elegibles para la subvención de sus proyectos de desarrollo deberán ser más o menos homogéneos por sus características físicas (identidad natural), económicas y sociales (identidad cultural), con una superficie media comprendida entre 2000 y 5.000 km²; y su población no podrá superar los 100.000 habitantes en áreas de gran densidad demográfica (120 habitantes por km²), ni situarse por debajo de los 10.000 habitantes¹⁵. Otras novedades del LEADER+ con respecto a las iniciativas anteriores son las siguientes:

- a) En los órganos de decisión de los grupos de acción local, los agentes económicos y las asociaciones deben representar, como mínimo, el 50 por ciento de los agentes locales para evitar el excesivo control por parte de los funcionarios de la administración y de los representantes políticos.
- b) La prioridad hacia estrategias que tengan como objeto un incremento de oportunidades de empleo y de las actividades de los grupos que son objetivos especiales del programa: mujeres y jóvenes.
- c) La posibilidad de realizar proyectos de cooperación interterritorial, dentro de un Estado miembro, con territorios LEADER+, así como con grupos LEADER I, LEADER II u otro tipo de programas rurales, como los PRODER españoles.
- d) La cooperación transnacional se amplía a grupos organizados con arreglo a las pautas LEADER, pero localizados en países terceros no pertenecientes a la Unión Europea.

En síntesis, las medidas establecidas en la iniciativa LEADER+ se articulan en torno a tres capítulos relativos a los fundamentos de apoyo financiero de los programas solicitados, y se refieren específicamente a «las estrategias territoriales de desarrollo rural» (capítulo 1), a «la

15 DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 14 de abril de 2000 por la que se fijan las orientaciones sobre la Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural (Leader+)* (2000/C 139/05).

cooperación entre territorios rurales» (capítulo 2) y a «la integración de los mismos en una red europea de territorios rurales» (capítulo 3).

El destacado «efecto demostración» que ha tenido la iniciativa comunitaria LEADER en el contexto europeo y la importancia de las zonas agrícolas deprimidas y con graves problemas de desarticulación territorial a escala nacional ha llevado a poner en marcha, sólo en el caso español, el Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales en las Regiones de Objetivo 1, conocido por el nombre de sus siglas, PRODER I, y de contenido similar al LEADER II, que ha sido promovido por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Esta iniciativa ha tenido una buena acogida por parte de los agricultores y ha dado a los agentes locales la oportunidad de impulsar programas de desarrollo rural en territorios que no habían podido acceder al LEADER II por cuestiones demográficas u organizativas, aunque en dichos programas el protagonismo de la sociedad civil ha sido bastante más débil que en el caso anterior y los vicios del clientelismo político se han hecho más patentes, según el análisis crítico de A. Maya Frades¹⁶.

Los objetivos del programa PRODER I, según sus promotores oficiales, son impulsar el desarrollo endógeno y sostenido del medio rural, el fortalecimiento y la diversificación de su economía, el mantenimiento de su población, la elevación de las rentas y el bienestar de sus habitantes, la conservación del espacio y de los recursos naturales de aquellas comarcas no beneficiarias de la medida B de la iniciativa comunitaria LEADER II, relativa a innovación. Los 101 programas correspondientes al periodo 1996-1999 se pusieron en funcionamiento en la mayoría de los casos mediante grupos de acción local distribuidos por las 10 comunidades autónomas en las que se desarrollaron.

Otros programas se gestionaron desde la administración regional, como es el caso de la Consejería de Agricultura del Gobierno de Asturias y del programa del Gobierno de Canarias, que se gestionó en colaboración con los Cabildos Insulares¹⁷. En el actual periodo de programación de 2000 a 2006, la iniciativa ministerial forma parte de las medidas de desarrollo endógeno de las zonas rurales y es potencialmente aplicable en todo el territorio español. Tiene la denominación genérica de PRODER II, aunque su nombre varía de una comunidad autónoma a otra, según se trate o no de regiones Objetivo 1. En el primer caso, las iniciativas reciben el nombre de Programas Operativos Integrados Regionales. En las regiones que no son Objetivo 1 se denominan Programas Regionales de Desarrollo Rural.

II. LOS GRUPOS LEADER EN ESPAÑA

La puesta en marcha de la iniciativa comunitaria LEADER en España, a principios de los años noventa, ha conllevado la constitución de grupos de acción local en las diferentes Comunidades autónomas que participaron en la convocatoria, con el objeto de representar en un órgano gestor del programa de las comarcas participantes a todas las fuerzas vivas de

16 MAYA FRADES, Antonio: «El desarrollo rural en España: la aplicación práctica de la geografía y líneas de investigación más representativas», en BLÁZQUEZ, Macià; CORS, Martí; GONZÁLEZ, Jesús M. y SEGUÍ, Miquel (coordinadores): *Geografía y territorio. El papel del geógrafo a escala local*. Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 2002, pp. 297-324.

17 Red Española de Desarrollo Rural.

las mismas: las administraciones locales (municipales, insulares y regionales), los agentes empresariales y los representantes sociales. El número de dichos entes representativos de los diversos intereses en juego en cada lugar, denominados genéricamente grupos LEADER, ha aumentado notablemente desde la aparición de LEADER I hasta el comienzo de LEADER+, cubriendo sus demarcaciones casi la mitad del territorio español en la actualidad. A estas entidades impulsoras del desarrollo rural se unieron a finales de los años noventa los grupos PRODER, creados con la misma finalidad representativa y coordinadora que en el caso de los anteriores para aplicar el Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales en las Regiones de Objetivo 1, que ha sido promovido por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para las comarcas que no accedieron al LEADER II. Como consecuencia de ello, el espacio beneficiado por ambos programas se ha ampliado notable-

Cuadro I
DISTRIBUCIÓN DE LOS GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

| Comunidades Autónomas | Iniciativa Leader I | Iniciativa Leader II | Iniciativa Leader+ | |
|-----------------------|---------------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| | Número de Gal | Número de Gal | Número de GAL | Número de municipios |
| Andalucía | 9 | 23 | 22 | 367 |
| Aragón | 3 | 13 | 12 | 453 |
| Asturias | 2 | 4 | 4 | 26 |
| Islas Baleares | 2 | 4 | 3 | 51 |
| Canarias | 4 | 7 | 7 | 86 |
| Cantabria | 1 | 2 | 2 | 27 |
| Castilla – La Mancha | 6 | 13 | 13 | 447 |
| Castilla y León | 7 | 16 | 17 | 784 |
| Cataluña | 2 | 10 | 12 | 243 |
| Comunidad Valenciana | 3 | 6 | 8 | 201 |
| Extremadura | 4 | 10 | 10 | 170 |
| Galicia | 4 | 13 | 16 | 183 |
| La Rioja | 1 | 1 | 2 | 136 |
| Madrid | 1 | 3 | 3 | 84 |
| Murcia | 1 | 3 | 4 | 30 |
| Navarra | 1 | 4 | 4 | 202 |
| País Vasco | 1 | 1 | 1 | 251 |
| España | 52 | 133 | 140 | 3.741 |

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

mente hasta cubrir la práctica totalidad del espacio rural del Estado, y el número de grupos locales que deciden el diseño y la orientación de los mismos supera los 300 en el momento presente.

1. La innovación operativa de Leader I

La primera iniciativa comunitaria LEADER, realizada entre 1991 y 1994, benefició en España a las regiones Objetivo 1 y Objetivo 5b¹⁸, en las que se constituyeron 52 grupos de acción local repartidos por las diferentes Comunidades autónomas (Cuadro I), y se ejecutaron 53 programas de desarrollo rural, uno por cada grupo de desarrollo, más otro gestionado por un agente colectivo, con una inversión global de unos 387 millones de euros y una destacada contribución financiera del sector privado (53 por ciento).

El conjunto de comarcas beneficiarias de las distintas medidas puestas en marcha agrupan a una población total de 1.900.000 habitantes, aunque sus densidades demográficas son muy desiguales, puesto que van desde los 2,2 habitantes por km² en Orense (Grupo de Acción Local de Galicia), hasta los 402,5 habitantes por km² en la comarca de Tacoronte-Acentejo y Arico (Tenerife-Canarias). Los totales demográficos de las agrupaciones creadas son también muy diferentes, variando desde los 96.285 habitantes en La Loma (Jaén-Andalucía) hasta los 5.481 en el Maestrazgo-Teruel, en Aragón. Lo mismo puede decirse de la distribución administrativa del territorio afectado por las actuaciones, que posee un solo municipio en el caso del grupo de Sierra Sur, en Sevilla, y nada menos que 101 en el de Navarra; y también de la superficie de los territorios incluidos en cada programa, que fluctúa entre los 6.543 km² en Tierra de Campos-Camino de Santiago, en Castilla y León, y los 179 Km² de la comarca Tacoronte-Acentejo y Arico.

Sin embargo, esa destacada diversidad territorial no se refleja, al menos inicialmente, en la configuración de los proyectos de desarrollo rural llevados a cabo, puesto que la medida con mayor volumen de inversión de todos los programas fue la dedicada a «turismo rural y a actividades estrechamente relacionadas con el mismo», con el 81 por ciento del gasto total certificado, siendo 43 el número de grupos que secundaron esta decisión. Le siguen en importancia, pero a bastante distancia del anterior, los proyectos relacionados con «pymes, artesanía y servicios»; y sólo cuatro grupos de acción local optaron por la medida de «valorización de productos agrícolas» como la de mayor inversión.

A pesar de la semejanza en la distribución de las inversiones realizadas, se debe destacar también la gran variedad de iniciativas y proyectos presentados por los grupos, lo que refleja en alguna medida el elevado potencial de recursos endógenos que poseen los territorios rurales que disfrutaron de las ayudas europeas. Proyectos que van desde la creación de redes de alojamientos rurales, en los que predomina de forma destacada la rehabilitación de inmuebles de arquitectura rural, hasta el diseño y la apertura de centros de comercialización y transformación de productos; y también la puesta en valor de producciones artesanales y agropecuarias representativas de los territorios, pasando por el establecimiento de redes de

18 Las regiones españolas Objetivo 1, en el periodo 1994-1999, son las siguientes: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia y Valencia. Sin embargo, en el periodo 2000-2006, Cantabria ya no forma parte de las mismas, aunque aún disfrutará de un periodo de transición.

senderos, la mejora en la comercialización de productos ecológicos, la potenciación del tejido empresarial y la puesta en marcha de procesos que favorecen la participación de las comunidades rurales (instalación de emisoras de radio, realización de exposiciones de diverso tipo, acercamiento a las nuevas tecnologías, etc.).

La realización de la iniciativa LEADER I en España y, sobre todo, la capacidad organizativa de los diversos agentes implicados en su ejecución para difundir y «vender» los éxitos de la misma no dejó a nadie indiferente. Las expectativas creadas por la supuesta eficacia del método de trabajo utilizado hicieron que muchas administraciones locales, regionales y nacionales pensaran en éste como una nueva fórmula de actuación para impulsar el desarrollo en el ámbito local. Dicha calificación metodológica y la revalorización del mundo rural europeo, confirmada posteriormente por la *Declaración de Cork*, de 1996, provocó no sólo una nueva edición de LEADER, sino que impulsó el nacimiento de otros programas con características similares a las de la iniciativa comunitaria, pero apoyados con fondos nacionales, como es el caso del programa PRODER.

