

La gestión de los espacios protegidos en Francia

François LERAT*

Días después de la publicación de la Directiva Hábitats, cuando la unión europea está más próxima, los intercambios entre países, entre regiones fronterizas, son tan indispensables como provechosos.

Nuestras lenguas, nuestras costumbres, nuestros paisajes, son diferentes, y ello nos conduce a pensar que nosotros también somos diferentes. Pero por encima de la diversidad de nuestras sociedades, nosotros, como gestores de la naturaleza, tenemos que actuar en pro de la conservación de las especies salvajes y de sus hábitats, y en este campo no existen las fronteras.

Sin embargo, en el tema de la gestión estoy obligado continuamente a mezclar técnica y sociedad. Nuestras acciones están tan unidas a la organización política y social tanto como a las ciencias naturales. Intentaré separar unas de otras.

¿Qué se entiende por gestión de un espacio protegido? Consiste en dirigir y administrar el espacio en cuestión en función del interés general, y más específicamente con el objetivo de proteger la naturaleza.

Esto significa que debo precisar qué son los espacios protegidos, qué son los gestores y cuáles sus medios de trabajo.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS POLITICAS DE PROTECCION Y DE GESTION

Desearía empezar mi intervención con una introducción histórica.

Todo el territorio de Francia situado en el continente europeo, ha sido presa del diente del ganado, del hacha del leñador y a menudo de ambos; no hay espacios naturales vírgenes en los que el hombre no haya intervenido.

La política de protección de los bosques puede remontarse al siglo XVIII, con Colbert. Si bien lo que en realidad se pretendía era la conservación de un recurso estratégico para la Marina Real, lo cierto es que constituyó el inicio de una gestión de carácter conservador para territorios extensos.

Al final del siglo XIX se da un nuevo paso para la conservación de determinados paisajes. Hacia 1900 se delimitaron las series artísticas en el bosque de Fontainebleau, con el fin de preservar los paisajes inmortalizados por los pintores de la escuela de Barbizon (Corot, Millet, etc.)

También en esta época se inicia una política de protección de monumentos históricos (ley de 1887), que en 1906 se extiende a los monumentos naturales.

La idea de que una reglamentación es suficiente para conservar un territorio natural surge en esta época, y cristaliza en la ley de parques clasificados, fechada en 1930.

Hay que esperar casi medio siglo para encontrar un relanzamiento de las proposiciones legislativas. Durante este periodo, las iniciativas públicas y privadas se limitan a proteger espacios emblemáticos (Reservas Naturales privadas de Sept-Iles en Bretaña, y de La Camargue).

En 1960, los servicios forestales ponen en marcha la ley de Parques Nacionales. Los primeros Parques Regionales se crean en el marco de las políticas de ordenación del territorio, en 1967. En 1976 es promulgada la ley de protección de la naturaleza, y en 1977 se crea el Ministerio del Medio Ambiente.

Nos hallamos en la época en que la hipertrofia de París (10 millones de habitantes frente a una población total en Francia de 50 millones) trajo como consecuencia la desertificación de amplios espacios rurales, motivo de profunda inquietud.

A la agricultura se le reconoce un papel fundamental para la conservación de los paisajes y de los medios que, a menudo, ella misma ha contribuido a conformar.

En este estado de cosas, es posible concebir de una forma más global la gestión de los espacios protegidos, aunando tres puntos de vista complementarios:

- el cultural, que considera el papel histórico de las comunidades rurales en la conformación de los medios naturales

- el económico, que toma a su cargo la conservación de nuestro patrimonio genético y de los espacios destinados al esparcimiento
- el científico, que describe y observa la evolución de los ecosistemas

La ley de protección de la naturaleza de 1976 estableció los fundamentos de la política actual.

El artículo 1 de la ley resume claramente los objetivos principales. Lo cito textualmente:

La protección de los espacios naturales y de los paisajes, la preservación de las especies animales y vegetales, el mantenimiento de los equilibrios biológicos en que todos ellos participan y la protección de los recursos naturales frente a cualquier amenaza, son de interés general.

Es deber de cada uno velar por la salvaguarda del patrimonio natural en el que vive. Las actividades públicas o privadas de ordenación, creación de infraestructuras y producción deben supeditarse a las mismas exigencias.

La consecución de estos objetivos debe, además, asegurar el equilibrio armonioso de las poblaciones residentes tanto en el medio urbano como en el rural.

Estas frases constituyen una auténtica guía para el gestor. Es necesario recalcar el importante papel que desempeñan el hombre y las comunidades rurales, y subrayar la consideración que merece el paisaje, el interés público del patrimonio natural y la participación de los ciudadanos.

LOS OBJETIVOS DE LA PROTECCION

Para obtener la colaboración de los ciudadanos es necesario conocer aquello que hay que proteger. Es imprescindible disponer de una descripción del espacio, tan objetiva como sea posible, y de su valoración con el fin de proporcionar instrucciones claras a los gestores.

