

# LA REVITALIZACIÓN DEL ESPACIO RURAL ANDALUZ EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL. ALGUNAS REFLEXIONES

M<sup>a</sup> José Prados Velasco

*Universidad de Sevilla*

## Introducción

Asistimos a un fin de milenio marcado por la revitalización del espacio rural europeo. Esta revitalización, mas que perseguir un crecimiento armonizado de las actividades productivas vinculadas tradicionalmente a este medio, realiza una apuesta decidida por el reconocimiento del valor ambiental de las áreas rurales. Ello se traduce en una inflexión de las regulaciones establecidas por la Política Agraria Comunitaria hasta bien entrada la década de los ochenta, dirigidas a lograr la reestructuración del sector primario; e incluso en un segundo término, de aquellas enfocadas hacia la diversificación productiva de las áreas rurales que se enmarcan en programas de desarrollo regional de objetivos y contenidos más amplios. En este contexto la revalorización del medio natural se entiende como una etapa avanzada en la secuencia lógica de hechos que acontecen en el medio rural europeo.

Las nuevas situaciones que pueden ser identificadas no responden únicamente a las medidas políticas arbitradas en el seno de la Unión Europea, sino que son resultado de un replanteamiento más amplio del significado de las áreas rurales para las sociedades occidentales. Las tendencias demográficas de la población, la crisis de los modos de vida urbanos, los cambios en las actividades productivas y sus repercusiones espaciales ... se encuentran también en el trasfondo de los procesos de cambio que viven las áreas rurales. La reversión del comportamiento migratorio de la población rural está propiciando una recuperación de efectivos que, aun no siendo generalizada, manifiesta un reconocimiento de la calidad residencial de los municipios rurales. En este balance comparativo las ciudades y sus áreas de influencia se manifiestan como perdedoras en el plano residencial pero también en el de las preferencias sobre ocio y esparcimiento, que parecen inclinarse por un consumo medioambiental. Y por último, los avances tecnológicos propician una relocalización de las actividades productivas imponiendo una nueva lógica espacial de la que las áreas rurales son partícipes.

Es precisamente la necesidad de encajar adecuadamente todas estas variables con los recursos disponibles, lo que concede un protagonismo propio al reconocimiento de valor ambiental de las áreas rurales. El replanteamiento de dichas áreas al que impelen las demandas urbanas debe hacerse de forma armónica e integrada con las necesidades de la población y los recursos que utilizan. Conceptos como Desarrollo Rural, Desarrollo Sostenible ..., intentan promover un desarrollo armonizado basado en recursos propios explotados con criterios de racionalidad ambiental. La idea que subyace a estos planteamientos es también la de lograr que dichas propuestas de desarrollo surjan de los propios actores encargados de su implementación, como una mayor garantía del grado de implicación con los objetivos perseguidos. Este es un aspecto central del Programa LEADER, dirigido a prestar colaboración en la gestión y financiación de iniciativas de desarrollo rural basadas en recursos autóctonos. Centrado de un modo casi "oclusivo" en el turismo rural y actividades asociadas, es de justicia reconocer cómo el aporte económico procedente de fondos estructurales ha propiciado la puesta en marcha de programas de formación, y la ejecución directa de actuaciones de indudables repercusiones positivas y confiemos que más diversificadas.

La presente comunicación no pretende insistir en los logros y disfuncionalidades del Programa, y opta por identificar y analizar algunos de los procesos de desarrollo rural actualmente en marcha vinculados a espacios naturales protegidos. Antes de entrar a mencionar algunos ejemplos significativos, se reflexiona sobre la nueva concepción de las áreas rurales inscritas en este marco y la pérdida de valor de las actividades agropecuarias. La comunicación finaliza con una llamada de atención sobre la necesaria integración de las actividades productivas y la valoración del papel que han de jugar en cuanto

elementos esenciales de las estrategias de desarrollo sostenible.

