

APROXIMACIÓN METODOLÓGICA AL DIAGNÓSTICO DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS COMO INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: CONFLICTOS Y POTENCIALIDADES

Moisés R. Simancas Cruz

Planteamiento general y justificación del tema¹

Los espacios rurales, como realidades particulares del entramado territorial, han sido incorporados a los nuevos modelos de organización territorial, entre otras formas, mediante *instrumentos de ordenación ambiental* que se desprenden de la *protección ambiental del territorio*, y cuya dimensión espacial y funcional se traduce en la declaración y delimitación de *áreas protegidas*. En la actualidad, las políticas e instrumentos de protección ambiental de espacios rurales de calidad han adquirido un gran desarrollo como estructuras básicas de ordenación territorial. En este sentido, los objetivos fundamentales del presente trabajo son los siguientes:

- a) Realizar una aproximación al concepto de áreas protegidas y su consideración como instrumentos de ordenación del territorio.
- b) Identificar los problemas y conflictos que se plantean en materia de protección ambiental del territorio, y en particular, en la declaración, planificación y gestión de las áreas protegidas; para ello, se hace necesario realizar un diagnóstico con el fin de identificar las potencialidades que permitan superar los obstáculos.
- c) Plantear modelos integrales de gestión, que sinteticen las funciones territoriales de los espacios protegidos.

El tema nos parece de suficiente envergadura científica para ser desarrollado en el presente trabajo por varias razones. En primer lugar, porque el diagnóstico es una fase crucial en el proceso de ordenación territorial, y es el paso previo para corregir problemas y desarrollar las potencialidades (Pujadas, R. & Font, J., 1998). En segundo lugar, porque a pesar del potencial papel de las áreas protegidas como instrumentos estables de ordenación del territorio (Troitiño Vinuesa, M.A., 1995), la aplicación territorial de la protección ambiental conlleva implícita un conjunto de conflictos, consecuencia de la actual concepción de los espacios naturales protegidos y la falta de integración de éstos en el contexto territorial que los contiene. Y en tercer lugar, porque el interés de la Geografía por estas áreas es indiscutible, aunque no exclusiva, ya que hace referencia a dos temas de contenido geográfico: por una parte, la relación de las actividades humanas con el medio, y por otra parte, la dimensión espacial de dicha interacción (Maurín, M., 1994); por otra

parte, la Geografía es una de las disciplinas que más puede contribuir con aportaciones que van desde la síntesis territorial más globalizadora hasta la especialización con intervenciones profundizadas y con una amplia diversidad temática (Pujadas, R. & Font., J., 1998).

La protección ambiental en la ordenación de los espacios rurales: las áreas protegidas

El espacio rural en el actual modelo de organización territorial

El *territorio* se puede considerar como la resultante de la apropiación, modelación y gobierno por parte de una comunidad de un espacio concreto; por lo tanto, la sociedad es la que convierte un espacio en territorio. Teniendo en cuenta la escala de análisis (región, isla, comarca, municipio, etc.), el territorio no es homogéneo; está integrado por múltiples unidades geográficas constituidas por diversos componentes y estructuras con distintos grados de dominio natural y de antropización (cultural), entre las que se establecen complejas interrelaciones sociales, ecológicas, etc. De esta manera, en el territorio es posible distinguir una amplia variedad de realidades, a modo de mosaico, dependiendo de la organización y dinámica de los usos del suelo; ambos aspectos son resultado de las interacciones entre la actividad humana y el medio.

Según García Ramón *et al* (1995), “el territorio es un espacio ‘ordenado’, es decir, soporta una organización espacial tendente a cumplir unas funciones determinadas y siendo, a la vez, fruto de los intereses de ciertos grupos sociales”. Si bien en las sociedades tradicionales, las estrategias de organización territorial se diseñaban a partir de la acumulación de múltiples experiencias empíricas, en la actualidad, éstas se establecen a través de un instrumento de política espacial: la *ordenación del territorio*² (OT en lo sucesivo). Conceptualmente, la ordenación es “poner orden” y presupone la necesidad de mejorar una situación actual con una finalidad determinada. En este sentido, la OT consiste en un conjunto de medidas y acciones de organización espacial y funcional (establecimiento de un sistema organizativo específico), esencialmente de carácter público, con el fin de conseguir una adecuada y racional utilización de los recursos (endógenos y exógenos) y en la distribución de las actividades humanas y los usos del suelo, en función de unos fines, objetivos e instrumentos propios de la OT y de criterios de optimización-eficacia, equidad y jerarquía.

En las sociedades más avanzadas, la dinámica territorial de los espacios rurales, como realidades particulares del mosaico territorial, se explica, entre otros procesos y tendencias, por la variación temporal y espacial de las funciones que han desempeñado, la crisis de su modelo tradicional de producción (basado en las actividades agrosilvopastoriles), y la modificación del tejido socioeconómico. De esta manera, a partir de los años setenta, se genera un nuevo modelo territorial, y en particular, del mundo rural, en el que usos tradicionales (como los agrarios) desaparecen y dejan de ser los ejes centrales de su economía, al introducirse nuevas actividades y funciones con fuerte impronta espacial, tales como la pluriactividad o la suburbanización, que han provocado procesos de degradación ambiental. Así, funciones que tuvieron poca trascendencia en los modelos de organización territorial tradicionales, en la actualidad se convierten en los principales factores de transformación económica, social y espacial, como por ejemplo, el desarrollo de zonas de asueto

y ocio de las poblaciones urbanas, la conservación de entornos naturales o la potenciación de la cultura rural.

De esta manera, el medio rural se incorpora al nuevo modelo de organización del territorio a través de una reconversión económica, social y ambiental que afecta de desigual manera a una áreas y a otras (García Ramón, M^a.D. *et al.*, 1995). En gran medida, esta diferenciación es consecuencia de la aplicación de *políticas de ordenación rural* (OR en adelante) que, a su vez, se integran en la política de OT de un espacio concreto.³

Las áreas protegidas como instrumentos de ordenación rural: la definición de las bases fundamentales para la protección ambiental del territorio

Entre las múltiples repercusiones de la aplicación territorial de las políticas de OR, destaca la generación de una actitud selectiva respecto a las actividades que se van a desarrollar en estos ámbitos geográficos (McEachern & Towle, 1974), en particular, aquella orientada hacia la protección y gestión del medio ambiente, los recursos territoriales y los paisajes de calidad. Esta actitud se concreta en el territorio en la declaración de *áreas protegidas*, que a su vez, son consecuencia de un proceso por etapas (gráfico nº 1), a dos niveles de actuación (uno de carácter particular -desde una escala local o a nivel individual a cada ENP-, y otro de tipo general -a escala de Redes de áreas protegidas-), y desde dos vertientes diferenciadas (la protección legal y la protección física).

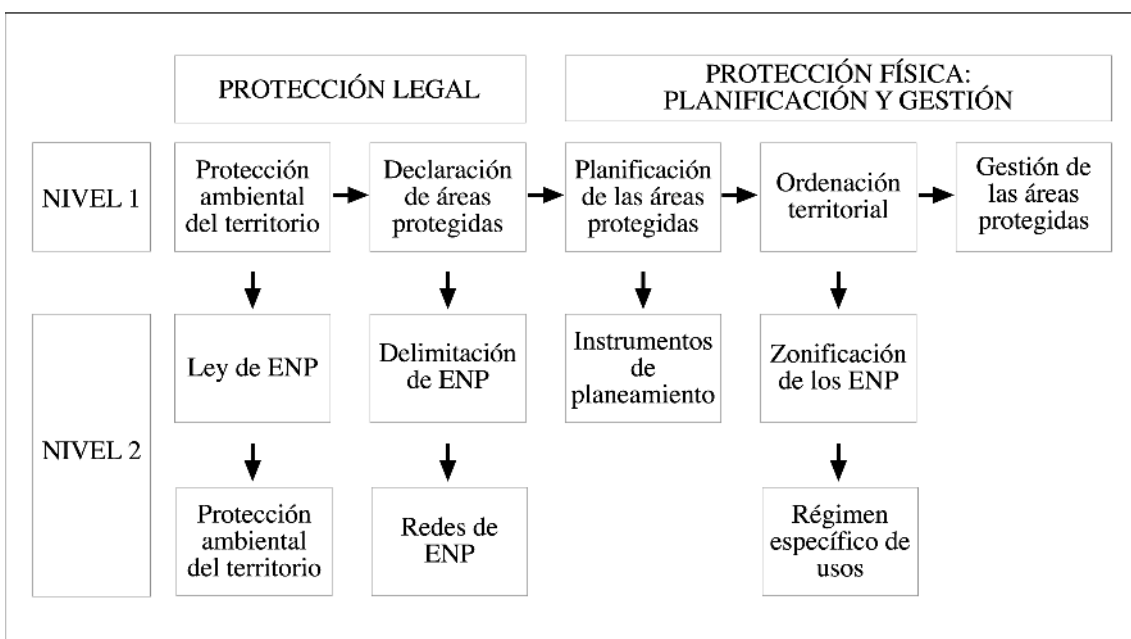


Gráfico nº 1. Esquema aproximativo del proceso de planificación ambiental del territorio.

La ordenación del espacio rural desde la dimensión ambiental apoya en un régimen jurídico (*la protección ambiental del territorio* –PAT en lo sucesivo–), derivado de un sistema normativo internacional, estatal y autonómico; como legislación de carácter sectorial, permite definir y concretar las políticas territoriales a desarrollar en materia de protección de espacios concretos, y que, a su vez, determina los grandes objetivos a al-

canzar y los principales instrumentos a utilizar (Pujadas, R., & Font, J., 1998). Esta dimensión jurídica es la que confiere a la protección de áreas concretas el carácter de instrumento y técnica de intervención en el territorio (Vera, F. *et al.*, 1997).

La PAT inicia el proceso de ordenación rural desde la dimensión ambiental. La primera fase es el establecimiento de tres criterios fundamentales (Simancas Cruz, M.R., 1998): los *fundamentos de protección*, las variables de valoración del sistema territorial (*calidad ambiental*), y el *binomio actividad humana-medio*. La integración de estos conceptos mediante la determinación de la *capacidad de acogida o carga* del territorio (actual y/o potencial), permite, por una parte, obtener un *valor de protección*, y por otra parte, identificar los agentes o mecanismos que intervienen en un espacio concreto. El valor de protección expresa el grado de excelencia o mérito de una unidad territorial para que su estructura se mantenga y no sea alterada o destruida. La delimitación espacial de estas unidades constituye a la definición de las *áreas protegidas o espacios naturales protegidos* (AP o ENP en adelante), entendiendo a éstas como unidades territoriales que poseen una determinada delimitación geográfica (acotación de partes del territorio), unos contenidos concretos y unas funciones territoriales específicas.⁴

Estos dos últimos aspectos constituyen el objeto geográfico a proteger y atribuye a estas áreas la consideración de instrumentos específicos de OR, ya que la protección áreas se desarrolla sobre un espacio que en una abrumadora proporción coincide con la categoría de *rural* (Gómez Mendoza, J., 1995), constituyendo una nueva dimensión de su organización espacial y de su estructura territorial. De esta manera, la PAT aplicada a ámbitos espaciales concretos, ha provocado la revalorización de determinadas áreas rurales. Así, se protegen, por una parte, áreas que no llegaron a constituirse en soportes de actividades económicas de importancia en los sistemas tradicionales de OT (Suárez, C. & Pérez-Chacón, E., 1993), bien porque se trataba de espacios marginales (malpaíses, roques, acantilados, etc.) o eran objeto de un aprovisionamiento limitado y puntual de sus recursos (aprovechamientos forestales, apicultura, etc.), bien por la estructura de la propiedad (por ejemplo, montes de propiedad estatal), por lo que la intervención humana no llegó a alterar significativamente la presencia y funcionamiento de los elementos abióticos y bióticos que lo integran (Soler Insa, J., 1992); y por otra parte, espacios que son consecuencia directa de un proceso de intervención y modelado humano, cuyo mantenimiento exige una especial protección territorial. De esta manera, las AP corresponden a espacios o elementos territoriales representativos (paisajes singulares, ecosistemas únicos, etc.) o deben desempeñar una función geoestratégica peculiar desde el punto de vista ecológico, socioeconómico, educativos o científico (reservas hidrológicas, zonas agrícolas, de recreo, hábitat de especies, etc.).

