



WWF/Adena
CAMPAÑA 2000
por un PLANETA VIVO

Número monográfico
Primavera 1999

Hábitats 2000

Boletín Informativo sobre la Directiva de Hábitats en España
Publicación de WWF/Adena subvencionada por la Comunidad Europea y el Ministerio de Medio Ambiente

Hábitats para la vida

Natura 2000: oportunidades y obstáculos

En muchos países de la UE, las autoridades están por fin abriendo los ojos al desafío que supone la Directiva Hábitat y empezando a buscar las vías para el cumplimiento de sus objetivos. El presente informe examina los instrumentos de la política de la UE que ofrecen oportunidades a las autoridades nacionales y regionales

para el establecimiento y conservación de Natura 2000, así como para promover objetivos más amplios dentro de la Directiva Hábitat. El informe también pone de manifiesto ciertos obstáculos clave presentes tanto en la política de la UE como en la de los Estados miembros, que deben ser superados si se quieren alcanzar los objetivos de la Directiva de una forma eficaz.

WWF/Manuel Fernández



► Los fondos agrarios de la UE pueden utilizarse para financiar acciones de conservación.

Contenidos:

1. La Directiva Hábitat: un compromiso para conservar la naturaleza.
2. La naturaleza de la red Natura 2000.
3. Las necesidades de la red Natura 2000.
 - 3.1. Protección y conservación de la Red.
 - 3.2. Más allá de la conservación y hacia un desarrollo sostenible.
4. Oportunidades ofrecidas por las diferentes políticas para apoyar la Directiva Hábitats.
5. Las nuevas oportunidades de Agenda 2000.
 - 5.1. Fines generales de los Fondos Estructurales.
 - 5.2. Nuevas oportunidades dentro de los Fondos Estructurales.
 - 5.3. Desarrollo rural y Política Agraria Comunitaria.
6. Obstáculos a la Directiva Hábitats
 - 6.1. Una desequilibrada asignación de recursos financieros.
 - 6.2. El papel de las administraciones nacionales y regionales
 - 6.3. Obstáculos presentados por otras políticas
7. Conclusiones.
8. Recomendaciones.

1. La Directiva Hábitat: un compromiso para conservar la naturaleza

Con la aprobación de la Directiva Hábitat¹ en 1992, los gobiernos de la Comunidad Europea se comprometieron a la creación de la red ecológica *Natura 2000*, con el objetivo de conservar una extensa variedad de hábitats y especies europeos. Al dar este paso, ponían en marcha lo que puede ser la iniciativa más importante para la conservación de la naturaleza en la historia de Europa.

La Red *Natura 2000* estará integrada por Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAs), designadas por la Directiva Aves² y Zonas Especiales de Conservación (ZECs), que serán designadas con el propósito de conservar los hábitats y especies recogidos en la Directiva Hábitat.

Sin embargo, la Directiva Hábitat reconoce que una conservación efectiva de la naturaleza no puede limitarse a las zonas de la Red *Natura 2000*. Así, en el Artículo 12, los Estados miembros se comprometen a la «protección rigurosa» en todo el territorio de una gran variedad de «especies de interés comunitario» recogidas en el Anexo IV, así como de sus lugares de descanso y reproducción. Además, el Artículo 10 de la Directiva anima a los Estados miembros a mantener elementos del paisaje (setos, arroyos, vías pecuarias, estanques, etc.) que actúan como corredores ecológicos y puntos de enlace para la vida silvestre.

Esos compromisos suponen un gran desafío para las autoridades de los Estados miembros aunque, muchos de ellos han demostrado, de momento, su incapacidad para afrontarlo. Así, el proceso para la designación de ZEPAs está aún lejos de completarse, 20 años después de la aprobación de la Directiva Aves. Igualmente, la propuesta, selección y puesta en marcha de la protección de las ZECs, que debía haberse completado en junio de 1998, están muy retrasadas debido a que la mayoría de los gobiernos han afrontado la tarea con una gran escasez de planificación, recursos y voluntad. Así mismo, varios Estados miembros (entre ellos España) no han traspuesto

¹ Directiva 92/43/CEE de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

² Directiva 79/409/CEE de 2 de abril de 1979 relativa a la conservación de las aves silvestres.

plenamente la protección global de las especies del Anexo IV, requerida a partir de 1994 por el artículo 12.

Además de todo ello, las dudas sobre las implicaciones económicas de *Natura 2000* (por ejemplo, la cuestión de si los propietarios deben ser compensados por las restricciones en sus actividades), combinadas con la falta de entendimiento sobre quién debe pagar los costes de conservación, parecen haber sido la causa de que algunas autoridades nacionales y regionales hayan puesto el freno a la proposición de los lugares *Natura 2000*.

En cualquier caso, el calendario establecido por la Directiva Hábitats sigue siendo legalmente obligatorio, por ello en los meses venideros los Estados miembros deben aprobar junto con la Comisión Europea una lista de Lugares de Importancia Comunitaria (LICs) y declararlos Zonas Especiales de Conservación. Las responsabilidades de los Estados miembros respecto a estos lugares se establecen en dos fases:

— Primero, y tan pronto como se hayan aprobado como LICs (supuestamente antes de junio de 1998), protegerlos contra el deterioro de los hábitats y perjuicios a las especies por los que han sido propuestos.

— Segundo, una vez que se hayan declarado como ZECs (para junio de

2004 a más tardar) tomar las medidas de gestión y conservación necesarias para mantener (o recuperar) en un «estado de conservación favorable» sus hábitats y especies (ver Cuadro 1).

WWF/Isaac Vega



► La aprobación de los LICs macaronésicos ha sido parado por los gobiernos canario y español desde hace varios meses, dejando muchos lugares sin la protección de la Directiva Hábitats.

2. La naturaleza de la Red *Natura 2000*

La Red ecológica europea será extremadamente variada. Los lugares *Natura 2000* irán desde alta mar (hábitat de delfines y focas, por ejemplo) hasta cumbres de montaña. Se incluirán hábitats tales como bosques, pastizales, ríos y turberas, por citar sólo algunos.

Cabe esperar que el tamaño de las zonas *Natura 2000* varíe en gran medida, dependiendo de factores tales como los hábitats y especies presentes en ellos, sus particulares exigencias de conservación y de los usos del suelo existentes. Algunos lugares *Natura 2000* serán pequeños (una o dos

Cuadro 1.

Estado de conservación favorable según la Directiva Hábitats (Artículo 1)

El «estado de conservación» de un hábitat se considerará «favorable» cuando:

- su área de distribución natural sea estable o se amplíe, y
- la estructura y las funciones esenciales para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo, y
- el estado de conservación de sus especies típicas sea favorable.

El «estado de conservación» de una especie se considerará «favorable» cuando:

- la dinámica de sus poblaciones indique que a largo plazo pueda seguir siendo un elemento vital de los hábitats naturales donde vive, y
- su área de distribución natural no se esté reduciendo ni amenace con reducirse, y
- exista y siga existiendo suficiente hábitat para mantener sus poblaciones a largo plazo.

WWF/J. Bartolomé

hectáreas) y se dedicarán principal o exclusivamente a la conservación de la vida silvestre, tal como sucede en la mayoría de las reservas naturales. En el otro extremo habrá zonas de más de 1.000 Km², donde la conservación debe ser integrada con los diversos usos del suelo, tales como agricultura, silvicultura, caza, infraestructuras de transportes y urbanización.

Estas diferencias en el tamaño de lugares de *Natura 2000* reflejan, hasta cierto punto, lo variopinto de las regiones europeas. No es de extrañar, pues, que el tamaño medio de ZEPA en España (195 Ha), país de grandes áreas rurales con sistemas de explotación extensiva que frecuentemente poseen un alto valor natural, sea mucho mayor que en Alemania (24 Ha), donde la explotación del suelo y recursos es más intensiva y los hábitats están mucho más fragmentados.

Sin embargo, parece que la diferencia de actitud entre unos gobiernos y otros está teniendo también una influencia determinante en el desarrollo de *Natura 2000*. En Italia y Francia, por ejemplo, el tamaño medio de los lugares propuestos como LICs es menos de 20 Ha, mientras que en Austria es de 120 y en Portugal de 187. Parece, pues, que algunos gobiernos creen, al igual que WWF, que la conservación de la naturaleza puede y debe integrarse con el desarrollo socioeconómico y por ello están preparados para designar grandes áreas como *Natura 2000*, que pueden llegar a convertirse en modelos de desarrollo sostenible (ver Cuadro 2). Otros gobiernos parecen tener una visión más «miope» de las ZECs y ZEPAs, viéndolas tan sólo como pequeños enclaves protegidos.

Gran parte de la red *Natura 2000* estará sometida directamente a la influencia de la actividad humana. Las ZECs más extensas generalmente incluirán una alta proporción de tierras dedicadas a aprovechamientos económicos, ya sean públicas o privadas. Aún en el caso de zonas pequeñas pueden existir algunas actividades agrícolas o forestales o incluso ser las actividades predominantes.

En ciertos casos, esas actividades pueden beneficiar la biodiversidad. En un continente donde sobreviven pocas zonas inalteradas por el hombre, los hábitats seminaturales resultantes de la intervención humana son de gran importancia. Este hecho se refleja en la lista de hábitats recogidos en la Directiva Hábitats para su inclusión en *Natura 2000*. Por ejemplo, se incluyen



► Los lugares que conformarán la red *Natura 2000* se están definiendo actualmente. La lista de la región alpina puede ser la primera en completarse a falta de acuerdo sobre la macaronésica.

diecisiete tipos diferentes de vegetación herbácea, muchos de los cuales son actualmente mantenidos con ganadería extensiva, tales como los pastos alpinos, las dehesas y los prados de siega. Otras formas de explotación agraria proporcionan hábitats esenciales para la conservación de especies de *Natura 2000*. Las zonas esteparias de la Península Ibérica con sus características comunidades de aves son un buen ejemplo.

Así, al estar muchos de esos hábitats profundamente asociados con el uso humano de la tierra y otros recursos, es precisamente por ello por lo que también son extremadamente vulnerables a los cambios realizados en esa explotación. En muchas regiones de Europa, particularmente en zonas del sur, centro y este; la intensificación agraria y forestal continúa apareciendo como una de las mayores amenazas

para hábitats y especies. Al mismo tiempo, en algunas de las áreas más marginales, el abandono de los usos tradicionales del suelo puede dar como resultado la pérdida de valiosos hábitats, particularmente de formaciones herbáceas o ciertos tipos de matorrales.

Es tal la estrecha relación entre los 198 tipos de hábitats del Anexo I de la Directiva y las actividades agrarias y forestales, que un estudio³ ha puesto de manifiesto que más de la tercera parte (75) podría verse negativamente afectada en el caso de una intensificación de las actividades agrarias, y que 57 de ellos se verían afectados por una intensificación en la explotación forestal.