### **1. La redefinición de las áreas rurales basada en criterios medioambientales.**

El desarrollo de las políticas de intervención en el medio rural europeo refleja un importante proceso de redefinición de las áreas rurales. Estas áreas han sido caracterizadas tradicionalmente en función de las características físicas y naturales del medio que les sirve de soporte, al tiempo que condiciona el desarrollo de las actividades agrarias. Sólo recientemente se las ha empezado a considerar como espacios en los que la calidad del medio ambiente constituye un aspecto clave. La actividad agraria como modelo de organización tradicional y definitorio del mundo rural europeo ha entrado en una crisis profunda, lo que la constituye en un fuerte condicionante de las circunstancias económicas de las áreas rurales. Ello lleva a reemplazar el concepto de áreas rurales como espacios de producción agraria por un otro más amplio y si se quiere multifuncional de las áreas rurales, en el que aquellas actividades productivas vinculadas a los servicios y las nuevas tecnologías adquieren protagonismo propio. Para algunos autores este proceso refleja una clara compartimentación funcional de estos espacios (Marsden T., 1998), que es también territorial por cuanto dicha compartimentación se vincula a las oportunidades y rasgos singulares de unas áreas frente a otras.

La redefinición de las áreas rurales no sólo implica un cambio de nombres, al superar la condición anterior de espacios dedicados a la producción agraria por su consideración como espacios donde se desarrollan múltiples actividades. Las tendencias recientes de la política rural son buena prueba de ello, e insisten por tanto en una concepción no productivista - o al menos no de forma exclusiva - de las áreas rurales, que ahonda sus raíces en criterios y principios medioambientales.

Michael Winter plantea cómo este cambio de tendencias en el diseño de las políticas rurales se manifiesta claramente en la incorporación de criterios medioambientales a la planificación de espacios rurales (Winter M., 1996), aunque también puede abordarse desde la perspectiva contraria, ésto es, en la incorporación de propuestas de gestión sostenible de aquellas áreas rurales incluidas en la delimitación de espacios protegidos. Esta última idea es compartida por algunos autores como J.M. Arenas, cuando defiende el papel de la Red de Espacios Protegidos en Andalucía como instrumento de ecodesarrollo para áreas rurales en clara situación de estancamiento demográfico y económico (Arenas Cabello J.M., 1998). Todo ello enfatiza el interés por superar la difícil conjunción de intereses entre las políticas rurales y las estrictamente preservacionistas, aspecto éste de gran importancia dada la acostumbrada supeditación de los intereses de conservación del entorno natural a la modernización agrícola y el desarrollo industrial, especialmente en los países del Sur de Europa (Hoggart K., Buller H. y Black R., 1995).

Cuando esa etapa comienza a ser superada, la incorporación de la perspectiva ambiental en la reformulación de las políticas rurales de fin de siglo va a ser entendida desde una óptica ciertamente restrictiva, ligada a la imposición de limitaciones en los usos agrarios tradicionales y/o la prohibición de fórmulas alternativas de desarrollo. La evolución de los acontecimientos ha evidenciado lo erróneo de estos planteamientos. Sin que desde aquí se niegue que un mayor grado de protección trae consigo restricciones a las actividades económicas, es preciso afirmar que éstas se ven beneficiadas en comparación con otras áreas rurales gracias a la consideración especial inherente a la declaración de un espacio natural protegido (Elbersen B. y Prados M.J., 1999).

¿Por qué los espacios naturales protegidos siguen generando rechazo en algunas áreas rurales?. La primera explicación la encontramos en el proceso de reformulación de la Política Agraria Comunitaria. Las medidas dictadas para validar la permanente regulación del modelo de agricultura tradicional han estado dirigidas a frenar su vertiente productiva, enfatizando la componente ambiental en áreas rurales marginales. La separación entre producción agraria y medio ambiente o si se quiere, entre desarrollo y conservación, es profundamente desacertada, puesto que introduce una dicotomía

entre dos realidades que deben hacerse compatibles. Las medidas comunitarias dirigidas a corregir las disfuncionalidades económicas y medioambientales de las actividades agrarias en áreas marginales olvidan que en muchos casos constituyen el eje sobre el que pivotan la preservación del medio y los modos de vida de la población.

