



Preámbulo

Capítulo

1



Monumento Natural El Tornillo del Torcal (Antequera, Málaga)



Tendencias globales en las políticas de espacios protegidos

En la última década se ha producido un desarrollo extraordinario (en superficie y normativa legal) de los espacios protegidos. Por ello, nos parece necesario recapacitar sobre la gestión actual de los espacios naturales, y del medio ambiente en general.

De hecho, diversos autores están poniendo ya en duda las posibilidades ilimitadas de la política de gestión de espacios protegidos¹. En este sentido, en la *Conferencia General de Gestión Autonómica del Medio Ambiente* (1994), ya se señaló por ejemplo cómo la planificación de los recursos naturales no puede estar limitada espacial ni temporalmente a determinados enclaves.

Pero antes de nada, para entender dónde estamos, sería necesario comprender de dónde venimos, o la génesis de la política de Espacios Protegidos (EE.PP.).

Si durante el siglo XIX una de las banderas de la sociedad fue la preocupación por

la salud pública o la sanidad pública, desde mediados del siglo XX este testigo ha sido recogido por la preocupación por el medio ambiente público. Así, en poco más de 50 años hemos pasado de la preocupación por desecar esos baldíos y focos de infección que suponían las zonas húmedas (recordemos la denominada Ley Cambó), a una red mundial de zonas húmedas protegidas (Convenio RAMSAR).

Este cambio (que más que cambio nos atreveríamos a calificar de *evolución lógica*), tiene sus raíces en buena medida en el aumento del nivel de vida de la población de los países occidentales, y una correlativa disminución de las zonas naturales. Así la Ley 2/1995 de Montes de La Rioja en su Exposición de Motivos señala: "*Las sociedades más evolucionadas, vienen desde hace ya tiempo mostrando una mayor preocupación por el entorno que les rodea*". O la propia Ley estatal 4/1989: "*En las sociedades altamente industrializadas de nuestro tiempo se ha extendido, desde hace ya algunos años, la preocupación de los ciudadanos y de los poderes públicos por los problemas relativos a la conservación de la naturaleza*". En este mismo sentido la misma ley señala que

¹(PARRA, 1989; DAMBORENEA, 1990; DELIBES DE CASTRO, 1994a; DELIBES DE CASTRO, 1994b)

"...la política de conservación de la naturaleza es uno de los grandes cometidos públicos de nuestra época".

Este cambio o evolución puede ser uno de los ejes que explica el giro que en poco más de cuatro ó cinco décadas ha dado la sociedad en cuanto a la percepción de los entornos menos humanizados o más "silvestres". Así, numerosos espacios considerados antaño baldíos e insalubres, son hoy en día espacios considerados de importancia mundial y protegidos legalmente. Un buen ejemplo de ello lo constituye la Reserva de la Biosfera de Doñana y su entorno, donde el término *baldío* se ha empleado hasta hace 25 años, y que aún permanece recogido en la toponimia local².

Es necesario tomar en consideración esta visión distanciada y crítica de la génesis de la política de Espacios Protegidos, ya que la política conservacionista exige o es consecuencia de un cambio en la percepción del entorno por parte de la sociedad (o al menos por parte del sector más ilustrado de la sociedad). En este sentido, el giro desde "terreno inculto" a "espacio natural y virgen", explica en buena parte (como veremos más adelante), una política de conservación que durante mucho tiempo ha estado basada en la preservación de espacios aislados, y que con una visión de fin de milenio ha sido frecuentemente criticada.

Lógicamente en este cambio de consideración de los espacios naturales flota un indudable axioma (al menos en los países occidentales), y es que los espacios naturales comienzan a ser apreciados, en la medida en que empiezan a ser escasos. Así coincidimos con Ley 5/1995 de Protección de

Animales de La Rioja que señala: "El impacto que el desarrollo industrial de los países más avanzados económicamente ha tenido sobre el Medio Ambiente, ha despertado el interés de sus sociedades por éste, por los problemas que plantea la explotación intensiva de los recursos naturales y las secuelas que acarrea, como son la desaparición o peligro de extinción de múltiples especies vegetales y animales que conviven con nosotros". Igualmente podríamos citar los preámbulos de normativas andaluzas (como la forestal), o incluso los de leyes sectoriales estatales relacionadas con el medio natural, como la Ley de Costas.

