

ESPACIOS PROTEGIDOS Y DESARROLLO RURAL

*Miguel Ángel Troitiño Vinuesa
Universidad Complutense de Madrid*

INTRODUCCIÓN

La proliferación de espacios protegidos, así como su localización prioritaria en zonas rurales de montaña y desfavorecidas, plantea, por un lado, la necesidad de coordinar la ordenación del territorio, la planificación ambiental y el desarrollo rural y, por otro, soluciones imaginativas e innovadoras en el terreno de la gestión. Los criterios utilizados hasta ahora, donde han primado planteamientos de conservación pasiva y se han minusvalorado las realidades sociales, ayudan a explicar tanto el rechazo suscitado en las colectividades locales como los bloqueos y la débil operatividad de la política de espacios protegidos.

Las comarcas rurales de Castilla-La Mancha se enfrentan al reto de integrar la conservación en el marco de un programa de desarrollo rural integrado que contemplen las dimensiones ambientales y socioeconómicas del desarrollo. Solo incorporando a la población local en los procesos de gestión de los espacios protegidos se podrá avanzar en una línea de conservación activa y convertirlos en un instrumento activo de desarrollo sostenible.

1. ORDENACIÓN, PROTECCIÓN Y DESARROLLO RURAL

El mundo rural se encuentra sometido a un profundo proceso de reorganización económica, funcional, social y territorial, al mismo tiempo, tal como se refleja en la declaración de Cork (1996), se esfuerza en ser **un medio rural vivo**. La política agraria común, las medidas agroambientales, la irrupción de nuevas actividades y la proliferación de espacios protegidos demandan la existencia de nuevos instrumentos de ordenación y de gestión de este territorio (Ojeda; Del Moral, 1994). Durante los últimos años se han diversificado en nuestro país las tipologías de espacios protegidos y los territorios afectados ya superan el 10% de la superficie del estado. Ha tenido lugar un salto cuantitativo y, en menor medida, cualitativo, en la protección del territorio; este salto tiene el carácter de espectacular en algunas comunidades autónomas; así Andalucía de tener protegido el 0,6% de su territorio en 1982 ha pasado al 18,97% en la actualidad.

Las políticas más avanzadas en materia de conservación de la naturaleza apuestan por un cambio importante en el tratamiento de los temas medioambientales, evolucionando desde una filosofía proteccionista de

carácter restrictivo y aislacionista, en el marco de visiones **museísticas** del medio natural, a una conservación en sentido más amplio, compatible con el uso racional de los recursos, sobre la base de nuevos modelos de desarrollo y de gestión del medio rural, orientados a buscar integrar los espacios protegidos en su entorno social y territorial.

Al enfoque anterior responde, aunque de forma muy tímida, la aparición de nuevos instrumentos de planificación ambiental como es el caso de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (P.O.R.N.). Estos instrumentos tienen el cometido, entre otros, de hacer compatible la conservación de los recursos naturales con el desarrollo socioeconómico de los territorios donde se localizan los espacios protegidos. El olvido de la interrelaciones entre espacio natural y espacio social se encuentra, con frecuencia, en la raíz del fracaso de no pocas iniciativas de protección, al igual que la no consideración de los factores medioambientales explica el bloqueo de no pocos proyectos de desarrollo rural.

La protección del medio ambiente, en su dimensión territorial, deriva en España de la Ley del Suelo y, especialmente, de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres(Ley 4/1989), así como de las legislaciones autonómicas que desarrollan la legislación básica estatal; en el caso de la planificación ambiental, las leyes de espacios naturales protegidos de las comunidades autónomas. La legislación estatal y la autonómica están perfilando nuevos instrumentos de planificación ambiental, de protección y de gestión donde no está resultando fácil establecer vías de conexión con el desarrollo territorial.

La planificación ambiental es uno de los grandes cometidos públicos de nuestra época, tal como reconoce la Ley 4/1989; siendo así, el desarrollo rural debería encontrar en ella un importante pilar de apoyo, más cuando una de las reglas de oro del desarrollo rural es que toda acción debe ser considerada en términos de ordenación territorial. Por otra parte, la planificación ambiental es una de las dimensiones fundamentales de la ordenación del territorio, en cuanto que sienta las bases, aún cuando sea de una forma bastante tímida, para pasar de la protección pasiva a la conservación activa, superando las limitaciones de una mera planificación física reguladora y limitadora. Las posibilidades que, al menos teóricamente ofrecen las leyes, sólo resultarán operativas en base a nuevos modelos de gestión territorial.

La Ley 4/1989 crea un régimen protector general de los recursos naturales y de mayor intensidad en los espacios protegidos, asumiendo, aunque sólo sea parcialmente, la necesidad de integrar la planificación ambiental en el marco más general de la ordenación del territorio. Sin embargo, la proliferación de declaraciones de espacios protegidos, con frecuencia más voluntarista y propagandística que operativa, ante la falta de dotaciones adecuadas de recursos y de personal cualificado, así como su

localización en zonas marginales, frágiles o deprimidas, con frecuencia de montaña, plantea la necesidad de reflexionar, desde una perspectiva de gestión territorial y de desarrollo. Entre otros posibles puntos de reflexión podemos señalar los siguientes:

Primero. Las relaciones entre ordenación del territorio, conservación y desarrollo rural, así como las formas de entender la conservación a finales del siglo XX, en un país caracterizado por una fuerte humanización. Antes de poner en marcha el complejo proceso que conduce a la declaración de un determinado territorio como espacio protegido, parque nacional, natural, regional, etc, parece conveniente plantearse una pregunta bastante sencilla, al menos en apariencia, ¿para que queremos el espacio protegido y cual puede ser su operatividad como instrumento de gestión innovadora del territorio?.

