

Seminario Natura 2000 en Arco Latino

Barcelona, 26 y 27 de octubre de 2006

Presentación

Los días 26 y 27 de octubre de 2006 se desarrolló en Barcelona el seminario "Natura 2000 en el Arco Latino. Implantación, compromiso, territorio y financiación. Una visión mediterránea desde el ámbito local", organizado por la Diputación de Barcelona. Este seminario contó con la participación de 92 expertos de Italia, Francia y España, los cuales, en sesiones consecutivas, debatieron e hicieron propuestas sobre cinco bloques temáticos sugeridos por la organización: proceso de implantación de la RN2000 al área mediterránea; medidas y compromisos de conservación en áreas protegidas mediterráneas RN2000; financiación y desarrollo de la RN2000; implicaciones territoriales de la RN2000 y consideración de las particularidades mediterráneas: exigencias económicas, sociales y culturales. La organización contó con la valiosa colaboración de las asociaciones IUCN, FEDERPARCHI, EUROPARC España, LEGAMBIENTE y FEDENATUR, a las que se encomendó la secretaría técnica del encuentro.

Conclusiones

De este seminario surgieron 41 conclusiones extraídas de los diferentes bloques que se debatieron en las mesas redondas.

BLOQUE: Proceso de implantación de la Red Natura 2000 en el área mediterránea

1. El arco mediterráneo europeo tiene una parte sustancial del territorio propuesta y adoptada recientemente (julio 2006) por la UE en la Red Ecológica Europea Natura 2000 (RN2000). Los países que tienen territorios comprendidos en Arco Latino (Italia, Francia, España y Portugal) totalizan más de 22 millones de hectáreas incluidos en la RN2000 (15 % del total de su superficie agregada), con más de 5.000 Sitios de 'Importancia Comunitaria (LIC) y más de 1.200 Zonas de Protección para las Aves



(ZEPA). Es cierto que una parte importante de estos espacios ya gozan hoy de estatus legales de protección. En el territorio estricto de Arco Latino se encuentran en este caso, hasta el momento, 7 millones de hectáreas distribuidas en 200 parques nacionales y regionales que afectan a la tercera parte (2.600) del total de municipios de Arco Latino (7.500). Son cifras que, por sí mismas, ilustran sobre la trascendencia y magnitud territorial y social de las iniciativas de conservación de hábitats y especies y del proceso de implantación y desarrollo de la RN2000 que tiene lugar en el Mediterráneo.

2. Sin embargo, todavía estamos más en la fase de implantación que en la de desarrollo de la RN2000. El balance de este proceso hasta hoy presenta elementos muy positivos, como la plasmación en la conciencia política europea de que la conservación de gran parte del territorio es una prioridad, o el propio debate que se ha generado en torno a la RN2000 sobre la importancia de los sistemas naturales para el bienestar de las personas y sus oportunidades vitales.
3. Entre los aspectos negativos, la extrema lentitud del proceso, que demuestra que la voluntad política de completarlo ha sido débil; las incertidumbres sobre el desarrollo futuro de la RN2000 y, sobre todo, la escasa participación social e institucional, especialmente perceptible en la escala local, que ha contribuido en algunos sectores a formar una imagen negativa de la RN2000.
4. El mundo local debe incorporarse proactivamente al desarrollo de las políticas territoriales europeas, entre ellas la preservación de los espacios naturales central, y crear las condiciones para facilitar esta incorporación. XN2000 es una gran oportunidad para avanzar hacia una nueva forma de orientar la política territorial y ambiental europeas, en las que se integren las comunidades locales, sin las cuales será muy difícil alcanzar los objetivos de RN2000.
5. Las tensiones territoriales (que han intensificado, entre otras cuestiones, el lento proceso de definición de la RN2000) responden no sólo a conflictos

de intereses, sino también al desconocimiento y la inseguridad sobre muchos aspectos del desarrollo de la Red. Los ciudadanos (y sobre todo los agricultores, los ganaderos, los propietarios forestales...) se formulan preguntas concretas sobre qué usos y actividades estarán permitidos y cuáles no en los espacios, si las personas que quieren seguir viviendo y trabajando en el territorio contarán con apoyo económico o con compensaciones en caso de que se les impidan algunas de sus actividades actuales.

