



PONENCIA

AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE: UNA ECUACIÓN CARGADA DE INCÓGNITAS

Enrique Valero Gutiérrez del Olmo

Dr. Ing. de Montes

Profesor y Director de la E.U.I.T. Forestales de Pontevedra
Universidad de Vigo

1.- ANTECEDENTES

El agotamiento de los recursos naturales básicos, como consecuencia de la Revolución Industrial decimonónica y la progresiva evolución posterior de la civilización occidental, así como la aparición de accidentes y fenómenos perjudiciales para el medio Ambiente, provocaron en la segunda mitad del siglo pasado una serie de movimientos y de sensibilidades muy agudas hacia la conservación de nuestro medio natural.

Dicha preocupación quedó plasmada en diversos movimientos sociales, así como iniciativas intergubernamentales, que se fueron sucediendo con el paso de los años, hasta que a finales de siglo los aspectos ambientales han llegado a quedar inmersos en todas las áreas de la actividad económica humana. Como es lógico, el concepto de medio ambiente y la filosofía para su conservación, ha variado sensiblemente a lo largo de este periodo. Cabría destacar dos hitos en ese devenir: el de la Estrategia Mundial Para La Conservación (UICN, PNUMA, UNESCO, FAO, etc.) gestado a finales de los setenta y marcado por un ángulo proactivo en planteamientos conservacionistas, y la Cumbre de Río de Janeiro (CNUMAD) de 1992, en la que se acuña la filosofía de “Desarrollo Sostenible”, que debe ser la que ilumine las políticas sectoriales y la propia dinámica ambiental en las primeras décadas del nuevo milenio.

Ese término de *sostenibilidad* o de *desarrollo sostenible* admite varias definiciones más o menos acertadas y generalistas como aquel “*que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*” (Estrategia Mundial para la Conservación, UICN), redefinido años más tarde en la

forma: *“El desarrollo sostenible consiste en mejorar la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan”* (PNUMA, UICN y WWF). Más actual es la definición de que *“el concepto de sostenibilidad no consiste en dejar los recursos naturales intactos, sino que implica hacer un uso eficiente de los mismos, siendo necesario introducir todos los costes y beneficios en que la sociedad tiene que incurrir. Y el desarrollo sostenible no es un concepto exclusivamente ecológico, sino un triángulo de equilibrios entre lo ecológico, lo económico y lo social, cuyo resultado es la solidaridad”*.

El concepto de sostenibilidad se nos presenta, a la vista de lo anterior, muy ambicioso y difícil de conseguir, ya que pretende reconciliar aspectos que muchos autores y una gran parte de la sociedad consideran como antagónicos: ecología, economía y desarrollo social. La innovación de mayor calado en el contenido conceptual del desarrollo sostenible es ponderar entre la perspectiva en ocasiones monocorde de la conservación de la naturaleza y la realidad socio-económica y cultural de las áreas rurales.

En su aplicación práctica a nuestra realidad rural, el desarrollo sostenible se perfila como el establecimiento de unas pautas de manejo sobre los recursos naturales, mediante las que se consiga alcanzar un equilibrio permanente en el espacio y en el tiempo entre las diferentes demandas y necesidades que actúan en un escenario territorial.

2.- EI MEDIO AMBIENTE EN LA AGRICULTURA

Quizá ha sido el último de los grandes sectores económicos en él las medidas ambientales han entrado a formar parte de su quehacer cotidiano, al igual que lo hicieron antes otras políticas sectoriales como la industria, los transportes o la energía. Pero ha penetrado con mucha fuerza en muy pocos años, en un terreno, como es el agrario, poco preparado y sensibilizado con la problemática ambiental. Es cierto que desde hace años se venían incorporando medidas esporádicas relativas al medio ambiente, pero, quizá, es el V Programa Marco el que señala un punto de partida definido, seguido más tarde por una serie de documentos de gran calado como son la propia Agenda 2000, la Agenda 21, la Estrategia Europea de Conservación de la Biodiversidad, la Estrategia Europea de Conservación de la Biodiversidad en la Agricultura, el VI Programa Marco de Medio Ambiente y otros muchos.

La realidad actual gravita en torno a que la ciudadanía, y en armonía con ella las autoridades europeas, están extremadamente sensibilizadas con los temas ambientales; en parte debido a

las estrategias de la Unión Europea en el contexto mundial, en otra parte por la nueva concepción de la agricultura para el futuro comunitario, en otra porción debido a los recientes acontecimientos de gran alarma social: vacas locas, dioxinas, fiebre aftosa, etc. De hecho, no se puede negar que nos encontramos ante un ciclo social muy verde que “obliga” a convocar medidas ambientales al sector primario en todas sus formas de actividad.

Prueba de ello es que como representante del Comité Consultivo Permanente de Medio Ambiente de la Comisión Europea y en mi participación como experto en el Consejo Económico y Social del Consejo de Europa, puedo dar fe de que en muy pocos años los ordenes del día de las convocatorias han variado sensiblemente, desde abarcar temas estrictamente agrarios, hasta la actualidad, donde un porcentaje altísimo de los puntos que se presentan a debate, tienen contenido eminentemente ambiental.

Sin embargo, una buena parte del marco general ambiental que se está imponiendo en la Unión Europea es de muy forzada aplicación a España. Dicho marco procede de las características y problemática a la que se ven sometidos un grupo de países centroeuropeos, de fuerte influencia en la toma de decisiones, que ya han alcanzado un alto grado de desarrollo a costa de sus recursos y medio natural. Estos Estados pretenden ahora preservar los niveles o bienes naturales que les quedan, así como el de otros países menos evolucionados, pero poseedores de reservorios de una diversidad perdida. En esta línea se proyectan medidas de alta exigencia ambiental, concebidas para sociedades terminadas y con efectos negativos en su medio, pero que también han de aplicarse por igual a regiones periféricas, sin esos problemas y con desarrollos socio-económicos muy inferiores. Estas divergencias están generando ciertas incomprensiones hacia las políticas ambientales emanadas de Bruselas.

No en vano, debido a esta uniformidad de criterios, en el seno de las asociaciones profesionales y organizaciones agrarias europeas existe la convicción de que se está produciendo un aislamiento entre los responsables de la Comisión en temas ambientales y los de la PAC, en el sentido que los primeros proponen medidas o marcos normativos poco asumibles, para ser aplicados a la realidad agraria y, sobre todo, sin soporte presupuestario o, en su caso, para ser financiados con los fondos de la segunda. En términos coloquiales, dicho por la representante griega del CCPMA a la Comisión: “se deduce de la lectura de algunas de las iniciativas propuestas por la D. G. XII de Medio Ambiente que sus funcionarios no han pisado un pueblo en su vida”.

La divergencia de estrategias y objetivos señalada se acentúa y se reproduce también en países como España en los que las competencias entre los órganos ambientales y los órganos gestores se encuentran en diferentes departamentos, y a su vez se multiplica al pasar a las Comunidades Autónomas en las que dichos los órganos sustantivos ni entienden ni comparten muchas de las políticas ambientales que han de incorporarse a sus planes y proyectos de gobierno. En particular y como ejemplo, el marco normativo de carácter ambiental que se ha creado en Galicia en los últimos años, diverge notablemente de las condiciones de vida de la población rural, de las características de las explotaciones agropecuarias o forestales gallegas y de la propia realidad física y ecológica de esta región, como vamos a tratar de demostrar.