Segundo. Las posibilidades reales de los espacios naturales protegidos para funcionar como instrumentos dinamizadores de recursos y promotores de desarrollo rural sustentable, en zonas que actualmente se caracterizan por tener bajos niveles de renta, dinámicas regresivas y relaciones bastante conflictivas entre protección y promoción, al estar sometidas, en muchos casos, a una fuerte presión turística. El desafío es considerable ya que no es fácil superar una cultura y una ética de enfrentamiento entre protección y desarrollo.

Tercero. El papel de los espacios naturales protegidos como instrumentos estables de ordenación del territorio, de la protección del medio ambiente y de la gestión del medio rural. Un medio rural que debe entenderse como un territorio multifuncional, donde, ciertamente, la función medioambiental tiene cada día mayor significación territorial y también económica, tal como ponen de manifiesto las políticas agroambientales de la Unión Europea.

Cuarto. Sobre cuales son las razones y los argumentos de los municipios y comunidades locales afectadas para protestar ante un afán, con frecuencia desmedido, de las administraciones autonómicas por configurar amplias redes de espacios protegidos. Este punto enlaza con una pregunta central ¿cual es la función social de un espacio protegido?.

En el umbral del siglo XXI, ciertamente, deberíamos entender la conservación y el desarrollo como realidades compatibles, fruto de una buena ordenación y gestión del territorio. En la falta de ordenación, en el enfrentamiento entre conservación y desarrollo, así como en la ausencia de una visión integrada y multidisciplinar, se encuentran algunas de las claves explicativas de la problemática medioambiental de amplios territorios rurales.

La desarticulación del modelo histórico de organización del medio rural plantea el reto de configurar un modelo alternativo, donde se amortigüen los conflictos y seamos capaces de construir un nuevo territorio o

un espacio geográfico acorde con las necesidades y los condicionantes del tiempo que nos ha tocado vivir.

En la construcción de un nuevo modelo de desarrollo territorial, hay que superar los riesgos que lleva implícitos tanto **sacralizar** la transformación permanente del planeta Tierra como **satanizar** todo proceso de cambio (García Fernández, 1994). El medio rural, como producto social, es una realidad viva y dinámica que refleja, con mayor o menor prontitud, según las distintas zonas geográficas, las pulsaciones de la sociedad que lo construye. Nuestra sociedad, cuando las funciones del medio rural están cambiando con gran rapidez, tiene dificultades para innovar en el terreno de la gestión.

La voluntad, frecuentemente explícita, de utilizar los espacios protegidos como dinamizadores de recursos en el medio rural debería llevar aparejada la obligación de clarificar la forma de entender las relaciones entre espacio natural y espacio social, así como a precisar el sentido que queremos asignar a la planificación ambiental. En territorios de vieja cultura e intensamente humanizados hay que contar siempre con la presencia del hombre, incluso para explicar la dinámica aquellos paisajes que clasificamos como de dominante natural (Cruz Villalón, 1996). Nuestro medio ambiente o territorio tiene mucho que ver con la naturaleza, pero también con la historia y con la cultura, algo que se olvida con demasiada frecuencia.

La planificación y la gestión de los espacios protegidos no puede ni debe dissociarse de la ordenación del territorio y del desarrollo rural. Ordenación del territorio, planificación ambiental y desarrollo rural son tres vías de acción que deberían caminar con unidad de criterio, para superar algunos de los conflictos actualmente planteados y contribuir a innovar en la gestión de un territorio, el rural, que ocupa el 80% de la Unión Europea. El entendimiento global del territorio, siendo muy conscientes de las relaciones e interdependencias entre los distintos espacios geográficos, resulta un enfoque necesario en el momento de abordar la utilización de los espacios protegidos en las estrategias o programas de desarrollo rural.

Desde diversas esferas científicas, culturales, sociales y políticas se viene reclamando la necesidad de un nuevo orden ecológico y territorial (Max Neef, 1994); los rurales también reclaman un nuevo orden, económico, social y medioambiental, para el medio rural europeo (Declaración de CoK, 1996). Sólo desde el afianzamiento de una nueva cultura del territorio será posible que la racionalidad ecológica se imponga a la irracionalidad económica. El uso racional de los recursos de nuestro planeta es la mejor garantía para lograr un desarrollo equilibrado y socialmente más justo, en este contexto la ordenación del territorio y la planificación ambiental son pilares fundamentales de cualquier estrategia de desarrollo. El espacio protegido puede ser uno de los instrumentos para hacerla operativa; esto sólo será posible si somos capaces, previamente, de nuclear a

su alrededor un sugerente proyecto de futuro que sea asumido y compartido por la población local. Esto significa perfilar modelos de desarrollo territorial participativos y asumidos por la sociedad local.

2. LOS ESPACIOS PROTEGIDOS Y LA INTEGRACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIOECONÓMICA

En España, a lo largo de los años setenta, desde la aprobación de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975, y, especialmente, en los años ochenta irán apareciendo nuevas figuras e instrumentos de protección derivados de las normativas internacionales, estatal, autonómica y local: reservas de la biosfera, parques nacionales, parques naturales, parques regionales, monumentos naturales, reservas naturales, reservas biológicas, paisajes protegidos, etc. En la actualidad, en relación con la legislación urbanística, ambiental, forestal, de caza, de aguas, etc. Existe un amplio y confuso abanico de figuras de protección ya que sus cometidos están escasamente perfilados.