La creación formal de los ENP (o *declaración de AP*) y su concreción territorial se produce a través de una *Ley o Decreto*. Ésta establece las directrices de la segunda vertiente de protección, la *protección física y de utilización*, relacionada directamente con la planificación y gestión de las AP, ya que, por una parte, define las *figuras de protección o categorías de gestión ambiental*, que agrupan espacios con características homogéneas, y por otra parte, establecen un *régimen general de uso*, que fija una serie de limitaciones generales al desarrollo de las actividades. A cada figura administrativa de protección se le asigna un *instrumento de planeamiento* y una determinada *organización administrativa*:

los primeros asumen la *planificación* de los ENP y establecen un *régimen específico de usos*, según una adecuada *zonificación* interior del área (se trata de un proceso de OT del interior del ENP con el establecimiento de áreas de vocación y tratamientos diferenciados), mientras que la segunda se encarga de su *gestión* (de acuerdo con los criterios de zonificación, los objetivos de protección y las directrices generales de actuación en materia ambiental). Por lo tanto, si bien la planificación establece las directrices de gestión, son las figuras de protección las que determinan las directrices de planeamiento.

El diagnóstico integrado de la protección ambiental del territorio: aproximación a los criterios de aplicación del método D.A.F.O.

A modo de escenario teórico, de discusión y debate, planteamos un diagnóstico de las AP desde la perspectiva de la Geografía; se trata de un ejercicio de ordenación y valoración de ideas y hechos, de reflexión, discusión y crítica, consecuencia de algunas experiencias personales de carácter profesional y de la recopilación, análisis y sistematización de la literatura científica existente.

Para realizar la evaluación de los conflictos y potencialidades de las AP, hemos considerado conveniente la utilización de la técnica de diagnóstico integrado D.A.F.O. (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades), la cual se adecúa al objetivo del presente trabajo, ya que se trata de una metodología empleada habitualmente en los trabajos de ordenación y planificación territorial. Mediante la identificación de los factores positivos y negativos en su doble vertiente de endógenos y exógenos, permite, por una parte, obtener una visión sintética de la dependencia existente entre los condicionantes externos e internos del entorno y la influencia que ejercen estas variables en la declaración, ordenación, planificación y gestión de los ENP, y por otra parte, identificar problemas y desequilibrios con el fin último (objetivo del presente trabajo) de plantear opciones, soluciones coherentes y sinérgicas encaminadas a la acción, resultado del análisis de las potencialidades capaces de resolver los problemas detectados, para la consideración de los ENP como instrumentos de OT.

En definitiva, se trata de un ejercicio de diagnóstico de los conflictos (derivados del binomio debilidades-amenazas) y las potencialidades (consecuencia de la interrelación fortalezas-oportunidades) que supone la declaración de AP.⁵

Las debilidades

1. El concepto de PAT no es aún asimilado ni interiorizado por las comunidades locales.

2. La concepción local de la PAT se interpreta como una pérdida de control del territorio que habitan, un limitante de sus derechos y un obstáculo al desarrollo socioeconómico (Troitiño Vinuesa, M.A., 1995).

3. La PAT es fuente potencial de conflictos sociales e incertidumbres.

4. Rechazo por parte de las comunidades locales de prácticas de PAT.
5. La población y las administraciones locales focalizan sobre la declaración de ENP todas sus tensiones y problemas.
6. Las comunidades locales sólo perciben desde una perspectiva de negatividad, la regulación de determinadas actividades, la expropiación de bienes y derechos, las restricciones en el uso del territorio, desde la perspectiva de que coartan sus expectativas de desarrollo convencional.
7. Predominio de titularidad privada (individual o colectiva) del suelo en los ENP.⁶
8. Dependencia de los sistemas “paternalistas o asistenciales” establecidos por las Administraciones Públicas, en forma de planes de desarrollo socioeconómico, medidas compensatorias, indemnizaciones, contraprestaciones, etc.
9. El carácter individualista y la falta de una conciencia colectiva en las comunidades locales.
10. Escasa integración y participación activa de los agentes socioeconómicos implicados en los procesos de declaración, planificación y gestión de las AP.
11. Escasez de iniciativas de desarrollo endógeno promovidas por las comunidades locales.
12. Predominio del control exógeno (social y económico) por la insuficiente capacidad de gestión y liderazgo de las comunidades locales y la cultura rural.
13. Desconocimiento de las razones que justifican las decisiones; imposición de los criterios y medidas de protección.
14. La PAT se enfrenta a un conjunto de problemas territoriales heredados.
15. La declaración de ENP lleva implícita una serie de restricciones y limitaciones de aprovechamientos y usos, que acentúan el preexistente precario desenvolvimiento socioeconómico.
16. La PAT se superpone a los usos preexistentes en el área.

Las amenazas⁷

Desde la perspectiva de la propia declaración, protección y ordenación ambiental del territorio:

1. Carencia a nivel de orientaciones y contradicciones en los objetivos de la política de protección (la política es insatisfactoria o existen conflictos entre ésta y su propio seno).

2. Confusa distribución de las competencias de las Administraciones Públicas relacionadas con el territorio (dentro y fuera de los ENP).
3. Escasa coordinación de las políticas de las diferentes administraciones públicas.⁸
4. Continua profusión de valoraciones en los tipos de ENP, tales como “interés científico”, “didáctico”, “ecológico”, “cultural”, “turístico”; sin embargo, su significado y alcance no se ha definido estrictamente, dando lugar a un “saco sin fondo” donde cabe casi todo.
5. Las políticas supralocales y las municipales implican contradicciones difíciles de resolver.
6. Si bien las políticas de protección a escala supralocal contienen conceptos comunes, existe un amplio y heterogéneo número de denominaciones, objetivos, criterios y rangos de protección, y de la superficie protegida, que provoca equívocos e indefinición en la homologación.
7. Cualquier intervención territorial es un proceso político.
8. El planteamiento de legislaciones tiene aspiraciones ambiciosas pero poco realistas.
9. Ausencia o insuficiencia de financiación de la PAT.
10. La sociedad no asume el coste de la protección.
11. Concepción de los ENP como una suma de áreas, en detrimento de un planteamiento integral, coordinado y jerarquizado de la OT y la PAT.
12. Inexistencia de una norma lógica, integradora y secuencial de las distintas leyes y planes que afectan a los usos del territorio, y que provoca un solapamiento de las diferentes figuras de planeamiento y de las intervenciones en el territorio, y una controversia en la intervención.
13. La declaración puede tener repercusiones económicas adicionales, en particular, en aquellos casos en los que los costes de gestión son altos y no están bien distribuidos, otras áreas más sensibles pueden sufrir una mayor precariedad (Martín Esquivel *et al.*, 1995).
14. Las políticas de PAT necesitan recursos financieros que hagan posible una protección activa (Troitiño Vinuesa, M.A., 1992).
15. La PAT supone un proceso caro, cuya financiación es en gran medida responsabilidad de las Administraciones Públicas.
16. Los problemas que afectan a las AP se extienden más allá de la escala local (superficie protegida) con un origen fuera de la misma, debido a la gran variedad de interacciones

entre los ENP y el conjunto de usos del resto del territorio.

17. Se acentúa una evolución territorial divergente, acentuándose progresivamente el aislamiento y el desequilibrio territorial entre el ENP y su entorno.

18. La declaración de ENP resuelve el problema de protección del espacio pero no del territorio.

19. La declaración de ENP se plantea como la protección selectiva y aislada (en la que la planificación ambiental se limita a los ENP).

20. Los ENP son entendidos como “islas o cotos”, a modo de recintos acotados (a modo de sistemas cerrados) o “manchas de aceite” (Machado Carrillo, A., 1997), sin interacciones, en relación la trama territorial que los contiene.

21. Predominio de la “protección vertical o aislada” (ésta se vincula únicamente a los ENP), en detrimento de una “protección horizontal” (que afecte al conjunto territorial que las contiene).

22. Los ENP aparecen sobrepuestos a una unidad territorial mayor con cohesión física, histórica y funcional, que es fragmentada por la delimitación del AP.

23. Los límites de los ENP se ha realizado mediante criterios subjetivos, arbitrarios, heterogéneos y de escasa lógica territorial; no se buscan los elementos estructurales que configuran el AP.

24. En la PAT se unen intereses privados y corporativos: la necesidad de estudios y personal preparado provoca la aparición de consultoras, la impartición de cursos especializados y la generación de empleo a profesionales que tienen una difícil inserción laboral.

25. La PAT funciona como una estrategia de “marketing” o “de escaparate”: las Administraciones Públicas interpretan que les dará buena imagen (factor de propaganda política o administrativa), es un atractivo más de cara a la promoción turística de un territorio, es una forma de buscar recursos de la Comunidad Europea para zonas rurales deprimidas, son resultado de “mesas negociadoras”, o justifica decisiones ya tomadas.

26. La PAT ha dejado de ser un fin en sí mismo (Casas Grande, J. 1996), generándose lo que en el lenguaje proteccionista se conoce como “parques de papel”; la protección de áreas se limita a la “instrumentalización política”, valorándose más la simple “declaración formal”, el número de ENP y la superficie protegida.

27. Las declaraciones funcionan como medida de urgencia, de carácter defensivo o de “pantalla”, cuando en un determinado área existe una problemática concreta (desordenada política de ocupación del espacio, desequilibrios territoriales y ambientales) y los instrumentos convencionales y sectoriales de planeamiento o los agentes sociales que operan en el territorio son incapaces de solucionar.

28. El calificativo de “natural” (en contraposición a los espacios humanizados, artificiales o culturales) es discutible.⁹

29. El concepto de PAT se limita habitualmente a la preservación *in situ* del patrimonio natural (dimensión ecológica de la protección del territorio), con predominio de los criterios de protección estricta, defensiva, prohibitiva y limitativa.

30. Concepción de las AP en forma de “santuarios ecológicos” o “reservas (‘guetos’) de la naturaleza”; surge lo que podríamos denominar como “efecto tupperwaer”.

31. La PAT encierra un enfoque ecocéntrico (Vera, F. *et al*, 1997): se protegen espacios, por una parte, para evitar el deterioro ocasionado por la interacción de las actividades humanas con el medio, y por otra parte, como un compromiso ético.

32. La PAT se realiza desde lo “urbano” y del modelo centro-periferia.

33. Se suelen proteger refugios de la biodiversidad y de otros valores naturales, donde las actividades humanas no están presentes o son compatibles con la conservación de los valores ecológicos; esto impide el establecimiento de una red jerarquizada y representativa de los territorios (naturales o culturales) de un espacio concreto.

Desde la perspectiva de la planificación de ENP:

34. El plan se convierte en una mera “*planificación física con base ecológica*” del territorio, donde queda excluida la problemática socioeconómica.

35. Se omiten las interacciones entre el espacio natural y el espacio social (Troitiño Vinuesa, M.A., 1997) y el carácter multifuncional de determinados ENP, quedando la planificación limitada al establecimiento genérico de limitaciones de uso (Gómez Mendoza, J., 1995).