## **2. Ejemplos concretos sobre la compatibilidad de políticas rurales y políticas ambientales en Andalucía.**

La problemática de las áreas rurales andaluzas vinculadas a la existencia de espacios protegidos es un laboratorio vivo de muchas de las dificultades derivadas de la compatibilidad entre políticas rurales y políticas ambientales. Las políticas rurales y ambientales en Andalucía comparten la tendencia descrita para los países del Sur de Europa hasta bien entrada la década de los ochenta, en la que los valores medioambientales se han visto constreñidos mientras se impulsaban la modernización agrícola y el crecimiento industrial (Hoggart K., Buller H. y Black R., 1995).

Las primeras formalizaciones en materia de Desarrollo Rural surgen en Andalucía a principios de la década de 1990, adelantándose a veces a las propias regulaciones de la entonces Comunidad Europea, aunque su implementación ha ido precedida de un arduo y a veces prolongado proceso de estructuración (Prados Velasco M.J., 1996). Por su parte, el inicio de la preocupación institucional por la riqueza medioambiental se enmarca en la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la flora y fauna silvestres, si bien tiene carácter propio a raíz de la aprobación de la Ley 2/1989 de Espacios Naturales Protegidos (Consejería de Medio Ambiente, 1995). Con ella se protege el 17% del conjunto del territorio andaluz, convirtiéndola en referente obligado de la planificación ambiental de una parte significativa de las áreas rurales andaluzas.

De todo el conjunto de espacios que configuran la Red, los acogidos a las figuras de Parque Nacional y Parque Natural son especialmente apreciados por la proyección exterior de sus valores ambientales y paisajísticos, pero también por su significación territorial. Ambas figuras de protección se desarrollan sobre áreas que en proporción abrumadora son áreas rurales y por tanto, espacios habitados donde los usos agrícolas y ganaderos tradicionales configuran buena parte del paisaje.

Cuando se afirma que los Parques Naturales andaluces se declaran sobre áreas rurales sujetas a aprovechamiento agrario, no cabe hablar únicamente de cierta explotación forestal asociada a la extracción de madera, el carboneo o la saca del corcho en la Sierra de los Alcornocales; de superficies adehesadas en Sierra Morena para el aprovechamiento ganadero como las que configuran el Parque de Sierra de Aracena o Picos de Aroche; o de la riqueza cinegética de Cazorla. Son también y en una proporción importante tierras de labor dedicadas a los aprovechamientos tradicionales de las comarcas en las que están enclavadas, tal es el caso de las extensiones cerealeras en las inmediaciones del Parque Natural de Sierra María - Los Vélez.

Los usos agrarios y forestales no son, claro está, la única actividad presente en las áreas rurales que conforman los Parques Naturales. La industria de la construcción constituye un sector clave para la economía de los municipios ubicados en el interior o alrededores de muchos espacios protegidos. El eje central del crecimiento del sector de la construcción se apoya, por este orden y con una importancia todavía muy desigual, en la actividad turística y el desarrollo residencial. La actividad turística tiende a vincularse en un primer momento al desarrollo de segundas residencias en aquellas áreas mejor comunicadas con las principales aglomeraciones urbanas de la Comunidad, y que podemos datar a finales de la década de los sesenta y primeros setenta. Este es por ejemplo el caso del Parque de Aracena y Picos de Aroche y en menor medida del de la Sierra Norte de Sevilla, por la preexistencia de relaciones funcionales con la capital regional y la mejora de las comunicaciones viarias. Cuando se trata de espacios protegidos más excéntricos y periféricos, la actividad turística tiende sin embargo a retrasarse hasta las décadas de 1980 y 1990 incluso. Es entonces cuando comienza a ser cada vez más