En cualquier caso, sean las zonas *Natura 2000* pequeñas o grandes, la explotación de los recursos naturales, tanto dentro como fuera de la Red, tendrán una influencia decisiva en la conservación de las áreas designadas, así como en los hábitats y especies que la Directiva Hábitats se propone conservar, debido a impactos como la contaminación, fragmentación de hábitats, perturbación de flora y fauna, etc. Todo ello debe tenerse en cuenta a la hora de gestionar cada zona *Natura 2000* o al desarrollar estrategias efectivas para asegurar «el estado de conservación favorable» que la Directiva Hábitats exige para todos los hábitats y especies de interés comunitario de los Anexos I, II, IV y V.

³ Ostermann, O.P. 1998. *The need for management of nature conservation sites designated under Natura 2000. Journal of Applied Ecology* 35.

Cuadro 2.

¿Qué queremos decir con «desarrollo sostenible»?

El Artículo 6 del Tratado de Amsterdam de la UE establece que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán ser integradas en la elaboración y aplicación de las políticas y actividades comunitarias... especialmente con vistas al fomento de un desarrollo sostenible».

El significado del término «desarrollo sostenible» varía según se ponga mayor o menor énfasis en la sostenibilidad social, en la económica o bien en la medioambiental. De hecho, a cada uno de estos aspectos debe dársele idéntica importancia, como se refleja en esta definición de WWF/Adena:

«Desarrollo sostenible significa mejorar la calidad de la vida humana de forma que no sobrepase la capacidad de los ecosistemas».

El estado de conservación de los hábitats y especies más vulnerables en el territorio de la UE nos proporciona un buen indicador sobre si nuestro modelo de desarrollo es verdaderamente sostenible.

Mediante la identificación de esos hábitats y especies y el establecimiento de su «estado de conservación favorable» como objetivo principal; la Directiva Hábitats establece una firme base para el desarrollo sostenible en el territorio de la UE.

Cuadro 3.

En España, 37 de los 59 lugares propuestos por WWF/Adena para la conservación del lince ibérico dentro de la red Natura 2000 están actualmente amenazados por obras. Los casos más preocupantes se resumen a continuación

Proyecto	Poblaciones y corredores afectados	Situación actual
Desdoble de la carretera Benavente-Sevilla.	Aisla del resto de la península a las poblaciones más occidentales: Sierra de Gata, San Pedro y Sierra Morena Occidental.	En el plan director de infraestructuras 1997-2007.
Autovía Talavera-Ciudad Real-Valdepeñas.	Separa Villuercas y áreas próximas de Guadiana y Puerto Lápice, además de partir por la mitad estas dos.	Incluida en el II plan de Carreteras de Castilla La Mancha (trazado definitivo no concretado).
Autovía Almonte-Matalascañas.	Separa la población de Moguer del resto de Doñana.	Carece de estudio de impacto ambiental y se financiará con fondos del Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana (UE).
Embalse de La Breña II (río Guadiato).	Inunda gran parte del área de la población de Bembézar, aislando Sierra Morena Central de la Oriental.	Declaración de Impacto ambiental positiva del MIMAM y visto bueno de la Junta de Andalucía a pesar de inundar el Parque Natural de Hornachuelos.
Embalse de Melonares (río Viar).	Inunda la mayor parte del área de la población de Viar, aislando Sierra Morena Central de la Occidental.	Declaración de impacto condicionada a ser la única alternativa viable para abastecer Sevilla.
Embalse de Iruña (ríos Águeda y Mayas).	Al inundar la parte más occidental de Gata aísla las poblaciones occidentales de Gata de las orientales.	Obras en curso.

3. Las necesidades de la Red Natura 2000

3.1. Protección y conservación de la Red

La protección de las zonas Natura 2000 del «deterioro de los hábitats... así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de la zona»⁴, representa un primer paso vital en la consecución de su conservación. Un Estado miembro sólo puede permitir que se lleve a cabo un proyecto que implique perjuicios para una de estas zonas por «razones imperiosas de interés público de primer orden» y, en este caso, se tomarán medidas compensatorias para «garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida» (por ejemplo, restauración de hábitats)⁵.

Es esencial que los gobiernos, la Comisión Europea y el Tribunal Europeo tomen seriamente esta disposición en contra de permitir el daño o deterioro de las zonas Natura 2000, a no ser que se den circunstancias muy excepcionales. Si, por el contrario,

empieza a asumirse que prácticamente cualquier nueva carretera, embalse u otro tipo de proyecto se justifica por «razones imperiosas de interés público de primer orden», entonces la red Natura 2000 perderá su valor como herramienta para la conservación de la biodiversidad en Europa.

Una vez que una ZEC sea designada como tal, el Estado miembro deberá establecer todas aquellas medidas necesarias para mantener en «un estado de conservación favorable» los hábitats y especies por los que ha

sido designado (deberán llevarse a cabo medidas de restauración si fuesen necesarias para alcanzar dicho estado). La Directiva Hábitats da una definición general de lo que es «estado de conservación favorable», pero corresponde a las autoridades nacionales llevar a cabo el seguimiento del estado de cada hábitat y especie y demostrar que se está logrando tan fundamental objetivo de la Directiva.

La Directiva Hábitats no especifica qué medidas de conservación deben adoptarse en las zonas Natura 2000 para conseguir este objetivo, aunque el Artículo 6 señala el desarrollo de planes de gestión adecuados como claro punto de partida. Como mínimo, los planes de gestión de Natura 2000 deberán establecer las estrategias de conservación de hábitats y especies presentes en cada lugar, incluyendo objetivos claros y las medidas para conseguirlos. Lógicamente, se deja en manos de los gobiernos nacionales o regionales, con la participación de la población local y otros grupos implicados, el desarrollo de mecanismos apropiados para la consecución de los fines de la Directiva Hábitats de una forma eficaz. Dada la diversidad de las regiones de Europa y de la tradición política y legal, la variedad en las medidas seleccionadas está asegurada.

WWF/Jorge Sierra



► Natura 2000 es quizás la última esperanza para salvar el Lince ibérico.

⁴ Directiva Hábitats, Artículo 6, 2.

⁵ Directiva Hábitats, Artículo 6, 4.

3.2. Más allá de la conservación y hacia un desarrollo sostenible

En cualquier caso, las zonas *Natura 2000* requerirán mucho más que el mero diseño de planes de gestión y mecanismos para la protección y conservación de hábitats y especies. Estas áreas necesitan un acercamiento ambicioso y visionario, en el que las necesidades sociales y económicas de la población local sean tenidas plenamente en cuenta.

La designación de una zona como *Natura 2000* no debe conllevar una prohibición total de nuevas actividades, siempre que se demuestre que éstas son medioambientalmente sostenibles y no afectan negativamente a la integridad de la zona en cuestión, o al estado de conservación favorable de los hábitats y especies presentes. De hecho, la inversión en desarrollo socioeconómico se hace urgente en muchos lugares de la Red *Natura 2000* en algunas de las regiones más marginales de la UE, donde el abandono de las zonas rurales y el desempleo representan verdaderos problemas sociales.

Natura 2000 debe ser vista como una oportunidad de promover nuevos modelos de desarrollo, que estén contruidos sobre valores naturales más que sobre su degradación, y que sean capaces de hacer que la población local se beneficie de esta Red. El fin del desarrollo debe ser mejorar la vida de la población que vive en esas zonas mientras que se mantienen o mejoran sus valores naturales en beneficio de la sociedad en general y no sólo para facilitar que la gente pueda atravesarlas más rápidamente en sus coches.

La Tabla 1 nos proporciona una visión general de las medidas que será necesario adoptar en las zonas *Natura 2000* para promover esa nueva visión, e identifica los instrumentos y fondos de la UE que pueden utilizarse (y que a veces se han utilizado) en cada caso. La Tabla 3 da una información más detallada sobre cada uno de esos instrumentos y fondos. También en este informe se habla más delante de las potenciales nuevas oportunidades derivadas de propuestas de la Comisión en el marco del proceso de reforma «Agenda 2000».

Los desafíos que la Directiva Hábitat supone son considerables. El preámbulo de la Directiva señala, que en el territorio de la UE «los hábitats naturales siguen degradándose y que

un número creciente de especies silvestres están gravemente amenazadas», situación confirmada por el informe «Dobris» de la Agencia Europea de Medio Ambiente⁶, pues sugiere que algo anda mal en muchos de nuestros actuales modelos de explotación. Consecuentemente, para conseguir los objetivos de conservación de la Directiva, la mera designación de las zonas *Natura 2000* y seguir

«haciendo las cosas como siempre» no será suficiente. Así, tanto dentro de muchas zonas como en el resto del territorio, deberán tomarse medidas para cambiar los actuales sistemas de explotación agraria y forestal, de ríos y mares, transporte, etc.; para así hacerlos compatibles con la conservación de los hábitats y especies.

La magnitud del cambio requerido dependerá del lugar en cuestión. En

Tabla 1.

Resumen de las acciones necesarias en las zonas *Natura 2000* y posibles instrumentos Comunitarios de financiación y apoyo

