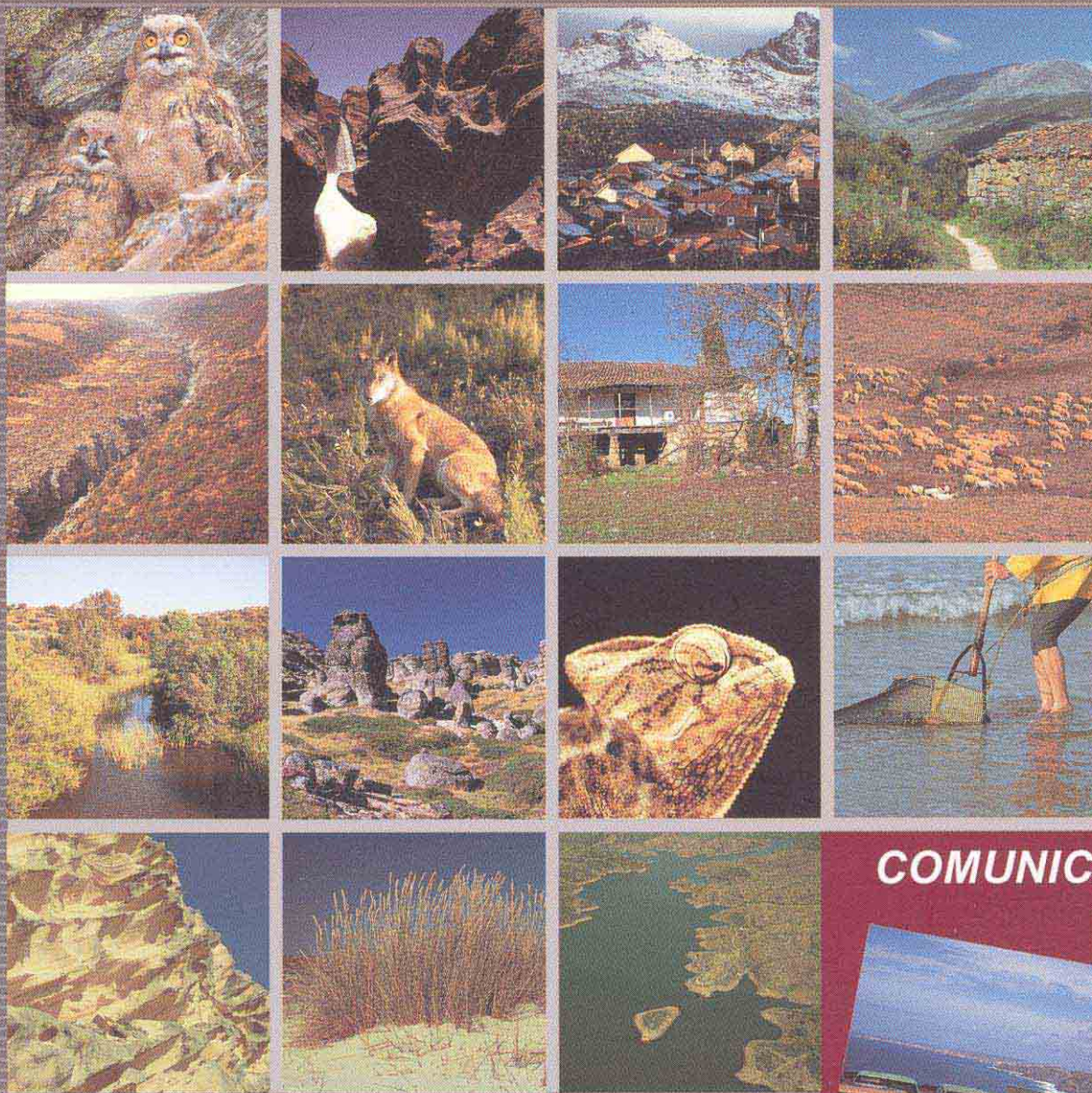
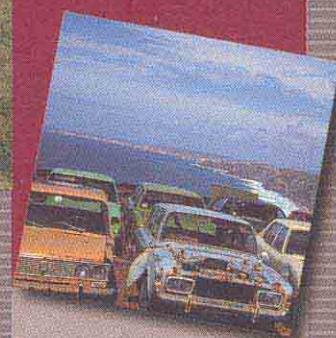