En función de las características de los valores y de los bienes a proteger, la Ley 4/ 1989 (Art. 12) establece cuatro tipologías de espacios protegidos: parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos. Estas tipologías tratan de agrupar las figuras de protección en el marco de una cierta concepción jerárquica de los espacios protegidos, ya sea en función de sus tamaños o de sus valores. Los parques y los paisajes protegidos hacen referencia a territorios de cierta amplitud, mientras que las reservas naturales y los monumentos naturales suelen afectar a espacios de limitada extensión. También parece desprenderse una cierta diferenciación entre los espacios de dominante natural, parques nacionales y reservas naturales, y aquellos donde el valor natural convive con singularidades culturales, agrarias o paisajísticas como los parques naturales y los paisajes protegidos.

La configuración de la red estatal de parques nacionales está contemplada desde una perspectiva de clara dominante botánica y ello puede conducir, como de hecho está ocurriendo, a que espacios de gran valor y singularidad, como es el caso de la Sierra de Gredos, queden excluidos de la mencionada red. Por otra parte, la falta de precisión sobre lo que debe entenderse por parques naturales y por parques regionales está conduciendo a que se hagan lecturas muy diferentes de una misma figura de protección. A este respecto pueden servir de ejemplo el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y el Parque Regional de Gredos en Castilla y León.

La Ley 4/ 1989 buscaba clarificar, en alguna medida, la confusa situación existente en lo referente a espacios protegidos, sin embargo creemos que, ante el complejo problema del reparto de competencias entre las diversas administraciones, no ha llegado a perfilar una estrategia clara para

establecer una red de espacios protegidos, representativa e integrada en el marco de una política territorial, donde la conservación activa alcance un lugar relevante. La integración de los espacios protegidos en su entorno, tanto a nivel ecológico como socioterritorial, es un reto de la política ambiental; sólo si se logra alcanzar este objetivo se estará en el camino de superar la vieja dicotomía entre la protección selectiva y aislada de unos pocos espacios y la ordenación integrada y global del conjunto del territorio. Con excesiva frecuencia los espacios protegidos son el reflejo de una impotencia: la de ordenar y explotar racionalmente el territorio.

Los espacios protegidos vienen a poner de manifiesto el limitado compromiso de nuestra sociedad con la conservación, entendida esta como la utilización racional y sostenible de los recursos de nuestro planeta. Incluso los parques nacionales, la figura de mayor rango proteccionista, tienen muchas dificultades para funcionar como instrumentos eficaces de conservación activa, como bien se puede comprobar en el parque nacional de las Tablas de Daimiel (Naredo y Gascó, 1990); también ante la fuerte presión turística corren el riesgo de transformarse en meros espacios recreativos (Richez, 1992).

Este panorama, ya de por sí bastante complejo, se ha venido a complicar aun más, positivamente en unos casos y no tanto en otros, con la aparición de nuevas figuras de protección en el marco de las legislaciones autonómicas (parques regionales, reservas parciales de caza, espacio natural de interés, enclave natural, área natural recreativa, reserva parcial, etc). Estas figuras de protección no siempre encajan en las seis categorías de gestión de espacios que establece la U.I.C.N.(1994).

Existe una auténtica batería de espacios protegidos, algo que es necesario conocer, tanto en el momento de abordar la planificación ambiental como al intentar poner en marcha cualquier programa de desarrollo rural. Los espacios protegidos, según tipología y normativa de protección, implican limitaciones en los derechos y en los aprovechamientos de las comunidades locales, algo que suele estar claramente explícito, mientras las medidas de dinamización y compensación socioeconómica suelen quedarse en el terreno de las buenas intenciones.

En una primera valoración del inventario de espacios naturales protegidos resaltan como aspectos más relevantes: proliferación de figuras de protección; limitada significación territorial de los parques nacionales; problemas de jerarquización en las figuras de protección; ausencia de homogeneidad de criterios en las diferentes comunidades autónomas; limitada coordinación con las políticas de ordenación del territorio. A ello hay que unir los fuertes contraste autonómicos en relación con los espacios declarados y la superficie protegida.

A finales de la década de los ochenta, diversos analistas consideraban que estaba bloqueado y cerrado el **ciclo conservacionista** en la delimitación

tación y gestión de los espacios protegidos (Martínez de Pisón; Arenillas, 1989). La Ley de Conservación de los Espacios Naturales de 1989 y las leyes de Espacios Naturales Protegidos de las diferentes comunidades autónomas han tratado, por cierto sin demasiado éxito, de desbloquear esta situación. El esfuerzo legislativo ha sido ciertamente importante, sin embargo los resultados obtenidos, aún cuando el tiempo transcurrido es corto, no parecen muy esperanzadores especialmente es el deseo de armonizar conservación y promoción (Valle Buenestado, B., 1995).

Hasta el momento presente, los espacios protegidos están teniendo muchas dificultades para funcionar como instrumentos eficaces de conservación activa; tampoco han actuado eficazmente como instrumentos dinamizadores de recursos socioeconómicos. En este sentido, la evaluación realizada sobre las Reservas de la Biosfera Españolas refleja su limitada capacidad para integrar la dimensión y los objetivos socioeconómicos, señalándose al respecto:

"Los agente sociales, y en algunos aspectos, hasta los propios gestores reconocen el limitado alcance de la intervención en el ámbito del desarrollo, al menos en la concepción más integral de este. A lo sumo las actuaciones se han dirigido a aspectos sectoriales (recreación, educación, ocupación local...)e incluso se ha puesto de relieve la escasez de instrumentos para abordarlas"

(UNESCO-MAB, Comité Español, 1995).

La innovación que podían representar en el terreno de la gestión, Tanto las Reservas de la Biosfera como otros espacios protegidos, no parece su punto fuerte. Tampoco han sido áreas pioneras en la integración de los objetivos medioambientales al desarrollo, así como para garantizar la plurifuncionalidad de los espacios.