Acciones	Posibles instrumentos de financiación y apoyo
<i>Protección de hábitats y especies mediante la evaluación de todos los proyectos y programas que podrían afectar al lugar.</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Controles más estrictos para las zonas <i>Natura 2000</i> en la aplicación de la Directiva sobre la Evaluación de Impacto Ambiental. – FSE en la formación de guardas (mayor vigilancia y creación de empleo).
<i>Seguimiento de la distribución y del estado de conservación de hábitats y especies y de las interacciones con los actuales y potenciales usos de suelo, etc.</i>	<ul style="list-style-type: none"> – El Fondo de Cohesión puede financiar estudios al 100%. – El IFOP puede financiar estudios. – LIFE ha sido utilizado para hacer inventarios de hábitats y especies, pero no para investigación básica. – FEDER ha financiado cartografías de hábitats a nivel local (en Grecia).
<i>Planes de gestión con objetivos bien definidos, y con mecanismos de conservación consensuados con la población local.</i>	<ul style="list-style-type: none"> – LIFE ha financiado planes de gestión en LICs del Reino Unido y Francia. – IFOP y PESCA en planes de gestión de reservas marinas en España. – El Fondo de Cohesión podría utilizarse. – FEDER ha financiado planes de gestión de especies en Grecia.
<i>Medidas y proyectos concretos para la conservación y restauración de hábitats y de especies.</i>	<ul style="list-style-type: none"> – LIFE–Naturaleza existe para promover tales medidas. – El programa agroambiental de la PAC. – Ayudas forestales de la PAC (para reforestación y mejora de bosques).
<i>Adaptación de los usos actuales a las necesidades de conservación de hábitats y especies: restricciones legales, incentivos, contratos de gestión, indemnizaciones, etc.</i>	<ul style="list-style-type: none"> – El programa agroambiental de la PAC. – Indemnizaciones compensatorias de la PAC en zonas desfavorecidas, adaptadas a los requerimientos ambientales. – Ayudas forestales de la PAC (para reforestación y mejora de bosques). – Exigir requerimientos ambientales a todas las ayudas y subvenciones de la PAC.
<i>Servicios de extensión y de formación dirigidos a agricultores, propietarios forestales, cazadores, pescadores, etc.</i>	<ul style="list-style-type: none"> – El programa agroambiental de la PAC incluye formación. – Los programas forestales de la PAC pueden incluir la extensión y la sensibilización. – IFOP y PESCA para medidas dirigidas a los pescadores. – FSE financia todo tipo de formación.
<i>Divulgación de <i>Natura 2000</i></i>	<ul style="list-style-type: none"> – FEDER y el Fondo de Cohesión pueden financiar centros de divulgación. – IFOP incluye una provisión para proyectos de demostración y divulgación. – FSE puede financiar la divulgación relacionada con el empleo.
<i>Un ordenamiento del territorio que tenga en cuenta <i>Natura 2000</i> y las especies del Anexo IV.</i>	<ul style="list-style-type: none"> – FEDER ha financiado una medida de este tipo en Portugal. – El Fondo de Cohesión sería ideal para esto, especialmente en lo que se refiere a la planificación de las redes de transporte.
<i>Promover un modelo de desarrollo sostenible a través de sistemas adecuados de agricultura, pesca, silvicultura, turismo, etc.</i>	<ul style="list-style-type: none"> – El programa agroambiental de la PAC y las ayudas para la diversificación de actividades, el etiquetado de productos, la mejora de bosques, etc. – FEOGA y FEDER para los programas de desarrollo regional. – El programa LEADER para proyectos de desarrollo local. – FEDER para infraestructuras de transporte «sensibles». – FSE para la formación y la creación de empleo. – IFOP para la pesca sostenible y PESCA para la diversificación. – El Fondo de Cohesión para infraestructuras ambientales (depuración de aguas residuales, reciclaje, etc.)

⁶ Agencia Europea de Medio Ambiente, 1995. *Europe's Environment – The Dobris Assessment.*

muchas ZEPAs y ZECs serán suficientes unos ajustes relativamente pequeños en las prácticas agrícolas, la explotación forestal, la pesca o la caza, para asegurar «un estado de conservación favorable» de hábitats y especies. Una efectiva aplicación de medidas tales como el programa agroambiental (Reglamento 2078/92) o como los proyectos LIFE puede conseguir ajustes de manera satisfactoria.

Pero muchas otras zonas *Natura 2000*, incluidas algunas de las áreas más valiosas por su biodiversidad, están sufriendo una severa y continua degradación como resultado de la intensa presión por parte de las actividades desarrolladas en o alrededor de las mismas. En toda la UE existen ejemplos bien documentados de hábitats agrarios degradados por prácticas de gestión intensivas, de sobreexplotación y contaminación de aguas interiores y hábitats marinos y de la destrucción de hábitats de alto valor por proyectos de construcción de carreteras, embalses o desarrollo urbanístico.

Uno de los humedales más importantes de Europa y una verdadera joya de la red *Natura 2000*, el Parque Nacional de Doñana, nos proporciona un notable ejemplo. El desastroso accidente contaminante ocurrido en abril de 1998, resultado de la liberación de metales pesados y otros residuos tóxicos procedentes de la actividad minera, es sólo lo último de una larga serie de continuos peligros que amenazan al Parque, incluidos regadíos intensivos en agricultura y desarrollo urbanístico para el turismo de masas.

El Lince ibérico, muy lejos de disfrutar del «estado de conservación favorable» requerido por la Directiva Hábitats, se encuentra en una situación crítica, que empeorará aún más si se llevan a cabo las obras señaladas en el Cuadro 3 que amenazan lugares identificados por WWF/Adena para su inclusión en la red *Natura 2000*.

Por todo ello, se hace necesario reexaminar los actuales modelos de explotación de recursos y de desarrollo, lo que puede implicar importantes cambios socioeconómicos, así como el trasvase de empleos de un sector a otro. Los gobiernos deben desempeñar un papel activo y dar los pasos necesarios para promover el cambio de unas actividades insostenibles (tales como el cultivo de tabaco descrito en el Cuadro 4) hacia otras más respetuosas con el medio ambiente, y no ceñirse meramente a apoyar a los

WWF/Isaac Vega



► Doñana, una de las joyas de *Natura 2000*, está sometida a continuas amenazas.

sectores establecidos. Estos temas sólo pueden ser resueltos a través de una imaginativa y decidida aplicación de diferentes políticas e instrumentos legales, tales como los expuestos en la Tabla 1. El desarrollo sostenible no surge por sí mismo: tenemos que crearlo.

En muchos casos, la sobreexplotación de los recursos es causada, en parte, por otras políticas comunitarias; tales como la Política Agraria Comunitaria (PAC), las políticas de «cohesión» y de transportes, o bien por el modo en que son aplicadas por los gobiernos nacionales o regionales. Tratar de corregir los efectos negativos de estas políticas en lugares concretos, mediante instrumentos legales o económicos, es poco efectivo y, casi siempre, ineficaz. Existe una clara necesidad de reformar todas aquellas políticas que actualmente promueven un modelo de desarrollo insostenible,

para que el medio ambiente sea integrado plenamente en la planificación estratégica. Resolver este particular problema de «políticas obstaculizadoras» es fundamental para lograr los objetivos de la Directiva Hábitats y, por ello, será tratado más adelante en este informe.

4. Oportunidades ofrecidas por las diferentes políticas para apoyar la Directiva Hábitats

El Artículo 8 de la Directiva Hábitats establece la cofinanciación, por parte de la UE, de las medidas que sean esenciales para la conservación de hábitats y/o especies prioritarios (señalados con asterisco en los Anexos) en las zonas *Natura 2000*. Para hacerlo aplicable, los Estados miembros deberán suministrar a la Comisión Europea una estimación de los costes de aplicación de las medidas de conservación necesarias para dichas zonas. Hasta el momento, los Estados miembros no han suministrado estimación alguna, por lo que la provisión para cofinanciación no ha sido aún aplicada.

Sin embargo, es importante recordar que dicha provisión de la Directiva Hábitats es para la cofinanciación de ciertas medidas, y no para financiar *Natura 2000*

Cuadro 4.

Las subvenciones al tabaco conducen a la degradación de los hábitats de la Nutria protegidos por el Artículo 12 de la Directiva Hábitats y amenazan una ZEPA

En la comarca de la Vera (Cáceres) grandes cantidades de agua son extraídas del Tiétar y tributarios para el riego de los campos aledaños de tabaco. En el valle existen varios lugares de reproducción de la Nutria (*Lutra lutra*), incluida en el Anexo IV de la Directiva Hábitats. De acuerdo con el Artículo 12 estas áreas requieren una protección estricta, estén o no incluidas en la red *Natura 2000*.

Los hábitats de la Nutria en la Vera se encuentran degradados por las drásticas reducciones de los cauces y por la contaminación de agroquímicos y están amenazados por proyectos de construcción de presas para aumentar la capacidad de riego. Una zona *Natura 2000* en la vecina provincia de Toledo (ZEPA donde habita la amenazada Cigüeña negra), peligra debido a un proyecto de construcción de un canal para trasvasar agua desde el Tiétar hasta dos embalses para el riego del tabaco.

El tabaco es el cultivo más fuertemente subsidiado por la PAC: la ayuda media del FEOGA para este producto en España fue de 1.150.000 pesetas por Ha en 1996. La «reforma» de este régimen ha sido aprobada en 1998 fuera de Agenda 2000 y no ayudará prácticamente nada a la resolución de los conflictos medioambientales, ya que las ayudas a la producción se mantienen y continuarán actuando como incentivo para la intensificación de este cultivo.

enteramente con el presupuesto comunitario. En otras palabras, hay una clara obligación de los Estados miembros de financiar parcialmente *Natura 2000* con sus propios recursos. Además, durante varios años han existido considerables oportunidades, particularmente en las regiones más pobres de la UE, de utilizar los Fondos Estructurales y de Cohesión para promover los objetivos de *Natura 2000*. Es por ello del todo inaceptable que algunas autoridades nacionales y regionales pongan como excusa sus dudas sobre las fuentes de financiación para eludir sus responsabilidades para con la Directiva Hábitats, a las que ellos mismos se obligaron hace ahora alrededor de seis años.

El Artículo 8 establece que la cofinanciación tendrá en cuenta «las fuentes de financiación disponibles con arreglo a los pertinentes instrumentos comunitarios». De momento, el único instrumento específicamente ligado a las Directivas Hábitats y Aves es el LIFE-Naturaleza. Este fondo apoya proyectos de conservación de la naturaleza muy estimables, pero su presupuesto es altamente inadecuado dadas las grandes necesidades de *Natura 2000*, suponiendo alrededor de un 0,08% del total de los recursos comunitarios (ver Tabla 3). En la actualidad no existe la intención de crear un instrumento especial para financiar *Natura 2000*. Así, la Tabla 2 nos proporciona una visión general de los instrumentos existentes en las políticas de la UE que contienen posibilidades para apoyar los diferentes aspectos de la Directiva Hábitats, incluido el desarrollo sostenible.

Las regiones con mayores posibilidades son aquellas denominadas en los Fondos Estructurales como de Objetivo 1, 5b y 6; y todas las de España, Portugal, Grecia e Irlanda (beneficiarios de los Fondos de Cohesión). En la práctica, estas son las regiones donde la Directiva Hábitats presenta algunos de los mayores desafíos, debido a la gran superficie que las zonas *Natura 2000* pueden presentar, la debilidad de las medidas de conservación existentes y el difícil reto que supone conseguir un desarrollo rural sostenible.

De hecho, son los programas de desarrollo financiados en parte por los Fondos FEOGA y FEDER en las regiones Objetivo 1, 6 y 5b los que,

Tabla 2.

