

Natura 2000 y EUROPARC

Grupo de trabajo EUROPARC Natura 2000, Junio de 2004

Natura 2000 es la red de zonas naturales protegidas de la Comunidad Europea creada por la Directiva Hábitats de 1992 e incluye zonas designadas bajo la Directiva Aves de 1979. Natura 2000 desempeña un papel vital en la protección de biodiversidad de la Unión Europea, en línea con la decisión adoptada por el Consejo Europeo en Gotemburgo en junio de 2001 de poner fin a la pérdida de la biodiversidad dentro del territorio de la UE en el horizonte 2010. La Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea es la principal institución europea, si bien no tiene competencias para intervenir en los distintos procedimientos aplicados por los Estados miembros.

La Federación EUROPARC es la organización central de las zonas protegidas de Europa. Engloba 360 organizaciones asociadas distribuidas en 37 países europeos, entre las que se cuentan parques nacionales y naturales, muchos de ellos catalogados como espacios Natura 2000.

Funcionamiento de Natura 2000

El establecimiento de Natura 2000 pasa por tres estadios:

1. Propuestas de inclusión de espacios en la red Natura 2000

La responsabilidad corresponde a los Estados miembros de la UE. Aunque se han registrado ciertos retrasos, la Comisión ha recibido abundantes propuestas.

2. Adopción de listados de espacios de importancia comunitaria

La Comisión ha aprobado una lista de espacios para las dos primeras regiones biogeográficas, la región macaronésica y la región alpina, y está previsto realizar avances en las regiones restantes con la adopción de las listas correspondientes a lo largo de los próximos 12 meses.

3. Establecimiento de regímenes de gestión para los espacios designados

La Directiva responsabiliza claramente a los Estados miembros de la gestión de los espacios Natura 2000. A menudo, el minucioso trabajo que esto supone se delega en organismos nacionales o, en el caso de los Estados miembros federales, en las regiones. La Comisión ha promovido el desarrollo de planes de gestión como instrumento para garantizar tanto la gestión apropiada de la conservación de los espacios como el marco para juzgar la compatibilidad de distintos usos de la tierra con los fines de conservación. Life-Nature ha sido el principal instrumento de financiación. Se ha reconocido la importancia de garantizar la continuación de los regímenes de gestión sostenibles.

La situación actual

Selección de espacios

Todos los Estados miembros presentaron una lista de lugares de importancia comunitaria propuestos (LICp) acorde a la Directiva Hábitats. La cobertura media de los territorios nacionales por los lugares de importancia comunitaria propuestos en la Europa de los Quince es de en torno al 14%. Esta cifra oculta variaciones considerables entre los distintos Estados miembros, que van desde un 7,5% en Francia o un 9% en Alemania a listas más sustanciales, como la de Grecia (20,9%), España (23,5%) y Dinamarca (23,8%). No obstante, únicamente la lista nacional de los Países Bajos se ha estimado completa. Los demás listados siguen presentando defectos y deberán completarse para finales de año. Por este motivo, sólo una de las regiones biogeográficas, la macaronésica, posee una relación aprobada de lugares de importancia comunitaria, si bien aún existen cuestiones relativas a las zonas marinas de dicha región.

Para las regiones montañosas / alpinas se ha aprobado una relación de lugares, si bien la decisión de la Comisión subraya que los Estados miembros aún deben ampliar dicha relación con 17 tipos de hábitat y 8 especies (la llamada «lista reservada»).

Actualmente, la Directiva Aves protege un 8,6% del territorio de la Unión. Ciertos países, como Dinamarca o los Países Bajos, los cuales declaran más del 20% de su territorio, o Bélgica, con un 14,1%, han completado ya su deber nacional de designar las zonas especialmente protegidas (ZEP). Francia sigue presentando una lista insuficiente en la que declara únicamente el 2,1% de su territorio como zona especialmente protegida.

La cobertura media de la totalidad de la red Natura 2000 (LICp y ZEP) es de aproximadamente el 19% en la Europa de los Quince.

