

**ESPACIOS PROTEGIDOS Y DESARROLLO RURAL:  
LA RESERVA NATURAL DE LAS LAGUNAS DE VILLAFÁFILA  
(ZAMORA, CASTILLA Y LEÓN)(\*)**

**Jordi Rosell**

**Lourdes Viladomiu**

(Dpto. Economía Aplicada,  
Univ. Autònoma de Barcelona)

con la colaboración de

**Isabel Vega**

(Univ. de Valladolid)

**Resumen**

La compatibilidad entre desarrollo y conservación no es inmediata. En general, todos los parajes incluidos en alguna de las figuras de protección presentan significativas potencialidades de desarrollo, pero también son mayores los riesgos de que el desarrollo comporte el fin de los elementos que han dado notoriedad o interés al lugar en cuestión. En este artículo vamos a realizar un breve diagnóstico de la situación actual de las Lagunas de Villafáfila, analizaremos las actuaciones y políticas de desarrollo en curso, y, por último, discutiremos el modelo de desarrollo ambientalmente sostenible susceptible para la Zona.

Septiembre 1996

(\*) Esta Comunicación es un resumen de un Informe más amplio realizado por encargo de la Sociedad Española de Ornitología-BirdLife International sobre las perspectivas de desarrollo sostenible de la Zona de *Las Lagunas de Villafáfila* (Zamora-Castilla y León)

## 1.- El Diagnóstico

En 1986, la *Junta de Castilla y León* declaró a las *Lagunas de Villafáfila* como *Reserva Nacional de Caza*. Después ha sido incluida en algunas de las principales figuras de protección de ámbito internacional: *Zona Especial de Protección para las Aves (ZEPA-SPA)* y *Lista de Humedales de Importancia Internacional del Convenio Ramsar*. Por otro lado, la Zona fue propuesta por la *Junta*, como *Zona ambientalmente sensible (Environmentally Sensitive Area-ESA)* para la aplicación de las ayudas contempladas en el Reglamento comunitario 797/85. Si bien, tal propuesta no llegó a ser una realidad, inspiraría el Programa agro-medioambiental de protección de aves esteparias (*Programa para las Estepas Cerealísticas*) actualmente en vigor y que fué incluido en el Reglamento comunitario 2078/92. La *Junta de Castilla y León* tiene previsto que la Zona pasa a ser *Reserva Natural*. El proceso para su aprobación ya está en marcha.

### 1.1. Recursos

La Zona abarca una superficie de 32.682 has. Se trata de un territorio muy plano a 700-720 m. del nivel del mar con suaves ondulaciones en el que no existen superficies arboladas de consideración. El clima es mediterráneo-semiárido-continental, con veranos muy secos y calurosos, mientras que los inviernos son fríos.

Elemento singular de la Zona es el conjunto de lagunas saladas conocidas como "Lagunas de Villafáfila", la zona húmeda más notable del Valle del Duero y una de las más interesantes de la Meseta. Las tres lagunas más importantes son: *Salina Grande*, *Laguna de Barrillos* y *Laguna de las Salinas*. Junto a éstas existen unas 40 lagunas menores, totalizando más de 1.000 has. de superficies encharcadas. La capacidad hídrica del conjunto es escasa, siendo normal que la profundidad en invierno no supere los 0,3 m., mientras que con el avance de la primavera, las lagunas van perdiendo agua hasta llegar a desecarse completamente en verano.

Este conjunto de lagunas se encuentra enmarcado en una gran pseudo-estepa cerealística, la comarca natural de *Tierra de Campos* -850.000 has. abarcando partes de las Provincias de Zamora, Valladolid y Palencia-, dominada por los cultivos de cebada, trigo y alfalfa de secano.

La Zona cuenta con una fauna de gran interés, en donde coexisten dos biocenosis orníticas principales, la acuática y la esteparia, ambas de importancia al tener un número elevado de especies que escasean en Europa. Las lagunas son un punto fundamental de acogida de las aves migratorias. Al margen de los humedales, la zona presenta una alta densidad de avutardas y sisones, que se encuentran en los campos de alfalfa y cereales.

El paisaje puede describirse como una estepa cerealística típica, pero con la singularidad de las lagunas. La especialización cerealística de la Zona supuso la tala de árboles de manera que éstos tienen hoy un carácter marginal (alamedas y bosquetes de pinos). La existencia de un buen número de palomares constituye otra singularidad del paisaje, mientras que las edificaciones residenciales -agrupadas en pequeños municipios- carecen de atractivo estético si bien, hay que destacar que las más antiguas están construidas con adobe. Una excepción

puede ser el núcleo urbano de Otero de Sariegos, cuya situación en lo alto de una pequeña loma que domina las dos grandes lagunas, le confiere un atractivo paisajístico notable.

Los 11 términos municipales comprendidos en la futura *Reserva Natural de las Lagunas de Villafáfila* tienen una población de 4.596 habitantes, lo que supone una densidad de poco más de 14 hab/Km<sup>2</sup>. Ninguno de estos municipios alcanza los 1.000 habitantes. Todos los municipios presentan una tendencia demográfica regresiva desde hace varias décadas, habiendo perdido más de la mitad de su población desde 1960 cuando contaban con 10.000 habitantes. La estructura de edades de la población muestra un elevado grado de envejecimiento; más de una cuarta parte de la población de la Zona tiene más de 64 años. El crecimiento vegetativo de la población es negativo. Los movimientos migratorios han decrecido, aunque la Zona continúa expulsando población.

