

La superficie agraria como espacio protegido

Las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de la Red Natura 2000



Ana Carricondo
acarricondo@seo.org
Sociedad Española de
Ornitología
(SEO/BirdLife)

Seguramente la relación de la agricultura con el medio ambiente sea la más antigua, profunda, compleja y recíproca en comparación con la de otras actividades humanas. Bien es cierto que la expansión de la agricultura ha sido el mayor factor de transformación del paisaje natural de la historia (talas masivas, quemas, roturaciones, etc.), pero podría decirse que los sistemas agrarios tradicionales¹ de baja intensidad son en sí mismos un tipo de ecosistema particular que participa y depende de los recursos naturales y sus ciclos, a la vez que, actualmente, constituyen o complementan el hábitat de numerosas especies silvestres que han evolucionado con ellos.

Son, por tanto, muchos los elementos de esta interrelación que pueden ser tratados (algunos de ellos se recogen de hecho en otros apartados de esta publicación), pero parece obvio que la Sociedad Española de Ornitología (SEO) plantee aquí la situación de las aves que se desenvuelven en los medios agrarios, en general, y en las zonas designadas específicamente para su conservación (las llamadas ZEPA), en particular.

Las aves y la agricultura en España

Si por algo hay tantos aficionados a las aves, además de por su indiscutible belleza estética y sonora, es por la facilidad para observarlas en cualquier tiempo y lugar, incluidas las zonas agrarias. Por el contrario, aunque algunas son más generalistas, no cualquier ave se encuentra en cualquier sitio; además, su número dependerá de la calidad y cantidad de recursos que el medio le ofrece, y en este caso tampoco los sistemas agrarios son una excepción.

En concreto, en España, dado su carácter eminentemente rural, donde la actividad agraria cuenta con siglos de historia y ocupa (o más bien ocupaba) hasta un 80% del territorio (si se tienen en cuenta las superficies pastoreadas habitualmente), el aspecto de la mayoría de los paisajes está conformado, en mayor o menor grado, por los usos agrarios que se han desarrollado en la zona. Así, la mayoría de las especies usan en algún momento de su ciclo vital los espacios agrarios, y para muchas aves, que se alimentan o reproducen en cultivos y pastos, su conservación depende de un manejo favorable de los mismos.



Abubilla (autor: Juan Luis Muñoz).

▼
Sin que sea una clasificación exhaustiva ni excluyente, se pueden identificar diversos grupos de especies en cada tipo de cultivo

Sin que sea una clasificación exhaustiva ni excluyente, se pueden identificar diversos grupos de especies en cada tipo de cultivo. Por ejemplo, en los leñosos típicamente de secano (como olivares, viñedos o almendrales) son más frecuentes alcaudones, alzacolas, tórtolas, abubillas o mochuelos, también perdices y alcaravanes; albergando los olivares grandes bandos de zorzales en invernada. En otros leñosos, como los frutales (frutas de hueso, cítricos), se encuentran con facilidad verdecillos, carboneros, herretillos y oropéndolas. Por su parte, en cultivos herbáceos de secano y pastizales extensos son mayoritarias las especies de zonas abiertas, como alondras, calandrias, trigueros, codornices, aguiluchos o lechuzas. Otros sistemas minoritarios como las campiñas, donde se combinan pequeños pastos, huertos y frutales, salpicados de setos, emiten los sonidos de tarabillas, currucas o bisbitas, y los arrozales comparten avifauna con los humedales en los que se insertan, formada por garzas, garcillas y otras muchas aves acuáticas.

Pero quizás ningún agrosistema sea tan valioso para las aves (y la biodiversidad en general) como las dehesas, donde la combinación de pastizales, cultivos y arbolado abierto supone un hábitat tan diverso que casi cualquier especie puede encontrarse en él, incluidas algunas como el elanio, las grullas o las garcillas bueyeras.

Y son todas éstas sólo una pequeña muestra de las especies más comunes, sin contar con otros grupos como las carroñeras (vinculadas a sistemas algo más forestales, pero asociadas estrechamente a la ganadería extensiva) y las especies más amenazadas.

Por supuesto, las aves no son la única fauna presente en las superficies agrarias y, de hecho, otros grupos como los insectos polinizadores o la microfauna del suelo son imprescindibles para el buen funcionamiento del sistema productivo. No obstante, pueden contribuir también al equilibrio del sistema, como, por ejemplo, manteniendo las plagas potenciales (insectos o roedores) bajo control.