Ha habido que esperar hasta 1983 para poner a punto una cartografía y una descripción de los medios presentes en Francia. En la actualidad se ha abordado la jerarquización de dichos medios con el fin de precisar la importancia relativa de cada uno. La aplicación de la normativa europea impone resolver con urgencia este tema.

El inventario de las zonas naturales de interés ecológico, faunístico y florístico (abreviadamente ZNIEFF), es un trabajo científico que se ha confiado al Secretariado de la Fauna y de la Flora, servicio científico y técnico adscrito al Museo Nacional de Historia Natural.

Dicho inventario se ha llevado a cabo en un marco regional, lo que permite tener una aproximación adaptada a las realidades locales que refleje la gran

diversidad de las mismas. Recoge las informaciones aportadas por 4.500 personas (técnicos, naturalistas aficionados, científicos, etc.).

Estas circunstancias han dado lugar a una gran heterogeneidad entre las distintas regiones, por lo que los datos se han sometido a un tratamiento informático adecuado con el fin de homogeneizarlos a nivel de todo el territorio francés.

El inventario, en el marco de los conocimientos adquiridos durante la década 1980-1990, ha permitido delimitar y describir 13.400 zonas de interés (13.400 ZNIEFF) que cubren 14,8 millones de hectáreas, es decir, un 27% del territorio. En la actualidad se ha extendido a los medios marinos de la plataforma continental y a los Departamentos tropicales.

Los aspectos que se contemplan son: listas de especies amenazadas, rareza, fragilidad y representatividad de los medios. Es coherente con la tipología establecida a nivel europeo por CORINE BIOTOPE.

Se han distinguido dos categorías de espacios:

a) Zonas de tipo I: son zonas que presentan un notable interés biológico en una superficie limitada (especies raras, ecosistema representativo, etc.). Suponen un total de 10.000 espacios que cubren 4,1 millones de hectáreas.

b) Zonas de tipo II: son grandes conjuntos naturales, en general poco transformados por el hombre. Representan cerca de 3.000 zonas que ocupan 10,7 millones de hectáreas.

Llegados a este punto, los problemas para la gestión surgen del hecho de esta división en dos tipos de zonas. El primero de ellos se acerca al concepto de Reserva Natural, mientras que el segundo correspondería al Parque Natural.

De forma general, las prioridades que hemos establecido en el marco de la política de espacios protegidos son las siguientes:

- Conservar el patrimonio natural nacional en su integridad. Este objetivo a menudo es difícil de lograr, como lo demuestra la dificultad para mantener las poblaciones de oso pirenaico
- Salvaguardar los medios más singulares o los más amenazados. Aquí se pueden citar las dunas y los medios litorales, sometidos a una fuerte presión turística, los medios húmedos, sujetos a la evolución de la economía agrícola, las landas y los pastos de altura, amenazados por la expansión de los bosques
- Preservar los hábitats propios de las especies de flora y fauna amenazadas

Francia, junto con España, Grecia e Italia, está entre los países de Europa que poseen la mayor diversidad de ambientes y especies endémicas, aun sin tener en cuenta los Departamentos de ultramar.

VISION DE LOS MARCOS LEGISLATIVO Y DE REGLAMENTACION

Por otra parte, para poder comprender la situación de los gestores es necesario recordar el contexto de la reglamentación.

En Francia, sólo el Estado y los Ayuntamientos están facultados para establecer reglamentaciones. Los Departamentos y las Regiones, elementos esenciales de nuestra organización territorial, sólo pueden establecer iniciativas y gestionar ciertas infraestructuras gracias a los medios financieros de que disponen.

Es decir, la protección de la Naturaleza, en su aspecto esencial, se rige por la reglamentación que dimana de la ley nacional y la actuación de los Ayuntamientos.

Uno de los elementos esenciales que debe tener presente el gestor es el régimen de la propiedad. El Estado y las colectividades poseen grandes extensiones caso de los bosques del este de Francia y pastos de montaña comunes. El Estado también es propietario de los ríos y de las riberas. El conjunto de propiedades con carácter público representa menos del 20% del territorio nacional. Es decir, la mayor parte del territorio está en manos de la propiedad privada. En Francia, el derecho a la propiedad es un derecho fundamental, por lo que su limitación exige justificaciones muy precisas.

El artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre, promulgada en agosto de 1789, hace referencia a ello de forma explícita:

"Puesto que la propiedad es un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de él salvo cuando el bien común, constatado legalmente, lo exija de forma evidente, y sólo a cambio de una indemnización justa y previa".

El gestor de un espacio protegido que incluya propiedades privadas debe tener en cuenta esta restricción.