El 57 % de la población activa trabaja en la agricultura, siendo casi exclusivamente población masculina. La industria apenas da empleo al 8 % de la población ocupada. La tasa de actividad de la población masculina en la Zona se sitúa en los niveles medios de la región y España, mientras que la reducida tasa de actividad femenina (apenas un 15 %, frente a un 22 % en la Provincia y un 27 % en la región) y la elevada tasa de paro femenina (un 37 %) muestra las carencias de empleos para la población femenina en la zona, fruto del escaso desarrollo de las actividades no agrarias.

La accesibilidad a la Zona puede considerarse como buena o muy buena. En el límite nororiental de la Zona transcurre la Autovía del Noroeste (N-VI) que comunica el centro de España (Madrid) con Galicia. El acceso a los grandes núcleos urbanos de Castilla y León viene facilitado por el hecho de que la Autovía de Duero, que vertebró la región al unir las grandes ciudades de la misma, se cruza con la citada Autovía del Noroeste a apenas 60 Km. de la Zona. Además en el límite Occidental se encuentra la N-630, recientemente renovada, que comunica Salamanca con León formando la llamada "Ruta de la Plata", uno de itinerarios turísticos de la región. La Zona (tomando Villafáfila de referencia) se encuentra a 23 km de Benavente, núcleo comercial de la comarca y a sólo 40 Km de Zamora (capital de la Provincia), a 100 km. de Valladolid (capital regional) y a 250 Km. de Madrid.

Las carreteras interiores, dependientes principalmente de la Diputación de Zamora, presentan notables carencias en cuanto a asfaltado. Dispone de un amplísimo número de caminos rurales, construidos en el marco de la concentración parcelaria, en muy buenas condiciones que hacen fácilmente accesible el uso del automóvil a las lagunas.

La Zona carece de alojamientos turísticos (hostales, hoteles, campings...), dispone de un solo restaurante y de algunos bares donde excepcionalmente puede comerse. La red de teléfonos cubre la totalidad de los municipios, al igual que el tendido eléctrico. Hay abastecimiento de agua corriente en todos los núcleos, con la excepción de Otero de Sariegos. La red de alcantarillado existe en todos los pueblos, pero las aguas residuales son vertidas a través de un colector directamente a los ríos sin ser depuradas, a excepción de las del término municipal de Villafáfila. La situación de los otros servicios e infraestructuras es comparable a la media de las zonas rurales castellanas.

La Zona se divide en 11 términos municipales, con una población entre 100 y 898 habitantes (428 habitantes por término medio). Los Ayuntamientos son las instituciones más relevantes, pero carecen de dimensión y recursos financieros para desempeñar un papel muy activo en el desarrollo de la Zona. Existe un nivel de cooperación entre ellos reducido y pocos proyectos supramunicipales. Cuenta con un bajo nivel de asociacionismo, aunque se han ido creando asociaciones culturales y/o recreativas. En estos últimos meses ha entrado en funcionamiento el *Grupo de Acción Local A.D.R.I. "Palomares" (Iniciativa Comunitaria Leader II)*. Existen en la Zona y términos municipales limítrofes (Villalpando) algunas cooperativas de agricultores dedicadas a la comercialización de productos ganaderos -como la leche de ovino ("Cooperativa Campo de Avutardas")- cereales y algunas cooperativas laborales.

## **1.2. Pautas de desarrollo y conservación del medio natural**

### **1.1.1 Agricultura**

La agricultura constituye la base de la economía de la Zona. Se trata de una agricultura con una especialización cerealística tan importante que su situación puede calificarse casi de monoproducción. Los cereales se cultivan fundamentalmente por el sistema de año y vez. La alfalfa de secano es el único cultivo no cerealístico que alcanza cierta relevancia, mientras que el viñedo es marginal y en proceso de total desaparición.

Antaño fue una agricultura próspera gracias a la protección de que disfrutaron los cereales y la abundancia de mano de obra barata. La situación empezó a cambiar, como en toda España, en los años 50 y 60 y la agricultura de la zona se adaptó vía el aumento de la especialización cerealística lo que comportó un recurso creciente a la mecanización, el empleo de más inputs, la puesta en marcha de un proceso de concentración parcelaria (entre 1966 y 1977) y el aumento del tamaño de las explotaciones. Ello permitió aumentar las productividades y mantener la viabilidad económica de la actividad agraria si bien tuvo como consecuencia la drástica reducción de la carga de trabajo necesaria y, careciendo de actividades no agrarias de cierto relieve, un proceso de expulsión de población.

La actividad ganadera tiene una cierta relevancia en el área. El ovino representa la cabaña más importante en la zona, se lleva en régimen de pastoreo en los cultivos de alfalfa y, en ciertos períodos, en los campos de cereal y se destina a la producción de leche para su transformación en queso. La Zona y la Provincia cuenta con algunas queserías, si bien la mayor parte de la producción de leche se vende a La Mancha. Existe también algo de porcino - producción de cebones para su posterior engorde fuera de la zona- y vacuno de menor importancia. Según los datos existentes, a partir de encuestas directas a los agricultores, se aprecia una reducción del número de animales.

El perfil de cultivos de la zona así como sus características convierte a la zona en muy sensible a la Política Agraria Común (PAC). Los pagos compensatorios por las superficies sembradas de cultivos herbáceos (*ayudas a superficies*) y las primas a los ganaderos de ovino y caprino se estiman que aportan casi la mitad de la renta del sector.

La actividad agraria parece haber agotado desde hace años su capacidad de contribución al desarrollo económico y social de la zona. De hecho, la agricultura bajo su forma actual - cereales, alfalfa y ovino- comporta una continuada reducción de los requerimientos de mano de obra. En estas condiciones se estima que un modelo cerealístico de secano como el del área tiene capacidad (económica) para sustentar una media de 10 habitantes por km<sup>2</sup> de tierra cultivable (Moliner, 1990).