Los procesos de selección de los espacios variaron considerablemente entre los distintos Estados miembros, en función de sus sistemas administrativos. En algunos casos, la identificación estuvo acompañada por un diálogo escrupuloso con los terratenientes y los usuarios de las tierras acerca de las medidas de gestión, mientras que en otros la consulta con los interesados fue escasa o no tuvo lugar.

Gestión de los espacios Natura 2000: algunos resultados positivos

Existen numerosos ejemplos positivos en los que las preocupaciones iniciales de los lugareños, y en especial de los terratenientes y los usuarios de las tierras, se han resuelto mediante la elaboración de planes de gestión fundamentados en un amplio diálogo a escala local. Muchos de estos casos han recibido el respaldo del programa Life-Nature. Algunos proyectos han consistido en restablecer prácticas agrícolas tradicionales imprescindibles para la conservación del entorno y han requerido el desarrollo de programas agroambientales de apoyo.

Problemas de implantación

Denuncias

Los retrasos en la implantación de la Directiva en varios Estados miembros han generado numerosas denuncias ante la Comisión relativas tanto a aspectos de designación como de protección de los espacios. La Comisión se ve inevitablemente arrastrada a abordar temas que, según recoge la Directiva, competen a los Estados miembros.

Falta de integración de los interesados durante el proceso de selección y gestión

En algunos casos, los interesados han quedado excluidos de las fases de selección (artículo 3) y del proceso de gestión (artículo 6). En dichos casos pueden surgir graves problemas de aceptación de los espacios Natura 2000, incluidas dificultades de conservación o desarrollo de las zonas especiales de conservación.

En este sentido, la falta de concienciación acerca de Natura 2000 entre el gran público también constituye un grave problema para la Comisión Europea. Para abordarlo, es probable que el próximo tramo de financiación de LIFE se concentre en la necesidad de mejorar la información acerca de Natura 2000.

Natura 2000 y el desarrollo: ¿conservación y flexibilidad?

La Directiva proporciona las bases para evaluar propuestas de desarrollo con impacto en los espacios designados (artículo 6 de la Directiva Hábitats). La aplicación de este artículo ha sido causa frecuente de denuncias e infracciones.

Cofinanciación comunitaria

La Directiva prevé que la Comunidad debería cofinanciar ciertos costes relativos a la gestión de los espacios incluidos en la red y que dicha financiación debería proceder de instrumentos financieros existentes (artículo 8). No obstante, un elevado número de países admite que la ayuda financiera existente no basta para garantizar o desarrollar el estado de conservación requerido por las zonas especiales de conservación (ZEC).

Solución de problemas

Comisión Europea: directrices para dialogar con los interesados

Con el fin de ayudar a solventar estos problemas de implantación, la Comisión está redactando una serie de directrices. Ya se han publicado pautas de guía sobre temas de gestión y planificación y, en la actualidad, grupos de trabajo integrados por representantes de los Estados miembros trabajan en temas adicionales, como son los objetivos de conservación, la transmisión de la información y el seguimiento, y la gestión de la caza.

El contacto y el diálogo regulares con los Estados miembros quedan garantizados a través del Comité de Hábitats y la reunión bianual establecida más recientemente con los responsables de Nature. Esto proporciona un foro de valor incalculable para tratar los temas que vayan surgiendo. La instauración de un mecanismo más sólido y eficaz para gestionar las denuncias dentro de los Estados miembros podría contribuir a reducir el volumen de casos que se tramitan directamente a través de la Comisión Europea.

La Comisión adoptó un comunicado sobre cofinanciación de Natura 2000 en diciembre de 2002. Se espera que en los próximos años se implanten las medidas propuestas.

La Federación EUROPARC podría contribuir:

a) Creación de un canal de comunicación a escala local

La Comisión reconoce el nivel de Estado miembro y el trabajo con los gobiernos nacionales está bien organizado, pero, por lo común, no contempla la redacción directa con el nivel de gestión local. EUROPARC podría actuar como foro en el ámbito local, recoger las dificultades o necesidades típicas y comunicárselas a la Comisión con objeto de obtener una mayor eficacia en el desarrollo de Natura 2000.

