

"PROTECCION DE ESPACIOS NATURALES Y DESARROLLO RURAL EN CASTILLA Y LEON."

Luis Enrique ESPINOZA GUERRA.
(Departamento de Economía e Historia Económica.
Universidad de Salamanca)

1. Espacios naturales y desarrollo rural

Castilla y León alberga amplias zonas de gran interés natural, especialmente áreas de montaña, más valiosas por cuanto son cada vez más escasas y amenazadas por intervenciones agresivas sobre el territorio tales como grandes obras públicas, urbanización descontrolada, turismo masivo. Pero el mayor riesgo para la conservación de estos espacios naturales son los cambios en los usos tradicionales debidos a una crisis agraria que ha provocado desarticulación social y territorial por el despoblamiento y lo que esto lleva aparejado: abandono de cultivos, modificación del paisaje, envejecimiento, cambios culturales, etc...

La política de conservación de espacios naturales parece ser un importante logro de las ideas conservacionistas, puesto que su necesidad ha sido asumida por el Gobierno central y los gobiernos autonómicos. En el caso de Castilla y León esta política conservacionista se concreta en la Ley 8/91 de Espacios Naturales de la Comunidad, pendiente de desarrollo pleno.

A la hora de que los políticos se "convencieran" de esta necesidad proteccionista, también han pesado por un lado, las políticas de reconversión agraria auspiciadas desde la Unión Europea (UE), que presuponen la existencia de un exceso de población activa en el medio rural, a la que habría que apartar de la actividad productiva para reconvertirlos/as en "guardianes" del escaso patrimonio natural que va quedando; y por otro, la demanda creciente de un "turismo verde" por parte de la población urbana y la rentabilidad electoral (urbana también) de la política de protección de espacios naturales. Sirva de ejemplo el anuncio de declaración de Picos de Europa como Parque Nacional en plena campaña electoral de las Elecciones Generales de 1993 que, sin embargo, tardó un año en concretarse.

El problema de los excedentes agrarios ha marcado la Política Agraria Común (PAC) de la UE y por ello se quiere iniciar una reconversión en la

cual se relegue la actividad agraria a un segundo plano y el medio rural adopte una nueva función: ser el espacio para el ocio de los habitantes del medio urbano. Ello conduciría, según algunas opiniones, hacia una nueva ruralidad en la cual se sustituya la calidad agrológica del medio, en cuanto principal factor de desarrollo, por la calidad ambiental, fuente hipotética pero aún difusa de desarrollo (1). Los recursos de esparcimiento que tuvieron un papel secundario se convertirían así en el principal factor de transformación económica, social y territorial de amplios espacios, sobre todo de montaña (2).

El actual estado de conservación (especies de fauna y flora, calidad ambiental, paisaje...) de muchos espacios naturales que la Junta de Castilla y León pretende proteger, tal como aparece en el Inventario contenido en la Ley 8/91 de Espacios Naturales de la Comunidad (ver Cuadro), se debe a que, tradicionalmente, sus habitantes han hecho un uso sostenido y sostenible de los recursos naturales, sin que por ello pretendamos idealizar el modo de producción campesino. Bien sabemos que ninguna sociedad es "inocente" en sus relaciones con el medio natural.

ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN CASTILLA Y LEÓN (1)

Denominación	Fecha de declaración	Extensión
Parque Nacional de Picos de Europa	PORN en trámite (*)	19.000 Has. (*)
Parque Regional de Picos de Europa	PORN en trámite(**)	118.000 Has.
Parque Regional de Gredos	PORN en trámite	87.700 Has.
Parque Natural Lago de Sanabria	1978. Ampliación 1990	22.365 Has.
Parque Natural Cañón del Río Lobos	1985	9.580 Has.
Parque Natural Hoces Río Duratón	1989	5.039 Has.
Parque Natural Sierra de Ancares	PORN en trámite	67.280 Has.
Parque Natural Fuentes Carrionas	PORN en trámite	78.360 Has.
Parque Natural Sierra Demanda	PORN en trámite	81.270 Has.
Parque Natural Sierra de Urbión	PORN en trámite	63.644 Has.
Parque Natural Hoces del Río Riaza	PORN en trámite	6.470 Has.
Parque Natural Arribes del Duero	PORN en trámite	86.000 Has.
Parque Natural de Las Batuecas	PORN en trámite	32.300 Has.
Parque Natural de Candelario	PORN en trámite	10.700 Has.

