

## LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Juan Ors Martínez

CUANDO se habla de medio ambiente, ecología, desarrollo sostenible y otras cuestiones ambientales, conviene recordar que muchas de estas nociones, más allá de su significado técnico original, son ahora productos típicos de la sociedad de la comunicación. Todos opinamos sobre ellas como algo bien conocido, en particular las *personas bien informadas*. Llegan a ser lugares comunes o eslóganes de amplio espectro. Muy útiles como recurso retórico políticamente correcto, que evita sobresaltos porque permite esquivar palabras duras como injusticia, falta de equidad o abuso de unos pocos. Las cuales quedan convertidas, con gran sosiego para muchos, en *problemas ambientales* o en *temas ecológicos* que atenderán los expertos.

Bastante de eso hay también en la idea de espacio natural protegido. Desde el cómodo observatorio de Europa Occidental *nadie ignora* que la Antártida, la tundra ártica, la Amazonia, el bosque tropical, la sabana africana o los arrecifes de coral deben protegerse. Y por extensión, cómo no, lo mismo merecen los espacios naturales de la Comunidad Valenciana, no tan espectaculares pero para nosotros igual de emblemáticos –signifique lo que quiera esta palabreja–.

El problema es que, tópicos mediáticos aparte, la noción de espacio natural como objeto legal de protección, dista mucho de ser indiscutible o evidente para todos si dejamos los grandes paisajes del mundo y entramos en la realidad del medio rural europeo y mediterráneo. Ocurre que el concepto de espacio natural protegido es técnicamente complejo y rico en matices, aunque el uso intensivo del término en los medios de comunicación lo haya trivializado en exceso. Se trata de una idea ya bastante antigua, que tiene su propia historia y una interesante evolución, fiel reflejo de los cambios en los valores y las prioridades de la sociedad occidental durante el siglo XX y segunda mitad del XIX.

Recordemos que la estampa clásica de espacio natural protegido, un tanto rancia hoy en día, era la de museo de la naturaleza. Siempre naturaleza espectacular y con algún significado especial para el hombre blanco culto del tránsito entre los siglos XIX y XX. Si vamos a las fuentes, cosa siempre conveniente, vemos que el primer espacio natural protegido del mundo, el Parque Nacional de Yellowstone (Estados Unidos de Norteamérica) se declara en 1872 porque,

según su ley de creación, “Dios hizo esta región para que todo el pueblo (...) la vea y se regocije para siempre. Es imposible que alguna persona llegara a pensar que podría adueñarse de algo de esta tierra como de su propiedad y provecho. Hagamos de él un gran Parque y reservémoslo para América. Nunca deberá ser cambiado. Nos obligamos a mantenerlo siempre sagrado, como se le ve ahora, a fin de que los americanos puedan saber cómo de espléndida fue América” (Miller, 1980).

La idea cala muy pronto en Europa y también en las *nuevas Europas* –Canadá, Australia, Sudáfrica, Argentina–. Los grandes espacios africanos pronto son protagonistas por su gran fauna, tan apreciada por las élites intelectuales del momento. Pocos se acuerdan de los pueblos indígenas, que serán durante mucho tiempo –excepciones aparte– un elemento más del exótico sabor local. El movimiento pasa a Europa a principios del siglo XX, comenzando por Francia, Suecia, Rusia, Suiza: grandes paisajes alpinos, boscosos y lacustres, a veces con significados históricos nacionales.

Durante la segunda mitad del siglo XX, y en particular desde los años ’70, se hace evidente que la salud del ecosistema global requiere una nueva relación con la naturaleza, plasmada en el concepto de desarrollo sostenible. Estas ideas integradoras –no siempre bien entendidas a pesar de su amplia repercusión social y política–, conllevan la protección de toda una gama de ambientes hasta entonces poco conocidos para el público e, incluso, francamente impopulares por *feos*, incómodos o insalubres. En este caso están los humedales, los saladares, los manglares, los medios áridos y otros espacios *olvidados* que, tras siglos de pertinaces intentos para eliminarlos del entorno humano –con el caso típico de las zonas húmedas–, ahora se intentan proteger como piezas fundamentales de la ecosfera.