EUROPARC está vinculada a los grupos de trabajo de la Comisión, cuyo objetivo es determinar las pautas para la implantación de Natura 2000, a través del Foro Europeo de Hábitats (FEH), un grupo integrado por 13 ONG europeas que actúan en el campo de la conservación de la naturaleza. El FEH se reúne como grupo y con la DG de Medio Ambiente al menos dos veces al año y es el principal elemento de participación de las ONG en el desarrollo de Natura 2000. Posee representantes en los grupos de trabajo de la Comisión. Una cantidad importante de información se difunde a través del FEH, aunque en la actualidad EUROPARC no posee capacidad suficiente para procesarla.

Dado el papel que desempeñan los asociados a la Federación EUROPARC, podría resultar útil establecer un mayor diálogo regular entre la Comisión y EUROPARC con objeto de garantizar el intercambio de puntos de vista acerca de la gestión de Natura 2000. Este diálogo podría «advertir de antemano» a la Comisión con respecto a los problemas que surjan en la gestión de los espacios Natura 2000.

b) Intercambio de experiencias sobre el tema de la gestión de espacios

El papel que deberán desempeñar las autoridades y los gestores de las zonas protegidas será más relevante durante la fase de gestión que durante las fases de propuesta y selección, y esencial a la hora

de establecer los regímenes de gestión de los espacios. Los planes de gestión constituyen la principal herramienta para gestionar los espacios Natura 2000.

Con frecuencia, los miembros de EUROPARC son también las autoridades responsables de la colaboración con los interesados locales, terratenientes, empresas turísticas, etc. A largo plazo, la gestión adecuada y transparente se convertirá en la principal baza para reducir el número de denuncias y mejorar la imagen de la red Natura 2000.

Los miembros de EUROPARC pueden difundir las mejores prácticas y resultados (desarrollo de metodologías, armonización, formación, etc.) en la planificación de la gestión planteando un enfoque participativo y reestableciendo las prácticas agrícolas tradicionales.

c) Información acerca de los beneficios de Natura 2000

Las zonas protegidas del territorio europeo deben transmitir la importancia de Natura 2000 y demostrar su relevancia para la vida humana. A tal fin, EUROPARC y sus miembros pueden hacer públicos ejemplos de buenas prácticas e ilustrar los amplios beneficios de invertir en la naturaleza para demostrar que la conservación constituye una contribución importante y positiva en el ámbito socioeconómico.

d) Evaluación de las propuestas de desarrollo con un impacto probable en los espacios designados.

Las organizaciones gestoras participan en el proceso de evaluación y los miembros de EUROPARC pueden dedicarse al desarrollo de metodologías, el intercambio de experiencias y la formación. Esto reviste gran importancia para minimizar las denuncias que se interponen ante la Comisión.

e) Formación e información sobre el uso eficaz de los instrumentos financieros de la UE

EUROPARC y sus miembros pueden contribuir a difundir la información sobre el uso eficaz de los instrumentos financieros de la UE entre los países miembros. La Federación integra una amplia red de autoridades locales que pueden ayudar a encontrar socios de otros países, lo cual es importante a la hora de solicitar nuevos instrumentos de financiación a la UE.

f) Seguimiento y evaluación

En los años venideros, la supervisión y la evaluación del estado de conservación constituirá una tarea fundamental a la cual las autoridades gestoras de las ZEC deberán destinar amplios recursos humanos y financieros. Dado que la importancia del seguimiento y la evaluación del estado de conservación aún no se ha reconocido plenamente, éste es uno de los aspectos que EUROPARC podría destacar, iniciando, por ejemplo, una metodología de desarrollo.