generalizada la promoción de nuevas formas de turismo tras el agotamiento del modelo turístico costero, y entre los que el Turismo Rural constituye el mejor ejemplo; se culmina la ejecución de una red viaria imprescindible para lograr articular una región cuya distancia entre las capitales de provincia más alejadas es semejante a la que se separa Barcelona de Bilbao; y en tercer lugar, todo ello coincide con la consolidación de la Red de Espacios Protegidos que viene a constatar la importancia de los valores ambientales de áreas rurales periféricas y el interés creciente de la población por acercarse a ellos. El caso más ilustrativo en la Red de Parques Naturales es sin duda el de la Sierra de Cazorla, Segura y la Villas, que registra una alta demanda comparativa impulsora de una mejora creciente de la oferta hostelera y de ocio.

Ligado estrechamente a la industria turística, la revitalización del sector de la construcción se apoya también en el desarrollo residencial demandado por nuevos residentes. La reversión de la tendencia emigratoria y la identificación de cambios en la dirección de los movimientos de población son elementos propiciadores de esa revitalización (Feria J.M., Rodrigo A. y Toro M., 1997). De otra parte, algunas áreas rurales intentan divulgar la idea de que su proximidad a espacios protegidos es garantía y salvaguarda de la calidad del entorno residencial frente a otras áreas de la Comunidad, en un fenómeno de carácter incipiente y todavía muy puntual, que sin embargo se viene constatando en países del centro y noroeste de Europa (Elbersen B. y Prados Velasco M.J., 1999).

Esta idea choca sin embargo con la realidad normativa de estos municipios. La decisión adoptada en las declaraciones de Parques Naturales andaluces de excluir a los núcleos de la delimitación no garantiza la calidad urbanística de los que se pretenden sean centros de la actividad turística y residencial. Los ejemplos son tantos como declaraciones de Parques han tenido lugar, pero quisiera señalar dos muy concretos por su diferente grado de consolidación: el municipio de Grazalema en el Parque al que da nombre y el de María en el de Sierra María-los Vélez. El primero ha logrado una recuperación casi completa del caserío y de algunos edificios singulares, al tiempo que ha desarrollado dos ejes de crecimiento residencial: uno en sentido noroeste prácticamente agotado y el segundo fuera ya del núcleo y ajeno al mismo, a partir de la construcción de un hotel a mediados de los ochenta. La situación de María es diferente por el estado de abandono del caserío y lo reciente de las actuaciones urbanísticas que se supone habrán de dirigir su crecimiento futuro. Estas consisten en la urbanización de un polígono residencial apoyado en la carretera de acceso existente al norte del núcleo, que sigue una clara disposición cuadrangular en abierto contraste con la forma del plano original. En el verano de 1999 sólo la ocupaban un hotel y viviendas aisladas en construcción.

Resulta evidente que la creación y promoción de espacios naturales protegidos ha contribuido de manera decisiva a la diversificación de la situación económica de un buen número de municipios rurales andaluces. El desarrollo económico de éstos puede verse condicionado por las regulaciones implícitas a la necesidad de controlar la presión sobre los recursos naturales, pero queremos señalar que ello parece obedecer más a las actividades relacionadas con la producción agropecuaria que al resto. Cuando son importantes actividades como la industria de la construcción, el turismo u otro tipo de servicios, las expectativas de crecimiento y diversificación económicas parecen dirimir los efectos negativos que sobre esos mismos valores ambientales propicia la situación generada.

