

A photograph of several white sheep grazing in a field. A large, dark tree trunk is on the left, and the scene is bathed in the warm, golden light of sunset or sunrise, with long shadows and a hazy background.

PASTOREO CONTRA INCENDIOS

PROPUESTA DE WWF ESPAÑA
PARA ADAPTAR EL TERRITORIO AL CAMBIO CLIMÁTICO

ÍNDICE

RESUMEN	3
SUMMARY	4
LOS INCENDIOS EN CIFRAS	5
DESPOBLACIÓN Y ABANDONO	8
PAISAJES CORTAFUEGOS	10
PASTOREO: HERRAMIENTA DE GESTIÓN DEL PAISAJE	11
PAC, PASTOREO Y PREVENCIÓN DE INCENDIOS	22
PETICIONES DE WWF	24
BIBLIOGRAFÍA	30

Pastoreo contra incendios
Propuesta de WWF España para adaptar el territorio al cambio climático

Texto: Lourdes Hernández

Colaboradores: Diana Colomina, María Melero, Celsa Peiteado, Luis Suárez y Pablo Urivelarrea

Revisión: Enrique Segovia

Edición: Amaya Asiain

Maquetación: Eugenio Sánchez-Silvela

Fotografía de portada: Jorge Sierra

Fotografía de contraportada: Enrique Segovia/WWF España

© Texto: 2022, WWF Adena.

WWF/Adena agradece la reproducción y divulgación de los contenidos de esta publicación en cualquier tipo de medio, siempre y cuando se cite expresamente la fuente (título y propietario del copyright).

Cita sugerida:

Hernández, L. y cols. (2022). *Pastoreo contra incendios. Propuesta de WWF España para adaptar el territorio al cambio climático*. WWF España.

Cofinanciado por:



WWF España

Gran Vía de San Francisco, 8-D. 28005 Madrid

Las marcas registradas WWF® y World Wide Fund for Nature® y ©1986 Logotipo del Panda son propiedad de WWF-World Wide Fund For Nature (anteriormente World Wildlife Fund).

Para más información visite wwf.es

RESUMEN

Los incendios forestales constituyen una grave y creciente amenaza global. Los montes españoles arden cada año en pequeños incendios, pero cada vez con más frecuencia se dan las condiciones perfectas para que se produzcan crisis incendiarias inabordables, con importantes daños sociales, ambientales y económicos y con un serio riesgo para las vidas humanas. En gran medida, la actual peligrosidad de los incendios se debe a la intensa transformación del paisaje sufrida desde la segunda mitad del siglo pasado.

WWF lleva años demandando un cambio de enfoque en las políticas de gestión de incendios: incrementar la inversión en prevención y pasar de un modelo preventivo principalmente basado en actuaciones puntuales y mantenimiento de infraestructuras como pistas, cortafuegos o puntos de agua, que se ha demostrado que son insuficientes para frenar el avance de los grandes incendios forestales, a poner en valor usos forestales y agrarios en extensivo en las zonas rurales para crear un territorio agroforestal resiliente a los incendios forestales. Este cambio de modelo, además de disminuir la frecuencia y la intensidad de los incendios, contribuye a otro gran reto como es la lucha contra la despoblación.

La ganadería extensiva puede jugar un papel relevante para recuperar un paisaje heterogéneo, que alterne zonas de bosque con áreas cultivadas y pastoreadas, que además de proporcionar biodiversidad sea más resistente a la propagación de las llamas. El pastoreo es además imprescindible para alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo, en especial de las Estrategias de la Granja a la Mesa y de Biodiversidad 2030, así como los marcados en la Agenda 2030 y en el Acuerdo del Clima de París. Y contribuye, de manera clave, a otro de los grandes objetivos pendientes para el medio rural, la lucha contra el despoblamiento.

La ganadería extensiva ha demostrado ser una gran aliada para luchar contra el cambio climático porque contribuye a la protección de pastos, importantes sumideros de carbono, reduce el riesgo de incendio extremo y genera paisajes únicos y diversos, como las dehesas. Sin embargo, el pastoreo está en peligro de extinción.

En este documento WWF analiza cómo la ganadería extensiva puede y debe contribuir a una gestión sostenible del territorio, especialmente en las zonas identificadas como de alto riesgo de incendio. Para ello es necesario un plan de acción coordinado con políticas públicas encaminadas a mejorar la viabilidad de la ganadería extensiva que persiga caracterizar el sector y diferenciarlo del intensivo y aprobar una Estrategia Estatal de Ganadería Extensiva que incluya, entre otras cosas, una nueva PAC que apoye los bienes públicos generados por los ganaderos y revitalice el medio rural.

Además, para que el pastoreo pueda cumplir la función de prevenir eficazmente los incendios extremos, es necesario identificar las zonas estratégicas donde es necesario, en las que establecer acuerdos de custodia previo plan de pastos que garantice un manejo planificado y ordenado y establecer pagos justos a los ganaderos.

SUMMARY

Forest fires are a serious and growing global threat. Each year, Spanish forests suffer small fires, but increasingly frequently, the conditions are perfect for the occurrence of unmanageable fire crises that could entail significant social, environmental and economic damage and pose a serious risk to human lives. To a large extent, the current danger of fires is a result of the intense transformation of the landscape since the second half of the last century.

For years now, WWF has been calling for a change of focus in terms of fire management policies: to increase investment in prevention and move away from a preventive model based merely on silvicultural treatments, the maintenance of tracks and firebreaks, or the provision of water points, as these increasingly require greater public investment and have proved to be ineffective at halting the advance of large forest fires, and instead promote extensive forestry and agricultural uses in rural areas. This change of model, as well as reducing the frequency and intensity of fires, helps to address another major challenge: the fight against rural depopulation.

Extensive livestock farming can play an important role in restoring a heterogeneous landscape, alternating forest zones with cultivated and grazed areas. In addition to improving biodiversity, this system is more resistant to the spread of flames. Pastoralism is also essential for achieving the objectives of the European Green Pact, in particular the 2030 Farm to Fork and Biodiversity Strategies, as well as those set out in the 2030 Agenda and the Paris Climate Agreement. It also contributes, in a key way, to another of the great unresolved challenges for the rural environment, the fight against depopulation.

Extensive livestock farming has proven to be a great ally in the fight against climate change because it helps protect pastures, which are important carbon sinks, reduces the risk of extreme fires, and generates unique and diverse landscapes, such as dehesas. However, pastoralism is in danger of extinction.

In this document, WWF analyses how extensive livestock farming can and should contribute to sustainable land management, especially in areas identified as being at high risk of fire. This requires a coordinated action plan with public policies aimed at improving the viability of extensive livestock farming that seeks to characterise the sector, differentiate it from intensive farming, and approve a State Strategy for Extensive Livestock Farming that includes, among other things, a new common agricultural policy that supports the public goods generated by livestock farmers and revitalises the rural environment.

Furthermore, in order for grazing to fulfil its function of effectively preventing extreme fires, it is essential to identify strategic areas where it is needed, to establish stewardship agreements prior to grazing to ensure planned and organised management, and to establish fair payments for livestock farmers.

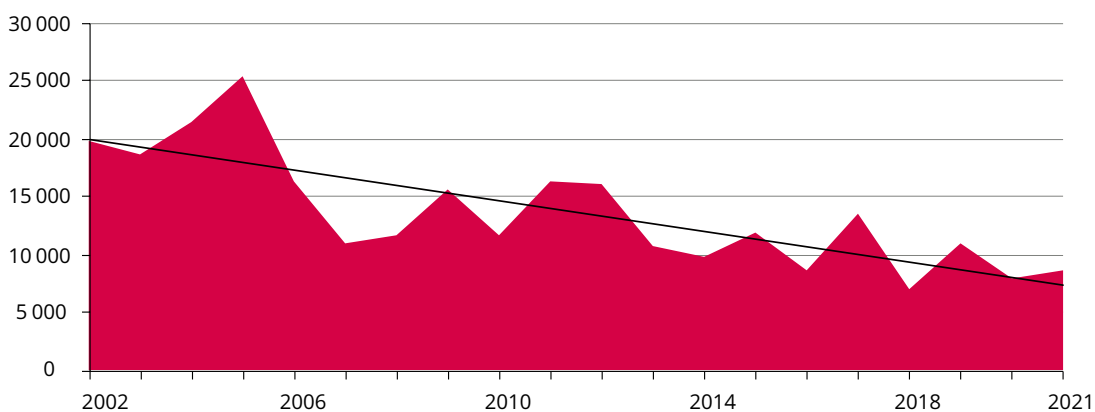
LOS INCENDIOS EN CIFRAS

EVOLUCIÓN DE LOS INCENDIOS EN ESPAÑA

En España cada vez hay menos siniestros, pero los Grandes Incendios (GIF) son cada vez más graves, simultáneos, inapagables por los dispositivos de extinción y ponen en riesgo la vida de las personas. Estos incendios no se pueden apagar aunque se sumen más medios terrestres y aéreos a los operativos.

