

Fronteras naturales versus fronteras político-administrativas: desafíos y dilemas que enfrentan los parques naturales regionales en el gobierno multi-escalar*
Natural Borders versus Politico-administrative Borders: Challenges and Dilemmas faced by Regional Natural Parks in a Multi-level Government

Constanza Parra**

Resumen: Este artículo analiza los desafíos en la gobernanza de zonas naturales protegidas, subrayando tensiones y dilemas que se derivan de la existencia simultánea de fronteras naturales y fronteras político-administrativas que raramente coinciden. Al partir del supuesto según el cual la articulación entre escalas territoriales es un factor determinante en la sustentabilidad de todo tipo de territorios, la reflexión se focaliza en los desafíos que enfrentan los Parques Regionales de Francia en un contexto de gobierno multi-escalar. Más específicamente, se analizan las contradicciones que se observan entre una multiplicación de fronteras político-administrativas subnacionales y los imperativos de sostenibilidad a los que se encuentran subordinados estos territorios. A partir del examen del Parque Regional Morvan, se concluye que la superabundancia de instituciones subnacionales, cuya instauración tiene por objetivo avanzar en los principios democráticos y de participación ciudadana de un desarrollo sustentable, genera dinámicas de rivalidad y competencia entre territorios que atentan contra su sostenibilidad. El estudio de campo fue realizado mediante una metodología cualitativa y se utilizó la entrevista en profundidad con actores claves como base para la recolección de información, así como la realización de observaciones, visitas de terreno y análisis de fuentes secundarias.

[227]

Palabras clave: Parques Naturales; Gobierno Multi-escalar; Desarrollo Sostenible; Conflictos Fronterizos.

Cómo citar este artículo: Parra, Constanza. (2008, enero-junio). Fronteras naturales versus fronteras político-administrativas: desafíos y dilemas que enfrentan los parques naturales regionales en el gobierno multi-escalar. *Estudios Políticos*, 32, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 227-254.

* Este artículo hace parte de la investigación realizada por la autora en el marco de su tesis doctoral en Economía en la Universidad de Lille 1, Francia. Incluye resultados de una reflexión teórica y de un estudio de campo realizado entre 2002 y 2007. Artículo recibido: febrero 20, 2008. Aprobado: marzo 28, 2008.

** Socióloga. Candidata a Doctora en Economía, Universidad de Lille 1, Francia. Laboratorios de investigación CNRS CLERSE-MESHs. constanzaparra@yahoo.com

Abstract: This paper examines the main governance challenges of protected areas, underlining tensions and dilemmas derived from the simultaneous existence of natural frontiers and politico-administrative borders, which rarely correspond. Assuming that the articulation among territorial scales is an essential factor to foster sustainability in all kinds of territories, this paper focuses on the main challenges faced by French regional parks within the context of multilevel governance. Particularly, the author analyzes contradictions between the multiplication of politico-administrative frontiers at the sub-national level and the sustainability directives to which protected areas are subordinated. From the examination of the Morvan Regional Park case, the author concludes that the superabundance of sub-national institutions, whose creation attempted to encourage sustainability principles of democracy as well as civil society participation, produce dynamics of rivalry and competition among territories that threaten their sustainability. The field work was conducted through a qualitative methodology. And in-depth interviews with key actors were used as a basis for gathering information and conducting observations, as well as field visits and analysis of secondary sources.

Keywords: Natural parks; Multi-level governance, Sustainable development; Border conflicts.

Introducción. Sostenibilidad, fronteras y parques naturales en el gobierno multi-escalar

Como respuesta a las conclusiones extraídas durante las emblemáticas reuniones internacionales sobre medioambiente y sostenibilidad (Cf. WCED, 1987; Conferencia de Río, 1992), diferentes países del mundo, desde la década del noventa, se lanzaron a la creación de innovadoras políticas y formas institucionales subnacionales para comenzar a implementar los principios de un desarrollo sustentable. Siguiendo la tendencia de reconfiguración escalar del período de la post-guerra, asociada al doble proceso de descentralización y creación de estructuras de gobierno supranacional, la incorporación del paradigma del desarrollo sustentable, dentro de las políticas públicas de los diferentes Estados, dio por resultado la creación de instituciones de desarrollo territorial en sintonía con los nuevos requerimientos democráticos.

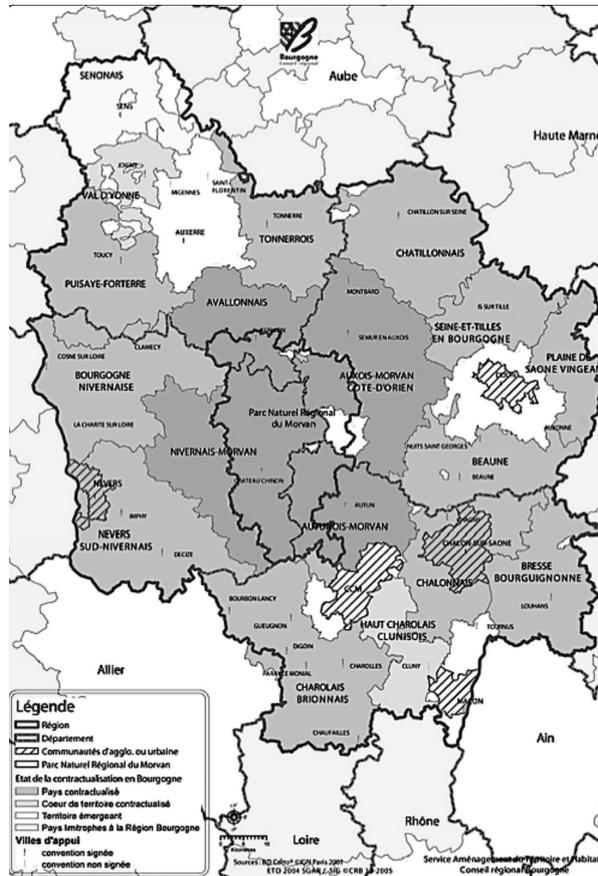
En el caso específico de Francia, país con un Estado tradicionalmente centralizado, se observa una tendencia similar, con un relativo retraso respecto de otros países europeos. Los primeros decretos de descentralización de este país datan de los años ochenta con la creación de regiones soberanas y contratos Estado-Región. Más tarde, la década del noventa estuvo asociada a la creación de nuevas formas institucionales de gobierno subnacional contractual, entre las cuales se destacan los *pays* y los establecimientos públicos de cooperación intercomunal. Como consecuencia, durante las últimas décadas, el territorio francés ha experimentado cambios significativos. Concretamente, este territorio ha sufrido un proceso de fragmentación espacial y multiplicación de fronteras subnacionales que emana de la creación de nuevas formas de gobernanza. De este modo, en la actualidad, el paisaje territorial francés está compuesto por variados tipos de colectividades territoriales situadas a diferentes escalas espaciales y que, en su conjunto, componen un mapa institucional de alta complejidad. Es preciso señalar, además, que si bien la descentralización del Estado constituye una variable central a la hora de analizar la sostenibilidad de los territorios, ella no es más que una parte del proceso de reorganización escalar experimentado en Francia durante las últimas décadas. La descentralización ha estado acompañada de la creación de estructuras de gobernanza supranacional. Para los países europeos, la creación de la Unión Europea constituye un hito substancial en esta metamorfosis escalar, una pieza fundamental dentro del tejido institucional que hoy gobierna los territorios.

Sin pretender desconocer que el proceso de descentralización no ha sido homogéneo a lo largo de las regiones europeas (Cf. Rodríguez-Pose y

Bwire, 2005), este artículo analiza ciertas contradicciones que se observan, de una parte, entre la simultánea descentralización subnacional y la creación de estructuras de gobernanza supranacional y, de otra, los requerimientos de un proyecto de desarrollo territorial sustentable. Específicamente, la reflexión se focaliza en los desafíos de gobernanza que enfrentan los parques regionales franceses en el contexto del gobierno multi-escalar. Los dilemas que enfrentan este tipo de territorios están relacionados con la existencia simultánea de fronteras naturales y fronteras político-administrativas que raramente coinciden. El carácter excepcional de la flora y la fauna, las cualidades paisajísticas y la presencia de un ecosistema único son los elementos que concurren a la calificación de un cierto territorio como área natural a proteger. Es por esta razón que la creación de un parque natural tiene por objetivo hacer coincidir una frontera natural con una frontera político-administrativa, de modo que ésta última vele por el ecosistema contenido en la primera. Dicho de otra forma, a través de la creación de un parque natural se busca asegurar la conservación de un cierto ecosistema por medio de la creación de una institución capaz de garantizar su manejo equilibrado. Sin embargo, la realidad nos muestra muchos casos en los que ambas fronteras no concuerdan. Las fronteras político-administrativas, muchas veces, son el resultado de decisiones que no han considerado el contexto ecológico del territorio en cuestión. Este es el caso de las áreas naturales divididas por fronteras nacionales (Canadá/Estados Unidos, Costa Rica/Panamá, Bolivia/Chile, etc.) —problemática que ha sido abordada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) e investigadores como Zbicz (Cf. 1999; 2001)— y de espacios naturales fragmentados por fronteras subnacionales, objeto de análisis en este documento.