Oportunidades ofrecidas por las políticas de la UE para apoyar los objetivos de la Directiva Hábitats, 1994-1999

LIFE-Naturaleza (Reglamento 1973/92)	Fondo específico para proyectos de conservación de especies y hábitats de las Directivas Aves y Hábitats.
FONDOS ESTRUCTURALES (Reglamento 2081/93)	Estos fondos financian programas «horizontales» y en determinadas regiones (Objetivos 1, 2, 5b y 6). Los programas están diseñados por gobiernos nacionales y regionales y potencialmente pueden financiar varios aspectos de protección ambiental y de conservación, así como de desarrollo sostenible. Las medidas relevantes para <i>Natura 2000</i> que pueden financiarse según los reglamentos en vigor durante 1994-99 se resumen a continuación:
FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) Reglamento 2083/93	Inversiones productivas y en infraestructuras orientadas hacia la protección ambiental, de acuerdo con los principios de desarrollo sostenible, en las regiones Objetivo 1, 2, 5b y 6.
FSE (Fondo Social Europeo) Reglamento 2084/93	Formación y educación dirigidas a la creación de empleo en cualquier campo. Se aplica en todas las regiones.
FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria). Sección Orientación. Reglamento 2085/93	En las regiones Objetivo 1, 5b y 6, medidas que promuevan la protección del medio ambiente; el mantenimiento, mejora y restauración del paisaje; y la conservación del patrimonio rural. Las medidas horizontales (Objetivo 5a) correspondientes a los reglamentos específicos de la PAC se exponen más abajo.
IFOP (Instrumento Financiero para la Orientación de la Pesca) Reglamento 2080/93	Medidas que ayudan a promover un equilibrio sostenible entre los recursos y su explotación. Incluye la adaptación de la pesca a los requerimientos de la políticas ambientales de la UE. También se incluyen estudios y proyectos de demostración y de divulgación.
INTERREG DOCE C180 1.7.94 y C200 10.7.96.	Medidas de desarrollo y planificación del territorio transfronterizo, incluidos los proyectos «compatibles con el medio ambiente».
LEADER DOCE C180 1.7.94	Iniciativas de desarrollo rural local en las regiones Objetivo 1, 5b y 6; incluidas la protección y rehabilitación de los recursos naturales.
PESCA DOCE C180 1.7.94	Medidas para la diversificación del sector pesquero y para proyectos específicos de gestión pesquera en regiones Objetivo 1, 2, 5b y 6.
FONDO DE COHESIÓN Reglamento 1164/94	Amplios fondos para España, Portugal, Grecia e Irlanda. El 50% debe dedicarse a proyectos ambientales que coincidan con las prioridades de la política ambiental comunitaria, por ejemplo la Directiva Hábitats (financiados a 80-85%). Los estudios también son apropiados, especialmente aquellos relacionados con proyectos financiados por este Fondo y/o que pretendan asegurar su coherencia con otras políticas comunitarias (financiados al 100%).
POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA	La PAC integra las medidas de mercado, de rentas y de «acompañamiento» (financiadas por FEOGA Garantía), y las medidas estructurales (financiadas por FEOGA Orientación). Las medidas de interés se resumen a continuación.
Programa agroambiental Reglamento 2078/92	Ayudas para los agricultores que emprendan prácticas que beneficien al medio ambiente, y para la formación agroambiental.
Indemnizaciones compensatorias en Zonas Desfavorecidas. Reglamento 950/97	Estas ayudas se pueden modular según las prácticas agrarias empleadas, a fin de promover una gestión compatible con la protección del medio ambiente.
Reforestación de tierras agrarias y la «mejora» de bosques. Reglamento 2080/92	Estas ayudas pueden utilizarse para promover la recreación de hábitats forestales y la gestión sostenible de los bosques, aunque tales objetivos no se especifiquen en el Reglamento.
Desarrollo forestal en zonas rurales Reglamento 1610/89	Medidas de mejora forestal en regiones Objetivo 1, 5b y 6. Se incluyen la conservación de suelos y de recursos hídricos, la función social y de ocio de los bosques y las campañas de sensibilización.
Mejora de explotaciones agrarias. Reglamento 950/97	Ayudas a agricultores en todas las regiones. Se incluyen proyectos de protección ambiental y de conservación del paisaje.
Regímenes de mercado de la PAC Varios Reglamentos	Los requerimientos ambientales se pueden aplicar a las subvenciones de la PAC en ciertos sectores (por ej. ovino, caprino y bovino).

⁷ Sunyer C. y Manteiga M., 1998, *Financial instruments for the Natura 2000 network*. TERRA, Madrid.

durante el periodo 1994-99, han ofrecido algunas de las más claras oportunidades para promover los fines de la Directiva Hábitats. Las acciones que tienen como objetivo la protección del medio ambiente y la conservación del paisaje y del patrimonio rural son explícitamente adecuados para su financiación por el FEOGA. Aunque existen algunos ejemplos concretos de proyectos de conservación financiados por estos programas⁷, tales casos suelen estar muy en los márgenes de las grandes líneas de desarrollo promovidas por los mismos. Por ejemplo, en el programa Objetivo 1 español para el periodo 1994-99, se estima que el 3,6% de los fondos FEOGA se dedicaron a la línea llamada «Conservación de la biodiversidad».

Debe ponerse de relieve que, con la excepción de LIFE, en ningún caso los Reglamentos que establecen los mencionados instrumentos hacen referencia específica a las Directivas Hábitats, Aves o a *Natura 2000*. De hecho, las oportunidades aparecen normalmente oscuras, si no limitadas, por la redacción de los Reglamentos.

Por ejemplo, las inversiones dirigidas a la protección del medio ambiente son adecuadas para ser financiadas por el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional),

pero deben ser «inversiones productivas e inversiones en infraestructuras... ligadas al desarrollo regional». Así pues, aunque la conservación de la naturaleza puede (y debe) ser entendida como parte del desarrollo regional, son pocos los ministerios que la considerarían como un área para «inversiones productivas».

Sin embargo, la redacción de los Reglamentos está abierta a diferentes interpretaciones. Resulta interesante que el FEDER se haya utilizado para financiar medidas de conservación de la naturaleza, incluidos planes de gestión de especies y mapas de hábitats (Grecia) y planificación del territorio integrando los fines de la Directiva Hábitats (Portugal). Tales iniciativas, y más en otros países, deben ser aplaudidas y alentadas, pero aún están muy lejos de ser suficientes para

establecer una efectiva red *Natura 2000*.

En el caso del Fondo de Cohesión, de acuerdo con su Reglamento, debe dedicarse un 50% a infraestructuras de transportes, y la otra mitad a proyectos que promuevan las prioridades de las políticas medioambientales de la UE, entre las cuales se encuentra la Directiva Hábitats. La mayoría de los proyectos ambientales financiados han estado relacionados con abastecimiento, depuración de aguas residuales y gestión de residuos urbanos. Aunque existen algunos ejemplos específicos del uso de este Fondo para la financiación de proyectos de conservación (por ejemplo, en España e Irlanda), se trata de casos muy puntuales.

La extendida falta de utilización del Fondo de Cohesión, por parte de las autoridades de los países implicados, como una significativa fuente de financiación de *Natura 2000* resulta especialmente decepcionante. Un factor importante parece ser el hecho de que los proyectos a presentar deben costar al menos 10 millones de ECUs (1.670 millones de pesetas), lo cual induce a las administraciones a utilizar el Fondo para proyectos a gran escala que requieren una cara tecnología.

Sin embargo, los Estados miembros pueden combinar diferentes proyectos en un programa integrado para así cumplir con los criterios de financiación, tal como hizo el gobierno español en el periodo 1993-95 para financiar un proyecto sobre la gestión de visitantes en los Parques Nacionales. Vemos pues, que aunque la norma sobre el coste mínimo de los proyectos financiables reduzca la flexibilidad de este instrumento, el Fondo de Cohesión podría permitir la financiación de programas integrados para la creación y conservación de la red *Natura 2000*.

La mayoría de los lugares *Natura 2000* necesitarán una serie de medidas comunes, tales como el desarrollo de bases de datos científicas, de planes de gestión, de participación pública, etc.; que podrían formar parte de estos programas integrados y que serían desarrollados a nivel nacional o para un conjunto de lugares. Algo parecido se ha hecho en el Reino Unido para un conjunto de lugares marinos, con financiación del Fondo LIFE de aproximadamente 5 millones de ECUs. Otra acción que podría financiarse con el Fondo de Cohesión sería un programa nacional de evaluación y seguimiento del estado de conservación de los hábitats y especies de la Directiva Hábitats.



WWF/P. Güemes

► La sobrepesca puede perjudicar a las especies marinas incluidas en la Directiva Hábitats.

Ya que en los «países Cohesión» muchos hábitats importantes están amenazados por proyectos de construcción de carreteras, el Fondo también podría financiar la integración de las prioridades de conservación de la naturaleza (zonas *Natura 2000*, especies del Anexo IV, corredores ecológicos) en la planificación de las redes nacionales de transporte, por medio de los Sistemas de Información Geográfica y otros mecanismos.

En las zonas marinas, el Fondo de Pesca (IFOP) ofrece posibilidades para promover la conservación y podría ser ampliamente utilizado. Las medidas elegibles incluyen aquellas que promueven un equilibrio sostenible entre los recursos y su explotación, y que adaptan la pesca a las demandas de la política medioambiental de la UE, donde se incluye la Directiva Hábitats.

Se concluye claramente de la Tabla 2 que las oportunidades ofrecidas por las políticas de la UE para apoyar la Directiva Hábitats son numerosas. Aunque existen ejemplos de Fondos Estructurales utilizados para promover la conservación y el desarrollo sostenible, éstos han sido muy localizados y con objetivos muy reducidos. En comparación, las oportunidades perdidas son mucho mayores.

La extendida falta por parte de los gobiernos nacionales y regionales de sacar partido de esta amplia gama de instrumentos y fondos parece deberse a la ausencia de interés por aprovechar estas oportunidades, y la carencia de una verdadera voluntad política para usar estos fondos en la conservación de la naturaleza y en apoyo a los aprovechamientos sostenibles; pudiendo en su lugar promover proyectos de construcción, mayor producción agraria u otras formas de desarrollo económico «convencional».

WWF/Jorge Sierra



► Todos los lugares de descanso y reproducción de la Nutria deben estar protegidos según el artículo 12 de la Directiva Hábitats.

5. Las nuevas oportunidades de Agenda 2000

Agenda 2000 es el nombre que se aplica a las propuestas de la Comisión Europea previstas en 1997 y presentadas en 1998, para reformar la Política Agraria Comunitaria y los Fondos Estructurales y de Cohesión. Estas propuestas van a ser negociadas en el periodo 1998-99 en vistas a iniciar una nueva fase de programas a partir del año 2000. Este informe presenta un resumen de las diversas oportunidades de Agenda 2000 para respaldar los fines de la Directiva Hábitats. No entramos en detalle de los muchos aspectos de las propuestas que podrían ser mejorados; ya que esto se trata en otros informes de WWF/Adena que se ocupan de los diferentes Reglamentos bajo Agenda 2000 (ver bibliografía).

WWF/Isaac Vega



► La ganadería trashumante puede jugar un papel muy importante en la conservación de ciertos tipos de pastizales.