Al finalizar la trayectoria temporal de la iniciativa comunitaria LEADER I, la evaluación realizada sobre los Programas de Desarrollo Rural ejecutados por los grupos de acción local españoles confirmó lo que los técnicos han considerado como las principales aportaciones de la misma:

1. El descubrimiento de las posibilidades de diversificación de las economías rurales, que posee el turismo rural y las actividades complementarias a éste. Aunque esta diversidad no se debe entender como una realidad consolidada, sino sobre todo como el comienzo de varias líneas trabajo y experimentación, iniciadas con la finalidad de consolidar un nuevo modelo de desarrollo.
2. El aumento tímido de la confianza en las posibilidades de futuro de las zonas rurales. Esto es consecuencia del incremento de la comunicación entre los responsables de las intervenciones públicas en el territorio y los beneficiarios de las políticas rurales, lo que ha permitido que los actores locales, públicos y privados, hayan fortalecido su protagonismo en la gestión y en la toma de decisiones.
3. La aparición de redes que vinculan tanto a los agentes sociales como a los territorios. En este sentido se deben destacar la creación de las dos grandes redes nacionales que aglutinan los grupos de acción local y los territorios involucrados en la convocatoria: la Red Española de Desarrollo Rural (REDR) y la Red Estatal de Desarrollo Rural (REDER).

2. El avance territorial de Leader II

La iniciativa LEADER II se pone en marcha en España a mediados de 1995, después de un cierto retraso en su tramitación, ampliándose el número de grupos a 132, entre los que se mantienen de la convocatoria anterior y los de nueva creación, a los que se añade como gestor un agente colectivo de La Rioja, para dar lugar a 133 entidades beneficiarias que desarrollan 16 programas regionales de las diferentes Comunidades autónomas y un Programa Operativo correspondiente al País Vasco. Estas entidades territoriales ocupan el 45 por ciento de la superficie total del Estado, lo que a su vez representa casi la mitad de lo que se puede considerar como zonas rurales (el 93 por ciento del territorio); sin embargo, la

población de estas áreas supone sólo el 12 por ciento del total español, lo que significa que las densidades demográficas de las mismas son mucho más bajas que en el resto del país (21 habitantes por km² como densidad media de las áreas LEADER II, frente a una media nacional de 77 habitantes por km²).

Las previsiones de gasto de la iniciativa LEADER II en España se acercaban a los 1.100 millones de euros, de los cuales el 57 por ciento eran fondos públicos (38 por ciento provenientes de la Unión Europea y el 19 por ciento restante de las administraciones nacionales), y el 43 por ciento vendría del sector privado. Sin embargo, las cifras finales certificadas indican que la inversión total pagada se ha situado en los 1.364 millones de euros. Además, la relación entre los contribuyentes se ha invertido, con un 45 por ciento de inversión o ayudas públicas (28 por ciento de la Unión Europea y 16 por ciento de las administraciones nacionales) y casi un 56 por ciento de inversión privada¹⁹.

El número de grupos de acción local aumenta en todas las Comunidades Autónomas entre una iniciativa y la siguiente (Cuadro I), pero este incremento es especialmente destacado en el caso de Galicia, donde la cifra pasa de 4 a 13 grupos; en Cataluña, en la que la cantidad evoluciona de 2 a 10, y en Extremadura, donde la cuantía crece de 4 a 10. Por otra parte, los grupos presentan una composición sociopolítica bastante desigual. Están formados por asociaciones, mancomunidades, fundaciones o consorcios, entre otras tipologías de agrupaciones, aunque entre LEADER I y LEADER II disminuye el número de personas individuales representadas en los grupos de acción que dirigen los programas, aumentando participación de las administraciones locales, fundamentalmente las municipales.

Todos los grupos siguen inicialmente la metodología de LEADER, definida en el periodo anterior, pero su labor se diferencia de unos casos a otros en función de su antigüedad. Por una parte, los grupos de acción local que iniciaron su andadura en el programa anterior y habían realizado el diagnóstico del territorio en dicha etapa, consolidan su método de trabajo en esta fase y mejoran su capacidad de acercamiento a la población y a las iniciativas latentes en el territorio. Por otra parte, los grupos de nueva creación se vieron obligados a llevar a cabo en primer lugar la preceptiva fase de análisis y diagnóstico del territorio para su mejor conocimiento de la realidad, lo que supuso en la práctica, una menor dedicación temporal a la ejecución directa del programa de LEADER II, tal y como se ha puesto de manifiesto en algunas de las evaluaciones finales de la iniciativa²⁰.

En cuanto a la orientación de los proyectos realizados y teniendo en cuenta el éxito que tuvo el turismo rural en la ejecución de LEADER I, la medida prioritaria de inversión en la que coincide la mayor parte de los grupos de acción local es la denominada B3, destinada a la financiación de proyectos de «turismo rural», que ha sido elegida en primer lugar por 76 grupos (con el 57,1 por ciento de los grupos). A esta medida le siguen la B4, relativa a «pequeñas empresas, artesanía y servicios» (con el 39,8 por ciento de los grupos), y la B5, orientada a «valorización y comercialización de la producción agraria» (con el 13,5 por ciento de los grupos). Como muestra de la elevada concentración de los sectores de inversión

19 ESPARCIA PÉREZ, J.: «Valoración y balance de LEADER II: la consolidación de un modelo», *Actualidad Leader*. Septiembre de 2003, pp. 8-15.

20 EUROPEAN COMMISSION: *Ex-post Evaluation of the Community Initiative Leader II. Final Report. Volume 1: Main Report*. DG Agriculture, Unit A 4, Vienna, December 2003.

de los programas, alguna de las tres medidas principales se repiten como primera opción de inversión en el 96,1 por ciento de los casos. Por otra parte, las evaluaciones finales de la iniciativa confirman una serie de avances de LEADER II en relación con la convocatoria anterior acerca de la dinamización de los territorios rurales:

1. Aumento del número de territorios interesados en este nuevo modelo de desarrollo e incremento de la implicación de las administraciones públicas en los programas de desarrollo.
2. Consolidación del enfoque territorial y ampliación del proceso de comunicación entre los territorios y los agentes que interactúan sobre el mismo.
3. Mayor integración de las actividades en los territorios, como consecuencia de la consolidación del enfoque territorial, por lo que aumentan las sinergias entre las acciones y empiezan a multiplicarse las propuestas empresariales innovadoras.
4. Aumento del proceso de cooperación y consolidación de la organización en redes, fundamentalmente con carácter transnacional. Un buen ejemplo de esto es el auge del Observatorio Europeo Leader y de sus Unidades Nacionales como elementos de apoyo al desarrollo de la iniciativa en los aspectos de intercambios de información y potenciación de la cooperación.

3. Las expectativas de permanencia de Leader+

La convocatoria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de LEADER+ en España ha aprobado finalmente un total de 145 programas de desarrollo rural, de los que 140 se realizan en una sola Comunidad Autónoma y 5 tienen de carácter interregional. El número de programas de desarrollo rural por entidad autonómica muestra una notable tendencia a la continuidad con respecto a LEADER II, aunque existe una pequeña disminución en las comunidades de Andalucía, Aragón y Baleares y un ligero aumento en las de Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana y Región de Murcia.

La afección territorial de la iniciativa Leader+ alcanza la mitad de superficie del Estado y en torno al 45,8 por ciento de los municipios españoles (Gráfico I), lo que vendría a reflejar según algunos analistas la identificación del mundo rural español con el modelo de desarrollo propuesto por la Unión Europea. Sin embargo, la variación de las superficies beneficiarias es notable de unas Comunidades Autónomas a otras, siendo máxima en el caso del País Vasco (99,9 por ciento), puesto que gestiona un sólo programa, y es mucho más reducida en el caso de Cantabria (32,3 por ciento), que se encuentra en fase de abandono de las regiones Objetivo 1 a causa de la mejora de la renta per cápita de los últimos años. También es desigual la extensión media de las comarcas operativas que han sido incluidas en cada uno de los programas regionales, que va desde los 7.300 km² de la Comunidad Vasca, a los 830 de Canarias, siendo la superficie media española cercana a los 2.000 km².

Con antelación a la puesta en marcha de los programas de desarrollo rural, los diferentes grupos de acción local se han unido en un conjunto de redes interregionales y nacionales con la finalidad de cumplir el tercer criterio de la convocatoria de LEADER+ que exigía la integración de los mismos en red. Como consecuencia de ello han hecho su aparición 8 nuevas redes de carácter regional, que han venido a unirse a las otras dos ya existentes de rango estatal. En ambos tipos de redes participan 154 grupos de desarrollo, tanto vinculados a la citada

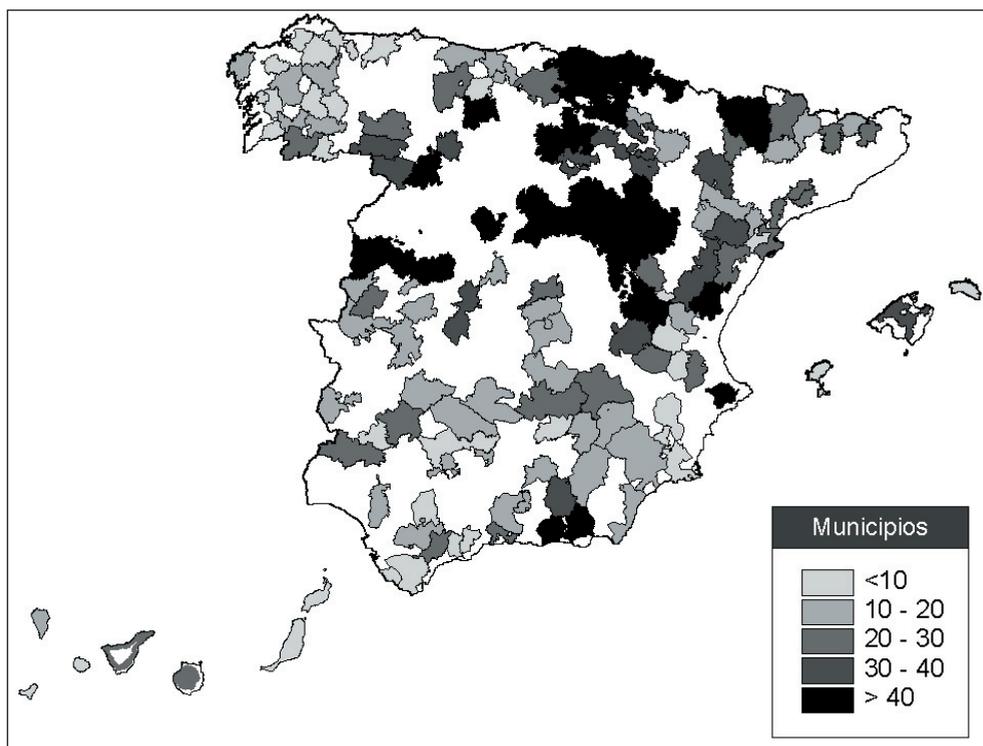


Gráfico I: Distribución de grupos de acción local de Leader+ por el número de municipios beneficiarios del programa

iniciativa europea como a los programas PRODER. En conjunto, las redes relacionadas con los grupos en función de su proximidad territorial o de las afinidades metodológicas, sociológicas o políticas de los mismos son las siguientes: ARA (con 50 grupos afiliados), REDR (21 grupos), REDER (10 grupos), HUEBRA (14 grupos), CEDERCAM (25 grupos), Federación Canaria de Desarrollo Rural (7 grupos), REDEX (14 grupos), Red Murciana de Desarrollo Rural (5 grupos), ARCA (sin datos), y Red Cantábrica de Desarrollo rural.

Por otra parte, y teniendo en cuenta el retraso que se produjo en la puesta en marcha de Leader+ por motivos administrativos y políticos, es pronto para conocer resultados de los programas de desarrollo rural ejecutados por los diferentes grupos de acción local hasta el momento, para comprobar los niveles de innovación alcanzados en la aplicación de los proyectos o para saber si se confirma el deseado desplazamiento de las inversiones del turismo rural a otros sectores. En consecuencia, sólo es posible hablar de los resultados esperados por parte de la Comisión Europea, que son, en líneas generales, los siguientes:

1. El enriquecimiento del enfoque territorial, apoyado en la consolidación de las redes interterritoriales establecidas, con la finalidad de mantener el modelo de desarrollo experimentado en las distintas regiones.