Hay que recordar que la creación de los primeros parques nacionales en Francia data de 1963 con la fundación del Parque Nacional Port-Cros y el Parque Nacional de la Vanoise. Actualmente, Francia cuenta con nueve parques nacionales y 45 parques regionales (Véase mapa 1) que en su conjunto cubren más de un 15% del territorio nacional. Al igual que todo el territorio francés, estas áreas protegidas se han visto impactadas por los cambios inducidos a partir de la descentralización y la creación de la Unión Europea. Por una parte, nuevas instituciones subnacionales han subdividido espacios naturales preexistentes y relativamente coherentes desde un punto de vista biofísico e institucional; por otra, el nivel europeo se ha posicionado como un actor relevante dentro de la política medioambiental y de conservación de áreas protegidas.

Mapa 1. Los Parques Regionales de Francia y el Parque Regional Morvan



Fuente: elaboración propia a partir de mapas extraídos de Parcs Naturels Régionaux de France, 2008a.

Este artículo parte del supuesto conforme al cual la articulación entre las diferentes escalas territoriales es un factor determinante en el manejo sustentable de las áreas naturales protegidas. Más específicamente, se plantea que la sostenibilidad de los parques naturales se encuentra supeditada a las formas de colaboración y resolución de conflictos entre las diferentes fronteras político-administrativas. Sin embargo, dada la complejidad de las formas de articulación del gobierno multi-escalar y de los objetivos perseguidos por un proyecto de desarrollo sustentable, no es posible contentarse tan sólo con un juicio normativo acerca de la necesidad de colaboración entre las diferentes fronteras de un territorio. Es por ello que a través de este artículo nos proponemos avanzar

un poco más en la discusión sobre las razones por las cuales las diferentes fronteras colaboran o no entre sí.

Al tener como referencia el caso del Parque Regional Morvan, este artículo se interroga acerca de los frenos y oportunidades que genera la descentralización del poder y la creación de estructuras supranacionales en el manejo sustentable de áreas naturales protegidas. Concretamente, se busca responder a la siguiente pregunta: ¿es la fragmentación del territorio francés compatible con la necesaria dinámica de colaboración que exige un proyecto de desarrollo sustentable? ¿Cuál es el rol de los diferentes niveles territoriales y por qué existe o no colaboración entre ellos? A través de este análisis se persiguen básicamente cuatro objetivos. Primero, establecer pasarelas entre el debate teórico acerca de la política fronteriza y la sostenibilidad de los territorios en el contexto del gobierno multi-escalar, primera sección. Segundo, aplicar la reflexión sobre fronteras y desarrollo sustentable al caso específico de parques naturales, segunda sección. Tercero, presentar el caso del Parque Morvan a través del análisis de sus desafíos en términos de articulación territorial, secciones tercera y cuarta. Finalmente, el texto concluye con algunas reflexiones acerca de los mecanismos de articulación socio-institucional que contribuyen a explicar dinámicas de colaboración, competencia o rivalidad entre territorios.

[232]

1. Pasarelas entre la literatura sobre política fronteriza y la literatura sobre desarrollo sustentable

La delicada interacción entre las dimensiones socio-económicas y ecológicas del desarrollo nos incita a reflexionar acerca de modelos alternativos, capaces de rectificar conflictos y enfrentar desafíos medioambientales urgentes. La abundante literatura da cuenta de la existencia de diferentes maneras de abordar estos retos, que van desde posturas radicales anti-crecimiento (Cf. Latouche, 2003) hasta alternativas menos drásticas, que proponen realizar esfuerzos por adaptar valores e instituciones a las exigencias de un desarrollo sustentable (Cf. Lafferty, 2004; Söderbaum, 2000). En términos generales, el desarrollo sustentable es un tipo de desarrollo respetuoso del medioambiente que no cuestiona la necesidad de eficacia económica (Cf. Zuideau, 2000), es un proyecto que intenta compatibilizar las dimensiones económicas, sociales y ecológicas del desarrollo de manera intergeneracional e intrageneracional.

Siguiendo la línea de los trabajos de Bressers y Rosenbaum (2003) y Lafferty (2004), podemos afirmar que la cuestión clave que subyace al paradigma de la sostenibilidad es el desafío vinculado a la articulación entre diferentes tipos de escalas o niveles. Específicamente, en este artículo estoy interesada en

una visión del desarrollo sustentable que destaca la centralidad de la articulación entre las variadas formas de capital, entre las diferentes escalas de tiempo y entre las diferentes escalas espaciales. Asimismo, es preciso señalar que, en su conjunto, estos diferentes niveles se encuentran, por una parte, subordinados a variados mecanismos de articulación social y, por otra, enraizados en complejas relaciones de poder. De esta manera, este planteamiento rescata la supremacía de la dimensión social del desarrollo sustentable, al definirla de acuerdo con las relaciones de gobernanza que subyacen al nivel de sostenibilidad de un determinado territorio.

Al afirmar que el desarrollo sustentable supone la articulación entre diferentes tipos de capital se busca construir una propuesta que vaya más allá de los postulados de la sostenibilidad débil, postura neoclásica que establece la completa sustitución entre las diferentes formas de capital, y del paradigma de la ecología profunda, que propone una sustentabilidad fuerte en la que la dimensión económica está prácticamente ausente de la reflexión. En contraste con estas visiones, este artículo plantea que el desarrollo sustentable de un territorio depende de la forma como el capital se articula y co evoluciona (Cf. Norgaard, 1992; Dietz y van der Straaten, 1992). Esto incluye el capital económico, socio-cultural, político-institucional y ecológico, entre otros, pertenecientes tanto a la esfera pública como a la privada.

[233]

Sin embargo, como lo plantean Moulaert y Nussbaumer (2005), el capital, en sus variadas formas, tiene una historia, escalas territoriales y está enraizado en relaciones de poder. Las instituciones, como plantea Jessop (2004), surgen en territorios y horizontes específicos y operan a diferentes escalas. Ambos planteamientos evocan los principios de equidad intergeneracional y de equidad intrageneracional que tradicionalmente han definido la noción de desarrollo sustentable. El principio de equidad intergeneracional alude al tiempo y a la historia y, más específicamente, a la articulación entre las diferentes escalas temporales y a los desafíos vinculados a la edificación de una trayectoria de desarrollo a largo plazo. Esta idea evoca el concepto de «sendero histórico» (*path dependency*) que engloba la trayectoria del sistema local en todas sus dimensiones y escalas (Cf. Moulaert y Nussbaumer, 2005). En términos de desafíos de gobernanza, este principio se traduce en el esfuerzo de coordinación entre lo heredado y las decisiones que toman las generaciones presentes considerando o no el bienestar de las generaciones futuras.

Por su parte, la equidad intrageneracional alude a la variable territorial. Los desafíos vinculados a un desarrollo sustentable no se limitan exclusivamente a la articulación temporal, sino que además apuntan a la interrelación entre las

diferentes escalas territoriales, tanto desde una perspectiva sincrónica como diacrónica (Cf. Zuideau, 2000; Développement Durable et Territoire, 2002). El territorio es, de esta manera, un concepto que no sólo engloba un conjunto de aspectos físicos y geográficos, sino que además constituye una suerte de encarnación de relaciones sociales, instituciones humanas y sistemas político-administrativos, en la cual la gobernanza de los territorios más pequeños se encuentra encajada en las relaciones socio-institucionales de los territorios más grandes. Dicho de otro modo, la equidad intrageneracional se refiere a la articulación entre relaciones socio-institucionales y concierne a las diferentes escalas territoriales imbricadas entre sí —global, supranacional, nacional, regional y local— y a las relaciones de poder que subyacen a esta espacialidad.