Menos incendios. El número anual de incendios no ha dejado de disminuir en los últimos veinte años gracias a la mayor concienciación ciudadana y a una creciente persecución del delito. Desde la creación de la Fiscalía de Medio Ambiente, en 2007, las sentencias condenatorias han aumentado considerablemente. Todo ello ha motivado que entre 2012 y 2021 el número de siniestros haya disminuido un 37 % respecto a la década anterior.

Evolución del número de incendios en España



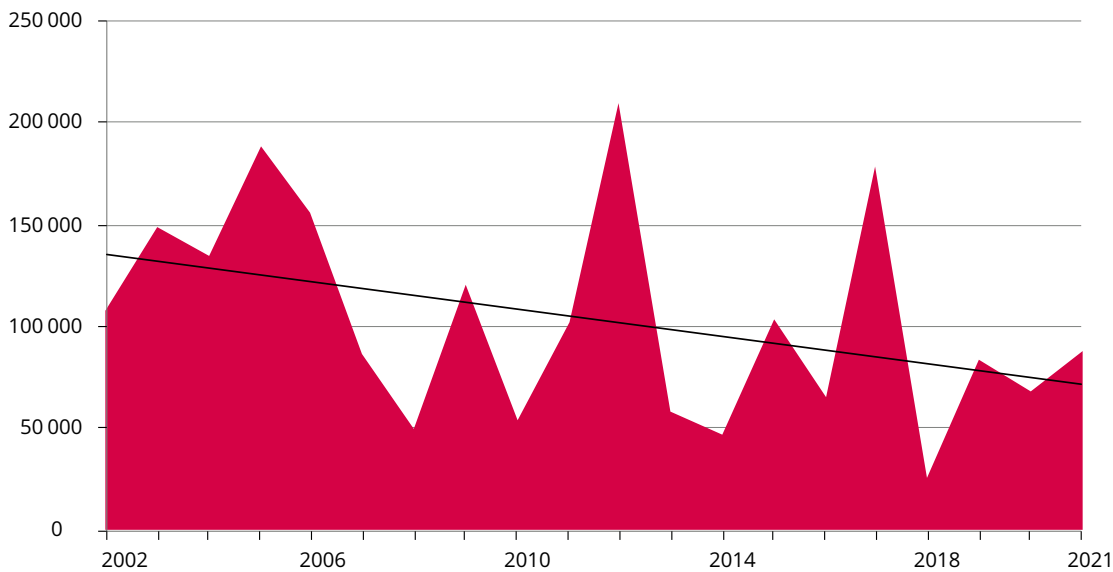
Muy alta siniestralidad. Los montes ibéricos no arden solos, hasta en el 95 % de los siniestros está detrás la mano del ser humano. De media se producen al año más de 10 500 siniestros, cifra inasumible para las arcas públicas y para el medio rural y forestal. El 43 % de los siniestros se producen en la región noroeste¹.

Creciente intencionalidad. La altísima intencionalidad es especialmente preocupante: casi el 55 % de los incendios es intencionado, frente al 23 % debido a negligencias y accidentes. Esta intencionalidad ha experimentado un leve ascenso en los últimos años, y pone de manifiesto la existencia de graves conflictos sociales y económicos en el medio rural que continúan sin ser resueltos desde hace décadas. Además, destaca el más del 12 % de los siniestros cuya causa es desconocida.

Menos superficie quemada. La reducción del número de siniestros, junto al aumento de la eficacia de los dispositivos de extinción, ha logrado reducir también la superficie total afectada por el fuego. En los últimos diez años, la media de la superficie afectada se redujo en un 19 % respecto a la década anterior.

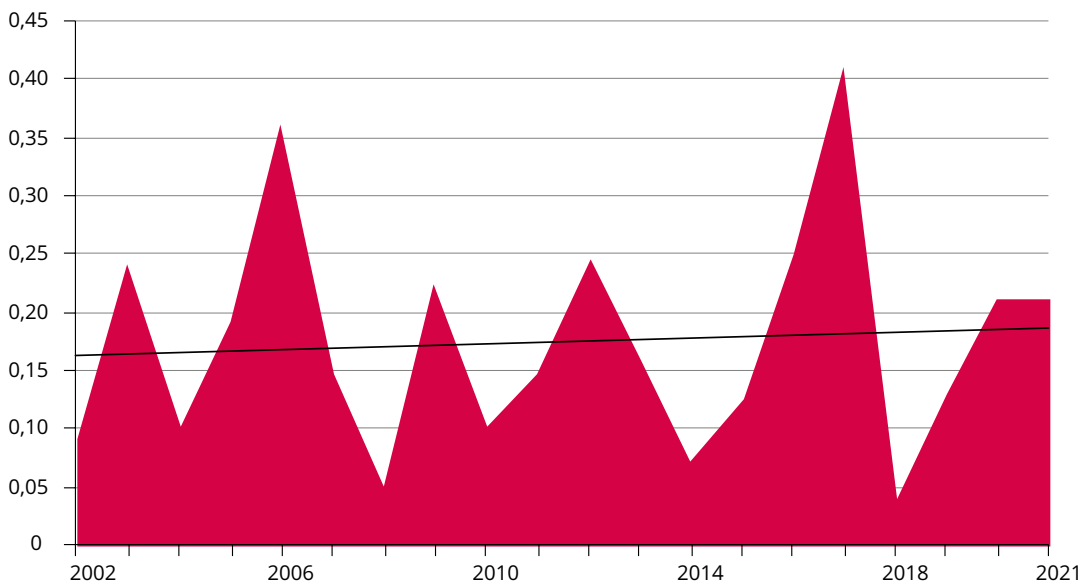
1. Galicia, Asturias, Cantabria y las provincias de León y Zamora

Evolución de la superficie afectada



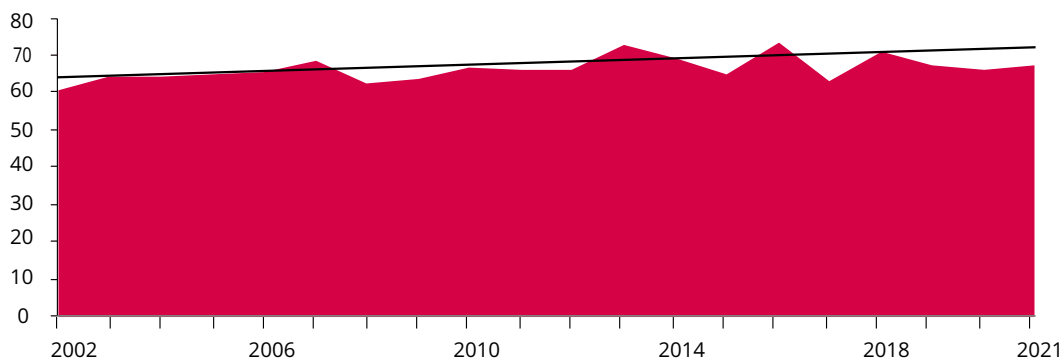
Incendios cada vez más grandes. Los grandes incendios, aquellos que mayores impactos generan, no han parado de crecer. En España, entre 2012 y 2021 la proporción de grandes incendios (GIF, donde arden 500 hectáreas o más) respecto al total de siniestros se ha incrementado en más de un 10 % respecto a la década anterior. Apenas suponen el 0,21 % del total, pero en ellos arde cerca del 40 % de la superficie total afectada.

Evolución de la proporción de GIF respecto al total de siniestros



Avanzado sistema de extinción... que no resulta suficiente. En la última década, casi el 70 % del total de siniestros se apagó en fase conato, antes de que las llamas recorrieran una hectárea. Esta proporción no ha parado de crecer en los últimos años y pone de manifiesto la eficacia de los dispositivos de extinción. España es el país que más presupuesto invierte en extinción por hectárea a nivel mundial y dispone de uno de los mejores sistemas de extinción.

Evolución del número de conatos en España



Sin embargo, las estadísticas confirman que invertir exclusivamente en apagar el fuego no necesariamente implica mejores resultados en los episodios con meteorología extrema, y que esta política de respuesta rígida a la ocurrencia de incendios contribuye indirectamente a generar un territorio más inflamable, fomentándose así los episodios extremos (la llamada 'paradoja del fuego').

Incendios extremos imposibles de apagar. En la Península Ibérica ha aumentado el riesgo de sufrir oleadas de incendios con un comportamiento explosivo y extremo, que se propagan a gran velocidad. Se trata de un tipo de incendios claramente vinculados al cambio climático, que modifican las condiciones meteorológicas de la zona afectada y provocan tormentas de fuego. La comunidad científica los ha calificado como incendios de sexta generación o megaincendios. Aunque ocurren en una proporción muy baja, el riesgo es muy real, con daños catastróficos para el paisaje, la economía de un país y la vida de su población.