Además, gracias a su situación en una parte elevada de la cadena trófica y su mayor detectabilidad, constituyen un buen indicador del estado ambiental del hábitat en el que se desenvuelven, lo que es aplicable también a los sistemas agrarios. De hecho, esta función de indicador ha sido reconocida y respaldada por la propia Comisión Europea, que lo ha incorporado en el conjunto de indicadores de sostenibilidad global y de las políticas europeas de desarrollo rural.

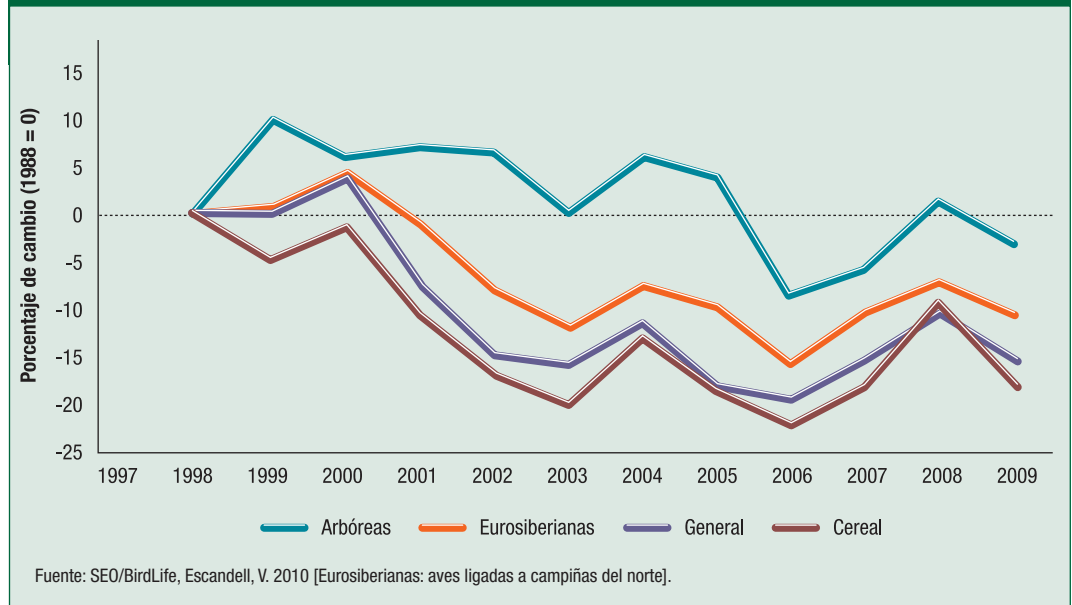
Precisamente, el estudio de las tendencias de las poblaciones de aves comunes que lleva a cabo SEO/BirdLife desde hace ya casi 15 años está permitiendo conocer también la situación de las especies ligadas a los medios agrarios. Como se puede ver en el gráfico 1, que presenta la evolución de las poblaciones agrupadas por grandes tipos de sistemas, la tendencia de todas ellas es negativa, presentando los valores más acusados el de las especies asociadas a cultivos herbáceos de cereal.

Este declive en las especies agrarias es, sin duda, un reflejo del deterioro de su hábitat, de una transformación con un alcance y a un ritmo mayor de lo que les permitiría adaptarse. Sin embargo, los cambios han ocurrido y están ocurriendo en dos direcciones. Por un lado, en las zonas más productivas y/o con condiciones socioeconómicas favorables, la agricultura ha seguido un proceso de intensificación, con la consiguiente reducción de elementos estructurales (linderos y ribazos, barbechos de larga duración, arbolado disperso, etc.) y un incremento en el uso de inputs (agua, fertilizantes, plaguicidas, herbicidas, etc.) o en la intensidad de las prácticas (labrados más frecuentes y profundos, desplazamiento temporal de las labores debido a su realización por empresas de servicios, etc.).

Por otro lado, por el contrario, en las regiones menos productivas o más desfavorecidas,

▼
Salvo en algunas zonas específicas donde la degradación ya es casi irreversible, una gran parte de la superficie con uso agrario aún presenta altos índices de biodiversidad o un alto valor natural

Gráfico 1



que por lo general son las que presentan un mayor valor ambiental debido al mantenimiento casi obligado de prácticas más extensivas, la escasa rentabilidad de las explotaciones en las condiciones de mercado actuales las está conduciendo al abandono, lo que supone (aparte de otros problemas ambientales como erosión o mayor riesgo de incendios) básicamente la matorralización de las superficies.