El número de jubilados aumenta rápidamente al igual que en el conjunto de la agricultura española, pero si se compara la edad media de los agricultores con la del conjunto de la provincia se aprecia que en la Zona son más jóvenes, denotando un cierto dinamismo y una permanencia en la actividad. Algo menos de la mitad (el 47 %) de la población activa agraria de la Zona tiene 55 o más años, porcentaje inferior al del conjunto de la Provincia (un 59 %).

La ganadería bovina, que durante un tiempo complementó los ingresos de los agricultores, va disminuyendo presionada e incentivada por la *Organización Común de Mercado (OCM)* de productos lácteos. Igualmente se constata una disminución de la superficie dedicada a la alfalfa como resultado de que los cultivos forrajeros no gozan de las *ayuda a superficies* introducidos en la reforma de la PAC de 1992 a favor de los herbáceos. Mientras que las producciones porcinas se enfrentan a una dura competencia de las zonas de concentración de esta producción, el número de rebaños de ovino va disminuyendo, al tiempo que el tamaño de éstos aumenta y se tiende a una mayor estabulación.

En la Zona, como en todas las llanuras de Castilla y León (Moliner, 1990), se ensayaron, en los años 60, otras vías de desarrollo agrario notablemente los regadíos con aguas subterráneas pero esta no prosperó por el excesivo contenido en sales de las aguas subterráneas.

A diferencia de lo sucedido en otros entornos, la forma que tomó el desarrollo agrario de la zona no planteó problemas graves para la preservación del medio natural (lagunas y fauna). Esto no significa que no se crearan algunas disfuncionalidades en la relación desarrollo agrario-conservación, fundamentalmente centradas en los daños que comportan las segadoras a ciertas aves, especialmente avutardas; la creciente incorporación de fertilizantes/fitosanitarios con una contaminación de aguas y suelo; los daños que comportan las aves a los cereales verdes; y la pérdida de linderos consecuencia de la concentración parcelaria.

### **1.2.2 Las actividades no agrarias.**

Las actividades no agrarias tienen un peso muy reducido en la zona. La actividad industrial se reduce a unas pocas empresas-talleres transformadoras de productos agrícolas y una pocas industrias tradicionales. En conjunto, no llegan a generar un centenar de empleos y no muestran ningún dinamismo especial. Existen además dos empresas constructoras. La Zona se encuentra muy cercana a los núcleos industriales de Zamora y Benavente, pero éstos carecen de la entidad y el dinamismo suficientes para atraer la mano de obra excedentaria.

El sector comercial se limita al comercio minorista de alimentos, 3 farmacias, comercios especializados, 5 sucursales bancarias y una gasolinera. La proximidad a Villalpando y Benavente y, en menor medida, a Zamora hacen que estos núcleos sean el centro de aprovisionamiento de bienes no perecederos para los habitantes de la zona. El sector servicios se complementa con algunos bares, algunos talleres de reparación y peluquerías. Los servicios turísticos son inexistentes, la zona carece de oferta de alojamientos y sólo existe un restaurante de reciente apertura.

### **1.2.3. Conservación del medio natural**

La Zona tiene, como ya se ha indicado, un interés faunístico sobresaliente, basado en la existencia de las lagunas y en el entorno estepario.

La existencia del complejo lagunar, se consideró durante años un obstáculo al desarrollo global de la zona por las limitaciones que comporta sobre el desarrollo agrario. La desecación y drenaje de ciertas lagunas y arroyos -llevada a cabo en los años 60 y 70- se vió como la vía para solventar estas limitaciones y mejorar las condiciones de solubridad. Además, la riqueza faunística comportaba daños importantes sobre las cosechas agrarias, suponiendo para los agricultores una molestia. La lentitud en la realización de los planes de desecación de las lagunas, la inviabilidad de los regadíos y el mantenimiento del modelo tradicional de funcionamiento agrario han comportado una buena conservación de los recursos naturales de la Zona. La abundancia de aves ha ido atrayendo un número creciente de visitantes en los últimos años.

### **1.3. Caracterización del nivel de desarrollo y dinamismo de la Zona**

Uno de los rasgos socio-económicos más definitorios de la *Zona de la Reserva Natural de las Lagunas de Villafáfila* es el gran peso de la actividad agraria y la ausencia de una diversificación económica más allá de algunos servicios y una reducida actividad manufacturera. En ausencia de un proceso de diversificación económica cabe esperar la continuidad de dos tendencias claramente observables en la Zona: la pérdida de población y el envejecimiento de ésta.

Las mujeres son el colectivo más afectado por la escasez de empleos no agrarios. Siendo su implicación en las tareas agrarias pequeña, en buena medida por el tipo de agricultura de la Zona, sus posibilidades de empleo dependen de otros sectores y dada la poca diversificación productiva nos encontramos con una baja tasa de actividad de este colectivo y un alto nivel de desempleo femenino. La renta per cápita de la Zona se sitúa a un nivel muy parecido a la media provincial de Zamora que apenas alcanza el 83 % de la media regional, el 73,1 % de la media española y el 59 % de la media comunitaria.