Una vez establecido el contexto científico e institucional, es necesario repasar la gran variedad de medios que se pueden utilizar para proteger los espacios. Podemos establecer tres grandes grupos:

- a) La protección fundamentada básicamente en una reglamentación que limita los derechos de propietarios y de usuarios.
- b) La protección fundamentada en la posesión del suelo.
- c) La protección de tipo contractual.

Estos tres sistemas no son excluyentes, sino que pueden combinarse para lograr un mayor grado de eficacia. La forma de protección debe favorecer la gestión de los espacios cuya evolución, muy rápida a veces, debe controlarse mediante el uso simultáneo

de los distintos medios que tengamos a nuestra disposición.

SISTEMAS PROTECCIONISTAS FUNDAMENTADOS EN LA REGLAMENTACION

Estos sistemas establecen una serie de prohibiciones y de limitaciones relativas a ciertas actividades, que el gestor debe hacer aplicar.

El Parque Nacional

El Parque Nacional es un territorio de gran extensión (generalmente más de 50.000 Ha) dotado de un reglamento muy estricto elaborado después de un acuerdo con las comunidades locales y de una profunda investigación. El Estado prohíbe determinadas actividades en todo o en parte del territorio (minería, caza..) y limita otras (recolección, vehículos, agricultura intensiva, reforestación, etc.), susceptibles de ejercer un efecto negativo en la flora, en la fauna o en el paisaje.

Este territorio se completa con una zona periférica en la que se organiza una política de desarrollo económico y de acogida que permite establecer una zona tampón entre el Parque Nacional y el resto del territorio.

El Parque Nacional está administrado por un comité público autónomo de carácter administrativo. Dicho comité tiene un consejo de administración tripartito, en el que están representados a partes iguales el Estado, las colectividades locales (Región, Departamento, Ayuntamientos) y los usuarios y científicos designados por sus respectivas Instituciones o por el Ministro del Medio Ambiente.

Su director goza de amplios poderes de policía. Tiene a su disposición un equipo técnico y otro de vigilancia (que representan entre 50 y 80 personas), así como un presupuesto para financiar distintas inversiones, especialmente en la zona periférica.

Los siete Parques Nacionales franceses ocupan 362.000 Ha y dan trabajo a 372 personas. El presupuesto que tienen designado es de 90 millones de francos para su funcionamiento y 45 millones para inversiones.

La Reserva Natural

Es un territorio de menores dimensiones (entre 1 y 10.000 Ha) que ofrece un interés especial por la fauna, la flora, el suelo, las aguas, los minerales y fósiles o los ecosistemas.

El Estado, después de una investigación al efecto y de los informes científicos, la dota de una reglamentación encaminada a cumplir los objetivos que se han definido. El Prefecto, que es el representante del Estado en el Departamento, es el encargado de su aplicación.

Para ello preside un comité consultivo, que permite la intervención de las colectividades y de los usuarios en la gestión de la Reserva. El Estado no es el gestor. El Prefecto designa un gestor cuya capacidad esté reconocida a nivel local, el cual dispone de medios financieros y poderes policiales para llevar a cabo su función (vigilancia, seguimiento científico, gestión ecológica, etc.).

En la actualidad, las 106 Reservas cubren un total de 110.000 Ha y dan trabajo a unas 120 personas. Su presupuesto es de 25 millones de francos para el funcionamiento más otros 6 millones destinados a inversiones.

Además de estas Reservas del Estado, existe todo un conjunto de Reservas con carácter más específico, puestas a punto con la ayuda del Ministerio de Medio Ambiente. Se trata, por ejemplo, de las Reservas Nacionales de caza que gestiona el Servicio Nacional de Caza, Reservas forestales dependientes del Servicio Nacional de Bosques, Reservas privadas gestionadas por organizaciones privadas de protección de la naturaleza.

Parajes clasificados

La ley de 1930 define el paraje clasificado como un territorio con un interés paisajístico especial. Su clasificación como tal hace que todas las modificaciones arquitectónicas deban someterse a la autorización del Ministro del Medio Ambiente.

Existen cerca de 2.400 parajes clasificados que representan más de 210.000 Ha.

Esta reglamentación es aplicada directamente por la Administración, y para los parajes más importantes se ha previsto la creación de un comité de concertación.

Disposición gubernamental de biotopos

La disposición gubernamental de biotopos es un conjunto de medidas promulgadas por el Prefecto de un Departamento después de consultar a las organizaciones representativas de agricultores, de industriales y de colectividades locales. Este bando está destinado a salvaguardar el hábitat de una especie protegida limitando determinadas actividades agrícolas o urbanísticas.

Además de estas cuatro medidas fundamentales, existen otras fórmulas para la protección de espacios naturales. La clasificación de un bosque como Bosque Protector permite conservar los bosques que desempeñan un papel importante frente a la erosión o bien están incluidos las grandes aglomeraciones, etc; la clasificación de determinados espacios del litoral permite evitar su utilización; la clasificación del suelo en el marco de la normativa urbanística que cada Ayuntamiento debe elaborar, puede impedir las alteraciones de determinados espacios forestales.