Cuadro II
SUPERFICIE VINCULADA A LOS PROGRAMAS LEADER+ POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

| Comunidades autónomas | Grupos Leader | Superficie áreas Leader+ km ² | Superficie CCAA km ² | Superficie media km ² | % CCAA |
|-----------------------------|---------------|--|---------------------------------|----------------------------------|--------|
| Andalucía | 22 | 40.200,4 | 87.612,6 | 1.827,3 | 45,9 |
| Aragón | 12 | 28.273,3 | 47.730,4 | 2.356,1 | 59,2 |
| Asturias | 4 | 3.928,3 | 10.611,0 | 982,1 | 37,0 |
| Cantabria | 2 | 1.717,1 | 5.318,7 | 858,5 | 32,3 |
| Castilla - La Mancha | 13 | 39.768,7 | 79.415,0 | 3.059,1 | 50,1 |
| Castilla y León | 17 | 34.926,2 | 94.223,0 | 2.054,5 | 37,1 |
| Cataluña | 12 | 13.150,0 | 32.203,9 | 1.095,8 | 40,8 |
| Comunidad Valenciana | 8 | 11.394,1 | 23.265, 8 | 1.424,3 | 49,0 |
| Extremadura | 10 | 17.895,0 | 41.680,8 | 1.789,5 | 42,9 |
| Galicia | 16 | 18.379,5 | 29.672,1 | 1.148,7 | 61,9 |
| Islas Baleares | 3 | 3.002,5 | 5.018,5 | 1.000,8 | 59,8 |
| La Rioja | 2 | 3.727,8 | 5.042,8 | 1.863,9 | 73,9 |
| Madrid | 3 | 3.619,7 | 8.022,7 | 1.206,6 | 45,1 |
| Murcia | 4 | 9.572,2 | 11.311,7 | 2.393,0 | 84,6 |
| Navarra | 4 | 7.288,7 | 10.385,6 | 1.822,2 | 70,2 |
| País Vasco | 1 | 7.224,9 | 7.229,9 | 7.224,9 | 99,9 |
| Canarias | 7 | 5.787,9 | 7.447,5 | 826,8 | 77,7 |
| España | 140 | 249.856,5 | 506.192,0 | 1.937,3 | 49,4 |

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2005.

2. El desarrollo de formas de cooperaciones de geometría variable, basada en intereses comunes de los grupos, además de las conocidas relaciones territoriales.
3. Y finalmente, el refuerzo de la competitividad de los territorios europeos y, por lo tanto, de los territorios rurales españoles.

Probablemente, uno de los resultados más evidentes obtenidos a través de la cooperación entre los colectivos de desarrollo sea la aparición de los grupos de acción local de carácter interterritorial, que han aflorado en LEADER+ como consecuencia de la consolidación institucional de los procesos de colaboración que se han ido gestando a lo largo de las diferentes fases de desarrollo de las iniciativas anteriores. Los 5 programas existentes en España en la actualidad abarcan un total de 95 municipios, repartidos en comarcas funcionales de nuevo cuño, preconfiguradas por las nuevas dinámicas territoriales de las últimas décadas, que pertenecen a más de una Comunidad Autónoma y han sido delimitadas al margen de las demar-

caciones administrativas convencionales para establecer sus propias estrategias de desarrollo rural, dirigidas por grupos de acción local representativos de sus intereses.

4. La novedad organizativa de los grupos interautonómicos de Leader+

De acuerdo con las directrices de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, en relación a la iniciativa LEADER+, España presentó 17 programas regionales, uno por cada Comunidad Autónoma, y un programa nacional en el que se contemplaba la posibilidad de financiar programas comarcales de desarrollo cuyo ámbito geográfico abarcara territorios de dos o más autonomías. Se pretendía con ello, según la explicación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación²¹, llevar a la práctica la letra de la convocatoria en el sentido de no tener en cuenta las divisiones administrativas al delimitar las comarcas para la confección y ejecución de «estrategias territoriales» de desarrollo. La condición para aprobar dichas estrategias de cooperación era la existencia previa de comarcas con cierta cohesión social y, sobre todo, con voluntad de realizar un programa de desarrollo común, aunque su territorio formara parte de varias Comunidades Autónomas.

Cuadro III
PROGRAMAS INTERAUTONÓMICOS LEADER+

| Programa-Comarca | Comunidades autónomas | Aspectos aglutinantes | Municipios | Hab./km ² |
|----------------------|---------------------------|---|------------|----------------------|
| Puente de los Santos | Asturias-Galicia | Valoración de los recursos naturales y culturales | 2 | 58,2 |
| Peña Trevinca | Galicia-Castila y León | Valoración de los recursos naturales y culturales | 6 | 8,5 |
| ADESNA-Prepirineo | Navarra-Aragón | Valoración de los recursos naturales y culturales y valorización de productos locales | 55 | 6,7 |
| País Románico | Cantabria-Castilla y León | Valoración de los recursos naturales y culturales y Mejora de la calidad de vida | 16 | 22,6 |
| Os Ancares | Castilla y León-Galicia | Valoración recursos naturales y culturales | 18 | 12,3 |

Fuente: Célula de Animación y Desarrollo Rural, MAPA, 2005.

21 MARTÍN DÍAZ, J. A.: «Programas interautonómicos en LEADER+. Una estrategia común», *Actualidad Leader. Revista de Desarrollo Rural*, número 17, octubre de 2002, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 20-21.

Una vez aprobado el mencionado programa «interautonómico» por parte de la Comisión Europea y establecidas por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación las directrices necesarias para regular la presentación y selección de los programas comarcales que incluyeran un territorio compuesto por municipios de varias Comunidades Autónomas (en la Orden de 2 de agosto, que se publicó en el Boletín Oficial del Estado del 8 de septiembre de 2001), se presentaron siete programas comarcales que cumplieran dicho requisito territorial; y de éstos resultaron finalmente seleccionados cinco programas, localizados en todos los casos en el tercio Norte peninsular, entre las Comunidades de Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Navarra y Aragón.

Los territorios en los que se están desarrollando los programas seleccionados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación son una muestra significativa de las zonas rurales españolas en declive, con abundantes recursos medioambientales y culturales, escasa población y elevado grado de envejecimiento. Por ello, el principal objetivo de los mismos es fijar la población en el medio rural mediante la revitalización socioeconómica y medioambiental del territorio con la finalidad de aumentar y mejorar la calidad de vida de la población residente en el mismo y procurar la satisfacción de los visitantes²². Cuatro de estas comarcas son, además, áreas de montaña del interior de la Península, con densidades de población comprendida entre 6,7 habitantes por km² en el espacioso ámbito del Prepirineo navarro-aragonés, con 58 municipios y más de 3.100 km² de superficie; y 22,6 habitantes por km² en el ámbito denominado País Románico, que está comprendido entre las provincias de Burgos, Palencia y Santander. La comarca de Peña Trevinca, situada a caballo entre las provincias de Ourense y Zamora y con 8,5 habitantes por km², y la de Os Ancares, ubicada entre Lugo y León y con 12,3 habitantes por km², presentan también los mismos problemas de despoblación y retroceso demográfico que las anteriores, aunque sus recursos medioambientales son importantes, pues el 48 por ciento de su territorio está incluido en la Red Natura 2000.

En cambio, el territorio correspondiente al programa de Puente de los Santos se sitúa en la franja costera de la España atlántica, en el límite fronterizo entre las Comunidades Autónomas de Galicia y Asturias, y comprende el municipio de Castropol en el Occidente de Asturias y el de Ribadeo, en *la mariña* de la provincia de Lugo, separados por la ría del Eo o de Ribadeo. Ambos municipios presentan una notable homogeneidad en su estructura territorial, con una llanura litoral de unos 3-4 km de ancho, donde se sitúa la mayor parte de la población, y una zona montañosa en el interior, que corresponde a las estribaciones de la cordillera Cantábrica, y presenta elevaciones que alcanzan los 1.200 m de altitud en el pico de la Bobia. Precisamente debido a la relevancia de la orografía y a la presencia de notables desniveles en su demarcación, el concejo de Castropol está incluido entre las zonas españolas desfavorecidas de montaña. Los dos municipios poseen un total de 282 entidades de población, lo que da idea del notable grado de ruralidad de la comarca, aunque su llamativa densidad demográfica de 56,8 habitantes por km² se debe al peso relativo de la población de la villa de Ribadeo, que tiene 4.741 habitantes, lo que supone más de un tercio de la población total del espacio incluido en el programa de desarrollo rural.

Dicho territorio presenta una clara especialización ganadera, con la presencia de grandes explotaciones de ganado vacuno dedicadas a la producción láctea y un número cada vez

22 Ficha sintética del Grupo LEADER+ Puente de los Santos (<http://redrural.mapya.es/web/default.asp>).

menos importante de explotaciones orientadas a la producción de carne, las cuales se concentran en las áreas más elevadas de la comarca. Pero existen otros ámbitos de actividad como el sector forestal, que se ha ido decantando en las últimas décadas por el cultivo del eucalipto, aunque continúa el aprovechamiento ya antiguo del pino *radiata* y del pino *pinaster*. En cambio, el sector pesquero ha perdido peso en la comarca. En el ámbito de la industria destacan los astilleros y las manufacturas relacionadas con la madera, pero cabe mencionar la falta de industrias agroalimentarias, a pesar de la gran importancia del sector primario, como proveedor de la materia prima (leche y carne). Por otra parte, cabe destacar la importancia creciente del sector de la construcción en el concejo de Ribadeo, en el que se sitúan varias empresas constructoras e inmobiliarias; y el sector servicios, en franco crecimiento, debido a la contribución de la hostelería y el turismo veraniego y la actividad comercial, sobre todo en el núcleo de Ribadeo.

A pesar de ello, tanto el grupo de Puente de los Santos como los cuatro programas interautonómicos restantes han elegido en todos los proyectos como principal tema aglutinante para su estrategia de desarrollo «la valorización de los recursos naturales y culturales», incluyendo, además, como eje secundario de su plan «la valorización de los productos locales», con la finalidad de promover su producción y comercialización, en el caso del grupo ADESNAR-Prepirineo; y «la mejora de la calidad de vida de la población», en el del País Románico, con el objetivo básico de fijar los habitantes al territorio y evitar la continuidad del éxodo rural. Por tanto, la naturaleza y el patrimonio cultural de dichos ámbitos, que incluyen las producciones tradicionales derivadas de la actividad agraria y la artesana, constituyen la base económica en que confían estos territorios interautonómicos para mejorar su dinámica económica y social, con el fin de evitar que el deterioro demográfico de los mismos llegue a ser irreversible en los próximos años²³.

III. LA COOPERACIÓN OBLIGATORIA ENTRE LOS GRUPOS LEADER

La cooperación entre administraciones públicas, agentes socioeconómicos y entidades territoriales de una misma demarcación espacial se considera como uno de los fundamentos de la iniciativa comunitaria LEADER, y se reconoce asimismo como uno de los factores que ha contribuido a optimizar el uso de los recursos y los resultados de los programas en aquellos lugares en los que se ha puesto en práctica esta metodología de trabajo por parte de los grupos de acción local. Sin embargo, la cooperación entre territorios rurales de un mismo país, que tuvo sus primeros ensayos «extraoficiales» en LEADER I y se institucionalizó de manera imperativa como cooperación «transnacional» en LEADER II, no se incorpora como fórmula de colaboración «interterritorial» hasta la convocatoria de LEADER +, en la que aparece contemplada en el capítulo II de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, y a la que se le ha dado un gran protagonismo por exigencia de la misma en todos los programas presentados, aunque esta relevancia teórica no se corresponde con su grado de ejecución práctica, al menos hasta la fecha, por razones de diversa índole, como veremos más adelante.

23 Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural, Grupo Asociación Puente de los Santos, 2005.