Por tanto, este cambio en la percepción del territorio y del entorno urbano, se inicia a medida que los espacios libres de las actividades productivas se enrarecen hasta convertirse en "islas" dentro de un espacio transformado. Es decir, el territorio no explotado deja de ser matriz en la que se engloban parcelas sometidas a explotación, para convertirse en reductos poco alterados inmersos en un fondo muy intervenido.

Ya a finales del siglo XIX los ilustrados³ empiezan a percibir las áreas montañosas no como un terreno salvaje a colonizar, sino como una belleza natural. Aunque la apreciación paisajística no es algo fijo, sino que varía con las posibilidades técnicas, el grado de vulnerabilidad y el desarrollo cultural de las poblaciones. Así, aún en esta época, las zonas de montaña y nieve eran símbolo del horror, ya que simbolizaban los lobos, la incomunicación, el frío y la congelación, en definitiva, hostilidad hacia la vida humana.

Un ejemplo sería la descripción que hace un clásico del género fantástico (H. P.

²(SOUSA & GARCÍA MURILLO, 1998)

³(URTEAGA, 1987; CALLEJA JIMÉNEZ, 1992)





Lovercraft), de principios del siglo XX, de una zona montañosa, que hoy sería Parque Nacional de haber existido:

"A medida que el viajero va acercándose a las montañas, repara más en sus frondosas vertientes que en sus cumbres coronadas por altas piedras. Las vertientes de aquellas montañas son tan escarpadas y sombrías que uno desearía que se mantuviesen a distancia, pero tiene que seguir adelante pues no hay camino que permita eludir las" (de "El horror de Dunwicht", 1925).

En fechas más recientes otros autores describían así el entorno de Doñana: *"...en aquella inmensa soledad deprimente, sólo perturbada por el zumbido de la espesa nube de mosquitos, posibles portadores de paludismo, que nos envolvía a caballos y jinetes"...*⁴

Poco a poco esta concepción de la naturaleza "salvaje o indómita" como algo hostil, empieza a ser sustituida o matizada por otros valores de la naturaleza como lo estético o lo pintoresco.

En el fondo de esa polaridad: medio natural, agreste, versus medio humanizado, acogedor, subyace un cambio profundo en la valoración que la propia sociedad hace de sí misma, y que por extensión puede aplicarse al propio sujeto⁵. Una sociedad sometida a los avatares de los fenómenos naturales, sin capacidad para preverlos y defenderse de ellos (peste, sequías, inundaciones, terremotos, vulcanismo), tiende a asignar a lo natural la categoría de valor superior, independiente e inescrutable al que hay que plejarse y del que debe defenderse con los escasos medios que se posea, creando un

espacio a la medida del hombre a salvo de las adversidades, fuera de la naturaleza. Ésta se percibe como fuente de indeterminación, de peligros, por ello se la quiere poco y lejos.

En el extremo opuesto se situaría una sociedad confiada en sus capacidades de transformación del medio, que se sabe capaz de aprovechar los recursos que le ofrece la naturaleza, ésta ha dejado de ser fuente de problemas para convertirse en ofertadora de posibilidades y riqueza.

A medida que esta nueva visión empieza a calar en la sociedad (o al menos en la sociedad dirigente), comienza a reflejarse en la declaración de algunos espacios protegidos. Pionero en este sentido fue la declaración del primer Parque Nacional del mundo (Yellowstone), fruto de una excursión de algunos parlamentarios americanos. Ante el descubrimiento de este espacio decidieron que era necesario conservar ese lugar como ejemplo de la Norteamérica salvaje, o como se señala en la propia ley de declaración, como ejemplo de *"Last frontier"* ("Última Frontera").

Esta visión difiere en buena medida de la actual. Ya que se trata de una visión de carácter naturalista o de paseo, y con una influencia conservacionista pero derivada de una concepción museística de la conservación en auge en la época. Nótese al respecto como ejemplo de ello, que el desarrollo de los Parques Zoológicos en los países occidentales es anterior al desarrollo de una política de espacios protegidos.