El conjunto de estas medidas ofrece una gran diversidad de soluciones, aunque sólo las Reservas Naturales y los Parques Nacionales garantizan una gestión de los espacios en evolución. Dicha gestión se sirve de medios específicos y de una estrategia a largo plazo en la que la salvaguarda de las especies salvajes y de los paisajes es el objetivo prioritario.

LA PROTECCION MEDIANTE LA ADQUISICION DETERRITORIOS

En algunos casos, la reglamentación no es suficiente. Las indemnizaciones que corresponde pagar a los propietarios por las restricciones que se les debe imponer, mueven al Estado, a las colectividades o a ciertos organismos privados a adquirir los espacios privados más valiosos y los más amenazados.

Se trata de una solución económicamente muy costosa, pero que puede simplificar de forma notable la gestión.

En 1975 se creó el Conservatoire del espacio litoral y de las riberas lacustres, fundación pública con carácter administrativo para la adquisición de los suelos de las riberas marinas y lacustres que ofrecen un interés particular para el paisaje o para los medios naturales.

En 25 años ha adquirido 30.000 Ha y el 7% de la franja costera. El Conservatoire no gestiona de forma directa estos espacios, sino que después de "restaurarlos", confía su gestión a determinadas colectividades o a organismos públicos a los que impone un pliego de condiciones. El 95% de su presupuesto corre por cuenta del Ministerio del Medio Ambiente. Los 120 millones de francos de que dispone anualmente le permiten adquirir 3.000 Ha.

Los espacios naturales sensibles de los Departamentos

Los Departamentos tienen la facultad de instaurar una tasa departamental sobre la construcción destinada a la compra y administración de parajes naturales. En la actualidad, el 50% de los Departamentos hacen uso de esta facultad política.

'Conservatoire' regional de espacios naturales

Actualmente, en cada región francesa se fundan asociaciones de carácter privado que manejan fondos públicos, subvenciones de la CEE o de distintas colectividades, destinados a la adquisición de medios naturales ricos. El impacto de estas asociaciones es bastante limitado en comparación con el de las fundaciones inglesas del mismo tipo. Estas asociaciones han alcanzado una profesionalidad que muy a menudo se ha plasmado en la gestión de medios naturales.

LAS PROTECCIONES CONTRACTUALES

Algo totalmente contrapuesto a la adquisición es buscar el apoyo de colectividades o de propietarios para implicarles en la gestión de los espacios naturales. Esta modalidad tiene gran importancia a la vista de la situación del mundo rural en Francia, que pierde su agricultura tradicional, y de la despoblación de extensos territorios. Se han abordado dos formas de intervención.

Parque Natural Regional

Es el primero de los mecanismos de intervención. Se trata de un territorio homogéneo, dotado de una cultura específica y que posee unas riquezas naturales capaces de desarrollar una acción coordinada por parte de los Ayuntamientos, los Departamentos, la Región y el Estado.

La Región tiene la facultad de proponer la creación de un Parque Natural Regional. Los Ayuntamientos implicados se reúnen y elaboran una carta que recoge sus compromisos. El Estado acepta esta carta durante un periodo de 10 años. Los contenidos de esta carta se llevan a la práctica a través de un sindicato de colectividad (o de una asociación) cuyo presupuesto se alimenta de sus propios miembros. El Estado autoriza la constitución de un equipo de ingenieros de alto nivel y la financiación de las acciones de intervención.

La participación económica de agricultores, silvicultores, artesanos, etc., hace que esta estructura se adapte a la iniciativa de acciones innovadoras para la gestión del territorio.

Los 27 parques de este tipo que existen en la actualidad cubren un total de 3,7 millones de hectáreas, y existen otros 15 proyectos de Parque.

Zonas ambientalmente sensibles

Además de la participación de distintas colectividades, cada vez es más indispensable el desarrollo de una política agrícola que respete el medio ambiente. La modernización de la agricultura ha hecho verdaderos estragos, especialmente en las zonas húmedas y en las llanuras. En el marco de la comunidad europea, la aplicación de los artículos 21 a 24 del reglamento socioestructural 797/85, permiten instaurar en las zonas clasificadas como especialmente vulnerables desde el punto de vista medioambiental un dispositivo de ayudas directas a los agricultores que consientan voluntariamente y durante un periodo mínimo de 5 años respetar ciertos elementos naturales. Con ello se pretende financiar las pérdidas resultantes de la adopción de estas nuevas prácticas.