En términos generales, la cooperación entre los grupos de desarrollo territorial analizados puede perseguir tres objetivos básicos, que a menudo son complementarios: el primero es aprovechar las similitudes geográficas, culturales e históricas o una producción específica, lo que supone una ventaja para la colaboración entre los grupos; el segundo es la consecución de la masa crítica necesaria para lograr la viabilidad de un proyecto común; y el tercero está orientado a la búsqueda de complementariedades entre los colectivos cooperantes²⁴. Ambas necesidades se reparten casi por igual en el variado panorama del mundo rural español y probablemente también en el europeo. Por otra parte, en relación con la ubicación espacial y la situación político-administrativa de los grupos que colaboran en la realización de proyectos comunes, el tipo de cooperación establecida se denomina *transnacional*, cuando intervienen en la misma grupos de diferentes Estados, y se llama *interterritorial* cuando los grupos participantes pertenecen a un mismo Estado, distinguiéndose en este caso dos tipos de cooperación: la *interautonómica*, cuando los grupos cooperantes pertenecen a diferentes Comunidades Autónomas, y la *intercomarcal* cuando se produce entre colectivos de desarrollo de una misma autonomía.

1. La cooperación transnacional en Leader II

La cooperación transnacional entre las entidades locales surgió de manera espontánea durante el periodo de ejecución de LEADER I, según la versión oficial de *InfoLeader*, que ha sido durante varios años el órgano de difusión y análisis del Observatorio Europeo LEADER, y sostiene al respecto, en relación con los resultados de una encuesta realizada en 1994, que al menos uno de cada cuatro grupos de acción local estaba implicado en alguna forma de cooperación (intercambio de experiencias, transferencia de innovaciones, gestión comercial común o participación en una red temática), a pesar de la inexistencia de un dispositivo concreto de apoyo en el articulado de la primera convocatoria europea de desarrollo rural²⁵.

Pero la experiencia de los grupos LEADER I también puso de manifiesto las dificultades que puede implicar la definición de un proyecto común entre territorios separados no solamente por la geografía, sino también por la cultura y la lengua. De todos modos, el interés de los grupos por la cooperación llevó a la Comisión Europea a convertir la cooperación transnacional en un objetivo destacado de LEADER II, aunque con un escaso presupuesto (sólo el 0,9 por ciento del total), la denominada medida C, para lo que se creó un mecanismo de asistencia técnica destinado a preparar adecuadamente su proyecto de cooperación antes de ponerlo en práctica y a facilitar ayudas comprendidas entre 5.000 y 20.000 euros para la configuración de acciones a llevar a cabo con socios de otro Estado miembro.

Los datos del Observatorio Europeo LEADER, encargado de la gestión de dichos proyectos en LEADER II, permiten constatar que, a comienzos del año 2000, cuando ya se había iniciado la ejecución de todos los proyectos de cooperación aprobados, numerosos grupos de todos los Estados miembros de la Unión Europea se habían movilizado en torno a este tipo

24 COMISIÓN EUROPEA: «La cooperación transnacional en territorios rurales», *LEADER Magazine*, número 21, 1999.

25 OBSERVATORIO EUROPEO LEADER: «La cooperación transnacional, la «tercera dimensión» del desarrollo local», *La Innovación en el medio rural. Cuaderno de la innovación*, número 11, marzo de 2001.

de acciones, a pesar de las disparidades nacionales y regionales existentes en el seno de la Unión Europea. Como consecuencia de ello, casi la mitad de los grupos de acción local de la Comunidad, el 46 por ciento de los mismos, se han beneficiado de una ayuda para la elaboración de sus proyectos, lo que supone un total de 463 beneficiarios que presentaron nada menos que 567 solicitudes de financiación. Pero tras un primer estudio de las mismas por parte del Observatorio, la Comisión Europea aprobó finalmente 353 de estos expedientes, lo que permitió ejecutar un total de 260 proyectos de cooperación transnacional en toda Europa. El número medio de socios por proyecto es de tres, aunque algunas asociaciones transnacionales han llegado a reunir hasta una quincena de grupos de acción local.

Por lo que se refiere a la participación por países, están representados todos los Estados de la Unión, lo que demuestra, según el análisis del Observatorio Europeo, que este tipo de contacto refuerza el carácter de red que tiene la iniciativa LEADER y que constituye uno de sus rasgos definitorios. Sin embargo, también se señalan algunas disparidades en el comportamiento de los países, pues mientras que poco más del 30 por ciento de los grupos alemanes se han lanzado en este tipo de asociaciones transnacionales; en cambio, más del 75 por ciento de los beneficiarios han participado en los Países Bajos, Suecia, Irlanda y Luxemburgo. Por otra parte, también se han observado diferencias significativas de participación a escala regional en el seno de los países «grandes» de la Unión. La subvención media de la asistencia técnica para el diseño inicial de los proyectos ha sido de unos 13.000 euros por cada uno de éstos, según los datos del Observatorio²⁶.

Un estudio realizado por el Observatorio Europeo al término de LEADER II sobre un número significativo de grupos de acción local destaca que la cooperación entre los territorios rurales se considera un instrumento importante para el desarrollo de los mismos, tanto desde la perspectiva de los grupos como desde el punto de vista de las autoridades europeas; y señala también que, mientras en el marco de la iniciativa LEADER I la mayoría de los proyectos de cooperación fueron iniciados por los países del norte de Europa; con LEADER II, en cambio, se produjo la entrada masiva de los grupos de acción local del sur, existiendo numerosas colaboraciones entre los países mediterráneos. El estudio del Observatorio muestra asimismo que la mayoría de los proyectos de cooperación transnacional de LEADER II se articulan en torno a 5 grandes ejes de actividad: los productos agrícolas y agroalimentarios, el turismo rural, las tecnologías de la información, el patrimonio y el medio ambiente, y otros servicios diversos.

Así, por ejemplo, en el caso de España, la base de datos de Proyectos de Cooperación Transnacional²⁷, creada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con posterioridad a la fecha de realización del estudio antes mencionado, contabiliza nada menos que 130 proyectos de cooperación, elaborados por los 104 grupos LEADER españoles que han participado en la convocatoria europea, lo que indica que muchos de estos colectivos han presentado más de una iniciativa de cooperación. Este registro permite la clasificación de los proyectos en 9 áreas temáticas, que son artesanía, empresas, formación, medio ambiente, metodología, patrimonio, productos locales, servicios y turismo (Cuadro V), lo que amplía

26 OBSERVATORIO EUROPEO LEADER: *InfoLeader II*, número 76, marzo de 2000.

27 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural. (http://212.49.178.252/redrural/Innovacion_Cooperacion/IniciaCooperacion.htm).

en alguna medida las limitadas posibilidades de acceso a los datos específicos de los mismos, puesto que la aplicación informática creada al efecto para los usuarios de Internet da muy poco juego a los investigadores.

La citada fuente estadística sobre la cooperación transnacional de los grupos españoles en LEADER II revela que la participación final de estos conjuntos supera el 78 por ciento de los mismos, colaborando globalmente en 2,1 proyectos de media por grupo, aunque la proporción de los colectivos que participan en más de dos proyectos es superior al 23 por ciento y existen 15 grupos que intervienen en 4 o más proyectos simultáneamente. Esto significa que en la mayor parte de los proyectos de cooperación transnacionales impulsados o coordinados por los grupos españoles participan también otros grupos de la misma nacionalidad, a una media de dos grupos españoles y otros tantos extranjeros, lo que supone de hecho el nacimiento de la cooperación interterritorial en España y la creación de una red estatal de colaboración entre los grupos para impulsar el desarrollo de los territorios.

Por otra parte, una explotación somera de dicha base de datos permite constatar también la existencia de una notable «multifuncionalidad» en los proyectos de cooperación diseñados por los grupos españoles, puesto que éstos aparecen incluidos en diferentes categorías temáticas a causa de la diversidad de sus objetivos o la variedad de las finalidades propuestas

Cuadro IV
PROYECTOS DE COOPERACIÓN TRANSNACIONAL EN LEADER II (2000)

| Estado miembro | Total GAL y otros | GAL implicados | % GAL implicados |
|----------------|-------------------|----------------|------------------|
| Alemania | 168 | 47 | 29 |
| Austria | 40 | 13 | 32 |
| Bélgica | 18 | 6 | 18 |
| Dinamarca | 12 | 4 | 33 |
| España | 132 | 76 | 58 |
| Finlandia | 25 | 13 | 52 |
| Francia | 171 | 61 | 36 |
| Grecia | 54 | 24 | 44 |
| Holanda | 4 | 3 | 75 |
| Irlanda | 37 | 29 | 78 |
| Italia | 181 | 78 | 43 |
| Luxemburgo | 2 | 2 | 100 |
| Portugal | 48 | 24 | 50 |
| Reino Unido | 68 | 42 | 62 |
| Suecia | 12 | 11 | 92 |
| Totales | 972 | 433 | 45 |

Fuente: Observatorio Europeo LEADER. GAL: grupos de acción local.

Cuadro V
PROYECTOS DE COOPERACIÓN TRANSNACIONAL ESPAÑOLAS POR ÁREAS DE
ACTIVIDAD EN LEADER II

| Áreas de actividad | Número de proyectos | Grupos de acción local participantes | | | | |
|--------------------|---------------------|--------------------------------------|------|-------------|------|--------------|
| | | Españoles | % | Extranjeros | % | Total grupos |
| Artesanía | 22 | 46 | 54,8 | 38 | 45,2 | 84 |
| Empresas | 17 | 32 | 49,2 | 33 | 50,8 | 65 |
| Formación | 29 | 52 | 46,8 | 59 | 53,2 | 111 |
| Medio ambiente | 39 | 67 | 48,9 | 70 | 51,1 | 137 |
| Metodología | 39 | 93 | 52,8 | 83 | 47,2 | 176 |
| Patrimonio | 33 | 68 | 48,9 | 71 | 51,1 | 139 |
| Productos locales | 59 | 102 | 50,2 | 101 | 49,8 | 203 |
| Servicios | 11 | 29 | 61,7 | 18 | 38,3 | 47 |
| Turismo | 67 | 161 | 50,6 | 157 | 49,4 | 318 |

Fuente: Base de datos de Acciones de Cooperación Transnacional, Mapa, 2005.

en los mismos, siendo el área de más coincidencias operativas la dedicada al turismo, con 67 proyectos específicos en los que aparece esta dedicación como propuesta principal o secundaria; a esta tipología le sigue en número el ámbito de los productos locales, que está presente en 59 proyectos; y así ocurre en las restantes categorías establecidas, hasta llegar a los servicios, que tiene la frecuencia de casos más baja con sólo 11 proyectos que recogen dicho ámbito de actividad entre sus propósitos de cooperación (Cuadro V).

Esto implica la presencia de un importante grado de concentración entre las propuestas de actividad a compartir que presentan los 130 proyectos de colaboración diseñados por los grupos españoles, ya que el número de coincidencias operativas de los mismos supera globalmente las 300, lo que representa una media de 2,4 propuestas de actividad específica por proyecto, centradas en torno a los temas de mayor atractivo socioeconómico en el contexto de la demanda urbana.

Como ejemplo de esta multiplicidad de compromisos de los grupos y de objetivos de los proyectos de colaboración, en el marco de la iniciativa comunitaria LEADER+, se ha diseñado un proyecto denominado «Red Local Transfronteriza para la promoción turística del Duero-Douro» (REDUERO), en el que participan doce grupos de acción local. Nueve pertenecen a Castilla y León y los dos restantes a la Región Centro de Portugal. Los objetivos del proyecto se enmarcan en cuatro acciones estratégicas, promoción y comercialización, formación y divulgación, implantación de una red telemática, manual de buenas prácticas y observatorio turístico del Duero; y un plan director de pequeñas infraestructuras en torno al río Duero²⁸.