[234]

Es en la reflexión sobre el concepto de territorio donde el paradigma del desarrollo sustentable se cruza con los cuestionamientos acerca de la política fronteriza, más específicamente con los trabajos de Perkmann y Sum (2002), Storper (2005), Keating (2005), Morgan (2005), Moulaert y Nussbaumer (2005), que están enfocados en el análisis de los multiniveles de gobierno, problemática conceptualizada también como gobernanza multi-escalar. Para estos autores, el análisis de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno constituye una agenda de investigación relevante, dadas las transformaciones sociales y políticas asociadas a la reestructuración del estado-nación y a la pérdida de su papel hegemónico. Estos planteamientos se interrogan sobre el rol de las diferentes escalas de poder, las estrategias de los diferentes actores, sus formas discursivas, sus conflictos y formas de cooperación entre los diferentes territorios, en un contexto de creciente participación de las escalas regional y local en las políticas de desarrollo. De la misma manera, la creación de niveles supranacionales, como la Unión Europea, es vista como una variable importante de esta reorganización escalar de los gobiernos.

2. Las áreas naturales protegidas en el gobierno multi-escalar

La cuestión de la colaboración entre fronteras constituye una de las problemáticas importantes tratadas por la literatura y las instituciones implicadas en la gestión de áreas naturales protegidas. Esta inquietud nace, en primer lugar, del desfase que se observa entre las fronteras naturales de un ecosistema y sus límites político-administrativos y, por lo tanto, de las consecuencias que pueden derivarse de este desfase en términos de sostenibilidad. Como lo vimos en la sección anterior, la articulación espacial constituye una variable central para la sostenibilidad de los territorios. En el caso específico de áreas naturales protegidas, que dependen de un manejo global y coherente de sus ecosistemas, la articulación y la colaboración entre fronteras es un elemento vital. En este contexto, los

conflictos derivados, tanto de la incongruencia entre un sistema biofísico y una frontera político-administrativa como de la falta de articulación entre fronteras político-administrativas contenidas dentro de un mismo sistema biofísico, pueden atentar seriamente contra la sostenibilidad de un área protegida. De ahí la relevancia que ha adquirido, durante el último tiempo, la discusión sobre las estructuras y dinámicas de gobernanza vinculadas a un área natural protegida.

La reflexión que relaciona la problemática sobre política de áreas naturales protegidas con aquella sobre política fronteriza se focaliza principalmente en las formas de cooperación transnacional entre dos o más parques naturales. A este respecto, estos planteamientos insisten en la necesidad de establecer sistemas de gestión integrados en los parques cuyo ecosistema trasciende una frontera nacional. La idea es desarrollar espacios de articulación transfronterizos internacionales capaces, por una parte, de enfrentar los desafíos vinculados a la protección, conservación y manejo sustentable de ecosistemas frágiles y, por otra parte, construir una cultura de gestión transfronteriza al servicio de la paz entre las naciones (Cf. Sandwith et al., 2001). Sin embargo, la noción de límite o frontera no sólo es relevante desde una perspectiva transnacional. En este artículo, me interesa además mostrar las relaciones entre fronteras situadas al interior de los estados, es decir, entre fronteras subnacionales que dividen regiones, departamentos, provincias u otro tipo de colectividad territorial. La articulación entre estos diferentes tipos de estructuras de poder, sea a nivel supranacional o subnacional, resulta problemática, ya que a ella subyacen diferencias políticas, socio-institucionales y socio-económicas propias de un contexto de gobierno multinivel. Cuando se trata de áreas naturales frágiles el desafío es aún mayor, puesto que la gobernanza de este tipo de territorios exige una visión compartida y un manejo coherente que trasciende todo tipo de frontera política.

[235]

El sistema europeo de áreas protegidas es amplio y heterogéneo. Se calcula que en total hay alrededor de 20.000 territorios protegidos (Cf. Blangy y Vautier, 2003), que incluyen desde estrictas reservas naturales o parques nacionales hasta territorios protegidos habitados. Para el caso específico de Francia es preciso distinguir un parque nacional de un parque regional, dado que estas instituciones poseen objetivos diferentes, por lo cual un parque regional no está sometido al mismo nivel de exigencia de protección y conservación del ecosistema que un parque nacional. Tras la creación de los primeros parques nacionales en Francia se identificó una serie de territorios portadores de un patrimonio natural y cultural excepcional que merecía ser protegido. No obstante, dado que muchos de estos territorios ya estaban habitados, no era posible aplicar con el mismo rigor las leyes de conservación, a la manera como se hace en un parque nacional. Así, en

1967, nació un modelo institucional diferente llamado parque regional. La particularidad de este tipo de parques habitados radica en su doble misión de protección del ecosistema y promoción de un desarrollo de tipo sustentable, tanto en términos socio-económicos como ecológicos. Al igual que en muchos casos en los que se persigue un objetivo de desarrollo territorial sustentable, los parques regionales se ven enfrentados a tensiones y conflictos que se derivan de las múltiples formas de utilización del espacio y sus recursos. A modo de ejemplo podemos citar las divergencias que se observan entre un micro-empresario dedicado al ecoturismo y uno que desea fomentar la utilización de vehículos motorizados todo terreno. El conflicto a este respecto abarca también a los actores del sector público, la institución encargada de la gestión del parque puede ser vista como muy proteccionista o absolutamente blanda en esta materia. Finalmente, se observan tensiones entre actores e instituciones públicas a las que subyacen visiones políticas diferentes.

[236]

Desde una perspectiva institucional, los parques regionales pertenecen al grupo de instrumentos de protección contractual y son considerados como un tipo de administración excepcional. A diferencia de los parques nacionales, cuya constitución emana de una decisión tomada a nivel central, un parque regional es producto de una demanda que proviene del nivel regional. Entre la misión y las competencias del nivel regional en el ámbito de desarrollo territorial, la región lidera la iniciativa que da por resultado la fundación de un parque regional. Para ello, la región diseña un plan de funcionamiento en conjunto con el resto de las colectividades territoriales (consejo regional, departamentos, establecimientos públicos de cooperación comunal, comunas), asociaciones, organizaciones profesionales y otros servicios públicos del Estado. Cabe subrayar que la adhesión a este plan es voluntaria y que su aprobación final depende de una decisión del ministerio del medioambiente. El manejo de un parque regional está a cargo de un organismo de gestión¹ y supone una acción concertada entre las diferentes instituciones adherentes. Para la realización del plan se dispone de un presupuesto de funcionamiento cercano a los 2 300.000 euros, de los cuales, en promedio, un 48% proviene de las regiones, un 32% de las colectividades adherentes, 12% del Estado², 5% de créditos europeos y 3% de recursos propios u otro tipo de operación.³

Tras 40 años de existencia, los parques regionales experimentan hoy múltiples contradicciones, relacionadas principalmente con el surgimiento

¹ Este organismo se llama *syndicat mixte* y también se utiliza para la gestión de otras instituciones locales. El organismo de gestión dispone de un director y un equipo técnico de aproximadamente treinta personas.

² Principalmente del Ministerio del Medioambiente.

³ Cifra para el año 2006 (Cf. Parcs Naturels Régionaux de France, 2008b).

de nuevas formas institucionales subnacionales que afectan la gobernabilidad y sostenibilidad de estos territorios. Los parques regionales son vistos con gran orgullo, como un esfuerzo pionero de descentralización y desarrollo sustentable dentro del marco de las políticas públicas francesas. Pero del mismo modo, la realidad nos muestra parques regionales fraccionados por fronteras subnacionales que hace algunos años no existían y que generan múltiples conflictos, como lo veremos con más detalle en el caso del Parque Regional Morvan.