36. Tratamiento desigual de la información: predominio de los estudios de marcado carácter unidimensional en torno a los aspectos físico-biológicos del ENP (gea, flora, fauna, etc.), en detrimento de los componentes de tipo antrópico.

37. Cada ENP requiere una planificación específica, y ésta no precede a la declaración.

38. La ordenación de los ENP no sigue una secuencia lógica, que determina que primero se planifica el conjunto (o sistema de AP) y con posterioridad cada uno de sus componentes o espacios (Soler Insa, J., 1992).

39. Lentitud en la elaboración y aprobación definitiva de los documentos normativos y de planificación, como consecuencia de la falta de criterios, la escasa eficacia, el alto grado de conflictividad social, etc.; esto provoca un retraso acumulativo entre la creación de un ENP y la gestión del mismo.

40. El procedimiento de planificación de un ENP se suele calificar como una “técnica”, cuyos resultados se reducen a buenas intenciones sistemáticas, reiterativas y poco útiles (cuando no disparatadas).

41. En la planificación de AP se suele aplicar complejos modelos metodológicos en detrimento de la selección de los métodos más idóneos aplicados a cada caso.

42. En términos generales, no existen modelos universales ni metodologías bien definidas y aceptadas como tal para la OT desde la dimensión ambiental; en su defecto, existen esquemas de referencia y generales que deben adaptarse a la singularidad de cada espacio.

43. La planificación y el análisis de los sistemas ecológicos y sociales, sus interrelaciones a medio y largo plazo, etc., exige una importante dosis de juicios de valor para la toma de decisiones y la interpretación de múltiples variables incuantificables e intangibles (Allen de Landa, J., 1990).

44. Los criterios de zonificación no están bien definidos desde el punto de vista conceptual y metodológico.

45. Se mantiene la diversidad temática o planificación sectorial (económica, ecológica, social, física, urbanística, etc.), los múltiples intereses sectoriales (transportes, viviendas, trabajos, etc.), las diferentes escalas de análisis (supranacional, nacional, regional, provincial y local), su aplicación a territorios concretos (espacios litorales, AP, áreas urbanas, etc.), y la desvinculación a una estrategia general de actuación sobre los recursos naturales; todo estos aspectos se proyectan sobre un mismo ámbito geográfico, favoreciendo la “sobredosis de planes” (Pérez-Chacón, E., 1994): se producen múltiples superposiciones de planes (sin ningún tipo de mecanismo de articulación) con objetivos, criterios y metodologías diferentes, que provocan una ineficaz gestión posterior (Pérez-Chacón, E., 1994).

46. Prevalece la elaboración técnica del plan en detrimento de la ejecución del mismo. Esta estrategia se basa en que es una fórmula barata y eficaz desde el punto de vista político: “la elaboración del plan se enmarca en la etapa del mandato político, mientras que su ejecución normalmente lo rebasa” (Pérez-Chacón, E., 1994).

47. La revisión del plan no la acomete el equipo que realizó la planificación.

48. Las directrices resultantes de la elaboración del plan carecen de contrastación de los efectos sobre el AP y evaluación de las posibles alternativas;

49. Los planes adolecen de un enfoque lo suficientemente “dialéctico” que permita la introducción de modificaciones en el modelo o realizar evaluaciones y revisiones periódicas de los documentos de planeamiento y gestión; se trata de documentos cerrados, sobrecargados y rígidos (Gómez Mendoza, 1995).

50. Falta de especialistas en temas territoriales (geógrafos, arquitectos, etc.) y los relacionados con la gestión social (sociólogos, economistas, etc.).

51. Hasta el momento, los técnicos que han trabajado en temas relacionados con la planificación de los ENP han salido de los sectores profesionales ya existentes y más cercanos al medio natural.

52. Hay una necesidad de planificadores y gestores formados especialmente en temas relacionados con la PAT, con una base académica generalista con conocimientos específicos en ciertas materias.

53. Predominio de disciplinas y profesionales de carácter “biologicistas” o “naturalistas”.

54. El estudio, método y conclusiones del plan utilizan un lenguaje difícilmente entendible e interpretable por las comunidades locales, con lo que se dificulta la participación y la democratización del proceso de toma de decisiones.

55. La participación pública en la planificación se equiparan a un simple trámite informativo de tipo administrativo.

56. Complejidad y dificultad operativa en el tratamiento de la información territorial, debido a la convergencia de un elevado y heterogéneo número de variables.

57. Concepción disciplinaria de carácter segmentada; la síntesis final se realiza mediante la yuxtaposición de cada estudio sectorial y disciplinar (Pérez-Chacón Espino, E., 1994); supone una escasa consideración de los equipos de trabajo interdisciplinarios y pluridisciplinarios.

58. Desconexión de la información territorial del resto de la secuencia de la planificación.

59. En la mayoría de los casos, los estudios previos se elaboran a partir del uso de concepciones y plantillas de redacción similares (Gómez Mendoza, 1995) o esquemas “en serie” sin una estructuración y argumentación.

60. Escasa operatividad de la información territorial y su difícil aplicación al proceso de planificación (Pérez-Chacón Espino, E., 1994), fundamentalmente debido a la ausencia de dimensión espacial de los resultados finales (en ocasiones, se trata de listados de especies vegetales o animales, análisis geodemográficos, etc., que adolecen de representación cartográfica).

61. Existencia de inadecuadas o erróneas previsiones de impacto sobre el entorno consecuencia de las actuaciones derivadas de la planificación o sobre la asignación de usos, estimaciones sobre los costos de los diferentes programas y trabajos que se puedan considerar, o profundizaciones en el estudio de las diferentes soluciones técnicas que se pueden considerar.

62. Falta de adecuación de los organismos de formación e investigación (entre otros, la Universidad), en relación con la utilización aplicada y racional de los estudios e investigaciones.

63. La información no se debe limitar a ser un simple conjunto de datos, sino que debe proporcionar respuestas concretas al problema planteado para su utilización en el proceso de planificación del AP.

64. Las propuestas resultantes de la planificación de los ENP no son resultado de un exhaustivo conocimiento.

65. Los contenidos informativos (inventario ambiental) se limitan a simples revisiones y recopilaciones bibliográficas (en las que no hay una selección de la información) o la recogida de datos limitada al reconocimiento territorial, con un nivel de semidetalle; de esta manera, la información territorial utilizada en la planificación se limita únicamente a la descripción o a la recogida de datos a nivel de reconocimiento territorial; no existe un diagnóstico territorial, lo que dificulta la sistematización de los problemas claves y la toma de decisiones.

66. No se concibe el interés aplicado de estas investigaciones.

67. Predominio de enfoque sectoriales y analítico (cartesiano), que provoca un tratamiento de la información territorial de modo separado, parcelado y sin conexión (entre los diversos temas y con el resto de la secuencia de planificación), consecuencia de la omisión de las interdependencias entre los diferentes componentes territoriales que forman el AP, las interacciones entre los parámetros naturales y los antrópicos, y el valor diferencial atribuible a cada componente para su protección ambiental.

68. Resulta a menudo difícil encontrar y explotar la información cuando se intenta tratar la planificación a nivel nacional e internacional, pues cada institución recoge los datos de manera diferente no normalizada, e igualmente con fines diferentes (necesidad de disponer de datos comparables).

69. La planificación de los espacios rurales se realiza desde la legislación urbanística; el suelo rústico corresponde a la categoría de suelo no urbanizable.¹⁰

70. La práctica inexistencia de políticas de OT y la notable debilidad de los procesos de planificación urbana y regional existentes, dificultan la ágil incorporación de las variables ambientales al proceso de planificación territorial (Allende Landa, J., 1990).

Desde la perspectiva de la gestión: el papel de las comunidades locales y el uso público de los ENP

71. Ausencia de políticas para establecer directrices de actuación con orientaciones apropiadas y con voluntad necesaria para pasar a la acción.¹¹

72. En pocas ocasiones, los núcleos de gestión se sitúan en el ENP o en su área de influencia; son escasos los profesionales locales que se incorporan, de forma decisiva, al proceso de planificación y gestión.

73. Los planes no se aprueban a nivel político, por lo que no se facilita su adopción y puesta en práctica en el seno de los diferentes niveles de administración, así como coordinación entre estos últimos.

74. Planteamiento de sistemas de gestión de las AP centralizados, fuertemente burocráticos y con estructuras administrativas complejas, poco flexibles y alejadas de la realidad territorial.

75. La declaración se plantea como un mecanismo para mantener, dotar y mejorar la calidad de vida de las comunidades locales que, hasta la protección, se encontraban en un estado de aislamiento y olvido por parte de las Instituciones Públicas (muchas Oficinas de Gestión reciben reclamaciones de actuaciones que competen a otras Administraciones, como la adecuación de los caseríos, accesos, electrificación, telefonía, redes de saneamiento, etc.), olvidando que la función de los gestores es indicar la más adecuada integración de esos servicios al AP, de acuerdo con los criterios de planificación y gestión preestablecidos.

76. Pérdida de las expectativas generadas por la declaración de ENP, que propicia un proceso de introspección en las comunidades locales que provoca la negación de la protección, la automarginación del proceso, la desconfianza y la reivindicación constante (Casas Grande, J., 1996).

77. Inexistencia o retraso en la aprobación de los planes.

78. La falta de experiencia en el proceso de planificación y el exceso de celo de la Administración Pública competente puede dificultar en gran medida su aplicación territorial y retrasar la gestión de las AP.

79. Las estrategias de gestión no son ejecutables al no existir una previsión real del coste de las mismas ni disponer de consignaciones presupuestarias apropiadas que permitan una inmediata ejecución de las inversiones y directrices establecidas en el plan correspondiente.

80. La declaración de ENP implica la consolidación de una oferta turística basada en el producto “medio ambiente”, que se concreta en un incremento del número de visitantes al AP, que ha provocado el crecimiento descontrolado y sin coordinación de las actividades relacionadas con el uso público.¹²

81. La utilización recreativa y educativa de los ENP se plantea como un “agente destructor” (Troitiño Vinuesa, M.A., 1992).

82. Ausencia de modelos de gestión integral de las AP que, adaptado a las características intrínsecas de cada espacio, valore los recursos existentes y racionalice la entrada de nuevas actividades (Troitiño Vinuesa, M.A., 1992).

83. Las ayudas o compensaciones por las limitaciones de uso se destinan a diversas actuaciones que la comunidad local no considera como prioritarias para mejorar su calidad de vida y desarrollo.

84. No existe un ejemplo piloto emblemático y de referencia, a pequeña escala, que muestre la relación protección ambiental-desarrollo socioeconómico, y que proyecte una imagen real del mismo sobre los agentes territoriales, instituciones y público en general, del propio espacio o de otros; la planificación y gestión se caracterizan por cierta “espontaneidad” y “oportunistismo”.

85. No se favorecen estrategias para canalizar los beneficios socioeconómicos directos inducidos por la protección.

86. La gestión de los ENP se plantea a modo de zoológicos o jardines botánicos.

87. La falta de información y comunicación entre los técnicos y las partes implicadas.

88. La necesaria participación efectiva de la comunidad o comunidades afectadas por la protección conduce de inmediato a juicios de valor de carácter subjetivo.

89. Los proyectos e iniciativas de gestión se proyectan desde círculos ajenos a la población local (Molina Vázquez, F, 1995), planteándose estrategias de desarrollo socioeconómico bajo formas diferentes a las tradicionales del área o que no se corresponden con las necesidades de dichas comunidades (por ejemplo, la continuidad de actividades rurales tradicionales).

90. Los objetivos sociales se omiten, por lo que es frecuente asumir la incompatibilidad entre los objetivos de la PAT y los de las comunidades locales; en consecuencia, las poblaciones locales no han sido tenidas en cuenta en la redacción de los planes y en gestión de los ENP, confundándose la mera información con la participación (Troitiño Vinuesa, M.A., 1995).