²⁸ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: *Actualidad Leader*, número 26, diciembre 2004, p. 14.

El trabajo del Observatorio Europeo señala igualmente que los resultados concretos obtenidos a lo largo de las diferentes fases de ejecución de los proyectos dependen en gran medida del sector en el que éstos se aplican, puesto que, según ha podido constatar «resulta más fácil obtener resultados positivos en determinados sectores de actividad que en otros». Sin embargo, en general, y cualquiera que sea el sector, son las primeras fases de desarrollo de los proyectos (creación de nuevos productos y servicios y asistencia técnica a los productores y prestatarios de servicios), así como las actividades de promoción conjunta de productos y servicios, las que logran con mayor rapidez resultados concretos²⁹.

Los proyectos de cooperación relacionados con la creación de nuevos productos recurren al intercambio de experiencias o a la transferencia de información con el propósito de evaluar los métodos utilizados y aprovechar las «buenas prácticas» que resultan de los proyectos realizados en los países de los diferentes socios. Las colaboraciones más frecuentes en este campo se refieren al diseño conjunto de módulos de formación y a compartir metodologías de trabajo, como las destinadas a la gestión de sistemas de calidad para su aplicación al sector medioambiental, a la producción agrícola y agroalimentaria o al ámbito del turismo.

Éste es el caso del proyecto de cooperación denominado «Agricultura sostenible», impulsado en España por los grupos de Macizo del Caroig, Aitana, La Serranía-Rincón de Ademuz; en Italia por los de Murgia Degli Svevi y Monte Poro; y en Portugal por el de Adraces³⁰. La finalidad de dicho proyecto es poner a punto sistemas productivos basados en la agricultura ecológica, motivar a los agricultores y a las empresas agroalimentarias para producir y comercializar productos ecológicos, publicar conjuntamente material divulgativo sobre el tema y transferir experiencias entre las zonas participantes.

En cambio, en el resto de los servicios posibles, la génesis de proyectos en común parece plantear más problemas que en los casos anteriores, debido a la enorme disparidad de los contextos y de las necesidades de los diferentes lugares. Sin embargo, existen proyectos encaminados al intercambio de experiencias entre territorios implicados en el desarrollo de servicios destinados a una categoría particular de la población, como las personas mayores, los jóvenes o las personas con movilidad limitada. Éste es el caso del proyecto del Centro de Teletrabajo de Caderita, presentado por el grupo de acción local de Ribera de Navarra, en España y por la Association Périgourdine de Télétravail, en Francia, con el objeto de crear nuevas oportunidades a las empresas en el medio rural y favorecer la inserción laboral de jóvenes y mujeres cualificados, favoreciendo con ello el intercambio de experiencias entre las regiones implicadas³¹.

Por otra parte, los resultados obtenidos en la fase de producción conjunta de bienes y servicios de los proyectos de cooperación son mucho más limitados todavía, al menos en el momento de realización del estudio del Observatorio Europeo, que considera además como incierta la viabilidad a largo plazo de un gran número de esos productos y servicios, debido a la existencia de obstáculos logísticos, económicos y jurídicos que dificultan la aplicación de

29 OBSERVATORIO EUROPEO LEADER: «Las actividades y aportaciones de la cooperación de LEADER II», *Innovación en el medio rural. Cuaderno de la innovación*, número 11, marzo de 2001.

30 Base de Datos de Proyectos de Cooperación Transnacional, Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (<http://redrural.mapya.es>)

31 Base de datos de Proyectos de Cooperación Transnacional, MAPA, 2005.

procedimientos conjuntos. Los casos de producción conjunta en el sector de las tecnologías de la información suelen referirse a la creación de nuevos sitios transnacionales en Internet que, en general, permiten a los pequeños productores y prestatarios de servicios locales acceder a los mercados regionales e internacionales o producir bienes y servicios en común gracias al teletrabajo. En lo relativo a los proyectos culturales y patrimoniales, las acciones iniciales de cooperación se han dirigido, por lo general, a la restauración y revalorización de productos patrimoniales que han caído en desuso.

En cuanto a la promoción conjunta de productos y servicios, queda claramente de manifiesto en el estudio del Observatorio que en casi todos los sectores se llevan a cabo actividades «clásicas»: realización de folletos, vídeos, CD-ROM y logotipos; creación de sitios en Internet; organización de ferias y conferencias, etc. Pero el turismo es sin duda alguna el sector que mejor se presta a los procedimientos de promoción transnacional. Los grupos de acción local que cooperan en este ámbito de actividad muestran un vasto abanico de realizaciones concretas, quizás debido a que la naturaleza del sector y la utilización de las tecnologías de la información para la promoción turística se prestan especialmente para ello. Esto puede igualmente explicarse por la relativa facilidad que existe en este sector para concebir instrumentos de promoción alrededor de un tema o un ámbito geográfico común.

En lo que se refiere a la producción agrícola y agroalimentaria, la variedad de los productos y la diversidad de salidas comerciales parecen limitar la eficacia de las tentativas de promoción común. Los proyectos más frecuentes son los que han adoptado un tipo de promoción más genérico, como ejemplo, el proyecto denominado «Un aceite de calidad en dos tierras del sol», gestionado en España por el grupo de Alto Palancia-Alto Mijares y en Italia por el de Colli Esini-San Vicino de Apiro³². Estos grupos de acción local han posibilitado la realización común de folletos explicativos sobre los procesos y ventajas de la fabricación de aceite de oliva biológico para su promoción, la apertura de nuevas líneas de investigación para el desarrollo de nuevos productos relacionados con el aceite de oliva, así como la organización de una feria internacional dedicada a dicha producción.

En lo que atañe a la comercialización en común de productos y servicios, puede observarse un contraste evidente entre los sectores del turismo y de la producción agrícola y agroalimentaria. En efecto, existen varios ejemplos de comercialización conjunta de ofertas turísticas, como en los grupos de Ribatejo Norte (Portugal), Portodemouros (Galicia), Appennino Parmense e Piacentino y Colli Esini (Italia), promotores del proyecto «Nuevos destinos Europeos»³³; pero no consta ningún caso de venta en común de productos agrícolas o alimentarios. Incluso si se amplía el campo de estudio, se observa que en el conjunto de los grupos de acción local que se han beneficiado de una asistencia técnica, sólo un proyecto preveía una verdadera comercialización en común de productos agrícolas y alimentarios, el denominado «Red Europea de Productos Típicos de Calidad», que está constituido por los grupos de Moncayo, Los Pedroches, Ese-Entrecabos, Fuerteventura, Noroeste de Murcia, alto Guadiato y Mijadas-Trujillo, en España; y Alto Salento y Area Bradanica, en Italia³⁴.

32 Base de datos de Proyectos de Cooperación Transnacional, MAPA, 2005.

33 Base de datos de Proyectos de Cooperación Transnacional, MAPA, 2005.

34 Base de datos de Proyectos de Cooperación Transnacional, MAPA, 2005.

En síntesis, según el referido estudio representativo de los grupos de acción local realizado por el Observatorio Europeo³⁵, el intercambio y la transferencia de información que tuvieron lugar en el marco de LEADER II ha proporcionado un cierto número de resultados tangibles en el curso de las dos primeras fases del ciclo que siguen los proyectos: la creación de nuevos productos y servicios y la asistencia técnica a los productores y prestatarios de servicios, especialmente a través del establecimiento de redes de colaboración. Es decir, pocos proyectos de cooperación transnacional han llegado a alcanzar el estado de la producción y la comercialización conjuntas de productos y servicios, con excepción de proyectos iniciados en los sectores del turismo o de las nuevas tecnologías de la información. Las otras tres fases de desarrollo de los proyectos (producción, promoción y comercialización en común de productos y servicios) sólo registraron resultados positivos en el marco de proyectos con un claro objetivo, con ambiciones realistas, y generalmente en el sector turístico.

Pero los resultados intangibles o inmateriales de los proyectos de cooperación transnacional sobre los propios grupos de acción también han sido analizados en el estudio del Observatorio Europeo, llegando a la conclusión de que esta práctica de colaboración entre los colectivos del desarrollo local ha tenido un impacto significativo, no sólo en la estrategia y en la financiación de los grupos, sino también en el comportamiento de los actores locales y de la población vinculada a los proyectos, ya que ha permitido a los socios comparar diversos planteamientos y diferentes modos de abordar un problema³⁶. En el caso de la estrategia, la huella de la cooperación se aprecia sobre todo en la inclusión de la idea de innovación en las propuestas, en el enfoque territorial de los análisis y en el desarrollo integrado de los proyectos. En cuanto a su financiación, se ha avanzado en la descentralización de la gestión financiera y en el uso de nuevas fuentes de financiación; y en relación con el trabajo de la población local, se ha progresado en el grado de asociación entre los grupos y en la conexión en red, incorporando el llamado «enfoque ascendente» en la toma de decisiones.

El estudio ha detectado también la existencia de dificultades en la cooperación transnacional, en la que participan socios de culturas, idiomas y experiencias diferentes y con expectativas de colaboración no siempre conciliables. En este sentido, además de los problemas de orden interno (proyecto demasiado ambicioso, asociación inadecuada, coordinación insuficiente, falta de experiencia), los grupos de cooperación LEADER II se han encontrado en ocasiones con obstáculos externos, como limitaciones jurídico-legales, lentitud administrativa o insuficiencia del mecanismo de apoyo dispuesto para la colaboración. Asimismo, las relaciones entre los socios han sido en ocasiones una fuente de dificultades, al menos en el 20 por ciento de los casos, según el parecer de los grupos interrogados en el estudio del Observatorio Europeo, que han debido enfrentarse a problemas de idioma y cultura e incluso a prejuicios y estereotipos, antes de poder apreciar realmente las ventajas, las competencias y las expectativas de sus socios³⁷.

35 OBSERVATORIO EUROPEO LEADER: «La cooperación transnacional en el marco de LEADER II. Enseñanzas del pasado, instrumentos para el futuro», *Innovación en el medio rural. Cuaderno de la innovación*, número 11, marzo de 2001.

36 OBSERVATORIO EUROPEO LEADER: «Cooperación transnacional: las enseñanzas de LEADER II», en *InfoLeader II*, número 83, diciembre de 2000.

37 OBSERVATORIO EUROPEO LEADER: «Innovación en el medio rural», *Cuaderno de innovación*, número 11, marzo de 2001.

En consonancia con los análisis anteriores sobre los resultados materiales e inmateriales de la cooperación transnacional, la evaluación final de LEADER II ha certificado el bajo nivel de desarrollo alcanzado en la medida C por parte de los grupos de acción local en los Estados miembros de la Unión Europea, puesto que sólo cubrió el 3,6 por ciento de los presupuestos iniciales, aunque los fondos de la misma fueron parcialmente reasignados a la medida B, orientada al turismo rural, debido a la infrautilización de aquélla³⁸. Sin embargo, aunque la medida relativa a la cooperación indicada en la Convocatoria no se explotó plenamente, sin embargo, fue utilizada por las dos terceras partes de los grupos de acción local, lo cual significa, según los evaluadores de la iniciativa, que los grupos «necesitaban» el intercambio, el aprendizaje y la transferencia de conocimientos mucho más que emprender proyectos de cooperación en el sentido estricto, en una empresa común. Sólo algunos grupos hicieron un uso adecuado de la cooperación transnacional para sus objetivos de desarrollo territorial, pero en términos generales esta práctica contribuyó a abrir las zonas locales a perspectivas más amplias, por lo que aportó una dimensión europea a la dimensión esencialmente local de la iniciativa LEADER II³⁹.