Emergencias sociales. El aumento de zonas en las que el terreno forestal entra en contacto con áreas urbanas, la conocida como interfaz urbano-forestal, ha transformado lo que era un problema rural o ambiental en verdaderas emergencias de protección civil. A escala mundial, la cifra de muertes por incendios se ha incrementado un 276 % en los últimos años. Los daños en viviendas e infraestructuras también han experimentado un aumento excepcional.

DESPOBLACIÓN Y ABANDONO

UN TERRITORIO QUE ARDE

Los súper incendios de los últimos años en la Península Ibérica han dejado claro que un territorio despoblado es un territorio que arde. Galicia y el norte de Portugal tienen los peores indicadores demográficos de la fachada atlántica europea, en cuanto a éxodo rural, y son dos de las regiones más afectadas por incendios a nivel europeo y mediterráneo. Si superpusiéramos el mapa de las zonas quemadas en los últimos años con el de las que más se han despoblado, coincidirían en gran medida. El pasado verano, los grandes incendios de Navalacruz (Ávila) y Sierra Bermeja (Málaga) y este año el de la Sierra de la Culebra (Zamora) son una clara constatación: la despoblación que sufren estas localidades acrecentaron los efectos del fuego.

El actual paisaje ibérico es el resultado de la actividad humana. La intensa actividad acabó en el pasado con los ecosistemas primarios, pero, en su lugar, se generaron unos paisajes humanizados con una rica biodiversidad asociada a los usos del territorio. La Península Ibérica alberga la mitad de la biodiversidad europea, con un interesante patrimonio cultural y una gran oferta de servicios ecosistémicos. Sin embargo, el despoblamiento y decaimiento de las actividades agroganaderas y silvícolas extensivas en una parte muy significativa del territorio han acarreado una creciente matorralización de los pastos herbáceos y una mayor acumulación de vegetación leñosa en los bosques, incrementando considerablemente el riesgo de incendios. Al mismo tiempo, las manchas dominadas por vegetación herbácea, esenciales para la actividad ganadera, disminuyen considerablemente. Esta abundancia de matorral y material leñoso, cuyo control está supeditado en gran medida a la presencia de herbívoros, comprometen la diversidad del paisaje en ausencia de gestión porque incrementan la continuidad vegetal, tanto horizontal como vertical. Este dramático escenario no solo dispara el riesgo de incendio en extensos paisajes rurales de la Península Ibérica, también incrementa la probabilidad de propagación de plagas y enfermedades en las masas forestales.

Según la Comisión Europea, en España cerca del 10 % de la superficie agraria presenta un riesgo alto o muy alto de abandono, debido entre otros a la falta de rentabilidad o a la ausencia de relevo generacional, lo que supondría una pérdida de unos 2,3 millones de hectáreas, equivalente a casi tres veces el tamaño de la Comunidad de Madrid. Superficie que se sumaría a los 2,4 millones de hectáreas de cultivos ya desaparecidos en la primera década del siglo XXI, cuando España perdió el 23 % de sus explotaciones agrarias.

Este abandono demográfico y productivo pone de manifiesto que las políticas de desarrollo rural en España han demostrado no ser efectivas para fijar población y generar empleo, al tiempo que las políticas forestales resultan insuficientes para poner freno a esta

**LA PELIGROSIDAD
DE LOS INCENDIOS
HA IDO MUTANDO AL
MISMO TIEMPO QUE
EN EL TERRITORIO
SE ABANDONABAN
USOS Y MANEJOS.**

nueva generación de incendios. Invertir en la España vaciada, creando empleo, fijando población, facilitando el acceso a tierras vacías y a viviendas deshabitadas, dotando de servicios a estas zonas o dignificando los trabajos rurales, además de reconectar campo y ciudad, reduciría drásticamente el riesgo de incendios extremos. A pesar de su importancia, la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural continúa parada desde años.



© Brais Lorenzo

EL PROBLEMA DE LOS INCENDIOS RESPONDE A CUESTIONES SOCIOECONÓMICAS: SOLO SE PUEDE MITIGAR SU IMPACTO FRENANDO LA DESPOBLACIÓN RURAL, FAVORECIENDO EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MEDIO RURAL Y LOS APROVECHAMIENTOS TRADICIONALES EN EXTENSIVO DE ALTO VALOR SOCIOAMBIENTAL.

PAISAJES CORTAFUEGOS

El fuerte despoblamiento y envejecimiento rural, el abandono de usos agrarios tradicionales, especialmente acuciante en el caso del pastoreo, la escasez de aprovechamientos forestales, el caos territorial que ha llevado a la existencia de gran cantidad de casas inmersas en los montes (la llamada interfaz urbano-forestal), el cambio climático y la ausencia de políticas serias que revitalicen el territorio a través de una planificación adecuada y gestión sostenible han transformado drásticamente el paisaje, convirtiéndolo en altamente inflamable. El paisaje en su conjunto se ha convertido en un gran polvorín listo para arder.

Desde hace años existe pleno consenso técnico y científico de que el escenario “cero incendios” ni es viable ni deseable. El fuego es un proceso natural con el que debemos aprender a convivir: el reto consiste en recrear paisajes que generen regímenes de incendios aceptables tanto ecológica como socialmente. Esta transformación del territorio constituye una gran oportunidad, ya no solo para reducir los impactos de los incendios, sino también para garantizar la conservación de la biodiversidad, el secuestro de carbono y para fomentar el desarrollo rural de regiones abandonadas y envejecidas.

La gran cuestión es, ¿cómo podemos lograr un paisaje mejor adaptado al fuego?:

La gestión de la vegetación y los usos del territorio son las principales herramientas que pueden potenciarse para transformar el paisaje. Para ello, no basta con cambiar unas especies por otras, pues la severidad del fuego depende no tanto de la composición de la vegetación, sino de su estructura. En este contexto, ha quedado demostrado que un paisaje en mosaico puede reducir el tamaño de los incendios y su gravedad y que el pastoreo juega un papel relevante en el control de la vegetación y en la configuración de estos paisajes en mosaico.



© María Melero

PASTOREO: HERRAMIENTA DE GESTIÓN DEL PAISAJE

Los montes españoles han sido tradicionalmente ganaderos. Y siguen siéndolo. Según el Anuario de Estadística del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), la superficie forestal ocupa el 58 % de España. Más de un 70 % son terrenos abiertos, cuyo aprovechamiento potencial más importante es la ganadería, lo que asciende a más del 40 % de la superficie total de España.

¿QUÉ APORTA EL PASTOREO?

La presencia de ganado en el monte, bien manejado, suministra importantes bienes y servicios a la sociedad. En el plano ambiental mejora la fertilidad del suelo por el aporte de estiércol y semillas, contribuye a la conservación de la biodiversidad y de los sistemas de alto valor natural, como la dehesa, y a la adaptación y mitigación del cambio climático. Permite, además, cerrar ciclos de nutrientes y contribuye a asegurar nuestra soberanía alimentaria, al romper con la dependencia de piensos importados para la producción ganadera.

A nivel social, la ganadería extensiva es un importante motor de desarrollo rural por su capacidad para generar empleo y fijar población, manteniendo vivas y habitadas amplias regiones, donde prácticamente no hay otra actividad económica posible. El pastoreo ofrece productos de gran calidad y baja huella ecológica como carne, leche, queso o lana y de su actividad dependen directa o indirectamente otros sectores económicos locales, como industrias de transformación de alimentos, artesanía, turismo y hostelería. La ganadería extensiva y sus prácticas asociadas, entre las que destaca la trashumancia, suponen además un importante patrimonio cultural y etnográfico que debe ser conservado.

GANADERÍA EXTENSIVA, CARNE Y CAMBIO CLIMÁTICO

El pastoreo controlado ha demostrado ser un gran aliado para luchar contra el cambio climático porque contribuye a la protección de pastizales, importantes sumideros de carbono. Su empleo como herramienta de gestión vinculada a la agricultura para el manejo de cubiertas vegetales en cultivos leñosos o para la mejora de cultivos herbáceos incrementa el

¿Qué es la ganadería extensiva?

La ganadería extensiva es aquella que aprovecha los recursos naturales del territorio, con una baja utilización de insumos externos y principalmente mediante pastoreo. En general se caracteriza por el empleo de especies y razas de ganado adaptadas al territorio, el aprovechamiento de pastos diversos según su disponibilidad espacial y temporal y el respeto del medio en el que se sustenta.

WWF ha presentado una propuesta de caracterización de la ganadería extensiva, disponible en www.wwf.es/ganaderiaextensiva

secuestro de carbono de los suelos, aumentando a la vez su fertilidad natural. La gestión adecuada de los pastizales por el ganado y las correctas prácticas agrícolas pueden fijar del 10 al 20 % de las emisiones globales de CO₂, mitigando el cambio climático.

Por el contrario, el modelo ganadero industrial tiene una fuerte contribución al cambio climático: emplean piensos elaborados a base de soja, importados desde países como Brasil, contribuyendo a la deforestación y a la pérdida de biodiversidad más allá de nuestras fronteras y emitiendo cantidades ingentes de gases de efecto invernadero, como dióxido de carbono, metano y óxido de nitrógeno.