91. No se establecen las bases necesarias para una adecuada instrumentalización de los mecanismos de fomento económico y de dinamización social (Martínez Salcedo, 1993), es decir,

92. No se suelen integrar al sistema de gestión las posibles iniciativas sociales que surgen de la promoción y difusión de las actuaciones e inversiones iniciales en los ENP, y que generan un compromiso colectivo, que otorgaría de futuro al plan de gestión.

93. Tradicionalmente, se ha considerado que la gestión de los ENP es responsabilidad de la Administración Pública, quedando el nivel local excluido por su subjetividad; esto supone un alejamiento entre las AP y las comunidades locales.

Las fortalezas

1. Las AP funcionan como recurso escaso que sirve de reclamo para producir espacios de esparcimiento, en relación con una revalorización cultural, naturalística, estética y ambiental por parte de la sociedad de consumo (Troitiño Vinuesa, M.A., 1992).

2. Los ENP son marcos espaciales ideales (privilegiados “laboratorios”), para el desarrollo de actividades científicas (donde tienen cabida múltiples disciplinas) y la estimulación de la investigación aplicada de los componentes territoriales y sus interrelaciones.

3. La PAT implica la delimitación geográfica de un conjunto de unidades territoriales concretas (las AP) a las que se dota de un nuevo destino funcional, mediante la proyección espacial de las propuestas y objetivos (económicos, sociales, culturales, ecológicas, etc.) propios de la PAT; los ENP como óptimos instrumentos de referencia conceptual, operativa y direccional de la organización y desarrollo territorial.

4. Favorecen una mayor percepción y educación, de políticos y ciudadanos, en relación con los problemas ambientales.

5. En las etapas de participación pública, existe una fuerte contestación desde ámbitos sociales muy diferentes (comunidades locales, ayuntamientos, grupos ecologistas, sindicatos agrarios, organizaciones no gubernamentales, etc.) a las declaraciones y a las determinaciones surgidas del proceso de planificación (directrices de gestión); ésta debe ser considerada como un factor positivo y una pieza fundamental en la protección, entendiéndose que debe iniciarse lo antes posible (fases tempranas de la planificación).¹³

6. La utilización y puesta en valor de los recursos endógenos dentro de un programa marco que considere las necesidades e intereses locales, en un proceso liderado por la comunidad local, contribuye a garantizar un grado de viabilidad y sustentabilidad de las iniciativas de desarrollo económico y de protección ambiental.

7. El fomento de actividades a desarrollar en los ENP (en función de la categoría de gestión) permite implicar a la población local en su gestión.

8. El predominio de la propiedad privada en la política de protección ambiental del territorio (considerado con anterioridad como un obstáculo interno) se puede convertir en una fortaleza, al implicar en el desarrollo territorial al sector privado.

Las oportunidades

Al igual que se hizo con las amenazas, las potencialidades que ofrece el entorno externo a los ENP se han dividido en tres bloques temáticos: las oportunidades de cara a la declaración, las de la planificación y las propias de la gestión.

Potencialidades desde la perspectiva de la declaración de áreas protegidas:

1. La PAT aplicada a la OT supone un instrumento-proceso de carácter propositivo de la actividad humana en unas unidades territoriales inferiores (los ENP); consiste en la ordenación de los múltiples usos del suelo, asignación de los usos del suelo en el interior de cada AP y, derivando en la organización coherente (entre sí y con el medio) de las actividades en el espacio, y en la evaluación de la idoneidad en el uso del medio (según

los criterios de optimización y capacidad de asimilación del medio) y de los recursos territoriales (en función de criterios de eficiencia y las tasas de renovación de los recursos). De esta manera, la protección ambiental del territorio adquiere la capacidad de mantener más o menos inmutables ciertas características en la ocupación del suelo y establecer la dinámica territorial.

2. La ordenación territorial de las AP integra todas las variables (ambientales, socioeconómicas y urbanísticas) en un mismo cuerpo de planificación y gestión del territorio (Pujadas, R. & Font, J. 1998). Así, los ENP permiten múltiples utilizaciones y pueden proporcionar simultáneamente las funciones básicas atribuidas a las AP. Éstas son a veces complementarias y a veces generadoras de conflictos.

3. La Ley 4/89, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, plantea la PAT como un régimen jurídico protector jerarquizado de los recursos naturales.¹⁴

4. La aceptación del “status” de protección de un determinado lugar es fundamental para garantizar el éxito de la PAT.

5. En España, los últimos quince años, se ha multiplicado por quince la superficie protegida; este proceso refleja un ímpetu proteccionista, la existencia de un marco legal favorable, la consolidación del Estado de las Autonomías, y la transferencia a éstas de competencias ambientales (Valle Buenestado, B., 1995).

6. Se ha abandonado el rasgo subsidiario y restrictivo de la PAT, adquiriendo un carácter estructural, de realidad funcional y de los ENP como figuras legales de OT.

7. Introducción de un enfoque antropocéntrico (Vera, F. *et al.*, 1997).

8. La PAT ha perdido el carácter espontáneo y aparece como un hecho promovido y planificado.

9. La UICN ha establecido una clasificación de las AP a escala planetaria¹⁵, con el objeto de favorecer la homogeneización en los criterios de protección.

10. La expansión y consolidación de la PAT ha venido despertando el interés de la comunidad científica.

11. La PAT comienza a ser entendida como un proceso global y más complejo que la mera protección de unas especies.

12. La declaración de los ENP, debido a su carácter de vulnerables, supone una estrategia de “ataque y prevención de los problemas generados por los desequilibrios territoriales, la ocupación y uso desordenado del territorio y las externalidades que provoca el espontáneo crecimiento económico” (Gómez Orea, 1994).

13. Si bien la abundancia de estos ENP puede ser un buen indicador de la calidad ambiental de un territorio.

Potencialidades desde la perspectiva de la planificación de ENP:

14. La planificación de ENP constituye el instrumento potencial para que, regulando los diversos aprovechamientos del territorio, coordine las diversas intervenciones y favorezca el mantenimiento de los equilibrios básicos del sistema territorial (Troitiño Vinuesa, M.A., 1992).

15. Introducción de un enfoque sistémico, mediante la aplicación de modelos metodológicos de factor y objetivo múltiple.

16. Las AP constituyen geosistemas¹⁶ contribuye a la integración de éstas en la matriz territorial que los contiene.

17. Comienzan a tenerse en cuenta las complejas interrelaciones de las AP (entre sí y su entorno).¹⁷

18. Introducción de la planificación integral¹⁸ que, desde una visión global y dinámica de los ENP, propicien el equilibrio entre la explotación y dinamización de los recursos existentes y la protección de áreas (Troitiño Vinuesa, M.A., 1992).

19. La proliferación de instrumentos de planificación territorial de carácter supralocal, permiten articular y coordinar adecuadamente modelos operativos de ordenación integral del territorio, a partir de una organización jerárquica de los mismos (“planificación en cascada”).

20. La utilización de los Sistemas de Información Geográfica (S.I.G.) facilita la consideración, combinación, interacción y georeferenciación de todas los múltiples datos territoriales a tener en cuenta durante el proceso de planificación.

21. La utilización de métodos basados en la capacidad de acogida, permite determinar las actividades compatibles con los valores de protección, asignar usos (zonificación y regulación física del espacio) y dinamizar recursos.

22. Introducción en la planificación territorial de las Evaluaciones de Impacto Ambiental.¹⁹

23. La planificación territorial debe contemplar la política ambiental dentro de sus contenidos. Las determinaciones de carácter ambiental derivadas de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, derivados de la Ley 4/1989, de 17 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres, se imponen sobre las de cualesquiera otros instrumentos de planificación territorial y urbanística; la ordenación rural tiene ahora que hacerse también con instrumentos de carácter ambiental (Gómez Orea, 1995).

24. El actual Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (R.D. 1/1992, de 26 de junio, BOE núm. 156) supone un acomodo legal a determinadas

figuras de protección, como por ejemplo, los Planes Especiales.

Potencialidades desde la perspectiva de la gestión de las áreas protegidas:

25. La Ley 4/1989 prevé determinados mecanismos para compensar las limitaciones generales y específicas de usos y actividades en las distintas zonas (Gómez Mendoza, 1995).

26. Las premisas del V Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea respecto a la política ambiental.

27. La UICN ha asumido las contradicciones del modelo de gestión destinado a la protección estricta de espacios y especies; así, en el IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas (Caracas, 1992), se plantea un cambio de rumbo bajo el lema “Parques para la Vida”.

28. La calidad ambiental como recurso o factor de “competitividad” y desarrollo socioeconómico; las AP pueden funcionar como instrumentos dinamizadores de recursos y promotores de un desarrollo rural (Trotiño Vinuesa, 1995).

29. Posibilidad de introducir en la gestión de los ENP estrategias de desarrollo local o endógeno.²⁰

30. Los ENP son marcos territoriales adecuados para el uso sostenible de los recursos del AP

31. La utilización de estrategias basadas en el uso público puede llegar a ser un elemento importante de un sistema de gestión eficaz de las AP en relación con los costos de protección.

32. El mantenimiento de usos consolidados (compatibles con la PAT) o la reconducción de las actividades preexistentes reduce la conflictividad en los ENP, implica a la sociedad (comunidades locales, organizaciones no gubernamentales, instituciones del sector privado, etc.) en las estrategias de protección, aprovechan el carácter multifuncional de las AP, y potencian la implantación de actividades de alto valor añadido para atender los requerimientos de una sociedad eminentemente urbana.

33. Las AP son el marco espacial adecuado para la canalización de los Fondos Estructurales, medidas y contratos para la mejora agroambiental (al amparo de la reforma de la Política Agraria Común de la Unión Europea), etc.

34. Los ENP tienen un enorme potencial educativo, en relación con la educación ambiental y el uso público; ésta a su vez, puede funcionar como un instrumento de gestión de las AP.

35. Los instrumentos de gestión están empezando a incorporarse a la organización administrativa de los ENP (Patronatos Insulares, Oficinas de Gestión, Juntas Rectoras, etc.).

36. La reforma de la Ley 4/89, sobre Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, ha cambiado la actuación monopolística de la Administración por una actitud de tutelación.

Conclusiones parciales a modo de diagnóstico inacabado. La búsqueda de algunas soluciones a los conflictos desarrollando las potencialidades

Del análisis de los resultados en el diagnóstico se aprecia como los actuales modelos de PAT se caracterizan por una alta conflictividad (a pesar de sus potencialidades) y una dispersión conceptual y metodológica. Así, destaca el enorme peso de las amenazas (93), debido fundamentalmente a los problemas que provoca, por una parte, la inadecuada interacción y encaje de la PAT con la estructura interna y externa del mismo, y por otra, la concepción de ésta como un proceso independiente a la ordenación integral del territorio.

En los últimos años, las tendencias recientes de la PAT han evolucionado hacia las siguientes vertientes (UICN, 1992; Troitiño Vinuesa, M.A., 1992; Vera, F. *et al*, 1997):

a) De la protección de especies a la protección de hábitats y ecosistemas, y ésta a su vez a la protección de los procesos naturales de los que dependen.

b) De la protección aislada y estática de especies y espacios a la integración en el contexto geográfico más amplio en el que los ENP están incluidos.

c) De la protección museística a integración de los ENP en los diferentes sectores socioeconómicos (integración en una estrategia de equilibrio entre el espacio natural y el espacio social).

d) De la protección de áreas por cualidades científicas y estéticas al reconocimiento de la importancia de los ecosistemas y la biodiversidad para el desarrollo sostenible.

e) De la disociación o enfrentamiento entre planificación sectorial y planificación ambiental a la planificación integral.

f) De la regulación “acotada” a la visión integral del territorio y la interpretación dinámica de la realidad.

g) De las iniciativas locales a la coordinación de programas de cooperación internacional.

h) De la protección estricta a la vinculación de ésta a la planificación socioeconómica.

i) Del protagonismo gubernamental a la implicación de las comunidades locales en la gestión.