2. La cooperación transnacional en Leader+

El destacado papel asignado a la comunicación de conocimientos técnicos, recursos humanos y financieros entre los grupos de acción local en la estrategia de desarrollo de los territorios rurales confirma la importancia que se ha concedido a la cooperación en el marco de LEADER+, puesto que la Comunicación de dicha iniciativa a los Estados miembros abre nuevas posibilidades a la colaboración iniciada en LEADER II, al ampliar las modalidades de relación entre los grupos a las siguientes opciones: la cooperación interterritorial en el seno de un mismo Estado miembro, la cooperación transnacional entre territorios situados en varios Estados miembros, e incluso la cooperación con territorios situados en el exterior de la Unión Europea, siempre y cuando estos espacios se encuentren organizados de conformidad con el enfoque LEADER y que la financiación concierna únicamente a los gastos de los propios grupos LEADER.

El número de programas de cooperación transnacional aprobados hasta la fecha en el marco de LEADER+ es reducido, sobre todo si lo comparamos con el importante volumen generado por la convocatoria anterior, puesto que sólo se han registrado 14 proyectos, en parte debido al retraso general ocasionado en la tramitación de la iniciativa actual y por el desfase existente entre las convocatorias específicas de los diferentes Estados, según la explicación del organismo oficial de coordinación y gestión de LEADER+, la Célula de Animación y Apoyo al Desarrollo Rural⁴⁰; por lo que es probable que esta cifra tienda a incrementarse en los próximos meses, al resolverse los problemas burocráticos presentados en la gestación de los mismos y alcanzar el funcionamiento pleno los nuevos grupos de acción local

38 COMISIÓN EUROPEA: *Evaluación ex post de la iniciativa comunitaria LEADER II*. Capítulo 2. Resumen ejecutivo. Dirección General de Agricultura, 2003.

39 COMISIÓN EUROPEA: *Evaluación ex post de la iniciativa comunitaria LEADER II*. Capítulo 2. Resumen ejecutivo. Dirección General de Agricultura, 2003, p. 12.

40 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

constituidos al amparo de la última proposición de desarrollo rural de la Comisión Europea propuesta.

En consecuencia, los resultados de dichos programas de cooperación son escasos o inexistentes, por el momento, al encontrarse al inicio de su ejecución la mayoría de éstos, y carecer los investigadores de datos fehacientes para poder evaluarlos. De todos modos, el número medio de grupos españoles y extranjeros implicados en los diferentes proyectos de colaboración es destacado, superando incluso en algunos casos la decena, como ocurre por ejemplo, en el que lleva por título *Territorio Biored*, coordinado por el grupo de desarrollo de Oriente de Asturias, que tiene como temas aglutinantes el medio ambiente, la valorización de los productos locales y la mejora de la calidad de vida de los espacios que poseen alguna figura de protección medioambiental de notoria importancia o que han sido declarados Reserva de la Biosfera por la UNESCO.

Cuadro VI
PROGRAMAS DE COOPERACIÓN TRANSNACIONAL DE LEADER+

| Título del programa | Tema aglutinante | Grupo coordinador | |
|---|------------------------|------------------------------|-----------|
| | | Territorio | País |
| Caminos de Santiago, Caminos de la Unión | Cultura y patrimonio | Aliste, Tábara y Alba | España |
| Musei in rete | Cultura y patrimonio | Alt Urgell | España |
| Bodas Reales | Cultura y patrimonio | Raia Histórica | Portugal |
| Red Europea de Espacios Cinegéticos Protegidos | Medio ambiente | Campaña Sur | España |
| Gestión sostenible de espacios forestales y prevención de incendios | Medio ambiente | Luberon Lure | Francia |
| Territorio Biored | Prod. locales agrarios | Oriente de Asturias | España |
| Cardum | Prod. locales agrarios | Valle del Alagón | España |
| Río Miño fuente de riqueza y desarrollo | Turismo | Condado de A Paradanta | España |
| Rutas Marianas | Turismo | Monegros | España |
| Riverlinks | Turismo | Noroeste de Murcia | España |
| Eco-red de Museos Vivos | Turismo | Valle del Ese-Entrecabos | España |
| Europe inside us | Turismo | Jontseten Reitti Association | Finlandia |
| Caminos de Europa | Turismo | Gal Soprip Spa | Italia |
| Aldeas de tradición | Turismo | Adril | Portugal |

Fuente: *Actualidad Leader*, número 26, 2004, p. 3.

Los programas presentados por los colectivos de desarrollo españoles están apoyados por más de 40 grupos de acción local distribuidos por la mayor parte del espacio rural del Estado, incluyendo los dos archipiélagos y los espacios de montaña. Los temas aglutinantes de los proyectos de cooperación son numerosos, puesto que cada uno de estos planes de actuación conjunta incluye más de un argumento de vinculación entre las entidades cooperantes. Pero la mayoría de los programas se concentra en torno a unos pocos temas de cohesión, que probablemente se consideran los más relevantes o fructíferos a efectos de intercambio de información y para obtener beneficios mutuos.

El más repetido de estos lemas es el turismo, que orienta la mitad de los proyectos en torno al aprovechamiento de los paisajes naturales y de tradiciones culturales, religiosas y gastronómicas repartidos por la geografía peninsular y europea. El motivo central de la otra mitad de los proyectos se distribuye casi a partes iguales entre «cultura y patrimonio», «medio ambiente» y «productos locales agrarios», impulsando a partir de los mismos iniciativas que van desde el estudio de las posibilidades socioeconómicas del Camino de Santiago a la gestión sostenible de espacios forestales para prevenir los incendios y diseñar pautas comunes de comportamiento, pasando por la creación de una red europea de espacios cinegéticos protegidos y por la valorización y promoción de quesos elaborados con flor de cardo común (*Cynara cardunculus*).

Este último programa de cooperación transnacional se denomina *Cardum* y es un proyecto de carácter productivo que aúna los intereses de 8 grupos de acción local portugueses y 13 españoles. Trata de compartir entre los colectivos implicados las experiencias mutuas sobre tecnologías de producción láctea para llegar a la promoción conjunta de dichos quesos artesanales, que presentan una gama de 21 variedades en la Península Ibérica, Baleares y Canarias, las cuales reciben la denominación de sus lugares de elaboración, como son Serra da Estrela, Castelo Branco, Nisa, Mestiço de Tolosa, Evora, Serpa, Azeitao, Serrat-Tupi, Tronchón, Cassoleta, Servilleta, Mallorca, Pitiuso, Flor de Guía, Almoharín, Acehuche, Sierra de Gata, Torta del Casar, La Serena, Montes de San Benito y Los Pedroches⁴¹.

Finalmente, la necesidad de incrementar y coordinar la cooperación entre los territorios comunitarios en el ámbito de la iniciativa LEADER+ es el principal argumento que ha llevado a los «grupos de acción vinculados al desarrollo rural europeo y a los expertos en desarrollo rural» a reunirse en Avilés (Asturias) en octubre de 2004, constituirse en Foro de Cooperación Transnacional y proponer a las redes asociativas de los grupos de acción local el *Decálogo de Avilés sobre la cooperación transnacional*, que sostiene entre sus formulaciones que este tipo de cooperación «constituye un elemento fundamental de LEADER+» y también que «la cooperación es un factor de cohesión política, económica y social de Europa, por lo que debe ser apoyada con un mayor volumen de recursos para potenciarla como instrumento de cohesión entre las regiones y territorios europeos». En consecuencia, argumenta que «los Estados y las Regiones deben elaborar sus propias políticas de desarrollo rural a la medida de sus necesidades, contemplando en cualquier caso la cooperación entre los territorios como parte de esas políticas»⁴².

41 Célula de Animación y Promoción del Desarrollo Rural, Ficha técnica del proyecto de cooperación transnacional «Cardum», 2005.

42 Decálogo de Avilés sobre Cooperación Transnacional, 1 de octubre de 2004.

3. La cooperación interterritorial en Leader+

La Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la iniciativa comunitaria LEADER+ establece diferentes tipos de programas de cooperación, entre los que se encuentra la cooperación interterritorial, que es de nueva creación, y se aplicará en los territorios rurales de un mismo Estado «que demuestren capacidad y voluntad para crear y aplicar una estrategia de desarrollo, integrada, sostenible y con carácter piloto, cuya existencia quedará probada mediante la presentación de un plan de desarrollo; dicha estrategia se basará en una cooperación representativa y se articulará en torno a un aspecto predominante que resulte característico de la identidad de un territorio»⁴³, según el capítulo 1 de la convocatoria de dicha iniciativa, y su realización se llevará a cabo bajo la responsabilidad de un grupo de acción local coordinador. Además, podrán participar en este tipo de programas de cooperación no sólo los territorios seleccionados en el marco de LEADER +, en función de los criterios de ruralidad definidos por cada Estado, sino también aquellos lugares que hayan sido elegidos en aplicación de las iniciativas LEADER I y LEADER II, u otros territorios rurales organizados siguiendo las pautas de LEADER y autorizados por el Estado miembro⁴⁴.

Siguiendo el articulado de la Comunicación a los Estados miembros, las acciones de dicho programa de cooperación interterritorial consistirán en la puesta en común de conocimientos técnicos y recursos humanos y financieros dispersos en cada uno de los territorios en cuestión, y se inscribirán en orientaciones temáticas claramente definidas por los grupos de acción local en sus estrategias de desarrollo. Por tanto, «la cooperación no se limitará a un simple intercambio de experiencias, sino que deberá consistir en la realización de una acción común e integrada, cuando sea posible, en una misma estructura»⁴⁵.

El mencionado retraso producido en la puesta en marcha de LEADER+ y en la formalización general de los proyectos de cooperación interterritorial previstos en la convocatoria de la iniciativa hace que la mayor parte de los planes de colaboración establecidos entre los grupos de acción local de varias Comunidades Autónomas y de una misma autonomía se encuentren en las fases iniciales de su ejecución, y también es posible que falten muchos programas por presentar, por lo que no existen en ningún caso datos suficientes para valorar sus resultados. Por ello nos limitaremos en este epígrafe a dejar constancia del volumen de proyectos de cooperación interterritorial presentados, tanto en su modalidad interautonómica como comarcal, y de las principales características de los mismos.

Casi una cuarentena de proyectos presentados en el registro oficial del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación hasta finales de 2004 reflejan el interés de los grupos españoles por la cooperación interterritorial, tanto entre las Comunidades Autónomas como

43 DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 14 de abril de 2000 por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER+) (2000/C 139/05), Capítulo 1: «Estrategias territorios de desarrollo rural, integradas, de carácter piloto», p. 3.

44 DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 14 de abril de 2000 por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER+) (2000/C 139/05), Capítulo 2: «Apoyo a la cooperación entre territorios rurales», p. 5.

45 DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural LEADER+, p. 5.

en el interior de cada una de éstas, continuando una trayectoria de colaboración para el desarrollo rural iniciada en LEADER II. La mayoría de estos programas, más del 55 por ciento de los mismos, giran en torno a los temas de «turismo rural» y «cultura y el patrimonio», seguidos a bastante distancia de los relativos a «productos locales y agrarios», «medio ambiente» y «nuevas tecnologías», al igual que ocurre en el caso de los programas transnacionales, analizados anteriormente. Por otra parte, la distribución territorial de los socios cooperantes revela también que la proximidad geográfica de éstos facilita la elaboración de los proyectos y la cooperación entre los grupos.

