

Miradas cruzadas en el escenario agricultura-medio ambiente

Ana Velasco Arranz
ana.velasco@upm.es
Universidad Politécnica
de Madrid

España dispone de un patrimonio natural de los más ricos de Europa, cuyo papel es preservar la biodiversidad. A lo largo de los años ochenta se han ido creando marcos legislativos con la misión de preservar dichos espacios naturales, que son el resultado, en muchas ocasiones, de prácticas agropastorales tradicionales que han mantenido un paisaje de gran riqueza. Si bien el proceso de preservación debería entenderse como un compromiso entre naturaleza y agricultura, la gestión de los espacios naturales en relación con la ganadería es un fenómeno complejo, puesto que se trata de encontrar un equilibrio entre la posición de “protección” y la de “producción”. Encontrar un modo de gestión del medio natural que satisfaga a todos los actores implicados no es tarea fácil, como veremos en las páginas que siguen.

En este trabajo, procedente de un estudio sociológico realizado en el entorno natural del Parque de Peñalara, en la Sierra Norte de Madrid, presentamos esa compleja interrelación entre agricultura y medio ambiente a través de ópticas diferentes: por un lado, la mirada de los responsables de la preservación del entorno sobre la actividad ganadera, y por otro, su imagen inversa, es decir, la de los ganaderos sobre los responsables políticos.

Antecedentes

El medio ambiente es un dispositivo en la puesta en marcha de una nueva forma de desarrollo que afecta a todos los sectores, incluido el sector primario¹, y donde viene a promoverse una agricultura menos nociva y contaminante, así como el uso de técnicas de producción menos intensivas. La publicación del Libro Verde por la Comisión Europea en 1985 subraya la voluntad de sostener la actividad agraria en las zonas donde se considere indispensable para salvaguardar el entorno natural. Desde entonces esa voluntad se ha ido abriendo camino en el seno de la Política Agraria Común (PAC), adquiriendo cada vez más importancia en tanto que herramienta pactada para sostener un conjunto de ayudas directas a los agricultores. Ya la Reforma de la PAC de 1992 (reforma MacSharry) incorporaba el medio ambiente en las medidas de acompañamiento, dando opción al agricultor de ser primado por cumplir una serie de compromisos a favor de la protección del medio y la reducción de excedentes; se trataba de acciones cautelares con carácter preventivo.

Las sucesivas reformas fueron alargando dichos requisitos, llegando a la de 2003 (reforma Fischler), que instaura un pago único por uni-





dad de producción y lo vincula al cumplimiento de condiciones ambientales en las explotaciones y a la seguridad sanitaria en el ámbito de la producción de alimentos (Reglamento (CE) 1783/2003). El medio ambiente se convierte así en un condicionante categórico para la sociedad rural y, en particular, para los agricultores, ya que el no cumplimiento del código de “buenas prácticas”² sería penalizado restándoles subvenciones. El reciente enfoque de la política rural (Reglamento (CE) 1698/2005) da continuación a la voluntad de afianzar la coherencia de la agricultura con otras políticas europeas comunitarias, en particular con las de cohesión y medio ambiente, ampliando objetivos y restricciones dentro de un nuevo marco de desarrollo sostenible que alcanza también a la agricultura. Junto a las medidas llamadas agroambientales, la Unión Europea se ha dotado de una política de preservación de espacios sensibles al riesgo de pérdida de biodiversidad, fauna y flora a partir de la Directiva Hábitats (43/92), actualizada mediante la Red Natura 2000³. En este empeño por proteger el medio natural se entendería que la protección de la naturaleza y la protección de la agricultura son un mismo combate; sin embargo, la realidad está mostrando que las relaciones entre agricultura y medio ambiente son complejas, tal como podemos ver mediante las representaciones cruzadas de ganaderos y gestores del parque de Peñalara.

Una breve reseña sobre la figura de Parque Natural y su contexto

El Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara es una de las diez áreas prioritarias con categoría de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad de Madrid. Su preservación se

remonta a 1930, año en que se declaró “Sitio de Interés Nacional” por constituir el relieve más alpino de la Cordillera Central. Sobre esta figura gravita la preservación y conservación de un paisaje altamente espectacular, de gran riqueza en fauna y flora, en el que prevalecerá la conservación del espacio natural sobre el uso urbanístico.