3.- ESTADO DEL ARTE

Nadie pone en duda la importancia y oportunidad de agregar perspectivas ambientales a la política agraria, pero se puede reprochar que dicha incorporación, bien proceda de textos europeos, nacionales o regionales, se está haciendo de forma brusca, sin sopesar las consecuencias y perjuicios colaterales que va a generar y, sobre todo, impuesta de un modo tosco, unilateral, poco adaptado a las realidades socio-económicas del medio rural y ajeno a las muy diferentes características naturales de los espacios rústicos.

El problema empieza a agudizarse de manera grave a escala nacional, al transcribirse a nuestro marco jurídico las normativas emanadas de las instituciones europeas. Al hacerlo, no sólo no se aplica el Principio de Subsidiariedad, es decir, aquel mediante el cual cada Estado Miembro tiene que adaptar la legislación comunitaria a sus fuentes de derecho: usos, costumbres, jurisprudencia y reglas comunes de convivencia, sino que por el contrario se reproducen al pié de la letra (en el mejor de los casos), cuando no se hacen aún más restrictivas, gratuitamente, sin que se argumenten razones objetivas algunas para justificar esta actitud. Este patrón se repite a escala regional, cuando sus gobiernos “enriquecen” las normas nacionales, introduciendo mayores limitaciones.

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

A modo de ejemplo podemos citar la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental y compararla con las normas estatal y gallega, en la que de forma apreciable se puede contemplar como se reducen notablemente los parámetros de partida de aquellos proyectos agrarios o forestales en los que es necesario realizar un Estudio de EIA:

<u>MARCO DE LEGISLACIÓN ESPECÍFICA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL</u>			
AÑO	COMUNIDAD EUROPEA	ESTATAL	AUTONÓMICA
1985	Directiva 85/337/CEE Sobre Evaluación de los Impactos sobre el Medio Ambiente de ciertas Obras Públicas y Privadas.		
1986		Real Decreto Legislativo 1302/86 Medio Ambiente-CEE Evaluación de Impacto Ambiental	
1988		Real Decreto 1131/88 Reglamento para la ejecución del R.D.L. 1302/86 de Evaluación de Impacto Ambiental	
1990			Decreto 442/90 Evaluación de Impacto Ambiental para Galicia
1991			Decreto 327/91 Evaluación de Efectos Ambientales para Galicia
1995			Ley 1/1995 de protección Ambiental de Galicia
1997	Directiva 97/11/CE Por la que se modifica la D. 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (plazo transposición 19-3-1999)		
2000		Real Decreto-Ley 9/2000 De modificación del Real Decreto Legislativo 1302/86 de Evaluación de Impacto Ambiental.	
2001		Ley 6/2001 De modificación del Real Decreto Legislativo 1302/86 de Evaluación de Impacto Ambiental	

Con respecto al endurecimiento arbitrario de las condiciones de partida podemos analizar el siguiente cuadro:

	ANEXO I - 97/11/CE	ANEXO I – RD 9/2000
	17. Instalaciones de cría intensiva de aves de corral o de cerdos, con más de:	f) Instalaciones de ganadería intensiva que superen las siguientes capacidades:
Pollos	85.000	55.000
Gallinas	60.000	40.000
Cerdos engorde	3.000	2.000
Cerdas cría	900	750
Ovino -Caprino	-	2.000
Vacuno leche	-	300
Vacuno cebo	-	600
Conejos	-	20.000
	ANEXO II - 97/11/CE	ANEXO I - RD 9/2000
	1º - Agricultura, selvicultura y acuicultura	GRUPO I - Agricultura, selvicultura, acuicultura y ganadería
	a) Proyectos de concentración parcelaria	e) Concentraciones parcelarias de más de 300 ha.
	b) Proyectos para destinar terrenos incultos o áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva.	c) Proyectos para destinar terrenos incultos o áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva, que impliquen la ocupación de una superficie mayor de 100 ha , o mayor de 50 ha . en el caso de terrenos en los que la pendiente media sea igual o superior al 20 %.
	c) Proyectos de gestión de recursos hídricos para la agricultura, con la inclusión de la irrigación y del avenamiento de terrenos.	d) Proyectos de gestión de recursos hídricos para la agricultura, con la inclusión de proyectos de riego cuando afecten a una superficie mayor de 100 ha .
	d) Plantación inicial de masas forestales y talas de masas forestales con propósito de cambiar a otro tipo de uso del suelo.	a) Primeras repoblaciones forestales de más de 50 ha . b) Corta de arbolado con propósito de cambiar a otro tipo de uso del suelo, cuando no esté sometida a planes de ordenación y afecte a una superficie mayor de 20 ha . No se incluye en este apartado la corta de cultivos arbóreos explotados a turno inferior a cincuenta años .
		g) Instalaciones de acuicultura intensiva que tengan una capacidad de producción superior a 500 tm /año

Otra de las consecuencias en la transposición de normativa comunitaria es que es cada paso que se da en la escala U.E./ Nacional / Autonómica el procedimiento administrativo sufre importantes complicaciones de tramitación hasta el punto de requerir especialistas en la materia y aguardar largos periodos de tiempo para conseguir sacar un proyecto adelante.

PROCEDIMIENTO TEÓRICO DE TRAMITACIÓN ESTATAL.

Iniciación y consultas	Presentación de una memoria resumen para solicitar informes a organismos o personas, para que emitan sus sugerencias sobre los contenidos del Eia PLAZO 10 + 30 días
Informar al titular del proyecto	1. Una vez recibidas las respuestas de la consulta se informa al titular PLAZO 20
Información pública	El Eia será sometido a información pública PLAZO 30
Remisión del expediente	Antes de la resolución, se remitirá el expediente completo (proyecto técnico, el EIA y el resultado de la información pública) al órgano ambiental para que formule Declaración. Los proyectos públicos se remitirá antes de la aprobación técnica.
Correcciones al EIA	Antes de emitir la Declaración y en menos de 30 días se comunicará al titular las correcciones que debe realizar, para lo que cuenta con 20 días PLAZO 30+20
Declaración de Impacto Ambiental (DIA)	Determina a los solos efectos ambientales la conveniencia o no de ejecutar el proyecto, estableciendo las condiciones ambientales y el sistema de seguimiento ambiental
Remisión de la Declaración	La DIA debe ser remitida al órgano sustantivo en menos de 30 días desde la recepción del expediente PLAZO 30
Resolución de discrepancias	En caso de desacuerdo entre órgano sustantivo y ambiental, este se resuelve en Consejo de Ministros o en Consello da Xunta.
Publicidad de la Declaración	La Declaración será pública en todo caso

La consecuencia evidente de estas dinámicas es que un agricultor gallego tiene importantes desventajas competitivas frente a un español y todavía más graves que sus colegas de otros países comunitarios, que sí realmente tienen problemas ambientales graves en su biotopo y son para los que fue hecha la normativa de origen.

En conclusión: estamos pagando los problemas ambientales de otros.

BIENESTAR DE LOS ANIMALES

Abundando en este sentido, nos llegan Directivas como la del Bienestar de los Animales (91/630/CEE) de 19 de noviembre de 1991, que, ciertamente, tienen sentido cuando en los foros comunitarios aparecen dossiers sobre el estado de las granjas de producción intensiva centroeuropeas, con referencias a las condiciones a las que se ven sometidos los animales y lo que les suministran como alimento. Es estos casos sí parece oportuno sacar a los cerdos a pasear o ponerles música de Haydn. Ahora bien, aplicarlo a una granja de Lugo o a nuestros ibéricos de las dehesas extremeñas no deja de causar estupor, como, desde luego, no pretender que sean comprendidas por la población agropecuaria. Pues bien, lejos de agotar el tema en enero de este mismo año la Comisión propone la modificación de la Directiva en términos más exigentes.