Cuadro VII
PROGRAMAS DE COOPERACIÓN INTERAUTONÓMICA DE LEADER+

| Título del programa | Tema aglutinante | Grupo coordinador | |
|--------------------------------------|----------------------------|---------------------------------|----------------------|
| | | Territorio | Autonomía |
| Promoción de la arquitectura popular | Cultura y patrimonio | Nordeste de Segovia | Castilla y León |
| Universidad Pablo Freire | Cultura y patrimonio | Nordeste de Segovia | Castilla y León |
| Identidades II | Cultura y patrimonio | Noroeste de Murcia | Región de Murcia |
| Desemillas | Medio ambiente | Sanabria, Caballega, Los Valles | Castilla y León |
| Mujer rural, empleo y dirección | Metodología y animación | Vega del Segura | Región de Murcia |
| Marca de Calidad Territorial | Productos locales agrarios | La Garrotxa | Cataluña |
| Caracterización de la miel | Productos locales agrarios | Alto Palancia-Mijares | Comunidad Valenciana |
| Abraza la tierra | Servicios a la población | Mezquín Matarraña | Aragón |
| Paisajes de Celtiberia (Paice) | Turismo | Jiloca Gallicantá | Aragón |
| Espacios fluviales Eflus | Turismo | Mancuela Alta Conquense | Castilla-La Mancha |
| Turismo rural comarcas de interior | Turismo | Santa María La Real de Nieva | Castilla y León |
| Carpequania | Turismo | Campo Arañuelo | Extremadura |
| Paralelo 40.Net | Turismo | La Serena | Extremadura |
| Turismo de embalses | Turismo | La Serena | Extremadura |

Fuente: *Actualidad Leader*, número 26, 2004, p. 2.

El lema aglutinante del turismo cuenta por ahora con 10 proyectos de cooperación interterritorial, 6 de ámbito interautonómico y 4 de tipo intercomarcal, que están asociados a diferentes rutas temáticas, tanto vinculadas a espacios naturales protegidos como a recursos patrimoniales pertenecientes a las demarcaciones implicadas. Algunos ejemplos significativos de la interrelación propuesta entre turismo y medio ambiente son los proyectos denominados «Espacios fluviales» (Eflus), «Turismo de Embalses» o «Caminos de piedra-Caminos de agua», asociados a la conservación y protección del patrimonio natural y cultural

mediante la recuperación de bienes ligados al uso del agua por el hombre en las comunidades de Cantabria, Extremadura y Castilla-La Mancha. En cambio, otros proyectos como «Paralelo 40.Net», que une territorios peninsulares ubicados en dicha latitud geográfica, tienen por objeto crear una central de reservas destinada a comercializar los productos turísticos de las distintas zonas vinculadas al mismo, utilizando el apoyo de las nuevas tecnologías.

En el caso del proyecto interautonómico llamado «Espacios fluviales», conocido por el acrónimo «Eflus», los promotores «tratan de favorecer la diversidad formal y funcional de los ríos desde el punto de vista de la conservación, pero generando oportunidades de intercambio entre los elementos del medio y las comunidades humanas y sus actividades económicas»⁴⁶. Para intentar conseguir tales objetivos, el programa de cooperación se propone las siguientes metas operativas: a) diversificación y complementariedad de las rentas mediante la potenciación del turismo rural y la conservación del medio ambiente; b) mejora de la calidad de vida; c) identidad comarcal como eje de desarrollo; d) mantenimiento y consolidación de un tejido social viable, mediante la mejora del entorno económico y la diversificación de la actividad económica, encaminadas a la creación de empleo; e) dinamización de la población potenciando el papel de la mujer y de los jóvenes; y f) valorización de los productos locales.

En cuanto al proyecto «Paralelo 40.Net», vinculado a los grupos de desarrollo rural de las Comunidades Autónomas de Extremadura, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana, el objetivo general del programa de cooperación interterritorial, que supone la continuación de un programa de cooperación transnacional anterior, que incluía a Portugal y a Italia, es la mejora de la competitividad de las pequeñas empresas locales, mediante la cooperación y el trabajo en red para la puesta en valor de sus productos y servicios por medio de la promoción y comercialización a partir del turismo rural como hilo conductor⁴⁷.

Existen otros muchos proyectos que intentan obtener una valorización turística del patrimonio cultural, como el denominado «Turismo rural-Comarcas del interior», vinculado a las autonomías de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid y Aragón, el cual se planea llevar a cabo dos tipos de actividades: las obligatorias para todos los socios, como la edición de material gráfico, la realización de un portal de promoción turística y la asistencia a FITUR; y las optativas, como la realización de un diagnóstico y un plan de competitividad para cada territorio, la organización de viajes de estudios para conocer las otras realidades, la organización de seminarios temáticos y la formación y capacitación para los equipos técnicos de los grupos participantes.

La segunda gran área temática por el número de proyectos de cooperación interterritorial presentados hasta el momento es la relativa a «cultura y patrimonio» con 10 programas, al igual que ocurre con el «turismo», aunque en el caso mencionado con anterioridad el número de programas intercomarcales es mucho más elevado que el de interautonómicos, que sólo es de tres. Ello se debe probablemente a que los proyectos de colaboración ubicados en el interior de una misma comunidad autónoma pueden llegar a valorar mejor los recursos propios y de las zonas próximas⁴⁸, como son los casos de la «Ruta Ibérica de la Tierra Baja

46 Base de datos de datos de Proyectos de Cooperación LEADER+ y PRODER II, 2005.

47 Ficha técnica del proyecto «Paralelo 40.Net». Base de datos de Proyectos de Cooperación LEADER+, 2005

48 MAPA: «El estado de la cooperación en LEADER+. Mucho en Común». *Actualidad Leader. Revista de Desarrollo Rural*, número 26, diciembre de 2004, p. 3.

Cuadro VIII
PROGRAMAS DE COOPERACIÓN INTERCOMARCAL DE LEADER+

| Título del programa | Tema aglutinante | Grupo coordinador | |
|---|----------------------------|------------------------------|------------------|
| | | Territorio | Autonomía |
| Ruta Ibérica de la Tierra Baja Aragonesa | Cultura y patrimonio | Bajo Martín y Andorra | Aragón |
| Promoción recursos Bajo Aragón Histórico | Cultura y patrimonio | Mezquín Matarraña | Aragón |
| Soria Sur Románico | Cultura y patrimonio | Almazán | Castilla y León |
| Feria Expoexcavaciones | Cultura y patrimonio | Merindades | Castilla y León |
| Pelendones y Castros de Serranía Norte Soria | Cultura y patrimonio | Pinares El Valle | Castilla y León |
| Guía y web de promoción turística (Segovia) | Cultura y patrimonio | Santa María La Real de Nieva | Castilla y León |
| Terra de Dinosaurios | Cultura y patrimonio | Pallars Ribagorza | Cataluña |
| Sistema de recogida de residuos zoonosanitarios | Medio ambiente | Mezquín Matarraña | Aragón |
| Soria retratada | Medio ambiente | Pinares El Valle | Castilla y León |
| Expotural 2003 | Metodología | Merindades | Castilla y León |
| Sit Soria | Nuevas tecnologías | Almazán | Castilla y León |
| Ialde@ | Nuevas tecnologías | El Barco-Piedrahita | Castilla y León |
| Web Coag Segovia | Nuevas tecnologías | Nordeste de Segovia | Castilla y León |
| Red de Telecentros españoles | Nuevas tecnologías | Noroeste de Murcia | Región de Murcia |
| Red de Senderos (primera fase) | Ocio y deporte | La Garrotxa | Cataluña |
| Estructura para la diversificación de Cantabria | Productos locales agrarios | Saja Nansa | Cantabria |
| Micología y Calidad | Productos locales agrarios | Almazán | Castilla y León |
| Zonas rurales de Burgos | Productos locales agrarios | Merindades | Castilla y León |
| Promoción turística Cantabria rural | Turismo | Campoo | Cantabria |
| Caminos de piedra-Caminos de agua | Turismo | Campoo | Cantabria |
| Feria Ruralia 2004 | Turismo | Campos de Pan | Castilla y León |
| La Ruta del Císter | Turismo | Conca de Barberá | Cataluña |

Fuente: Actualidad Leader, número 26, 2004, p. 2.

Aragonesa», destinada a impulsar iniciativas de conservación y rehabilitación del patrimonio natural para crear nuevas oportunidades de empleo, o la «Guía y Web de promoción turística de Segovia», que utiliza las nuevas tecnologías para la divulgación de los recursos turísticos de la provincia. Otro caso similar es el del proyecto denominado «Soria Sur Románico», que

se basa en el Plan Director del patrimonio Románico del Sur de Soria, que han impulsado los grupos de desarrollo rural de la Comarca de Almazán y de Tierras del Cid para la puesta en valor de los recursos patrimoniales de la zona.

Los proyectos de cooperación relativos a «productos locales y agrarios», «medio ambiente y nuevas tecnologías quedan bastante distanciados en número de los anteriores. Los que hacen referencia exclusiva a los «productos locales» se pueden agrupar en dos grandes categorías: por una parte están los que se ocupan de un producto concreto, como «Caracterización de la miel», que es de ámbito interautonómico y promueve la implantación de sistemas de evaluación de la calidad; o «Micología y Calidad», que trata de poner en valor el potencial natural de las setas de las regiones implicadas. Por otra parte, existen numerosos proyectos cuyo objetivo principal es la búsqueda de socios cooperantes por parte de los grupos de acción local ante la necesidad de sumar fuerzas para afrontar de manera conjunta problemas generales que presentan los productos locales, como la acreditación de la calidad mediante la implantación de una marca, o simplemente la comercialización de éstos en sentido amplio⁴⁹. Este es el caso de la propuesta que lleva por título «Marca de Calidad Territorial», impulsada por el grupo de acción local Condado de Jaén, que pretende elaborar una estrategia colectiva de mercado, estableciendo una etiqueta de calidad económica, social y ambiental, en colaboración con otros grupos de Extremadura, Baleares, Canarias, Aragón, Murcia, La Rioja, Cantabria, País Vasco y Castilla y León⁵⁰.

El medio ambiente también es una temática destacada en la génesis de proyectos de cooperación, y generalmente está asociada a actuaciones que pretenden compartir experiencias de gestión para diseñar pautas comunes de actuación, como en el proyecto denominado como en el caso anterior «Marca de Calidad Territorial», aunque impulsado por el grupo de la comarca gerundense de La Garrotxa, el cual propone la promoción del territorio imprimiéndole un sello de calidad integral; o la iniciativa interautonómica conocida como «Dese-millas», que está coordinada por el grupo de Sanabria, Caballada y Los Valles, y promueve la recuperación de la biodiversidad agrícola y forestal de Castilla y León; o el programa intercomarcal de cooperación llamado «Sistemas de recogida de residuos zoonosanitarios», que tiene por finalidad organizar una red específica de recogida de deyecciones ganaderas en Teruel para favorecer el desarrollo de la ganadería y preservar la calidad medioambiental de la zona⁵¹.

Las nuevas tecnologías están cada vez más presentes en las zonas rurales españolas, por lo que los proyectos de cooperación reflejan también esa nueva realidad, especialmente los de ámbito intercomarcal, que vienen asociados sobre todo a la realización de páginas web informativas, como en el caso de «Web de la Coordinadora de Agricultores y Ganaderos de Segovia»; a la creación de un sistema de información geográfica provincial, como «Sistema de Información Territorial de Soria»; o a la divulgación de nuevas tecnologías en el medio rural, como en los proyectos «ialde@» o «Red de Telecentros Españoles», pensada para la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación entre la población general y

49 MAPA: *Opus cit.* p. 4.

50 Red Rural Española, base de datos de Proyectos de Cooperación Interterritorial.

51 *Boletín Oficial de Aragón*, número 10, de 21 de enero de 2005, Plan de Residuos de la Comunidad de Aragón.

específicamente para fomentar el trabajo a distancia, sirviendo de puente entre emprendedores, operarios autónomos y pequeñas y medianas empresas⁵².

La metodología para el desarrollo de los espacios rurales es un tema fundamental para la cooperación entre los grupos de acción local de diferentes ámbitos territoriales, que pueden compartir las experiencias obtenidas al abordar cuestiones que resultan clave para el éxito de las iniciativas y la adecuada gestión de los proyectos y de los problemas. Sin embargo, las propuestas de cooperación sobre los procedimientos de trabajo en los centros de desarrollo local y las fórmulas específicas para afrontar los principales asuntos son escasas, aunque las reflexiones metodológicas generales sobre el papel de los agentes de desarrollo son muy abundantes en las publicaciones relativas a la iniciativa europea LEADER. Uno de esos proyectos de colaboración interterritorial concebido para abordar la metodología de trabajo sobre la potenciación de la mujer en el mundo rural es el que lleva por título «Mujer rural, alternativas de empleo y acceso a la dirección», que está coordinado por el grupo de Vega del Segura⁵³.

