

Red Natura 2000, biodiversidad y desarrollo rural

Una comparación entre Francia y España



Sylvia Becerra

becerra@lmtg.
obs-mip.fr
Universidad de
Toulouse-Le Mirail,
Francia

Tomás García González

tomas.garcia@uab.es
Universidad Autónoma
de Barcelona

**Eduardo Moyano
Estrada**

emoyano@iesa.csic.es
Instituto de Estudios
Sociales Avanzados
(IESA). Consejo
Superior de
Investigaciones
Científicas (CSIC)

En Europa, la conservación de los espacios naturales se ha convertido en un elemento fundamental de lo que se denomina la “ruralidad posmoderna”. En ese contexto, la pérdida de biodiversidad no sólo preocupa a la comunidad científica, sino que se ha trasladado al ámbito de la opinión pública. Encuestas de reconocido prestigio, como el Ecobarómetro de Andalucía, vienen mostrando que la desaparición de especies vegetales y animales es uno de los problemas ambientales que más preocupa a la población¹. Tal sensibilidad ante el problema de la pérdida de biodiversidad sintoniza con la convicción de que el desarrollo humano depende, desde el punto de vista social y económico, pero también cultural e identitario, de la existencia de una elevada variedad de especies vegetales y animales en los espacios naturales.

Fruto de ello ha sido la creación, a nivel de la Unión Europea (UE), de la Red Natura 2000, una red de espacios naturales protegidos en los que, mediante la aplicación conjunta o separada de las directivas “Aves” (Dir. 409/1979) y “Hábitats” (Dir. 43/1992), se pretende asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies animales y vegetales más amenazadas en el territorio europeo, sintonizando así con los principios fijados en

la Cumbre Mundial de Johannesburgo respecto al problema de la pérdida de biodiversidad. La Red Natura 2000 está formada por espacios naturales de interés comunitario (LIC), catalogados bien como Zonas de Especial Protección de Aves (zonas ZEPA) –en los que interviene la Directiva “Aves”– o bien como Zonas Especiales de Conservación (zonas ZEC) –sometidas a la Directiva “Hábitats”–, existiendo áreas en las que ambas directivas actúan conjuntamente².

La Red Natura 2000 es hoy el principal instrumento de la UE para la conservación de la naturaleza en el territorio europeo, habiendo sido incluida en el Segundo Eje del reglamento FEADER de desarrollo rural recientemente aprobado (Reg. 1698/2005). Con esta inclusión, la dimensión ambiental se integra en el conjunto de la política de desarrollo rural, en una especie de síntesis entre agricultura, naturaleza y territorio con la que la UE quiere impregnar sus orientaciones en esta materia (Moyano, 2005). Sin embargo, el hecho de que la inclusión de una zona en la Red Natura 2000 suponga importantes restricciones al uso del correspondiente espacio natural con fines económicos (sean agrícolas, industriales o turísticos), explica la controversia surgida en torno a este asunto, ya sea en la fase

▼
La Red Natura 2000 es hoy el principal instrumento de la UE para la conservación de la naturaleza en el territorio europeo, habiendo sido incluida en el Segundo Eje del reglamento FEADER de desarrollo rural recientemente aprobado (Reg. 1698/2005)

de propuesta de los LIC, ya sea en la fase de gestión del territorio una vez decretada su calificación como ZEPA o ZEC.

Tal controversia explica también que la preocupación general por el problema de la biodiversidad no esté siendo compartida con la misma intensidad en todos los países, tal como lo indican las variaciones que se observan en la aplicación de las directivas europeas en los territorios de IA Red Natura 2000. En efecto, según un estudio realizado a principios del año 2004 por la Comisión Europea (CE, 2004), parece que, en general, la aplicación de la Directiva “Hábitats” no está significando la adopción de medidas efectivas de conservación en los espacios seleccionados, produciéndose, además, retrasos significativos en su puesta en marcha³.