DIRECTIVA NITRATOS

Otro ejemplo en la línea de pensamiento seguida es la de la Directiva "Nitratos" (91/676/CEE), recurrente en los Comités Consultivos. Este texto, aunque obsoleto por no conllevar una evaluación de riesgos y en parte superado por los códigos de buenas prácticas agrarias, se encuentra todavía vigente. En cualquier caso, la lógica hace interpretar que es procedente aplicar esta legislación en países en los que la pluviometría, la tipología edáfica, la cota del nivel freático o los largos periodos invernales, que generan una agricultura de ciclo corto, obliga al agricultor a realizar intensas labores de abonado. Esa misma norma aplicada a España (R.D. 261/96 y Ley 10/98 de Residuos), en la que se fertiliza de un tercio a un octavo de lo que se incorpora en los países de referencia, y donde la agricultura ostenta un carácter mucho más tradicional, por los propios condicionantes de su substrato y climatología, carece de sentido. Por otra parte, impuesta en términos indiscriminados genera evidentes problemas de competencia entre los agricultores de unas regiones y otras.

RESIDUOS AGRARIOS Y GANADEROS

La directiva “Nitratos” es transpuesta al derecho estatal con notable retraso mediante el Real Decreto 261/96 que establece las definiciones de los conceptos básicos, la metodología para la identificación de “Aguas afectadas por contaminación”, de las “Zonas vulnerables”, las bases del “Código de Buenas Prácticas” y los contenidos de los “Programas de Actuación”, así como las medidas para incorporar en ellos. Todas estas obligaciones no se han realizado. Dos años más tarde ve la luz la Ley 10/98 de Residuos que complementa lo establecido en el R.D. anterior y establece que la normativa a desarrollar fijará los “Tipos y cantidades de residuos que puedan ser utilizados como fertilizante...”. Consecuentemente, cabe preguntarse: ¿Cómo se establecen estos límites, si no se han definido las aguas contaminadas y las Zonas vulnerables que determinaba el R.D.?

Como ejemplo de la aplicación del patrón explicado en la transposición de normativas el de Plan de Residuos Agrarios de Galicia en el que, independientemente de la forma en la que fue concebido y redactado, (se apoya en datos e información estadística poco actualizada y de fuentes diversas, se ejecutan numerosas operaciones aritméticas erróneas, los cuadros financieros contienen errores graves, no se ha valorado la tendencia evolutiva del sector (crisis de la leche, del sector porcino, etc.). No se asume en definitiva la realidad de las explotaciones agroganaderas de Galicia, que precisan un tipo de solución diferenciada y adaptada a su dimensión, estructura y dispersión superficial.

El citado Plan traslada a los productores del sector agropecuario, a través de los “Planes de Gestión” o “Libros de Registro”, por ejemplo, los costes de los estudios exhaustivos que se exigen: analíticas de suelos, de purines, de aguas, etc. Se grava con 200 pts/m³ al ganadero que no disponga de substrato propio donde canalizar sus purines u otras salidas, como única opción, obligándole a dirigirlos hacia una planta de tratamiento que, además, va a producir un beneficio a sus promotores por la venta de energía eléctrica. En consecuencia, la filosofía del Plan va a provocar situaciones contraproducentes en las explotaciones de Galicia, aparte de no darles soluciones para otro tipo de problemática como la acumulación de plásticos u otros materiales generados en ellas. Es decir, se equipara al sector agrario con el industrial a la hora de establecer responsabilidades, siendo obvio que, tanto en cantidad como en repercusión ambiental, estas son incomparables.

Por otra parte, la normativa experimenta un giro hacia ángulos sancionadores y preconiza la aplicación del principio de “quien contamina: paga”, sin que sobre este quepa el planteamiento de compensación del que quien conserva: cobra, debido al evidente saldo ambiental positivo de los agricultores y selvicultores por la preservación de su entorno y ser los autores del medio natural que tenemos.

LODOS DE DEPURADORA

Sorprendentemente, frente a estas medidas de control ambiental sobre la producción agraria, surgen otras directivas que, al contrario de las anteriores, tratan de que el medio rural solucione los problemas de los grandes núcleos urbanos. A modo de ejemplo podemos citar la Directiva 86/278/CEE, “Lodos de Depuradora”. Norma europea mediante la cual se pretenden esparcir sobre territorios agrarios los enormes excedentes de residuos orgánicos de las ciudades, que están alcanzando un volumen tan elevado que los hacen inmanejables. En este caso la perplejidad y confusión de objetivos que se persiguen, provoca la fuerte oposición de las organizaciones agrarias en los foros consultivos comunitarios, argumentando su incompreensión sobre qué modelo de agricultura se persigue, si la de las buenas prácticas y la de la calidad, u otra, y quién va realmente a querer comprar unos alimentos producidos en esos terrenos.

Como es lógico, la directiva es traspuesta al derecho español por el R.D. 1310/1990 y da pie al borrador Plan Nacional De Lodos De Depuradoras De Aguas Residuales En él se fijan que los principales Objetivos Ecológicos establecidos para el periodo 2000 – 2006 son:

1. Valorización de al menos el 70 % de los LD, antes del 2007.
2. De los LD Valorizables darle valorización en usos agrícolas al menos al 40 %, antes del 2007.
3. De los LD compostados darle aplicación agrícola al menos a un 20 %, antes del 2007.
4. Reducir a un máximo del 30 % los LD depositados en Vertedero, antes del 2007.

No resulta comprensible que los objetivos ecológicos para el periodo 2000- 2006 sean inferiores a las medias actuales según el Registro Nacional de Lodos - EDAR. (Según dicha fuente, al uso agrícola se destina en la actualidad el 51 %, frente al 40 % establecido como objetivo, y según esta misma fuente, a vertedero llega un 22 % frente al objetivo del 30 %). Por

otra parte, valorizar el 70 %, como se pretende, implica tener capacidad antes del 2007 para tratar, 3.990.000 Tm. desh. En conclusión: no es posible establecer objetivos inferiores a la actualidad, la gestión de los residuos queda en general poco clara, o no se tiene previsto que la aplicación de esos lodos a la agricultura ha de pasar por el concurso del propietario de las tierras agrarias.

EFECTO INVERNADERO

Esa misma incompreensión se instala en el colectivo rural cuando se debaten temas de importancia internacional, como puede ser la reducción de las emisiones de CO2 consecuencia del Protocolo de Kioto. En este acuerdo se barajan enormes cifras económicas para medidas incentivadoras en la reducción o adaptación de focos contaminantes, pero nadie quiere asumir que la agricultura y la selvicultura son, hoy por hoy, los únicos y más importantes sumideros de gases de efecto invernadero que existen y que esta función debe ser reconocida y compensada económicamente.

USO DEL AGUA

Directivas de inspiración ecologista y muy apoyadas por sus organizaciones, como la del "Uso del Agua" (2000/60/CE), intentan hacer tabla rasa con el empleo de los recursos hídricos en el conjunto de los países europeos y, además, basada en el instrumento de la "tarificación". Con esta norma, *"a partir del 2010 los Estados Miembros deberán garantizar que la política de tarificación incite a los consumidores a utilizar los recursos de forma eficaz y que los diferentes sectores económicos contribuyan a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el uso del agua, incluidos los costes medioambientales y de gestión de recursos"*. Aplicado a nuestro campo rural supone el pago por el agricultor de cánones de uso, lo que es contrario a las más elementales reglas del sentido profesional agrario e, incluso, del común.