España se apunta pronto a la primera corriente proteccionista, promulgando su primera ley de Parques Nacionales en 1916 y declarando en 1918 los Parques Nacionales de Covadonga y Valle de Ordesa. Vale la pena recordar que la ley de 1916 definía los Parques Nacionales como “grandes extensiones de terreno dedicado a la higienización y solaz de la raza, en que puedan tonificarse física y moralmente los cansados y consumidos por la ímproba labor y por respirar de continuo el aire viciado de las poblaciones”. Curiosa visión higienista y ciudadana que ignoraba por completo el punto de vista del *rústico*, al que se relega en el mejor de los casos a elemento pintoresco, cuando no a sujeto paciente de esta *tonificación* física y moral.

Pronto se matiza esta postura, sin embargo. Y así, entre los años ’20 y ’30 del siglo XX (Múgica, M. *et al*, 2002), se utiliza la figura de Sitio Natural de Interés Nacional para atender los problemas de gestión derivados de que la mayor parte del espacio nacional era por entonces un sistema agrícola-ganadero-forestal y, por tanto, un medio ambiente en que la población local era parte consustancial del sistema. Ideas recuperadas después, explícitamente y con mayor rigor científico, en la ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y fauna Silvestres. Esta norma recoge el testigo de la conser-

vacación en España después de un largo periodo de dejadez, agravado por las consecuencias de la guerra civil y apenas aliviado por la predemocrática ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975.

Para entender el ambiente intelectual de las primeras iniciativas de protección, recordemos de nuevo la ley de creación de Yellowstone (1872), que define a este Parque Nacional como “zona reservada, separada de la colonización, ocupación o venta (...) y dedicada y apartada como parque público o terrenos de recreo para el beneficio y disfrute del pueblo. (...) Se establece bajo el control exclusivo del Secretario de Interior (...) Toda persona que ocupe el Parque (...) será considerada infractor y desalojada del lugar. Las regulaciones impedirán el deterioro de toda la madera, los recursos minerales y las curiosidades y maravillas naturales, preservando el estado natural del Parque” (Miller, 1980). Destaquemos algunas ideas: zona separada y apartada, control militar o policial, desalojo de infractores, preservar una naturaleza ideal.

¿Reconocemos aquí a los parques naturales de la Unión Europea en el principio del siglo XXI? Por supuesto que no. La realidad actual es mucho más diversa y compleja, y aquí la Comunidad Valenciana tiene mucho que decir con su heterogéneo conjunto de espacios protegidos. Resultado, a partes iguales, de la natural complejidad territorial del Mediterráneo ibérico –por su medio físico y por su historia humana– y de la laberíntica trayectoria de la administración valenciana del medio ambiente desde su origen en 1984. Así tenemos, por ejemplo:

– La Reserva Natural de les Illes Columbretes, unos islotes alejados de la costa. Actualmente deshabitados y sin trabas para la fauna protegida. Es el único espacio de la Comunidad con una protección integral rigurosa en la mayor parte de la superficie protegida.

– El Parque Natural de l’Albufera, ambiente muy poblado y sometido a la influencia de la conurbación metropolitana de Valencia Sur, incluyendo la presión del entorno urbano e industrial y una demanda turística intensiva en las playas. Casi toda la antigua zona húmeda es ahora un arrozal, con el lago residual de l’Albufera funcionando como embalse regulador.

– El Parque Natural de El Hondo, embalse de riego alimentado en buena parte con agua elevada por bombeo del río Segura.

– El Parque Natural de las Salinas de Santa Pola, explotación salinera mantenida por agua bombeada desde el mar.

– El Parque Natural de la Sierra de Espadán, un alcornocal conservado hasta nuestros días –y sin duda muy favorecido en el pasado– precisamente porque se explota el corcho. Recordemos que, en la mayoría de las sierras valencianas, los carrascales y robledales desaparecieron hace tiempo, convertidos en carbón y madera o bien en pastizales y cultivos.