El punto de partida que supuso la declaración como Parque Nacional de

⁴(DE LA LAMA, 1951)

⁵(SANCHO ROYO, 1974)

⁶(AZCÁRATE & ABOAL, 1996)

Yellowstone en U.S.A. (1872), fue retomado después por varios países europeos. Así por ejemplo en Italia se crearon cuatro Parques Nacionales entre 1922 y 1935. En el caso español las primeras declaraciones datan de 1922 (Covadonga y Ordesa), coincidiendo con el modelo americano en el peso que se da a la belleza natural y al pintoresquismo. La influencia de este modelo americano (o estadounidense para ser más correctos), parece suficientemente contrastada. Así algunos autores⁶, establecen dos épocas en la protección de espacios naturales en España: una primera monopolizada por la figura de Parque Nacional que "seguía el modelo americano", y otra segunda época posterior al establecimiento del estado de las autonomías, y donde el protagonismo recae en un cúmulo de nuevas figuras.

Sin embargo el modelo español (y por extensión lógica el modelo europeo), difiere del modelo americano por las claras diferencias territoriales. En efecto los EE.UU. suponen un territorio 18,5 veces más grande que España. Así como la diferente presión ejercida ancestralmente por el hombre en la cuenca mediterránea y en el continente americano, hace que los espacios vírgenes o bien conservados estén reducidos en los países europeos a determinados enclaves de montaña, a algunas zonas húmedas, y no a grandes espacios abiertos y poco antropizados como en el caso americano.

Sin embargo existe un importante punto de contacto entre ambas tipologías, y son las razones de conservación; basadas fundamentalmente en la belleza paisajística o natural (sensu lato), y en buena medida en el pintoresquismo de estos espacios. Descartando otros valores (hoy ampliamente

aceptados) como la biodiversidad, los bancos genéticos, las especies amenazadas y el interés científico.

Los primeros espacios protegidos (los Parques Nacionales) respondían a una visión romántica de la naturaleza, muy alejada de los principios actualmente en vigor.

Este panorama continuó en la mayoría de los países occidentales hasta el primer tercio de siglo. Posteriormente la política conservacionista sufre un parón generalizado como consecuencia de una situación económica más precaria fruto de la Gran Depresión y las consecuencias derivadas⁷ de las Guerras Mundiales y de la Guerra Civil en España.

La situación económica (especialmente grave en el caso español, dada su situación de desarrollo autárquico), llevó a la explotación de recursos antes no utilizados por la falta de rentabilidad. Al menos una parte del deterioro de los sistemas naturales españoles en la actualidad, tiene su origen en esta época (especialmente en cuanto a procesos erosivos en media montaña). En este sentido se señala que el 75 % de los humedales de Europa y de la mayoría de los países desarrollados han sido destruidos⁷. Un caso paradigmático fue la desaparición de una de las más importantes zonas húmedas de Andalucía: la Laguna de la Janda (*Jornadas sobre la Restauración de la Laguna de la Janda*). Otro buen ejemplo de ello lo constituyeron las actividades forestales para la obtención de pasta de papel en Abalarío-Cabezudos (hoy Reserva de la Biosfera) por parte del Estado⁸, con una logística similar a la explotación de recursos en las colonias.

⁷(GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, 1992)

⁸(OJEDA, 1987; ESPINA & ESTÉVEZ, 1993)





Tras la posguerra europea y española, y la bonanza económica en Europa en los años 60, se crea de nuevo una coyuntura que permite el impulso de las actitudes más proteccionistas. Así empieza a aparecer desde el ámbito científico una preocupación por conservar no sólo algunos espacios sino incluso determinadas especies más emblemáticas. José Antonio Valverde defiende una inteligente hipótesis que ayudaría a explicar la situación actual:

"Los reporteros de guerra, en afortunado *paro técnico* al finalizar la contienda, encauzan su actividad hacia la exploración de paisajes ignotos y sorprendentes, nace el documental divulgador que se emite en las televisiones y adoctrina a las multitudes; con el tiempo estas masas ilustradas y los medios informativos que las soportan, constituirán un potente motor de cambio que terminará por modificar actitudes y comportamientos políticos y sociales".

España, por su peculiar posición histórica y geográfica en el continente europeo, gozó con anterioridad a estas fechas que comentamos del carácter de país pintoresco, "diferente". Si Italia y Grecia eran lugares de obligada visita por su cultura, España lo era por su naturaleza y por sus gentes, y cuando decimos España estamos diciendo en gran medida Andalucía.