6. Es necesario un gran esfuerzo de información, sensibilización y divulgación para hacer entender en el territorio que la RN2000 es realmente una oportunidad estratégica. Hay que poner el énfasis en los beneficios que comporta mantener bien conservado un espacio de especial protección y trabajar con imaginación y nuevos sistemas para desarrollar todas las potencialidades socioeconómicas desde el ámbito local. Debe transmitirse a la opinión y los sectores implicados que, junto con la conservación de hábitats y especies, la RN2000 ayudará a crear empleo y puestos de trabajo ya estimular nuevas actividades económicas.
7. Es el momento de reclamar y asumir plenamente, desde el mundo local, el fin de un determinado liberalismo del suelo, que tiene tan desastrosas consecuencias en la conservación de sistemas de gran valor natural (como el caso de determinados tramos del litoral mediterráneo español). Es necesaria una planificación concertada para articular las políticas de defensa de los espacios abiertos del Mediterráneo. Es necesario dibujar estrategias de desarrollo rural sostenible, compatibles con los objetivos de la RN2000.
8. En este marco tiene gran importancia conseguir una alianza, un pacto social, entre las administraciones públicas, los habitantes y usuarios del territorio y las agrupaciones de agricultores y propietarios forestales, que, entre otras cosas, sería muy positiva para prevenir procesos de especulación y transformación urbanística del territorio.



9. El concepto de región biogeográfica que desde el principio ha tenido presente la propuesta de RN2000 es muy importante, porque es el único que puede garantizar la coherencia de la Red y evitar contradicciones. Esto supone también afinar en el seguimiento de la gestión y conservación de cada espacio en función de las particularidades de cada región y no pretender unificar las normas de forma inflexible. El mundo local reclama la Europa de la diversidad y la coherencia.
10. Mediante la RN2000 se puede llegar a organizar un sistema integrado de infraestructuras ecológicas en Europa, cuyo seguimiento requiere ampliar los programas de investigación sobre las presiones y los conflictos que las redes y modelos urbanos y las infraestructuras de transporte ejercen sobre los sitios de la Red, sobre su conectividad, sobre su fragmentación y sobre el peso que tiene cada sitio RN2000 sobre el conjunto de la región biogeográfica.

BLOQUE: Medidas y compromisos de conservación en áreas protegidas mediterráneas Natura 2000

11. Tras el largo período de designación de los lugares RN2000, el reto más importante radica en la gestión efectiva del territorio que conforma la red. La experiencia de gestión de los sitios RN2000 todavía es incipiente. Sin embargo, debe tomarse como referencia la larga experiencia de gestión aportada por los espacios naturales protegidos ya declarados desde hace décadas.
12. Se ha constatado que un porcentaje relevante de sitios XN2000 coincide con espacios ya protegidos con otras figuras (es el caso de Andalucía, en España, más del 99 % de los espacios protegidos están incluidos en la RN2000). La RN2000 está formada por espacios que hoy en día ya tienen protección efectiva y otros que no. ¿Pueden ser todos los Sitios de Importancia Comunitaria (LIC) propuestos, espacios naturales formalmente protegidos? Es un elemento central de la discusión, aunque, independientemente de la polémica sobre si deben considerarse áreas protegidas o no, la clave está en establecer medidas de gestión y

conservación concretas y garantizar mecanismos de seguimiento y evaluación de su cumplimiento.

13. Habrá que desarrollar mecanismos específicos para responder a las exigencias derivadas de la Directiva Hábitats, en particular en espacios de carácter agrario o estepario de los que hasta el momento existe poca experiencia en espacios protegidos.
14. La gestión de los sitios RN2000 se considera una oportunidad para el desarrollo rural, y en particular para una aproximación más integrada del conjunto del territorio, para la dinamización socioeconómica y para la potenciación de sinergias con otros instrumentos como los programas Leader.
15. Es necesario profundizar en los mecanismos de concertación social y de sensibilización. Algunas experiencias como el Contrato Natura 2000 y la Carta Natura 2000 desarrollados en Francia, o la experiencia de coordinación de las Agendas 21 en Italia pueden ser de gran interés para el resto de países de Arco Latino.
16. La gestión de los sitios RN2000 requiere aumentar la capacidad de gestión (más recursos económicos y humanos, instrumentos de gestión más eficaces, incorporación de mecanismos de seguimiento y evaluación, sinergias entre diversas instituciones y agentes sociales).
17. Los municipios deben desempeñar un papel muy relevante en el despliegue efectivo de la RN2000. Su implicación en la gestión sostenible de las áreas protegidas se considera una oportunidad y fortaleza del territorio. Una gestión efectiva implica la descentralización de la toma de decisiones y la asunción de un papel central por parte de los municipios y administraciones locales.
18. Se deben potenciar las iniciativas de colaboración institucional entre administraciones públicas (nivel estatal, regional, local) para responder a las nuevas necesidades de gestión de los sitios RN2000, así como con otros agentes sociales.