En el año 2002 la Comunidad de Madrid aprobó un nuevo Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), por el que se proponía incorporar al parque otras actividades económicas a fin de crear empleo y riqueza en dicho territorio, entendiendo la nueva gestión como la aplicación de un modelo de desarrollo sostenible. Dicho PRUG se acompaña de recalificación del suelo, en particular para el desarrollo de las actividades turísticas, e impone restricciones a la actividad ganadera, provocando tensiones entre los lugareños y, por supuesto, entre los ganaderos, cuya actividad se ve afectada con esta nueva figura de conservación. Tal confrontación ha obligado a los gestores del parque, cuya competencia recae en la Consejería de Medio Ambiente, a emprender un proceso de negociación aún inconcluso.

Este territorio, hasta principios de los años 80, estuvo atrapado en el proceso demográfico, tan conocido en el ámbito rural español, de despoblación y envejecimiento de sus habitantes. No obstante, en las tres últimas décadas se ha producido una inversión en dicho proceso, debido al flujo creciente de segundas residencias y al constante desarrollo del sector turístico, que, junto a la construcción, han reemplazado a la ganadería y la explotación maderera, consideradas históricamente las actividades más relevantes de la zona.

En la actualidad, la ganadería (vacuno de carne principalmente) sigue siendo la actividad agraria más importante de todo el Valle del Lozoya, aunque la población que vive de la ganadería apenas representa un 10%, precediéndola el sector turístico y la construcción. Como en todas las zonas de montaña, la ganadería es una actividad difícil, ya que depende de las duras condiciones meteorológicas: en este caso, entre abril y octubre, el ganado vive en la montaña alimentándose de los pastos de las cumbres, y durante los cinco meses más fríos se protege en el fondo del valle, en terrenos del ayuntamiento considerados tradicionalmente “comunales”. Las exigencias del mercado han desplazado las razas autóctonas, y hoy lo que prevalece es un cruce serrano entre avileña y limousine, buen productor de carne, aunque con menor adaptabilidad al pastoreo que las razas autóctonas.

▼
En España, la práctica de la ganadería extensiva ha conformado algunos de los ecosistemas que hoy representan un patrimonio de conservación, es el caso de las dehesas extremeñas y también de muchos de los hoy reconocidos espacios naturales protegidos

La difícil armonía entre la actividad agraria y la preservación del medio ambiente

Muchos de los trabajos empíricos que han abordado la relación entre la actividad agraria y la preservación medioambiental concluyen que este vínculo no ha alcanzado la coherencia deseable en el actual marco socioeconómico. Señalan, además, que, más allá de un conflicto de competencias entre Administraciones, el sector agrario (agrícola y ganadero) identifica el medio ambiente como un freno al desarrollo de la agricultura, mientras que los ambientalistas reivindican una legislación más condicionante que limite los riesgos mayores en el entorno natural.

No obstante, el desarrollo normativo de la UE, especialmente las ayudas vinculadas al programa agroambiental, ha conseguido que, en el lapso de una década, la percepción que el agricultor tenía de la política europea en materia de agricultura y medio ambiente haya pasado de valorarla como “una política que provoca limitaciones y entorpece la actividad agraria” (Billaud y Pinton, 1996) a considerarla “un complemento de renta formando parte de la multifuncionalidad agraria” (Moyano y Velasco, 2004). No ha ocurrido lo mismo con la percepción de esa “otra política” de medio ambiente no canalizada a través de la PAC, e identificada por el agricultor con la imposición de restricciones a la actividad agraria sin compensaciones económicas, tal como veremos en las líneas que siguen (la letra en cursiva es parte de las respuestas directas de los entrevistados).

Imágenes desde la óptica medioambiental

En España, la práctica de la ganadería extensiva ha conformado algunos de los ecosistemas que hoy representan un patrimonio de conservación, es el caso de las dehesas extremeñas y también de muchos de los hoy reconocidos espacios naturales protegidos. Con todo, la confrontación actual entre ganadería y medio ambiente en el parque de Peñalara nos lleva a preguntarnos: ¿Qué lugar puede ocupar la ganadería como componente de la gestión de un territorio donde predomina la protección de la naturaleza? Si el parque ha convivido en armonía con el sistema ganadero hasta ahora, ¿qué es lo que ha venido a desestabilizar esta relación?