En España consumimos de media hasta el doble de productos de origen animal por persona (casi 50 kg/año) de lo recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Una dieta sostenible reduciría un 26 % los gases de efecto invernadero en España, de acuerdo las conclusiones del proyecto LIFE + [LiveWell](#). El consumo de carne tiene una relación directa con el cambio climático, por lo que WWF promueve consumir menos carne, pero de mejor calidad, procedente de ganadería extensiva.

REBAÑOS EN PELIGRO DE EXTINCIÓN

En las últimas décadas, la presencia de rebaños en el monte es cada vez más escasa debido a graves obstáculos que amenazan su viabilidad.

Los ganaderos y ganaderas extensivos se enfrentan a una excesiva carga burocrática y a una normativa sanitaria no adaptada a las particularidades del sector. Sus alimentos no se diferencian de los de la ganadería intensiva, con la que compiten en desigualdad de condiciones en el mercado. Tampoco encuentran el apoyo que merecen de las políticas públicas, en especial de la Política Agraria Común (PAC), para mantener una renta justa que les permita continuar. Además, la falta de relevo generacional, el insuficiente asociacionismo en el sector, la ausencia de formación específica, los conflictos con fauna silvestre en algunas comarcas, o el escaso reconocimiento social de la figura del pastor ha llevado a los ganaderos extensivos y sus rebaños a una situación crítica, forzando a gran parte del sector al abandono o a la intensificación.



© Brais Lorenzo

En resumen, la falta de rentabilidad, auspiciada por un inadecuado diseño de las políticas públicas, y las múltiples trabas administrativas al pastoreo amenazan el futuro de la ganadería extensiva, ahondando en el problema de la despoblación de grandes comarcas rurales del interior y a un paisaje no gestionado, continuo y altamente inflamable.

REBAÑOS CONTRA EL FUEGO

El pastoreo controlado constituye una valiosa herramienta de gestión forestal: por un lado, controla el crecimiento de la vegetación herbácea y arbustiva disminuyendo la cantidad de combustible disponible y, por otro, interviene en la estructura de la vegetación, compartimentando el paisaje para mantener ciertas zonas densas y otras abiertas. Ambos factores son aspectos clave para romper la continuidad de la vegetación y dificultar la propagación del fuego en caso de incendio.

La presencia de pastores y rebaños en el monte permite, además, conservar infraestructuras vitales para la prevención y extinción de incendios como vías pecuarias, cañadas, cordeles, veredas, puntos de agua, cortafuegos o casetas. También facilitan labores de vigilancia y sirven de elemento disuasorio para posibles incendiarios.

Esta búsqueda de sinergias entre los sistemas forestales y agrarios, además de suponer un menor coste frente a tratamientos selvícolas mecánicos y permitir intervenir en superficies mayores e inaccesibles, contribuye a solventar la dificultad para el acceso y uso de la tierra de una parte importante de los pastores.

EL USO DEL FUEGO COMO HERRAMIENTA AGROGANADERA

Existe un fenómeno ligado al pastoreo y a los incendios forestales que debe ser analizado en profundidad: las quemas para el control del matorral y la regeneración de pastos, que supone una de las principales causas de ignición en los países mediterráneos y tiene especial incidencia en el noroeste ibérico. El uso del fuego para gestionar los recursos pascícolas disponibles para la ganadería extensiva es una práctica ancestral con mucho arraigo en el medio rural que, en la actualidad, y según qué comunidad autónoma, está prohibida por motivos de seguridad o no está permitida sin las debidas autorizaciones emitidas por las Administraciones competentes. En este último caso, los ganaderos interesados deben solicitar permisos de quema controlada a la Administración, que no siempre las autoriza o tramita. En ocasiones, aunque se piden los permisos, se realizan sin cumplir los requisitos establecidos, con lo que una quema que debería haber sido controlada acaba convirtiéndose en un incendio forestal. En este contexto, ha surgido un fuerte conflicto entre el sector ganadero, la Administración y la sociedad en el noroeste peninsular, en especial en Asturias y Cantabria.

WWF considera que para acabar con la lacra de gran parte de los incendios en el noroeste, en especial Asturias, Cantabria y León, y dar solución a la crisis que atraviesa la ganadería extensiva, urge la búsqueda de soluciones que partan del análisis, diálogo y participación de todas las partes interesadas.

Además de la puesta en marcha de una Mesa del Fuego, en la que se busquen alternativas consensuadas para reducir el impacto del uso del fuego como herramienta de regeneración de pastos, la Administración debe implicarse en las necesidades de gestión mediante ordenación de usos, planificación pastoral y quemas controladas, allá donde sea apropiado y no comprometa la conservación de la biodiversidad.

PASTOREO PLANIFICADO

Para mantener el equilibrio de los ecosistemas y conservar los suelos es necesario planificar un adecuado manejo entre los animales que pastan y los recursos forrajeros de cada zona. La Ley de Montes exige a las comunidades autónomas la regulación del aprovechamiento de pastos en los correspondientes instrumentos de planificación forestal. Sin embargo, a pesar de las obligaciones legales, la mayor parte de las comarcas no cuentan con planes de ordenación de recursos forestales. Y numerosos montes y fincas, tanto públicos como privados, no cuentan con un instrumento de gestión forestal en vigor que regule el aprovechamiento del pasto.

Según el Anuario de Estadística de 2018 del MAPA, la superficie ordenada es inferior al 18 % de la forestal. Por otro lado, se considera necesario que la planificación pastoral incluya superficies no forestales, como las rastrojeras, que suponen casi 5 millones de hectáreas o los barbechos, con cerca de 3 millones de hectáreas.

ESTRATEGIAS DE MANEJO DE LOS HERBÍVOROS DOMÉSTICOS

Las especies que tradicionalmente han pastado los montes ibéricos son la bovina, ovina, caprina y caballar. Dichas especies difieren en tamaño, necesidades energéticas y en su comportamiento de dieta e ingestión, lo que se traduce en que cada una tiene sus propias apetencias por unas u otras especies y partes vegetales. Estas particularidades en los gustos y conducta de las distintas especies y razas generan diferentes efectos sobre la cubierta vegetal y, por tanto, sobre la fauna asociada, constituyendo una valiosa herramienta para la gestión del paisaje.

El ganado caprino es el que menor utilización hace de las especies herbáceas y mayor de las más fibrosas o lignificadas: es capaz de reducir un matorral con 20-25 toneladas de materia seca por hectárea a 5 toneladas, pasando de una dominancia de la vegetación leñosa a una vegetación herbácea más nutritiva. Además, según varios estudios, el ganado caprino contribuye positivamente al desarrollo de especies vegetales más apetecibles para los otros herbívoros domésticos, mejorando el rendimiento animal de estos. En matorrales pastados por caprino, las cargas altas y bajas favorecen a distintas especies. Una combinación de cargas a escala de monte permitiría conservar comunidades más diversas. Sin embargo, son los rebaños de cabras los que, paradójicamente, corren mayor riesgo de desaparición.

El ganado vacuno hace un mayor uso de las especies herbáceas, si bien dentro de estas no es muy selectivo. El ovino, en cambio, si lo es y es capaz de obtener una dieta con una calidad nutritiva claramente superior a la del pasto en oferta, seleccionando las hojas

verdes de las leguminosas más nutritivas como el trébol blanco (*Trifolium repens*). El ganado caballar tiene gran capacidad de ingestión y trata de seleccionar las especies herbáceas, por lo que es un gran competidor de ovejas y vacas, si bien puede ser eficaz en el control de la acumulación de determinadas especies, como el tojo, y para la conservación de especies de alto valor ambiental.

En general, los pequeños rumiantes, cabras y ovejas, en especial de razas autóctonas, resultan las más indicadas por su productividad y eficiencia, su mejor adaptación en zonas agrestes y su mayor rusticidad. Sin embargo, estos pequeños rumiantes van a menos en sus manejos tradicionales en extensivo. Por el contrario, los grandes herbívoros como el equino y el vacuno de cría van a más en estos pastos permanentes de montaña, ocupando en parte los espacios dejados por los pequeños rumiantes.

Dada la complementariedad que pueden ofrecer las distintas especies de herbívoros domésticos deben desarrollarse estrategias de pastoreo mixtas adaptadas a la cubierta vegetal, que consideren las especies que se van a utilizar, razas, carga ganadera, época, tiempos de pastoreo y métodos (continuo, rotacional o secuencial). El reto consiste en potenciar sistemas de pastoreo que resulten viables, tanto por sus producciones de carne y fibra en cantidad y calidad, como por su capacidad para generar a medio plazo biodiversidad paisajística y reducir el riesgo de incendio.

TRASHUMANCIA CONTRA LAS LLAMAS

La trashumancia es una modalidad de pastoreo consistente en el desplazamiento estacional de ganado por rutas migratorias, entre zonas altas o de mayor latitud, destinadas a pastos de verano, y bajas o de menor latitud, en las que el ganado pasa el invierno. En la región mediterránea, la trashumancia es una práctica altamente adaptativa, ya que facilita el acoplamiento entre las necesidades del ganado en cada momento y los picos estacionales de productividad de pastos.