PORN: "Plan de Ordenación de los Recursos Naturales", trámite preceptivo para la declaración de un Espacio Natural Protegido.

(1) No se incluyen "Reservas Naturales" (6 en tramitación), "Monumentos Naturales" (2 declarados y 7 en tramitación), ni "Paisajes Protegidos" (6 en tramitación). Tampoco "Zonas de Especial Protección para las Aves" -ZEPAs- ni "Reservas de Caza".

(*) Su declaración supone la ampliación del actual Parque Nacional de la Montaña de Covadonga (declarado en 1916) cuya extensión actual es de 16.925 Has. de las cuales 4 pertenecen a Castilla y León. La extensión que figura en el cuadro es la correspondiente a Castilla y León en el nuevo Parque Nacional. La competencia en la declaración y gestión es del

Gobierno central a través del ICONA.

(**) Declaración de protección preventiva en 1989 por parte de la Junta de Castilla y León para 110.000 Has.

Los Espacios Naturales se definen por ser territorios de dominante natural donde existe un equilibrio entre elementos físicos, biogeográficos y antrópicos (3). Su característica es la acusada interdependencia entre el medio natural y sus habitantes.

Se trata, por lo general, de zonas que históricamente han tenido escasa vitalidad económica, dedicadas a la agricultura y ganadería, deprimidas e incomunicadas, que, por serlo, han legado un medio natural bien conservado. Lo cual no quiere decir que para seguir conservándolo haya que mantenerlas en el subdesarrollo.

Parece cada vez más claro que las posibilidades abiertas para el desarrollo económico y el mantenimiento de población en el medio rural, y sobre todo en las áreas de mayor valor ecológico, pasan por la conexión entre actividades económicas, empleo y medio ambiente. Así, la política agroalimentaria basada en los objetivos de la PAC de reducir excedentes, mediante la extensificación y la promoción de la calidad conduce a la necesidad de diversificación en los productos, buscando la calidad y la diferenciación. Recuperando por ejemplo las especies animales y cultivos vegetales autóctonos y tratando que la transformación de estos productos se realice en las propias comarcas que los generan. También es de gran interés potenciar la explotación forestal mediante la creación de viveros para llevar a cabo repoblaciones con especies autóctonas. Para ello se puede contar con el desarrollo del Reglamento comunitario 2080/92 para forestación de tierras agrarias, una medida complementaria de la PAC que en nuestra región se ha concretado en el Plan Regional Forestal cuya aplicación está primando desgraciadamente los cultivos forestales de crecimiento rápido. No hay que olvidar que hay una demanda creciente de maderas de calidad que el mercado nacional se ve obligado a importar ante la falta de oferta. Otro aspecto a tener en cuenta es la conservación y reintroducción de especies silvestres, con ayuda de programas comunitarios específicos, que puede permitir adoptar la etiqueta de una especie significativa que se halle en peligro para la promoción y comercialización de los productos tradicionales de la comarca (dado que en muchos casos la supervivencia de una especie depende de la continuidad de los modos tradicionales de explotación del medio), así como favorecer el atractivo turístico, y la creación de nuevos empleos o la posibilidad de ingresos complementarios al llevar a cabo labores de reintroducción de esas especies y mantenimiento del hábitat. Existe ya alguna experiencia en nuestro país con balance positivo. Por último

haya un amplio campo de actividades en la restauración ecológica (freno a la erosión, revegetación, intervención sobre el paisaje) del medio y lucha contra la contaminación en el medio rural (aguas, residuos de diverso tipo), algo que resulta tan novedoso como urgente (4). Para llevar a cabo algunas de estas iniciativas, que precisan de apoyo económico, resultará decisivo el desarrollo de la Directiva comunitaria 92/43 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Ahora bien, una cosa es señalar las potencialidades de los programas y políticas comunitarias que unen el futuro del mundo rural a la conservación del medio y otra estar de acuerdo con todas las premisas de ese planteamiento. De hecho existen opiniones que consideran erróneo del objetivo de extensificación y proponen fórmulas de desarrollo que plantean una intensificación relativa de los sistemas de producción y una cierta diversificación, recuperando las actividades agrarias. De otro modo, se advierte, se corre el riesgo de desintegración de las sociedades rurales y la pérdida de control sobre su medio ambiente con nefastas consecuencias. Se trataría en todo caso de buscar soluciones adaptadas localmente, nacidas con el concurso de la propia población rural, y no impuestas por la vía reglamentaria (5). También se invita a despojar al turismo del carácter "redentorista" con el que a veces se le reviste, señalando que tiene sus límites y serios inconvenientes y además no impide el despoblamiento, aunque ocasionalmente pueda desacelerar su ritmo (6).