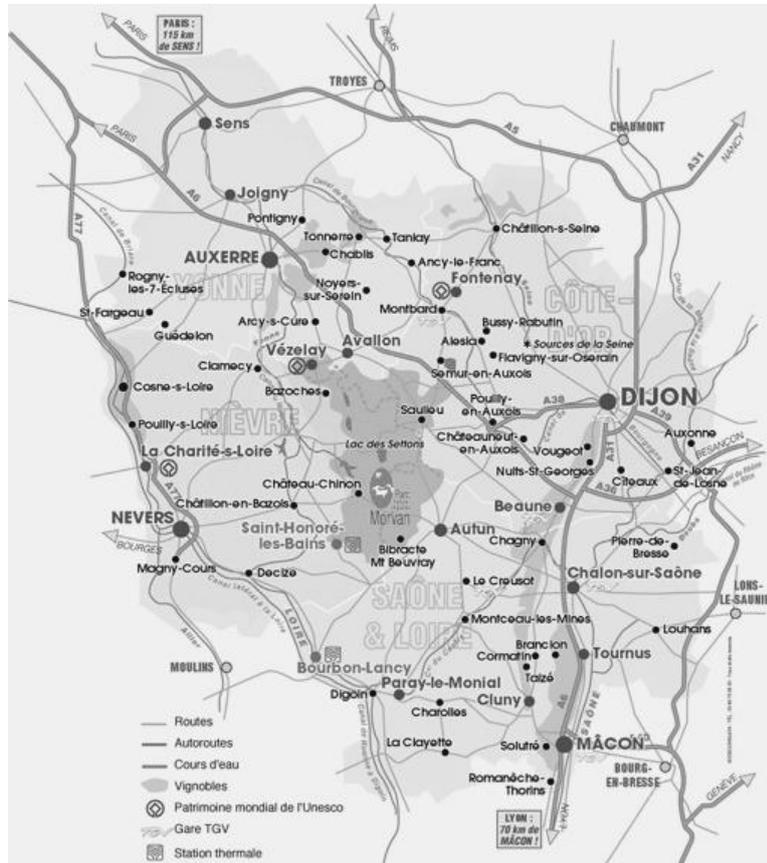
3. La historia del Morvan

El Morvan es un macizo montañoso del período herciniano situado en el centro de la región de Bourgogne a 250 km al sur de París, a una altitud que va de los 300 a los 900 m.s.n.m. Esta pequeña montaña rural tiene como límite el polígono que une las ciudades de Château-Chinon, Autun, Saulieu, Avallon y Lormes. Históricamente, la Bourgogne, y el Morvan en particular, han sido identificados como territorios de encuentro entre civilizaciones. La inmensa riqueza de vestigios de origen griego, celta y romano encontrada en el territorio es testigo de la importancia del intercambio comercial y cultural que ha habido en esta región desde el 1.800 a.c. Dada la altura y la composición granítica de sus suelos, el Morvan ha sido tradicionalmente considerado como una suerte de intromisión geológica que contrasta con las tierras sedimentarias y planas que lo circundan. Es un territorio marcado por la presencia de valles, quebradas y ríos, que a través de los siglos han dado origen a una fauna y flora variada, caracterizada por la presencia de bosques en las zonas altas y pantanos en los valles. Igualmente, el clima lluvioso, las bajas temperaturas y los suelos poco fértiles han contribuido a definir la economía de la región, la idiosincrasia de sus habitantes y el perfil socio-institucional del territorio.

[237]

Desde una óptica político-administrativa, la superficie del Morvan se extiende sobre los cuatro departamentos de la región de Bourgogne: Côte d'Or, Saône-et-Loire, Yonne y Nièvre; es este último el departamento de mayor representación dentro de su superficie total. El Morvan agrupa alrededor de 125 comunas que comparten similares condiciones geológicas, climáticas y prácticas silvo-agrícolas, donde la agricultura extensiva, la silvicultura y el turismo son las actividades económicas de mayor relevancia. A pesar de la centralidad del Morvan respecto de la región de Bourgogne, cabe destacar la lejanía que lo separa de los centros administrativos regionales y departamentales. El Morvan se sitúa a 70 km en la zona oeste de Dijon, la capital regional, y relativamente lejos del resto de los epicentros urbanos departamentales. Este aislamiento se ve reforzado por una precaria red de carreteras y del sistema de transporte público (Véase mapa 2).

Mapa 2. La región *Bourgogne* y el Parque Regional Morvan



[238]

Fuente: elaboración propia a partir de mapas extraídos de Parcs Naturels Régionaux de France, 2008a.

Variables de orden geográfico, socio-cultural y político-institucional se entremezclan a la hora de analizar la hoja de vida del Morvan. Su historia ha estado marcada por una imagen ambivalente, donde una visión negativa coexiste con una imagen idealizada y casi mítica del territorio. La imagen negativa está relacionada con la rudeza del clima, la aridez de sus suelos y el aislamiento que impone la altura. La positiva está asociada a la riqueza del ecosistema, a la historia y al orgullo de sus habitantes, por ser el Morvan un importante bastión de la resistencia francesa y tierra natal de personalidades como François Mitterrand y Vauban. Ambos imaginarios, presentes tanto en los actores del sector público como en la sociedad civil, se retroalimentan al producir una

alternancia entre momentos donde predominan discursos optimistas o fases más bien fatalistas. En la actualidad, por ejemplo, el auge del ecoturismo y su potencial como motor de desarrollo territorial sustentable ha producido una visión más bien positiva.

Pese a que la historia del Morvan posee rasgos únicos, ella es también el reflejo del contexto socio-económico y político-institucional en el cual se encuentra inserta. Para comprender la historia del desarrollo de esta región es importante poner atención a los mecanismos de articulación socio-institucional que subyacen a toda política pública. Las relaciones de cooperación y de conflicto, que articulan los diferentes niveles de gobierno implicados en la gobernanza del Morvan, juegan un rol importante en la alternancia entre las fases de avance y retroceso de la región estudiada. Al tener claro este punto, podemos afirmar que la historia de esta región ha sido influenciada de manera profunda por al menos tres transformaciones: a) la internalización de la variable medioambiental, tanto en la esfera de las políticas públicas como en los diferentes grupos de la sociedad civil a partir de los años setenta; b) las transformaciones vinculadas, por un lado, al nacimiento y consolidación del nivel europeo como estructura de gobernanza y, por otro, a la descentralización llevada a cabo en Francia a partir de la década del ochenta y fortalecida a mediados de la década del noventa; c) el desarrollo de políticas públicas para la revitalización de territorios rurales. Estos cambios, presentes en casi toda Europa, nos permiten definir tres períodos en la historia del Morvan.

[239]

3.1 El Morvan durante 1960 y 1970

A finales de 1960, el Morvan enfrentaba un contexto demográfico, institucional y socio-económico difícil. Durante el período conocido como los Treinta Gloriosos, fue el Estado Central el responsable de la planificación territorial, el cual privilegió las políticas que favorecían el desarrollo de la gran industria y la urbanización de los territorios. Una de las consecuencias de esta política fue la intensificación del éxodo desde zonas rurales a centros urbanos, agudizando la crisis demográfica y económica que enfrentaban zonas como el Morvan. En ésta última, la crisis se vio reforzada por las características geológicas de su suelo, que resultó ser incompatible con la política de intensificación agrícola llevada a cabo en Francia a partir de la década del sesenta. Así, lo que fue un perjuicio en aquella época, hoy es una de las ventajas que explican la relativa descontaminación del Morvan.

A pesar de la fuerte centralización del Estado, el escenario institucional de estos años se vio transformado por la creación de prefectos y administraciones

regionales,⁴ que durante la década del ochenta dieron origen a regiones soberanas. Es preciso explicar, a este respecto, que tras la abolición de las provincias y la creación de departamentos, bajo el período de la Revolución en 1790, el Morvan fue dividido por cuatro fronteras departamentales (Véase mapa 3). Producto de esta división y de su altura, el Morvan vivió durante largos años en un estado de abandono y relativa precariedad, si se le compara con el resto de la región. Desde la creación del nivel departamental, y haciendo eco de la política dictada por el Estado Central, los cuatro departamentos han preferido invertir sus recursos en el desarrollo de sus polos urbanos situados fuera del Morvan. Si bien la posterior creación de la Región de Bourgogne y del Parque Regional Morvan han suavizado esta propensión, la tradición de no colaboración entre estas fronteras persiste en la actualidad.

Mapa 3. El Parque Regional Morvan y los cuatro departamentos de la región de Bourgogne

[240]



Fuente: elaboración de la autora a partir de mapas extraídos de PNRM, 2006.

⁴ Los decretos del 14 de marzo de 1964 crearon al Prefecto de la región, la Conferencia Administrativa Regional y una Comisión de Desarrollo Económico Regional (Cf. Vital-Durand, 2006).