5.1. Fines generales de los Fondos Estructurales

Un aspecto positivo de las propuestas es que tanto la protección del medio ambiente como el desarrollo sostenible se incluyen entre los fines generales de los Fondos Estructurales: los Estados miembros deben hacer un nuevo esfuerzo para utilizar los Fondos en la persecución de dichos objetivos.

5.2. Nuevas oportunidades dentro de los Fondos Estructurales

Las posibilidades del FEDER para financiar la conservación de la naturaleza en las nuevas regiones Objetivo 1 y 2 son reforzadas por la redacción de las propuestas. Éstas permiten que se apoyen medidas de protección medioambiental como tal, enmarcadas en el objetivo de «protección y mejora del medio

ambiente teniendo en cuenta los principios de precaución y acción preventiva».

La propuesta del Fondo Social (FSE), el cual se aplica en todas las regiones, declara las iniciativas de información y sensibilización como explícitamente adecuadas. Tales iniciativas deben estar relacionadas con el empleo y el desarrollo de recursos humanos, que parecen ser temas preocupantes para la población en muchas zonas Natura 2000.

Las oportunidades ofrecidas por los Fondos de Cohesión, PESCA e INTERREG se espera que sigan siendo

tantas como hasta ahora, mientras que es posible que la iniciativa LEADER se empiece a aplicar en todas las regiones, sin limitarse a las regiones de Objetivo 1 y 5b (se entiende que la Comisión ofrecerá más detalles en futuras directrices).

5.3. Desarrollo rural y Política Agraria Comunitaria

Probablemente las nuevas oportunidades más significativas para la Directiva Hábitats las podemos encontrar en el propuesto Reglamento

Cuadro 5.

Promover la Directiva Hábitats a través de condiciones exigibles, pagos compensatorios y ayudas agroambientales

Si las propuestas de Agenda 2000 son aprobadas, la PAC afianzará los mecanismos para orientar las actividades agrarias y forestales en una dirección más respetuosa con la naturaleza. El nuevo paquete adolece de una cierta falta de coherencia (y financiación), pero en cualquier caso presenta significativas oportunidades para promover los fines de la Directiva Hábitats. Depende, pues, de los Estados miembros sacar provecho de aquellas medidas que sean más efectivas según las particulares circunstancias de cada uno.

– Condiciones exigibles, en forma de **requerimientos medioambientales que los agricultores deben cumplir si quieren recibir las ayudas**. Se proponen como obligatorias para los pagos compensatorios en **Zonas Desfavorecidas** y ayudas agrarias a la mejora de explotaciones. Para otras formas de ayuda a los agricultores (pagos directos y precios de apoyo), se propone que los Estados miembros puedan imponer condiciones ambientales cuando lo consideren necesario. Esta opción debe utilizarse para exigir a los agricultores un nivel básico de responsabilidad medioambiental, tal como no dañar especies o hábitats protegidos, dentro del concepto de «buenas prácticas agrarias».

– Las indemnizaciones compensatorias se dan a los agricultores de Zonas Desfavorecidas con varios objetivos, entre ellos, el **mantenimiento de actividades que conserven el medio**. Bajo Agenda 2000, estos pagos pueden ayudar a cubrir los costes a los agricultores y las pérdidas de ingresos resultantes de «las obligaciones que les incumben en virtud de la normativa medioambiental», que puede incluir restricciones impuestas a las actividades agrarias en las zonas Natura 2000 por las autoridades nacionales o regionales.

– Los pagos compensatorios se introducen, así mismo, **para la gestión sostenible de bosques en zonas con grandes obstáculos naturales**, con vistas a preservar y mejorar la estabilidad ecológica y reducir el riesgo de incendios, allí donde estas necesidades no son cubiertas por los ingresos procedentes de la silvicultura. Estos pagos pueden ser utilizados por los Estados miembros como un incentivo para promover una gestión de conservación de los bosques en zonas Natura 2000; pero a diferencia de las indemnizaciones por Zona Desfavorecida, esta medida no incluye la opción de compensaciones por restricciones medioambientales.

– Las ayudas agroambientales son entendidas como **ayudas para agricultores que llevan a cabo actividades adicionales para la conservación o protección medioambiental que van más allá de las «buenas prácticas agrarias»**, y que no son apoyadas por otras medidas, tales como las indemnizaciones compensatorias por Zonas Desfavorecidas. Estas ayudas se calculan sobre la base del «lucro cesante, los costes derivados del compromiso y la necesidad de proporcionar un incentivo». Pueden utilizarse para promover determinadas formas de gestión de conservación en zonas Natura 2000, pero no para compensar a los agricultores por las restricciones a las que obligatoriamente están sometidos.

de Desarrollo Rural. Si se aprueba, los programas de desarrollo rural se introducirán en todo el territorio, eliminando así el actual sistema de limitarse exclusivamente a las regiones designadas. Además de las obligatorias medidas agroambientales, estos nuevos programas admiten medidas de «protección del medio ambiente y la gestión de zonas rurales». Tales medidas, así como otras incluidas en el Artículo 31 de la propuesta de Reglamento, deben estar «relacionadas con actividades rurales», pero no se limitan sólo a los agricultores. Por consiguiente, este Artículo ofrece un gran potencial a los Estados miembros para promover los objetivos de la Directiva Hábitats en todas las zonas rurales, mediante iniciativas de conservación de la naturaleza.

Las actuales medidas estructurales para la agricultura y zonas rurales se reúnen en este nuevo Reglamento, con el fin de conseguir programas de desarrollo rural más integrados. Las medidas forestales ahora ponen un mayor énfasis en la conservación y gestión sostenible y podrían tener una amplia aplicación en las zonas *Natura 2000*. Los nuevos objetivos susceptibles de ser elegidos incluyen la mejora de los valores ecológicos de los bosques, así como pagos compensatorios tanto a propietarios individuales como a asociaciones para la gestión sostenible de bosques en áreas con graves obstáculos naturales; con la visión de mantener y mejorar la estabilidad ecológica y reducir el riesgo de incendios, donde tal función no pueda garantizarse exclusivamente con la renta de la silvicultura.

Los aspectos medioambientales de los programas de Zonas Desfavorecidas también se refuerzan significativamente. Los pagos compensatorios por dichas zonas se condicionan a que los agricultores empleen métodos compatibles con la necesidad de salvaguardar el medio ambiente y conservar el campo, que se definirán para cada zona. Así mismo, los pagos tendrán en cuenta los costes para los agricultores y la pérdida de ingresos, resultantes del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación ambiental. Existe aquí una clara oportunidad para los Estados miembros de incrementar los pagos por Zonas Desfavorecidas dentro de la red *Natura 2000*, mediante la compensación a los agricultores por las restricciones que les pudiesen ser impuestas en

sus actividades. Muchas zonas *Natura 2000* coincidirán con las actuales Zonas Desfavorecidas y el Reglamento también permite a los Estados miembros designar zonas adicionales, hasta el 10% del territorio nacional, «afectadas por limitaciones medioambientales específicas» y en las cuales la actividad agraria debe continuar en orden a conservar o mejorar el medio ambiente.

Existen también importantes oportunidades para el medio ambiente en las propuestas relacionadas con las subvenciones de la PAC. En el Artículo 3 del propuesto Reglamento de «disposiciones comunes», existe la opción para los Estados miembros de condicionar las subvenciones y pagos directos al cumplimiento por parte de los agricultores de ciertos requerimientos medioambientales, que se definirían para cada país o región. Este mecanismo podría utilizarse de distintas maneras para promover los objetivos de la Directiva Hábitats. Por ejemplo, se les podría exigir a los agricultores que cumplieren el Artículo 12, relativo a la protección de las especies del Anexo IV. Si ello fuera así, un agricultor cuyas actividades causen el deterioro de un lugar de descanso o de reproducción de nutrias, por ejemplo, no podría recibir las ayudas de la PAC.

Finalmente, una significativa propuesta de dar a los Estados miembros mayor autonomía en el uso de las ayudas en los sectores de la leche y vacuno, podría utilizarse para promover su adaptación a unas condiciones ambientales concretas, por ejemplo, mediante el establecimiento de límites de una determinada

WWF/Isaac Vega



► Los paisajes en mosaico favorecen la diversidad y reducen el riesgo de incendios.

densidad de cabezas y reemplazando los pagos por animal (que incentivan la sobrecarga ganadera) por pagos según hectárea de pasto. Desgraciadamente, no ha habido ningún intento de introducir reformas similares en las ayudas para ovino o caprino.

6. Obstáculos a la Directiva Hábitats

La Directiva Hábitats se enfrenta a dos obstáculos fundamentales, tanto los recursos financieros como los instrumentos políticos de que se la dota son insuficientes para conseguir sus objetivos; por otra parte, algunas políticas mucho más poderosas continúan impulsando usos del suelo y actividades económicas en una dirección inadecuada, que a menudo conducen de manera directa o indirecta a la degradación de la propia naturaleza que la Directiva se propone conservar.

6.1. Una desequilibrada asignación de recursos financieros

Quizá el obstáculo más obvio para alcanzar los objetivos de la Directiva Hábitats es la continua falta por parte de los gobiernos de la UE de dedicar recursos suficientes a la protección del medio ambiente y, en particular, a la conservación de la naturaleza. Es cierto que ello se debe en parte a la



► La programación de los Fondos Estructurales es una oportunidad única para la consolidación de la red *Natura 2000*.

forma en que los recursos presupuestarios de la UE se distribuyen a nivel comunitario, pero los gobiernos nacionales y regionales tampoco están libres de culpa, ya que no sacan ventajas de las oportunidades de financiación existentes, incluyendo los recursos nacionales.

A nivel de la UE, los presupuestos comunitarios se siguen dedicando a apoyar sectores económicos concretos, principalmente el de la producción agraria a través de la PAC, y a la construcción de infraestructuras, especialmente carreteras por medio de los Fondos Estructurales y de Cohesión. Mientras tanto, los presupuestos de medidas como LIFE y el programa agroambiental están muy lejos de poder acercarse a los objetivos de conservación que se plantean en la Directiva Hábitats.

La falta de claros recursos utilizables para *Natura 2000* no sólo supone un obstáculo práctico. Esto también menoscaba la credibilidad de la red ecológica como un nuevo y visionario acercamiento a la conservación de la naturaleza en Europa, al tiempo que supone una falta de incentivos para las autoridades a la hora de acometer una propuesta ambiciosa de zonas para su inclusión en *Natura 2000*. Este factor se ha puesto de manifiesto recientemente en algunos casos concretos, donde los fondos provenientes de LIFE han ayudado a convencer a las autoridades

regionales a proponer zonas, a lo que de otra forma hubieran sido reacios. ¿Cuánto habría adelantado el proceso de *Natura 2000* si se hubiese puesto el peso suficiente en el Fondo LIFE, y no el actual 0,08% del presupuesto de la UE?