En ambos casos, la transformación se traduce mayoritariamente en simplificación y pérdida de calidad del hábitat agrario y, en consecuencia, en una pérdida de la biodiversidad vegetal y animal asociada (tanto silvestre como doméstica). Bien es cierto que, salvo en algunas zonas específicas donde la degradación ya es casi irreversible, una gran parte de la superficie con uso agrario aún presenta altos índices de biodiversidad o un alto valor natural² y que el establecimiento de medidas encaminadas a la conservación de estos sistemas debe ser un elemento clave para alcanzar el objetivo europeo de detener la pérdida de biodiversidad, al tiempo que contribuiría al desarrollo socioeconómico sostenible de amplias zonas rurales.

Las ZEPA agrarias

Sin embargo, en este contexto general de declive, algunas especies estrechamente vinculadas a los sistemas agrarios presentan una situación

más delicada, estando catalogadas como amenazadas, y que, por tanto, necesitan de medidas de protección o conservación específicas para evitar la desaparición de sus poblaciones en España, lo que, en muchos casos, significaría una reducción crítica de las europeas. De hecho, la mayor parte de las llamadas especies agroesteparias presentan en la península Ibérica, junto con las de algunos países del Este, las mayores concentraciones de Europa.

Según la información más actualizada, las que presentan un estado más preocupante entre estas especies son: el alcaudón chico (ligado a cultivos leñosos de secano del noreste), que tiene la categoría de “en peligro crítico”, y el grupo de las llamadas esteparias (relacionadas con los cultivos herbáceos y los pastizales), como la avutarda, el sisón, la ganga ibérica, la terrera, el aguilucho cenizo, el cernícalo primilla y la carraca, que tienen la categoría de “vulnerable”. Otras especies menos agrícolas, pero también asociadas a sistemas ganaderos extensivos en medios forestales y con una situación de amenaza, son el milano real (“en peligro”) y la cigüeña negra (“vulnerable”).

Más allá de la responsabilidad de tomar medidas que podrían derivarse de un planteamiento ético sobre las causas antrópicas de la situación de amenaza de estas y otras especies, es ya una obligación legal lo que hay detrás de las políticas de protección y conservación puestas en marcha.

Además de la legislación nacional, en el caso de la Red Natura 2000, son las Directivas europeas de Aves (79/409/CEE) y de Hábitats (92/43/CEE) las que establecen las bases para la designación de espacios protegidos. La principal diferencia de estos sitios de la Red Natura 2000 con los espacios naturales protegidos (ENP) convencionales (por ejemplo, los parques naturales) es que, mientras que el objetivo prioritario de los primeros es la conservación de especies o hábitats concretos, los ENP tienen un enfoque más amplio, dirigido al mantenimiento del carácter natural y la comunidad faunística y florística en su conjunto en zonas relativamente extensas.

En particular, la Directiva europea de Aves recoge un listado de especies para las que es necesario tomar medidas de conservación relativas a sus hábitats, lo que se traduce en la identificación de áreas relevantes y su designación como Zonas de Especial Protección para Aves (ZEPA), en las que realizar una gestión favorable para la conservación de las especies presentes en cada caso. Corresponde a los Estados miembros de la UE analizar la presencia de las especies listadas en su territorio, su situación y la designación y gestión de los espacios necesarios para su protección. El listado (que se ha ido actualizando desde su primera publicación) incluye todas las especies amenazadas citadas anteriormente, así como otras ligadas a los medios agrarios cuya situación en Europa presenta algún problema. Es lógico, por tanto, que los espacios designados en relación con este grupo de aves se ubiquen en superficies eminentemente agrarias.