En el análisis de este texto se aprecia que es muy crítico con la agricultura; da por sabido un conocimiento que no se tiene sobre los recursos hídricos; es indefinido en cuanto a los métodos operativos con el que se va a implantar; establece que los agricultores van a ser capaces de asumir un incremento de precios del agua; no se sabe a qué nivel se va a aplicar la tarificación; no se considera contar con los agricultores en la toma de decisiones; se habla de cánones de penalización (pero no se explicita si a nivel de usuario o de cuenca) y no establece la coherencia con las demás políticas de la Comisión.

Parece recomendable afirmar que no es coherente aplicar uniformemente una política de recursos hídricos en Europa, donde existen unas diferencias climatológicas que van desde zonas subdesérticas hasta boreales. En España las disponibilidades de agua han sido un factor limitante desde la época de los Romanos hasta la actualidad, pasando por la dominación árabe, muchas de cuyas infraestructuras todavía se conservan. En consecuencia, su uso está perfectamente regulado en muchas comarcas deficitarias, en ocasiones desde instituciones civiles con siglos de antigüedad, como puede ser el Tribunal de las Aguas de Valencia, las Comunidades de Regantes de la huerta murciana, o las Confederaciones Hidrográficas. El agua en España es un factor crucial para la agricultura, de hecho, es el elemento más importante para la producción agraria. A un agricultor español no se le debe poner a competir con uno Flamenco, cuyo problema es drenar sus campos para poder cultivar.

Independientemente de procesos de sobreexplotación de acuíferos fósiles, salinizaciones, eutrofizaciones y otros fenómenos negativos no deseables, parece desaconsejable tratar de utilizar un elemento sujeto a “dominio público” para su uso como objetivo ambiental. En cualquier caso debe respetarse el principio de subsidiariedad que, en este caso, podría ser regional.

RED NATURA 2000

Existen muchos otros ejemplos de cómo la incorporación de medidas ambientales al sector agrario se está llevando a cabo de un modo disarmonico con la realidad que impera en nuestro medio rural. Ahora bien, la iniciativa que sin lugar a dudas supone una violación grave hacia los principios del desarrollo sostenible y que conculca derechos elementales de los agricultores, ganaderos y selvicultores es la tristemente famosa Red Natura 2.000.¹

Nace del criterio imperante en los años setenta y ochenta, plasmado en la Declaración del Consejo de Europa en noviembre de 1973, relativo a un Programa de Acción de las CC. EE. en materia de Medio Ambiente y continuado en la Directiva 79/409, de 2 de abril relativa a la Conservación de las Aves Silvestres, unos pocos años después se abogaba por “*adoptar una serie de medidas con severidad en el marco de una política de conservación*”. La corriente

¹ En este apartado se van a seguir en gran medida las informaciones y conclusiones del Proyecto de Investigación “Los Parques Naturales: Conservación y Disfrute” (Corraliza, García y Valero) galardonado con el premio de la Fundación Alfonso Martín Escudero 2001, y publicado por ediciones Mundi-Presa, 2002.

conservacionista emanada de aquella directiva, basada en aislar de su realidad territorial el espacio a proteger, ha sido el enfoque dominante en Europa hasta hace unos años y, particularmente, en España hasta la fecha. Para apoyar esta tesis, podemos leer años más tarde la segunda de las Directivas, origen de la situación actual, que es la mencionada Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres. En ella se consolida la idea de la conservación blindada de los territorios, dictando en su mismo preámbulo que *“habida cuenta de las amenazas que pesan sobre determinados tipos de hábitats y especies es necesario definir las como prioritarias... y procede designar zonas especiales de conservación a fin de realizar una red ecológica europea coherente (La Red Natura) con arreglo a un calendario establecido”*.

Esta Directiva se transcribe “literalmente” a nuestra legislación, mediante el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. En él texto prácticamente sólo se permutan los términos de “los Estados Miembros” por los de “las Comunidades Autónomas”. Análogamente sucede con la Directiva (CE) 97/62 de 27/10/1997 que adapta la del 92 al progreso científico y técnico, con su reproducción en España del Real Decreto 1193/1998 de 12/06/1998, si bien elude los compromisos financieros e indemnizatorios, como veremos más adelante.

Mediante esta norma comunitaria, las zonas protegidas entrarán a formar parte de un tejido uniforme a la escala continental, llamados Lugares de Interés Comunitario (LICs) compuesto por aquellos espacios que albergan los tipos de hábitats que se citan en los anexos I y II de la segunda Directiva, por lo que, la mayoría de ellas serán tuteladas bajo el principio prevalente de la preservación estricta, impermeabilizando las áreas declaradas de la realidad rural, y creando burbujas territoriales donde la naturaleza actúe por sí sola.

La formación e implantación de la Red comprende un largo periodo de tiempo que se inició en el año de nacimiento de la Directiva y habrá de estar rematada en el año 2004. Nos encontramos, actualmente, en la primera fase del proceso en la que España ha enviado a la Comisión la lista de espacios que propone a la Comisión y que suman más de 25 millones de hectáreas. Dicha lista ha sido elaborada con claras evidencias de opacidad y según criterios “científicos” (pero no se han dado a conocer los grupos de investigadores, ni los criterios ni los métodos que se han seguido para llevarla a cabo). El resultado es la inclusión española de un 22 % del territorio, a la que habrá que unir la superficie que cubren las ZEPAs que no esté ya

incluida, llegando aproximadamente a una Red Natura de un 27 % de la superficie nacional (oct. 2001).

COMUNIDADES AUTONOMAS	PROPUESTA DE LIC – DIRECTIVA HÁBITAT 92/43/CEE					
	NUMERO LIC	SUPERFICIE LIC			SUPERFICIE CCAA	% TERRITORIAL CCAA
		Terrestre	Marina	TOTAL		
ANDALUCIA	193	2.503.205	83.462	2.586.667	8.726.800	28,68
ARAGON	155	1.028.160		1.028.160	4.765.000	21,58
ASTURIAS	34	216.012		216.012	1.056.500	20,45
BALEARES	82	92.617	75.719	168.336	501.400	18,47
CANARIAS	174	282.672	172.216	454.888	744.695	37,96
CANTABRIA	18	118.712		118.712	528.900	22,45
CASTILLA LEON	108	2.167.831		2.167.831	9.419.300	23,01
CASTILLA LA MANCHA	71	1.471.215		1.471.215	7.923.000	18,57
CATALUÑA	62	618.685	9.132	627.817	3.193.000	19,38
CEUTA	2	634	839	1.473	1.971	32,19
EXTREMADURA	86	828.943		828.943	4.160.200	19,93
GALICIA	53	313.648	11.202	324.850	2.943.400	10,66
MADRID	7	320.043		320.043	799.500	40,03
MURCIA	50	164.066	185.279	349.345	1.131.700	14,50
NAVARRA	41	248.123		248.123	1.042.100	23,81
PAIS VASCO	25	87.403	120	87.522	726.100	12,04
RIOJA	6	166.520		166.520	503.400	33,08
VALENCIA	39	367.771	28.817	396.588	2.330.500	15,78
TOTAL NACIONAL	1.206	10.996.260	566.786	11.563.045	50.497.466	21,78