4^o
CONGRESSO
NACIONAL
DE ÁREAS
PROTEGIDAS

A Conservação
da Natureza
para o Século
XXI



COMUNICAÇÕES



A Conservação
da Natureza
para o século

XXI

FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN
LISBOA - 25, 26 e 27 de Maio 1999

INSTRUMENTOS FINANCIEROS PARA LA RED NATURA 2000

Carlos Sunyer
TERRA, centro para la política ambiental
C/ Jorge Manrique 1
28420 La Navata (Madrid)
Tel./Fax.: 91 8586827
E-mail: csunyer.terra@quercus.es

RESUMO. *A programação dos fundos estruturais para o período 2000-2006 constitui uma oportunidade única para se definir o financiamento da Rede Natura 2000, através da sua integração num novo modelo de desenvolvimento rural. Esta ligação estreita entre conservação da natureza e desenvolvimento constitui um enorme potencial para os Estados membros do Mediterrâneo, onde se encontra a maior biodiversidade da União Europeia, fortemente associada a sistemas agrícolas tradicionais extensivos actualmente em declínio.*

RESUMEN. *El nuevo período de programación de los fondos estructurales 2000-2006 constituye una oportunidad única para encontrar una vía para financiar la red Natura 2000, mediante su integración en un nuevo modelo de desarrollo rural. Este vínculo entre conservación y desarrollo constituye un gran potencial para los Estados miembros mediterráneos, en donde se concentra la mayor biodiversidad de la UE que, además, esta vinculada a sistemas agrícolas extensivos tradicionales en declive.*

ABSTRACT. *The new structural funds programming period 2000-2006 constitutes a unique opportunity to find funding for the Natura 2000, through its integration within a new rural development model. This link between nature conservation and development is of great potential for the Mediterranean member states, in where the higher EU biodiversity concentrates, linked with traditional extensive farming systems, which are in crisis.*

POTENCIALIDADES VERSUS LIMITACIONES.

Hasta hace poco, siempre que se hablaba de instrumentos financieros para la conservación de la naturaleza se hacía mención exclusiva al Life y a las ayudas agroambientales. Esta aparente situación de escasez presupuestaría para la futura red Natura 2000 ha sido utilizado como excusa por muchas regiones y Estados para retrasar la propuesta de lugares de interés comunitario.

Como se expone a continuación, esta visión se fundamenta en una concepción sectaria de la conservación de la naturaleza, es decir desvinculada de otros sectores. Es evidente que con esta concepción la red Natura puede llegar a sentirse como un freno al desarrollo, sobre todo en las regiones más desfavorecidas, en donde abundan los espacios todavía bien conservados. Esta es precisamente la situación de los países mediterráneos, en donde por encontrarse la biodiversidad mas elevada de la Unión Europea y disfrutar de un territorio todavía con amplios espacios bien conservados, han propuesto un importante porcentaje de sus territorios para formar parte de la red Natura 2000.

Sin embargo, algunos estudios^{1,2,3} ponen de manifiesto que la red Natura, lejos de constituir un obstáculo, puede constituir un excelente motor para el desarrollo regional basado en un nuevo concepto centrado en la calidad, en lo que podría ser un modelo de desarrollo sostenible. Además, las fuentes de financiación para desarrollar este punto de encuentro entre conservación y desarrollo rural son muy variadas y con importantes recursos.

PERO, ¿QUE SE ENTIENDE POR CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA?

Para seguir avanzando en la exposición es fundamental hacer un paréntesis para aclarar lo que se entiende por conservación de la naturaleza, pues resulta evidente que para distintas necesidades existirán distintas posibilidades de financiación.

Según especifica el texto de la directiva, su objetivo es contribuir a garantizar la biodiversidad en la Unión Europea. Para ello, una de las herramientas que prevé es el establecimiento de una red de zona especiales de conservación denominada Natura 2000. Estos espacios deben albergar una muestra representativa de los hábitats naturales y las especies señaladas en la directiva. En cualquier caso, dice también la directiva, las medidas que se adopten tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales. Este punto es muy importante a tener en cuenta, pues las medidas de conservación no son las mismas en unos países que en otros.

Del análisis de las propuestas enviadas por los Estados miembros a la Comisión de los espacios propuestos para la red Natura¹, se observan las siguientes tendencias:

- grandes espacios y un importante porcentaje de su territorio nacional en los países mediterráneos
- espacios más pequeños y menor porcentaje territorial en los países centro europeos
- en escandinavia una posición intermedia a las anteriores
- Austria escapa a la norma, pues siendo un país centro europeo sigue unos patrones similares a los de los países mediterráneos.