Esta situación de cierta parálisis, o al menos de escaso dinamismo, en la puesta en marcha de las directivas “Aves” y “Hábitats” cobra sentido si consideramos que la dificultad de su aplicación refleja muchos de los problemas planteados por la intervención pública en el ámbito de las políticas de conservación de la naturaleza. Si bien es cierto que las directivas europeas son normas jurídicas de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros de la UE, también lo es que, para ser aplicadas, necesitan la aprobación de normas internas de ámbito nacional (leyes o decretos), cuyo ritmo y modalidad se deja a la libre elección de los gobiernos nacionales. De ahí que la aplicación de tales directivas europeas en el correspondiente territorio nacional exija, de una parte, su traducción al ordenamiento jurídico de cada país –lo que representa un primer punto de dificultad–, y de otra, la existencia de una infraestructura técnica y administrativa a nivel nacional, adaptada a las exigencias normativas de cada directiva –lo que representa el segundo factor de dificultad–.



Además, a nivel regional y local, la aplicación de las políticas de conservación de la naturaleza se enfrenta, a veces de manera muy directa, a intereses económicos así como a prácticas, usos, valores, tradiciones o inercias sociales que se resisten a los cambios (Garrido-Fernández, 2000). Las dinámicas de movilización en torno a la protección de la biodiversidad se convierten, por tanto, en un escenario complejo, a veces conflictivo, pero siempre sometido a lógicas de intereses donde los actores implicados calculan los costes y beneficios antes de emprender cualquier tipo de movilización.

Asimismo, el carácter impreciso y difuso de los objetivos implícitos en las políticas de conservación de la naturaleza, así como el carácter muchas veces incierto de las consecuencias directas o indirectas de estas políticas en la explotación y valorización de los espacios naturales a los que van dirigidas, limitan el grado de adhesión que reciben por parte de los actores locales. Así, por ejemplo, el grupo de los que sufren el coste de la protección de una zona húmeda –como ocurre con los agricultores propietarios de explotaciones agrarias o los cazadores, por ejemplo, que ven restringidas sus prácticas de uso del correspondiente espacio natural– reacciona de forma diferente a como lo hace el beneficiario potencial (beneficiario ideal) de esas políticas de intervención –la población mundial, las generaciones futuras,...–. Sea como fuere, el cálculo estratégico que realizan los actores implicados es efectuado a partir de un sistema de valores y referencias simbólicas, específico para cada categoría de actores, lo que explica, en parte, que la movilización sea desigual según los grupos sociales involucrados. A ello habría que añadir el contexto político y mediático, cuya influencia en el impacto de las movilizaciones es notable.

La aplicación del programa Natura 2000

La aplicación del programa Natura 2000 plantea un problema más general, a saber: cómo hacer compatible, por un lado, la protección de la naturaleza y, por otro, el mantenimiento de los usos, tradiciones y prácticas sociales (entre ellas, las agrícolas y ganaderas) que influyen en la puesta en valor de los recursos naturales. Tal compatibilidad es una exigencia del acuerdo firmado por los Gobiernos en la Cumbre de Río (1991), considerándose desde entonces como un elemento indiscutible para la conservación de la biodiversidad.

Si se analiza la fase de elaboración de las listas de los LIC de la Red Natura 2000 en España

▼
Cabe señalar como factor explicativo de las diferencias entre Francia y España el diferente nivel de vertebración de la sociedad rural afectada –muy bajo en el caso español y muy elevado en el francés– y la distinta capacidad de movilización de sus grupos representativos

y Francia, puede apreciarse con detalle la influencia de sus respectivas estructuras político-administrativas, así como del diferente estilo de la política francesa y española en materia de medio ambiente. Son estilos marcados por diferencias sensibles en lo que respecta a favorecer la participación social en la definición de las áreas incluidas en la red de espacios naturales del programa europeo. A nivel nacional, lo primero que destaca entre ambas políticas es la magnitud de la superficie afectada, siendo muy superior en el caso español. En efecto, España propuso una de las listas de LIC más amplias del programa: el 14,8% de su territorio (marítimo y terrestre) en la primera propuesta (1999), aumentada al 22,6% en 2006. Por el contrario, Francia, además de congelar el programa durante un año, propuso una de las listas más reducidas: en la propuesta inicial (1999) incluyó un 4,9% de su territorio, manteniéndose en ese nivel restrictivo siete años más tarde (sólo aumentado al 6,9% en 2006).