La incorporación de un ganado inadaptado

La Administración medioambiental crítica la pér-

didada de la manera tradicional de articular pastoreo y medio natural. Tradicionalmente, la ganadería extensiva de montaña tenía unos compromisos relativos al uso del territorio para no dañar los recursos del monte: estaban estipuladas las fechas de bajada y subida y principalmente los recorridos para el careo. Actualmente, se considera que el pastoreo es demasiado agresivo porque el tipo de ganado no es el adaptado para este espacio. En este sentido, los gestores de este espacio natural lamentan la pérdida de razas autóctonas, como la negra avileña, que eran totalmente compatibles con el mantenimiento de las cumbres por su aptitud al pastoreo, contrariamente a las nuevas variedades con aptitud más productiva, pero que “*por su obesidad no pueden entrar en todas partes y no son animales adaptados al careo*”. Con esta imagen, la autoridad medioambiental reprocha de negligente a la política agraria nacional ante la pérdida de las razas autóctonas, recordando que, al principio de los años ochenta, se incentivaba el desarrollo de las mismas⁴ y que, con la adhesión de España a la UE, se dejó de potenciar el ganado autóctono a favor de razas más productivas.

Junto a la falta de aptitud al careo de los cruces de negra avileña con limousine y charolaise, se reprende una nueva práctica que no entraba en el sistema tradicional, y es que, para mantener la aptitud cárnica de este ganado, hay que darles alimentos ricos en urea y sal, práctica que conlleva la formación de rodales (espacios abiertos donde los animales esperan los tacos de sal y concentrados de alimentos) por la elevada carga ganadera que estas zonas soportan en ciertos momentos, lo que desdice el calificativo de extensivo. El resultado de esta adaptación del ganadero a la demanda del mercado ha sido la incorporación a la Sierra de Madrid de un sistema paradójico que no se armonizaría con su entorno, pues, por un lado, el ganado fatiga aquellas áreas donde se concentra a la espera de alimento suplementario y, por otro, hay zonas pobladas de matorral que no les sirve de alimento porque su obesidad no les permite llegar. Con todo, esta crítica no es tanto hacia la actividad ganadera como una recurrencia al sistema instaurado por la política agraria española, que ha insistido en incitar la productividad, cuando en Europa se criticaba dicho modelo. Con esto se indica, de nuevo, una de las contradicciones del proceso de modernización, puesto que, en España, se aplicaba una política de extensificación y defensa de razas autóctonas que iba por delante de la PAC. En efecto, cuando los paí-

ses de Europa del norte y continental se disponen a “des-intensificar” utilizando como herramienta las medidas de acompañamiento, entre ellas las medidas agroambientales, en España se opta por intensificar hasta el mismo umbral que dichos países (Velasco, 2002). Ello explica la valoración que tienen los gestores de la Consejería de Medio Ambiente respecto a las medidas agroambientales, considerándolas como instrumentos que han servido para intensificar la actividad ganadera⁵ sin realmente sensibilizar al ganadero para incorporar prácticas menos nocivas con el entorno.

La necesidad de otro modo de gestión del territorio

La ordenación territorial se relaciona, a menudo, con conflictos y búsqueda de compromisos. El caso que nos ocupa no es una excepción; lo paradigmático es que sea la Consejería de Medio Ambiente la que lo desencadene. En estas cumbres, tradicionalmente la ganadería ha utilizado durante el verano los terrenos del monte público y en invierno los terrenos del ayuntamiento, considerados ambos por los ganaderos como “comunales”, ya que pertenecen a la entidad local y son aprovechados por los vecinos. Esta figura conlleva, además, el que dichos bienes queden fuera del comercio (Colom, 2005). La administración medioambiental del parque desearía cambiar esta situación, pero ante la dificultad jurídica ha optado por una serie de medidas dirigidas a un modelo de gestión de ordenación de pastos que incluye una revisión de la noción de “comunal”, provocando con ello la confrontación entre ganaderos a tiempo completo y ganaderos a tiempo parcial, que representan casi el 80%. Se trataría de convencer a los ayuntamientos de que sólo algunos ganaderos son merecedores de dichos pastos, de manera que el resto de los ganaderos (sin pastos) tendría que ir abandonando la actividad, reduciéndose así la carga ganadera al límite “necesario para la conservación del parque”.