La posible consideración de los espacios protegidos como instrumentos de ordenación territorial: los Sistemas de Áreas Protegidas.

Las AP son unidades territoriales extraordinariamente complejas desde los puntos de vista económico y ecológico. Contienen una gran variedad de elementos territoriales y acogen diversas actividades que a veces se complementan y a veces se oponen. Por otra parte, las AP de manera individual, se comportan como sistemas, que a la vez que interactúan con otros ENP y con la matriz territorial que las contiene. Por estas razones, es necesario establecer un nivel territorial de decisión pertenecientes a diferentes jerarquías que interactúan entre sí y requieren ser coordinadas, y que permita considerar a la PAT como un instrumento estable de OT; dicho nivel lo establece las *Redes o Sistemas de ENP*.²¹

Los Sistemas²² de ENP constituyen geosistemas, entendiendo a éstos como “el nivel de organización de un complejo territorial, que posee una organización, una estructura y una dinámica concreta” (Martínez de Pisón, E., 1993). Consiste en la configuración de una cadena de instrumentos de protección territorial jerarquizada y escalonada (las categorías de gestión con su correspondiente instrumento de planeamiento²³), con coherencia en su conjunto a escala supralocal (Sistemas de ENP comarcales, insulares, regionales), que a su vez se integran en niveles de organización superiores y más complejas (Sistemas de ENP a escala nacional e internacional), y que dotan de articulación, vertebración e interconexión funcional a niveles de organización menores y más simples (los subsistemas o AP a escala local). En este sentido, las AP constituyen una formalización en el espacio geográfico de la PAT (entendida ésta como la forma o proyección espacial que toma un hecho o proceso territorial), mientras el geosistema constituye su conceptualización y su fundamento estructural; las AP constituyen elementos individualizados dentro de un entorno determinado que las contiene, y que son interdependientes espacial y funcionalmente, aunque con diferente peso de acuerdo a su estructura interna, dinámica y funcionalidad respecto al Sistema.²⁴

Los Sistemas de ENP establecen una *finalidad o estrategia global*,²⁵ un conjunto de *objetivos concretos de protección* (utilización ordenada de los recursos naturales, preservación de la biodiversidad, promoción científica y educación ambiental, mejora de la calidad de vida de las comunidades locales, conservación de los paisajes culturales singulares, etc.), y unos *contenidos territoriales*.²⁶ De esta manera, de manera global e integrada, los ENP constituyen un determinado nivel de organización del territorio, que pretende dar respuesta a unos problemas de ocupación y utilización del espacio en relación con el uso y distribución de las actividades humanas, con la intención de corregir los problemas de deterioro ambiental, controlar el crecimiento espontáneo y optimizar racionalmente ese uso y esa distribución de recursos, en relación con la atribución de un valor en función de la calidad ambiental, los criterios de protección y las categorías de gestión.

De esta manera, los Sistemas de AP no son unidades concretas sino niveles de organización que se sitúan en la base de la ordenación ambiental del territorio, admitiendo pocas modificaciones pues de ella dependen los ENP (a nivel individual o a escala local) y los criterios generales de organización integral del territorio (OT); por su parte, las categorías de gestión constituyen la referencia básica e imprescindible para decidir alternativas sobre el uso de los recursos (potencialidad, reversibilidad, impactos).

Las funciones territoriales de los espacios protegidos en los sistemas: aproximación a la definición de modelos intergados de gestión territorial.²⁷

En este sentido, las categorías de gestión o figuras de protección establecen, a modo de gradación en relación con el sistema que contiene a los ENP, las directrices generales de protección, de uso y manejo ambiental y participación, y sirven de referencia en el proceso de planificación y gestión ambiental de las AP;²⁸ esto es, definen la “utilidad territorial” de los ENP.²⁹ Por tanto, la estrategia sectorial de protección ambiental debe entenderse desde un enfoque concebido a escala regional para proteger ciertos espacios específicos, de naturaleza diversa y que son clasificadas por razones utilitarias; no obstante, en las AP, que corresponde a una determinada figura de protección, es donde se aplican ciertas formas de gestión.

De acuerdo con la utilidad territorial de los ENP, las figuras de protección se pueden sistematizar en tres modelos de gestión aplicables a los Sistemas de ENP, que a su vez, integran los diversos modelos de intervención territorial de las figuras de protección.³⁰ Así, hemos diferenciado tres tipos de modelos:³¹ a) *el modelo de preservación*; b) *el modelo de conservación*; y c) *el modelo de protección mixta*.

A. Los modelos de gestión territorial orientadas a la preservación

Entendemos la *preservación* como el conjunto de acciones encaminadas a la protección estricta del patrimonio natural y la riqueza biológica que alberga. Los *ENP de preservación*³² son aquellas áreas en las que se aplica un modelo de gestión dirigido a la protección *per se*, apoyado por políticas de protección de especies amenazadas y áreas de elevado interés natural. En la delimitación de estos espacios predominan las variables naturales (bióticas y abióticas), tales como acoger valores singulares de descriptores ecológicos de la biota (comunidades escasas, especies amenazadas, altas tasas de diversidad, endemismos, etc.), tener un papel estratégico en los procesos naturales (por ejemplo, captación de aguas de niebla), dinámica espacial de ciertas poblaciones (etapas o destino de especies migratorias), o albergar elementos no territoriales (estructuras geomorfológicas relevantes) o ecosistemas que no hayan sido materialmente alterados por la ocupación y explotación humana; los recursos protegidos producen bienes y servicios no comerciales (bienes públicos).

Supone casos complejos donde las estrategias de protección están subordinadas a los criterios de preservación de los ecosistemas y especies amenazadas o merecedoras de medidas específicas de protección. Consiste en una tipología de ENP basada en la óptica ilustrada de finales del siglo XIX, con predominio de los criterios de gestión restrictivos, aislacionistas y “museísticos” del medio natural (Troitiño Vinuesa, M.A., 1997), que se aplican mediante niveles de vigilancia estrictos y la premisa de “la mejor manera de proteger es negar el manejo de los recursos territoriales”, es decir, la protección ambiental del territorio significa la no intervención. En su extremo, significa la ausencia total o mínima de ocupación humana y de los usos públicos (excepto las actividades estrictamente científicas), con objeto de evitar cambios indeseables en los procesos ecológicos y recursos biológicos que contiene³³ (supone el fin de la explotación de los recursos naturales si la hubiera); esta medida implica la consciencia de riesgo de las actividades antrópicas y cierto conformismo con el actual estado del área.

Sin duda, la declaración de estos espacios, debido a su carácter de vulnerables, supone una estrategia de “ataque y prevención de los problemas generados por los desequilibrios territoriales, la ocupación y uso desordenado del territorio y las externalidades que provoca el espontáneo crecimiento económico” (Gómez Orea, 1994). Si bien la abundancia de estos ENP puede ser un buen indicador de la calidad ambiental de un territorio, al corresponder a áreas con una baja capacidad de carga (definida por una alta fragilidad y una baja aptitud para acoger determinadas actividades humanas) y un alto grado de naturalidad (predominio de los componentes abióticos y bióticos sobre los antrópicos, cuya influencia es nula o intrascendente), consideramos que se trata de una visión excesivamente parcial y estática de la ordenación ambiental del territorio, a consecuencia del predominio de los criterios ecológicos de protección y su escasa integración en políticas globales y de ordenación integral del territorio.

B. Los modelos de gestión dirigidos a la conservación.

Existe una idea generalizada de que toda alteración ambiental producida por la acción antrópica es intrínsecamente negativa, ignorando la complejidad de los procesos territoriales y las diversas repercusiones que tienen sobre el territorio las actividades humanas. Sin embargo, *los modelos de gestión de conservación*³⁴ se adecuan a las categorías de gestión que contienen unidades territoriales con una alta capacidad de carga para acoger determinadas actuaciones y usos del suelo, en las que las actividades humanas han modelado el paisaje rural (espacios de dominante social), dotándolas de un valor de protección, riqueza ambiental, armonía, originalidad cultural y la consideración de recurso territorial. Se trata de espacios resultado de la interacción hombre-medio natural, hasta el punto de que el equilibrio lo establece la intervención humana, es decir, se concibe que determinadas acciones antrópicas tienen efectos positivos, y la necesidad de realizar actividades de desarrollo socioeconómico (que no suponen degradación) es un requisito indispensable para la protección ambiental de esos espacios.

Se trata de un modelo de gestión basada en la idea de converger y hacer compatible el “uso” con la protección.³⁵ Supone que el desarrollo rural (basado en la agricultura, la ganadería, el turismo, etc.) debe colocarse en el mismo plano de interés que la preservación, en el marco conceptual de aspirar a la compatibilidad entre desarrollo estable y racional y mantenimiento de los recursos, es decir, el desarrollo territorial sostenible.³⁶ De esta manera, la idea de conservación debe entenderse en sentido amplio, por lo que, inherente a la misma, tiene que ir aparejado al fomento del desarrollo socioeconómico y el aprovechamiento ordenado de los recursos. Se trata de una protección realista del espacio y de los valores ambientales, y que permite superar múltiples conflictos territoriales.³⁷

Este tipo de ENP parten de la constatación de que la protección no significa necesariamente la “no intervención”: la protección de estas áreas implica una intervención humana en la gestión, en particular, de las comunidades locales bajo la tutela de las administraciones públicas que, según lo requiera el caso, debe ser dirigida y coercitiva (*conservación activa*), o por el contrario, orientativa, abierta y flexible (*conservación pasiva*).

Los modelos de gestión de carácter mixto.

La planificación debe responder en el contexto del desarrollo territorial sostenible al reto de ampliar al máximo de actividades en tres ámbitos: protección, investigación y uso público, incorporando el mayor “valor añadido” posible a las AP. La convergencia entre los planteamientos conservacionistas y los de preservación es difícil y compleja. No obstante, existen unidades territoriales donde se pueden combinar los dos modelos de gestión: son los que hemos denominado *modelos de gestión de tipo mixto*.³⁸

Se trata de áreas que conviene preservar el gran valor estético y ecológico de sus elementos estructuras, pero que, son utilizadas de manera limitada por la colectividad (acogen numerosas actividades). Así, en estos ENP se protegen los componentes abióticos y bióticos, aunque a diferencia de los ENP de preservación, permiten la concurrencia de determinadas actividades relacionadas con el uso público o la continuidad de las actividades que dieron origen a los valores de protección. Por lo tanto, supone un modelo de protección basado en el reconocimiento de la multifuncionalidad de las AP y el diseño de estrategias integrales de acción para la correcta administración, uso y manejo de los recursos, resaltando el carácter de interrelación e interdependencia de las iniciativas que se desarrollan en la PAT; en definitiva, se plantean como áreas piloto con el objeto de conciliar los intereses de los diversos usuarios, las funciones de las AP (protección de los valores naturales, la educación ambiental, el disfrute de la naturaleza y la recreación al aire libre).