Estas tendencias no son al azar y responden a distintas situaciones ambientales y estrategias de conservación. En Centro Europa el territorio soporta una elevada densidad de población, existe un gran desarrollo urbano e industrial, y la agricultura predominante es de carácter intensivo. Por lo general, en estas regiones los espacios mejor conservados son de pequeño tamaño y las tendencias son a la adquisición de los terrenos, al manejo y la recuperación de hábitats degradados, en lo que podríamos denominar una conservación "intensiva" por el volumen de los insumos.

En los países escandinavos la densidad de población es muy baja, el impacto de la agricultura está localizado en el sur y, como en el anterior grupo, son países con una gran conciencia ambiental. Todo ello les facilita tener mayores superficies dedicadas a la conservación, sobre todo en el norte. También invierten grandes sumas para la adquisición de terrenos.

En los países mediterráneos la situación es distinta a las anteriores. La densidad de población es inferior a la de centro europea, están menos industrializados y urbanizados, todavía existen importantes superficies relativamente bien conservadas y dependientes de sistemas agrícolas tradicionales.

Esto pone de relieve las muy distintas situaciones existentes, cada una de ellas con sus potencialidades y limitaciones, y, por lo tanto, con distintas necesidades estratégicas de cara a la conservación del patrimonio natural. Si en Centro Europa las tendencias conservacionistas son a una conservación de carácter "intensivo" y con frecuencia a una gestión que intenta recrear los efectos de sistemas agrícolas tradicionales ya extintos, en el Mediterráneo las estrategias son más proclives a integrar conservación y desarrollo rural. La dramática situación en la que se encuentran los sistemas agrícolas extensivos tradicionales hace que esta integración deba hacerse con carácter urgente, pues su desaparición no sólo significará la pérdida de una forma de agricultura compatible con el medio ambiente, si no también la de toda una cultura

ancestral que es la razón de ser de mucha de la biodiversidad que hoy nos esforzamos por conservar.

Esta característica no implica que en el sur de Europa no sean también necesarias las técnicas de conservación "intensiva". Estas son también importantes, pero han de quedar relegadas a las zonas que así lo requieran, potenciando en el resto la integración entre desarrollo rural y conservación en un equilibrio sostenible. Este equilibrio no es una entelequia, pues ha existido durante décadas en grandes porciones de nuestros territorios. Esta situación es un hecho diferencial que las regiones del mediterráneo deben saber aprovechar en la dirección adecuada.

INSTRUMENTOS FINANCIEROS DISPONIBLES.

Para las estrategias de conservación "intensiva" es obvio que el Life es el instrumento más adecuado, pues permite financiar una amplia gama de posibilidades. Las medidas agroambientales, que financian prácticas agrícolas menos agresivas con el medio ambiente, son también de gran interés, sobre todo en zonas con problemas concretos o aquejadas por una agricultura intensiva. Por su gran especificidad ambiental constituyen los instrumentos más conocidos y utilizados para conservar la naturaleza en Europa.

Sin embargo, además de los anteriores existen todas las oportunidades que ofrecen los fondos estructurales (FEDER, FEOGA, FSE, IFOP) a través de la programación nacional y las iniciativas comunitarias (INTERREG, LEADER, etc.), y el fondo de cohesión.

Los fondos estructurales tienen una gran plasticidad y pueden ser utilizados para casi todo, incluido medidas de conservación intensiva. Para poderlos emplear en la dirección adecuada es necesario conocer sus oportunidades y saberlas aprovechar, algo que hasta la fecha la administración responsable de la conservación de la naturaleza ha desaprovechado. No obstante, dado que los fondos estructurales tienen por objetivo contribuir al desarrollo regional, su potencial para la conservación de la naturaleza se hace máximo cuando se vinculan a un desarrollo rural. Es por tanto un instrumento de gran interés para las estrategias de conservación en los países mediterráneos, en ese punto de encuentro entre conservación y desarrollo rural. Para ello, todavía es necesario avanzar en una integración de la que todavía tenemos pocos ejemplos.

EJEMPLOS DE INICIATIVAS HACIA UN DESARROLLO SOSTENIBLE.