Una segunda medida de gestión para reducir el número de reses en el monte (y el número de usuarios) es el aumento del precio de los pastos, con la intención de desalentar al pequeño ganadero, que considera esta medida como de presión sobre el territorio a favor de “aquellos ganaderos que quisieran crecer”, según los gestores del parque. La idea es que si los pastos valiesen más, los pequeños ganaderos dejarían de utilizarlos, abandonando con ello su actividad,

“porque no les compensa”. Implícitamente, esta medida supone que los pequeños ganaderos a tiempo parcial abandonarán la actividad y sus derechos actuales sobre los pastos. Dicha argumentación podría parecer irrefutable desde el punto de vista económico, pero no desde lo social, donde la literatura nos muestra que el desarrollo de muchas unidades agrarias pluriactivas está asociado a estrategias familiares con motivaciones diversas, y que estas estructuras familiares pueden incorporar parte de su renta exterior a la actividad ganadera (Jollivet, 1988).

Así, los agricultores pluriactivos, en este caso ganaderos, han mostrado una capacidad de resistencia que no tienen los llamados ATP al ser menos dependientes de la actividad agraria y más autónomos en la toma de decisiones. Desde la óptica del parque, es evidente que los pequeños ganaderos siguen manteniendo su actividad gracias a las ayudas y, principalmente, porque los pastos provenientes de las tierras comunales son relativamente baratos. Sin embargo, el abandono de la actividad ganadera no tiene como único significado la pérdida de una renta, sino que se les excluiría del beneficio de usar unos derechos sobre el territorio: el ganadero se arraiga a sus derechos sobre el territorio, pues arriesga en ello su actividad. Consecuentemente, la realidad no coincide con el “modelo ideal” creado por el parque, y la retirada de los ganaderos no evoluciona como se preveía.

¿Quién protege, qué se protege, quién paga?

Desde la Consejería de Medio Ambiente se insiste en la noción de “protección” frente a la de “producción”, lo que supone detenerse en este nuevo valor y preguntarse ¿qué es lo que se protege y de qué? Proteger significa resguardar de un perjuicio o peligro y, en este caso, ni el ganadero ni su actividad se sienten protegidos, bien al contrario. Así, desde la actividad ganadera, la “protección” es sinónimo de las limitaciones que introduce la Administración ambiental a favor de un disfrute de la sociedad urbana, obviando el trabajo de la población local. Para el ganadero, la acción de “proteger”, tal como se plantea desde la gestión medioambiental, implica no sólo un cambio en sus prácticas, sino una importante complejidad administrativa que no acepta fácilmente: cualquier cambio en sus instalaciones le supone solicitar permisos a varias Administraciones (Medio Ambiente, Agricultura, Patrimonio...), y una larga espera para llevar a cabo su proyecto de mejora de estructuras. En este contexto de sosteni-



bilidad, el ganadero debe aprender a articular la burocracia de diversos poderes públicos que, a su vez, tienen su propia idea sobre la protección del espacio.

Al significante de “protección” se suma también el aspecto “estético” del paraje, lo que se traduce en el compromiso de realizar las instalaciones o construcciones ganaderas en piedra y teja a fin de exhibir una sensibilidad y concordancia con el entorno natural. Esta adaptación *“al decorado que el parque quiere ofrecer a los visitantes”* se ve no sólo como una intrusión del exterior en el universo profesional del agricultor, sino como un valor añadido que no tiene contraprestaciones por parte de la Administración. Los ganaderos no están de acuerdo en ser simples “servidores del paisaje” sin compensación económica.