Para explicar esas diferencias habría que recurrir a varios factores. En primer lugar, a la cultura de concertación y cogestión que caracteriza a la política francesa en asuntos relacionados con la agricultura y la conservación de los espacios naturales, y que desde el comienzo del programa europeo obligó a las autoridades administrativas a tener que negociar con los grupos afectados la definición de las zonas LIC. En efecto, en Francia, aunque el Gobierno se adhirió rápidamente al objetivo prioritario de la UE de frenar, en el horizonte del año 2010, la pérdida de biodiversidad, tuvo que definir previamente una estrategia concertada con todos los departamentos ministeriales (agricultura, turismo, ordenación del territorio, investigación...) y con todos los actores implicados (concejales de los municipios afectados, asociaciones agrarias, asociaciones de caza y pesca, asociaciones forestales...). Esta estrategia, definida en 2004, establecía el compromiso del Gobierno francés de crear un marco adecuado para la aplicación de las distintas políticas destinadas a la protección de los espacios naturales y la conservación de las especies vegetales y animales. En este tipo de intervenciones se ha procurado tener en cuenta tanto las funciones naturales de los espacios a proteger como los diferentes usos que les da la población, prestando especial atención a los procesos de concertación con los grupos afectados y favoreciendo la participación de la ciudadanía.

En España, por el contrario, el marco de elaboración y aplicación de las políticas ambientales se ha canalizado de forma exclusiva a través del personal funcionario de los departamentos de



Medio Ambiente, a nivel nacional y regional, sin apenas contar con la participación de la sociedad civil (Aguilar-Fernández, 1997). Además la asunción de competencias en materia de conservación de los espacios naturales por parte de las consejerías de Medio Ambiente de las comunidades autónomas ha hecho que la aplicación de la Red Natura 2000 se desarrollase de modo diferente en unas regiones u otras, añadiendo así un elemento de lentitud y complejidad a todo el proceso. A ello habría que añadir cómo los nuevos departamentos de Medio Ambiente han mantenido viva la lógica conservacionista heredada del periodo anterior, una lógica basada en acciones correctivas de la naturaleza mediante dispositivos de carácter reglamentista.

En segundo lugar, cabe señalar como otro factor explicativo de las diferencias entre Francia y España el diferente nivel de vertebración de la sociedad rural afectada –muy bajo en el caso español y muy elevado en el francés– y la distinta capacidad de movilización de sus grupos representativos –en este caso, agricultores, organizaciones agrarias y demás grupos de intereses presentes en los correspondientes espacios naturales– a la hora de reaccionar ante el programa (Garrido-Fernández, 2000; Garrido-Fernández y Moyano, 2004). En efecto, en España, el bajo nivel de vertebración del mundo rural y la consiguiente ausencia de debate público en las fases iniciales del programa Natura 2000 hicieron que la definición de las áreas LIC y la posterior aplicación de la Directiva “Hábitats” siguieran una lógica administrativista de base territorial (definida desde arriba por los gobiernos regionales), no propiciándose la participación de la población potencialmente afectada, como sí ocurrió en el caso francés.

Cabe recordar que los gobiernos regionales de las 17 comunidades autónomas españolas tienen competencias plenas en la aplicación de la política ambiental europea, y que al Ministerio de Medio Ambiente sólo le corresponde desempeñar un papel de coordinación entre las regiones y de intermediación con la Comisión Europea. En lo que se refiere a la elaboración de la propuesta española de LIC, todos los gobiernos regionales han actuado de forma similar, a saber: definiendo, desde los correspondientes departamentos de Medio Ambiente o similares, su propia red de espacios naturales protegidos –en muchos casos, superpuestas a redes previas ya existentes–, sin propiciar un debate serio y participativo con los grupos potencialmente afectados. De haberse producido, ese debate hubiera hecho implicarse a estos grupos en el programa desde sus fases iniciales y habría permitido a los responsables de la administración regional recabar información sobre el terreno para evitar la inclusión en la Red Natura 2000 de áreas de difícil gestión.