COMUNIDADES AUTONOMAS	NUMERO ZEPAS	SUPERFICIE ZEPAS (ha)	SUPERFICIE CCAA (ha)	% ZEPAS/CCAA
ANDALUCIA	22	986.130	8.726.800	11,30
ARAGON	11	270.444	4.765.000	5,68
ASTURIAS	3	43.756	1.056.500	4,14
BALEARES	40	121.015	501.400	24,14
CANARIAS	27	200.773	724.200	27,72
CANTABRIA	8	79.293	528.900	14,99
CASTILLA-LEON	59	1.852.502	9.419.300	19,67
CASTILLA-LA MANCHA	26	975.820	7.923.000	12,32
CATALUÑA	6	65.849	3.193.000	2,06
CEUTA	2	635	1.971	32,22
EXTREMADURA	14	600.606	4.160.200	14,44
GALICIA	7	9.946	2.943.400	0,34
MADRID	7	185.151	799.500	23,16
MELILLA	1	50		
MURCIA	22	205.029	1.131.700	18,12
NAVARRA	17	84.421	1.042.100	8,10
PAIS VASCO	6	39.447	726.100	5,43
RIOJA	5	165.951	503.400	32,97
VALENCIA	18	277.239	2.330.500	11,90
ASTURIAS CASTILLA LEON	1	16.925		
ASTURIAS GALICIA	1	1.740		
TOTAL NACIONAL	303	6.183.151	50.476.971	12,25

Tabla 1: Estado de la Red de ZEPA en España a fecha de Septiembre de 2001. Incluye las áreas enviadas oficialmente a la Comisión Europea

Los problemas que están planteados sobre la mesa son de variada condición, y los veremos seguidamente:

El artículo 6-1º de la Directiva Hábitats obliga a los Estados Miembros a fijar en los LICs las medidas de conservación necesarias que incluirán planes específicos de gestión de los espacios, así como, las correspondientes medidas reglamentarias acordes con las exigencias ecológicas de los hábitats a proteger.

El artículo 6-2º obliga a adoptar medidas para evitar el deterioro de los hábitats y sus alteraciones, así como el imponer una protección estricta y de amplio alcance al establecer que (art. 6-3) cualquier plan o proyecto que pueda afectar de forma apreciable al lugar, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones. A la vista de esta evaluación, las autoridades nacionales competentes solo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto, tras haberse asegurado que no causará perjuicio a la integridad del lugar y con posteridad de haberlo sometido a información pública, si procede (art. 6-4).

Ese mismo apartado 4º se hace todavía más restrictivo, cuando establece que: si, a pesar de las conclusiones negativas, el plan o proyecto debiera hacerse por razones imperiosas de interés público, el Estado Miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar la coherencia global de Natura 2.000. En el caso de que el lugar esté considerado como albergue de un tipo de hábitat natural y/o de una especie prioritario, únicamente, se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública.

El artículo 8º es el que establece que se pondrán los medios económicos, por parte de las instituciones comunitarias, para financiar el sostenimiento de la Red. Sin embargo y a este respecto, una de los mayores reproches que se le hacen a la Comisión, tanto desde las organizaciones profesionales agrarias y de propietarios rurales, como desde las propias asociaciones ambientalistas, es que esas medidas financieras no han sido incluidas en ninguna cuantía en los presupuestos comunitarios de la Agenda 2.000.

Esta ausencia de fondos económicos europeos para sostener la Red, a juicio del equipo redactor, hace peligrar enormemente la propia directiva, dado que no se cumple la condición impuesta por el citado artículo 8º. A este respecto, nuestro propio Real Decreto 1997/1995, en su Art. 9, que trata sobre cofinanciación, afirma que: *“De forma paralela a la propuesta*

formulada de lugares susceptibles de ser declarados LICs, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través del cauce correspondiente y previo informe de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, enviará también a la Comisión Europea, cuando resulte pertinente, las estimaciones de lo que se considere necesario, en relación con la cofinanciación comunitaria”.

“A tal efecto, las Comunidades Autónomas facilitarán al Ministerio la estimación del gasto que ha de ocasionar la aplicación de las medidas indicadas que puedan ser cofinanciadas por la Unión Europea. Cuando, por falta de recursos, no hayan podido aplicarse las medidas indispensables para el mantenimiento o el restablecimiento en un estado de conservación favorable de los LICs, tales medidas podrán posponerse hasta la revisión del marco de acción. Dicha revisión tendrá en cuenta, cuando proceda, la nueva situación del lugar afectado. Ahora bien, en las zonas donde se pospongan las medidas dependientes de cofinanciación, las Administraciones públicas competentes deberán abstenerse de aprobar cualquier nueva medida que pueda resultar perjudicial para dichas zonas. Por otra parte, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación podrá incluir en sus presupuestos partidas específicas para la cofinanciación de la Red Natura 2000”.

Esta aportación de nuestro Real Decreto al texto de la Directiva elude explícitamente el artículo 8º, desvirtuándolo, y, a nuestro juicio, abunda en la idea de hacer conservación de la naturaleza a costa de la privación de derechos de la población residente, de la actividad primaria de la economía y de las expectativas de esta a un desarrollo rural equilibrado, así como afirmarse en una concepción de la protección de espacios basada en el único eje de la preservación severa. Como se puede apreciar, estos preceptos de la normativa son extremadamente discordantes al concepto de desarrollo sostenible.

Al hilo de ello, en ningún apartado o capítulo de esa norma se trata con cierta consideración las actividades que en el medio se producen por parte de agricultores, ganaderos o selvicultores, los usos y tradiciones, o los aprovechamientos ordenados como es la caza o los forestales. No han sido evaluadas las cantidades de SAU, montes en explotación, instalaciones productivas ganaderas, ni cualquiera otra actividad agraria que se está generando en los LICs propuestos. En realidad, se basa en la designación de una serie de listas de hábitats y de especies prioritarias, tan extensa como incomprensible para los no expertos en la materia, así como, ordena una protección drástica de los mismos, como única alternativa de gestión.

Por otra parte, la Directiva es contradictoria en sí misma, dado que un tipo de hábitat no puede estar amenazado y a su vez ocupar áreas muy extensas dentro de la Unión Europea. Tampoco se estima eficaz tratar de proteger una especie que solamente especialistas conocen o el que una red de espacios de interés “prioritario” no puede extenderse por millones de hectáreas de Europa, el continente más antropizado desde hace miles de años.

Llama la atención el que no se consideran en absoluto las otras políticas comunitarias como las de apoyo a zonas desfavorecidas, de mantenimiento de los efectivos de las poblaciones rurales en su medio o de equiparación del nivel de calidad de vida con las urbanas. Tampoco se puede considerar armónica con la potenciación del segundo pilar de la PAC, el Desarrollo Rural, ni con la idea de la Multifuncionalidad de la agricultura que Europa está defendiendo en las negociaciones sobre la globalización de los mercados mundiales.

En definitiva, comprende que la conservación del medio natural es una tarea excluyente de la actividad humana que sobre el territorio se realiza, en particular las agropecuarias o forestales, y se decanta por la proclamación de santuarios de la vida silvestre, por encima, y al margen, de cualquier otra consideración, como indemnizaciones y compensaciones por limitaciones de usos y derechos.

Toda esta serie de enfoques han traído como consecuencia el desconcierto a muchas zonas europeas, con la correspondiente frustración y el rechazo más firme de muchas comunidades rurales y asociaciones profesionales (como veremos en el apartado siguiente) y, por supuesto, el retraso en la consecución de los fines que se perseguían.

CONFRONTACIÓN DE NORMATIVAS

En confrontación con estas dos Directivas sería necesario recordar una serie de bases de derecho vigentes en España como, por ejemplo, las de la Ley de expropiación forzosa, cuyos Principios Generales definen: *“Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social, en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de intereses patrimoniales legítimos, cuales quiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesión de su ejercicio”*. A la vista de ello, es muy previsible la aparición de las mencionadas confrontaciones

legales en los LICs incluidos en la Red, dado que este de derecho elemental no parece estar en la línea de actuación de la Directiva.