Los modernos ecosistemas agrícolas se caracterizan por su multifuncionalidad: función productiva y función protectora, donde sin duda se va a dar un conflicto permanente entre usos alternativos (7).

2. Participación de las poblaciones afectadas

Las poblaciones afectadas se muestran reticentes, cuando no beligerantes, frente a la declaración de espacios naturales protegidos, porque no ven ventajas económicas directas y en cambio lo identifican con restricciones en los usos (y en los abusos, -por qué no decirlo-) tradicionales e incluso en el derecho de propiedad. Esta actitud no es exclusiva de nuestra región, se registra en otras del estado y en otros países (8), por más que la práctica de la gestión de espacios demuestre que las restricciones son escasas y son escasas las afecciones a la propiedad.

Además, en ocasiones, la protección de espacios naturales se percibe como un conflicto entre medio rural y medio urbano. Los habitantes del medio rural, en continua regresión, interpretan que se les quiere convertir en una especie de "museo natural", que sería lo que demanda la

gente de la ciudad, gente que se aproxima a este medio con curiosidad y prepotencia, imponiendo su cultura y comportamiento urbanos.

Para que la política de protección de espacios naturales sea viable es fundamental que la población afectada participe en todo el proceso de declaración, conociendo ventajas e inconvenientes para su vida cotidiana y con pleno derecho a opinar y a intervenir en la gestión del espacio natural. De hecho lo ideal sería que el objetivo de protección fuese asumido por los propios habitantes del medio rural, tras una profunda reflexión en el seno de su tejido social, como una estrategia de desarrollo local, implicándose en llevarla adelante.

Es necesario igualmente que los habitantes de estas zonas sean conscientes de sus valores naturales y de la necesidad de protegerlos y que sepan que, por su valor y escasez, esta riqueza natural no les pertenece en exclusiva. Deben percibir que el conjunto de la sociedad valora su papel como gestores y conservadores de ese patrimonio, por lo cual se invierte dinero público en la conservación y también en el mantenimiento de los usos tradicionales, ya que lo que se quiere conservar no es un medio natural climático, que por otra parte apenas existe, sino un medio natural que interactúa con los hombres y mujeres que lo habitan y lo explotan (antropoclimax), siendo también indispensable mantener esa determinada forma de **aprovechamiento racional** de los recursos, mejorándola en lo posible, puesto que se ha demostrado su eficiencia, no tanto económica o más bien crematística como en la preservación del medio.

La creación de un espacio natural protegido (en adelante ENP) debe servir para la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones que lo habitan; por la vía de las compensaciones directas y complementos de renta, si es necesario, pero sobre todo mejorando los servicios sociales, culturales, educativos, sanitarios, las comunicaciones de la zona, etc... mediante inversiones específicas y muy especialmente potenciando las actividades productivas tradicionales u otras nuevas (como, por ejemplo, la restauración ecológica), impulsando la comercialización de sus productos y permitiendo que el turismo en el medio rural se pueda convertir en un recurso que origine ingresos complementarios.

Cuando nos planteamos de quién hay que proteger un espacio natural, más que señalar amenazas o agresiones personalizadas, tenemos que hablar de multitud de actividades económicas impulsadas por los propios habitantes o por personas de fuera, que se rigen por criterios de beneficio a corto plazo que pueden acabar con la riqueza natural.

En un ENP se concreta el desafío de encontrar fórmulas que permitan el desarrollo económico y social de una población sin comprometer la supervivencia del medio natural. Para ello habrá que restringir ciertos usos y/o actividades en el territorio del ENP o en sus aledaños (Zonas Periféricas de Protección, en la terminología de la Ley regional), pero también tendremos que lograr que los propios habitantes de la zona sean los primeros interesados en evitar un desarrollo económico agresivo, por muy lucrativo que pudiera parecer en un primer momento. En este sentido hay que denunciar los proyectos desarrollistas y especulativos en espacios naturales promovidos por administraciones públicas y particulares que se "venden" ante la opinión pública con lenguaje conservacionista, como por ejemplo el tristemente famoso Plan de "Ecodesarrollo" del Guadarrama, financiado por la Comunidad de Madrid (9).