Al no haberse hecho así, la lista de LIC se elaboró en el marco de un procedimiento muy administrativista y con la indiferencia (por desconocimiento o desinterés) de la población afectada. Ello explica la ya comentada amplitud de la lista española de espacios protegidos, reflejándose en ella las diversas voluntades políticas implicadas y la diversidad de recursos humanos y financieros destinados al programa por los gobiernos regionales. Además, el hecho de que las organizaciones agrarias españolas estuvieran entonces poco preocupadas por los temas agroambientales y más por los temas de la reforma del primer pilar de la PAC (Garrido-Fernández, 2000), explica que el programa Natura 2000 pa-

sara prácticamente inadvertido por el mundo agrícola, a pesar de sus importantes consecuencias para la agricultura, y explica también que el procedimiento de selección de los lugares LIC se llevara a cabo sin apenas resistencia por parte del mundo agrícola y rural, y según las prioridades fijadas en cada región por el cuerpo de funcionarios de los departamentos de Medio Ambiente. Por eso llama la atención la movilización producida por el propio sector agrario contra determinadas zonas ZEPA, al conocer las restricciones de uso puestas en marcha en el marco de la Red Natura 2000, unas zonas cuya designación como LIC pasó prácticamente inadvertida para las organizaciones agrarias en la fase previa.

La aplicación del programa Natura 2000 en Francia estuvo, por el contrario, marcada desde sus fases iniciales por una fuerte movilización de los distintos actores del mundo agrícola, tanto a nivel nacional, primero, como a nivel regional más tarde, y a nivel local en su etapa final. Durante el proceso de elaboración de la lista de LIC, los representantes de los intereses agrarios y forestales franceses, así como del mundo de la caza y pesca, se movilizaron y articularon sus fuerzas creando incluso una plataforma a nivel nacional denominada “grupo de los nueve” y siendo reconocidos como interlocutores privilegiados ante los responsables de la Administración. Fruto de su presión lograron que la competencia relativa a la aplicación del programa Natura 2000 fuera asumida por el propio primer ministro, sacándola así de la esfera de los departamentos de Medio Ambiente.

De este modo, la puesta en marcha de la Directiva “Hábitats” en las áreas incluidas en la Red Natura 2000 francesa fue resultado, a diferencia de lo ocurrido en España, de un complejo



▼ **La comparación realizada sobre el proceso de elaboración de la lista de LIC en Francia y España permite interrogarnos sobre la influencia real del sistema político-administrativo de cada país en la buena gestión de los espacios naturales.**

proceso de concertación previa entre el Gobierno y los representantes de la sociedad civil organizada. Esto explica que la lista de LIC propuesta por el Gobierno francés a la Comisión Europea estuviera constituida por un reducido número de áreas, si bien definidas todas ellas de forma consensuada con la población local, y caracterizadas por la búsqueda de un equilibrio entre la conservación del espacio natural y el desarrollo económico del territorio circundante. En el plano jurídico, esta lógica de consenso se plasmaría en la Orden del 11 de abril de 2001 (título III), que convertía en obligatoria la necesidad de concertar con la población las medidas de conservación de los LIC en Francia, y que modificaba incluso el Código Rural francés.