Asimismo, dado el carácter altamente huma-

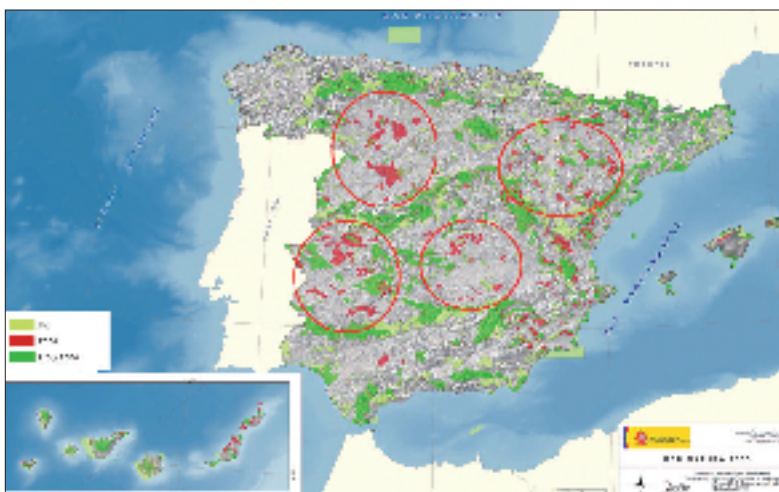
nizado de estas zonas, apenas suelen encontrarse en ellas otras especies que requieran de ambientes más naturales o hábitats de interés de conservación (salvo algunos pastizales naturales o las propias dehesas). Así, al mirar el mapa de la Red Natura 2000 en España, se puede ver que son las ZEPA más agrarias las únicas que no presentan solapamiento con otras figuras de protección (la otra parte de la Red Natura 2000: los LIC, o los ENP, que fueron los primeros en ser declarados también como LIC), aunque la actividad agraria esté también en el origen y conservación de la mayor parte de los paisajes de esos otros espacios.

Se puede comprobar además que este tipo de ZEPA abarca una extensa superficie y que se corresponden ampliamente con zonas típicas de cultivos de cereal de secano y pastizales secos y dehesas. Esto es algo coherente si se tiene en cuenta la representatividad de España para este tipo de sistemas en la UE.

En general, aunque su dimensión o importancia específica dependerá de las especies concretas presentes, los elementos clave a considerar se pueden resumir en los siguientes: linderos y otros parches de vegetación natural, rotaciones espaciales y temporales, diversidad de usos (cereal, leguminosas, oleaginosas y barbechos, así como pequeñas manchas de olivares, viñedos u otros leñosos de secano), ajuste de fechas de las labores, uso mínimo de agroquímicos y carga ganadera apropiada.

En cifras, de las más de 590 ZEPA designadas, unas 70 tienen un uso mayoritario agrícola, y suponen un total de más de 1,4 millones de hectáreas. Considerando también los espacios ocupados principalmente por pastizales (herbáceos y de matorral, no alpinos ni húmedos), estas cifras se elevan a unas 85 ZEPA y más de 1,7 millones de hectáreas, distribuidas en muchas de las comunidades autónomas, con especial relevancia en ambas Castillas y Extremadura. De manera más amplia, la superficie agraria (SAU) en el conjunto de los espacios de la Red Natura 2000 alcanza casi 5,5 millones de hectáreas (un 20% del total) y casi 10 millones si se incluyen los pastos arbustivos.

Y estos grandes números, lejos de interpretarse como una limitación adicional a las explotaciones agrarias, deberían (deben) ser tomados como un indicador del papel fundamental que ha jugado la agricultura en la conservación de la biodiversidad, especialmente de las aves esteparias. También deben ser considerados co-



Fuente: MARM 2009.

▼
Partiendo de los requerimientos de las especies, cuya conservación es la razón de ser de las ZEPA, la prioridad en la gestión de los espacios no es otra que conseguir el mantenimiento de estos sistemas agrarios tradicionales (en cuanto a las prácticas que los caracterizan) que han albergado y permitido la supervivencia de las aves hasta la fecha

mo un reconocimiento de esa función y de la oportunidad que este hecho puede suponer para contribuir a la viabilidad de unos sistemas poco competitivos, en términos clásicos de mercado, mediante las herramientas de apoyo apropiadas.

La gestión actual de los espacios naturales

Partiendo de los requerimientos de las especies, cuya conservación es la razón de ser de las ZEPA, la prioridad en la gestión de los espacios no es otra que conseguir el mantenimiento de estos sistemas agrarios tradicionales (en cuanto a las prácticas que los caracterizan) que han albergado y permitido la supervivencia de las aves hasta la fecha. Para ello es necesario hacer frente a los fenómenos de intensificación y abandono que pueden derivarse de la escasa viabilidad actual de estos sistemas y, por tanto, la clave será encontrar fórmulas eficaces para mejorar la rentabilidad de las explotaciones, a la vez que se garantiza el desarrollo de unas prácticas favorables en ellas.

Debe tenerse en cuenta que casi la totalidad de estos espacios se ubica sobre superficies privadas, de manera que, salvo en el caso de algunas acciones específicas imprescindibles, la estrategia más apropiada será conseguir que sean los propios actores de la zona los que se involucren en su gestión, mediante medidas que recompensen su función o potencien las oportunidades que ofrecen y generen así una percepción local positiva del espacio.