Los viejos viajeros románticos⁹, ansiosos de emociones fuertes, pero no demasiado, nos visitan regularmente, reflejando sus impresiones en libros de viajes de enorme éxito en sus países de origen. En este sentido, Andalucía destaca con mucho entre otras regiones de España, presentándose como paradigma de lo español, tanto por sus pai-

sajes agrestes (Sierra Morena, Sierras Béticas), como por sus tipos (el bandolero, el torero, la maja, etc.). La presencia de Gibraltar y el creciente comercio inglés, afincado en Málaga y Cádiz, contribuirían no poco a crear esa imagen de país agreste y con grandes extensiones sin explotar.

Indudablemente en esta visión (¿o mito?) de la "*España Agreste*" o "*Inexplorada*"¹⁰, han tenido su peso otros autores como Brennan en las Alpujarras, o los viajes botánicos por el sur de España de finales del siglo XIX y principios del XX (Boissier, Barbey...).

Con el afianzamiento político y económico se crea nuevamente una conciencia conservacionista en España y buena parte de países Europeos. Si en épocas anteriores el impulso de conservación provenía de determinados círculos ilustrados, ahora proviene sobre todo de círculos científicos (algunos de los cuales terminarían con el tiempo siendo los núcleos embrionarios de futuros colectivos ecologistas como por ejemplo la Sociedad Española de Ornitología (SEO)).

En este período la principal preocupación en la protección ya no se sitúa en la conservación de determinadas bellezas naturales o paisajes pintorescos, sino en la conservación de determinados grupos de especies más conspicuas y emblemáticas. Esta fase tiene su eje en la preocupación por salvar las poblaciones de mamíferos (carnívoros, sobre todo) y avifauna que estaban muy mermadas y reducidas a determinados enclaves y poblaciones, como consecuencia de la transformación agrícola y forestal de los espacios rurales.

⁹(GÓMEZ MENDOZA *et al.*, 1988)

¹⁰(CHAPMAN & BUCK, 1910)

Todavía está lejos la aparición del concepto de biodiversidad, pero ya se ha producido un importante cambio al empezar a hablar de especies silvestres o amenazadas en vez de "alimañas".

Posteriormente, en este proceso histórico, se desarrollaría la Ley 15/1975, la Constitución Española de 1978, la Ley 4/1989, y tanto el ecologismo como la gestión conservacionista se instalaron en diversos ámbitos de la sociedad.

Más reciente se ha producido un cambio de matiz en el conservacionismo contemporáneo. El viejo paradigma de la conservación era *preservar los espacios naturales*; en cambio el nuevo paradigma de la conservación es *mantener la integridad de los procesos y establecer un modelo de gestión de los recursos naturales*¹¹. Por tanto, se trata de introducir un ligero matiz en el sentido de respetar los procesos, en vez de *conservar* los espacios. Aunque este matiz pueda parecer irrelevante por tratarse de diferencias casi limitadas al campo semántico, pasar de hablar de *alimaña a especie protegida* para referirnos a los mismos lobos no es un ejercicio puramente estilístico, sino que refleja un estado social frente a un problema. En el caso de los espacios naturales protegidos, seguimos refiriéndonos con mucha frecuencia a ello como *Conservación*...

En la actualidad se cambia el espacio concreto como objeto de protección por el sistema de relaciones que asegura la permanencia de los procesos y la generación de recursos naturales.

Una vez vista someramente cual ha sido la evolución de la protección de los

espacios naturales, podemos plantearnos en qué punto del proceso estamos ahora, hacia dónde camina el futuro de la conservación.



La situación actual en España y Andalucía

La actual Constitución Española ha supuesto un importante punto de inflexión en todos los sentidos, los poderes públicos han asumido valores presentes en la comunidad científica y también en la sociedad sin tener que armonizarlos con legislaciones anteriores, ahora periclitadas.

De esta forma, la Ley 4/1989 de Conservación de Espacios Naturales y Flora y Fauna Silvestres señala entre los principios inspiradores de la ley (art.2.1.a): "*El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos*". Por tanto una conservación exclusivamente de especies y/o espacios es claramente insuficiente incluso para una ley que tiene ya más de doce años de antigüedad.