El IFOP y las Islas Columbretes

El parque natural de las islas Columbretes está situado a 60 Km de la costa de Castellón. La parte emergida y las aguas inmediatas son competencia de la Generalitat Valenciana, que en 1988 protegió la zona.

Tradicionalmente ha sido una zona de interés pesquero, por lo que la industrialización del sector condujo a la sobreexplotación de los recursos hasta casi la total extenuación. En 1990 el Ministerio de Agricultura creó una reserva de 12.300 ha con el objetivo de conservar los recursos pesqueros. La reserva cuenta con dos reservas integrales, en donde toda actividad pesquera y de extracción de recursos naturales está prohibida, mientras que en el resto solo está permitida la pesca profesional a los pescadores con derechos históricos que utilicen artes selectivas. Esta medida, junto con una adecuada gestión ha permitido la espectacular

recuperación de los recursos marinos. Además, se ha mantenido el sector pesquero tradicional, en donde incluso se han elevado las rentas en relación con las de otros pescadores tradicionales que faenan en otras aguas, y ha generado un nuevo sector económico que gira en torno a las visitas en barco a las islas y la práctica del submarinismo.

Entre 1994 y 1997, la Dirección General de Recursos Pesqueros ha invertido en la reserva 546.921 Euros, un 42% de los cuales financiados por el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Ello ha sido posible gracias al programa operativo del IFOP, que cuenta con un subprograma denominado "zonas marinas costeras" cuyo objetivo es proteger los recursos marinos.

Entre las acciones financiadas con el IFOP destacan: la instalación de boyas especiales para permitir el amarre de embarcaciones sin ocasionar daños al fondo marino; la adquisición de medio de vigilancia, equipos de buceo y abundante material divulgativo.

Coordinación de medidas. Villafáfila.

La Reserva de Villafáfila situada en Zamora, se extiende por 32.682 ha e incluye 11 pueblos con 4.708 habitantes. Los hábitats predominantes son los cultivos de cereal con un régimen tradicional de rotación de cultivos, en donde habita la mayor población del mundo de avutardas. También incluye una zona húmeda de importancia internacional. La renta per cápita en la reserva es inferior al 59% de la media comunitaria, la tendencia demográfica es regresiva y hacia el envejecimiento de la población.

Desde 1994 se han utilizado en la zona diversos instrumentos financieros, constituyendo un buen ejemplo de sus posibilidades (Tabla 1). Como resultado, se ha valorizado la zona y se ha contribuido a conservar la naturaleza (gestión del hábitat, dotación de medios, investigación aplicada). La zona ha pasado de recibir solo las visitas de los ornitólogos a más de 60.000 personas al año, lo que ha permitido desarrollar un nuevo sector de servicios (visitas guiadas, hostelería, etc.) y crear puestos de trabajo.

Tabla 1. Instrumentos financieros utilizados en Villafáfila

Instrumento	Medidas
Programa Operativo FEOGA	Investigación aplicada (83,5%) Infraestructuras de uso público (14%), Otros (2,5%)
INTERREG	Infraestructuras de uso público (47%) Mejora condiciones de vida (16%) Otras infraestructuras (16%) Equipamientos (15%) Investigación aplicada (6%)
LEADER	Promoción productos locales Turismo rural Información
MEDIDAS AGROAMBIENTALES	Mantenimiento de prácticas agrícolas tradicionales
LIFE	Compra de tierras Gestión

Integración. Peneda-Gêres

De todos los ejemplos que hemos estudiado hasta la fecha, tal vez el más sobresaliente de todos es el del parque nacional de Peneda Gêres en Portugal. Ocupa 71.422 ha de zonas de montaña, en donde predominan los medios forestales. Dentro del parque hay 115 núcleos urbanos con un total de 9.099 habitantes, en su mayor dependientes de la agricultura. También es importante el turismo, pues Peneda Gêres constituye el cuarto destino turístico de Portugal, lo que es inducido por la figura de parque nacional, por la existencia de un balneario y una ermita de gran popularidad.