– El Parque Natural de la Sierra Calderona, actualmente un ambiente de predominio forestal que, en realidad, es el resultado de la crisis y abandono del antiguo sistema agrícola-ganadero-forestal. Muy apetecido ahora para la expansión urbanística, ya que buena parte de la Sierra puede considerarse el desahogo natural de cercanas áreas metropolitanas.

La conclusión obvia de lo anterior es que hay una enorme variedad de ambientes bajo la etiqueta de espacio natural protegido o merecedor de protección. Algunos de ellos serán muy poco *naturales* o, incluso, francamente artificiales en su génesis, su funcionamiento o su aspecto actual. Desde el punto de vista ecológico estamos casi siempre ante sistemas que, para mantener las características que motivan su protección, dependen en mayor o menor medida de la actividad humana. Esta es la misma línea de pensamiento que dio origen al concepto de medio ambiente como entorno vital necesario para el ser humano y sus multiformes y cambiantes sociedades.

Resulta así que el concepto de calidad del medio es algo opinable y sujeto a evolución: su actual trivialización mediática es un ejemplo. Un europeo moderno tiene requisitos de calidad ambiental mucho mayores –y cualitativamente distintos– que sus antepasados del siglo XVII, y éste es un rasgo distintivo de nuestro tiempo. También podemos decir que si en nuestra época hablamos de conservar el medio ambiente como recurso básico, estamos reconociendo un problema de escasez o de baja calidad. Sin duda eso es cierto, pero ocurre que buena parte de la humanidad menos pudiente podría percibir los espacios protegidos como lujo o capricho de los occidentales ricos, que no necesitan preocuparse de lo que comerán mañana.

Este argumento se extrapola fácilmente, en el Occidente rico, al tópico desencuentro entre conservacionistas y poblaciones locales afectadas por las iniciativas de protección. Decimos tópico porque hoy en día es un prejuicio obsoleto identificar conservacionismo con ambiente urbano, rico y culto, contrapuesto al medio rural, comparativamente pobre e ignorante. Esto es así porque la frontera entre *la ciudad* y el *campo*, auténtico abismo hasta hace muy poco, es cada vez más difusa en términos territoriales, económicos, sociales y culturales.

Lo cierto es que es bastante difícil dar una definición de espacio natural protegido rigurosa y con alcance general para todos los casos. Hoy por hoy es más fácil decir lo que *no es*:

– Un espacio natural protegido no es –o no es *sólo*– un museo de la naturaleza. Baste recordar el arrozal de l'Albufera, el embalse de riego de El Hondo, las salinas de Santa Pola o los alcornocales en explotación de la Sierra de Espadán. Pero también los grandes parques americanos y africanos, cuya razón de ser es cada vez más económica y política a escala global, y cuya historia ecológica no puede entenderse sin las comunidades indígenas que los poblaron.

– No es un museo de medio rural, entendido lo rural como arquetipo de supuesta relación armónica entre hombre y naturaleza. El arquetipo, no obstante, tiene una base sólida porque los paisajes naturales o seminaturales son, en realidad –en todo el mundo, pero muy especialmente en Europa–, el resultado de la interacción entre la naturaleza y el hombre a lo largo de los siglos. Relación casi siempre basada en el aporte continuo de duro y poco rentable trabajo en los sectores agrícola, ganadero y forestal, lo que es muy evidente en las poco agradecidas tierras del Mediterráneo. Tal situación carece de sentido

en el mundo desarrollado, por lo que hacen falta nuevas ideas para mantener estos antiguos paisajes. Sin que el abandono productivo del medio rural, o bien los usos intensivos del suelo y de otros recursos ambientales, provoquen deterioros irreversibles.

A este respecto no es una buena idea convertir el medio rural en receptor neto de recursos a fondo perdido, en una dinámica asistencial encubierta que no tiene futuro a largo plazo. La discusión sobre esta cuestión permanece abierta, y en la Unión Europea éste será el tema candente durante las próximas décadas en materia de conservación del medio natural.