En este mismo sentido nos parece especialmente acertado lo que señala la legislación andaluza de espacios protegidos (Ley 2/1989), en la Exposición de Motivos: "*la idea de conservación debe entenderse en sentido amplio, por lo que inherente a la misma, tiene que ir aparejado el fomento de la riqueza económica...*". Por tanto como señala la propia ley, no se trata de conservar o mantener determinados sistemas o especies naturales en un gueto ajeno y contra la realidad social, sino de implicar a ésta e incluso a los agentes económicos.

¹¹(STEWART *et al.*, 1992)





En Andalucía la conservación de la naturaleza no se entiende como un uso excluyente del territorio, al contrario, se la hace obligadamente compatible con otros usos de interés social y productivo.

Esta idea, confiamos que haya impregnado el contenido y la filosofía del presente estudio.

Sería importante que no se apostara (en el caso de los Monumentos Naturales en particular, y de la conservación en general), por una política de conservación a espaldas de la trama social, y dictada desde el organismo ambiental hacia los niveles administrativos locales.

Más bien se trataría de implicar a las fuerzas sociales (especialmente a las locales), en la política conservacionista, de modo que desde la administración local, y desde otras instancias no sólo se apoye, sino que se asuma una cuota de responsabilidad en la protección de los recursos naturales (obviamente siempre bajo la supervisión de la administración ambiental autonómica).

En este sentido, no se puede soslayar que este tipo de política puede suponer puntualmente un coste ambiental. En el sentido de que en aquellos casos en que exista una fuerte oposición o indiferencia de los administradores y propietarios de los terrenos a esta política, la administración medioambiental se podría ver obligada a elegir entre hacer una cierta dejación de actuaciones en este aspecto en concreto, o asumir los costes sociales, políticos y económicos inherentes a imponer un determinado modelo territorial a los administrados en contra de sus deseos. Como desgraciadamente se ha demostrado, también, en nuestra realidad andaluza, el

plantear una política de conservación frente a la animadversión de la población y administración local puede convertirse en una batalla permanente y sin futuro.

Por otro lado no podemos dejar de constatar que la protección de los espacios y recursos naturales no puede ser competencia exclusiva de la administración ambiental, es más, estamos convencidos de que la política de conservación de la naturaleza, por sus implicaciones sociales, políticas y económicas, debe encuadrarse en un modelo superior de planeamiento del territorio.

En cualquier caso, como señalaban ya hace tiempo otros autores¹², la necesidad de una Ley General de Medio Ambiente, o su ausencia, se deja notar en la falta de cohesión de toda la normativa autonómica y nacional en materia de medio ambiente. Este problema es reconocido incluso en la propia legislación de algunas Comunidades Autónomas como Galicia. Así en su Ley 1/1995 señala "... y la inexistencia de una ley básica general estatal de medio ambiente, unidas a una creciente preocupación social sobre la materia, hacen adecuada la promulgación de una norma adicional de protección autonómica... dé una mínima coherencia a la regulación sectorial existente a fin de facilitar su aplicación y efectividad...".

No debería olvidarse que los recursos naturales como el agua, la calidad del aire, el paisaje, la biodiversidad, etc., se generan en sistemas complejos que superan con mucho el concepto de espacio protegido, por extensos que éstos sean, y que es la totalidad el objeto de atención y no algunas de sus partes (con independencia de los valores que presenta). Parece interesante, por consiguiente, que la política de espacios protegidos se entienda como una primera fase

¹²(C.I.D.N., 1987; MARRACO ESPINOS, 1989)

necesaria pero no suficiente, de otra más global e integrada que afecte a todo el territorio.

Todo ello nos traduce las dificultades que tiene la política de gestión de áreas protegidas. Dificultades que no son sino un fiel reflejo de sus limitaciones.

La política de espacios protegidos es un instrumento de la conservación de la naturaleza, no una meta.

De igual modo, lo anterior no es obstáculo para que un elemento más de la política ambiental lo constituya el estudio y la conservación del acervo común de especies, a través de bancos de germoplasma, Catálogo de Especies Protegidas o Planes de Recuperación de Especies Amenazadas, pero sólo como un elemento más para apuntalar el edificio de la gestión del territorio y los espacios naturales, no como el objetivo final de toda una política.

Tal vez podamos utilizar los espacios naturales protegidos como un instrumento útil en la gestión del Medio Ambiente, pero sin olvidar nunca que los árboles aislados, por muy bien conservados que estén, no constituyen el bosque.