La incorporación de la perspectiva ambiental como línea directriz de la reformulación de las políticas rurales de este fin de siglo ha de ser interpretada en un plano de necesaria compatibilidad de cualquier propuesta de desarrollo económico con la dinámica reciente de las áreas rurales. A tenor de los ejemplos mencionados arriba, su consideración como áreas marginales precisa de una revisión urgente, no tanto por la extensión de los comportamientos señalados, sino por las tendencias que ya apuntan y sus consecuencias a medio plazo. La opción de preservar los espacios naturales protegidos a costa de establecer férreos controles sobre los usos agrarios parece negar una contribución - decisiva a veces - para el mantenimiento de los ecosistemas y la conformación de los paisajes agrarios. Mientras que en el lado opuesto, la implantación de modelos basados en la presión urbanística y desarrollo

hostelero muestran un fuerte alejamiento de los principios más elementales de conservación, y retrotraen a actuaciones especulativas típicas de otros momentos.

### **3. Reflexiones finales. ¿Qué virtualidad tienen las propuestas de Desarrollo Rural basadas en el valor ambiental de las áreas rurales?**

La necesidad de compatibilizar política rural y política ambiental nos recuerda un principio geográfico de primer orden: las delimitaciones territoriales señalan espacios divididos por su fuero administrativo y no porque sean espacios sustancialmente diferentes. En el caso de las delimitaciones de espacios naturales protegidos, estas líneas imaginarias son difícilmente apreciables en el plano real. Las características ambientales y paisajísticas marcan una gradación tranquila, apoyada en la combinación de las condiciones físicas del medio y los usos y formas tradicionales de utilización del territorio. La imposición de barreras fronterizas entre aquello que debe ser protegido a ultranza en el interior, de lo que simplemente se considera espacio agrario o núcleos rurales marginales en el exterior, es una falacia territorial y ambiental.

La respuesta a esta errónea consideración parece encontrarse en la fórmula del Desarrollo Sostenible, que articula modelos de desarrollo rural basados en el aprovechamiento racional de los recursos ambientales. La gradación de las medidas de control de los valores ambientales es un planteamiento lógico, por cuanto no cabe imponer restricciones a la existencia de determinadas actividades, prácticas o usos fuera del espacio protegido, cuando todas ellas tienen repercusiones indudables sobre territorios vecinos.

Esta reflexión sirve claramente para fundamentar lo erróneo de las exclusiones de los núcleos rurales de la delimitación de los espacios naturales protegidos. Aun aceptando que dichos núcleos carecen del valor ecológico de aquellos, su pasado en común les confiere unos rasgos específicos que deben ser asumidos como una parte de su riqueza ambiental. La ausencia de medidas de conservación específicas sobre su desarrollo urbanístico plantea serios interrogantes sobre su vinculación paisajística a las áreas naturales, al tiempo que dicha exclusión puede tener consecuencias inmediatas sobre el entorno natural aledaño. La producción de bienes y servicios la soportan tanto los núcleos de población -- en el plano físico -- como las áreas naturales -- por el impacto ambiental de usos del suelo y actividades económicas -- y es fiel reflejo de la existencia de una clara continuidad territorial e interdependencia funcional y económica.

Una segunda idea con la que querría concluir este documento es la necesidad de vincular las propuestas de desarrollo rural sostenible en espacios naturales protegidos, con las características de las áreas rurales circundantes. La diversidad de propuestas y la intensidad con que se planteen son elementos esenciales a la hora de conocer los posibles efectos sobre los intereses de conservación, pero también sobre su propia viabilidad económica a medio plazo. Focalizar las alternativas de desarrollo rural en el consumo turístico-hostelero de los espacios naturales protegidos no parece ser una estrategia defendible a medio-largo plazo por varias razones -- agotamiento del producto, limitada competitividad y saturación de la oferta, ... --.