Desde hace años, la dirección del Parque entiende que la conservación de la naturaleza en la zona pasa por un desarrollo socio-económico compatible con el medio ambiente, para lo que ha realizado un gran esfuerzo de integración con otros importantes sectores. Hoy en día el Parque está representado o participa en los órganos de dirección de casi una decena de influyentes instituciones, entre las que destacan la Asociación para el Desarrollo Forestal, el Instituto para el Desarrollo Agrario de la Región Norte, Escuela profesional Alto Miño Interior, Norte Calidad (Instituto de Certificación de las Denominaciones de Origen de la Región Norte), LEADER, Consejo Regional Agrario, Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal y la Asociación para el Desarrollo de las Regiones del Parque Nacional de Peneda-Gêres (ADERE). Esta activa política de integración le ha permitido beneficiarse de una gran diversidad de proyectos a la vez que erigirse en un motor de desarrollo rural.

El parque disfruta de una financiación comunitaria específica procedente del Programa Ambiente, financiado en un 75% por el FEDER. Este programa cuenta con una medida denominada "Conservación de la naturaleza, mejora del patrimonio natural y de la calidad de vida" que es gestionada por el Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICN). Peneda Gêres disfruta de un proyecto específico de esta medida de 5,4 MEuros. Con el se financian acciones específicas de conservación de la naturaleza, divulgación y uso público, conservación del paisaje edificado y medidas de desarrollo rural de interés para la conservación del parque (promoción de las producciones locales, apoyo a las razas autóctonas, gestión de la caza, cualificación profesional).

Además, el parque se beneficia de otros programas que indirectamente contribuyen a la conservación de la naturaleza a través de una amplia gama de acciones relacionadas con el desarrollo rural, la conservación del paisaje, el mantenimiento y el fomento de las actividades ganaderas tradicionales, la valorización de los productos locales mediante certificados de calidad, la investigación o la educación (Tabla 2).

Tabla 2. Instrumentos financieros utilizados en Peneda-Gerês

Instrumento	Medidas
Programa Operativo Ambiente (FEDER)	Conservación de la naturaleza Divulgación y promoción Promoción prácticas agrícolas tradicionales
Programa Operativo de Desarrollo Rural (FEOGA)	Conservación patrimonio edificado Promoción productos locales Promoción razas ganaderas autóctonas
Programa Operativo del Norte de Portugal (FEDER)	Turismo rural Promoción productos locales

Programa Operativo Modernización Sistemas Productivos (FEDER, FEOGA)
Medidas agroambientales
INTERREG
LEADER
SOCRATES

Investigación agrícola aplicada
Mantenimiento de prácticas agrícolas tradicionales
Conservación patrimonio edificado
Promoción productos locales
Turismo rural
Patrimonio cultural
Formación profesional

HACIA EL FUTURO

A finales de este año finaliza el actual periodo de programación de los fondos estructurales y comenzará el nuevo 2000-2006. Actualmente Portugal, España, Italia y Grecia son los principales beneficiarios, absorbiendo el 60% de los fondos, y el nuevo periodo probablemente sea el último en el dispongan de tan abultado presupuesto, pues para el siguiente ya se habrá iniciado la ampliación de la Unión Europea hacia el Este, con lo que todas las regiones de estos Estados verán aumentado su nivel de riqueza relativo a la media comunitaria. A ello hay que sumar la cada vez mayor presión para reducir el presupuesto comunitario.

En este momento los Estados están preparando la nueva programación, que es en donde se especifican los objetivos que guiarán las inversiones futuras. Se abre así una nueva oportunidad, tal vez la mejor, para la integración de la red natura en la programación estructural y, con ello, en el desarrollo rural. Las posibilidades existen pero hay que saber aprovecharlas y este es el reto para los responsables, interesados y afectados por la conservación de la naturaleza.

El autor es fundador de TERRA, centro para la política ambiental, en donde desarrolla toda un área que tiene por objeto encontrar fórmulas para promover el desarrollo sostenible en la red Natura 2000. Es coautor del libro "Instrumentos financieros para la red Natura 2000" y ha participado en diversos proyectos en la misma línea.

Referencias

- Sunyer, C. y Manteiga, I. 1998. Instrumentos financieros para la red Natura 2000. TERRA. Madrid. 160 pp.
- Mitchel, K. (Ed.) 1999. The EU structural funds 2000-2006: conserving nature, creating jobs. IEEP, Legambiente, Mentor, Friends of Nature, NOVA, TERRA & WWF. Londres.
- Sunyer, C. (Ed.) 1999. Iniciativa privada y Red Natura 2000. TERRA. Madrid.
- Natura barometer 26-1-99. En: Natura 2000, 8. February 1999, DG XI de la Comisión Europea. Bruselas.