19. Los participantes en el seminario solicitan a Arco Latino el reforzamiento de las vías de colaboración que permitan el intercambio de información y experiencias de forma continua.

BLOQUE: Financiación y desarrollo de la Red Natura 2000

20. El establecimiento de la RN2000 es un éxito desde el punto de vista conservacionista y de la política ambiental sostenible, pero confronta los gestores de espacios naturales y las administraciones con un problema de financiación adicional. El mayor escollo para empezar a buscar soluciones es la incertidumbre existente en cuanto a las decisiones, a nivel comunitario, en materia de financiación de la RN2000. Esta incertidumbre se prolongará todavía durante un tiempo si no se ponen las medidas necesarias.
21. Asimismo, existe confusión en cuanto al nivel adecuado de subsidiariedad en la gestión de la financiación de la RN2000. Por un lado, los niveles más altos (estado, región) son los más capaces de conseguir fondos. Pero, por otro, la escala más baja (comunidad local) es la que mejor conoce la situación territorial y, por tanto, la más apta para gestionar un área concreta. Se deben articular modelos de gobernabilidad que permitan la mejor gestión posible.
22. El cuadro estratégico general para los fondos estructurales 2007-2013 no traduce la importancia que Europa quiere dar a los lugares RN2000, y de manera especial en lo que se refiere a la cuenca mediterránea. Una parte (25 %) de los fondos Feader se destina ya a cuestiones ambientales. No se trata de que este porcentaje aumente necesariamente, pero sí debe hacerlo la cuantía total del programa Feader. El problema en este campo es que los fondos Feader provienen de la PAC, cuyo presupuesto está, de momento, congelado. Sería conveniente crear mecanismos que descongelaran estos fondos con criterios ambientales.
23. Los instrumentos de financiación específico previstos en la actualidad tampoco son suficientes. Además, existe el horizonte de que la CE suprima

algunos programas de financiación como el Life-Nature y el Life-Environment. La intención de la CE es que los estados miembros asuman la mayor parte de la financiación mediante la definición de prioridades de conservación y la integración de la financiación con la de otros sectores, como la agricultura. En cualquier caso, para proyectos concretos de conservación se considera necesario que la CE restaure los programas Life-Nature y Life-Environment, así como lograr una rápida consolidación económica y temporal del Life+.

24. Los fondos se pueden gestionar de diversas formas. Desde la menos conveniente de las compensaciones y ayudas de la administración, hasta pagos por servicios ambientales, pasando por inversiones para incentivar las buenas prácticas. En algunos supuestos, sin embargo, las compensaciones pueden ser necesarias. Y en todos los casos se estima muy eficaz que los fondos puedan gestionarlos directamente los organismos gestores de los espacios.
25. En cualquier caso, dada la escasez de recursos económicos, es imprescindible ir hacia una lógica de prioridades y asumirla. Para una mejor definición, estas prioridades deben establecerse de forma transversal, es decir, en diálogo con otros sectores de actividad y con las administraciones; esto permitirá además el fomento de la confianza entre los actores implicados.
26. El sector ambiental y el sector agrario están estrechamente entrelazados. Hasta ahora, los espacios protegidos se caracterizaban, por lo general, por tener poca superficie agrícola, pero la RN2000 ha integrado muchos espacios agrícolas que dispondrán de figuras de protección ambiental. Así, una parte de los fondos agrícolas puede revertir en la financiación de espacios de RN2000. Ello comporta la participación activa del sector agrícola en la elaboración de los planes de gestión de los espacios de la RN2000 y en su aplicación posterior.
27. Una gestión participativa, que integre a todos los actores es la mejor para encontrar mecanismos de financiación y para mitigar recelos, siempre que

se haga de forma creativa y distendida. En la sociedad civil se pueden encontrar las soluciones más imaginativas. Hay que buscar proyectos en positivo, que susciten entusiasmo, para frenar las ansias revisionistas de algunos estados miembros en relación con RN2000.

28. Muchos espacios ya disfrutaban de un estatus de protección y de una gestión adecuada antes de la inclusión en la RN2000. Esto implica que, en estos lugares, los instrumentos financieros ya están presentes y únicamente es necesario buscar fondos adicionales para proyectos concretos. Además, debe trasladarse la experiencia de gestión de estos espacios ya protegidos a los lugares N2000 no gestionados con anterioridad.
29. La CE anima a aprovechar la RN2000 como fuente de desarrollo económico local que es. Es necesario que el programa Natura 2000 se integre en los programas de desarrollo rural. Un instrumento interesante sería la formulación de Planes Integrados de Desarrollo Rural Sostenible.