Compromisos y buenas prácticas

En el binomio agricultura-medio ambiente emerge una doble distinción respecto al segundo término. Los compromisos provenientes de las medidas agroambientales de la PAC son calificados por los agricultores de manera favorable por haber “auxiliado al ganadero”. Tras solventar la dificultad de los primeros años, gracias a la colaboración de veterinarios y de la Administración local, hoy dicen haberse adaptado y seguirlas adecuadamente. Estas medidas agroambientales les han permitido mejorar su renta, y con ello su calidad de vida. En la actualidad, dichas retribuciones representan la mitad de la renta agraria de sus explotaciones, y sin ellas el sector no podría mantenerse. Contrariamente, los compromisos que propone la Administración medioambiental (reducir la cabaña ganadera, la subida de los pastos, revisar sus derechos comunales...) les resultan más difíciles de cumplir porque no mejoran su activi-

dad ni aportan rentabilidad a la explotación; para el ganadero son obstáculos a su actividad.

Se trata de puntos de inflexión que precisa de negociaciones para solventarse. Si para el parque, una ganadería de “conservación ambiental” significa un coste cero en su gestión, para el ganadero esta medida significa una pérdida de derechos sobre el territorio y, consecuentemente, una reducción de renta. En este sentido, la gestión sobre este espacio natural se ve como una amenaza de futuro para gran número de ganaderos, al confrontar su actividad al interés de la población urbana. Se trata de un conflicto por el uso del territorio, donde el término medio ambiente se recubre de una gran polisemia, remitiendo tanto a espacio de concertación como a espacio de conflictos y confrontaciones por el uso de los recursos.

Al hilo de estas confrontaciones, algunas reflexiones

El Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara es el producto de una actividad humana cuya imagen actual es la de un espacio de tensiones y contradicciones donde se oponen los intereses de la sociedad urbana a los de la sociedad rural. Con la llegada de nuevos residentes por el boom de la ocupación de toda la Sierra Norte de Madrid, se están perdiendo las costumbres rurales de la zona. El habitante urbano actual no identifica la naturaleza con las labores rurales tradicionales, sino que busca un paisaje verde y diferente que le permita cambiar el ritmo cotidiano de la ciudad. La cuestión medioambiental responde a una demanda de la cultura urbana, por lo que no es de extrañar que los gestores del medio natural den prioridad a la actividad turística y de servicios en detrimento de la actividad agraria, una actividad que cada día tiene menos cabida en la extensa metrópoli de la Comunidad de Madrid.

En esta confrontación entre ganaderos y medio ambiente brotan dos representaciones en la manera de aprehender la cuestión medioambiental: una, reciente, incorporada a la Política Agraria Común y gestionada desde las Consejerías de Agricultura, y que se refiere a promover prácticas agrícolas no contaminantes para el medio ambiente; otra, más clásica y conservacionista, que, gestionada desde las Consejerías de Medio Ambiente, se ocupa de desarrollar una ordenación de dichos espacios con una visión menos agraria y más naturalista. Las políticas y competencias entre ambas Administraciones hasta ahora han estado separadas, lo que se re-

fleja a pie de campo. Para la Administración medioambiental, la ganadería es necesaria en el bosque, pero sólo por su utilidad para la conservación del mismo y la reproducción del ecosistema; no se la considera una actividad económica que tenga cabida de forma complementaria con el territorio.

Los ganaderos aceptan las medidas agro-ambientales, con mayor o menor grado, pero todos reconocen que, sin estas compensaciones, su renta no alcanzaría para seguir manteniendo su profesión. Ya están acostumbrados a seguir las normativas de Bruselas y saben que las ayudas dependen de dicho seguimiento, de cumplir con este pacto entre Administración y agricultor. Es más, los compromisos agroambientales no están registrados en el agricultor como referencia de conservación del medio ambiente (entorno), sino como una exigencia de la Administración, que, además, le remunera por ello.

Conclusiones

El agricultor debe formar parte del diseño y concepción de la preservación del espacio en el que habita, como un analista más de la realidad. Esto significa favorecer el debate y que se sienta implicado, puesto que, si han de ser signatarios de compromisos, tienen que comprender en qué están basados dichos contratos, es decir, que no los vean como imposiciones, sino como

pactos que los agricultores realizan con su entorno, la Administración y la sociedad.