Otro cambio importante durante este período fue el fortalecimiento de la política de planificación y desarrollo territorial «desde arriba» (*top-down policy formulation*) a través de la creación de la Agencia de Planificación Territorial —DATAR⁵— en 1963 y del primer Ministerio del Equipamiento en 1967. En este contexto, las políticas vinculadas a la protección del paisaje y del medioambiente también fueron dictadas de manera centralizada. Un ejemplo de ello fue el nacimiento de los primeros parques nacionales durante 1960 y de los parques regionales en 1967. Entre las medidas orientadas a suavizar la crisis en la que se encontraban las zonas rurales francesas, la DATAR, creó el modelo Parque Natural Regional.⁶ Para los habitantes del Morvan esta institución generó nuevas esperanzas relacionadas con la posibilidad de constituir, por primera vez en la historia, una institución legal cuyo perímetro coincidiera con la frontera natural de esta montaña. Para algunos, la creación de este parque permitiría «borrar» las fronteras departamentales que dividen al Morvan, facilitando la implementación de una política de desarrollo única adaptada a las necesidades de este territorio. Finalmente, el 16 de octubre de 1970, la Región de Bourgogne creó su único parque natural, casi inmediatamente después de la promulgación de la ley de parques regionales. Al momento de su nacimiento este parque tenía 33.780 habitantes y estaba conformado por 64 comunas distribuidas sobre una superficie de 172.500 hectáreas. Desde la última revisión de su Plan de Funcionamiento Decenal, llevada a cabo el 27 de abril de 2007, el Parque Morvan tiene aproximadamente 52.552 habitantes y 118 comunas extendidas sobre una superficie de 290.000 hectáreas (Cf. PNRM, 2006).

[241]

3.2 Desafíos del Parque Regional Morvan tras la crisis del modelo fordista

La crisis fordista de los años setenta produjo en Francia una primera toma de conciencia sobre las consecuencias de un crecimiento económico descontrolado, que provocó un aumento en el número de grupos medioambientalistas y políticos de fracción ecologista. Concretamente, estos cambios se tradujeron en la promulgación de la Ley sobre la Protección de la Naturaleza en 1976 y en la asignación a las comunas de nuevas competencias en el ámbito de la eliminación de desechos y medioambiente. En esta oleada ecologista, el número de parques regionales dentro del territorio francés aumentó de manera considerable, pese a que los primeros años de la historia de esta

⁵ Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

⁶ Decreto 67-158/ 1967 de 1 de marzo (Parcs Naturels Régionaux de France, 2008b p. 5)

institución no estuvieron exentos de problemas de orden administrativos y financieros. El Parque Morvan, al ser uno de los primeros parques creados en Francia, vivió a cabalidad estos primeros años difíciles de adaptación y aprendizaje institucional.

Desde una perspectiva institucional, los años post-crisis estuvieron asociados a profundos cambios en el plano de la política y de la geografía mundial, caracterizados esencialmente por el desdibujamiento del concepto de Estado Nacional. Por una parte, el nivel europeo adquiere un rol cada vez más importante en el desarrollo de las regiones a través de la política de fondos estructurales y, por otra, los territorios sub nacionales comienzan a adquirir una mayor autonomía tras las primeras políticas de descentralización. La promulgación de la primera ley de descentralización en Francia data de 1982. A partir de este momento, el nivel central de gobierno promulgó una serie de medidas que otorgaron un mayor poder de intervención a las regiones y a otras colectividades territoriales, lo que no implicó un retiro total del nivel central. Entre las medidas de este período, cabe destacar la creación de los Contratos Planes de Desarrollo negociados entre el Estado y las regiones, la exoneración fiscal para promover la creación de empresas (1982) y una mayor legitimidad política otorgada al ejecutivo regional a través de su elección vía sufragio universal (1986).

[242]

No obstante, no fue sino hasta la década del noventa que se hizo realidad la internalización de la variable sostenibilidad en las políticas públicas territoriales. El año 1992 es así un momento emblemático en Francia que se distingue, entre otros, por la promulgación de la ley de aguas, la toma de las primeras medidas de desarrollo sustentable por la Agencia del medioambiente y de la energía⁷ y la realización de los primeros esfuerzos para la creación de una Comisión Francesa para el Desarrollo Sustentable. Dentro del marco de las políticas públicas de planificación y desarrollo territorial, este es un período altamente importante en el que se inaugura la promulgación de una serie de leyes orientadas a la promoción de la cooperación intercomunal y la participación de los ciudadanos en la vida local.⁸ Estas leyes tuvieron como resultado la instauración de diferentes modalidades de Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal⁹ con competencias en el ámbito del desarrollo sustentable entre las que destacamos las *communautés de*

⁷ Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME).

⁸ Francia. Loi d'orientation 92-125/1992 de 6 de febrero, sur l'administration territoriale de la République (LOATR); Loi Pasqua/1995 de 14 de febrero; Loi Voynet/1999 de 25 de junio (LOADDT); Loi Chevènement/1999 de 12 de julio (LOADT); Loi d'orientation sur la forêt/2001 de 9 de julio; Loi d'orientation agricole/1991 de 9 de julio.

⁹ Établissement public de coopération intercommunale, llamados EPCI de ahora en adelante.

comunes,¹⁰ las *communautés de villes* y los *pays*. Algunos de estos establecimientos poseen fiscalidad propia, como es el caso de las CC, mientras que otros, como los *pays*, son definidos como territorios de desarrollo territorial basados en la agrupación de colectividades territoriales. Estas nuevas instituciones reconfiguraron el mapa institucional francés a través de la creación de un nuevo nivel territorial situado entre los departamentos y las comunas. En el caso específico de los parques regionales, estas nuevas estructuras de gobernanza territorial vinieron a dibujar nuevas fronteras al interior de fronteras preexistentes generando conflictos, superposiciones y competencias entre las instituciones. En este contexto, el Morvan no es la excepción.

3.3 Acerca de los niveles territoriales que hoy intervienen en la gobernanza del Morvan

En la actualidad hay una multiplicidad de instituciones públicas con responsabilidades en el Morvan, pertenecientes por lo menos a ocho niveles territoriales distintos: supranacional (Unión Europea), central (Estado francés), regional (Bourgogne), departamental (Côte d'Or, Saône-et-Loire, Yonne y Nièvre), inter-departamental (Parque Regional Morvan), intercomunal (4 *pays*, 16 CC, una Agenda 21, 120 comunas clasificadas Massif Central) y comunal (comunas) (Véase tabla 1). Del total de instituciones a nivel subnacional hay tres con poder proveniente del sufragio universal directo que son la comuna, el departamento y la región. El resto de las instituciones corresponde a servicios públicos desconcentrados, a diferentes modalidades de articulación intercomunal, con o sin fiscalidad propia, y a administraciones territoriales contractuales excepcionales como el Parque Morvan y los *pays*. Este marco jurídico y administrativo se completa con el nivel central, que en Francia sigue siendo muy poderoso, y con el nivel europeo.

[243]

El Parque Regional Morvan es la única institución cuyo perímetro engloba prácticamente la totalidad del Morvan, por lo tanto, es la única institución que federa este territorio desde una perspectiva global. Ello, pese a sus limitados medios financieros y humanos y al débil poder político que posee, si lo comparamos con los otros niveles territoriales. Cabe recordar que la creación del parque fue vista como una gran oportunidad dentro de la historia de este territorio, marcada por la división de cuatro fronteras departamentales, el aislamiento impuesto por la altura y su lejanía respecto de los centros urbanos regionales y departamentales.

¹⁰ Llamadas CC de ahora en adelante.

Tabla 1. Instituciones públicas con responsabilidades en el Morvan a diferentes niveles territoriales

<i>Escala territorial</i>	<i>¿Quiénes son las instituciones que intervienen en el Morvan?</i>
Nivel supranacional	Gobierno de la Unión Europea y otras instituciones europeas como EUROPARC
Nivel central	Gobierno del Estado francés
Nivel regional	Gobierno de la región de Bourgogne (1980)
Nivel departamental	Gobierno de los 4 departamentos: Côte d'Or, Saône-et-Loire, Yonne y Nièvre (1790)
Nivel inter-departamental	Parque Regional Morvan (1970)
Nivel intercomunal	4 Pays (creados desde 2002) 14 Communautés des communes Agenda 21 de la CC Autunois-en-Morvan 116 comunas clasificadas Macizo Central (2005)
Nivel local	118 Comunas

Fuente: elaboración propia.