Consideramos que se trata del modelo de gestión con una dimensión más completa e integral de la protección. En primer lugar, porque constituyen áreas donde, a partir de una adecuada zonificación, se produce la integración armónica y equilibrada de los valores naturales y los culturales (en particular, los relacionados con las actividades agrarias compatibles con la conservación del medio ambiente y que aseguran la persistencia a medio plazo del sistema territorial) y la compatibilidad entre los diversos usos y actividades tradicionales y/o proyectadas (agrarios, educativos, turísticos, etc.). Y en segundo lugar, porque la declaración conlleva implícita la aceptación del binomio protección ambiental-desarrollo socioeconómico, o lo que es lo mismo, se combinan las fórmulas de protección con las utilidad de los recursos y promoción socioeconómica para las actividades recreativas, turísticas y educativas, sobre las que se establece un control para que no tengan efectos negativos; el objetivo es hacer compatible la declaración de ENP con el uso público ordenado, donde el sentido utilitario no perjudique al mantenimiento de sus valores de protección, implicando a la sociedad para que garantice su permanencia (uso sostenido de los recursos).

En la mayoría de los casos, el modelo metodológico de planificación se deriva de un esquema “de mosaico”, esto es, la ordenación del territorio en el interior del ENP se consigue por medio de una zonificación que sigue una secuencia gradual: desde aquellas zonas que albergan los valores de protección más singulares y frágiles (hábitats y especies amenazadas, elementos geomorfológicos, etc.), en las que las medidas proteccionistas son más estrictas (preservación) hasta aquellas en las que se pueden ubicar obras de infraestructuras para los visitantes, los usos tradicionales del suelo y otras medidas de conservación; se trata de una estrategia de ordenación territorial, que define “micro-reservas”, que funcionan como “islas dentro de islas” que son utilizadas por la población.

BIBLIOGRAFÍA:

- ALLENDE LANDA, J. (1990): "La Evaluación de Impacto Ambiental. Marco de referencia y aspectos relevantes a debatir", en *Ciudad y Territorio*, nº 83, pp. 45-66.
- AMEND, S. & AMEND, T. (1992): *Espacios sin habitantes*. UICN / Nueva Sociedad, pp. 457-470.
- BARRERO, A. (1996): "Espacios Naturales Protegidos...superficialmente", en *Ecosistemas*, nº 18, pp.7-12.
- BOLÓS, M^a (1992): "El geosistema, modelo teórico del paisaje", en VV.AA.: *Manual de Ciencia del Paisaje*. Masson. Barcelona, pp.31-46.
- BRYANT, C.R. (1986): "Framland conservation and farming landscapes in urban-centred regions: the case of the Ile-de-France Region", en *Landscape and Urban Plannig*, 13, pp. 51-76.
- CASAS GRANDE, J. (1996): "Conservación y espacios protegidos: el papel de los agentes locales", en VV.AA.: *Medio natural, desarrollo sostenible, participación social y juvenil*. Editorial Quercus. Madrid.
- CASTANYER VILA, J. (1991): "La planificación de espacios protegidos: un mandato legal", en VV.AA.: *Prácticas para la planificación de espacios naturales*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, pp.17-38.
- CENDRERO UCEDA, A. (1996): "El patrimonio geológico. Ideas para su protección, conservación y utilización", en VV.AA.: *El patrimonio geológico. Bases para su valoración, protección, conservación y utilización*. Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente. Madrid, pp. 17-27.
- DA CRUZ, H. (1996): "La protección de los espacios naturales en un marco de desarrollo sostenible", en VV.AA.: *Conservación de la naturaleza*. Editorial Complutense. Madrid, pp. 13-23.
- DELIBES CASTRO, M. (1985): "Los Espacios Protegidos no garantizan la conservación de la Naturaleza", en *Quercus*, nº 21, pp. 7-10.
- EL GUINCHO (1998): "Sobre los fundamentos jurídicos de una estrategia de desarrollo sostenible", en *Cuadernos del Guincho*, nº 5/6. Lanzarote, pp.138-155.
- GARCÍA RAMÓN, M^a.D. *et al.* (1995): *Geografía rural*. Editorial Síntesis. Madrid.
- GOBIERNO DE CANARIAS (1998): "Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio de Canarias", en *Boletín del Parlamento de Canarias*, nº 81. Santa Cruz de Tenerife.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (1995): "Desarrollo rural y espacios naturales protegidos", en VV.AA.: *Hacia un nuevo sistema rural*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, pp. 381-410.
- GÓMEZ OREA, D. (1994): "Ordenación del territorio y desarrollo rural en Castilla y León", en VV.AA.: *Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*. Universidad de Valladolid. Salamanca, pp.85-106.
- GÓMEZ OREA, D. (1994): *Ordenación del territorio. Una aproximación desde el Medio Físico*. Instituto Tecnológico Geominero de España / Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid.
- GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, F. (1989): "Relación entre espacios naturales protegidos y protegibles. Los términos de una polémica", en VV.AA.: *Supervivencia de los Espacios Naturales*. Casa de Velázquez / Ministerio de agricultura, Pesca y alimentación. Madrid, pp. 45-59.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, J. (1996): "Territorio y desarrollo local". Ponencia presentada en las *I Jornadas de Desarrollo Local en Tenerife*. Cabildo Insular de Tenerife / Departamento de Geografía de la Universidad de La Laguna. (Sin publicar).
- MACHADO CARRILLO, A. (1989): "Instrumentos y elementos para la planificación de los espacios naturales", en VV.AA.: *Supervivencia de los Espacios Naturales*. Casa de Velázquez / Ministerio de agricultura, Pesca y alimentación. Madrid, pp. 413-422.
- MACHADO CARRILLO, A. (1997): "Parques Nacionales. Crisis de identidad", en *Ecosistemas*, nº 19, pp. 60-65.
- MARCHENA GÓMEZ, M.J. (1995): "Ideas para la regulación del ocio en los Espacios Naturales Protegidos", en VV.AA.: *Actas del VII Coloquio de Geografía Rural*. Servicio de Publicaciones Universidad de Córdoba / Diputación Provincial de Córdoba. Córdoba, pp.85-107.
- MARTÍN CABRERA, C. (1991): "Planificación del suelo y de espacios protegidos", en VV.AA.: *Prácticas para la planificación de espacios naturales*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, pp.41-48.
- MARTÍN ESQUIVEL, J.L. (1997): "Planificación y financiación de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos. Ponencia presentada en el Curso *La dimensión ambiental del desarrollo local y del turismo sostenible*. Vicerrectorado de Extensión Universitaria / Ayuntamiento de Adeje. (Sin publicar).
- MARTÍN ESQUIVEL, J.L. *et al.* (1995): *La Red canaria de Espacios Naturales Protegidos*. Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno de Canarias.

- MARTÍNEZ DE PISÓN, e. (1993): “El punto de vista geográfico”, en *Ecosistemas*, nº 6, pp. 32-34.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (1993): “La equívoca conservación de la naturaleza en España”. En *Revista de Occidente*, nº 149.
- MARTÍNEZ SALCEDO, F. (1993): “La gestión de los espacios naturales en España”. En *Revista de Occidente*, nº 149.
- MARTÍNEZ SALCEDO, F. (1997): “Algunos criterios para la gestión de los espacios naturales”, en VV.AA.: *Paisaje y Desarrollo Integral en Áreas de Montaña. VII Jornadas sobre el Paisaje*. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, pp. 23-24.
- MAURÍN ÁLVAREZ, M. (1994): “La Red de Espacios Naturales Protegidos de Asturias (proceso de gestión)”, en *Ería*, pp. 175-197.
- MENDIGORRI MULERO, A. (1995): *Espacios rurales de ocio. Significado general y análisis en la Sierra Morena cordobesa*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación / Diputación de Córdoba. Madrid.
- MILLER, K. (1980): *Planificación de parques nacionales para el ecodesarrollo en Latinoamérica*. FEPMA. Madrid.
- MOLINERO, F. (1990): *Los Espacios Rurales. Agricultura y Sociedad en el mundo*. Ariel Geográfica. Barcelona.
- MULERO MENDIGORRI, A. (1994): “La política de Parques Naturales en Andalucía: retos de una gran expansión territorial”, en VV.AA.: *Actas del VII Coloquio de Geografía Rural. Comunicaciones*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba. Córdoba, pp. 417-423.
- MUÑOZ-SECA, B. & RIVEROLA, J. (1997): *Riqueza y Conservación. Planificación de Espacios Naturales Protegidos*. Junta de Andalucía. Sevilla.
- OCDE (1993): *Gestión de zonas costeras. Políticas integradas*. Mundi-Prensa. Madrid.
- OTERO, I. (1996): “Planificación ambiental”, en CAZORLA MONTERO, A. (ed.): *Planificación e Ingeniería: nuevas tendencias*. Taller de Ideas. Madrid, pp.75-93.
- PÉREZ-CHACÓN ESPINO, E. (1994): “Ciencia del paisaje y planes de ordenación territorial”, en VV.AA.: *II Congreso de Ciencia del Paisaje*. Monografías de l'EQUIP 6. Barcelona, pp. 31-58.
- PUJADAS, R. & FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*. Editorial Síntesis, Madrid.
- RAMÍREZ-DÍAZ, L.; ESTEVE SELMA, M.A. & CALVO SENDÍN, J.F. (1994): “Reflexiones ecológicas sobre planificación territorial”, en *Ecosistemas*, nº 8, pp. 10-13.
- RAMOS, E. & ROMERO, J. (1993): “La crisis del modelo de crecimiento y las nuevas funciones del mundo rural”, en VV.AA.: *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Junta de Andalucía, pp. 15-24.
- SANZ CAÑADA, E.; CAGGIANO QUAGLINO, R. & DÍAZ DE LIAÑO, C. (1982): “Planes y políticas de protección del medio físico y gestión de recursos naturales”, en *Estudios Territoriales*, nº 5, pp. 79-92.
- SIMANCAS CRUZ, M.R. (1998): “La protección ambiental del territorio en Canarias: aproximación metodológica a un modelo de planificación y gestión de espacios rurales”, en VV.AA.: *I Simposio Internacional sobre el mundo rural. Retos actuales de la Unión Europea y su incidencia en las regiones ultraperiféricas: especial referencia a Canarias*. Gobierno de Canarias / Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias. Las Palmas de Gran Canaria. (Sin publicar).
- SOLER INSA, J. (1992): “Los espacios naturales”, en DE BOLÓS, M^a. et al: *Manual de Ciencia del Paisaje. Teoría, métodos y aplicaciones*. Editorial Masson. Barcelona, pp. 233-248.
- SUÁREZ RODRÍGUEZ, C. & PÉREZ-CHACÓN ESPINO, E. (1993): “Los Espacios Naturales Protegidos”, en VV.AA.: *Geografía de Canarias*. Volumen I. Editorial Prensa Ibérica, pp. 229-244.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (1992): “Turismo y medio ambiente en zonas de montaña”, en VV.AA.: *Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas*. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Madrid, pp. 79-99.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (1995): “Espacios naturales protegidos y desarrollo rural: Una relación territorial conflictiva”, en VV.AA.: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. nº 20. Murcia, pp. 23-36.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (1995): “Los espacios naturales protegidos en el desarrollo rural”. En VV.AA.: *Medio ambiente y desarrollo local*. Fundación Duques de Soria / Universidad de Valladolid. Salamanca, pp. 91-115.
- UICN (1994): *Parques para la vida. Plan de Acción para las Áreas Protegidas de Europa*. UICN / ICONA.
- VALLE BUENESTADO, B. (1995): “Propiedad y actividad agraria en Espacios Naturales Protegidos”, en VV.AA.: *Actas del VII Coloquio de Geografía Rural*. Servicio de Publicaciones Universidad de Córdoba / Diputación Provincial de Córdoba. Córdoba, pp.111-145.