La diversificación de propuestas de desarrollo rural debe partir necesariamente de la identificación de las singularidades de esos espacios, del grado de conservación de los recursos, si son o no susceptibles de explotación ... como forma de asegurar su sostenibilidad económica y medioambiental. Implantar idénticos patrones de desarrollo en diferentes territorios empobrece la oferta, agota el producto y condiciona su viabilidad a medio plazo. La falta de propuestas de actuación específicas pone de manifiesto la falta de análisis y evaluación de los recursos y potencial endógeno de las áreas rurales que conforman la red de espacios naturales protegidos en Andalucía. A tenor de los ejemplos mencionados con anterioridad, hay que rechazar de plano la consideración de las áreas rurales como espacios caracterizados por su menor dinamismo económico y el predominio de actividades

agrícolas tradicionales. Están sujetas a dinámicas de cambio en virtud de sus potencialidades y de la capacidad empresarial de buscarles rentabilidad económica, lo que hace preciso proceder a una lectura subregional que contribuya a valorar sus oportunidades y rasgos singulares.

Un último aspecto íntimamente relacionado con todo lo anterior es la ausencia de una mayor implicación tanto de la población rural que reside en esas zonas como de los visitantes o los agentes políticos y sociales. El desarrollo rural no puede ser sostenible si sólo se apoya en la formulación de propuestas basadas en la explotación racional de los recursos disponibles. El otro pilar es el de la participación de la población, para lo que es preciso contar con sus intereses y expectativas, nivel formativo, disponibilidad y grado de implicación en las propuestas. Conseguir ese objetivo precisa de un mayor grado de conciencia y/o educación ambiental como paso previo a la formación de una mentalidad naturalista. El ejemplo emblemático lo encontramos en el Reino Unido, donde los conflictos por el aprovechamiento económico de los espacios protegidos se enfrentan a asociaciones ecologistas y grupos de presión que cuentan con el respaldo de amplios segmentos de la opinión pública. Entre las clases medias y altas, el respeto y la preservación de los espacios naturales protegidos se considera una muestra de civismo y cultura ante lo que ha llegado a identificarse como las señas de identidad de un país (Secretary of State for the Environment, 1990).

Aunque lejos de alcanzar esa situación, en Andalucía se identifican cambios recientes que pueden avanzar algo en la línea deseada. La relectura que se hace del discurso conservacionista a ultranza en los documentos de los primeros planes de desarrollo sostenible no es un hecho aislado. El último espacio natural protegido declarado en esta Comunidad Autónoma, el Parque Natural de las Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama, lo ha sido por iniciativa de los residentes y de los agentes sociales a partir de la exitosa experiencia de iniciativas de Desarrollo Rural promovidas por el Programa LEADER en esas comarcas. Lo cual viene a mostrar que la defensa de los intereses económicos y la participación de la población es un primer paso para contribuir a la conservación y preservación de medio ambiente natural.

### **Referencias bibliográficas.**

- ARENAS CABELLO, J.M. (1998): "La política de espacios protegidos", en Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles nº 26, pp. 177-189.
- Consejería de Medio Ambiente (1995): Plan de Medio Ambiente de Andalucía (1995-2000). Sevilla: Junta de Andalucía.
- FERIA J.M., RODRIGO A. y TORO M. (1997): Un modelo de proyección de la población para los ámbitos funcionales andaluces 1991-2006. Huelva: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.
- HOGGART K., BULLER H. y BLACK R. (1995): Rural Europe: Identity and Change. Londres: Arnold.
- MARSDEN, T. (1998): "New rural territories: regulating the differentiated rural spaces", en Journal of Rural Studies vol. 14 nº 1, pp. 107-117.
- PRADOS VELASCO, M.J. (1996): "Propuestas de revitalización económica y demográfica en espacios protegidos: el Plan de Desarrollo Rural Andaluz", en Dinamismos sócio-económicos e (re)organizaÇao territorial: processos de urbanizaÇao e de reestruturaÇao produtiva. Coimbra: Instituto de Estudos Geográficos.
- SECRETARY OF STATE FOR THE ENVIRONMENT (1990): This Common Inheritance: Britain's Environmental Strategy. Londres: HMSO.
- WINTER, M. (1996): Rural Politics. Londres: Routledge.