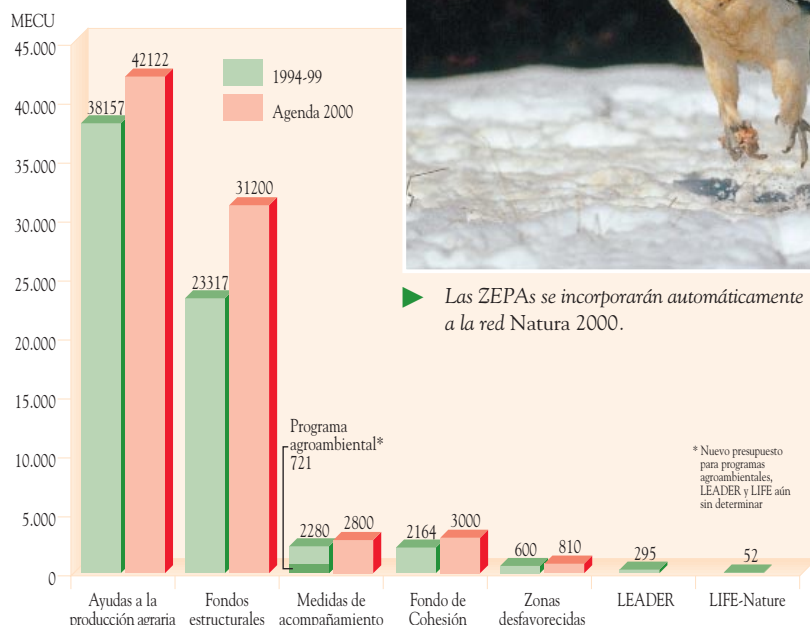
La Tabla 4 nos muestra la abismal diferencia de los presupuestos comunitarios para las ayudas agrarias y los programas de desarrollo regional frente a aquellos con objetivos medioambientales prioritarios. Por ejemplo, las ayudas de la PAC a la producción tienen un presupuesto 50 veces mayor que el programa agroambiental o el programa de compensación por Zona Desfavorecida y suponen alrededor de 700 veces lo asignado a LIFE Naturaleza. Las propuestas de *Agenda 2000* no resuelven este problema tan fundamental de asignación global de recursos. Como muestra la Tabla 4, la cantidad de medidas propuestas, para después del año 2000, que podrían apoyar los objetivos de la Directiva Hábitats es todavía insignificante comparada con el presupuesto para las ayudas a la producción de la PAC. Por ejemplo, la interesante propuesta de convertir el programa de compensación por Zona Desfavorecida en un útil instrumento para el desarrollo de *Natura 2000* queda obstaculizada por las fuentes de financiación disponibles, las cuales siguen siendo enormemente limitadas.

Una cuestión de gran importancia es la forma de asignar los diferentes fondos comunitarios entre los Estados miembros y las regiones. En lo que se refiere a los programas de desarrollo rural fuera de las regiones Objetivo 1, *Agenda 2000* propone una distribución basada en criterios objetivos que tengan en cuenta situaciones y necesidades concretas, y esfuerzos a llevar a cabo en medio ambiente —especialmente—, creación de empleo y mantenimiento del paisaje. Estos principios deben ser ampliados para acoger consideraciones sobre las necesidades de conservación de cada región, basadas por ejemplo, en el porcentaje del territorio incluido en la red *Natura 2000*, y deberían extenderse a todas las regiones.

Es esencial que se impongan principios objetivos de este tipo, y que la asignación de fondos no se realice basándose simplemente en anteriores repartos de gastos en desarrollo rural. Los ministros de los Estados miembros deben aceptar la necesidad de redistribuir los fondos a favor de medidas medioambientales y de conservación de los valores naturales existentes, y no limitarse a la mera defensa de los presupuestos que actualmente reciben sus respectivos países, regiones o sectores.

6.2. El papel de las administraciones nacionales y regionales

Tabla 3.
Comparación de presupuestos de la UE



WWF/David Gómez



▶ Las ZEPAs se incorporarán automáticamente a la red *Natura 2000*.

El desequilibrio a corregir se pone de manifiesto por las enormes diferencias que existen actualmente entre regiones respecto a la puesta en práctica de ciertos programas. Por ejemplo, se espera que *Natura 2000* tenga un importante impacto en muchas regiones rurales en el Sur de Europa, donde predominan los sistemas de aprovechamiento

extensivos, debido a que existe una alta biodiversidad asociada a estos usos del suelo. Así, se debería esperar una mayor aplicación en estas regiones de las medidas agroambientales y de Zonas Desfavorecidas, por las posibilidades de apoyar la conservación de estos valores naturales; pues es, precisamente, en estas regiones del Sur de la UE donde ambos programas se aplican más débilmente.

Por ejemplo, solamente alrededor del 2% del suelo agrario en España estaba acogido a programas medioambientales en 1997, a diferencia del más de 50% en países como Austria, Suecia y Finlandia. Esta situación se explica, en parte, por una desequilibrada distribución de recursos, tanto comunitarios como nacionales. Así, el presupuesto total para las medidas medioambientales en Alemania es casi ocho veces mayor que en España. Otro factor es que las administraciones españolas han sido especialmente lentas a la hora de desarrollar programas agroambientales efectivos (ver Tabla 4).

Además, el programa agroambiental se ha utilizado normalmente con objetivos confusos (reflejando aquellos del propio Reglamento 2078/92), combinando el apoyo a la renta de los agricultores y la reducción de la producción agraria con objetivos medioambientales diversos. Como resultado, muchas de las medidas no tienen unos claros objetivos de conservación de la naturaleza o apreciables beneficios en este sentido.

En algunos casos, el Reglamento 2078/92 se está utilizando para promover fines que deberían ser perseguidos a través de otros mecanismos legislativos. El programa de los humedales castellano-manchegos es un ejemplo en que el

principio de «quién contamina paga», incorporado a los Tratados de la UE, debería aplicarse (ver Cuadro 8). De hecho, en las propuestas de Agenda 2000, queda claro que las ayudas agroambientales (Artículos 20-22 del Reglamento sobre Desarrollo Rural) sólo deben utilizarse para incentivar prácticas que van más allá de las «buenas prácticas agrarias». Aunque este concepto quede todavía por definir, se supone que la sobreexplotación de los acuíferos no se puede considerar como una buena práctica agraria. No se debe seguir gastando una parte considerable del presupuesto agroambiental español en convencer a los agricultores para que respeten los acuíferos, cuando lo mismo se les podría exigir a cambio del cobro de las cuantiosas subvenciones agrarias de que ya disfrutaban.

En cuanto a las compensaciones por Zona Desfavorecida, estos pagos tienden a ser mucho más bajos en los Estados del Sur, porque los

WWF/N.C. Turner



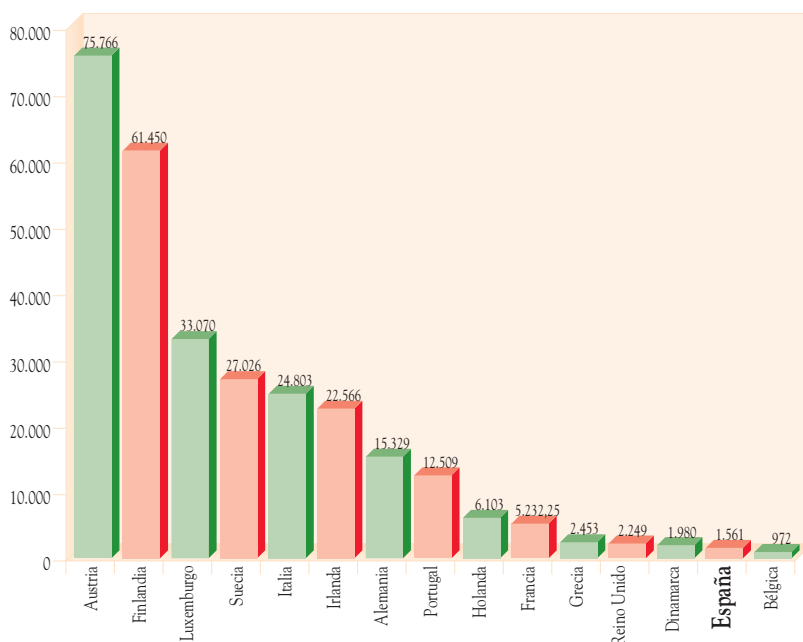
► La certificación FSC puede ser un valor añadido para los productos provenientes de una gestión forestal sostenible.

presupuestos disponibles para tales programas son muy limitados. Así, el presupuesto para las indemnizaciones compensatorias en España es diez veces menor que en Alemania, a pesar de que la extensión de las Zonas Desfavorecidas en España es casi el doble que en Alemania. Además, en muchas de las Zonas Desfavorecidas del Sur, sólo un porcentaje limitado de los agricultores reciben estos pagos; en parte porque muchos de los propietarios son pequeños agricultores o agricultores a tiempo parcial y no cumplen con los criterios exigidos por el programa. Como consecuencia, esta medida es aún más débil para influir en las prácticas agrarias de los países del Sur.

La inadecuada aplicación en España de las medidas agroambientales y de Zonas Desfavorecidas se explica, en parte, por las inconsistencias en el sistema de cofinanciación de la PAC: mientras que las ayudas agrarias a la producción son financiadas en un 100% por el presupuesto comunitario, el programa agroambiental y el programa de Zonas Desfavorecidas requieren la cofinanciación de los Estados miembros. A pesar de que el porcentaje de financiación de la UE es superior en las regiones designadas como de Objetivo 1; sin embargo este sistema provoca que los gobiernos de las regiones más pobres den mayor prioridad a las ayudas a la producción, a cargo del FEOGA, que a los programas agroambientales y medidas para Zonas Desfavorecidas, que ellos mismos deben financiar parcialmente.

De gran interés en este sentido es la idea avanzada por la Comisión Europea de introducir la cofinanciación nacional para las ayudas de la PAC a

Tabla 4.
Gastos (en ECU) del FEOGA en el Programa agroambiental por hectárea de tierra agraria (1997) y en cada uno de los países de la UE



WWF/Guy Beaufoy



► Mejorar la calidad de vida de la gente debe ser un objetivo de la red Natura 2000.

la producción. Esta propuesta puede crear un mayor equilibrio entre estas ayudas y las agroambientales, por Zona Desfavorecida o medidas de desarrollo rural.