Esta táctica, por el momento, se ha experimentado en tres situaciones:

- Sectores de biotopos raros y sensibles situados en zonas húmedas necesarias para la avifauna, especialmente para la avifauna migradora
- Sectores con escasa densidad agrícola en los que el progresivo abandono de determinados territorios conlleva problemas paisajísticos, de biotopos y mayores riesgos naturales
- Zonas amenazadas por los incendios forestales

Los 39 proyectos que se llevan a cabo en la actualidad afectan a 100.000 Ha. Las ayudas suponen entre 250 y 1.200 F/Ha, de los que la CEE aporta el 25%.

Para llevar a cabo estas operaciones, es necesario disponer de un importante soporte científico y económico que permita establecer el estado de los territorios y poner a punto el correspondiente pliego de condiciones. Se trata de una herramienta de gestión muy efectiva. Para los Parques Nacionales se están poniendo a punto dispositivos similares.

Las Reservas Naturales voluntarias

Los propietarios particulares pueden calificar sus terrenos como Reservas mediante un acuerdo con los científicos locales. Tras la investigación correspondiente, el Prefecto los declara como Reserva durante un periodo de 5 años.

Las formas de Organización y los sistemas de trabajo para la gestión de los espacios protegidos son muy numerosos.

Una política coherente de conservación debe apoyarse en una cartografía de las especies protegidas. Las acciones de los expertos y las experimentaciones deben girar en torno de este núcleo, y es necesario extender a todo el conjunto del territorio una gestión respetuosa con el medio ambiente.

Para ello, es preciso definir con detalle cuál será la organización, el papel y los medios de los gestores.

LOS GESTORES DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS

¿Quiénes son los gestores de los espacios protegidos? Nosotros estamos en favor de la variedad y del acercamiento gestor-medio.

Los gestores públicos

Con vistas a los espacios de gran superficie, como Parques Nacionales o Parques Naturales Regionales, se han creado organismos específicos de carácter público, cuya plantilla está formada por profesionales de alto nivel.

El gestor debe tener a su disposición un servicio técnico capaz de movilizar a los científicos y de proponer a los interlocutores del Parque (sean colectividades, propietarios, agricultores, administración) las

directrices destinadas a la conservación del patrimonio natural.

En el caso de los Parques Nacionales, el gestor dispone de un equipo de guardas que aseguren in situ el cumplimiento de lo estipulado. También está provisto de una infraestructura de acogida destinada al público (casa del Parque, museo, refugios, etc.) En los espacios de menores dimensiones, los servicios técnicos de los Ayuntamientos o de los Departamentos gozan de competencias adaptadas ocasionalmente a las circunstancias.

Los gestores privados

Existen numerosas asociaciones de protección de la naturaleza que llevan a cabo servicios de gestión, aprovechando sus buenos conocimientos científicos de los medios naturales. Estas asociaciones priman la protección y la planificación ecológicas adaptadas a las especies salvajes. Su aportación es esencial para el desarrollo de técnicas de gestión baratas y bien adaptadas. Por ejemplo, estas asociaciones han promovido la utilización de especies rústicas de vacas y de caballos, especies a menudo olvidadas por el Ministerio de Agricultura y desplazadas por la agricultura intensiva, pero que son indispensables para la gestión de zonas húmedas o de espacios difíciles.

Por otra parte, las asociaciones no tienen ningún reparo en llevar a los infractores ante los tribunales; además, sensibilizan a la opinión pública con mayor facilidad que la Administración. La liga de protección de las aves es un ejemplo de una asociación de carácter nacional comprometida en la gestión de los espacios naturales a gran escala. También se podría citar el Fondo de intervención en favor de las rapaces y el W.W.F.

A nivel regional existen asociaciones que gestionan importantes espacios protegidos, por ejemplo la Sociedad de Estudio y de Protección de la Naturaleza en Bretaña, o el Conservatorio Regional de Parajes de Lorena.

El caso de las Reservas Naturales

Las Reservas Naturales tienen sus propias particularidades. Cada Reserva tiene un gestor específico, nombrado por el Prefecto, que se escoge entre los miembros de un organismo ya existente, o bien se crea una asociación específica si es necesario. También pueden designarse instituciones públicas, con lo que no es raro que los Parques Nacionales gestionen las Reservas próximas a su zona central. El Servicio Nacional de los Bosques gestiona ciertas Reservas forestales. No pocos Parques Nacionales Regionales gestionan las Reservas situadas en su territorio, con lo que su asentamiento territorial es más

sólido. El Parque Natural Regional de Vercors gestiona la Reserva de las altas mesetas, la mayor de Francia, lo que constituye un espacio privilegiado en el interior del Parque. No obstante, la mayor parte de las Reservas se confían a distintas asociaciones. Para éstas es una ocasión de demostrar su profesionalidad, para el Ministerio del Medio Ambiente representa la posibilidad de reforzar la red de asociaciones de protección de la naturaleza y de enraizarlas en la realidad del terreno.