<b>Indicador</b>	<b>Medida (año)</b>	<b>Zona</b>	<b>Zamora</b>	<b>Región</b>	<b>España</b>
Densidad de población	Hab./Km2 (1991)	14	20	27	78
Crecimiento vegetativo de la población	Tasa anual (en o/oo) (1993)	-9,67	-4,18	-1,96	1,07
Grado de masculinidad	Pobl. masculina de 16 a 64 años / Pobl. total de 16 a 64 años en % (1991)	52,6	50,9	51,1	51,2
Dependencia de la agricultura	Pobl. activa agraria / Pobl. activa total (1991)	57 %	27 %	17%	10%
	Prod. agraria / P.I.B. (1991)	50 %	16 %	8,6 %	4,5%
Empleos para las mujeres	Tasa de actividad femenina (1991)	14 %	23 %	27%	33%
Desempleo	Tasa de paro (1991)	18 %	19 %	15%	19%
	id. hombre (1991)	15 %	15 %	112 %	15%
	id. mujeres (1991)	37 %	28 %	24 %	27%
Envejecimiento población	% población mayor de 64 años (1991)	27 %	22 %	18 %	14 %
	% pobl. menor de 16 años	13 %	17 %	17 %	21 %
Nivel de educación	Analfabetos y sin estudios / total	33 %	28 %	14 %	24 %

FUENTE: BBV (1995), Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (1994), INE (1991), INE (1994) e INE (1995).

Cuadro nº 2: Indicadores del dinamismo de la zona

<b>Indicador</b>	<b>Medida</b>	<b>Zona</b>	<b>Provincia</b>	<b>Región</b>	<b>España</b>
Dinámica demográfica	Crecimiento de la población: 1981-95	-20 %	-5,7 %	-2,3%	7,2 %
Saldo migratorio	Inmigrantes menos emigrantes (1991)	-21	-472	-3.169	-23.206
Diversificación económica	% Ocupados no agrarios / Total Ocupados (1991)	43 %	73 %	83 %	90 %
Renta per cápita	Miles de Pesetas anuales (1993)	1.005	990	1.193	1.350
Edad de los agricultores	Titulares de explotaciones agrarias mayores de 55 años (1989)	47 %	59 %	60 %	58 %

FUENTE: BBV (1995), INE (1991), INE (1994) e INE (1995).

#### 1.4.- Políticas y agentes de desarrollo

##### A/ Programas de desarrollo

La *Zona de Las Lagunas de Villafáfila* forma parte de una región objetivo nº 1, y los recursos financieros comunitarios se reciben a través del *Marco Comunitario de Apoyo (MCA)* y de las *Iniciativas Comunitarias (IC)* y se destinan a la co-financiación de una serie de *Programas Operativos*. En estos momentos, no existe ningún proyecto de cierta entidad en la Zona incluido en algún *Programa Operativo* derivado del nuevo *MCA* para las regiones "objetivo nº 1" de España, aunque sí en las iniciativas comunitarias *Leader* e *Interreg*. La *Iniciativa Comunitaria Leader* tiene como objetivo el apoyo a proyectos locales de desarrollo rural así como explorar nuevos enfoques para paliar las dificultades de desarrollo de esas zonas y tiene como particularidad destacable el hecho de que se pone en funcionamiento a través de un *Grupo de Acción Local*. La *Iniciativa Leader II* abarca el período 1995-99 y la Zona se encuentra integrada en el ámbito de actuación del Grupo de Acción Local: *Asociación para el Desarrollo Rural Integral (ADRI) "Palomares"*. La sede del Grupo se encuentra en Villafáfila y entró en funcionamiento en 1996. La *Iniciativa Comunitaria Interreg* tiene como objetivo apoyar las regiones fronterizas de la Unión Europea. La *IC Interreg II* introduce novedades de interés por cuanto la zona de las Lagunas de Villafáfila pasa a ser beneficiaria de estos recursos, y por otro lado, la *Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*, entra a participar con un porcentaje significativo de los recursos. A lo largo de 1995 se financió con dichos recursos la construcción del *Centro de Interpretación de la Naturaleza (CIN)* de las Lagunas de Villafáfila así como un estudio sobre la incidencia de las cosechadoras en las avutardas. Además en los próximos años, otros diez proyectos dentro de la Zona van a ser desarrollados con un presupuesto de 154 millones de ptas.

Asimismo la zona dispone, desde 1988 de subvenciones para la inversión productiva a través del R.D. 570/88, como *Zona de Promoción Económica (ZPE)*. El monto mínimo de la inversión subvencionable (15 millones de ptas.) no es muy adecuado para el tipo de empresa e inversión de zonas rurales lo que hace que las demandas de estos entornos sean muy limitadas.

##### B/ Políticas agrarias y agro-industriales

Los programas agrarios generales que mayor impacto tienen sobre la zona son: los *pagos compensatorios* o *ayudas a superficies* de cultivos herbáceos y *las primas ganaderas*. Las *ayudas a superficies*, que ascienden a 20.367 ptas/ ha. y constituyen en la actualidad una fuente muy importante de la renta de los agricultores de la zona, están suponiendo un retroceso del cultivo de la alfalfa y compiten con las ayudas del Programa agroambiental.

##### C/ Actuaciones de conservación de la naturaleza

Durante años, la figura de "espacio protegido" fue sinónimo de sin ninguna contrapartida socio-económica. Esta realidad ocasionaba conflictos, o cuando menos divorcio, entre la población de la zona y los organismos encargados de la protección. En los últimos años se ha hecho un



esfuerzo de compatibilización de la protección de los ecosistemas con el desarrollo económico y social de las zonas protegidas; el concepto de desarrollo sostenible expresa esta intención. Esta compatibilización se ha llevado a cabo por dos vías:

(a) la directa, consistente en aportar recursos financieros a los afectados por las restricciones a las actividades económicas, ya como compensación *ex-post* por los daños o perjuicios o como acuerdo voluntario por el cual el agricultor renuncia a ciertas prácticas.

(b) la indirecta, consistente en que el espacio protegido sea foco de nuevas oportunidades de empleo y renta.

En la Zona estos sistemas se están practicando. Desde su declaración como *Reserva Nacional de Caza*, la Administración Regional (Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial) estableció un programa de indemnización por daños producidos por la fauna en los cultivos, cuyo motante se sitúa entorno a los seis millones de ptas. anuales.