Sin embargo, debe reconocerse que cada Estado miembro es en gran parte responsable de la aplicación de los diferentes programas de la PAC y de Fondos Estructurales. Así, el gobierno español optó por emprender,

bajo el Reglamento 2080/92, el programa de reforestación de tierras agrarias más ambicioso de toda la UE, mientras que ha demostrado menor entusiasmo por los programas agroambientales. El programa de reforestación parece ser políticamente más atractivo, ya que representa una importante inyección de dinero público para ciertos sectores de la economía rural, en concreto para

Cuadro 7.

Las primas ganaderas de la PAC promueven el sobrepastoreo de muchos hábitats «protegidos», entre ellos varias zonas designadas o propuestas para Natura 2000

La zona esteparia de La Serena en Badajoz, España, es uno de los lugares más importantes del mundo para el sisón (*Tetrax tetrax*). El número de ovejas en las zonas se ha incrementado sustancialmente desde que las primas de la PAC se aplicaron en España en 1986, causando un sobrepastoreo generalizado. Este problema, junto con la intensificación promovida por las ayudas estructurales (alambradas, etc.), ha tenido un efecto muy negativo en las aves esteparias. La población de sisones descendió un 75% entre 1987 y 1993. El programa agroambiental de la zona ofrece un incentivo a los ganaderos para que reduzcan las cabezas de ovino, pero sin efecto: para los ganaderos es más rentable mantener sus rebaños para cobrar las primas de la PAC.

propietarios y empresas del sector forestal. Desgraciadamente, sus efectos sobre la conservación de hábitats y especies de las Directivas Hábitats y Aves han sido a menudo negativos (ver Cuadro 6).

Cuadro 6.

En España, la reforestación de tierras agrarias ha eclipsado al programa agroambiental, con consecuencias perjudiciales para la conservación de la naturaleza

Al ofrecer un incentivo económico muy interesante a los propietarios, el programa 2080/92 ha causado la destrucción por reforestación de varios hábitats de importancia comunitaria. Uno de los casos documentados ha sido la repoblación en Castilla-La Mancha de unas 10.000 Ha de estepas yesíferas, incluidas dentro de la categoría «zonas subestépicas de gramíneas y anuales» como hábitat prioritario del Anexo I de la Directiva, claras candidatas para ser incluidas en la red Natura 2000.

Aunque las autoridades de la Comunidad Autónoma han introducido mecanismos de control para evitar la reforestación de los tipos de hábitats más vulnerables, el problema de fondo es que los programas españoles de reforestación de tierras agrarias carecen de fines bien definidos y de los mecanismos que serían necesarios para asegurar su cumplimiento. El supuesto objetivo de reducir la producción agraria es irrisorio dado que lo repoblado en España son las tierras más marginales y, a veces, ya abandonadas. El otro objetivo del Reglamento comunitario, «contribuir a una gestión del espacio natural compatible con el equilibrio del medio ambiente», debe desarrollarse con más detalle para concretar sus fines específicos en cada región.

Con el programa actual, las ayudas a la reforestación suelen ser económicamente más atractivas para los agricultores en áreas marginales que los incentivos agroambientales para el mantenimiento de sistemas agrarios extensivos, aunque sería esta la opción más adecuada en muchos casos, desde el punto de vista de la conservación. Un programa de reforestación mejor enfocado (menos superficie pero dirigido a los lugares más adecuados) y con fines ambientales específicos podría contribuir a la restauración de los hábitats forestales más amenazados (por ejemplo, los bosques de ribera), evitando al mismo tiempo los impactos negativos sobre otros tipos de hábitats.

6.3. Obstáculos presentados por otras políticas

Los usos de suelo y de los recursos naturales, tanto dentro como fuera de las zonas Natura 2000, son dirigidos en mayor o menor medida (dependiendo de la región) por una serie de políticas de la UE, en concreto por la PAC, los programas de desarrollo financiados por los Fondos Estructurales y las redes de transporte europeas. En regiones donde las políticas regionales de la UE tienen menos impacto (por ejemplo, en regiones que no son de Objetivo 1, 2, 5b ó 6), son las políticas nacionales las que suelen ejercer similar influencia.

En muchas regiones, este conjunto de políticas contiene grandes obstáculos para la eficaz aplicación de la Directiva Hábitats, ya que mantiene sistemas intensivos de explotación del suelo y los recursos y promueve la construcción de carreteras, embalses y otras infraestructuras. Muchos de los sistemas y proyectos financiados por estas políticas son directamente responsables de la degradación de los hábitats y el declive de las especies.

Los efectos de la PAC en cuanto a la intensificación de muchos sistemas

agrarios a lo largo y ancho de la UE han sido ampliamente documentados. Los pagos por cabeza de ganado han provocado un incremento de la carga ganadera en muchas regiones, frecuentemente con efectos adversos para la conservación de hábitats y especies (ver Cuadro 7). Los precios de apoyo y pagos por hectárea de cultivo, desde los cereales y la remolacha, hasta el olivar y el tabaco han provocado sistemas de producción altamente intensivos, que han causado grandes daños medioambientales en forma de destrucción y deterioro de hábitats, contaminación, erosión de suelos, etc.

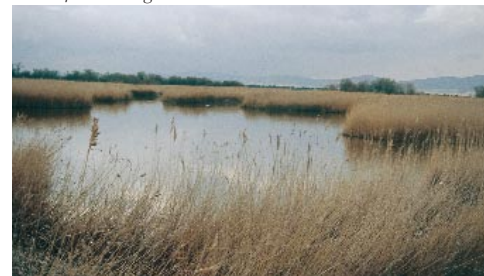
Desde 1992, un porcentaje del apoyo a los precios se ha convertido en pagos directos por hectárea o por cabeza de ganado. Mientras que se ha reducido, de esta forma, el incentivo para la intensificación en algunos sectores, el sistema de pagos directos en relación a la producción real o los rendimientos históricos supone, sin embargo, un obstáculo importante a cualquier intento de reducir la intensificación de la producción o retirar tierras de cultivo allí donde éste causa graves daños ambientales. Como consecuencia, estas subvenciones hacen que el coste de la conservación sea más elevado y que muchos programas agroambientales no sean eficaces. Uno de los muchos ejemplos que podemos encontrar en diferentes zonas de la UE se expone en el Cuadro 8.

Las ayudas a la mejora de explotaciones agrarias financiadas por

FEOGA (Objetivos 1, 5a y 5b) se han sumado a las subvenciones a la producción para promover la intensificación y racionalización de los sistemas de producción, muchas veces con consecuencias muy negativas para el medio ambiente. Tales ayudas continúan financiando proyectos de regadío (privado y público), de limpieza de matorral, de mejora de pastos, de desecación de humedales y de concentración parcelaria; entre otras acciones que suelen conducir a una reducción de los valores naturales. Mientras medidas de este tipo y su consiguiente impacto ambiental han sido sensiblemente reducidos en algunas regiones, en otras continúa su práctica (por ejemplo, las concentraciones parcelarias en zonas de Galicia y León). Medidas potencialmente dañinas, tales como la «mejora» de tierras agrarias, se incluyen todavía en el Artículo 31 del Reglamento de Desarrollo Rural propuesto por *Agenda 2000*.

Irónicamente, mientras la PAC y las políticas de desarrollo regional siguen promoviendo un uso del suelo intensivo y, en muchos casos, insostenible, algunas de las zonas rurales más marginales están amenazadas de abandono, lo que puede llevar aparejado la pérdida de importantes hábitats seminaturales, tales como ciertos tipos de pastizales. La atención que estas zonas reciben es insuficiente y medidas tales como los programas agroambientales se quedan muy cortos.

WWF/Isaac Vega



▶ WWF/Adena ha elaborado una propuesta complementaria de humedales a incluir en la red Natura 2000.

Por todo ello, es esencial una remodelación de las poderosas políticas sectoriales en orden a eliminar las barreras que impiden la conservación de la naturaleza y conseguir modelos de desarrollo que sean verdaderamente sostenibles. Para conseguir este objetivo, será necesario una serie de cambios a nivel práctico. Por ejemplo, es imprescindible que se lleve a cabo una rigurosa evaluación anterior y posterior de los programas y políticas, para conocer sus efectos ambientales y socioeconómicos. Con el nuevo milenio en puertas, no podemos seguir malgastando tanto dinero público en programas y políticas que nunca se evalúan para saber si realmente han logrado sus objetivos.

7. Conclusiones

La Directiva Hábitats fue adoptada en 1992, poco antes de la introducción de una serie de políticas comunitarias con un considerable potencial para apoyar sus objetivos, incluyendo el programa agroambiental de la PAC (1993-99), Fondo de Cohesión (1993-99) y los programas de los Fondos Estructurales para 1994-99. Otras medidas, como el programa de apoyo a agricultores de Zonas Desfavorecidas introdujeron hace varios años la posibilidad de promover objetivos de conservación.

A pesar de que existen claras limitaciones en las actuales políticas, el presente informe muestra cómo los Estados miembros podían haber sacado partido de las numerosas oportunidades existentes para financiar el desarrollo efectivo de la red Natura 2000, acorde con el calendario requerido por la Directiva.

Existen, por supuesto, casos de acciones positivas pero, más que por esto, los pasados seis años han destacado por los retrasos y por las oportunidades perdidas. La falta de voluntad de los que toman las decisiones políticas, de dedicar

Cuadro 8.

Las subvenciones de la PAC entran en conflicto con la conservación eficaz de los humedales castellano-manchegos

Las Tablas de Daimiel constituían uno de los humedales más importantes de la Península Ibérica. Hoy este parque nacional está altamente degradado por causa de la agricultura intensiva de regadío que domina los campos circundantes. **Cultivos como el maíz y la remolacha, que disfrutan de grandes subvenciones de la PAC, se extendieron en los años 80, produciendo una sobreexplotación de los acuíferos cada vez más preocupante.** Las ayudas a la mejora de las explotaciones promovieron más aún el desarrollo de los regadíos desde que España entró en la Comunidad Europea en 1986. Durante las sequías de los años 90, los humedales casi desaparecieron. Hace unos años se puso en marcha un **programa agroambiental** en la zona con el objeto de reducir la superficie de los cultivos más demandantes de agua. Este programa **ofrece una cantidad media potencial de casi 6 millones de pesetas a cada uno de los 2.500 agricultores que se espera participen en el mismo.** Para recibir el primer nivel de ayuda, los agricultores sólo están obligados a reducir su consumo de agua hasta un límite que corresponde aproximadamente a la cantidad permitida por la Confederación Hidrográfica con vistas a la recuperación de los acuíferos; situación que va claramente en contra del principio de «quién contamina paga». Es otro ejemplo de cómo las altas subvenciones de la PAC pueden entrar en conflicto directo con los objetivos del programa agroambiental, aumentando enormemente el coste público de la conservación.