La mayoría de los gestores de Reservas Naturales están organizados en una asociación que colabora íntimamente con el Ministerio en las acciones de comunicación y de respaldo técnico.

Formación de los gestores

Los gestores de espacios protegidos constituyen un conjunto extremadamente heterogéneo. Para paliar esta situación, el Ministerio del Medio Ambiente ha creado un organismo de formación de apoyo técnico para el personal que interviene en los espacios protegidos, sea un Parque Nacional, una Reserva Natural, un Parque Natural Regional, El Conservatoire del Litoral o la Administración. Este organismo tiene su sede en Montpellier, pero organiza cursos en toda Francia.

Cada año se organizan más de cuarenta sesiones de formación básica o de perfeccionamiento. En ellas se habla de la Policía de la Naturaleza, de las técnicas de gestión de diferentes medios (prados, zonas húmedas, etc.) y de la acogida en los espacios protegidos.

Por otra parte, se editan boletines para difundir los resultados de las experimentaciones o de la investigación. Las más importantes se refieren al uso de los pastos para la gestión de las zonas húmedas, la gestión de las charcas, el desarrollo del concepto de interpretación.

También se han creado diversas guías para que el gestor pueda orientarse en el laberinto administrativo, y otra para los que trabajan en territorios del Conservatoire. Próximamente se publicarán otras dos destinadas a los agentes de las Reservas Naturales y de los Parques Nacionales.

Los comités de orientación de las actividades del gestor

Existen dos tipos de comités cuya función es orientar la actividad del gestor.

En el caso de los Parques Nacionales, el organismo público tiene un consejo de administración que elige libremente a su presidente. Entre un 30 y un 45% de los escaños corresponden a las colectividades locales; los representantes del Estado ocupan entre el 40 y el 55%. El resto, corresponde a los

usuarios o a ciertas personalidades. El Estado nombra aproximadamente la mitad de los miembros del consejo por designación directa. En consecuencia, los presidentes de los Parques Nacionales pueden proceder del alto funcionariado, del mundo científico o del ámbito local.

En el caso de los Parques Naturales Regionales, el consejo de administración del organismo gestor está constituido exclusivamente, en 9 de cada 10 casos, por electos locales. La composición refleja el peso de las entidades que lo financian, es decir, la Región, el Departamento, el Municipio... Así, el Presidente del Parque Natural Regional de los Volcanes de Auvergne es M. Giscard D'Estaing, presidente de la Región de Auvergne y ex-Presidente de la República. El Presidente del Parque Natural Regional de Lorraine es el Presidente del Consejo General de un Departamento. En otros casos, se trata de un alcalde u otra autoridad.

En las Reservas Naturales, que no disponen de un organismo gestor específico, se constituye un comité consultivo formado por electos locales, representantes de los usuarios y científicos.

En los organismos de gestión más importantes, se crea un comité científico que implica a todos los Parques Nacionales, al Conservatoire del litoral, a algunos Parques Regionales y a algunas grandes Reservas.

Como referencia puede tomarse el caso de los Parques Nacionales.

Los Parques Nacionales no son organismos de investigación, sino que su objetivo es dirigir o recoger trabajos de investigación. Su trabajo se basa en:

- Puesta a punto de un observatorio de patrimonio natural a partir de la elaboración de inventarios y de cartografía
- Definición de las prioridades de estudio en función de los objetivos de gestión
- Valoración de los estudios

El Ministro del Medio Ambiente nombra los comités científicos a propuesta del consejo de administración. Cada comité está formado por quince miembros del campo de las ciencias humanas y de las ciencias naturales, nombrados por cinco años. Los integrantes del comité pueden ser científicos cercanos al Parque y también procedentes de grandes instituciones nacionales e incluso extranjeras. Estos comités científicos expertizan y emiten su opinión acerca de todas las acciones e infraestructuras susceptibles de crear un impacto en el territorio del Parque. Todas las decisiones de importancia tienen que ser juzgadas por el comité. Su función es extremadamente importante, puesto que sus juicios no están sometidos a influencias políticas y económicas de índole local o nacional.

LOS PLANES DE GESTION

Ya se ha precisado la forma de organización de los gestores y el lugar que ocupan. Los gestores deben acatar una serie de reglas y nosotros debemos asegurar la continuidad de su trabajo.

Es necesario planificar la gestión de todos los espacios protegidos, de forma que no se originen incompatibilidades, se facilite la evaluación y se optimicen los recursos.

Esta gestión va desde la no-intervención (caso de acantilados, desprendimientos, etc.) hasta una presencia in situ (gestión de los niveles de agua en un embalse, mantenimiento de una pradera con orquídeas, etc.).