[244]

La creación de los EPCI y de los *pays* en Francia marcó un hito dentro de la historia del Morvan, que alteró considerablemente el equilibrio institucional existente. Como consecuencia, en la actualidad, el territorio del parque se encuentra subdividido por 14 CC y 4 *pays*. Sin pretender mistificar la labor que realizan los parques regionales, creo que la fragmentación de estos parques acarrea contradicciones y conflictos que atentan contra la sostenibilidad territorial. Esto debido a que tanto los parques regionales como las CC y los *pays* poseen competencias y objetivos de sostenibilidad similares. Por lo tanto, si no existe una dinámica de cooperación entre las instituciones se pueden producir incoherencias en el manejo y las dinámicas de competencia entre territorios, o ambas a la vez. Cabe señalar que la articulación entre los parques regionales, los EPCI y los *pays* ha sido reconocida como un desafío complejo para el conjunto de Parques de Francia, razón que explica la gran cantidad de seminarios y documentación técnica orientada a superar la falta de colaboración. A modo de ejemplo podemos citar un seminario realizado en 2002 por la DATAR en el Morvan para el conjunto de parques regionales. En aquella oportunidad, el Parque Morvan fue citado como un ejemplo de interés dada su compleja historia institucional.

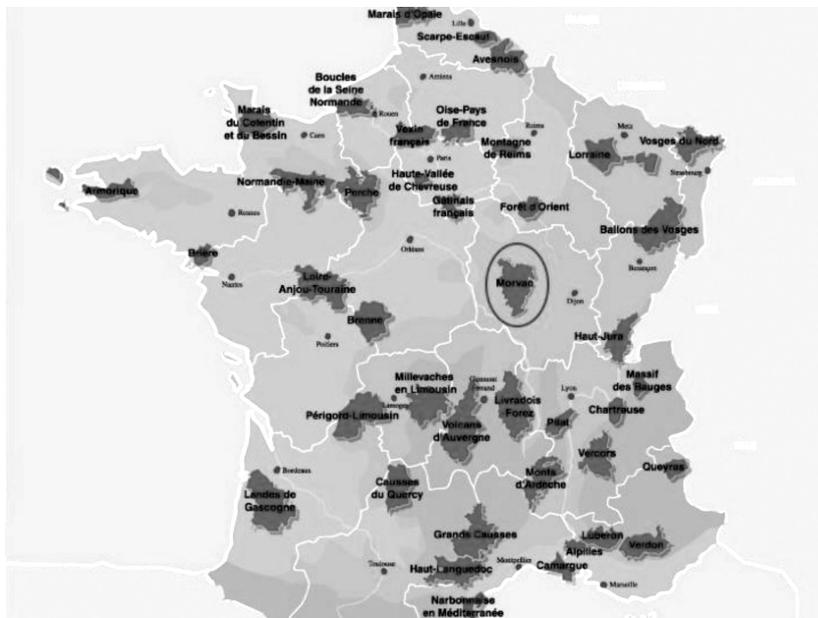
Al tener este escenario como telón de fondo, a continuación profundizaremos un poco más acerca de estas dos nuevas instituciones que hoy fragmentan el Morvan. En primer lugar, hay que mencionar que no existe consenso sobre el tamaño institucional más adecuado para enfrentar los desafíos del Morvan

en términos de desarrollo sustentable. Para algunos, por ejemplo, la fragmentación del Parque Morvan en *pays* y EPCI implica un retroceso en 30 años de historia. Por el contrario, para otros los *pays* tienen un tamaño ideal conforme a los requerimientos de un proyecto de desarrollo sustentable, por lo cual, según ellos, de existir superposiciones institucionales sería mejor suprimir el parque.

En el mapa 4, que muestra la división regional a nivel de *pays*, se ven las cuatro fronteras de los *pays* que dividen al Morvan en la actualidad y que coinciden con la histórica división departamental (Véase mapa 5). Como puede verse en el mapa, no hay ningún *pays* que se encuentre integralmente dentro de la frontera del parque Morvan. Más aún, tan sólo una parte minoritaria, en número de comunas y habitantes, de cada uno de los cuatro *pays* está dentro de la frontera del parque. Como consecuencia, esta configuración espacial reitera la dinámica de desarrollo territorial que se concentró principalmente en los epicentros urbanos y abandonó al Morvan. Dado que las capitales departamentales concentran una mayor población y que las oficinas administrativas de los *pays* se ubican en estas ciudades, por lo general, los proyectos desarrollados por los *pays* no alcanzan a irradiar a las comunas del Morvan, concentrándose en los centros urbanos. A este respecto, cabe señalar que una dinámica de gobernanza similar se observa en las 14 CC implicadas dentro de las fronteras del Morvan (véase mapa 5).

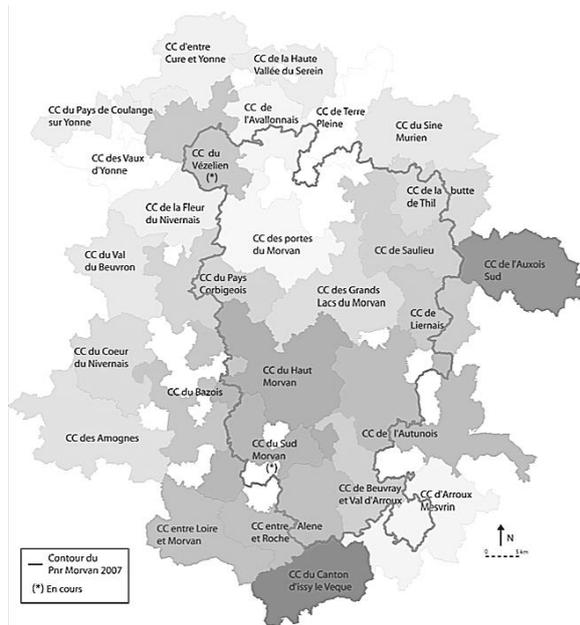
[245]

Mapa 4. El Parque Regional Morvan y los *pays* de la región de Bourgogne



Fuente: elaboración propia a partir de mapas extraídos de PNRM, 2006.

Mapa 5. El Parque Regional Morvan y los EPCI de la región de Bourgogne



[246]

Fuente: elaboración propia a partir de mapas extraídos de PNRM, 2006.

Si bien los Planes de Funcionamiento del Parque Morvan de 1996 y de 2007 estipulan la cooperación con los *pays* y los EPCI, ésta resulta difícil. Hasta el momento, las formas de colaboración se limitan a la realización de reuniones y a la elaboración de protocolos de cooperación. En esta materia se ha avanzado un poco hacia la definición de las áreas de competencia de cada una de las instituciones, en las que, por ejemplo, se resolvió que el parque sería el mayor responsable del tema medioambiental y los *pays* se concentrarían en el empleo. Sin embargo, al observar detalladamente las dinámicas de colaboración entre territorios nos damos cuenta de que, hasta el momento, lo escrito no se ha traducido en acciones relevantes. Salvo en el caso del *pays* Nivernais-Morvan, donde se observa una mayor cultura de colaboración; en general, el clima que reina entre las instituciones es más bien conflictivo y de no cooperación. Esta excepción radica en que el Presidente del Parque Morvan, diputado del departamento Nièvre, al mismo tiempo preside el *pays* Nivernais-

Morvan, lo que explica la mayor apertura del equipo técnico del parque para colaborar con los territorios de la zona oeste.

4. Tres situaciones que revelan las dinámicas de colaboración, conflicto o indiferencia entre fronteras

Las controversias vinculadas a la sobreabundancia de fronteras subnacionales han producido un malestar dentro de la comunidad local, que dice sentirse desconcertada frente a este magma institucional y también molesta por las posibles pérdidas económicas y ecológicas que podría significar la rivalidad entre territorios. Esta falta de colaboración se traduce concretamente en problemas bastante variados, que van desde simples problemas de señalización en caminos y rutas de senderismo hasta situaciones de inmovilismo institucional frente a serios problemas de sostenibilidad ecológica vinculada al manejo de los bosques. Dicho de otro modo, la colaboración falla tanto en la resolución de problemas simples como en situaciones vitales de resolución más complicada. Ante esto, la sociedad civil ha respondido constituyendo asociaciones, cuando el problema lo amerita, o bien estableciendo redes de colaboración primaria que no necesariamente cuentan con el apoyo de actores públicos. Con respecto a esta situación de no colaboración entre territorios, es importante resaltar que se ha visto agudizada por una cierto clima de competitividad que se ha despertado entre los territorios por la obtención de fondos provenientes de la Unión Europea. Contrario a lo que se esperaba, el incremento de fondos provenientes del nivel europeo no contribuye necesariamente a la colaboración entre diferentes fronteras subnacionales, sino que más bien, en ocasiones, fomenta dinámicas de competencia.