El *Programa para las Estepas Cerealísticas de Castilla y León* (PEC) forma parte de la política agro-ambiental de la Unión Europea puesta en marcha por el Reglamento (CEE) 2078/92. El PEC persigue "potenciar el hábitat de las aves esteparias en las superficies de cereal de secano" y se instrumenta a través de una serie de contratos de carácter voluntario por los cuales los agricultores se comprometen a realizar determinadas prácticas agrarias en un período de 5 años recibiendo en compensación una prima anual. La respuesta al Programa ha sido bastante limitada y mucho menor a la prevista en el conjunto de la zona donde se ha desarrollado y muy especialmente en la Reserva (3,8% de las tierras de secano frente al 7% en el conjunto) y más si se tiene en cuenta que esta área junto a la de Madrigal-Peñaranda en la Provincia de Ávila (Naveso, 1992) fueron las grandes inspiradoras del programa en cuestión.

En septiembre de 1995 la *Junta de Castilla y León* inauguró un *Centro de Interpretación de la Naturaleza* (CIN) en las cercanías de Villafáfila con el objetivo de acoger y concentrar los visitantes interesados en la fauna de la Zona. El CIN se, ha sido costeado en su totalidad por el sector público y su objetivo principal es canalizar ordenadamente los visitantes de la zona, al tiempo que se les suministra una visita comentada. Según los pronósticos realizados se esperaba llegar al cabo de cinco años a un número de visitantes de 50.000 personas-anales. Los resultados indican que sólo en los primeros seis meses se alcanzó casi las 30.000 personas.

## **2.- Hacia un modelo de desarrollo rural ambientalmente sostenible**

El desarrollo rural basado en el sector agrario presenta importantes limitaciones. El desarrollo de las zonas rurales, como la que nos ocupa, deberá basarse en una diversificación de las actividades productivas, ampliando la base no agraria.

El creciente interés por la observación de las aves está generando un flujo importante de visitantes hacia la Zona. Este turismo abre posibilidades nuevas. Sin embargo, la riqueza ornítica se apoya en un medio natural de gran fragilidad. El atractivo actual se debe a la buena conservación de los recursos, conseguida gracias a un correcto equilibrio entre los elementos

ambientales y los socio-económicos. El modelo de desarrollo futuro debe ser capaz de mantener este equilibrio entre ambos objetivos.

Importa destacar que el medioambiente no debe ser contemplado como una restricción al desarrollo sino como parte del potencial de desarrollo de la zona. Ello no significa, emperó, que no existan conflictos, reales o potenciales, entre algunos objetivos de desarrollo y éstos se plasman en una serie de dilemas que enfrentan actividades diversas y grupos sociales con intereses alternativos.

### 2.1. Los dilemas

- *Agricultura versus medio natural (aves)*. Es decir, se trata de asegurar el mantenimiento de una agricultura (sécano, alfalfa, ...) capaz de sostener el entorno natural actual.

- *Agricultura versus diversificación*. La diversificación de la base económica del mundo rural europeo es fundamental para el mantenimiento del tejido social. Esta diversificación, en el caso que nos ocupa debe realizarse en consonancia con el mantenimiento de la actividad agraria, facilitando la pluriactividad y consiguiendo niveles de rentabilidad adecuados-

- *Turismo versus conservación*. El turismo de naturaleza aumenta rápidamente y en la medida en que se vayan conociendo las Lagunas de Villafáfila las llegadas previsiblemente se ampliarán. La fragilidad de los recursos requieren acciones contundentes que permitan controlar y ordenar el proceso y evitar daños.

- *Turismo versus agricultura*. Son muchos los ejemplos de conflictos derivados de la compatibilización del avance del desarrollo turístico y de la actividad agraria. De hecho en algunos casos el predominio de una de las dos actividades impide o ahoga la otra. En el caso que nos ocupa es fundamental el mantenimiento de ambas, ya que una actividad es la base de la otra.

### 2.2. Los recursos: puntos fuertes y puntos débiles

Pasamos a analizar los puntos fuertes o potencialidades y los puntos débiles que dificultan o pueden estrangular el desarrollo.

#### \* Puntos fuertes

- La zona presenta un **interés ornitológico** excepcional, en un momento de creciente sensibilización y motivación hacia las aves y el entorno natural. La ubicación de las lagunas en un entorno estepario confiere una particular singularidad al ecosistema.

- La **buena conservación de los recursos naturales** de que dispone la zona junto al interés ornitológico han comportado la aparición de un flujo turístico de naturaleza. Actualmente las Lagunas de Villafáfila empiezan a ser conocidas por un amplio foro.

- La zona se encuentra **bien comunicada**, al discurrir por uno de sus límites la Autovía Madrid-Galicia y estar cerca de la Autovía del Duero. Es fácilmente accesible desde la capital de España y desde la mayor parte de los puntos de Castilla y León y de Galicia.

- El establecimiento de la **Reserva de Caza** hace ya diez años ha ido habituando a la población a las ventajas e inconvenientes de la conservación del medio natural y a sus compensaciones.

- La existencia de una *Escuela-taller del INEM* en los últimos dos años, junto a una anterior experiencia de Escuela de oficios, comporta una **base de formación** profesional ya establecida, flexible y ajustable. Esta experiencia de formación está además en la base de la creación de iniciativas laborales, algunas de ellas ligadas a la actividad turística-conservación-restauración.

#### \* **Puntos débiles o estrangulamientos**

-La **monoproducción agraria** y el poco desarrollo de actividades alternativas y complementarias, lleva que el agricultor sea actualmente casi el único protagonista del medio humano.