3. LIMITADA OPERATIVIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL

La protección de la naturaleza debería entenderse como un proceso dinámico y continuo donde son necesarios no sólo de regímenes protectores, sino también una adecuada planificación y gestión territorial que haga posible compensar, en su caso, las limitaciones que la protección introduce, conservar los recursos naturales e impulsar nuevas fórmulas de desarrollo territorial sostenibles.

Para adecuar la gestión de los recursos naturales, y en especial de los espacios protegidos, a los principios de la Ley 4/ 1989, se crean a nivel estatal dos nuevos instrumentos de planificación ambiental: Las Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. A estos hay que añadir los derivados de las legislaciones autonómicas, caso de los Planes de Desarrollo Integral de la normativa andaluza o los Planes de Mejora de Castilla y León.

La planificación ambiental se configura como una cadena de instrumentos que tiene coherencia teórica en su conjunto (Castanyer, 1991). Así tenemos instrumentos de planificación ambiental en sentido estricto, los P.O.R.N., figuras de protección (parques, reservas, monumentos naturales, paisajes protegidos, etc), instrumentos de gestión (Planes Rectores de Uso y Gestión), e instrumentos de promoción y desarrollo económico como los Planes de Desarrollo Integral.

Los P.O.R.N. deben regular, tanto en términos generales como específicos, la gestión de los recursos naturales y constituir el instrumento básico y la cabecera de la planificación ambiental. Los P.R.U.G. establecen el desarrollo necesario, así como las relaciones entre las normas y la gestión administrativa de los espacios que ya tienen un estatuto de protección diferenciado. Las Zonas Periféricas de Protección y las Áreas de Influencia Socioeconómica se perfilan como ámbitos de enlace con el entorno territorial y socioeconómico. Los Planes de Desarrollo Integrado, allí donde se contemplan, deberían servir de puente con un desarrollo económico y social equilibrado.

Los P.O.R.N. se configuran en la ley como el instrumento básico y fundamental de la planificación de los recursos naturales y de los espacios protegidos. Tienen como principal finalidad el establecimiento de un marco de referencia, dentro del cual deben operar no sólo los instrumentos de planificación específica del espacio natural, sino también la ordenación urbanística y el desarrollo de las actividades sectoriales. Estos planes vienen a añadir un nuevo elemento de complejidad en el marco de los conflictos competenciales vinculados a la ordenación del territorio, especialmente cuando se utilizan, tal como ocurre con frecuencia, no como instrumentos de gestión unitaria del territorio sino para reforzar una vía de planificación sectorial.

En relación con los P.O.R.N., interesa resaltar el acento que, según la Ley 4/89, deberían poner en el conocimiento dinámico de los recursos naturales, ecosistemas y paisajes naturales, así como en la voluntad de establecer criterios de referencia que orienten la formulación y la gestión de las políticas sectoriales. En alguna medida, se persigue que la planificación ambiental funcione como instrumento coordinador, desde el territorio, de las restantes políticas sectoriales. Esta coordinación sólo será posible, a juzgar por la experiencia negativa de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, avanzando hacia una cierta unidad de gestión del espacio protegido y de su zona de influencia socioeconómica.

Los Planes Rectores de Uso y Gestión son, tal como su propio nombre indica, el instrumento de planificación que fija las normas generales de uso y gestión de los espacios protegidos. Estos planes deben respetar las determinaciones que emanan de los P.O.R.N. y se centran en regular los temas propios del funcionamiento del espacio natural, es decir, investiga-

ción, uso público y conservación, protección y mejora de los valores ambientales, descuidando con excesiva frecuencia las dimensiones socioeconómicas.

La Ley 2/ 1989 de la Comunidad Andaluza, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos, en una línea de conservación activa poco frecuente, contempla la presencia de instrumentos de planificación económica, orientados a equilibrar las posibles limitaciones que se puedan introducir en la explotación de ciertos recursos. Surgen así los Planes de Desarrollo Integrado y los Programas de Fomento.

Los Planes de Desarrollo Integrado afectan a los municipios incluidos en los parques naturales y su zona de influencia socioeconómica, teniendo por finalidad la dinamización de las estructuras socioeconómicas, salvaguardando la estabilidad medioambiental. También por la vía económica se quiere avanzar hacia una gestión unitaria de los parques naturales y de su zona de influencia. Las dificultades para la concertación, la escasez de recursos disponibles y la fragmentación de la gestión administrativa explican que la operatividad real de estos planes esté prácticamente inédita.

La evaluación del Plan de Acción de las Reservas de la Biosfera Españolas (Segura Castro, 1994), tras un década de gestión, aporta claridad sobre alguno de los aspectos que nos preocupan. Son, básicamente, nueve los objetivos que se evalúan: red internacional, ordenación, conservación in situ, investigación, seguimiento, planificación regional, participación local, educación y formación ambiental, e información. Pasamos a señalar aquellos puntos que tienen una relación más estrecha con la integración de la función socioeconómica y el desarrollo rural.

En relación con la red internacional, se aconseja ampliar las más pequeñas y abordar análisis y caracterización de los ecosistemas y de los usos de interés asociados a su mantenimiento y explotación. Sobre la ordenación se destaca como fundamental la coordinación de todas las administraciones que concurren en el territorio y una efectiva coordinación de actividades, en el marco de un instrumento adecuado para la planificación de todo el territorio. En lo concerniente a la conservación in situ, se considera buena la situación en relación con especies y ecosistemas naturales, mientras que la conservación de bienes y recursos culturales recibe escasa atención.