- VARCARCEL REALT, G. (1989): *Desarrollo Local en Zonas Desfavorecidas Españolas*. Instituto de Geografía y Economías Aplicadas. CSIC. Madrid.
- VERA, F. (coord.) (1997): *Análisis territorial del turismo*. Ariel Geografía. Barcelona.
- VV.AA. (1982): *Planificación y gestión de espacios naturales protegidos*. Fundación Conde del Valle de Salazar / Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes. Madrid.
- VV.AA. (1989): *Supervivencia de los Espacios Naturales*. Casa de Velázquez / Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- VV.AA. (1991): *Prácticas para la planificación de Espacios Naturales*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- VV.AA. (1994): *Investigación y gestión en Espacios Naturales Protegidos*. Centro de Investigación de Espacios Naturales Protegidos "Fernando González Bernáldez". Madrid.
- VV.AA. (1995): *Actas del Seminario de Espacios Naturales Protegidos*. Sección del Estado Español de la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa. Madrid.
- ZUBE, E.H. (1992): "No park is an island", en VV.AA.: *Expanding partnerships in conservation*. Ed. J. McNeely, Island Press. Washington DC, pp. 169-187.

NOTAS

- ¹ El presente trabajo se plantea como una aproximación general al tema y como introducción al trabajo más amplio que constituye nuestra Tesis Doctoral.
- ² La Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983) define a ésta como "una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como una actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector". Según Gómez Orea (1994), la OT es "la proyección en el espacio de las políticas sociales, culturales, ambientales y económicas de una sociedad".
- ³ La OT está abierta a contenidos muy amplios y aplicaciones en todas las escalas espaciales. Sin embargo, nos parece adecuada la diferenciación entre ambos conceptos realizada por Molinero (1990), según la escala geográfica de análisis: si bien ambas persiguen los mismos objetivos (la ordenación de los múltiples usos del suelo que coexisten en un territorio concreto), la primera se refiere a un instrumento de política espacial a gran escala (ámbito supralocal -comarca, isla, región...-), mientras la segunda, se aplica a los espacios rurales (escala reducida). De esta manera, la OT pretende integrar y aportar una visión de conjunto a unidades territoriales inferiores, a las cuales se asigna un instrumento de ordenación propio (OR, ordenación urbana, etc.).
- ⁴ En el presente trabajo, los ENP se conciben como áreas geográficas, de extensión variable, que se protegen en función de sus características y valores naturales (geológicos, ecológicos, florísticos, faunísticos, etc.) y/o de interés patrimonial, cultural, estético y educativo (arqueológico, etnográfico, paisajístico, etc.). Por lo tanto, las áreas protegidas representan, desde una dimensión espacial, un concepto que permite integrar conjuntamente elementos de un territorio: los ENP son el resultante de las interacciones entre los componentes físicos-naturales (abióticos y bióticos) y antrópicos.
- ⁵ El *diagnóstico interno* pretende identificar los puntos fuertes (*fortalezas* o *potencialidades*) y los aspectos negativos o débiles (*debilidades*) del ENP; generalmente adquieren un carácter estático y estructural. Por su parte, el *diagnóstico de los agentes externos* permite ubicar e integrar los ENP en el contexto social y territorial en el que está inmerso, es decir, se trata de estudiar los factores que influyen en la ordenación, planificación y gestión de estas áreas desde diversas escalas de análisis espacial (local, municipio, comarca, isla, región, etc.); consiste en la identificación de los condicionantes y tendencias del entorno exterior que funcionan a modo de factores positivos (*oportunidades*) y negativos (*amenazas* o *peligros*), que, aunque tienen un carácter incontrolable, se les puede dotar de cierto sentido coyuntural y reversible: ambos pueden ser aprovechados o contrarrestados por las fortalezas y debilidades (Pujadas, R. & Font, J., 1998).
- ⁶ Entre otras consecuencias, se limitan los derechos de propiedad, se hace necesario compatibilizar los intereses privados con los generales, se presupone la creación de un sistema de indemnizaciones o expro-

- piaciones, y disminuye el valor de la tierra (precio de mercado).
- ⁷ Con objeto de sistematizar las amenazas, éstas han sido agrupadas en las relacionadas con la declaración, la planificación y la gestión de AP.
 - ⁸ Esto provoca, entre otros aspectos, abundantes concurrencias y ausencia de exclusividad de las Administraciones implicadas (según los ámbitos sectoriales o los niveles de actuación), la formulación y aplicación de políticas territoriales aisladas, inconexas y divergentes (falta de coordinación horizontal y vertical interadministrativa, legislativa y de las políticas de OT), o las duplicaciones de funciones (esto constituye una preocupación constante o bien se descuidarán ciertos problemas al no identificar claramente al responsable).
 - ⁹ El atributo de “natural” implica cierta dificultad debido a que resulta prácticamente imposible reconocer áreas sin impronta humana (Suárez, C. & Pérez-Chacón, E., 1993) o establecer los límites entre lo “natural” y lo “cultural”, a consecuencia de la capacidad de modificación profunda de la acción antrópica (Soler Insa, J., 1992). En este sentido, cualquier decisión o actuación antrópica, incluso la de protección de espacios y especies, implica una intervención humana en el medio y, por lo tanto, cierta antropización del mismo. Por lo tanto, hay que considerar los ENP como un producto social, interpretando la protección de áreas en relación con las actividades humanas.
 - ¹⁰ Existe un peso notable del instrumental urbanístico (conceptual, legal, administrativo y técnico) en el diseño de estrategias de protección. De esta manera, las figuras de protección se superponen a las primeras (si las hubiera), surgiendo incompatibilidades (por ejemplo, en lo referente a los límites cartográficos de ambas zonificaciones o los sistemas normativos de usos).
 - ¹¹ En ocasiones, la elaboración de una planificación aplicable a un ENP no se corresponde con un compromiso político, que se traduce en bajos niveles presupuestarios y de los recursos asignados a las iniciativas de gestión. Por otra parte, a menudo los planes poco realistas fracasan en la fase de puesta en práctica (gestión de los ENP); la fijación de normas sin prever medidas ni instrumentos apropiados para garantizar el respeto a dichas normas, supone un completo fracaso en el ámbito de planificación. Esto provoca frustraciones, la persistencia de los problemas que afectan a las AP y el derroche de los recursos asignados a la formulación de planes.
 - ¹² Entre sus consecuencias destacan las siguientes: excesiva turistización y frecuentación indiscriminada a los ENP; la adjudicación inapropiada de determinadas responsabilidades de gestión a las comunidades locales; el exceso de demanda de bienes ambientales; presión de empresas privadas, que concentran sus intereses en las AP, que ven el uso público (en particular, de las actividades turísticas) como una potencial fuente de beneficios y de crecimiento económico; la oferta de educación ambiental se limita a la organización de actividades para escolares, a menudo poco específicas del espacio natural en cuestión, masificadas, mal localizadas, poco coherentes y sin planificación.
 - ¹³ La participación pública permite crear un proceso de retroalimentación, en el que, entre otros aspectos, se recoge toda la información necesaria para conocer los intereses y expectativas de los habitantes afectados por la declaración, se obtiene el grado de oposición a la protección de distintos sectores sociales (organismos públicos, instituciones privadas, grupos ecologistas, etc.), y se divulgan los objetivos y criterios de protección. La incorporación al plan y a la gestión de las propuestas de los ciudadanos aumentaría el grado de consenso y disminuiría la conflictividad social y política. Además, el conocimiento local es, casi siempre, imprescindible para una adecuada gestión de los recursos endógenos disponibles y ociosos.
 - ¹⁴ No obstante, ante la imposibilidad de atender con igual rigor a la totalidad del territorio, se matiza que este régimen “se aplicará con mayor nivel de intensidad sobre aquellas áreas definidas como ENP”; sin embargo, la Ley prevé los suficientes instrumentos para la aplicación del estatuto protector de los recursos territoriales sobre zonas más amplias.
 - ¹⁵ Se trata de una clasificación que jerarquiza las categorías de gestión de la siguiente manera:

<p>Categoría I.- Reserva Natural Integral</p> <p>Categoría II.- Parque Nacional</p> <p>Categoría III.- Monumento Natural</p> <p>Categoría IV.- Área de Gestión de Hábitats y Especies.</p> <p>Categoría V.- Paisaje Protegido Terrestre/Marino.</p>	<p>Categoría VI.- Área Protegida de Recursos Gestionados</p> <p>Categoría VII.- Reserva Antropológica o Área Biótica Natural.</p> <p>Categoría VIII.- Área de Gestión con Propósitos Múltiples o Área de Gestión de Recursos.</p> <p>Categoría IX.- Reservas de la Biosfera</p> <p>Categoría X.- Lugar de Patrimonio Mundial.</p>
---	---

- ¹⁶ Hemos preferido utilizar este término geográfico, de uso habitual en los trabajos de análisis integrado del paisaje, con el objeto de superar la dominante biológica del concepto “ecosistema”. Según Bertrand (1978), el concepto de geosistema permite interpretar globalmente en el territorio un conjunto de unidades de desigual naturaleza (según la convergencia espacial de las variables abióticas, bióticas y antrópicas), pero con un funcionamiento conjunto.
- En este sentido, si bien las AP poseen una delimitación geográfica específica mediante el establecimiento de una “frontera” que las separa del entorno (definiendo lo que pertenece o no al mismo), tal consideración debe tratarse desde una doble perspectiva: en primer lugar, se trata de un sistema abierto (Bolós, M^a, 1992) que mantiene diferentes tipos de relaciones e intercambios funcionales entre los propios elementos del sistema y otros sistemas del entorno (en forma de entradas o *inputs* y salidas o *outputs*); y en segundo lugar, posee una estructura interna de tipo mixto (está constituido, por una parte, por componentes y elementos de carácter físico -abióticos y bióticos- y antrópicos, y por otra parte, por factores de carácter “abstractos” -políticas, estrategias, etc.-) que otorgan homogeneidad estructural y funcional al conjunto.
- ¹⁷ Determinadas conexiones territoriales (mediante flujos o transferencias), no siempre bien establecidas, repercuten en la funcionalidad de determinadas áreas, por lo que, en ocasiones, en la PAT es necesario incluir espacios disyuntos, alejados del área principal.
- ¹⁸ Se trata de una visión holística del territorio, un tratamiento conjunto de las dimensiones natural y socioeconómica (Gómez Orea, D. 1978), y una metodología secuencial que permite un proceso racional de toma de decisiones en cada etapa o fase en que se encuentra el proceso de planificación, y la consideración de una escala de análisis superior a la local.
- ¹⁹ Las Áreas de Sensibilidad Ecológica” (ASE) de la Ley canaria 11/1990, de 13 de Julio, de *Prevención del Impacto Ecológico*, son instrumentos preventivos que introducen la obligatoriedad de realizar evaluaciones de impacto ambiental en la planificación territorial. Se trata de “espacios que por sus valores naturales, culturales o paisajísticos intrínsecos, o por la fragilidad de los equilibrios ecológicos existentes o que de ellas dependan, son sensibles o susceptibles de sufrir ruptura en su equilibrio o armonía de conjunto”, requieren una Evaluación de Impacto Ecológica. De esta manera, la Ley 12/1994 considera ASE, de manera inherente, a los Parques Naturales, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Sitios de Interés Científico; para cualquier proyecto o actuación que se proyecte en estos espacios se elaborará la correspondiente Evaluación Básica de Impacto Ecológico, Evaluación Detallada de Impacto Ecológico (si la actividad se encuentra en el anexo II de la citada Ley) o Evaluación de Impacto Ambiental (si se trata de un proyecto del anexo III). Por su parte, los Planes Especiales, los PORN o el Decreto de declaración, pueden declarar como ASE a los Paisajes Protegidos y las Zonas Periféricas de Protección de los ENP, mientras que los PRUG pueden establecer ASE en sus correspondientes Parques Rurales.
- Sin embargo, estas evaluaciones se refieren únicamente a proyectos de obras y trabajos realizados en el interior de las ASE, y no al instrumento de planeamiento.
- ²⁰ El desarrollo local ofrece alternativas para conocer y utilizar de manera racional y eficaz los recursos naturales, económicos, humanos, culturales, ambientales y paisajísticos de los ENP (Varcárcel, G., 1989).
- ²¹ En el caso canario, la actual legislación vigente, la Ley Territorial 12/1994, de 19 de diciembre, de *Espacios Naturales de Canarias* (B.O.C. núm. 157, de 24 de diciembre de 1994), concibe la distribución de los ENP como una Red, ratificando los planteamientos de la anterior de la Ley 12/1987, de Declaración de Espacios Naturales de Canarias. De esta manera, declara como protegidos un total de 145 unidades territoriales que ocupan unas 301.161,9 hectáreas (el 40,4% del total de la superficie regional), de acuerdo las siguientes categorías de protección: Parque Nacional (8,6% de la superficie total protegida), Parque Natural (36,4%), Parque Rural (26,1%), Reserva Natural Especial (4,6%), Reserva Natural Integral (36,4), Monumento Natural (9,3%), Paisaje Protegido (12,2%) y Sitio de Interés Científico (0,4%).
- ²² Como señala González Bernáldez (1989), hemos preferido utilizar el término “sistema” en lugar de “red”, ya que si bien ambos conceptos hacen referencia a conexiones, éste último presupone cierto parecido de sus elementos, mientras que el de sistema comprende elementos de muy desigual naturaleza pero con un funcionamiento conjunto.
- ²³ La Ley 12/1994 atribuye a cada figura de protección un instrumento de planeamiento. Así, a los Parques (Natural y Rural) le corresponde los Planes Rectores de Uso y Gestión; a las Reservas Naturales (Integrales y Especiales) los Planes Directores; a los Monumentos Naturales y Sitios de Interés Científico, las Normas de Conservación; y a los Paisajes Protegidos, los Planes Especiales de Protección Paisajística.
- ²⁴ Según Martínez Salcedo (1993), “tiene más interés la consideración de Red, de sistema territorial del conjunto de AP, aunque singularizable en lo concreto, que la valoración individualizada y aislada de cada