Es decir, la gestión de las ZEPA esteparias debería dirigirse mayoritariamente a través de medidas contractuales voluntarias para el apoyo a las explotaciones agrarias o el fomento de iniciativas privadas que contribuyan o aprovechen el mantenimiento de un hábitat favorable para las especies. Sin embargo, en zonas más críticas (como áreas de reproducción, por ejemplo)

o para evitar los impactos graves de potenciales transformaciones de los usos es también necesario que la Administración pública responsable ejecute directamente u obligue ciertas acciones o establezca las condiciones básicas para permitir (o no) el desarrollo de determinados proyectos o cambios. Sólo en este último caso, si las limitaciones u obligaciones establecidas suponen una pérdida de renta significativa o una desventaja competitiva tangible frente a otras explotaciones del entorno próximo, deberán definirse y otorgarse las pertinentes compensaciones.

En cualquier caso, la realidad actual de la gestión de las ZEPA esteparias, en cuanto a la obligación legal de su planificación, sigue siendo casi inexistente. Cabe pensar que la complejidad aparente de la gestión de este tipo de espacios, por ser superficies mayoritariamente privadas y por la cierta contradicción que las medidas necesarias presentan frente a las tendencias de las políticas agrarias generales, ha ido relegando la elaboración de los planes y la puesta en marcha de las correspondientes herramientas. Ello es aún más grave en el caso de las ZEPA esteparias que no disponen ni siquiera de los posibles instrumentos de gestión de los espacios naturales protegidos existentes sobre los que se solapan gran parte de los demás sitios de Natura 2000.

Esta situación de falta de directrices homogéneas o un marco claro de actuación ha dado lugar hasta ahora a distintos problemas. Por un lado, las poblaciones locales han desarrollado una comprensible percepción negativa de estos espacios ante la incertidumbre de sus implicaciones. Por su parte, los gestores o departamentos responsables de la gestión, ante la ausencia de referencias concretas, han aplicado criterios diversos y limitaciones desproporcionadas o innecesarias. Esto último, unido a la imposibilidad de poner en marcha ciertas ayudas ya disponibles en los reglamentos de desarrollo rural, por no disponer de planes de gestión, ha contribuido también al malestar social.

No obstante, sí se han desarrollado hasta ahora diversos proyectos para la recuperación y conservación de las especies en varias ZEPA, con resultados muy positivos en algunos de ellos (como Villafáfila, en Castilla y León, o varias zonas esteparias en Madrid). Además, los programas agroambientales han ido incorporando medidas dirigidas a los sistemas agrarios de cereal de secano y las especies esteparias, contando ya casi todas las comunidades autónomas donde son



Bando de avutardas macho en campo de cereal (Autor: Gabi Sierra).



relevantes con esquemas de este tipo en el periodo actual.

Sin negar el avance que supone la disponibilidad de este tipo de esquemas, dadas las condiciones establecidas por la Comisión Europea para el cálculo de la ayudas, siguen siendo poco atractivas o insuficientes para garantizar los objetivos de conservación de las ZEPA. En gran medida, se pretende simplemente mantener modelos de gestión agraria ya existentes, pero en situación crítica, de manera que la fórmula de costes adicionales y lucro cesante para el establecimiento de los importes impide ofrecer ayudas interesantes que incorporen el coste de oportunidad o el lucro ambiental cesante potencial.

Así, a muchos agricultores no les compensa entrar en unas medidas que les suponen controles y gestiones administrativas adicionales sin que les reporten beneficios económicos significativos. Bien es cierto que precisamente esas prácticas tradicionales conllevan una gestión más sostenible de las explotaciones, que favorecen el mantenimiento de la capacidad productiva de la tierra e incluso suponen unos costes menores, pero las exigencias y la velocidad del mercado actual hacen que estas consideraciones pierdan relevancia en la rentabilidad a corto plazo.

Ante esta situación, y puesto que en teoría las medidas agroambientales pueden constituir una buena herramienta de gestión de las ZEPA, la organización SEO/BirdLife está desarrollando un proyecto de evaluación ambiental y socioeconómica de los esquemas actuales, con el objetivo de obtener información que oriente la mejora de su diseño y/o aplicación y contribuir así a

mejorar sus resultados tanto para la conservación de las especies como para constituir una alternativa viable e interesante para los agricultores.