El plan de gestión de las Reservas Naturales puede servir de ejemplo. Comprende tres elementos:

- a) descripción del medio protegido
- b) evaluación de su valor patrimonial y, en función de la misma, determinación de los objetivos
- c) planificación de la intervención

La duración de estas acciones depende de las circunstancias de cada caso. En general, un periodo de 10 años resulta válido, pero puede ser demasiado largo en el caso de un primer plan de gestión o cuando el medio evoluciona rápidamente. En estos casos, se hace una planificación a 5 años vista. También puede suceder que un plan para 10 años resulte excesivamente corto para los medios estables (en los bosques de altitud se hace para un periodo que oscila entre los 20 y los 30 años).

En el plan se debe contemplar una evaluación anual de las acciones, y otra al finalizar el mismo.

El gestor es quien elabora el plan, pero también puede encomendarse esta tarea a un experto exterior debidamente acreditado.

El plan tiene que incluir mapas y esquemas que lo hagan legible. Los mapas deben recoger la ubicación del espacio protegido, sus límites, los usos y la propiedad del suelo, las infraestructuras, la topografía, la geología y la edafología, las unidades ecológicas, la localización de los diferentes objetivos y problemas.

No es preciso detallar la descripción y el análisis de los medios naturales, puesto que se trata de diligencias rutinarias. Un aspecto que merece una atención especial es el de las tipologías del medio que se utilizan. En efecto, si queremos comparar, organizar acciones a nivel regional o nacional, aplicar la experiencia de un espacio protegido a otro, es necesario utilizar un lenguaje normalizado, puesto que existen aspectos muy variados que se apoyan en la fitosociología, en la descripción de la vegetación, en la morfología, etc.

Las tipologías se basan fundamentalmente en la fitosociología, pues parecen ser más universales. Por sistema, las descripciones deben ser coherentes con las tipologías CORINE establecidas a nivel europeo.

La evaluación del patrimonio y la definición de objetivos, por el contrario, exigen explicaciones más precisas, puesto que se trata del reto esencial del plan de gestión. La evaluación, en su primer estadio, se apoya en las listas de hábitats y de especies raras o amenazadas. A nivel internacional tenemos: la Directiva europea sobre las aves salvajes; la Directiva europea HABITATS; las Convenciones de Berna y de Bonn.

A nivel nacional están las listas regionales y nacionales de la flora protegida.

Además, existen otros siete criterios para evaluar el valor patrimonial:

- rareza (endemismos, singularidad de las comunidades)
- diversidad
- fragilidad, amenazas
- complementariedad con otros medios
- carácter natural, es decir, medida en que no ha sido modificado por el hombre

valor potencial (por ejemplo para reintroducciones) alicientes intrínsecos, es decir, el valor paisajístico

En resumen, se trata de situar la Reserva en el conjunto de espacios protegidos. Teniendo en cuenta los recursos limitados de que se dispone para la protección de la naturaleza, los espacios protegidos deben crear lazos de unión entre unos y otros, intercambiar experiencias y desarrollar políticas comunes, especialmente en lo que se refiere a información y comunicación. Es necesario establecer redes que abarquen bien una unidad geográfica grande (Alpes, Pirineos, litoral mediterráneo), bien unidades con los mismos intereses (espacios protegidos fluviales, reservas geológicas, reservas de aves migratorias).

Partiendo de esta evaluación patrimonial, el gestor puede proponer una situación ideal a largo plazo y objetivos a más corto plazo a lo largo de todo el plan de gestión. El gestor no puede decidir sobre estas propuestas de forma unilateral, sino que deben ser refrendadas por los científicos y por los responsables locales.

En el caso de las Reservas Naturales o de los Parques Nacionales, el plan de gestión tiene que someterse a la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente, el cual debe dar su aprobación tanto a los objetivos como a los medios para lograr los mismos.

PLAN DE INTERPRETACION

Junto con el plan de gestión, que controla los aspectos técnicos, en los lugares susceptibles de

atraer un gran número de visitantes es necesario poner a punto un plan de interpretación. Se trata de organizar las visitas y explicar a los visitantes el significado del paraje.

Hay que buscar la cooperación del público para el respeto a determinadas medidas de protección, mejorar el flujo de visitantes limitando, en función de la sensibilidad del medio, la frecuencia y el número de visitas, desarrollar formas de autofinanciación ofreciendo servicios de calidad (folletos, visitas guiadas, etc.)

Se procede ahora a una homogeneización de los diferentes materiales divulgativos que se producen en los distintos espacios protegidos para una mejor identificación de los visitantes con la política de protección.

SISTEMA DE INFORMACION GEOGRAFICA

También es necesario organizar el seguimiento de los planes de gestión. El seguimiento de las actividades y de las acciones sobre los medios se lleva a cabo, en el caso de las Reservas Naturales, mediante un software creado expresamente.

Para los grandes espacios naturales y para las intervenciones a nivel regional, resulta especialmente útil el desarrollo de un sistema de información geográfica.