-La **estructura social** está marcada por la presencia de una población envejecida y por unos niveles de cualificación bajos de la mano de obra que ha permanecido. Este hecho comporta un fuerte hándicap para la aparición de iniciativas privadas autóctonas y para su consolidación.

-La casi total **inexistencia de servicios**. A diferencia de otras zonas, no se puede esperar que sean los establecimientos existentes quienes se adapten fácilmente a los cambios previsibles, ampliando la oferta e incorporando nuevos servicios.

- La **ausencia de conciencia "zonal"** y las rivalidades entre municipios pueden dificultar una estrategia conjunta que favorezca aprovechar adecuadamente los puntos positivos que antes hemos indicado. Por otro lado, la visión de Reserva Natural lleva a un planteamiento excesivamente limitado a 11 municipios afectados directamente, sin capacidad de valorar los efectos sobre un espacio más amplio y que van a ser el soporte real del dinamismo y/o declive de la zona.

### **2.3. Las políticas y actuaciones: oportunidades y retos**

#### \* **Oportunidades**

- Las Administraciones públicas y, especialmente, la Administración regional (Junta) están mostrando en los últimos años una buena disposición para llevar a cabo una **política de espacios protegidos** (*Red de Espacios Naturales de Castilla y León*), movilizándose hacia estos recursos e iniciativas.

- La Administración regional está realizando una fuerte campaña **de potenciación del turismo en la zona**, reforzando el turismo rural y promocionando los recursos naturales de Castilla y León.

- El **modelo de desarrollo agrario** de la zona está en consonancia con la filosofía que debe inspirar la futura Política Agraria Común; de forma que es previsible que puedan utilizarse las nuevas formas de protección de las prácticas agrícolas para el mantenimiento del modelo agrario de la zona, siempre que se sepan adecuar convenientemente a las peculiaridades agro-socio-económicas de la región.

- La inclusión de los municipios de la reserva en el ámbito de actuación del *Grupo de Acción Local "ADRI-Palomares"* de la **I.C. Leader II** constituye un elemento favorable en un doble sentido: de un lado, porque favorecerá la diversificación, apoyando la realización de las iniciativas, y, de otro lado, porque constituye un forum de animación y asesoramiento para el desarrollo rural.

### \* Retos

- El **aislamiento social** en el que ha vivido la zona puede generar un rechazo del proceso y una postura anti-desarrollista, especialmente si el turismo se masifica y no hay una mejora de las condiciones de vida de la población autóctona
- La **falta de servicios** y la lenta iniciativa empresarial privada, junto a la exclusividad del *Centro de Interpretación de la Naturaleza (CIN)* como elemento de atracción, puede comportar dificultades para fijar los ingresos en los municipios de la Reserva Natural, escapando al entorno, especialmente a Villalpando, Benavente y Zamora.
- El **modelo turístico** que se adecúa a la zona es el de naturaleza y el escolar. Dadas las características de este tipo de turismo, la población no debe esperar la llegada de ingresos fáciles y rápidos, alimentados por una falsa creencia de una gran capacidad adquisitiva del turista. Además las condiciones climáticas de la zona, mucho calor en verano, tampoco hacen factible un turismo de estancia media en el período de vacaciones.
- El medio natural presenta una **elevada fragilidad** requiriendo un control estrecho de las acciones que se pongan en práctica para no dañarlo. La inclusión de la Zona dentro de la *Red de Espacios Naturales* de Castilla y León puede ser una garantía para su protección, pero no hemos de descartar posibles efectos perversos, en este sentido merece destacarse la posible subvención al cien por cien de infraestructuras que fuera del espacio protegido requerirían participación privada en la financiación.
- El **limitado capital humano** de que dispone la Zona hace temer que con el desarrollo de actividades alternativas aparezca una fuerte competencia entre la agricultura y las otras actividades, especialmente turismo, con una posible caída de la actividad agraria/ganadera y un retroceso de los cultivos beneficiosos para el mantenimiento del entorno natural actual.
- De no adecuarse convenientemente las políticas en curso a las peculiaridades de la Zona, pueden actuar como un elemento de ruptura del necesario equilibrio desarrollo- conservación. Sobre este punto volveremos en el apartado de las recomendaciones.

### 2.4. Recomendaciones

El desarrollo futuro de la Zona debe contemplarse en un ámbito territorial más amplio que los 11 municipios y los 326 Km<sup>2</sup> de la Reserva Natural de las Lagunas de Villafáfila. La incidencia socio-económica de la misma, cualquiera que sea su magnitud, sobrepasa ampliamente estos municipios. Asimismo, es de esperar que la Zona se beneficie del desarrollo de algunas iniciativas en su entorno (del tipo de la "Ruta del Plata" o la explotación turístico-recreativa de los embalses del río Esla). Resulta conveniente, pues, integrar como interlocutores interesados los municipios cercanos así como algunos que van o pueden experimentar una influencia significativa. En este sentido queremos destacar aquellos que tienen patrimonio artístico (Granja de Morerueta, entre otros) que puede complementar el atractivo de la zona, así como los centros de servicios de la comarca (Villalpando, Benavente,...) y los que desarrollen infraestructuras recreativo-turísticas.

### **A/ Apoyo al actual modelo agropecuario: cereales de secano-alfalfa-ovino.**

En el momento actual, el apoyo al modelo agropecuario actual deriva principalmente del *Programa de compensaciones por los daños* ocasionados por las aves; de los *pagos compensatorios* de la PAC - herbáceos (*ayudas por superficies*) y ovino (*primas ganaderas*)-; y del *Programa para las Estepas Cerealísticas de Castilla y León* acogido al Reglamento comunitario 2078/92. A continuación indicamos las modificaciones que en estos tres instrumentos deberían introducirse al objeto de aumentar su eficacia a efectos de reforzar el modelo cerealístico-forrajero-ganadero actual.

i) *Programa de compensaciones por los daños* ocasionados por las aves. Es bien aceptado en términos generales, aunque se considera que su funcionamiento podría mejorar en lo relacionado a peritaje, participación de los afectados y calendarios.