[247]

A continuación se presentan tres ejemplos de situaciones ocurridas en el Morvan que reflejan los conflictos derivados de la falta de colaboración entre fronteras subregionales. Estas tres situaciones ponen también de relieve la problemática que surge de la coexistencia entre fronteras naturales y fronteras político-administrativas que no coinciden.

4.1 Remilly y la planta de desechos industriales

Remilly es una localidad situada en la zona sur-oeste del Morvan, en el exterior de la frontera del Parque Regional y a pocos kilómetros del mismo. Remilly, pese a que presenta el mismo perfil biofísico del territorio del parque, por asuntos políticos no se adhiere a su plan y, por lo tanto, no está supeditada a las mismas normas de protección medioambiental. En 2003, la comunidad de

Remilly se enteró de la inminente instalación de una empresa de desechos industriales en la comuna, lo cual causó una gran preocupación entre sus habitantes por los efectos medioambientales que podía provocar. Como reacción, tras una iniciativa proveniente de la sociedad civil, los diferentes actores del territorio constituyeron la Asociación Vital Sud Morvan con el objetivo de movilizarse contra la creación de esta planta. Entre los actores públicos concernidos por este conflicto se encuentra el Parque Regional Morvan, quien no ve con buenos ojos la instalación de una planta de desechos en las cercanías de su territorio. Sin embargo, dado que Remilly no es una comuna miembro del Parque, éste no puede más que brindar un apoyo simbólico. Hasta el momento, tras varios años litigios, el tema aun no está resuelto.

4.2 La ruta de ciclismo verde en la región de Bourgogne

[248] Desde principios del año 2000, el gobierno de Francia ha delegado en cada una de sus regiones la planificación, el desarrollo y la implementación de rutas de ciclismo en las regiones naturales de su territorio. En el caso de la Bourgogne, después de varias discusiones y desacuerdos, finalmente la región optó por un circuito de ciclovías que circunscribe exactamente el exterior de la frontera del Parque Morvan sin penetrar su territorio. Esta decisión ha generado un gran malestar dentro de la población local y en los actores públicos vinculados al manejo del Parque, quienes dicen no comprender esta decisión o justificarla con razones vinculadas a alianzas políticas o al clientelismo de sus dirigentes.

4.3 La integración del Morvan al Macizo Central¹¹

Desde el año 2005, 116 comunas del Parque Regional pasaron a formar parte del Macizo Central, agregándose así una nueva institución al concierto de estructuras de gobernanza que intervienen en el Parque Morvan. Tras esta decisión, llama la atención el optimismo de quienes conforman el equipo técnico y político del parque, que ven esta nueva anexión semejante a una fuente de soluciones milagrosas para los problemas del territorio. Es curioso escuchar y leer en diferentes reportes la opinión según la cual la tardía incorporación del Morvan a las prerrogativas de una política de Macizo explicaría sus problemas y atrasos relativos.

¹¹ El Macizo Central (*Massif Central*) es una región montañosa, ubicada en el centro-sur de Francia. Su altitud la hace beneficiaria de políticas públicas y financiamientos específicos orientados a paliar ciertas desventajas propias de áreas rurales de esta índole.

A través de estos tres ejemplos es posible hacerse a una idea sobre el rol de los diferentes actores de la gobernanza en el Morvan y de los problemas asociados a las formas de articulación territorial. El ejemplo de Remilly expresa los conflictos asociados a las incongruencias entre fronteras geográficas y político-administrativas, y pone de manifiesto la inhabilidad del Parque Regional en territorios vecinos a sus fronteras, incluso frente a una situación que podría socavar seriamente su patrimonio natural. Frente a esta situación, la comunidad local reacciona con la creación de una asociación, que si bien congrega a actores del sector público, quien la lidera es un grupo de ciudadanos dispuesto a hacer todo lo posible por evitar que sus tierras y ríos sean contaminados.

El segundo caso nos muestra que la costumbre de aislar al Morvan respecto del resto del territorio regional sigue vigente y, lo que es más grave aún, se reproduce en temas donde el Morvan, único parque de la Bourgogne, ofrece ventajas comparativas indiscutibles. Este ejemplo, además, pone de manifiesto el peso que sigue teniendo en Francia el nivel central para el dictamen de este tipo de normas, al decidir de manera centralizada sobre el lanzamiento de un proyecto nacional de rutas ciclísticas en áreas naturales.

Finalmente, la tercera situación ilustra la actitud que toma el parque frente al escenario de gobernanza descrito. Más allá de que se justifique o no la incorporación de las comunas del Morvan al Macizo Central, a mi parecer, el optimismo que expresan las autoridades vinculadas al Parque muestra un problema mayor. Tras esta certidumbre, a mi juicio, se esconde un sentimiento de liberación de los actores territoriales: esta incorporación, en parte, libera al Parque de la negligencia de la Región, de los departamentos y de los *pays*; así mismo, reduce la obligación de colaboración que existe entre ellos. Esta anexión permite «saltarse» las fronteras territoriales existentes, obtener financiamientos específicos vinculados a los territorios de mediana montaña y concentrar los esfuerzos de colaboración en estructuras externas. Esta medida hace que los problemas de colaboración entre fronteras pasen a un segundo plano, al focalizar las energías y las esperanzas en una nueva institución. Queda pendiente la interrogante acerca de si esta nueva institución será una verdadera fuente de desarrollo sustentable para este territorio, como algunos lo preconizan, o si será tan sólo una nueva frontera político-administrativa que continuará subdividiéndolo.

[249]

Conclusiones

Los componentes de este ensayo engloban una amplia gama de cuestiones que muestran la complejidad de la colaboración entre fronteras político-

administrativas subnacionales en un contexto de sostenibilidad de territorios frágiles. En el marco del gobierno multi-escalar, este artículo pone en cuestión la compatibilidad que existe entre una creciente fragmentación político-administrativa al interior de los parques regionales y los imperativos de sostenibilidad a los que deben hacer frente este tipo de territorios. Para este efecto, se parte del supuesto según el cual la posibilidad de avanzar en el manejo sustentable de áreas naturales protegidas depende en gran medida de la capacidad de articulación entre los diferentes niveles territoriales implicados y, por lo tanto, de la colaboración entre las diferentes fronteras que dividen los territorios subnacionales. Si bien vemos que la articulación territorial es una de las condiciones que definen el concepto de sostenibilidad, es preciso subrayar que cuando hablamos de áreas naturales frágiles este requisito se hace vital, dado que no es posible manejar sustentablemente los recursos biofísicos de un parque natural sin una adecuada coordinación entre los agentes e instituciones involucradas. Independientemente del tipo de área protegida a la que uno se refiera, los imperativos de protección y sostenibilidad territorial exigen una cierta articulación temporal, territorial y socio-institucional que trasciende cualquier tipo de frontera político-administrativa. En esta línea de reflexión, se plantea que la no coincidencia de fronteras naturales y fronteras político-administrativas es portadora de dificultades y contradicciones en términos de sustentabilidad.

De manera específica, a través de la observación del modelo Parque Regional francés, se buscó lanzar una reflexión sobre los desafíos que enfrentan las áreas naturales habitadas en términos de sostenibilidad en un escenario político caracterizado por la presencia de un gobierno multi-escalar. Así, del examen del caso del Parque Regional Morvan se desprende la idea de que la superabundancia de instituciones político-administrativas y la falta de colaboración entre diferentes fronteras subnacionales pueden atentar contra la sustentabilidad territorial. Resulta paradójico observar cómo la descentralización, llevada a cabo en Francia a partir de los años ochenta e intensificada a finales de los noventa, trajo consigo una explosión de nuevos niveles territoriales, instituciones y fronteras subnacionales. El objetivo de instaurar nuevas instituciones locales, de un tamaño más adecuado para la aplicación de los requerimientos democráticos y de participación ciudadana de un proyecto de desarrollo sustentable, dio como resultado un mapa institucional cuya complejidad entra en contradicción con la sostenibilidad de los territorios. El caso del Parque Morvan es un ejemplo bastante instructivo a este respecto, por cuanto enfrenta múltiples contradicciones vinculadas, por una parte, a la superposición de fronteras político-administrativas y, por otra, a la incongruencia entre estas fronteras y la frontera geográfica o natural del territorio.