Otra de las normas que mejor nos pueden servir de argumentación, debido a su implicación directa en los usos y reglamentaciones que afectan a un territorio, es la antigua Ley del Suelo (RDL 1/92, de 26 de junio) y a la Ley 6/98 que la actualiza, en lo que se refiere al “suelo no urbanizable” que es el que incluirá *“los espacios que el planeamiento determine para otorgarles una especial protección, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico”* (Art. 12º).

También con relación a los usos del territorio se pueden entresacar las siguientes premisas en apoyo de la línea de pensamiento seguida.

Como instrumentos de ordenación de este tipo de suelo se establecen los Planes Especiales dentro de un término municipal (Art. 65º). Su finalidad es la de la protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje, del medio físico rural, etc. (Art. 84º).

En todos los instrumentos de planificación territorial están garantizados los trámites de información pública y de audiencia a los interesados, incluidas las entidades locales afectadas (Art. 113º referente a los Planes Directores Territoriales de Coordinación) que son los que afectan a regiones o comarcas completas, como es el caso de la instauración de la Red Natura 2.000 en una Comunidad Autónoma.

La expropiación forzosa se aplicará, como sistema de actuación, por unidades de ejecución completas (como es el caso de un espacio a proteger) y comprenderá todos los bienes y derechos incluidos en las mismas (Art. 171.1º). Además, dicha expropiación deberá ir acompañada de una relación de propietarios y de una descripción de los bienes o derechos afectados, redactados con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa (Art. 171.2º).

La pretensión del MIMAM al haber propuesto la lista de LICs ante la Comisión Europea para su aprobación, sin que se hayan cumplido los trámites y garantías democráticas de carácter básico, como son: elaboración de los preceptivos planes, creación de instrumentos jurídicos, económicos y materiales, categorización, régimen expropiatorio, información pública, etc. y

otros mencionados, está provocando un fuerte movimiento de rechazo hacia esta iniciativa, como ya ha surgido en otros Estados de la Unión, así como, de un recrudecimiento de los conflictos y desencuentros en los espacios seleccionados. De igual forma, se va a entrar en colisión con una serie de leyes sectoriales: agrícolas, cinegéticas, forestales, de aguas, etc., de afección directa sobre los territorios en los que se pretende actuar.

En el sentido de lo apuntado cabe destacar que según el art. 15.1. de nuestra propia Ley 4/89 de Conservación de Espacios Naturales Protegidos, F y FS, se exige la elaboración previa y aprobación correspondiente del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) antes de la declaración de un espacio. Por otra parte, el procedimiento de elaboración de los planes, incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta con los intereses sociales e instituciones afectados (Art.6º). Si a ello le sumamos el que, durante la tramitación de un PORN, así como *“iniciado el procedimiento de aprobación, no podrán realizarse actos ni otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica del espacio”* (Art.7º) y que *“Las disposiciones contenidas en estos Planes construirán un límite para cualquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes”*, podemos explicar muchas de las reticencias que emergen con respecto a la Red Natura.

El incumplimiento de estos preceptos cobra tintes dramáticos, si se considera que, por ejemplo, más de un 50 % de nuestros Parques Naturales no disponen de PORN, años después de su declaración, ocupando en la actualidad 1,5 millones de Has., por lo que sobrecoge el trasladar esta realidad a los casi 30 millones de Has. que ahora se pretende proteger.

La inmensa mayoría de la Red Natura se va a constituir sobre terrenos de propiedad privada, como se ha dicho, en los que se generan actividades productivas del sector primario, es decir, agricultura, ganadería, selvicultura, caza, pesca fluvial, etc. Estas actividades son las principales, y casi únicas, fuentes de rentas en el medio rural, sobre todo en áreas aisladas y deprimidas, que resultan ser con frecuencia sobre las que se declaran LICs, y las cuales van a ser condicionadas a la conservación del medio natural, haciendo este insostenible.

En cualquier caso, la ausencia de información pública y publicidad en el ámbito local: población rural, organizaciones agrarias y profesionales, ayuntamientos, federaciones de municipios, etc., sobre la designación de los espacios seleccionados, planes y objetivos de conservación que se persiguen, están provocando y pueden generar una fuerte reacción no deseada por parte de

las poblaciones afectadas. Lógicamente, la falta de transparencia en el proceso de designación de los espacios de la Red, ante los actores económicos actuantes en ellos, conlleva a un rechazo categórico que hará muy complicada su gestión en el futuro.

En el caso de Galicia el proceso seguido ha sido el siguiente: mediante una Orden de la Consellería correspondiente, publicada el 19 de junio de 2001, se declaran "provisionalmente" las zonas de la Red Natura gallegas, que suman 360.000 Has, como espacios naturales en régimen de protección general. Apenas dos meses después aparece la Ley 9/2001 de Espacios Naturales Protegidos de Galicia donde dice que (Art. 10.2)"La Red gallega de espacios protegidos estará constituida por aquellos que se declaren en alguna de las categorías del artículo 8.1,...", entre la que se encuentra la de Zona de Especial Protección de los Valores Naturales. En esta categoría (Art. 16.3) "se incluirán las Zonas de Conservación que conforman la Red Natura 2000, creada al amparo de las Directivas... y que no posean otra figura de protección de las contempladas en la presente Ley". Es decir, que mediante este procedimiento la propuesta de Red en esta comunidad ya está materializada dentro del sistema de ENP, con todas las consecuencias que esto lleva aparejado, sin que se haya tenido en cuenta ninguna de las premisas señaladas con anterioridad.

ALARMAS SOCIALES E INSTITUCIONALES

La forma en la que ha sido engendrada y elaborada la Red, supone no asumir la realidad de que en nuestro continente no existen espacios vírgenes libres de influencia o actuación antrópica. En efecto, los territorios europeos son espacios creados por el uso secular y continuado de la mano del hombre desde hace miles de años. En numerosas ocasiones forman ecosistemas que dependen directamente de esos usos o modelos de aprovechamiento tradicionales para su permanencia, y, consecuentemente, también la flora, la fauna y los paisajes a ellos asociados. Este es el caso real de numerosos espacios que se han incluido en la lisa española.

Las disfunciones puestas de manifiesto han conformado un movimiento de oposición y de manifestaciones de desacuerdo en los foros consultivos de la Unión Europea y comisiones del propio Parlamento, hasta el punto de que está demandando una reconsideración sobre la bondad de estas políticas en el seno comunitario.

En efecto han surgido en los últimos tiempos numerosas opiniones manifestando que esta propuesta de la Red está mal concebida y erróneamente planteada. Se interpreta que ha sido gestada con unos conceptos y una filosofía sobre la conservación de la Naturaleza de hace más de dos décadas, cuando ya entonces surgían las primeras voces alertando de lo inadecuado de una política aislacionista de salvaguarda de los procesos naturales que en un espacio se generaban. (Puede revisarse la “Estrategia Mundial para la Conservación: La Conservación de los Recursos Vivos para el Logros de un Desarrollo Sostenible”, el Programa MAB, o los textos emanados por la U.I.C.N. de aquella época, finales de los 70, para darse cuenta de que la idea de superponer una urna de cristal encima de un trozo de naturaleza, para protegerlo eficazmente de las “amenazas” humanas, era ya entonces firmemente desaconsejada).