En el enfoque actual de este Programa, la fauna silvestre se contempla como un perjuicio para el buen desarrollo de las actividades agrarias, de forma que se han de compensar los daños coyunturales que las aves realizan sobre la cosecha. Estos daños deben valorarse año tras año. En el futuro debería abandonarse este planteamiento compensatorio y pasar a una nueva lógica productiva-retributiva de una actividad que no se orienta sólo a la producción de alimentos para los humanos sino al mantenimiento de un medio natural específico. Es decir, se trataría de entender que la futura agricultura de la zona será retribuida por un doble criterio; de un lado, como sustentadora y conservadora del medio, y en segundo lugar, como productora de alimentos, de forma que el actual programa de pago de indemnizaciones por daños producidos por aves silvestres debería, entonces, sustituirse por un programa de primas por la presencia continuada de aves en las parcelas.

ii) *La Política Agraria Común* y su reforma de 1992.

El funcionamiento *sectorializado* de la PAC a partir de las *Organizaciones-Comunes de Mercado (OCM)* ha comportado a lo largo del tiempo contrasentidos derivados del diferente nivel de protección de los productos y, en consecuencia, de la variada rentabilidad económica de los mismos. En este sentido, merece destacarse el caso de la alfalfa de secano que tiene en este momento una rentabilidad económica mucho más baja que los cereales al no pertenecer a la OCM de los herbáceos y por tanto no beneficiarse de las compensaciones (*ayudas por superficies*) establecidas en la reforma de 1992.

Los diferentes regímenes de ayuda entran en competencia, de forma que para comprender la aceptación o rechazo de una determinada línea de actuación es necesario ubicarla en el marco global del conjunto de la PAC, como es el caso concreto del *Programa para las Estepas Cerealísticas (PEC)*. Las ayudas agro-ambientales se plantearon como acompañantes a la reforma de 1992 y con una fuerte autonomía a la hora de diseñarlos por parte de los Estados Miembros. En la práctica su funcionamiento se está viendo condicionado por la propia PAC y más concretamente por las medidas que regulan las diferentes OCM así como por los otros programas de acompañamiento. Las primas de los diferentes contratos del PEC compiten con

las ayudas por superficie introducidas por la reforma de 1992 para los cultivos y con las de forestación.

iii) *Programa de Estepas Cerealísticas (PEC)* de Castilla y León.

Tal como se ha indicado, el número de hectáreas y las explotaciones acogidas al PEC en la Zona es muy limitado de manera que no ha cumplido las expectativas que en su momento generó. El PEC debería reformarse en el futuro, pero analizándose detalladamente las razones que han conducido a esta limitada aceptación y muy especialmente en las zonas que inspiraron este tipo de actuación.

A la espera de una evaluación de este tipo, un primer análisis de lo sucedido con el PEC en la Zona sugiere la necesidad de cambios de alcance en el diseño y gestión de las medidas agroambientales. En el primer ámbito, la configuración actual del PEC parece adolecer de un enfoque "tecnocrático" en detrimento de otro participativo. Para lograr un grado satisfactorio de aceptación por los agricultores de *contratos voluntarios*, del tipo de los habituales en las políticas agro-ambientales, hace falta un implicación de los mismos en el diseño y gestión de los Programas. Ciertamente esta implicación no es fácil ni está exenta de riesgos (como el de desvirtuar los objetivos de la actuación), pero el carácter voluntario de este tipo de medidas hace necesario un cambio de enfoque por parte de la Administración a la hora de diseñar y gestionar tales medidas. El principio de concertación -implicando a agricultores, Administración y grupos conservacionistas- parece un elemento clave para el éxito de la misma en términos de aceptación. En el ámbito de la gestión, parece conveniente dotarse de una marco institucional más ágil y flexible. Ello se podría alcanzar con la figura del gestor-animador agro-ambiental recogiendo la experiencia de las *Environmentally Sensitive Areas* (ESAs) de Inglaterra y Gales.

En síntesis, se requiere una reforma profunda del programa agro-ambiental, en base al contexto general de la PAC, integrando los recursos ganaderos con los agrícolas a efectos de participación en el Programa que se derive del Reglamento (CEE) 2078/92, en una secuencia que compatibilice adecuadamente la producción de alfalfa, ovino, leche, quesos,...

**B/ Potenciación agroindustria y fomento de los productos regionales; quesos, repostería, derivados lácteos, palomos, etc.**

El mantenimiento del modelo agropecuario requiere asegurar y mejorar su rentabilidad, valorizando las materias primas y vendiendo productos de mayor valor añadido. La potenciación de estas actividades agroindustriales puede ser además un importante elemento para mantener la rentabilidad del actual modelo agropecuario. Es decir, han de ser un elemento de apoyo al modelo agropecuario actual.

La Administración regional cuenta con un buen número de instrumentos de apoyo a este tipo de actuaciones -incentivos regionales, industrialización y comercialización de productos agrario,....-. Sin embargo, en este ámbito, la *IC Leader II* puede desempeñar un papel clave toda vez que muchas veces el problema no es tanto la disponibilidad de ayudas financieras como hacer surgir la iniciativa. En este sentido, la *IC Leader* en cuanto que puede integrar actividades de

formación y asistencia técnica con el apoyo financiero constituye un instrumento de desarrollo adecuado.