- elemento”. De esta manera, se dota a las AP de dimensión territorial-funcional y, por tanto, de dimensión estructural en la OT. El establecimiento de AP bajo el criterio de Sistema permite: a) eliminar la concepción de los ENP como la suma de “islas territoriales”, separadas de los espacios no protegidos por fronteras radicales (Gómez Mendoza, 1995); b) insertar la protección aislada de áreas (escala local) en el entramado territorial que contiene a éstas (unidades geográficas superiores); y c) proyectar el régimen protector asignado a cada espacio al régimen que opera en su entorno; los Sistemas de ENP tienen como finalidad crear un “régimen jurídico protector de los recursos territoriales en su conjunto, aunque la intensidad protectora se gradúa en función de los valores naturales (El Guincho, 1998).
- ²⁵ Los propósitos del conjunto de áreas declaradas deben contribuir a tres funciones generales a escala local, nacional e internacional: a) la protección y restauración de los recursos naturales (ecosistemas, especies y diversidad genética) y los procesos ecológicos esenciales; b) el mantenimiento de la riqueza, calidad y diversidad de los recursos estéticos y culturales, así como su utilización económica, cultural, social y ecológicamente sostenible; y c) el suministro de bienes materiales y servicios ambientales a la sociedad (o función logística que requiere, por una parte, proporcionar apoyo a la investigación, la educación ambiental y el intercambio de información relacionado con temas de protección y desarrollo a escala local, nacional y supranacional, y por otra parte, el disfrute de los valores naturales y rurales a través del uso público).
- ²⁶ Según Martín Esquivel *et al.* (1995), las Redes de ENP deben incluir al menos los siguientes contenidos geográficos: a) los hábitats más representativos; b) los principales centros de biodiversidad; c) las áreas clave para el mantenimiento de procesos esenciales (recarga de los acuíferos, migraciones, mantenimiento de flujos genéticos entre poblaciones aisladas, etc.); d) las áreas transcendentales por su importancia agrícola y paisajística, que sirvan de soporte a la estructura socioeconómica de una región (turismo, agricultura, etc.); y e) los ambientes adecuados para proporcionar a la colectividad lugares de disfrute de la naturaleza, recreo y esparcimiento.
- ²⁷ Con el objeto de su aplicación territorial y dotar al trabajo de un carácter didáctico, utilizaremos el ejemplo del caso de Canarias.
- ²⁸ “Una protección sea eficaz debe ser discriminada, gradual y selectiva, tanto en espacios como en recursos” (Gómez Mendoza, J., 1995).
- ²⁹ Como señalan Martín Esquivel *et al.* (1995), “cada categoría supone un modelo de intervención en el territorio, cuya aplicabilidad dependerá de la importancia de los valores que se quieren proteger, de los usos y aprovechamientos existentes y de las amenazas que se ciernen sobre dichos valores, usos y aprovechamientos”.
- ³⁰ La adecuación de las figuras de protección en cada modelo de integración se ha realizado según los siguientes criterios:
- El valor de protección atribuida a cada espacio y la tipología óptima de humanización.
 - La dominancia en el paisaje de los componentes bióticos, abióticos y antrópicos.
 - Las necesidades y directrices de protección (categorías de gestión).
 - Las funciones que cada espacio desempeña en el Sistema de AP (aplicación de criterios múltiples según la inserción de lo social en lo natural).
 - “Las posibilidades de utilización, en función de su capacidad de acogida, problemática; se trata de que toda actuación u organización territorial debería plantearse mediante la determinación de la capacidad de carga, de acuerdo que se maximice la aptitud del medio para acogerla y, a la vez, se minimice el impacto negativo de la actividad sobre el territorio” (Alonso, S. et al., 1995).
 - “Las posibilidades de superar los obstáculos diagnosticados, aprovechando las potencialidades y la compatibilidades de usos y funciones: las oportunidades del sistema territorial pueden ser aprovechadas por las fortalezas si se minimizan o superan las debilidades, creándose otras nuevas, mientras que las fortalezas contrarrestan las amenazas, las cuales no podrán ser superadas si no se eliminan las debilidades” (Pujadas, R. & Font, J., 1998)
- ³¹ Estos modelos de gestión van encaminados a eliminar las amenazas sobre los espacios o a asegurar su protección (incluso eliminando físicamente la posibilidad de acceso), o también a favorecer su puesta en valor y aumentar las posibilidades de acceso y mejorar las condiciones de utilización y aprovechamiento de los recursos (Cendrero Uceda, A., 1996); de esta manera, las AP se prestan a múltiples usos, algunos de los cuales pueden ser complementarios en un mismo ENP, o a la inversa (pueden convertirse en un único uso).
- ³² Desde esta perspectiva, la legislación vigente en Canarias, la Ley Territorial 12/1994, según su definición, establece dos figuras de protección orientadas a la preservación: la *Reserva Natural Integral* (categoría III de la UICN), que ocupa el 2,3% de la superficie total protegida del Archipiélago. Se trata de

áreas, de dimensión moderada, con un alto valor de protección (fundamentada en la rareza, fragilidad, representatividad, importancia y singularidad) de sus elementos bióticos y abióticos, así como de los procesos ecológicos-naturales; su gestión se dirige a la preservación integral, en la que no es compatible la ocupación humana ajena a fines científicos (previa autorización administrativa).

³³ La gestión de estos espacios no debe contentarse con corregir las perturbaciones no deseables, sino que aspira a anticiparse y prevenir toda nueva alteración de los recursos. Se trata de una preocupación de equidad hacia las generaciones venideras, desde dos principios básicos (OCDE, 1994): a) protección de la calidad ambiental (el ecosistema debe dejarse al menos en tan buen estado como ha sido transmitido por las generaciones precedentes); y b) protección de la diversidad de recursos naturales de base (no se elimine ninguna posibilidad de utilización futura del recurso).

³⁴ Según las categorías de protección de la ley 12/1994, las áreas de conservación corresponden a las figuras de protección denominadas *Paisaje Protegido*, *Parque Rural* y *Monumento Natural*, que ocupan el 47,6% del total de superficie protegida.

Las dos primeras categorías de protección son equiparables a la categoría V (*Paisaje Protegido*) de la UICN, es decir, áreas gestionadas para la conservación y los fines recreativos, donde la interacción histórica del hombre con la naturaleza le han dotado de un carácter propio y de importantes valores de protección; coinciden con espacios rurales socioeconómicamente deprimidos y con sistemas de producción tradicionales, potencialmente adecuadas para la aplicación de políticas de desarrollo rural integrado. A su vez, el Parque Rural coincide también con la categoría VI de “Área Protegida de Recursos Gestionados”; se trata de un espacio manejado para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

La figura de Monumento Natural (Categoría III de la UICN) se aplica a aquellos espacios o elementos territoriales (formaciones geológicas, yacimientos paleontológicos, etc.) de gran valor científico, cultural y/o paisajístico, en los que predominan los componentes naturales de notoria singularidad, rareza o belleza.

³⁵ Este tipo de modelo se fundamenta en el Programa “Man and Biosphere” de la Unesco (1968), que se concreta en la declaración de las “Reservas de la Biosfera, en la Estrategia Mundial para la Conservación (1980) y la Conferencia de Ottawa (1986). Se trata de un programa de carácter científico y experimental donde se contrastan diferentes modelos de uso y gestión del territorio, que permite la unión conceptual y aplicada del desarrollo con la protección del medio. Así, el modelo atiende a dos objetivos principales: a) mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas básicos que soportan la vida; y b) asegurar la utilización y el aprovechamiento ordenada y racional (sostenido) de especies (diversidad genética) y recursos territoriales, que son soporte de múltiples comunidades rurales y de importantes actividades económicas; y c) mantenimiento de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas y del paisaje.

³⁶ La introducción en la gestión de los ENP del desarrollo territorial sostenible parece adecuada en cuanto se trata de un proceso de ingeniería social y ambiental para diseñar y construir proyectos de protección ambiental y desarrollo socioeconómico, debido a su compatibilidad con los modelos de desarrollo sostenible (que se sustentan en los recursos del propio territorio con el objetivo último de un desarrollo equilibrado de las potencialidades locales y la preservación de la base ecológica y cultural), y a su optimización territorial según el concepto de capacidad de acogida.

³⁷ Entre las múltiples ventajas que ofrece la aplicación del desarrollo territorial sostenible a la gestión de los ENP, destacan las siguientes: a) se superan los conflictos derivados de la propiedad del suelo, fundamentalmente al no eliminar las posibilidades de recibir rentas; y b) al flexibilizar los criterios de uso y gestión, el desarrollo territorial sostenible permite la diversificación en los mecanismos de financiación (e incluso, en algunos casos, la autofinanciación) del coste de la protección, disminuyendo la política fiscal de compensación económica consecuencia de las limitaciones de uso y aprovechamiento incompatibles con el grado de protección establecido.

³⁸ En el caso de canario, correspondería a los *Parques Naturales*, *Parques Nacionales*, *Reservas Naturales Especiales*, *Sitios de Interés Científico* y, es decir, al 50% de la superficie total protegida. Las categorías de Parque Nacional y Parque Natural (categoría II) se aplican a amplias áreas donde se protegen sus ecosistemas y se plantean fines recreativos y educacionales; los tipos de explotación u ocupación contrarios a los propósitos de protección son excluidos. Por su parte, las Reservas Naturales Especiales y los Sitios de Interés Científico (categoría IV), corresponde a *Áreas de Manejo de Hábitats y Especies*, donde es necesaria una correcta planificación y gestión de las actividades antrópicas para garantizar el mantenimiento de éstas.