BLOQUE: Implicaciones territoriales de la Red Natura 2000

30. La aceptación social del establecimiento de la RN2000 no sólo depende de su encaje en el espacio físico, sino también de su relación con el ámbito económico, social y cultural. Aunque la RN2000 no es propiamente una red en el sentido sistémico del término, debería aprovecharse para definir redes ecológicas de escala territorial que facilitarían su éxito, ya que las conexiones también relacionan la geografía y la historia y ligan el futuro del territorio con su pasado.
31. En la planificación actual, todavía hoy pesa demasiado una visión sectorial del territorio que dificulta las políticas integrales, característica que se considera clave para lograr el desarrollo de las redes. Así, se propone favorecer la construcción de un lenguaje común, de una visión o interpretación consensuada del territorio que permita el entendimiento, a partir del cual sea posible el desarrollo de las políticas ambientales,

urbanísticas y sociales que, a pesar de tener naturalezas diferentes, deben estar íntimamente relacionadas para ser eficaces.

32. Aunque cada país tiene una cultura específica en el campo de la planificación, se acuerda que el planeamiento territorial puede ser el instrumento común a partir del cual es posible establecer una visión y una proyección integrales del territorio.
33. Se manifiesta que hasta en el caso en que se haya establecido un planeamiento territorial que integre entre otros la RN2000 el talón de Aquiles para el éxito de esta red también radica en el establecimiento de objetivos y de intereses defendibles a escala local, y no sólo a escala territorial y/o europea. En este sentido, se apunta que el paisaje, como objetivo y como indicador, puede facilitar la comprensión de la necesidad de la preservación a escala local. Con sus aspectos identitarios, históricos y culturales, el paisaje es un valor en todas las escalas y a través de él se pueden articular todos los intereses.

BLOQUE: Consideración de las particularidades mediterráneas: exigencias económicas, sociales y culturales

34. En el Mediterráneo existe una sinergia entre diversidad biológica, diversidad paisajística y actividad humana tradicional. El mantenimiento de esta última a lo largo de milenios ha producido niveles de diversidad en esta zona que se sitúan entre los más elevados del mundo.
35. Esta diversidad está actualmente amenazada por procesos naturales, como la desertificación, los incendios, y otros procesos ligados más directamente al hombre, como el abandono de las zonas rurales, una ocupación voraz del territorio y una actividad turística de masas.
36. Tradicionalmente, la conservación de la naturaleza en el ámbito mediterráneo se ha realizado exclusivamente mediante la protección de espacios claramente delimitados. Este enfoque no tiene en cuenta que la conservación de la matriz ecológica en la que se sitúan estos espacios es imprescindible para su buen funcionamiento. Esta visión global de

conservación del territorio tampoco se ha recogido plenamente en los cimientos de RN2000, sin embargo, el establecimiento de la RN2000 sí puede estimular a sustentar el concepto de red de espacios protegidos, gracias a los criterios y métodos que difunde.

37. Es necesario, pues, incidir en la ordenación del conjunto del territorio, con la estricta protección de una red de espacios claramente delimitados y una gradación de protección del territorio circundante en función de su importancia ecológica. Esto implica un enfoque multidisciplinar que incluya aspectos como las infraestructuras de transporte, la ocupación urbana, las actividades agrarias, el turismo, etcétera.
38. Para implantar la RN2000 de acuerdo con este enfoque global, es necesario hacer un esfuerzo por vencer las reticencias de la población local temerosa de perder posibilidades de desarrollo económico. Estas resistencias son especialmente sensibles a los países mediterráneos. Así pues, la implantación de la RN2000 debería estar integrada en un modelo económicamente sostenible y socialmente equitativo. Esto será posible únicamente mediante la articulación de un liderazgo político local que instaure un verdadero gobierno que integre a todos los actores socioeconómicos en verdaderos parlamentos locales para hacer mutuos sus intereses y conciliar sus usos.
39. Los espacios mediterráneos de la RN2000 tienen un potencial de turismo sostenible muy importante, que puede contribuir al desarrollo económico de la población local. Este elemento debe ser un incentivo contra el abandono de las prácticas agrícolas tradicionales. Por ello, deben establecerse contratos con los agricultores y propietarios forestales de forma que adquieran una función social predominante en el proyecto.
40. Si bien la gestión de los espacios de XN2000 que ya disfrutaban de un estatus previo de protección es poco conflictiva, la de aquellos espacios que no disfrutaban de este estatus es más problemática en los países mediterráneos debido a la carencia de órganos gestores que hagan de mediadores en los

conflictos. Este inconveniente refuerza la necesidad de la concertación y participación dinámica intersectorial.