**C/ Desarrollo de un núcleo de actividades ligadas a la conservación/ restauración/ preservación/ recreación/ estudio de los hábitats de las aves.**

El interés creciente hacia la ornitología está generando un flujo creciente de visitantes a la Zona, que permitirán el desarrollo de actividades complementarias. Además el control que requiere la conservación del medio puede favorecer el establecimiento de actividades de información, visitas guiadas, alquiler de caballos, bicicletas, etc. Este es el caso concreto del cierre de algunos caminos que podría acompañarse de visitas obligatoriamente guiadas.

Debería estudiarse además el establecimiento de algunas actividades complementarias del CIN en municipios diferentes de Villafáfila que faciliten la realización de una visita más amplia a la zona. Ya existe el mirador de Otero de Sariegos, pero pueden desarrollarse algunas iniciativas más, que compatibilicen ocio con formación. Además la concienciación mundial sobre el medio natural permite considerar la posibilidad de buscar esponsors que faciliten recursos para estas iniciativas. Ideas en este sentido son la creación de un museo del Palomar rehabilitando uno o varios de los palomares abandonados, la potenciación de un centro de exposición permanentes sobre las aves en el mundo, la creación de un pequeño parque temático sobre pájaros, etc. Además la infraestructura del CIN permite estudiar la posibilidad de desarrollar actividades complementarias de formación e investigación ornitológica, con breves estancias, cursos y seminarios.

**D/ Potenciación de empleos para las mujeres.**

El diagnóstico socio-económico de la Zona nos ha dado cuenta del importante nivel de desempleo femenino lo que desestimula la permanencia de las mujeres jóvenes y en consecuencia la reproducción de los hogares. Además la mejora del nivel de vida de los agricultores europeos se está consiguiendo, en buena medida, gracias a una pluriactividad de los miembros de la familia, que proporciona ingresos complementarios a los propiamente agrarios.

De esta manera, la creación de empleo para las mujeres debe constituir una prioridad en el futuro modelo de desarrollo de la Zona. Actividades como la producción agro-alimentario, la artesanía y los productos regionales ofrecen posibilidades de empleo para las mujeres. Las actuaciones de formación (en el ámbito del Leader II, la Escuela Taller u otros) y asistencia técnica deben priorizar al colectivo de mujeres.

**E/ Mejora de la calidad de vida del entorno: comunicaciones, espacios comunes, etc.**

A pesar de las mejoras realizadas en los últimos años, quedan por completar una serie de mejoras pendientes en la zona, relativas fundamentalmente a la mejora de las carreteras interiores, el asfaltado de las calles, la depuración de las aguas residuales, precintar vertederos, etc.

### **F/ Estrecho control y análisis de impacto ambiental de las iniciativas que vayan surgiendo.**

El frágil entorno natural en que se sustenta la riqueza ornitológica de la zona obligan a un estrecho control del impacto ambiental de cada una de las iniciativas que vayan proponiéndose. Este control debe ser extremado dada la potencial existencia de efectos perversos en los espacios protegidos.

En síntesis, la Zona presenta actualmente notables potencialidades de desarrollo, pero no son menos importantes los retos a los que deberá hacer frente si se quieren compatibilizar adecuadamente los elementos que han permitido mantener este interesante entorno natural.

### **Referencias bibliográficas**

- Alegre, J., 1994, *Salinas de Villafáfila. El último refugio*, Edilesa-Diputación de Zamora.
- Alonso, J. C., Alonso, J. A. y Naveso, M. A., 1988, *Incidencia del Anzar y de la Avutarda en los cultivos de la Reserva Nacional de Caza de Las Lagunas de Villafáfila*, Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, Junta de Castilla y León
- BBV (Banco de Bilbao Vizcaya), 1995, *Renta Nacional de España. Distribución Provincial. Avance 1992/1993*, Bilbao
- Comisión Europea y Ministerio de Economía, 1994, *Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999 para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (Objetivo nº 1) de España*, Junio
- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Castilla y León, 1994, *Espacio Natural de las Lagunas de Villafáfila. Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Propuesta Inicial, Tomo I*
- García Villarejo, A., Vega, I. y García Ortega, C., 1995, *Las Ayudas Europeas a Castilla y León para la Cohesión Económica y Social*, Junta de Castilla y León, Consejería de Economía y Hacienda, Valladolid
- INE (Instituto Nacional de Estadística), 1990, *Censo Agrario 1989*, Madrid
- 1991, *Censo de Población*, Madrid, 1994, *Movimiento Natural de la Población*, Madrid, 1995, *Anuario Estadístico de España*, Madrid
- MAPA (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), 1994, *Programa de Ayudas para Fomentar Métodos de Producción Agraria Compatibles con las exigencias de la protección y la Conservación del Espacio Natural. Resumen de los Programas presentados por las Comunidades Autónomas*, Madrid
- Molinero, F., 1989, *Las lagunas de Villafáfila: los problemas de conservación de un área húmeda de excepcional valor*, Comunicación, XI Congreso Nacional de Geografía, 25-29 de Septiembre, Madrid
- Molinero, F., 1990, *Las transformaciones agrarias en las llanuras sedimentarias de Castilla y León*, Mimeo, Universidad de Valladolid
- Naveso, M.A., 1992, *Proposal to declare the steppeland of Madrigal-Peñaranda as an environmentally sensitive area*, SEO-Junta de Castilla y León, March
- Palacios, J. y Rodríguez, M., 1993, *Guía de la Reserva de "Las Lagunas de Villafáfila"*, Monografías de la Red de Espacios Naturales de Castilla y León, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Castilla y León
- Viladomiu, L. y Rosell, J., 1995, "Medio ambiente y PAC", *Boletín Económico del ICE*, nº 2484,
- SEO (Sociedad Española de Ornitología), 1992, *Propuesta de declaración de la Zona de Villafáfila como Area Ambientalmente Sensible*, Marzo.