La investigación se ha orientado a la investigación básica y a la conservación y gestión de los recursos, con carencias en el conocimiento de la estructura y funcionamiento de los ecosistemas; poco frecuente es la investigación centrada en el desarrollo sostenible, educación ambiental y socioeconómica. El objetivo de seguimiento está escasamente desarrollado y muy especialmente en el medio socioeconómico. En lo referente a la planificación regional, se señala la estrecha conexión con la figura de pro-

tección, la conflictividad de los mecanismos de compensación por las restricciones de usos para los propietarios en el interior de las reservas, la prioridad dada al turismo en las gerencias de promoción y la pobre articulación de las reservas con el resto de los organismos de los que depende la planificación regional.

La participación local, canalizada en los órganos consultivos de los espacios protegidos (patronatos y juntas rectoras), no siempre tiene el dinamismo y la funcionalidad adecuada, recomendándose órganos que permitan una participación directa de la población local en la gestión, siendo esta una de las peticiones más frecuentes de los colectivos sociales, ya que la población residente se considera poco informada sobre los espacios protegidos y las reservas. En relación con la educación y la formación ambiental, aún existiendo equipamientos e instalaciones que permiten la interpretación y la educación, existen muy pocas acciones de formación y capacitación dirigidas a la población local no escolar y raramente se dispone de planes globales de educación ambiental.

Finalmente, con respecto a la información se señala como el grueso de los visitantes, están asociados a actividades lúdico-recreativas, considerándose necesario hacer más énfasis en transmitir a la sociedad los conocimientos que en las reservas de la biosfera se generan.

Otro aspecto fundamental en la gestión es el del uso público donde el turismo, con más de ocho millones de visitantes anuales, es uno de los mayores recursos para el desarrollo local y, al mismo tiempo, uno de los mayores problemas para la conservación. Las actividades relacionadas con la canalización y gestión de los flujos de visitantes constituyen, sin duda, una de las prioridades de la gestión. Las reservas suelen disponer de centros de recepción e información para los visitantes, generalmente de titularidad pública y gestión cooperativa, con problemas de presión masiva en fines de semana y ciertos periodos de vacaciones en las que tienen una localización próxima a grandes centros urbanos. Esta función recreativa de los espacios recreativos plantea la necesidad de controlar los flujos de visitantes y diversificar la oferta de uso público, algo que puede permitir la recuperación y conservación de bienes de interés cultural. Iniciativas novedosas como el programa cultural " Vive el Parque", en la reserva del Monteseny, pueden abrir nuevos caminos en el terreno de la gestión.

4. LOS DESENCUENTROS ENTRE LA POLÍTICA DE ESPACIOS PROTEGIDOS, Y EL DESARROLLO RURAL

Desde los años setenta se ha venido agudizando el enfrentamiento entre estrategias de protección y estrategias de turistización, por lo tanto no es extraño que no esté resultando nada fácil formalizar modelos de ordenación definidos por el equilibrio entre protección y promoción (Troitiño, 1995). En no pocos espacios de valor relevante, en situación con-

flictiva y con fuerte dinámica de cambio, las diversas administraciones se están mostrando incapaces o tienen muchas dificultades no sólo para hacer operativas medidas de conservación activa, sino también para aplicar una mínima disciplina urbanística. La situación es bastante crítica en algunos casos y en el entorno de algunos espacios protegidos, declarados o en vías de serlo, puede hablarse de un auténtico **caos en la gestión territorial**. Por lo general, la coordinación interadministrativa y la unidad de gestión brillan por su ausencia.

Los diversos instrumentos de planificación ambiental están siendo fuertemente cuestionados por la población local, y del análisis de algunas experiencias pueden extraerse unas primeras conclusiones:

Primera. Los instrumentos de planificación ambiental no están dejando indiferentes (P.O.R.N. , P.R.U.G., planes de uso público, etc)) tal como ocurría en el pasado, ya fuera por falta de información o por miedo, a la sociedad local. Las alegaciones, los escritos de protesta y la formación de coordinadoras, generalmente de oposición a la declaración de espacios protegidos, así lo testimonian.

Segunda. Existe una fuerte contestación local a las declaraciones y ampliaciones de espacios protegidos, en unos casos de forma frontal y radical, y en otros de carácter más parcial en relación con aspectos concretos de límites, zonificación, normativa, composición de patronatos y juntas rectoras, etc.

Tercera. Las alegaciones, tanto a los P.O.R.N. como a otros instrumentos de planificación y gestión, proceden de ámbitos muy diferentes y en ocasiones con intereses contrapuestos: ayuntamientos, vecinos, propietarios de grandes fincas, grupos ecologistas, sindicatos agrarios, asociaciones culturales, promotores de iniciativas turísticas, cazadores, empresas explotadoras de recursos naturales, mancomunidades de pastos, universidades, veraneantes, etc. Cada uno de estos colectivos piensa el territorio de forma diferente, queriéndolo **organizar** en función de sus particulares intereses, algo que raramente se tiene en cuenta en los planes de gestión.

Cuarta. En la mayor parte de los casos analizados, además de una fuerte oposición a la proliferación de limitaciones y prohibiciones, con frecuencia inútiles, se denuncia la ausencia de medidas positivas y se demanda una conservación activa. La mera función ecológica del medio rural está bastante lejos de ser asumida y compartida por los rurales.

Quinta. Se denuncia la falta de información y participación de la población local en el proceso de elaboración de los instrumentos de planificación ambiental, demandándose una mayor participación de la sociedad local en la gestión. Los procedimientos establecidos en la participación pública, similares a los del planeamiento urbanístico, se cumplen a nivel legal, sin embargo están resultando muy eficaces como mecanismo para lograr acuerdos, al confundirse la mera información con la participación.

Sexta. Se reclama a las administraciones responsables que concreten las ayudas, las medidas compensatorias, las indemnizaciones, las contraprestaciones, etc., así como también la formulación de planes de mejora que contemplen medidas concretas de desarrollo socioeconómico. En el fondo, no hay tanto una oposición frontal a los espacios protegidos como a su instrumentalización concreta, reflejándose también como la **cultura asistencial** ha calado profundamente en la sociedad rural.