Por otra parte, conforme han pasado los años, y se ha progresado en las ideas y métodos tanto de conservación de la naturaleza, como en las políticas de desarrollo social y económico de las zonas rurales más desfavorecidas de la Unión, se han ido estableciendo nuevos principios de acción que abandonan la idea de una protección de los hábitats, basada en el modelo de “vitrina”. En el propio Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad en la Agricultura (10 de Mar 2000), instrumento a través del cual trata de arrancar la Estrategia Comunitaria de la Biodiversidad, la Comisión reconoce en su preámbulo que: *“La idea de una protección integral de la Naturaleza (dejando aparte cualquier actividad humana) ha quedado atrás”*. También incorpora un capítulo dedicado a: Los beneficios de la agricultura para la biodiversidad en donde asevera que *“la agricultura crea, mantiene y preserva ecosistemas especiales y hábitats que desaparecerían si se abandonasen las actividades agrícolas”*. Estas tesis promueven explícitamente la idea de que la naturaleza europea es una consecuencia directa de la transformación del medio por el uso secular del hombre, la hasta alcanzar un postulado de que *“los ecosistemas europeos no son el fruto de la libre evolución de la naturaleza por la influencia de sus propias fuerzas internas, sino que suponen el resultado de siglos de civilización humana que en sus usos y aprovechamientos han conformado un paisaje y unos hábitats característicos”*. Ponemos como ejemplo de ello el de las dehesas, las zonas de cultivos en terrazas o los montes de cabeza de caza mayor españoles, sobre los que se está tratando de constituir la Red.

En este sentido se vienen a sumar las políticas agraria y social europeas, al obligar a que en la AGENDA 2.000 tomen un tremendo impulso las acciones que se dirijan en el mantenimiento a ultranza de las poblaciones rurales en su propio medio, así como hacia la búsqueda de un

desarrollo socioeconómico sostenido. Estas políticas se construyen sobre la base del aprovechamiento racional y ordenado de sus recursos naturales endógenos, que son al fin y a la postre las actividades generadoras de empleo rural. Sobre estas mismas premisas se promueven una multitud de Iniciativas y Proyectos Comunitarios, como son los LEADER, EQUAL, PRODER e INTERREG, entre otros.

Con esta línea de pensamiento empiezan a surgir documentos que tratan de equilibrar los modelos preservacionistas de los años setenta, mediante el contrapeso de la persistencia del espacio rústico bajo el principio del desarrollo sostenible. Así, en la propia Estrategia para la Conservación de la Biodiversidad en Europa (4 de Feb de 1998), mencionada con anterioridad, se proclama en el mismo preámbulo la importancia de los agroecosistemas, así como que *“ciertos hábitats seminaturales sólo se pueden preservar si se mantienen las actividades agrícolas adecuadas..., en muchas situaciones en abandono de la agricultura determinaría la destrucción irreversible de la biodiversidad”*.

Dos años más tarde ve la luz desde la Comisión Europea el citado Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad en la Agricultura se establecen premisas tan inequívocas como la siguiente: *“El ecosistema rural es primeramente y sobre todo, un medio ambiente vivo en el que fauna, flora, hábitats y actividades agrícolas han evolucionado interdependientemente. A lo largo de los siglos se ha ido desarrollando una auténtica simbiosis: el mantenimiento de un número de especies y ecosistemas depende de la continuación de actividades agrícolas, y la agricultura es también la primera en beneficiarse de la diversidad biológica.”*

Por último, en la lectura de recientes documentos comunitarios se consolida el reconocimiento expreso de que aquella política de conservación de la Naturaleza, con el criterio de aislamiento del medio con respecto a su realidad socio-económica, no ha sido la más adecuada. Así se muestra en el documento titulado La Situación de la Naturaleza y de la Protección de la Naturaleza en Europa (NAT/081) sobre el que el Consejo Económico y Social de la Comisión y el Consejo de Europa ha elaborado un Dictamen en el que se señala la importancia positiva que ha ejercido la agricultura y la silvicultura en la conservación y creación del extraordinario patrimonio natural que posee la U.E. También se asientan principios como los siguientes: *“La protección de la naturaleza no es un fin en sí mismo. La naturaleza constituye el fundamento imprescindible para la vida y la economía, y constituye un importante recurso para las actividades económicas”*. *“La gran diversidad de especies animales y vegetales es tanto el*

resultado de las distintas condiciones naturales, como del aprovechamiento de la naturaleza adaptado a esas condiciones. Así, muchas especies y muchos hábitats dependen directamente de la forma de explotar el territorio”.

De igual modo, en este mismo documento hay un duro reproche a la manera en que ha pretendido ser llevada a término en la implantación de la Red Natura 2.000, reconociendo que no se ha acertado con las formas ni los procedimientos, al afirmar que *“El conflicto entre protección de la naturaleza y la agricultura se origina, en parte, porque la designación de zonas de la Directiva sobre flora, fauna y hábitats se realiza sin consulta previa, sin contar, por ejemplo, con los propietarios de tierras directamente afectados. Esa falta de participación, así como las designaciones en parte difíciles de comprender, aumenta la oposición a la misma”.*

Respecto a la línea de oscurantismo, falta de consenso y tintes de expropiación encubierta con la que esta iniciativa ha pretendido ser llevada a cabo, este texto comunitario viene a apoyar las tesis vertidas en los apartados anteriores, al añadir: *“Ha habido una ausencia absoluta de explicaciones cualificadas a los propietarios de tierras sobre las consecuencias de la designación de zonas para la red Natura 2.000. La incerteza que de ello se deriva respecto a las consecuencias para la futura utilización y explotación del territorio, han dado lugar a resistencias. Estas se han visto ulteriormente recrudecidas por el hecho de que hasta ahora, únicamente en contadas ocasiones se ha compensado económicamente a los agricultores por cumplir con las imposiciones deseadas por la sociedad en materia de conservación de la naturaleza, algo que habrá que subsanar en el futuro”.*

REACCIONES CONTRARIAS

Con motivo del Seminario Internacional que tuvo lugar en Tenerife el pasado mes de mayo, en el que se mantuvieron las principales líneas en las que está concebida la Red, ASAJA ha manifestado su firme rechazo argumentando una serie de puntos entre los que se destacan:

- No se conoce qué parte de ese 30% de nuestra geografía es de dominio público y cual propiedad privada y qué afecciones van a haber sobre la actividad agropecuaria
- Se ha actuado “alegremente” al declarar casi un tercio del territorio español sin que esto vaya acompañado de un plan de sostenimiento de rentas garantizado en el largo plazo para los agricultores y ganaderos.

- Las limitaciones de uso deberán llevar aparejadas unas indemnizaciones y compensaciones económicas para los afectados, no sólo por la pérdida de rentas sino por los costes adicionales.
- Dicho seminario, al igual que todo el proceso de implantación de la Red se ha realizado en ausencia del sector agrario, siendo este la principal actividad ligada al territorio.
- Señala que se ha solicitado una estimación de costes pero no una propuesta para buscar vías de financiación.
- Las aportaciones de ASAJA a las conclusiones del Seminario fueron por completo ignoradas.

En términos muy parecidos se han manifestado recientemente organizaciones ligadas al territorio como la European Land Owners, la Asociación Europea de Empresarios Agrarios, el Grupo de Empresarios Agrarios de España, La Asociación de Propietarios Rurales y Productores de Caza y otras muchas, que muestran su preocupación porque la Red Natura podría afectar enormemente a la actividad agraria. Así mismo, no pueden aceptar que ni siquiera se les consulte en iniciativas que pueden suponer la pérdida del derecho de uso de la tierra, e incluso el derecho de propiedad.

Por su parte, el Boletín Natura 2.000 de la Dirección general de Medio Ambiente de la Comisión, del pasado mes de mayo, anuncia que *“se ha establecido un grupo de trabajo encargado de examinar las necesidades financieras y los instrumentos adecuados para tal financiación (por ej., a través de la PAC) y de presentar recomendaciones antes de que finalice el año. La Comisión está dispuesta a utilizar esas recomendaciones para iniciar un debate sobre la cuestión en el Consejo y el Parlamento en 2003”*. Como es sabido, se está produciendo en estos momentos la “reforma a medio camino de la PAC y ni están contempladas vías de financiación, ni cuando se quiera iniciar el “debate” habrá fondos destinados a este tema.