Conclusiones y expectativas de futuro

En los próximos años, el marco de gestión de los espacios Natura 2000 presentará algunos cambios. En el ámbito europeo, la Comisión Europea apostó por la opción integrada para la financiación de la red y puso a disposición medidas específicas en los correspondientes reglamentos. No obstante, la rigidez del cuadro financiero hasta el siguiente periodo de programación europea después de 2013 y la reticencia general a hacer modificaciones en los distintos programas ya aprobados por parte de los Estados miembros limitarán la puesta en marcha de nuevas medidas de apoyo económico para la gestión de los espacios.

En cualquier caso, las medidas agroambientales en marcha, las inversiones procedentes de los fondos estructurales y los potenciales proyectos LIFE (único fondo europeo específico para la conservación de la naturaleza) seguirán jugando un papel fundamental.

Sin embargo, lo más relevante tendrá lugar a nivel nacional. Las dos leyes aprobadas a finales de 2007, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (45/2007) y del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (42/2007), establecieron nuevas directrices y oportunidades en relación con la Red Natura 2000. En primer lugar, la Ley de Patri-

monio Natural determina la obligación de elaborar y aprobar antes de 2011 los Planes de Gestión de los espacios. Esto es muy importante para hacer frente a la situación de indefinición e incertidumbre actual, además de a los retrasos respecto de las obligaciones en el contexto europeo. Asimismo, la existencia de dichos planes permitirá poner en marcha algunas medidas ya disponibles (como las ayudas Natura 2000 del Reglamento de Desarrollo Rural).

En segundo lugar, la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural incluyó la pertenencia a la Red Natura 2000 como un criterio de prioridad para la asignación de fondos y ejecución de actuaciones. Así, los primeros planes de zonas que se elaboren en aplicación de esta ley supondrán un apoyo adicional a estos espacios para avanzar hacia la compatibilización del desarrollo socioeconómico y la conservación de la naturaleza.

En un horizonte más lejano, tanto la PAC como el presupuesto europeo en su conjunto sufrirán una reforma de gran calado, en la que se espera que cobren importancia aspectos como

los bienes públicos y los servicios ambientales producidos por la actividad agraria. En este sentido, la Red Natura 2000, como apuesta europea para la conservación de sus paisajes naturales y culturales característicos, ocupará un lugar entre los elementos clave del debate.

España, como país que aporta la mayor superficie relativa a la Red Natura 2000, parte en este escenario con una gran responsabilidad, sí, pero también con una gran ventaja y expectativas de futuro para unos sistemas agrarios que, salvo excepciones, no podrían competir en un mercado global en términos convencionales de optimización de la producción.

Por supuesto, la viabilidad social de la agricultura y del medio rural, en general, depende de muchos otros factores que deben ser incluidos en otras políticas más allá de la agraria o la de protección del medio ambiente. Pero, precisamente, la pertenencia a la Red Natura 2000 puede servir para hacer visible un gran número de zonas que, en gran medida, no habían recibido consideración alguna en anteriores políticas de desarrollo. ■

▼ Notas

¹ El término "tradicional" es un tanto impreciso y no siempre es sinónimo de valores positivos desde un punto de vista ambiental. No obstante, en este texto se pretende utilizar como adjetivo sintético de un modelo de agricultura, heredero de épocas anteriores a la generalización de la tecnología y química agrarias (ocurrida a partir de la segunda mitad del siglo XX), que mantiene bajos niveles de intensidad en cuanto a las labores mecanizadas y el uso de agroquímicos, y presenta parcelas relativamente pequeñas y superficies significativas de vegetación natural u otros elementos no productivos (ribazos, linderos, barbechos de larga duración, arbolado aislado, muretes, etc.).

² Actualmente, después de que la Comisión Europea introdujera el concepto de los Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural en la política de desarrollo rural, se está trabajando para caracterizar estos sistemas en España y establecer las correspondientes medidas de apoyo para su conservación (y potencial expansión). Un paisaje en mosaico y la presencia de vegetación natural o de especies de interés para la conservación son los principales criterios a considerar. Los primeros trabajos realizados estiman valores de más de 20 millones de hectáreas o del 55% de la superficie agraria (no sólo SAU) de España.

MÁS INFORMACIÓN:

- *Medidas para la conservación de aves ligadas a medios agrarios*. SEO/BirdLife, 2007.
- *Directrices para la redacción de planes de gestión de las Zonas de Especial Protección para las Aves*. SEO/BirdLife, 2009. (Ambos disponibles en pdf en www.seo.org).