Conclusiones

Las diferencias observadas entre los casos francés y español en la elaboración de sus respectivas listas nacionales de LIC son resultado, de una parte, del modo como cada gobierno ha valorado la participación de la sociedad civil en la puesta en marcha de una política pública –en este caso, la política ambiental ligada al programa Natura 2000– y, de otra, de la permeabilidad de cada sistema administrativo nacional a la presión ejercida por los distintos grupos de intereses –especialmente, de los que manifestaban actitudes abiertamente hostiles al programa europeo–, consecuencia a su vez de la capacidad de influencia de estos grupos. Así, mientras que, en el caso francés, fue necesario conciliar el interés general de proteger la naturaleza con los intereses más sectoriales de los grupos locales afectados, en el caso español, por el contrario, la ausencia de una sociedad civil vertebrada a nivel de cada territorio hizo que prevaleciera el interés general tal como era entendido por los departamentos de

Medio Ambiente de los gobiernos regionales⁴.

No obstante, y a pesar de las diferencias, cabe señalar que, en ambos casos, se ha producido una especie de regulación intermedia de la política ambiental, en la que se han desarrollado dinámicas de negociación en distintos niveles: en el caso de Francia, entre los responsables de la administración nacional y los grupos organizados de la sociedad civil; en el caso español, entre la administración central y la de los gobiernos regionales, y entre todos ellos y la Comisión Europea, que es en última instancia la que ha tenido, y tiene, la última palabra en la aprobación de la lista definitiva de los LIC.

La comparación realizada sobre el proceso de elaboración de la lista de LIC en Francia y España permite interrogarnos sobre la influencia real del sistema político-administrativo de cada país en la buena gestión de los espacios naturales. De hecho, la mayor extensión de la lista española, gracias al impulso intervencionista de las administraciones regionales, no significa que deba esperarse de España una mejor gestión de las directivas “Hábitats” y “Aves” en los espacios de la Red Natura 2000, sino más bien lo contrario. Al ser espacios definidos sin consenso previo con la población local, el programa de conservación se percibe como impuesto desde fuera, surgiendo resistencias, por parte de los grupos afectados, a la hora de desarrollar las acciones previstas en la directiva. Eso es lo que está ocurriendo en España con la conflictividad generada en las zonas ZEPa entre agricultores y consejerías de Medio Ambiente de las comunidades autónomas, y plasmada recientemente en la manifestación de protesta contra la Ley de la Biodiversidad, celebrada en Madrid, días antes de las elecciones generales del 9-M, y protagonizada por asociaciones de cazadores con el apoyo de algunas organizaciones agrarias. ■

▼ Notas

¹ Desde el primer Ecobarómetro de Andalucía, realizado por el IESA-CSIC en 2000, el problema de la desaparición de especies vegetales y animales viene situándose de forma recurrente en un segundo bloque de problemas entre las preocupaciones ambientales de los andaluces (detrás de la capa de ozono, pero al mismo nivel que el cambio climático). Uno de cada tres andaluces sitúa este problema entre los dos más importantes en materia de medio ambiente (Jiménez y Moyano, 2005).

² La integración de esos espacios naturales en la Red Natura 2000 exige el reconocimiento previo de la Comisión Europea, que, a propuesta de los gobiernos de los Estados miembros, elabora una “lista de lugares de interés comunitario” (LIC), donde se aplican las normas correspondientes de las directivas “Aves” o “Hábitats” (o ambas), según las características de la protección que se pretende en tales áreas.

³ Como prueba de ese retraso baste comentar que, a final del año 2000, la mayor parte de los Estados miembros de la UE no habían elevado sus propuestas de LIC a la Comisión Europea (cuando se había previsto que estuviera terminada esa fase en junio de 1995). Aún en mayo de 2002, había países (como Alemania y Francia) cuyas propuestas de LIC eran calificadas por la Comisión Europea de “claramente insuficientes”.

⁴ Esta impresión es corroborada por la OCDE en su evaluación (realizada en 2004) de la política ambiental española, donde se pone de relieve la insuficiencia de la participación social en la aplicación de las políticas de conservación de la naturaleza en España. El informe muestra con precisión la falta de comunicación entre las autoridades (nacionales y regionales), por una parte, y la sociedad civil, por otra, y recomienda hacer un esfuerzo significativo para desarrollarla (OCDE, 2004).