4.- ESCENARIO DE FUTURO

En la citada revisión intermedia de la PAC, se está estudiando en realidad a qué medidas se van a dedicar los fondos comunitarios en los próximos años y la problemática de la agricultura europea no aventura escenarios muy favorecedores para nuestros agricultores y ganaderos. De hecho existe un grupo de países que en realidad no desean que la PAC siga

permaneciendo como tal. Otro grupo quiere que pintar de verde la agricultura europea, mediante ayudas que garanticen una calidad alimentaria muy elevada, así como la potenciación de las medidas agroambientales. Por último los Estados mediterráneos menos desarrollados pretenden seguir disponiendo de las ayudas tan necesarias para su sector agrario.

En ese mismo orden de cosas y ligado a lo anterior, parece que se va a hacer una apuesta decidida para que el segundo pilar de la PAC, el Desarrollo Rural, se convierta en un eje prioritario dentro del contexto de la Unión Europea, lo que sin duda sería extremadamente conveniente para nuestro país, y en particular para las regiones Objetivo 1 como es la gallega, siempre que no se haga a costa de detraer fondos del primero, (En este sentido hay que considerar que para este eje de desarrollo rural había un 10 % del presupuesto de la PAC al principio de la AGENDA 2000 y que se quiere llegar a un 40 % al final del periodo). Esto implicaría para Galicia una singular oportunidad y, a su vez, un esfuerzo de imaginación y de gestión para conseguir crear nuevas acciones en este sentido y en particular la potenciación de aquellas que tienen que ver con la silvicultura y con el Artículo 33 del Reglamento de referencia. Entendiendo que la administración gallega esté dispuesta a facultar los presupuestos necesarios para la preceptiva cofinanciación.

Un factor no desdeñable va a ser las interferencias y desequilibrios que la incorporación de los países del Este va a traer al seno comunitario, con la duplicación de la población agraria, el cambio en los montantes de los diversos productos agrarios y el nuevo direccionamiento de los fondos. Es preciso estudiar a fondo cuales van a ser las repercusiones reales que se van a generar en nuestro medio rural y el nivel de afección en la renta de nuestros agricultores.

Es conocido el hecho de las diferencias entre la Unión Europea y los Estados Unidos con respecto a sus respectivas políticas agrarias. La famosa FARM BILL, recientemente divulgada por los americanos, ha supuesto la sorpresa de que, además de una "PAC" muy generosamente dotada, su presupuesto en medidas agroambientales se ha incrementado en un 80 %. Los 17.000 millones de dólares que esto supone, representa una pérdida de argumentos para la defensa europea de una agricultura de calidad, de seguridad alimentaria y ambientalmente correcta. Las líneas a las que irá dedicada este nuevo eje del gobierno de EE.UU. serán entre otras las siguientes:

- Programa de conservación de tierras
- Incentivos a la calidad ambiental
- Conservación de humedales
- Conservación de hábitats
- Protección de tierras agrarias
- Conservación de praderas y pastizales
- Restauración de cuencas
- Protección de riesgos agrícolas

Si bien, se tiene la certidumbre de que estas medidas van a servir para incrementar los pagos a su propia agricultura, (Conviene recordar que un agricultor americano recibe 4 ó 5 veces más ayudas que uno europeo y 7 veces más que un español) esta estrategia no deja de colocar a nuestra agricultura en una situación difícil, dado que, por una parte, tenemos una política muy restrictiva y, por otra, no hay fondos, al menos en una cuantía similar, para poner en marcha nuestras propias medidas agroambientales.

A este escenario es procedente añadir que en el contexto de las negociaciones sobre globalización se está tratando de que toda la agricultura mundial se impregne de medio ambiente. Ahora bien, las preguntas que están en el aire y nadie parece querer responder son ¿Quién lo paga? ¿Cómo se exige?. ¿Se le va a requerir a un agricultor de Paquistán un nivel óptimo de contaminación de suelos o a un ganadero de Honduras que le ponga a la vaca hilo musical?.

5.- LA POLÍTICA AMBIENTAL AGRARIA

A juzgar por lo que ha sucedido en otros sectores económicos, así como por las modernas corrientes en este sentido, existen dos modelos de integrar el medio ambiente en la agricultura. El primero es la instauración de un departamento específico de medio ambiente que controle dirija y supervise al de agricultura, en la consecución de los objetivos ambientales, y el segundo, que es incorporar las sensibilidades y parámetros de medio ambiente necesarios y suficientes en la propia política agraria por la administración competente en esta última materia.

En el primero de los modelos parece evidente, a juzgar por la dinámica establecida en nuestro país y Comunidades Autónomas, que da origen a disfunciones graves, principalmente debido al

desconocimiento del propio sector sobre el que se regula, el alejamiento de la realidad y de las estructuras rurales, y a la falta de seguimiento de las situaciones geopolíticas coyunturales que le afectan en el espacio y en el tiempo.

El segundo modelo impone la inclusión de factores ambientales desde dentro de la organización gubernamental agraria. De hecho, este marco ya ha sido iniciado, mediante medidas tales como los códigos de buenas prácticas agrarias, la ecocondicionalidad, las medidas agroambientales y el propio reglamento de Desarrollo Rural que, en realidad, se interpreta como un elemento clave para crear las condiciones de una agricultura sostenible. El Desarrollo Rural es una clara oportunidad para integrar ambientalmente a la agricultura, conservando y mejorando nuestro medio. En el bien entendido principio de que no puede haber desarrollo rural sin desarrollo agrario. Es decir, el desarrollo rural y, consecuentemente las consideraciones ambientales coherentes, no pueden plantearse a costa de la pérdida de rentas de los agricultores, como consecuencia de una política de mercados cicatera, ni mucho menos para dismantelar el mantenimiento de un sector básico para cualquier Estado como es el agrario.

6.- ADDENDA

No puedo, moralmente, dejar de tocar, aunque sea telegráficamente, el sector forestal. Este sector ha estado aquejado de una serie de circunstancias y avatares, inciertos y confusos, en las últimas décadas, debería haberse constituido en una verdadera política de Estado y debe volver al seno del sector primario de la economía.

El experimento de adscribir los montes al organismo competente de Medio Ambiente, tanto a escala nacional como autonómica, no ha hecho más que confundir, aún más si cabe, a los selvicultores y propietarios rurales. Inscrita la producción forestal en esta administración sufre de notorias ambigüedades y conflictos de criterios, entre la conservación y el aprovechamiento. Su administración ambiental, ubica los montes alejados de un marco referencial adecuado, al tiempo de carecer de canales de participación fluidos en aquellas medidas que para él podrían ser dedicadas dentro del desarrollo rural.

En el caso de Galicia, donde se genera la mitad de la materia prima forestal maderable de España, y donde su contribución al producto interior agrícola es muy notable, cuya producción, además, podría triplicarse a medio plazo con una inversión suficiente para capitalizar sus

montes, este lastre supone un problema de gran entidad. Considerando la demanda creciente de bienes maderables y no maderables en la U.E., la producción forestal es una de las más diáfanos alternativas de futuro para el medio rural gallego, donde se es altamente competitivo. En consecuencia, el sector forestal de Galicia, y por extensión el del resto del Estado español, debería ser considerado como infraestructura básica del país, al igual que lo son las de transporte, comunicaciones.