En efecto. Los medios de los espacios protegidos a menudo están en una situación inestable, y evolucionan de forma relativamente rápida. Es necesario, pues, visualizar y establecer modelos de las variaciones pasadas y futuras.

El Parque Nacional de Mercantour ha desarrollado un tratamiento de la información particularmente innovador. Tanto la toma de datos sobre el terreno como su posterior tratamiento se hacen informáticamente. El software que se utiliza es PC.ARC INFO, y permite manipular de forma sinérgica los datos geográficos y los temáticos.

Esta herramienta ha permitido definir la extensión que ocupa la cabra montés en el Parque de Mercantour, con lo que es posible establecer las políticas agraria y forestal interrelacionadas con el hábitat actual de la cabra montés y con el que se prevé para el futuro.

LOS EJECUTORES DE LA GESTION DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS

Para terminar, desearía referirme a los diferentes medios de gestión sin los que el gestor no podría llevar a cabo su tarea.

En primer lugar, el gestor tiene que disponer de un servicio de vigilancia que vigile el cumplimiento

del reglamento. En la actualidad se está llevando a cabo un estudio para que las acciones de los guardas forestales sea más coherente. En mi opinión se pueden distinguir tres niveles:

- En los municipios se impone una vigilancia general. Su misión es, sobre todo, guiar y aconsejar a los que disfrutan la naturaleza
- En los espacios protegidos es necesario, especialmente durante los primeros años, una vigilancia destinada a crear nuevos hábitos: limitación de los vehículos a motor, eliminación de perros, salvaguardar zonas en las que no se debe practicar la caza
- Esta guardería evoluciona con el tiempo hacia un servicio de acogida e información, y se complementa con contratados temporales o voluntarios durante los periodos de mayor afluencia de visitantes. Además, asegura un buen trabajo de inventario y toma de datos para los trabajos científicos

A nivel departamental y regional deben existir brigadas de apoyo al guarda para los casos difíciles de furtivos o de explotaciones abusivas.

Pero no todo se reduce a estos servicios públicos; es necesario hablar de agricultores y silvicultores, que pueden convertirse en verdaderos gestores de los medios naturales.

La gestión de un número abundante de espacios protegidos en Francia, exige el mantenimiento de una agricultura extensiva. El abandono de la montaña media, de las mesetas calcáreas y de las zonas húmedas por parte de los ganaderos, conlleva un fuerte descenso de la biodiversidad de estos territorios.

En las zonas mediterráneas hemos tenido que fomentar la vuelta de la ganadería para paliar los riesgos de incendio, y la creación de espacios abiertos que sirvan de territorio de caza a ciertas rapaces. El papel del agricultor como gestor de aves rapaces es insustituible.

Si bien el agricultor puede desempeñar una labor muy positiva, también es cierto que una naturaleza preservada y rica se puede convertir en un argumento comercial para la venta de productos agrícolas: queso, charcutería artesanal, carne... Hay que cuidar que las denominaciones de origen permitan la comercialización en el mercado europeo de estos productos ligados a la salvaguarda de los medios naturales.

Los silvicultores también podrían aportar un importante refuerzo al gestor de los espacios protegidos, pero se trata de un campo aún sin definir salvo en alta montaña, donde el bosque ajardinado es un modelo muy cercano a los modelos naturales.

CONCLUSIONES

El seguimiento de los espacios protegidos más antiguos demuestra la necesidad que existe en los países europeos de organizar racionalmente la intervención humana. Los espacios que se abandonan después de ser explotados por el hombre, con frecuencia se ven afectados, durante un tiempo, por un descenso en su diversidad.

Por otra parte, la protección convertida en sinónimo de notoriedad, puede conducir a visitas excesivas, que deben ser canalizadas.

Es necesario, por tanto, desarrollar una gestión activa de estos territorios siempre en un marco científico y bien definido. Es conveniente recurrir a la comunidad científica antes que a un experto especializado, pues éste podría limitarse a potenciar determinadas especies o medios.

La informatización de los inventarios, junto con el seguimiento de determinadas acciones, ayudan a los gestores a decidir las acciones más convenientes y a economizar los medios.

La participación de la población local en los organismos de gestión evita los conflictos y asegura una mejor difusión de las experiencias en el resto del conjunto económico.

La colaboración de agricultores y silvicultores, siempre que sea posible, es un excelente medio de disminuir costos y debe ser potenciada.

La gestión de los espacios protegidos en Francia aún necesita ser mejorada; en muchos aspectos todavía se encuentra en fase experimental. Para que pueda progresar, son especialmente útiles los intercambios de experiencias.

Los expertos opinan que dentro de treinta años el clima de Francia podría ser el que posee España en la actualidad. Deseo que nuestros intercambios de información nos permitirán en el futuro beneficiarnos de las actuales experiencias españolas.