Séptima. El sector agropecuario, ante las medidas y prohibiciones que le afectan, no comprende las limitaciones que, con cierta frecuencia, se establecen en los aprovechamientos tradicionales, cuando constituyen un pilar importante, aunque cada día menos, de la economía rural y, fundamentalmente, del equilibrio territorial. Algo que se ha puesto de manifiesto en la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural (Cork, 1996).

Octava. Existen miedos, en ocasiones infundados, frente a las posibles expropiaciones o la discrecionalidad en las actuaciones de la administración. Unas prácticas burocráticas y unas gestiones tecnocráticas y, con frecuencia, distanciadas de la sociedad local han contribuido a aumentar las retinencias de los rurales.

Novena. Los espacios protegidos se perciben en el medio rural, en buena parte de los casos, como un instrumento o mecanismo limitador de sus derechos y que puede dificultar el desarrollo socioeconómico, algo natural cuando las limitaciones suelen quedar bastante claras y no ocurre lo mismo en relación con las compensaciones y ayudas.

Los espacios protegidos, en suma, están siendo vistos y vividos como un obstáculo para el desarrollo y no va a resultar nada fácil, salvo que se produzcan cambios profundos en su concepción, proceso de declaración y, fundamentalmente, en los modelos de gestión, convencer a los habitantes del medio rural para que acepten que desarrollo y protección son términos compatibles. Una cosa son las declaraciones genéricas sobre la necesidad del desarrollo sostenible y otra, bien diferente, cuando las decisiones se territorializan; entonces de comprueba que no es nada fácil compatibilizar la protección y el desarrollo.

El fracaso de múltiples iniciativas de ordenación del territorio y de protección física pasiva, sea esta urbanística o medioambiental, además de poner de manifiesto las limitaciones jurídicas y las frecuentes incoherencias administrativas, debería servir también para extraer conclusiones que permitan mejorar el marco legal, los instrumentos de planificación y los órganos de gestión.

La planificación física, de regulación o de protección, debe conectarse estrechamente con los programas de desarrollo rural y convertirse en un instrumento que permita coordinar las intervenciones en el territorio. Sin instrumentos de coordinación será muy difícil afrontar la problemática medioambiental de espacios tan singulares como Doñana, Tablas de

Daimiel, Lagunas de Ruidera, Picos de Europa, Gredos, Guadarrama, Serranía de Cuenca, etc. Ello requiere introducir cambios profundos, tanto en la legislación como, muy especialmente, en los criterios formas de gestionar los espacios protegidos.

El turismo, una de las funciones en las que la Unión Europea basa el futuro del mundo rural, por su fuerte incidencia social, económica y ecológica, se ha convertido en un factor clave de la dinámica del territorio y no puede obviarse, como con frecuencia ocurre, en la delimitación y en la gestión de los espacios protegidos. Se han despertado expectativas de desarrollo turístico, inducidas desde las propias administraciones, que ahora es el momento de concretizar (Marchena et Al. 1992).

La protección, para ser operativa y eficaz, requiere de planteamientos activos que permitan que los espacios protegidos funcionen como instrumentos articuladores de modelos de desarrollo sostenibles en los territorios donde se localizan. Sin embargo, tal como hemos señalado, no está resultando nada fácil pasar de la protección pasiva a la conservación activa.

5. ESPACIOS PROTEGIDOS Y RETOS DE INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN DEL MEDIO RURAL.

El enfoque conservación- desarrollo trata de superar planteamientos preservacionistas a ultranza y busca estrategias socialmente viables para proteger la biodiversidad de nuestro planeta y mantener los procesos ecológicos esenciales para el equilibrio de la biosfera. Se está trabajando para evitar que la conservación se convierta en una especie de **museografía ecológica**, especialmente en países subdesarrollados (Troitiño, 1993).

Los administradores de los espacios protegidos deberían prestar más atención al desarrollo territorial. Sólo integrando a la población local, y contribuyendo a la resolución de sus problemas más urgentes, aseguramos, a largo plazo, la estabilidad de un espacio protegido. La participación de la población local en la gestión es una de las premisas fundamentales de la innovación en la conservación activa. Igualmente lo es el desarrollo de actividades productivas estables y la plena integración del espacio protegido en la nueva dinámica del territorio circundante. Por tanto, que integrar los espacios protegidos en los nuevos planteamientos del desarrollo rural donde aspectos como enfoque integrado, diversificación, sostenibilidad, subsidiaridad, programación, desburocratización, financiación y gestión ganan fuerza.

En los espacios protegidos existen diversos tipos de recursos (naturales, agrarios, histórico-culturales, turísticos, paisajísticos, etnológicos, etc), todos ellos pueden ser dinamizados en el marco de un programa de desarrollo rural integrado, al ofrecer posibilidades de signo diverso según su papel dentro del sistema territorial (Troitiño, 1989). En este sentido, la funcionalidad turística de los espacios protegidos ha conocido una fuerte expansión en los últimos años y está dando lugar a nuevas formas de turis-

mo, ecológico o ambiental, que se pueden convertir, si están adecuadamente encauzadas, en un importante pilar de las economías locales.

Los espacios naturales protegidos son, sin duda, un activo fundamental dentro de cualquier programa o estrategia de desarrollo, más cuando en las sociedades industrializadas estos territorios son cada día más escasos y socialmente más demandados. En estos espacios las medidas de protección, conservación, regulación y promoción deben servir para garantizar un desarrollo que preserve los equilibrios ecológicos, económicos y sociales. Este planteamiento no significa olvidar que puedan tener, según su naturaleza, características y localización, funciones diversas y constituirse en elementos estables de la gestión del territorio.