En la actualidad, el principal condicionante para los ganaderos de la Sierra Norte de Madrid es la incertidumbre e inseguridad acerca de su futuro: “*saben que hoy están, pero no saben hasta cuándo*”. No son años fáciles para este sector: por un lado, pesa todavía la crisis de la EEB; por otro, se dicen abatidos ante las continuas reformas de la política agraria. ¿Cómo gestionar esta actividad a medio o largo plazo cuando apenas se están adaptando a unas normativas que ya son reemplazadas por otras? No es de extrañar que los jóvenes huyan de esta profesión buscando otras alternativas de trabajo más estables y menos duras.

En esta doble mirada en torno a la relación entre agricultura y medio ambiente han ido apareciendo algunas discrepancias. Entre ellas, los desacuerdos entre consejerías y administraciones por defender sus competencias, pero también por su diferente manera de abordar los temas medioambientales; hechos que son de orden pluridisciplinar se tratan con enfoques individualistas y sectoriales. La integración de las competencias de medio ambiente y agricultura en un solo ministerio dentro del gobierno Zapatero en esta segunda legislatura podría leerse como una aproximación al ejercicio de solventar las discrepancias que han existido entre departamentos a la hora de regular la actividad agraria y preservar el medio natural. ■

▼ Notas

¹ En 1997, el Tratado de Ámsterdam de la UE exige integrar la cuestión medioambiental en las diversas políticas y actividades comunitarias. La Cumbre de Cardiff (1998) siguió insistiendo sobre este punto, y el Consejo Europeo de Gotemburgo (2001) añadió la dimensión ambiental a las conclusiones del Consejo de Agricultura para el desarrollo sostenible de la PAC.

² Hasta entonces respetar las llamadas “buenas prácticas agrarias” era un requisito básico para acceder a las ayudas agro-ambientales, y cada comunidad autónoma tenía autoridad para definir sus prioridades: prohibición del laboreo a favor de pendiente, uso de las alternativas y rotaciones de cultivo adecuadas a cada territorio, utilización eficiente de los recursos hídricos, racionalización en el empleo de agroquímicos, etc. Proceder según las “buenas prácticas agrarias” lleva asociada una compensación al agricultor por prevenir la degradación del medio.

³ La Directiva Hábitats compromete a los Estados miembros de la UE a proteger ciertos espacios de interés comunitario denominados Zonas de Especial Conservación, que, junto con las Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPA), conforman la llamada red de espacios Natura 2000.

⁴ Se trata de la iniciativa que realizó la política nacional bajo el gobierno de UCD, bajo el programa de fomento a la ganadería extensiva de zonas de montaña (RD nº 464/1979, de 2 de febrero) con la intención de proteger las razas autóctonas.

⁵ En efecto, tradicionalmente la carga ganadera en estos parajes era de 0,4 vacas por ha de pasto, y en la actualidad es de 1,4 vacas por ha, es decir, 3,5 veces mayor; lo que le permite al ganadero tener más derechos en subvenciones.

⁶ En la actualidad, los ganaderos alquilan los pastos de las cumbres mediante contratos quinquenales; los últimos se han incrementado un 15% a pesar, según los propios ganaderos, de ser pastos bastante pobres para las necesidades nutricionales de las vacas, justificando así la implementación con pienso.

▼ Referencias bibliográficas

BILLAUD, J-P. y F. PINTON (1996), *Enquête sociologique sur les conditions de mise en place des mesures environnementales au sein de la Politique Agricole Commune*, Bruselas, Rapport national, CEE.
 COLOMPIAZUELO, E. (2005), “Los bienes comunales”, en J. González García (dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 1431-1478.

JOLLIVET, M. (1988), *Pour une agriculture diversifiée*, Paris, L'Harmattan.

MOYANO ESTRADA, E. y A. VELASCO ARRANZ (2004), “Nuevas agriculturas, nuevos agricultores”, en *La agricultura familiar en España 2004*, Fundación de Estudios Rurales, Madrid, p. 183-191.

VELASCO ARRANZ, A (2002), *Les contradictions de la modernisation en agriculture*, Paris, L'Harmattan.