El objetivo general de este proyecto, según el colectivo promotor del mismo, es unir las capacidades y los esfuerzos de los grupos de acción local para mejorar la posición de la mujer en cada territorio, mediante la aplicación de medidas comunes que fomenten y faciliten el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo que existen en cada zona. Además, la propuesta de cooperación pretende también reducir los obstáculos que encuentra este colectivo en el desarrollo de las iniciativas empresariales. En consecuencia, está dirigida a incrementar el grado de sensibilización de las entidades profesionales y económicas hacia la presencia de mujeres en sus órganos de participación y dirección, con la finalidad de acercar las mujeres a la actividad empresarial y desarrollar estructuras que faciliten la custodia y asistencia a las personas dependientes⁵⁴.

Finalmente, conviene destacar, en relación con los resultados de la cooperación interterritorial, la continuidad de algunos proyectos desde LEADER II hasta LEADER+, incluyendo en determinados casos cambios como la profundización de contenidos y objetivos de los programas, la ampliación del número de socios para obtener masa crítica suficiente o la búsqueda de nuevos horizontes para reorientar sus fines. Este es el caso de proyectos como «Territorio Biored», ya mencionado anteriormente, que propone para el futuro próximo la creación de un foro permanente de debate sobre temas estratégicos del mundo rural, el intercambio de experiencias entre los diferentes territorios, la elaboración de una página web para la promoción de cada zona y la instauración de la Agencia Biored de Cooperación y Desarrollo, entre otros muchos objetivos⁵⁵.

En otros ejemplos, el proyecto de cooperación ha abandonado la dimensión transnacional para reforzar los vínculos con los socios más cercanos mediante proyectos de cooperación interterritorial⁵⁶, como en el caso de «Identidades II», basado en el estudio de la arquitectura tradicional de cada zona participante, para lo cual el programa de actuaciones propone entre

52 *Boletín de Teletrabajo.com*, número 31, mayo de 2001.

53 Base de datos de la Red Española de Desarrollo Rural, 2005.

54 Base de datos de proyectos de Cooperación Interterritorial, MAPA, 2005.

55 Base de datos de la Red Española de Desarrollo Rural, 2005.

56 MAPA: «El estado de la cooperación en LEADER+. Mucho en Común». *Actualidad Leader. Revista de Desarrollo Rural*, número 26, diciembre de 2004, p. 4.

otras labores el registro de edificaciones y tipologías de interés, la sensibilización general de la población ante la necesidad de preservar dichos modelos, y el impulso de la restauración de edificios utilizando materiales y técnicas tradicionales⁵⁷. Sin embargo no siempre ha existido continuidad en los proyectos, o bien porque éstos ya habían cubierto sus objetivos, o bien porque las experiencias extraídas de su tramitación no fueron lo suficientemente exitosas para los grupos implicados.

IV. EL RESULTADO DE LOS PROGRAMAS LEADER. ALGUNAS CONCLUSIONES

La iniciativa comunitaria LEADER se ha consolidado en sus diferentes convocatorias como un laboratorio de experimentación sociopolítica que ha posibilitado la financiación de programas de desarrollo rural en la mayoría de las regiones españolas y la renovación de los métodos de trabajo de los agentes territoriales en dicha materia, convirtiéndose por ello en una herramienta útil para la adquisición de competencias operativas, tanto para los grupos de acción local como para las administraciones públicas. Además, los recursos financieros invertidos en las dos ediciones anteriores, y los comprometidos en la programación actual de LEADER+, representan una apreciable inyección económica para las regiones menos favorecidas de la Unión Europea, que ha contribuido a la dinamización de ciertos sectores de actividad y a la movilización de una parte de la sociedad en torno a los problemas y oportunidades del mundo rural en la actualidad.

La ampliación continuada del número de grupos de acción local que se ha producido en España en las sucesivas ediciones de la iniciativa, con el consiguiente incremento de los habitantes y de los territorios vinculados a los programas de desarrollo rural, confirman la consolidación socioeconómica de esta herramienta de política regional. De igual manera, la aparición posterior del programa estatal PRODER, que utiliza la misma metodología y estructura operativa que LEADER y está destinado al resto de las regiones rurales españolas, parece corroborar la apuesta política por dicho modelo de intervención territorial para redistribuir fondos financieros e impulsar el desarrollo de dichas zonas. Sin embargo, en la programación de la política rural europea todavía no está resuelta la financiación del periodo posterior a LEADER+, lo que suscita incertidumbre en los grupos de acción local constituidos.

Pero, además de las contribuciones señaladas anteriormente, se indican a continuación algunas de las principales aportaciones metodológicas y organizativas de la iniciativa comunitaria LEADER al desarrollo de los territorios rurales, expuestas de manera sintética:

1. Movilización de los agentes locales para responsabilizarlos del futuro de sus territorios.
2. Aplicación del enfoque territorial descentralizado e integrado en la definición de las políticas de desarrollo destinadas a los territorios rurales, a través de las propuestas realizadas por los grupos de acción local a las administraciones públicas.
3. Apertura de las áreas rurales hacia otros territorios, mediante el intercambio de experiencias a través de las redes constituidas y de la potenciación de los procesos de comunicación y de difusión de la información.

⁵⁷ Proyecto de cooperación interterritorial del Centro de Desarrollo Rural Valle del Eze-Entrecabos, Asturias, 2005.

4. Confirmación de la posibilidad de financiar operaciones de pequeña envergadura, siempre que existan intermediarios de la administración, técnicos y financieros que estén dispuestos a brindar su apoyo a los agentes socioeconómicos que las proponen.
5. Consolidación de las estructuras de gestión pensadas para la acción socioeconómica, en las que participan los actores del territorio y están presentes los recursos humanos que estas entidades han movilizado, fundamentalmente los técnicos. Éste es sin duda uno de los principales logros materiales y funcionales de LEADER, por lo que deben plantearse en cada territorio estrategias encaminadas a mantener en el tiempo dichas estructuras organizativas, e incluso reforzarlas en su funcionamiento, aunque reduciendo su dependencia actual de las subvenciones públicas.
6. Difusión de los resultados de la aplicación de las dos iniciativas LEADER ejecutadas hasta el momento. El Observatorio Europeo ha realizado numerosas publicaciones sobre la metodología utilizada en los programas que han contribuido a dar a conocer un considerable número de acciones innovadoras de desarrollo rural, las cuales han sido analizadas por técnicos y expertos y se han incorporado a distintas bases de datos para su utilización posterior. Estos trabajos de divulgación, junto con estudios de mayor profundidad realizados por algunos investigadores universitarios sobre los programas LEADER y las evaluaciones provisionales realizadas al término de éstos, constituyen un material rico y variado en el que se condensan las principales aportaciones y también las limitaciones del enfoque LEADER.

Pero también se detectan deficiencias y problemas en el funcionamiento de la iniciativa europea que no han sido valorados en su justa medida, bien por falta de información al respecto, bien por su carácter cualitativo o por no haber transcurrido el tiempo necesario para conocer en toda su extensión los resultados de determinadas acciones. Algunas de estas dificultades son las siguientes:

1. El supuesto carácter innovador de los proyectos subvencionados por LEADER II debe cuestionarse, ya que se repite una parte de los proyectos subvencionados en LEADER I, como es el caso de los programas de rehabilitación de viviendas destinadas al turismo rural.
2. Las sucesivas evaluaciones de las iniciativas LEADER valoran los datos globales de creación de empleo como un logro de los programas europeos, pero no señalan el grado de consolidación de los mismos con el paso del tiempo.
3. Se desconoce si existe algún compromiso institucional por parte de las administraciones públicas españolas acerca del mantenimiento del modelo de desarrollo rural establecido por LEADER y copiado por PRODER, una vez que finalice la actual etapa de financiación europea del programa. En este sentido, existen muchas dudas acerca de la posibilidad de pervivencia del modelo de actuación establecido y de la estructura organizativa creada para su puesta en práctica, sin el apoyo de las subvenciones públicas, e incluso acerca de la capacidad de adaptación de las administraciones locales a la aplicación de una metodología de trabajo que plantea la integración como criterio fundamental de éxito, teniendo en cuenta la marcada parcelación sectorial que preside el gobierno del territorio más cercano.

BIBLIOGRAFÍA

- (<http://www.ieg.csic.es/age/temas/reformapac.htm>)
- CENTRO DE ANIMACIÓN LEADER (1994) *Emprender una cooperación transnacional: la experiencia de LEADER I*. Centro de Animación LEADER, AEIDL, 50 pp.
- COMISIÓN EUROPEA: «La cooperación transnacional en territorios rurales», *LEADER Magazine*, número 21, 1999.
- COMISIÓN EUROPEA: *Evaluación ex post de la Iniciativa comunitaria Leader II*. Resumen en español. Dirección General de Agricultura, 2003.
- DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO RURAL: «El estado de la cooperación en LEADER+. Mucho en común». *Actualidad Leader*, número 26, Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2004, páginas 8-10.
- EMPRESA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO AGRARIO Y PESQUERO DE ANDALUCÍA (2003) *Resultados de la Iniciativa Comunitaria Leader II*. Sevilla, Junta de Andalucía, 236 pp.
- ESPARCIA PÉREZ, J.: «Valoración y balance de LEADER II: la consolidación de un modelo», *Actualidad Leader*. Septiembre de 2003, pp. 8-15.
- EUROPEAN COMMISSION: *Ex-post Evaluation of the Community Initiative Leader II*. Final Report., March 1999.
- EUROPEAN COMMISSION: *Ex-post Evaluation of the Leader I Community Initiative 1989-1993*. Final Report. Volume 1: Main Report, DG Agriculture, Unit A.4, Vienna, December 2003.
- GOBIERNO VASCO (1996) *Programa operativo integrado para la aplicación de la iniciativa comunitaria de desarrollo rural Leader II en la Comunidad Autónoma del País Vasco: programa operativo integrado y decisión aprobatoria de la Comisión*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 82 pp.
- MAPA: «El estado de la cooperación en LEADER+. Mucho en Común». *Actualidad Leader. Revista de Desarrollo Rural*, número 26, diciembre de 2004, p. 3.
- MARTÍN DÍAZ, J. A.: «Programas interautonómicos en LEADER+. Una estrategia común», *Actualidad Leader. Revista de Desarrollo Rural*, número 17, octubre de 2002, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 20-21.
- MOLINERO HERNANDO, Fernando: «La reforma intermedia de la PAC y el futuro de la Política Agraria Común», en *Asociación de Geógrafos Españoles. Temas de actualidad*, 2003.
- OBSERVATORIO EUROPEO LEADER: «La cooperación transnacional en el marco de LEADER II. Enseñanzas del pasado, instrumentos para el futuro», *Innovación en el medio rural. Cuaderno de la innovación*, número 11, marzo de 2001.
- RED ARAGONESA DE DESARROLLO RURAL (2000) *Aragón Leader: El desarrollo rural en Aragón*. Zaragoza, Red Aragonesa de Desarrollo Rural, 131 pp.
- REGIDOR, J.G. (2000) *El futuro del medio rural en España: agricultura y desarrollo económico*. Madrid, CES, 187 pp.
- VALCÁRCEL-RESALT, G., TROITIÑO VINUESA, M.A. y ESTEBAN CAVA, L. (1996) *Desarrollo local y medio ambiente: la Iniciativa Comunitaria Leader*. Cuenca, Diputación Provincial de Cuenca, 283 pp.