Como ilustración baste recordar, por ejemplo, que muchos sistemas agrícolas y pecuarios tienen reconocido –por la Unión Europea y otras instancias internacionales– un gran valor en sí mismos para la conservación de valores naturales prioritarios: varios tipos de pastizales extensivos (incluso de siega), arrozales, pastizales húmedos, *estepas* cerealistas, cultivos leñosos tradicionales, mosaico mediterráneo de monte-cultivo-pastos, paisaje de setos, dehesa ibérica (UICN, 1994)

– No es una fotografía fija: evoluciona, y a veces muy deprisa. En las zonas húmedas los cambios son casi instantáneos en perspectiva histórica, pero también son rápidos en otros ambientes. Baste observar el proceso de abandono de cultivos abancalados en el Mediterráneo y su sustitución por la vegetación propia del monte, en una secuencia característica al que la sequedad del clima y la pobreza de los suelos no restan dinamismo. De hecho los paisajes vegetales pueden cambiar sustancialmente más de una vez en el tiempo de una generación humana.

– No es un medio de alcanzar un supuesto arquetipo de medio natural originario o prístino, anterior a la acción del hombre. En rigor este ambiente nunca existió durante la historia humana. Especialmente en la parte templada de la Tierra, cuyos actuales paisajes vegetales se establecieron tras el final de la última glaciación, apenas hace 11.000 años. Para entonces el hombre ya actuaba sobre el medio a gran escala –primero con el fuego y la caza, y muy pronto con el ganado y los cultivos–. Así, muchos ambientes actuales aparentemente *naturales*, han coevolucionado con las sociedades humanas ya desde su propio origen. Lo que significa que hombre y naturaleza son inseparables en buena lógica ecológica, y no cabe observar los ecosistemas *desde fuera*. Esta reflexión es fundamental para el diseño y la práctica de tecnologías y políticas de conservación cercanas a la realidad de la biosfera.

– No es *sólo* un lugar más protegido que el resto del territorio. Argumentar esta afirmación es el objeto de lo que sigue a continuación.

Desde el punto de vista jurídico y administrativo, la norma de referencia en España es la citada ley básica estatal 4/1989, con sus varias modificaciones. Esta ley tuvo en su día unos principios inspiradores realmente avanzados e integradores: mantener los procesos ecológicos y los sistemas vitales esenciales; preservar la diversidad genética, los sistemas naturales y el paisaje; ordenar y gestionar racionalmente los recursos naturales.

Ahora bien, la misma ley indica que las finalidades de los espacios protegidos son: establecer una red representativa de los sistemas naturales españoles; proteger hitos naturales singulares; conservar los hábitats necesarios para las especies amenazadas; colaborar en programas internacionales de conservación. Estas finalidades reincidenten en parte en la idea museística de la conservación y, sobre todo, entienden el espacio protegido como un cierto régimen de excepción, por contraposición al régimen *normal* que rige en el resto del territorio.

De esta manera la finalidad del espacio protegido empieza y termina en sí misma, sin integrarse fácilmente en la política global sobre ordenación del territorio, protección del medio ambiente humano y gestión racional de los recursos ambientales. Se centra la estrategia de conservación en los hitos singulares –las excepciones– y no se aborda con el rigor necesario el caso general: la necesidad de gestionar el medio rural –ambiente físico y ambiente humano– como depositario de valores naturales, culturales, sociales y económicos. Por tanto, en la práctica, los mecanismos gestores del medio natural quizá no estén hoy a la altura, por anticuados e imprecisos, de las ambiciosas declaraciones de intenciones que figuran en la ley 4/1989.

La ley autonómica 11/1994, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, siguió las líneas de la 4/1989. Con este marco legislativo, la política valenciana sobre espacios protegidos repitió los pasos de muchas autonomías españolas: inflación de espacios protegidos sin medios suficientes, prioridades erráticas, dependencia de urgencias y coyunturas políticas y sociales, ausencia de objetivos globales.

El escenario administrativo cambia radicalmente con la iniciativa Natura 2000, destinada a crear una *red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación*. El soporte normativo son las Directivas europeas 92/43/CEE (sobre conservación de los hábitats naturales y la flora y fauna silvestres) y 79/409/CEE (conservación de las aves silvestres). Esta iniciativa es el futuro inmediato de la conservación del medio natural en la Unión Europea, por lo que puede hablarse de un antes y un después de Natura 2000.