Siguientes medidas previstas por la Comisión Europea

Algunas de las medidas previstas incluyen las siguientes:

- Concluir los listados comunitarios;
- Ampliar la aplicación de Natura 2000 en el medio ambiente marino del litoral;
- Esclarecer el marco para la financiación comunitaria;
- Ahondar en la información y guía a los Estados miembros, y
- Mejorar los objetivos de comunicación y explicación de la Directiva. En cooperación con los responsables de medio ambiente de los Estados miembros, la DG de Medio Ambiente ha creado un grupo de trabajo de comunicación que proporcionará una estrategia de comunicaciones general, que los Estados miembros deberán implantar en colaboración con la Comisión.

Países en fase de adhesión a la UE

Los países en fase de adhesión a la UE están registrando avances en la implantación de Natura 2000 y deberán proponer los espacios para los que solicitan la designación Natura 2000 cuando se unan a la UE en mayo de 2004. Como resultado de la ampliación de la UE, deberán actualizarse las directivas

existentes. Las especies y los hábitats característicos y amenazados en los nuevos Estados miembros se han incluido en los anexos, garantizando un número limitado de excepciones geográficas. Además, se ha añadido una nueva región biogeográfica a las seis existentes (continental, mediterránea, alpina, atlántica, macaronésica y boreal): la región panónica.

Vinculación de Natura 2000 con otras políticas comunitarias

Es necesario, y posible, reforzar las distintas actividades que respaldan la implantación total de Natura 2000. Sobre todo, debe estrecharse el vínculo de Natura 2000 con otras políticas comunitarias, como la de desarrollo regional, agricultura y pesca. Natura 2000 es una excelente candidata para reforzar la colaboración con las regiones en la implantación y difusión de las políticas comunitarias.

Contribuciones posibles de EUROPARC en tareas futuras

EUROPARC puede difundir la experiencia de sus miembros en los Estados de la UE a los países candidatos con el fin de evitar malos entendidos y de salvaguardar la imagen de Natura 2000. Conviene asimismo destacar la importancia de las autoridades de los parques a la hora de implantar Natura 2000. EUROPARC es una red de trabajo de las zonas protegidas terrestres que puede utilizarse para comunicar y explicar los verdaderos objetivos de las directivas. Los miembros de EUROPARC pueden, además, compartir sus experiencias sobre cómo cumplir las políticas comunitarias de manera eficaz a escala local.

La Declaración de El Teide

Firmada el 9 de mayo de 2002, la Declaración de El Teide refleja las necesidades tanto de la red Natura 2000 como de la Comisión Europea. Establece que:

«Ahora es necesario destinar un mayor énfasis a la gestión de la red:

- Finalizar con la menor dilación la implantación total de la red Natura 2000.
- Promover la concienciación y la comprensión de Natura 2000
- Fomentar el establecimiento de colaboraciones que involucren a un amplio abanico de participantes en la conservación y gestión de los espacios Natura 2000.
- Impulsar el que se compartan la experiencia y las buenas prácticas de gestión de la red.
- Potenciar la gestión y el uso sostenible de los espacios Natura 2000, así como sus fines educativos y recreativos.
- Garantizar que las necesidades de Natura 2000 se implantan de manera eficaz en otras políticas comunitarias.
- Reconocer que para lograr estos objetivos hay que destinar recursos concretos».

EUROPARC podría contribuir en todos estos aspectos y, en concreto, en los puntos comprendidos entre el 2 y el 5.

Conclusiones generales

Actualmente, la Comisión ha entablado un diálogo eficaz con sus Estados miembros y gobiernos. Asimismo, en el seno de los Estados miembros se registra un diálogo constante entre los gobiernos y los gestores de zonas protegidas. Para ampliar y profundizar en estos debates a escala europea, EUROPARC debería proponer a la Comisión la posibilidad de abrir un diálogo más estrecho relativo a la gestión de las zonas protegidas. Éste pondría sobre la mesa una perspectiva profesional, práctica, local y gestora que revestiría una importancia capital en las fases de gestión y seguimiento de la implantación de Natura 2000.