Conclusiones de síntesis

1. La RN2000 involucra una parte muy sustancial del territorio europeo y en particular del ámbito de Arco Latino y tiene, por tanto, una gran influencia sobre su futuro. Su implantación y desarrollo presentan hasta ahora un balance complejo: en positivo, extensión de la conciencia europea sobre la necesidad de una visión amplia y estructural de conservación del territorio y el paisaje, reconocimiento de su incidencia sobre la vida, la salud y las oportunidades de las personas; orientación hacia modelos de desarrollo territorial más sostenibles y potencialmente productivos a medio y largo plazo. En negativo, lentitud del proceso, que refleja una débil voluntad política de completarlo, imagen no favorable en importantes sectores afectados, incertidumbres relevantes sobre las características concretas de su desarrollo y escasa participación social e institucional hasta el momento.
2. Es necesaria una mayor participación del mundo local en el proceso, que debe ser propiciada en primer lugar por la Comisión Europea y también por las administraciones generales de los estados. El XN200 puede ser una gran ocasión para reorientar la política territorial y ambiental europeas, y para que el conjunto de las administraciones y comunidades locales ejerzan con mucha más intensidad su función decisiva para el despliegue efectivo de la RN2000, para la defensa del territorio y para la erradicación de prácticas abusivas de transformación urbanística, particularmente impactantes en las zonas litorales.
3. La gestión de los lugares RN2000 requiere aumentar la capacidad de intervención, tanto en recursos económicos y humanos como instrumentales, sobre todo en aquellos espacios que no han tenido hasta ahora ningún estatus jurídico de protección y, por tanto, disponen de escasas aportaciones de recursos. En sentido contrario, los numerosos ejemplos de ENP gestionados hoy con eficacia son una fuente de experiencias y buenas prácticas que la RN2000 debe incorporar con decisión. Cabe señalar que el



principal escollo en este momento es la confusión y la incertidumbre sobre la financiación adicional procedente de la UE con la que se podrá contar. Si bien se acepta que la definición de prioridades para aplicar la financiación europea debe ser asumida, el cuadro estratégico general para los fondos estructurales 2007-2013 no traduce la importancia que Europa quiere dar a los sitios de la RN2000, y los instrumentos de financiación específica previstas en la actualidad, no sólo son insuficientes, sino que se considera necesario que la Comisión Europea restaure los programas Life-Nature y Life-Environment, se consolide con rapidez el Life+ y se creen mecanismos que permitan descongelar los fondos de la PEC que contribuyen a los fondos Feder.

4. La RN2000 es una oportunidad estratégica para los países mediterráneos, pero es necesario argumentarlo, concretarlo y difundirlo con mucha más intensidad. Es necesario impulsar un amplio proceso participativo, que tienda a buscar el consenso sobre los aspectos beneficiosos que se derivan de conservar y potenciar los sitios RN2000 y las ventajas socioeconómicas de todo tipo, incluyendo la creación de nuevas actividades y puestos de trabajo, que la RN2000 puede ayudar a estimular. Sólo de esta forma se podrá articular la concertación de los agentes implicados para conseguir un amplio pacto social a favor del desarrollo de la Red. También es imprescindible superar de forma participada la visión sectorial del territorio, que dificulta las políticas integrales, y crear un lenguaje común que favorezca la interrelación y el encaje de las políticas ambientales, económicas, urbanísticas y sociales.
5. La sinergia entre diversidad biológica, diversidad paisajística y actividad humana han definido el Mediterráneo a lo largo de los siglos. En particular, la agricultura y la ganadería han ejercido una función primordial en el equilibrio y estructuración del mosaico territorial, lo que, entre otros beneficios, ha posibilitado la adaptación a las catástrofes naturales propias del Mediterráneo (incendios, avenidas, etcétera). El sector agrario y el sector ambiental están fuertemente entrelazados. Hay otros sectores emergentes que llevan años plenamente incorporados, como el turismo, que, en su dimensión sostenible, tiene un potencial muy importante, y debe contribuir

eficazmente en el desarrollo económico de la población local de los espacios naturales. Es también un horizonte de futuro la valoración económica de servicios propiamente ambientales, considerados hoy prácticamente libres (producción energética renovable, recarga de acuíferos, mantenimiento de la biodiversidad). En síntesis, constituye una prioridad que la RN2000 se integre en los programas de desarrollo rural y los impulse. Un instrumento interesante es la formulación de Planes de Desarrollo Rural Sostenible, con la participación de todos los sectores.