WWF/Geosys



▶ Los sistemas de información geográfica (GIS) son valiosos instrumentos que WWF/Adena utiliza para proponer nuevas zonas a incluir en la red Natura 2000.

suficientes recursos a la Directiva Hábitats es la razón principal de los continuos retrasos en su puesta en práctica.

Y de este modo, mientras los gobiernos ponen freno a lo acordado y a la protección de la red Natura 2000, nuestro patrimonio natural continúa sufriendo un fuerte proceso de erosión a manos de otras políticas tanto comunitarias como nacionales, especialmente políticas agrarias y de infraestructuras. La aparente incapacidad de los gobiernos e instituciones europeas para resolver el conflicto entre la conservación de la biodiversidad y las políticas que apoyan a ciertos sectores económicos es inaceptable, aún más dado el claro incremento de exigencias para alcanzar un desarrollo sostenible y la integración del factor medioambiental en todas las políticas, tal y como aparece en los Tratados de la UE. La credibilidad de la propia UE empezará a ponerse en tela de juicio tan pronto como la opinión pública tenga mayor conciencia del abismo existente entre la retórica legal y la realidad.

8. Recomendaciones

La Directiva Hábitats y la Red Natura 2000 que dicha norma se propone establecer no debe verse como un simple gasto de recursos, sino algo bien distinto: como una oportunidad de poner en práctica un verdadero desarrollo sostenible, en el que la conservación de la biodiversidad es una parte integrada del progreso socioeconómico. Este fin debe perseguirse mediante la integración de las políticas y un mayor equilibrio en la distribución de los recursos financieros.

Ahora mismo nos encontramos a medio camino del periodo de establecimiento de la red Natura 2000 y en el momento crítico para el éxito o el fracaso de la Directiva Hábitats. Los

fallos de los pasados seis años pueden enmendarse si se renuevan las exigencias y se realiza un mayor esfuerzo en un futuro inmediato.

Se necesita un poderoso espaldarazo para avivar Natura 2000, en forma de recursos suficientes y dedicados a ella de forma explícita. Todas las partes involucradas (gobiernos, empresarios, población local, etc.) mostrarían una actitud más positiva ante la Red si pudieran ver claramente que se proporciona el dinero y los mecanismos necesarios para la conservación y el desarrollo sostenible de las zonas designadas.

La transmisión de señales positivas de apoyo a Natura 2000 debe ser una especial prioridad dentro de las negociaciones de Agenda 2000 que se llevan a cabo en Europa durante los primeros meses de este año. Ni las actuales propuestas de la Comisión Europea ni las posturas de los gobiernos individuales, han emitido explícitamente señales positivas para Natura 2000, situación que se debe enmendar con urgencia de la siguiente forma:

8.1. Políticas comunitarias

▶ Más que limitarse a vagas declaraciones sobre el medio ambiente o el desarrollo sostenible, los Reglamentos que definen los objetivos de los programas comunitarios (políticas estructurales, de cohesión y de desarrollo rural) deben establecer explícitamente las prioridades medioambientales que van a apoyar, incluida las Directivas Hábitats y Aves, señalando las medidas concretas que pueden ser utilizadas para este fin.

▶ Los presupuestos de la UE deben redistribuirse de manera que provean mayor financiación para las medidas con potencial para alentar un modelo de desarrollo rural compatible con la conservación de la naturaleza. Particularmente, las ayudas de la PAC ligadas a la producción deben reducirse a favor de la expansión de los programas agroambientales, programas de Zonas Desfavorecidas y medidas de desarrollo rural sostenible (LEADER).

▶ El fondo LIFE es el único dedicado explícitamente a la conservación de los hábitats y especies de las Directivas Hábitats y Aves, así que representa *de facto* el fondo comunitario para Natura 2000. Este fondo pide a gritos un gran aumento de su presupuesto, ya que actualmente disfruta de sólo el 0,08% de los recursos financieros de la UE.

8.1. Oportunidades incluidas en Agenda 2000

1. Mecanismos ya existentes (actualmente en fase de renovación)

▶ El programa agroambiental (actual Reglamento 2078/92).

▶ Programas de los Fondos Estructurales y de Cohesión.

▶ Iniciativas comunitarias, tales como LEADER e INTERREG

2. Mecanismos nuevos propuestos por Agenda 2000

▶ Incremento de posibilidades para financiar las iniciativas de conservación de la naturaleza del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en las nuevas regiones de Objetivos 1 y 2.

▶ Programas de Desarrollo Rural en todo el territorio de la UE, con la opción de incluir iniciativas de conservación del medio natural relacionadas con las actividades rurales (Artículo 31 de la propuesta de Reglamento de Desarrollo Rural).

▶ Un programa medioambientalmente reforzado para las Zonas Desfavorecidas (Artículo 13-19 de la propuesta de Reglamento de Desarrollo Rural).

▶ Un nuevo marco ecológico para las medidas forestales de la PAC (Artículos 27-30 de la propuesta de Reglamento de Desarrollo Rural).

▶ La opción de aplicar condiciones medioambientales («cross compliance») a todas las ayudas de la PAC (Artículo 3 de la propuesta de Reglamento de Disposiciones Comunes), que pueden incluir la exigencia para los agricultores de no causar daños a los hábitats y especies protegidos por la Directiva Hábitats.

Los Estados miembros deben asegurarse de que estas oportunidades no se disipen durante las negociaciones de Agenda 2000. Y, claro está, una vez aprobada, deben hacer uso de dichas oportunidades tanto a nivel nacional como regional: el Reglamento de Desarrollo Rural y la propuesta de condiciones ambientales exigibles proporcionan los instrumentos para un nuevo acercamiento al apoyo de las actividades agrarias, forestales y de desarrollo rural en todo el territorio de la UE. Los objetivos de conservación de la naturaleza deben entrar a formar parte de este nuevo acercamiento. Los ministros no deben aprobar en Agenda 2000 nuevas políticas innovadoras para luego limitarse a continuar con los errores de siempre en sus territorios nacionales (ver Tabla 5).

Tabla 5.

Recomendaciones para reformar la aplicación de las políticas comunitarias en España a partir de Agenda 2000

Programas financiados por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Debe haber una evaluación rigurosa de programas y proyectos para evitar conflictos con la conservación de los hábitats y especies de interés comunitario. ▶ La consecución de Natura 2000 debe ser uno de los fines principales de los nuevos Programas de Desarrollo Regional y de las inversiones financiadas por el Fondo de Cohesión.
Política Agraria Comunitaria y condiciones ambientales exigibles.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Debe definirse para cada región y sector un nivel básico de responsabilidad medioambiental, que incluirá el no dañar especies o hábitats protegidos, dentro del concepto de «buenas prácticas agrarias». ▶ Debe establecerse un instrumento legal para que todo agricultor/ganadero que incumpla la legislación medioambiental vigente o el nivel básico de responsabilidad medioambiental no reciba subvenciones públicas (incluidas todas las de la PAC).
Programa agroambiental.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Deben dedicarse más recursos al desarrollo y extensión de este programa (la base de la futura PAC). ▶ Las medidas deben incluir claros fines de conservación de hábitats y especies y un seguimiento exhaustivo de los resultados. ▶ No se debe dilapidar el presupuesto en objetivos que deberían perseguirse por medio de otros instrumentos (por ejemplo, las condiciones ambientales exigibles).
Programa de Zonas Desfavorecidas.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Las indemnizaciones compensatorias deben condicionarse al cumplimiento de normas ambientales definidas para cada zona. ▶ La cuantía de los pagos debe incrementarse para aumentar su función de mantener los usos del suelo que contribuyen a la conservación.
Programa de reforestación de tierras agrarias.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Debe establecerse un programa mejor enfocado y con fines más concretos (menos superficie a repoblar, más control). ▶ La restauración de los hábitats forestales de interés comunitario debe incorporarse a los fines específicos del programa, promoviéndose en los lugares más ambientalmente adecuados, mediante la zonificación y modulación de los pagos. ▶ Deben establecerse mecanismos efectivos, basados en los inventarios de la DGCN, para evitar la repoblación de hábitats de interés comunitario.
Programa de mejora de montes.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Deben ser susceptibles de recibir ayudas las acciones de mejora ecológica u otras acciones de conservación del hábitat forestal y no solamente las mejoras dirigidas a la producción forestal.
Pagos compensatorios forestales.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Debe establecerse un programa de pagos compensatorios para las personas y asociaciones que mantengan los valores ecológicos de los bosques que no son rentables.

Otros informes de WWF sobre las políticas estructurales y de cohesión de la UE y sobre las propuestas de reforma de Agenda 2000, son:

- *Structural Funds 1998: WWF's proposals for amending the draft general regulation on the Structural Funds.* WWF European Policy Office, 1998.
- *Agenda 2000 legislative proposals: WWF's general reaction to the proposed reforms for the Common Agricultural Policy.* WWF European Policy Office, 1998.
- *12 steps towards a sustainable European Union Cohesion Policy: WWF's proposals for the Reform of the Structural*

Fund Regulations 2000-2006. WWF European Policy Office and WWF-Deutschland, 1998.

- *European Funding for Fisheries Development: an environmental appraisal.* IEEP London and WWF European Policy Office, 1998.
- *A new European Community Policy – Sustainable Regional Development.* WWF European Policy Office and WWF-Deutschland, 1997.
- *Tools for economic and social cohesion in the European Union: An environmental mid-term review.* WWF European Policy Office, 1997.

WWF/Jorge Sierra



▶ La restauración de los bosques de ribera debe ser prioritaria en las nuevas medidas forestales impulsadas por Agenda 2000.

Hábitats 2000 • Número Monográfico - Primavera 1999
Boletín Informativo sobre la Directiva de Hábitats en España
Publicación de WWF/Adena subvencionada por la Comunidad Europea y el Ministerio de Medio Ambiente.



Ministerio de Medio Ambiente

WWF/Adena. c/ Santa Engracia, 6. 28010 Madrid. Tel.: (91) 308 23 09/10.
Fax: (91) 308 32 93. Internet: <http://www.panda.org> - <http://www.wwf.es>
Editor: Isaac Vega. Coordinador: Jorge Bartolomé. Comité Asesor: Marta Ballesteros, Guy Beaufoy, José Luis García Varas y Pablo Xandri. Textos: Guy Beaufoy.
Diseño: WWF/Adena. Fotomecánica: FCM Preimpresión, S.L., Madrid.
Impresión: Artes Gráficas Iris, S.A., Madrid.
Depósito Legal: M-16661-1997. Impreso en papel 100% reciclado de Papelera Peninsular.
WWF/Adena agradece la reproducción total o parcial de las informaciones contenidas en esta publicación siempre que se exprese la procedencia de las mismas.
Una versión electrónica de esta revista puede ser consultada en <http://www.wwf.es>