La utilización recreativa o turística de los espacios protegidos genera nuevos tipos de aprovechamientos (camping, complejos hoteleros, urbanizaciones, unidades de interpretación, ecomuseos, etc) y también nuevos conflictos ambientales (vertidos, ruidos, infraestructuras, carga turística excesiva, etc) que es necesario tener muy presentes. El reto está en definir, con precisión, el donde y el como deben integrarse estos nuevos aprovechamientos, para que propicien el desarrollo de la sociedad local y no alteren los equilibrios medioambientales básicos. El medio rural desempeña funciones muy diferentes a las del pasado, ello requiere esfuerzos de coordinación en la ordenación y también en la gestión. La plena integración del espacio protegido en su entorno territorial, así como la adecuada ordenación de este territorio para la función recreativa, pueden ayudar a resolver parte de los problemas que derivan de una sobrecarga turística.

La precaria situación de muchos espacios teóricamente protegidos y la preeminencia de gestiones poco activas, aún cuando a nivel legislativo se acepten planteamientos de equilibrio entre conservación y desarrollo, obligan a abordar con cautela la utilización de los espacios protegidos en la movilización de recursos para el desarrollo rural, especialmente en su versión de turismo rural (Marchena, 1995). En los últimos años se han producido algunos avances legislativos y también, aunque en menor medida, a nivel de la gestión del uso público, sin embargo el camino por recorrer es aún bastante largo.

Las funciones reclamables a un espacio protegido bien podrían esquematizarse en las siguientes: protección dinámica de los recursos naturales; dinamización de las actividades económicas compatibles con la calidad medioambiental; mantenimiento de las infraestructuras territoriales y de asentamiento; conservación de los recursos histórico-culturales; funciones orientadas; promoción turística; educación e investigación ambiental; innovación en el campo de la gestión. La zonificación debería estar orientada a compatibilizar las diversas funciones y a posibilitar que el espacio protegido sea un instrumento de política activa, de valorización y de dinamización de los recursos endógenos del territorio.

Realizar una integración territorial del espacio protegido quiere decir alcanzar un equilibrio dinámico entre las posturas de la conservación medioambiental y las de valorización social. A la mencionada integración territorial debe corresponder la articulación de intervenciones de carácter socioeconómico en base a los recursos y necesidades locales. La zonificación se convierte, por las condicionantes que puede introducir de cara a la gestión, en una compleja operación de integración diversos factores: los que determinan la creación del parque, los preexistentes en el gobierno del territorio, las demandas locales, la elaboración de proyectos de futuro y la fijación de los instrumentos y de los medios de gestión.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA DE EQUILIBRIO ENTRE CONSERVACIÓN Y PROMOCIÓN.

Existe una necesidad urgente de pasar de políticas de protección pasiva a otras de protección activa, posibilitando superar la disociación, cuando no el enfrentamiento radical, entre protección y desarrollo, gestores de los parques y sociedad local, etc. La superación de planteamientos aislacionistas o museísticos en las políticas de conservación requiere el establecimiento de sólidos puentes de comunicación entre las políticas de ordenación del territorio, la planificación ambiental y el desarrollo rural; los tendidos hasta ahora carecen de la solidez suficiente y raramente abordan el tema de las interdependencias.

Las acciones de desarrollo deben contemplarse en términos socioterritoriales. En este contexto, la dimensión medioambiental es, sin duda, uno de los pilares fundamentales de las nuevas estrategias de desarrollo rural. En función de ello es necesario sacar partido de las posibilidades que el marco legal, comunitario, estatal y autonómico, ofrece e impregna los diversos instrumentos de planificación y gestión medioambiental de los principios del desarrollo local. La alianza entre planificación ambiental y desarrollo local resulta altamente beneficiosa para llevar el desarrollo sostenible al terreno de la práctica.

La planificación ambiental parecía abrir un campo prometedor, en el terreno la protección, la infraestructura y el equipamiento medioambiental, sin embargo, ante las limitaciones presupuestarias y la pobre innovación en la gestión, sus resultados están siendo muy pobres. Los Planes de Desarrollo Integral o los Planes de Mejora son una vía escasamente ensayada, cuando podrían servir para avanzar en la configuración de una nueva cultura del desarrollo rural. Tampoco la proyectos LEADER han recorrido mucho camino en la búsqueda de vías de encuentro entre conservación y desarrollo, su papel innovador en términos medioambientales ha sido bastante limitado; esperemos que los PRODER no desaprovechen esta nueva oportunidad.

Una política de espacios protegidos escalonada y jerarquizada de protección de los recursos naturales y culturales, de conservación de recursos

agrarios y de regulación de nuevos usos y actividades, diseñada en función de valores, dinámicas, problemáticas y niveles de humanización de las diferentes unidades territoriales, podría propiciar la puesta en marcha de programas de desarrollo rural. En este contexto el espacio protegido debería funcionar como un instrumento dinamizador de recursos y de innovación en la gestión territorial. Una política de protección de la naturaleza, especialmente en áreas rurales frágiles a nivel social o ambiental, requiere integrarse en una estrategia de desarrollo territorial equilibrado donde la sociedad local tenga un importante protagonismo.

En suma, hay que integrar las medidas de protección y de regulación en el marco de programas de acción que contemplen las dimensiones medioambientales y socioeconómicas del desarrollo. La declaración y la gestión de los espacios protegidos nunca debería plantearse contra o frente a la población rural, hacerlo así es un auténtico disparate y todo un contrasentido. Hay que hacer un esfuerzo considerable para integrar a este colectivo en el proceso de declaración y luego en la gestión de los espacios protegidos, sólo así se podrá encontrar nuevos equilibrios. No hacerlo o pretender gestionar el espacio protegido como una **isla** conduce al enfrentamiento con la población local y a poner en grave riesgo la propia supervivencia del patrimonio que se pretende conservar.