© Pablo Urivelarrea

La red de caminos por los que tradicionalmente se desplazan los rebaños, las vías pecuarias, cañadas, veredas y cordeles, no son simples trazados en la tierra: son corredores ecológicos que protegen la biodiversidad y ayudan a frenar el cambio climático. Además, existen numerosas evidencias de la relación entre la práctica de la trashumancia y su papel en la prevención de incendios.

A principios del siglo pasado, había en España 120 000 km de vías pecuarias: corredores y caminos que unían lugares tradicionales de pastoreo para llevar el ganado a los mejores pastos. Hoy se ha perdido casi el 40 % de esta superficie y gran parte de los que quedan se encuentran degradados por falta de cuidado y escasez de descansaderos y abrevaderos. La protección efectiva y conservación de estos caminos son claves. Sin ellos, la práctica de la ganadería extensiva, especialmente la trashumante, está condenada a desaparecer.

INICIATIVAS PÚBLICAS QUE PROMUEVEN EL PASTOREO

La Administración es consciente del papel trascendental que juega la ganadería extensiva en el campo español. También es consciente de cómo, desde hace décadas, están desapareciendo miles de explotaciones extensivas cada año y de la urgencia de revertir esta tendencia si no queremos quedarnos sin los necesarios rebaños en nuestros campos. Existen varias iniciativas impulsadas por distintas Administraciones para tratar de revitalizar la ganadería extensiva:

- ➔ a nivel europeo se financian proyectos (Life, Interreg, Horizonte 2020...) con la temática ganadera extensiva como protagonista.
- ➔ a nivel estatal se ha propuesto por primera vez un pago verde (eco esquema) para la ganadería extensiva dentro del Primer Pilar de la PAC.
- ➔ a nivel autonómico existen diferentes medidas de apoyo a la ganadería extensiva a través de los Programas de Desarrollo Rural autonómicos (mejora de pastos, inversiones en infraestructuras ganaderas, ordenación del pastoreo, promoción de razas autóctonas...). También algunas comunidades autónomas promueven o apoyan las escuelas de pastores.
- ➔ a nivel local destaca la creación de rebaños municipales.

Sin embargo, dichas iniciativas carecen de un marco institucional que, junto con otras herramientas políticas y de mercado, favorezcan el desarrollo de la ganadería extensiva.

ACUERDOS QUE ESTIMULAN LA PREVENCIÓN DE INCENDIOS

En España pueden encontrarse acuerdos públicos y privados para el manejo de la vegetación con rebaños; sin embargo, las Administraciones no están aprovechando de manera generalizada el potencial de la ganadería extensiva en la gestión del paisaje y la prevención de incendios.

Acuerdos públicos: se trata de compromisos entre Administraciones regionales y pastores en montes públicos, principalmente para el mantenimiento de fajas y áreas cortafuegos. Este es el tipo de iniciativa más extendida en nuestro país y el que presenta un esquema más estable a medio y largo plazo. En los últimos años han surgido, además, acuerdos entre entidades locales y pastores para el mantenimiento de perímetros de protección en municipios y urbanizaciones ubicados en zonas de interfaz urbano-forestal.

A nivel institucional, son varias las comunidades autónomas que han firmado convenios de colaboración con pastores locales para el mantenimiento de áreas y líneas cortafuegos. Es el caso, por ejemplo, de Andalucía, Cataluña, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Extremadura o Canarias.

Las iniciativas públicas puestas en marcha suponen un importante punto de partida, aunque principalmente se ciñen al mantenimiento de fajas, pistas y cortafuegos ya existentes. Este mantenimiento permite que, en caso de incendio, los dispositivos de extinción operen en condiciones de seguridad, pero han demostrado ser ineficaces ante el comportamiento explosivo cada vez más habitual de muchos incendios. WWF considera que el gran reto consiste en integrar las áreas dedicadas al pastoreo con las zonas identificadas como estratégicas o de alto riesgo de incendio (ZAR), independientemente de la propiedad y con criterios de sostenibilidad.

INICIATIVAS PÚBLICAS RELEVANTES

La Red de Áreas de Pasto Cortafuego (RAPCA) de la Junta de Andalucía y el Plan 42, de la Junta de Castilla y León, destacan por tratarse de iniciativas pioneras. La RAPCA nació en el año 2005 para fomentar el pastoreo controlado y mantener las infraestructuras contra los incendios forestales de Andalucía y, según las últimas cifras oficiales, la superficie pastoreada asciende a cerca de 7 000 hectáreas de áreas cortafuegos y cuenta con la colaboración de más de 200 ganaderos extensivos de todo el territorio andaluz. El Plan 42 nació en el año 2002 para generar un cambio de hábitos en el manejo del fuego como instrumento agroganadero y reducir el disparatado número de incendios en los municipios con más siniestros de Castilla y León. Este proyecto fue paralizado en el año 2008 debido a recortes presupuestarios, pero se retomó nuevamente en 2018 porque el programa demostró que funciona, aunque requiere de un trabajo estable en el tiempo y constata que las labores de prevención no son un gasto, son una inversión de futuro.

Acuerdos privados: se trata de acuerdos entre propietarios forestales y pastores en montes privados a través de contratos de custodia con o sin remuneración. Estas experiencias tienen un gran potencial porque surgen en zonas de gran recurrencia de incendios, donde los propios actores del territorio se implican en su gestión mejorando así la gobernanza. Sin embargo, se trata de esquemas en general muy precarios, sin financiación garantizada a medio plazo y, en muchas ocasiones, sin evaluación, ni seguimiento, ni coordinación a nivel regional, aspectos que deberían ser mejorados.

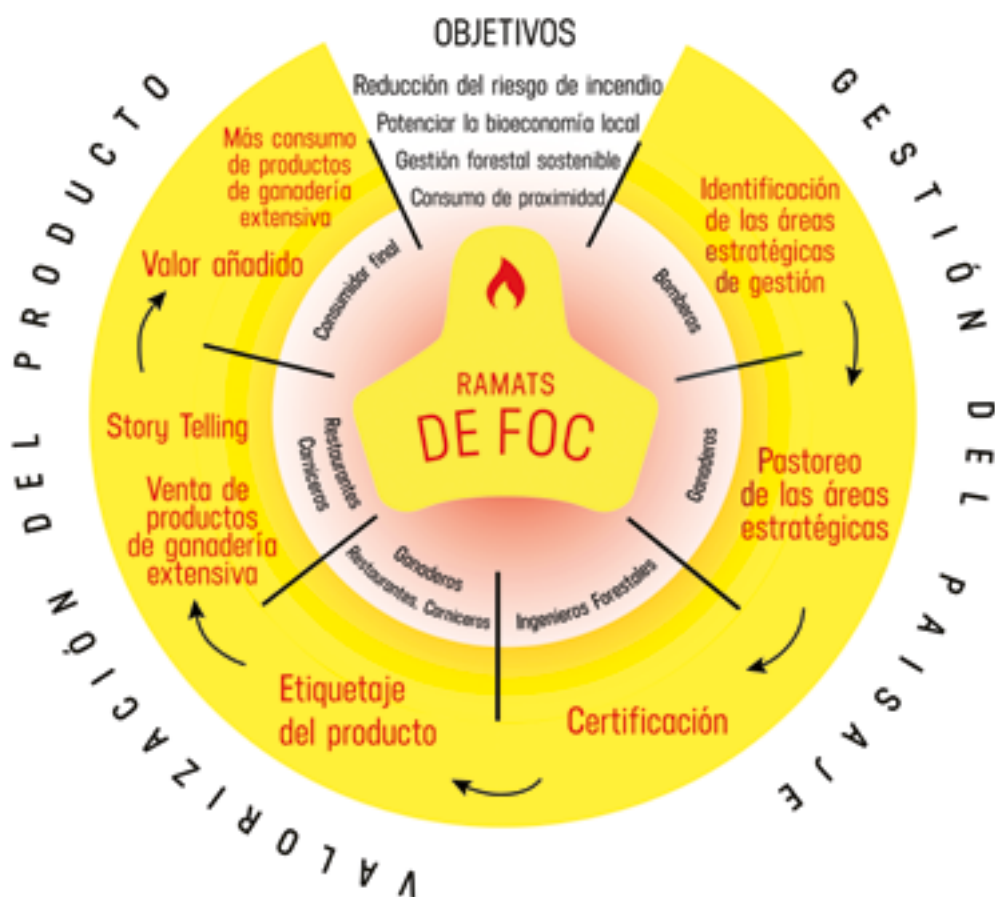
REBAÑOS DE FUEGO

Un proyecto de uso de ganadería extensiva en zonas estratégicas para la gestión de incendios y de contribución a la sostenibilidad ambiental y económica del mundo rural.