3. Gestión de espacios naturales

La declaración jurídica de un espacio natural no garantiza por sí misma la protección. Su éxito depende en buena medida de la voluntad política de la Administración competente. Tenemos ejemplos en la región de cómo la actual gestión de los ENP's ya declarados está favoreciendo (con inversiones públicas) el turismo masivo y destructor, como en el caso del Parque Natural del Lago de Sanabria, e incluso el simple anuncio de futura declaración de un ENP desata movimientos especulativos con el mismo fin. Esto viene a demostrar que "conservar", mediante la declaración de ENP's, puede significar dar a un espacio natural una etiqueta para su venta como producto turístico de consumo masivo y su destrucción a medio plazo, si no se prepara el territorio para acoger ordenadamente o rechazar, según los casos, la afluencia de visitantes, regulando incluso la forma en que el turismo accede al ENP. Son ya numerosos los casos de zonas de montaña donde se vienen multiplicando los conflictos entre estrategias de protección a nivel físico y de promoción turística a nivel económico, dado el peligro potencial del turismo para la conservación.

La planificación de un espacio natural a proteger debe comenzar por identificar recursos y problemas. El objetivo es hallar un equilibrio entre explotación de los recursos existentes, la implantación de nuevas actividades y la protección del medio ambiente. El turismo ofrece oportunidades, pero debe ser integrado con cautelas dado su impacto: ocupación de suelo, obras de infraestructura, pistas, caza, residuos,... En cualquier caso la planificación no debe ir a remolque de la promoción turística (10).

Dentro de los ENP's se debe establecer una ordenación del territorio, zonificándolo y estableciendo una jerarquización en cuanto a los distintos

grados de protección, uso y accesibilidad. En su ámbito territorial la Junta Rectora del ENP (con amplia representación política y social) tendría que responsabilizarse del cumplimiento de la legalidad urbanística para vencer la dejadez de los ayuntamientos. La rehabilitación del caserío de los núcleos urbanos puede servir como estrategia frente a las nuevas urbanizaciones. Sería preferible que las instalaciones de acogida de visitantes se ubicaran también en los cascos urbanos consolidados.

La Ley de Espacios Naturales de Castilla y León es claramente insuficiente en cuanto a la determinación de los usos dentro de los ENP's (se señalan usos "permitidos", "prohibidos y "autorizables" -estos últimos son casi todos-). La redacción de la Ley, ambigua y permisiva, se entiende en el contexto en que se aprobó, con una campaña en contra de algunos de los municipios afectados. Será precisa una mayor concreción y rigurosidad en los usos restringidos dentro de los ENP's que habrán de figurar en los respectivos "Planes Rectores de Uso y Gestión" (instrumentos de gestión previstos por la Ley una vez se haya declarado un Parque).

Un aspecto de gran importancia y que pondrá de manifiesto la voluntad política real de la Administración respecto a la protección de espacios naturales es la asignación a este objetivo de presupuestos suficientes. Se ha calculado que el coste mínimo anual que habría que destinar sería de 14.000 pts/hectárea/año para sufragar gastos de guardería y gestión (11) a lo que habría que añadir los costes de las compensaciones por la limitación de los aprovechamientos, indemnizaciones por daños, etc...

Una de las funciones de los ENP's es que puedan servir para la educación ambiental de los visitantes, entendiéndola como educación **en, por y para el medio**, que logre, en definitiva, una modificación de actitudes en favor de la conservación del medio natural. Para este fin habría que orientar una buena parte de los recursos económicos destinados a la gestión de los ENP's.

4. Espacios naturales y ordenación del territorio

La declaración de ENP's no puede desligarse de una más amplia ordenación del territorio que, hoy por hoy, no existe en nuestra región, como demuestran el caos urbanístico existente y la falta de respeto a la disciplina urbanística en el medio rural. Con frecuencia, el simple cumplimiento de la legislación (forestal, de aguas, de caza y pesca...) bastaría para proteger el medio natural, pero se carece de voluntad política para ello. La política de ENP's debe formar parte de una planificación del territorio con carácter regional.