Los espacios de Red Natura 2000 no son propiamente espacios naturales protegidos, entendidos éstos como una determinada superficie en la que se habilitan medidas de gestión de los valores ambientales con carácter integrado para toda ella. La inclusión de una zona en la Red, por el contrario, reconoce simplemente que en un determinado recinto existen valores de interés europeo –hábitats y especies– para los que deben habilitarse medidas específicas de protección y gestión, sin prejuzgar en principio la ordenación de otros sectores o ámbitos no relacionados directamente con aquellos. Sin embargo los espacios de Red Natura, aún no siendo estrictamente espacios naturales protegidos, asumen buena parte de las funciones y los objetivos *tradicionales* de estos últimos, en particular los más propiamente conservacionistas. Por tanto, ¿qué queda del espacio natural protegido *de toda la vida*?

El momento es idóneo para redefinir el concepto y la estrategia de la conservación del medio natural. Decíamos antes que el espacio protegido no debe

ser sólo un lugar más protegido que el resto del territorio. Esto es así, al menos en la Unión Europea, porque las normativas sectoriales sobre los múltiples aspectos del medio ambiente –aguas, residuos, impacto ambiental, montes, ordenación territorial, flora, fauna–, unidas a las Directivas sobre hábitats y otras materias, dan un marco global de protección bastante coherente. Sin duda mejorable y con lagunas, pero marco operativo al fin y al cabo, cuya eficacia dependerá más de la voluntad de aplicarlo que de sus insuficiencias u omisiones.

Es decir, hoy en día no es serio promover la declaración de un espacio natural protegido con la finalidad primordial de abordar una amenaza ambiental inminente. Aún más, esta práctica, aún defendida en algunos medios, supone una cierta perversión del concepto de espacio protegido. En primer lugar porque este último es mucho más que una pantalla defensiva –de hecho es *otra cosa*, como luego veremos. Y también porque así devaluamos en cierto modo las normativas sectoriales sobre medio ambiente, un poco como si no terminaríamos de creer en ellas. Sin embargo estas normativas sectoriales, de aplicación inmediata en cualquier caso, son siempre necesarias para asegurar la conservación efectiva del medio natural, incluso en un espacio protegido declarado.

Sólo en casos particulares estas normativas sectoriales no son suficientes para una buena política de conservación. El caso típico se plantea cuando tenemos unos objetivos concretos y hemos habilitado medidas activas de gestión para alcanzarlos: es decir cuando declaramos un espacio natural protegido. Creamos así no sólo un ámbito de protección –ésta se presupone por definición–, sino también una instalación o equipamiento con finalidad social, cuyo destino explícito es prestar determinados servicios a la colectividad. Estos últimos tienen relación con el conocimiento, la enseñanza, el disfrute ordenado y el uso sostenible de los recursos ambientales. Todo lo cual contribuye a enriquecer social y culturalmente a los ciudadanos en su conjunto, influyendo también en el desarrollo sostenible del territorio directa o indirectamente relacionado con el espacio protegido.

Conviene aclarar que la finalidad social del espacio protegido no excluye en modo alguno la participación privada en su gestión, en particular cuando se trata de gestión de bienes y servicios relacionados con el funcionamiento del mismo. Conservando siempre la Administración sus indeclinables funciones de gobierno.

Otra cuestión a resaltar es la importancia de los objetivos y de los medios en la génesis, la planificación y el funcionamiento del espacio protegido. Podemos decir incluso que éste no existe en la realidad –aunque pueda hacerlo en el papel– si no está explícitamente destinado a alcanzar determinados objetivos. Para lo cual debe utilizar mecanismos gestores específicos que aplican unos programas de actuación operativos. Sin estos tres elementos –objetivos, mecanismo gestor y programas de actuación– no puede hablarse de espacio protegido funcional. Esta estructura de funcionamiento es lo que distingue al espacio natural protegido de otras iniciativas de conservación como la Red

Natura, los instrumentos de ordenación del territorio o las distintas normativas sectoriales sobre medio natural.