El proyecto “Ramats de foc” (rebaños de fuego), iniciado en 2015 en la provincia de Girona, parte del aprovechamiento de la ganadería extensiva como herramienta de gestión del paisaje, pero añade una voluntad de ordenamiento de la actividad en base a pastoreo en zonas estratégicas designadas por los bomberos. Además, incorpora como valor añadido un sello de calidad para los productos lácteos y cárnicos derivados de estos rebaños.

La dinámica del proyecto se basa en una primera fase en la que los bomberos detectan áreas forestales que podrían agravar el comportamiento de posibles incendios y la incorporación de estas zonas al mapa de puntos estratégicos, remunerados por parte del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural.

Los ganaderos reciben ayudas de hasta 140 € por hectárea, con el límite de 10 000 euros anuales por solicitante, por llevar sus rebaños a las áreas estratégicas. La cantidad recibida depende de la aplicación de coeficientes como pendiente del terreno, productividad vegetal, tipo de vegetación o si el área forma parte de un espacio natural protegido, entre otros. Existen igualmente otras ayudas que otorgan diputaciones, ayuntamientos, agrupaciones de defensa forestal (ADF) o asociaciones de propietarios forestales para espacios que ellos designan con criterios y cuantía de las ayudas establecidas por cada entidad. Desde Ramats de Foc se está intentando incorporar estas casuísticas al proyecto, de manera que sigan el modelo de participación de bomberos en la detección de estos espacios y su incorporación a un único mapa de áreas estratégicas.



Posteriormente, previa certificación por parte de ingenieros forestales de que los ganaderos han llevado efectivamente sus rebaños a alguno de los puntos estratégicos, el producto lácteo o cárnico de los rebaños recibe el sello de calidad “Ramats de Foc”. Finalmente, los productos se venden en carnicerías y espacios de restauración a un consumidor final que así, indirectamente, apoya una gestión sostenible del paisaje.

Actualmente “Ramats de Foc” cuenta con 21 ganaderos que llevan sus rebaños a las zonas estratégicas y 49 puntos de venta, carnicerías y restauración, que venden productos con el sello “Ramats de Foc”. Hasta la fecha el proyecto se ha circunscrito a la provincia de Girona como prueba piloto para valorar su viabilidad, pero está incorporando más ganaderos para implantar “Ramats de Foc” en todo el territorio catalán.

Más allá de su impacto en la gestión de incendios forestales, es también un proyecto socioeconómico y de sostenibilidad ambiental. Por un lado, es una apuesta por una actividad, producto y consumo local, ligado a la economía rural. Por otro lado, contribuye al mantenimiento de razas ganaderas autóctonas y, gracias al pastoreo, se preservan los espacios abiertos y toda su biodiversidad asociada.

“Ramats de Foc” es un proyecto liderado por la Fundación Pau Costa y cuenta con la participación de Bomberos de la Generalitat de Catalunya; el Departamento de Acción Climática, Alimentación y otras Administraciones públicas; ganaderos, restauradores y el Gremio de Carniceros de Girona. Más información en ramatsdefoc.org/es



© Diego Espada

PASTOREO BONIFICADO

Los acuerdos públicos y privados están supeditados a una retribución que se calcula en función de la extensión tratada, tipo de vegetación, dificultad del pastoreo y grado de cumplimiento de los objetivos de consumo de la biomasa combustible por parte del ganado. Sin embargo, las remuneraciones que en general reciben los pastores de las Administraciones por el servicio que prestan resultan insuficientes.

Algunas remuneraciones públicas por el servicio ambiental de prevención de incendios

Canarias	20-130 €/ha
Castilla-La Mancha	60 €/ha más 63€ máximo adicionales para la construcción de vallados temporales o abrevaderos
Cataluña	Hasta 140 €/ha
Comunidad de Madrid	20-80 €/ha
Extremadura	42-48 €/ha

Las remuneraciones suelen estar basadas en la estimación del sobrecoste que le supone al ganadero y no en el pago por el servicio que realmente prestan para la prevención de incendios. Comparando el coste de desbroce por medios mecánicos con la bonificación que reciben los pastores queda un margen muy grande para revisar y aumentar las remuneraciones públicas y que los pagos sean justos y adecuados.

Coste desbroce mediante métodos mecánicos

Maquinaria	700-1 000 €/ha
Retén	1 500 €/ha

Las Administraciones deben incorporar a los pastores en los procesos de decisión sobre esquemas de pagos por pastoreo, lo que permitiría calcular remuneraciones justas que permitan complementar los ingresos en las explotaciones y mejorar la gobernanza. Además, a la hora de calcular pagos adecuados, es importante evaluar correctamente los costes, para lo que hay que considerar al menos los siguientes factores:

Necesidad de suplementos: en el manejo convencional los animales pastan libremente y eligen el alimento, mientras que en una gestión que busque reducir biomasa para evitar la propagación del fuego se requiere un pastoreo intenso, que muchas veces implica que los animales coman especies o partes de plantas con baja palatabilidad. Esto obliga al pastor a darle una alimentación suplementaria al rebaño para alcanzar las necesidades nutritivas que permitan un correcto desarrollo del animal.

Distancia a la explotación: cantidad de kilómetros diarios que deben recorrer a pie el ganado y los pastores hasta llegar a la zona de pastoreo para la prestación del servicio, así como el estado de los caminos y vías pecuarias que deben transitar.

Puntos de agua: los rumiantes deben beber una cantidad de agua mínima para realizar bien la digestión, un aspecto muy importante que hay que tener en cuenta, sobre todo en las épocas estivales. En algunos casos la parte beneficiaria del acuerdo provee puntos de agua, en otras ocasiones son los ganaderos quienes mediante cubas rellenan los abrevaderos.

Tipo de vegetación: los pagos deberán tener en cuenta el tipo de cobertura vegetal, si se trata de una zona desbrozada con mucha hierba, desbrozada y con un poco de hierba, zona arbolada con una cobertura de matorral de entre el 40 y 70 % de la superficie o zona de matorral denso, de más de un 70 % y pocas herbáceas.

Otros factores: necesidad de poner en marcha medidas para la coexistencia con fauna silvestre (mastines, instalación de vallado o pastor eléctrico) o la necesidad de trashumar también deben ser tenidas en cuenta.

En resumen, la ganadería extensiva constituye un elemento clave de gestión forestal que las Administraciones deben poner en valor para aprovechar su potencial en la transformación del paisaje. Sin embargo, la labor preventiva de incendios extremos no va a depender en exclusiva de la ganadería extensiva, debe combinarse con otras estrategias disponibles: aprovechamiento forestal sostenible, puesta en valor de la silvicultura o quemas técnicas prescritas.

PAC, PASTOREO Y PREVENCIÓN DE INCENDIOS

Las políticas públicas deberían reconocer y alentar el uso ganadero de los terrenos forestales, pero en la práctica lo han penalizado. Además de la producción animal generada por la ganadería extensiva, hay una serie de servicios ambientales que deben ser valorados. Sin embargo, hasta la fecha, la Política Agraria Común (PAC) no ha considerado convenientemente las necesidades ni las particularidades de la ganadería extensiva. Los apoyos que ha recibido han sido insuficientes y los requisitos muchos y complicados. Este hecho es aún más patente en las explotaciones de mayor extensividad: las que aprovechan terrenos forestales, barbechos, rastrojos, cubiertas vegetales en cultivos leñosos o aquellas que realizan la trashumancia o trasterminancia.

EL COEFICIENTE DE ADMISIBILIDAD DE PASTOS

La superficie clasificada como forestal no se considera elegible para las ayudas directas de la PAC y en el resto de tipos de pasto se aplica el coeficiente de admisibilidad de pastos (CAP). A través del CAP se excluyen de los pagos las superficies menos productivas y desfavorables, como amplias zonas de matorral.

De esta manera, de los 28 millones de hectáreas forestales y de pastos que reconoce el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC) del MAPA en España, apenas una cuarta parte, unos 7 millones de hectáreas, reciben ayudas directas de la PAC. Además, el montante de dichas ayudas es mucho menor comparado con la que perciben producciones agrícolas y ganaderas intensivas. Por ejemplo, una hectárea de pasto en La Vera, Cáceres, recibe unos 60 €/año frente a los 1 400 € que recibe la región en su día dedicada al cultivo del tabaco. Además, hasta el momento, los pagos acoplados benefician en mayor medida a la ganadería intensiva (vacuno cebo) frente a extensiva (ovino, caprino). A su vez, el segundo pilar no mejora las cosas, destinando un importante presupuesto al porcino intensivo, frente a los fondos destinados a la ganadería extensiva.

Las consecuencias de esta medida son nefastas porque propician el abandono de estas superficies en un contexto de ausencia generalizada de gestión, convirtiendo los montes en territorios intransitables y altamente inflamables, comprometiendo la biodiversidad que albergan. El CAP favorece además el uso incontrolado del fuego para la “gestión” de las zonas más desfavorables, incrementando el riesgo de incendio y alejando el objetivo de reconocer la ganadería extensiva como generadora de múltiples servicios ecosistémicos de interés público.