Se ha demostrado que el aislamiento de una zona, ya sea mediante una hiperprotección o por medios físicos, conduce a una pérdida de biodiversidad. La creación de "islas protegidas" se manifiesta además insuficiente porque conlleva, al menos, otros dos riesgos: que se concentre en esos espacios la presión turística, como de hecho ocurre, y que otro tipo de agresiones, como la urbanización masiva, se desvíe hacia las zonas aledañas por carecer de protección. Para hacer frente a este problema habría que ampliar los límites cicateros previstos para los ENP's de Castilla y León porque, por lo general, no existen discontinuidades bruscas en estas zonas que justifiquen establecer "fronteras" y es la única forma de conseguir que se difuminen los posibles impactos indeseados en una extensión mayor del territorio.

Siguiendo estos argumentos las asociaciones ecologistas de la región han demandado la declaración del Parque Regional del Sistema Central, que integraría los actuales proyectos de ENP's previstos en Sierra de Gata (Paisaje protegido de El Rebollar), Sierra de Francia (Parque Natural de Las Batuecas), Sierra de Béjar (Parque Natural de Candelario), Gredos (Parque Regional de Gredos) y la ladera Norte del Guadarrama(12).

El movimiento ecologista tiende a optar por aquella figura legal de protección que dé mayores garantías para la conservación. Por esta misma razón se prefiere y se exige la figura de "Parque Nacional"(cuya declaración y gestión compete al Gobierno central) en los casos de Picos de Europa, Gredos o Los Arribes del Duero (13). Además se cree que así la gestión del Parque no estaría mediatizada por los intereses políticos locales. Sin embargo es preferible "algo" que nada, por lo que, paralelamente, se piden las declaraciones inmediatas de los ENP's previstos en la Ley regional, como único medio para detener la progresiva degradación de los ecosistemas mejor conservados de Castilla y León.

NOTAS:

(1) Luis Alfonso Camarero Rioja: "El mundo rural español en la década de los noventa: ¿renacimiento o reconversión?" en Documentación social n° 87 monográfico sobre "El futuro del mundo rural" abril-junio 1992 pp.9-27. Del mismo autor vd. Del éxodo rural y del éxodo urbano. Ocaso y renacimiento de los asentamientos rurales en España Madrid 1993.

(2) Miguel Angel Troitiño Vinuesa: "Turismo y medio ambiente en zonas de montaña" en Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas Madrid, MOPT 1992 pp. 79-99.

(3) Miguel Angel Troitiño Vinuesa: Op. cit. pg. 91.

(4) Sobre estos aspectos vd. Miguel Angel García Dory: "La conservación del medio ambiente como fuente de empleo en el medio rural" en Documentación social n° 87 monográfico sobre "El futuro del mundo rural" abril-junio 1992 pp.237-243.

(5) François de Casabianca: "Desarrollo integrado y medio ambiente" en Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas Madrid, MOPT 1992 pp.45-55.

(6) Miguel Angel Troitiño Vinuesa: Op. cit. pg.89.

(7) Giovanni Cannata: "Los parques regionales italianos: entre la conservación y el desarrollo" en Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas Madrid, MOPT 1992 pp.57-78.

(8) Giovanni Cannata: Op. cit. pg. 64.

(9) Beatriz Romanos: "Guadarrama no está en venta" en Ecosistemas n° 7, octubre- diciembre de 1993 pp. 48-53.

(10) Miguel Angel Troitiño Vinuesa: Op. cit. pp. 80-81.

(11) "El movimiento ecologista en la gestión de Espacios Naturales Protegidos" Ponencias de las Jornadas del mismo título. Noviembre de 1992. Organizadas por la Coordinadora de Organizaciones de Defensa Ambiental - CODA- y Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente.

(12) Conclusiones del "Encuentro Regional de Asociaciones Ecologistas de Castilla y León sobre protección de Espacios Naturales". Valsain 11 y 12 de diciembre de 1993.

(13) Véase la propuesta de creación de una Red de 32 Parques Nacionales elaborada por la Coordinadora de Organizaciones de Defensa Ambiental (CODA), que agrupa a 170 de estas asociaciones de todo el Estado, en Revista GAIA n°5 julio-septiembre de 1994 pp.38-44.