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV(1998): *Paisaje y Medio Ambiente*. Fundación Duques de Soria/ Universidad de Valladolid. Valladolid.
- CASTANYER, J.(1991):*La planificación de espacios protegidos: un mandato legal*. En Castroviejo, M.(Ed.): Prácticas para la planificación de espacios naturales. Madrid. M.A.P.A., pp 16-38.
- Comité Español UNESCO- MAB (1995): *Red Española de Reservas de la Biosfera: Instrumentos de Planificación y Gestión*. Apuntes sobre Economía Local. MOPTMA, Consejo Insular de Menorca, Gobierno Vasco. Madrid.
- CRUZ VILLALÓN, J.(1996): *Desarrollo y conservación en el entorno de Doñana*. En A.A.V.V.: *Desarrollo Local y Medio Ambiente*. La Iniciativa Comunitaria LEADER(Coord: Valcárcel- Resalt, G.; Troitiño, M.A.; Esteban, L.). Excma Diputación Provincial de Cuenca. Cuenca. Págs 137-149).
- DECLARACIÓN DE CORK(1996): Un medio rural vivo. Info Ager. Boletín del Centro Aragonés de Información Rural Europea, 21.
- GARCIA FERNÁNDEZ, J.(1994): *Los problemas del medio ambiente y la ordenación del territorio*. Universidad de Valladolid- Fundación Duques de Soria. Valladolid, pp 7-31.
- GÓMEZ-LIMÓN ;J.; DE LUCIO FERNÁNDEZ, J.; MÚGICA DE LA GUERRA, M. (2000): *Los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español en el*

- umbral del siglo XXI*. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid.
- GOMEZ MENDOZA, J. ET AL.(1994): *Gestión territorial y ambiental de un parque metropolitano: el parque regional de la Cuenca Alta del Manzanares(Madrid)*. En VII Coloquio de Geografía Agraria. A.G.E. Cordoba, pp 384-398.
- LEYNAUD, E.(1985): *Les pacs nationaux territoire des autre..* Rev. L'Éspace Geographique, 2,pp 127-138.
- MARCHENA, M.(COORD)(1992): *Ocio y turismo en los parques naturales andaluces*. Junta de Andalucía. Sevilla.
- MARCHENA, M.(1995): *Ideas para la regulación del ocio en los espacios naturales protegidos*. En : Propiedad, actividad agraria y medio ambiente en España y América Latina. VII Coloquio de Geografía Rural. A.G.E.- Universidad de Córdoba. Págs 83- 107.
- MARTINEZ DE PISÓN, E.; ARENILLAS, M.(1989): *Inventario y clasificación de los espacios naturales españoles*. En A.A.V.V.: *Supervivencia de los espacios naturales*. Madrid. Casa de Velázquez- M.A.P.A., pp 127-138.
- MAX NEEF, M.(1994): *Desarrollo a escala humana*. Barcelona. Icaria.
- NAREDO, J.M.; GASCÓ, J.(1990): *Enjuiciamiento económico de la gestión de los humedales. El caso de las Tablas de Daimiel*. Estudios Regionales, 26, pp 71-110.
- OJEDA, J.; DEL MORAL, L.(1994): *Políticas agroambientales comunitarias, políticas territoriales regionales y geografía*. En VII Coloquio de Geografía Agraria. Córdoba. A.G.E., pp 247-253.
- RICHEZ, G.(1992): *Parc nationaux et tourisme en Europe*. París. L'Harmatan.
- SEGURA CASTRO, P.(1995): *Panorama de la Red Española de Reservas de la Biosfera*. Comité Español del Programa MAB de la UNESCO. Madrid.
- TROITIÑO VINUESA, M.A.(1989): *Espacios naturales y recursos socioeconómicos en áreas de montaña*. En A.A.V.V.: *Supervivencia de los espacios naturales*. Casa de Velázquez- M.A.P.A. Madrid., pp 279-292.
- TROITIÑO VINUESA, M.A.(1993): *Espacios protegidos y dinamización de recursos*. En A.A.V.V.: *Desarrollo local, turismo y medio ambiente*.(Coord: Valcárcel- Resalt, G.; Troitiño, M.A.; Esteban,L.). Diputación provincial de Cuenca, pp 83- 103.
- TROITIÑO VINUESA, M.A.(1995): *Espacios Naturales Protegidos y Desarrollo Rural: Una relación Territorial Conflictiva*. Boletín de la A.G.E. 20, págs 23 -37.
- TROITIÑO VINUESA, M.A.(1997): *Espacios Protegidos y Desarrollo Rural: Un reto de innovación en la gestión territorial*. En: 2ª Jornadas sobre Desarrollo Rural y Medio Ambiente. FOREN/CC.OO. Castilla y León. Valladolid. Págs 237-257.

- TROITIÑO VINUESA, M.A.(1998): *La Sierra de Gredos: Dinámica Socioterritorial y Parque Regional*. Observatorio Medioambiental, 1, pp. 141-170. Universidad Complutense de Madrid.
- UICN(1994): *Parques para la Vida. Plan de Acción para las Áreas Protegidas de Europa*. ICONA. Madrid.
- VALLE BUENESTADO, B.(1995): *Propiedad y actividad agraria en espacios naturales protegidos*. En: *Propiedad, Actividad Agraria y Medio Ambiente en España y América Latina*. VII. Coloquio de Geografía Rural. A.G.E.- Universidad de Córdoba. Págs 109-145.
- VALLE BUENESTADO, B. (COORD. 1999): *Geografía y Espacios Protegidos*. AGE/ Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. Murcia.