A partir del caso estudiado y a modo de conclusión, presento a continuación cuatro reflexiones que contribuyen al debate sobre fronteras en el gobierno multi-escalar desde una óptica de sostenibilidad. En primer lugar, este caso nos muestra la interdependencia que existe entre la articulación de las formas de capital y la equidad intra e inter-territorial. La paulatina fragmentación del Parque Morvan en una multiplicidad de territorios de menor tamaño, en vez de impulsar una dinámica de cooperación, reforzó la costumbre de no colaboración entre las fronteras departamentales preexistentes. La creación de los *pays* reprodujo la misma dinámica departamental centrípeta respecto de sus centros urbanos y perpetuó el abandono que ha sufrido el Morvan por parte de las instituciones que lo gobiernan. A mi parecer, esta situación se relaciona con la presencia de un imaginario y de discursos en el que se mezclan factores de orden psico-sociológico, histórico e institucional que están arraigados en las estructuras de poder. Por un lado, los habitantes, las autoridades políticas y las instituciones públicas del Morvan dicen haberse sentido siempre «abandonados» por los departamentos y la región, pero al mismo tiempo expresan un gran orgullo por ser originarios de este territorio «difícil». Por otro lado, las instituciones departamentales y regionales justifican su falta de colaboración con la idea de que el Morvan siempre se ha «aislado» y que el Parque, por ejemplo, es el responsable de temas como el turismo. Sin embargo, al mismo tiempo manifiestan un cierto escepticismo y reconocen no saber ni entender muy bien cuales son las acciones desarrolladas por el Parque. Como consecuencia, la falta de diálogo y los problemas se perpetúan.

[251]

Una segunda reflexión está relacionada con la dificultad para decidir acerca de la dimensión adecuada de la institución a cargo de realizar los proyectos de desarrollo sostenible, que en el caso francés ha conllevado a una multiplicación excesiva de fronteras subnacionales. En vez de buscar mecanismos que faciliten la colaboración entre las formas institucionales existentes, se ha preferido crear nuevas estructuras con la esperanza de que ellas sean capaces de enfrentar los desafíos de dichos proyectos. Esta tendencia se observa concretamente en el optimismo expresado por el Parque Morvan tras su adhesión al Macizo Central.

Tercero, creo que resulta importante establecer una conexión entre el rol que juega el nivel supranacional y las formas de colaboración subnacional. Sin pretender establecer un juicio definitivo a este respecto, sino más bien con la pretensión de abrir un nuevo campo de reflexión para una investigación futura, deseo mencionar una mutación en la actitud de los funcionarios y

políticos de las diferentes colectividades respecto de los fondos que provienen del nivel europeo. Lograr obtener algún tipo de financiamiento europeo es visto como una gran oportunidad y fuente de orgullo entre los actores de las diferentes instituciones públicas, postura que, al parecer, fomenta más una suerte de competencia entre los diferentes territorios que formas de colaboración entre fronteras vecinas.

Finalmente, cabe mencionar el rol que juegan los actores de la sociedad civil dentro de este concierto institucional. En el caso observado, el desencanto y la incompreensión que manifiesta la sociedad civil se han traducido en la creación de espacios de articulación social bastante interesantes desde un punto de vista sociológico, que, a mi parecer, se relacionan con la emergencia de nuevas formas de ciudadanía vinculadas al tema medioambiental. Éstas responden doblemente a la impotencia que siente la sociedad civil frente a la complejidad institucional y a un sentimiento de urgencia ecológica, cuando hay problemas específicos, como en el caso de Remilly, se crean espacios de colaboración territorial que no sólo trascienden fronteras e incluso embarcan con entusiasmo a actores públicos.

Referencias bibliográficas

[252]

1. Blangy, S. y Vautier, S. (2003). Europe. En: Weaver, D. B. 2001. *The Encyclopedia of ecotourism* (pp. 155-172). Oxon y Nueva York: CABI Pub.
2. Bleton-Ruget, A., Bodineau, P. y Sylvestre, J. (Eds.) (2002). *Pays et territoires. De Vidal de la Blanche aux lois d'aménagement et de développement du territoire*. Dijon: Editions Universitaires de Dijon.
3. Bressers, H. T. y Rosenbaum, W. (Eds.). (2003). *Achieving Sustainable Development: The Challenge of Governance across Social Scales*. Londres: Praeger.
4. Développement durable et territoire. (2002). *Approches territoriales du Développement Durable* [en línea]. Disponible en : URL : <http://developpementdurable.revues.org/document774.html>. [Consultado 17 de julio, 2008].
5. Dietz, F. y Van der Straaten, J. (1992). Rethinking environmental economics: missing links between economic theory and environmental policy, *Journal of Economics Issues*. 26 (1), 27-51.
6. Jessop, B. (2004, abril). *From Localities via the Spatial turn to spatio-temporal Fixes : a Strategic-Relational Odyssey*, Ponencia presentada en el SECONS Discussion Forum Contribution No.6, University of Bonn Lancaster University.

7. Keating, M. (2005, primer cuatrimestre). Gobernar las ciudades-región: Política, Economía y Desarrollo. *Ekonomiaz*, 58, 128-145.

8. Lafferty, W. (2004). *Governance for sustainable development: the challenge of adapting form to function*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

9. Latouche, S. (2003, noviembre). Absurdité du productivisme et des gaspillages. Pour une société de décroissance [en línea]. *Le Monde Diplomatique*, 18-19. Disponible en: <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/11/LATOUCHE/10651> [Consultado noviembre, 2003].

10. Morgan, K. (2005, primer cuatrimestre). Ciudades-Región en Europa: innovación, Aprendizaje y Nueva Gobernanza Territorial. *Ekonomiaz*, 58, 176-195.

11. Moulaert, F. y Nussbaumer, J. (2005, primer cuatrimestre). La Región Social. Más allá de la dinámica territorial de la economía del aprendizaje. *Ekonomiaz*, 58, 96-127.

12. Norgaard, R. B. (1992). Coevolution in economy, society and environment. En: P. Elkins y M. Max-Neef (Eds.). *Real-life economics* (pp. 76-88). Londres: Routledge.

13. Parc Naturel Régional du Morvan (PNRM). (2006). *Charte 2007-2017: documents préparatoires. Analyse économique, culturelle et sociale*. Saint-Brissson: Parc Naturel Régional du Morvan.

14. Parcs Naturels Régionaux de France. (2008a). *Argumentaire 50 questions-réponses sur les Parcs Naturels Régionaux*, France [en línea]. Disponible en : www.parcs-naturels-regionaux.fr [Consultado febrero, 2008].

15. Parcs Naturels Régionaux de France. (2008b). *Textes législatives et réglementaires sur les parcs naturels régionaux* [en línea]. Paris, Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France. Disponible en: http://www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr/upload/doc_telechargement/grandes/Historique%20des%20textes%20juridiques.pdf. [Consultado julio, 2008].

16. Perkmann, M. y Sum, L. (Eds.). (2002). *Globalization, Regionalization and Cross-border Regions*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

17. Rodríguez-Pose, A. y Bwire, A. (2005, primer cuatrimestre). La ineficiencia económica de los procesos de descentralización. *Ekonomiaz*, 58, 146-175.

18. Sandwith, T., Shine, C. Hamilton, L. y Sheppard, D. (2001). Transboundary protected areas for peace and co-operation. En: *Best Practice Protected Area Guidelines Series* (Vol. 7, s.p.). Gland, Cambridge: IUCN-The World Conservation Union.

19. Söderbaum P. (2000). *Ecological Economics. A Political Economics Approach to Environment and Development*. Londres: Earthscan.

20. Storper, M. (2005, primer cuatrimestre). Sociedad, comunidad y desarrollo económico. *Ekonomiaz*, 58, 12-43.

21. Vital-Durand, E. (2006). *Les collectivités territoriales en France*. Paris: Hachette Supérieur, Collection: Les fondamentaux.

22. World Commission on Environment and Development (WCED). (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

23. Zbicz, D. (2001). Global list of internationally adjoining protected areas: revised and updated—2001. En: Trevor Sandwith, Claire Shine, Larry Hamilton, y David Sheppard (Eds.). *Parks for Peace: Transboundary Protected Areas for Peace and Cooperation. Best Practice Protected Area Guidelines Series* (Vol. 7, pp. 55-75). Gland, Cambridge: IUCN–The World Conservation Union.

24. Zbicz, D. (1999). *Transfrontier ecosystems and internationally adjoining protected areas* [en línea]. Nicholas School of the Environment, Box 90328. Durham, NC 27511. Disponible en: http://www.unep-wcmc.org/protected_areas/transboundary/adjoining.pdf. [Consultado mayo, 2007].

25. Zuideau, B. (Ed.). (2000). *Développement durable et territoire*. Villeneuve d'Ascq (Nord): Presses Universitaires du Septentrion.