Este CAP supone una clara contradicción con los objetivos de intensificación del cuidado del medio ambiente y el fortalecimiento del tejido socioeconómico de las zonas rurales marcados por la nueva PAC.

Ha llegado el momento de que la PAC apoye convenientemente a la ganadería extensiva y al pastoreo vinculado a la prevención de incendios forestales, a través de la redefinición de superficies elegibles, rediseño del pago básico, ecoesquemas con montantes apropiados,

primas por pastoreo en zonas de alto riesgo de Incendio (ZAR) acoplados a Sistemas de Alto Valor Natural y toda la oferta de instrumentos de Desarrollo Rural. Por su enorme trascendencia en la adecuación del pastoreo a la disponibilidad temporal de alimento del territorio, se propone adoptar medidas específicas de apoyo a la trashumancia, con una cuantía suficiente para incentivar esta práctica y a través de los dos pilares de la PAC. Actualmente una de las principales barreras a la práctica de la trashumancia son las limitaciones a la movilidad por razones de sanidad animal. Si bien la futura PAC ha dado pasos en favor de la ganadería extensiva, muchos de los elementos planteados, como el rediseño de los pagos básicos en favor de la agricultura y la ganadería de alto valor socio-ambiental y partiendo de una caracterización estatal previa de la ganadería extensiva, han quedado en el tintero. Está en manos de las Administraciones autonómicas diseñar un paquete de medidas de desarrollo rural que apoye el pastoreo como elemento clave en la provisión de bienes públicos, incluida la lucha contra incendios.



PETICIONES DE WWF

© Pedro Alvera

La presencia de rebaños en el territorio constituye una actividad fundamental desde el punto de vista económico, social y ambiental que supone además una herramienta sostenible y eficaz para la prevención de incendios forestales y la adaptación al cambio climático. WWF está convencida de que urge promover un plan de acción coordinado con políticas públicas encaminadas a asegurar la viabilidad de la ganadería extensiva y, con ello, la provision de servicios ecosistémicos que conlleva.

Más allá de esto, la actual política de extinción y las herramientas convencionales de prevención se muestran claramente insuficientes para poner freno a los incendios extremos, motivo por el que las Administraciones públicas deben además promover medidas para poner en valor la prevención a escala paisaje, reducir la actual siniestralidad e impunidad y combatir el cambio climático.

MEDIDAS PARA PONER EN VALOR LA PREVENCIÓN DE INCENDIOS A ESCALA PAISAJE

→ **Desarrollar y aprobar una Estrategia Estatal de Prevención Integral de Incendios**

Forestales. El Gobierno central y las Administraciones autonómicas deben transformar en una estrategia integral el documento “Orientaciones Estratégicas para la Gestión de Incendios”, aprobado en 2019 por el Comité de Lucha Contra Incendios Forestales (CLIF, compuesto por el Gobierno y las comunidades autónomas), para su aplicación real en el territorio. Esta estrategia debe implicar y coordinar a todas las políticas sectoriales y dotarse de las herramientas necesarias: cronograma, presupuesto, indicadores y forma de seguimiento.

→ **Conocer el riesgo a través de las ZAR.** El Gobierno central y las Administraciones regionales deben identificar, caracterizar y cartografiar de forma conjunta y consensuada las zonas de alto riesgo de incendio (ZAR), incluidas las de contacto urbano-forestal, a escala municipal y bajo criterios comunes y coherentes. La herramienta Arbaria, desarrollada recientemente por el MITECO y el MAPA, supone un buen punto de partida. Mejorando su capacidad de análisis e incorporando nuevos indicadores a los socioeconómicos aportaría una visión más completa y veraz.

→ **Realizar un censo de fincas agrarias y forestales sin uso.** Las Administraciones autonómicas y locales deben realizar un inventario de las parcelas agrarias y forestales abandonadas y planificar de forma participada los usos agrarios extensivos y forestales más adecuados para diversificar el paisaje, bajo el paradigma de la agroecología. Los bancos de tierra y los contratos territoriales suponen una buena herramienta para ello.

→ **Promover una gestión forestal colectiva.** Las Administraciones tienen que estimular la agrupación de propietarios y dotarles de capacidad técnica para redactar y ejecutar planes de gestión comunes y rentables a escala del paisaje, que garanticen la producción y la conservación del recurso a largo plazo. Esta gestión debe incluir medidas para la prevención de incendios, plagas y enfermedades, así como de adaptación al cambio climático, y debe estar certificada por FSC® (*Forest Stewardship Council*®), el único sistema que asegura la correcta gestión del monte y garantiza al consumidor que se cumplen unos estándares sociales y ambientales exigentes.

→ **Establecer una política de fiscalidad verde.** Los Gobiernos central y autonómicos deben aprobar una reforma fiscal basado en el principio de “quien contamina paga” y “quien conserva, recibe” con bonificaciones fiscales o pago por servicios ambientales

que estimulen la gestión forestal sostenible. Esta política debe promover un programa específico que incentive y compense a aquellos propietarios que apuesten por plantaciones de frondosas como castaños, robles, nogales o cerezos, menos rentables a corto plazo, pero mejor adaptados al clima y que mantendrán más carbono atmosférico en los bosques. Estos programas deben además fomentar el uso de la madera en el sector de la construcción, así como otras actividades que dependen de los bosques y que permitirán aumentar la rentabilidad económica de la actividad.

- **Desarrollar estrategias de financiación sostenible.** En el marco de la Estrategia Europea, los gobiernos deben incentivar las inversiones de fondos privados para proyectos de transición para una economía neutra en carbono.

MEDIDAS PARA MEJORAR LA VIABILIDAD DE LA GANADERÍA EXTENSIVA

POLÍTICAS PÚBLICAS

- **Caracterizar y diferenciar la ganadería extensiva.** Las Administraciones públicas deben avanzar en la caracterización de la ganadería extensiva y establecer procedimientos sencillos que permitan diferenciar los distintos sistemas ganaderos, así como una gradación de su nivel de extensividad. Esta caracterización es clave para poder articular políticas y medidas de apoyo al sector, especialmente en el marco del debate para el diseño del nuevo Plan Estratégico de la PAC (PEPAC) más allá de 2020, y para poder diferenciar los productos extensivos en el mercado. WWF España, Trashumancia y Naturaleza, la Sociedad Española de Pastos y la Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo han elaborado recientemente una propuesta de caracterización de la ganadería extensiva para orientar las ayudas públicas hacia un modelo de apoyo a pastores y rebaños.
- **Aprobar una Estrategia Estatal de Ganadería Extensiva.** El Gobierno central debe aprobar una Estrategia Estatal por la Ganadería Extensiva participada, con presupuesto adecuado, basada en la caracterización y diferenciación entre ganadería intensiva y extensiva, que promueva un etiquetado estatal claro para los alimentos y, en especial, los de origen animal, y asegure, vía mercados y políticas, precios justos para los ganaderos extensivos. Esta Estrategia debe apoyar la venta directa y canales cortos de comercialización, con el objetivo de que la mayor parte del valor añadido quede en los productores. Además, debe velar por aliviar la carga burocrática que padecen los ganaderos extensivos, revisando aquellas normas pensadas para las producciones industriales y adaptándolas a las particularidades de la ganadería extensiva. También debe asegurar el relevo generacional del sector, resolver el problema del acceso a la tierra, apoyar una fiscalidad verde que prime las producciones extensivas frente a las industriales, fijar una moratoria estatal para las macro granjas y herramientas que

aseguren una disminución progresiva de la cabaña ganadera industrial. Esta Estrategia deberá a su vez establecer las bases comunes para el desarrollo de las respectivas estrategias autonómicas, que deberán estar coordinadas y unificadas.