Este punto de vista trasciende la anticuada visión de la protección como algo pasivo o a la defensiva frente a las amenazas exteriores. Incidimos, por el contrario, en la idea de gestión activa o positiva del medio, basada en la ejecución programada de medidas tendentes a unos ciertos objetivos. Los cuales pueden redefinirse sobre la marcha mediante mecanismos de evaluación, con la consecuente realimentación del proceso.

La gestión activa significa mantener –o recrear, o imitar– el potencial evolutivo de los sistemas ecológicos, socioeconómicos y territoriales que han generado o que mantienen los valores protegidos. Para ello el gestor debe olvidar algunas de sus certezas y aprender a hacer preguntas de este tipo: ¿cómo será el sistema en el futuro?; si no nos gusta así, ¿cómo queremos que sea?; ¿funcionará solo o con ayuda humana?; ¿tenemos objetivos claros o sólo deseos?; ¿disponemos de los medios para alcanzarlos?; ¿tenemos voluntad de aplicar estos medios, aunque sean costosos o impopulares?. Para ser coherente en las respuestas se requiere al menos (en parte según Ricklefs *et al.*, 1984, y Miller, 1980):

- Evitar visiones finalistas, ya que no hay un arquetipo a alcanzar –ni ecológico ni socioeconómico–. Las prioridades de la protección irán cambiando según la inevitable evolución de los sistemas naturales y sociales.

- Los objetivos de los espacios protegidos deben enmarcarse en la política global de conservación, porque las islas de naturaleza no funcionan –ni ecológica ni territorialmente–.

- Si no tenemos objetivos claros, o bien carecemos de vías operativas para alcanzarlos, no hagamos espacios protegidos. Porque sólo estaríamos generando papel, burocracia inútil, perjuicios innecesarios a la población local y notable descrédito hacia la política de conservación en su conjunto.

- Los objetivos deben ser compartidos, o al menos bien conocidos, por la mayoría de partes implicadas.

- La participación ciudadana es siempre la asignatura pendiente a la hora de establecer y de manejar los mecanismos de protección y gestión de los recursos ambientales. También es así durante todo el proceso de planificación. Debemos esforzarnos para mejorarla, sin olvidar que la participación no puede imponerse.

- Los planes y los mecanismos gestores se hacen para la gente, no para el espacio protegido –que no sabe leer y no entiende de leyes–. Ante todo son medios de comunicación, y están destinados a las personas que influyen directa o indirectamente sobre el sistema físico, social o económico. Ellas son los auténticos agentes de la conservación.

- Debe evitarse que el espacio protegido llegue a ser patrimonio de un sector o grupo social, por muy influyente o bienintencionado que pueda ser.

- Por todo ello suele decirse que el proceso de la protección comienza, y no termina, cuando se declara formalmente el espacio protegido. Éste no exis-



te en realidad sin una planificación *de verdad*, es decir, basada en normas operativas y en programas de actuación con sus correspondientes plan de etapas, mecanismo económico-financiero y definición de responsabilidades sectoriales –públicas y privadas– para la ejecución de las actuaciones programadas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Miller, K. (1980): *Planificación de Parques Nacionales para el ecodesarrollo en Latinoamérica*. Fundación para la Ecología y la Protección del Medio Ambiente (FEPMA), Madrid. 500 pp.
- Múgica, M., Gómez-Limón, J., coords. (2002): *Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado Español*. Oficina Técnica de EUROPARC-España. Ed. Fundación González Bernáldez. Madrid. 165 pp.
- Ors, J. (1994): “Què és un Espai Natural Protegit?”. Revista *Saó*, Monogràfics 17: Els Espais Naturals al País Valencià, pp. 4-13. Valencia.
- Ors, J. (2005): *Conservación del medio natural. Concepto y Métodos*. Apuntes del Master en Sanidad Medioambiental, 11ª edición. Módulo 6. UIMP-Valencia
- Ricklefs, R.E., Naveh, Z., Turner, R.E. (1984): “Conservation of Ecological Processes”. *The Environmentalist* 4, Suplemento 8. Elsevier, Lausanne. 16 pp.
- UICN (1994): *Parques para la vida. Plan de Acción para las Áreas Protegidas de Europa*. Publicaciones ICONA, Madrid. 150 pp.