- ➔ **Reformar la PAC para que sea respetuosa con los ganaderos y la naturaleza.** La PAC debe considerar admisibles para la percepción de pagos directos toda la superficie realmente pastada, incluyendo los pastos arbustivos y leñosos con uso ganadero, y no debe penalizarlos por mantener vegetación en las explotaciones. Debe rediseñarse el pago básico de manera que se asegure la renta de las explotaciones ganaderas extensivas y asegurarse que el ecoesquema previsto para la ganadería extensiva cuente con presupuesto y ambición suficiente, con un pago adicional en zonas de alto riesgo (ZAR) y en Red Natura 2000, si el plan de gestión lo ha determinado como práctica básica para mantener las especies o hábitats de interés, así como para aquellas fincas en coexistencia con grandes carnívoros. Es además necesario eliminar las ayudas a ganadería intensiva (derechos especiales, ayudas acopladas al cebo...) y potenciar el ganado menor con pagos acoplados de cuantía suficiente en función de su grado de extensividad. Además, mediante el segundo pilar han de promoverse los instrumentos de gestión forestal, que, entre otros, han de abordar suficientemente la ordenación del pastoreo. Por último, deben articularse nuevas figuras de éxito ya probado, como los contratos territoriales por explotación o los pagos por resultados para simplificar la burocracia que facilite el pastoreo y remunerar adecuadamente los bienes públicos generados.
- ➔ **Revitalizar el medio rural.** El Gobierno debe reactivar la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, dotándola de presupuesto suficiente para asegurar un futuro digno en las zonas rurales, que ponga en valor la silvicultura, la agricultura y ganadería extensivas, la trashumancia y la lucha contra el despoblamiento bajo el paradigma de la sostenibilidad. Las Administraciones deben además invertir en innovación de productos y servicios de origen forestal, como la resina de pino, usos de maderas nobles o fibras para la industria textil, entre otras.
- ➔ **Proteger de forma efectiva la Red de Vías Pecuarias, garantizando su continuidad.** Las comunidades autónomas deben asegurar la clasificación, el deslinde, el amojonamiento y el restablecimiento de la red íntegra de vías pecuarias incluyendo elementos imprescindibles para su utilización por la ganadería extensiva, como los abrevaderos, descansaderos y majadas.
- ➔ **Invertir en formación, asesoramiento y acompañamiento.** Las Administraciones deben promover de formación profesional sobre ganadería extensiva y pastoralismo, adaptada a las necesidades de cada región, de carácter nacional y reglado. Entre las temáticas que deben abordarse son prioritarias la comercialización y diversificación de productos, así como conocimientos sobre gestión económica, legal y sanitaria de la actividad. Además, debe incluir aspectos de manejo de los rebaños en un contexto de riesgo de incendios y cambios de paisaje. Las actuales escuelas de pastores deben formar parte de este proceso.
- ➔ **Mejorar la gobernanza. Las Administraciones deben** Incorporar a los pastores y a otras organizaciones de la sociedad civil en los procesos de decisión sobre la planificación o los esquemas de pagos, así como de cualquier otra medida que les afecte, lo que permitiría identificar mejor los umbrales de actuación, calcular la remuneración adecuada por la prestación de servicios ambientales o reducir su vulnerabilidad frente a la globalización de los mercados o el cambio climático. Además, para gestionar el conflicto de los incendios forestales y una parte del sector ganadero, WWF recomienda el diálogo a través de programas de prevención activa participados y consensuados, que ofrezca alternativas para reducir el uso del fuego no controlado como herramienta de gestión, como los desbroces o las quemadas pactadas.

PASTOREO PLANIFICADO Y REMUNERADO

→ **Identificar las zonas estratégicas para integrar las áreas dedicadas al pastoreo.**

Las comunidades autónomas deben identificar, caracterizar y cartografiar las parcelas forestales estratégicas en zonas de alto riesgo de incendio (ZAR), independientemente de la propiedad y con criterios de sostenibilidad, para priorizar áreas destinadas al pastoreo para la prevención de incendios.

→ **Aprobar planes silvopastorales.** Los pastores, con el apoyo de las Administraciones, deben elaborar un plan silvopastoral que incluya un diagnóstico de las necesidades de pastoreo y de conservación de hábitats y especies. Estos planes deben contemplar todos los aspectos del manejo ganadero: cargas, especies y razas, frecuencia y duración del pastoreo, manejo reproductivo, saneamientos, exclusiones por siembra, montanera, regeneración o diseño de la red de agua, entre otros. En caso de tratarse de un acuerdo entre un propietario (público, privado o comunal) y un pastor, el plan de pastoreo debe redactarse de forma conjunta. A su vez, las comunidades autónomas deben regular el aprovechamiento de pastos en los correspondientes instrumentos de gestión forestal, tal y como exige la Ley de Montes.

→ **Remunerar la prestación de servicios ambientales.** Las Administraciones públicas deben favorecer acuerdos de custodia en las áreas identificadas como estratégicas entre ganaderos y propietarios forestales (privados, públicos y/o comunales) previo plan de pastos que garantice un manejo planificado y ordenado que permita compatibilizar el aprovechamiento con conservación. Para ello deben establecer pagos justos por la prestación del servicio ambiental con criterios unificados en todo el territorio que permita estandarizar un modelo de pagos. Para calcular la remuneración adecuada es necesario, entre otros, evaluar los costes extras que le supone a un ganadero extensivo prestar el servicio de reducir biomasa para la prevención de incendios. Las Administraciones deben dotar de estabilidad y continuidad a los sistemas de pastoralismo para la prevención de incendios.

MEDIDAS PARA REDUCIR LA SINIESTRALIDAD Y ACABAR CON LA IMPUNIDAD

→ **Conocer las causas y las motivaciones.** Las Administraciones deben incrementar los esfuerzos en investigación de las causas y motivaciones de los incendios para adaptar de forma más efectiva las soluciones a los conflictos sociales reales y lograr que aquellos incendios de causas evitables no se inicien.

→ **Generar conciencia del riesgo.** Las Administraciones regionales y locales deben poner en marcha programas de sensibilización y educación ambiental efectivos, dirigidos tanto a la población urbana como a la rural, que persigan mejorar la comprensión social ante los incendios, conocer los riesgos y recuperar el vínculo con el bosque. Además, deben incluirse programas de educación sobre los bosques, el medio rural y el problema de los incendios en los currículos escolares.

→ **Promover la prevención social.** Las Administraciones autonómicas deben poner en marcha programas de intervención social, en zonas con alta recurrencia de incendios, adaptados a los conflictos del territorio. Estos programas deben estar basados en el diálogo y han de ofrecer alternativas al uso indiscriminado del fuego como herramienta agroganadera.

- ➔ **Condenar y sancionar.** Las Administraciones tienen que mejorar la eficiencia en la identificación de causantes, así como en la aplicación efectiva y ejemplar de sanciones y condenas para disuadir a quienes están detrás de los incendios y terminar con la actual impunidad. El sistema de sanción ante delitos ambientales, como el de incendios, impedirá además la percepción de cualquier fondo público, en especial de la PAC.

COMBATIR EL CAMBIO CLIMÁTICO

- ➔ **Reducir la incertidumbre.** Las Administraciones deben desarrollar escenarios climáticos específicos para las distintas regiones y diseñar medidas de adaptación para ellas. Además, para aumentar la absorción de emisiones y contribuir adicionalmente a la mitigación del cambio climático es precisa la adecuada conservación de los bosques y pastos.
- ➔ **Acelerar la transición justa hacia sistemas de producción y consumo realmente sostenibles** que cuiden de las personas y el planeta, aprovechando para ello los fondos de recuperación económica *Next Generation* y, especialmente, la nueva programación de fondos de la Unión Europea. El dinero público se empleará para la consecución de los objetivos planteados en el Pacto Verde Europeo, especialmente los de las Estrategias de la Granja a la Mesa y de Biodiversidad 2030.

BIBLIOGRAFÍA

González Díaz, J.A.; Celaya, R. y otros. (2018). *Dynamics of rural landscapes in marginal areas of northern Spain: Past, present, and future*. Land Degrad Dev. 2019; 30: 141-150.

Jáuregui, B.M.; Rosa-García, R. y otros. (2008). *Effects of stocking density and breed of goats on vegetation and grasshopper occurrence in heathlands*. Agriculture, Ecosystems & Environment, Volume 123, Issues 1-3: 219-224.

MAPA (2018). Anuario de estadística de 2018.

MAPA (2019). Los incendios forestales en España 2006-2015.

MAPA (2021). Los incendios forestales en España. Avance informativo. 2021, 2020, 2019.

Osoro, K.; Martínez, A. y otros. (2005). *Manejo de los herbívoros domésticos para la biodiversificación y el desarrollo rural sostenible*. Reunión Científica de la Sociedad Española para el Estudio de los Pastos. SERIDA.

Osoro, K.; Ferreira, L. M.M. y otros. (2017). *Forage intake, digestibility and performance of cattle, horses, sheep and goats grazing together on an improved heathland*. Anim. Prod. Sci., 57: 102-109.

Osoro, K.; Rosa García, R. y otros. (2019). *Los incendios forestales y la ganadería extensiva en el monte asturiano*. Boletín Ciencia, Naturaleza y Tecnología R.I.D.E.A. Número 54.

Ruiz Mirazo, J. y otros (2017). *Definición y caracterización de la extensividad en las explotaciones ganaderas en España*. Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

Urivelarrea, P. y Linares, L. (2020). *Propuesta de caracterización de la ganadería extensiva. Aproximación a la diferenciación del grado de extensividad*. (Documento de debate). WWF España, Trashumancia y Naturaleza, Sociedad Española de Pastos y Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo.

WWF (2021). *Paisajes cortafuegos. Propuesta de WWF España y ANP|WWF Portugal para adaptar el territorio ibérico a los incendios*. WWF España y ANP|WWF.



Trabajamos para conservar
la naturaleza para las
personas y la vida silvestre.

juntos es posible™

wwf.es

© 2022

© 1986 Logotipo del Panda de WWF-World Wide Fund for Nature (Inicialmente World Wildlife Fund).

® "WWF" es Marca Registrada de WWF.

WWF España, Gran Vía de San Francisco 8-D, 28005 Madrid. Tel.: 91 354 0578.
Email: info@wwf.es

Para más información visite wwf.es