

DESARROLLO SOSTENIBLE EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. PLANES Y PRÁCTICAS DE DESARROLLO EN TERRITORIOS PROTEGIDOS

J.L. ROSÚA, J.C. MARTÍN & F. SERRANO

(1) (1) (1)

(1) Departamento Biología Vegetal. Facultad de Ciencias. Universidad de Granada.

RESUMEN

El concepto de desarrollo sostenible se ha difundido y afianzado en los últimos años como paradigma del desarrollo de la sociedad que, sin renunciar a la calidad de vida de sus elementos, pretende conseguir la conservación de los recursos naturales de los que depende. Los Planes y Programas de Desarrollo Sostenible (PDS), ligados a espacios concretos, son ejercicios del desarrollo sostenible regional, proponiendo, a una región determinada, un desarrollo que tenga en cuenta las generaciones futuras y los efectos de las acciones en la región y en las áreas exteriores a ella. Los PDS no están reconocidos en la Normativa básica del Estado Español como figuras de planeamiento fundamentales para los Espacios Naturales Protegidos. Los Planes de Desarrollo Integral de los Parques Naturales son figuras no implementadas en nuestra Comunidad Autónoma y tampoco lo han sido los Programas de Fomento que dependen de ellos. El PDS contempla la conexión que el espacio protegido pueda tener con zonas de singular valor ecológico que pudieran existir en sus alrededores potenciando los flujos positivos del espacio al entorno y de éste al espacio protegido. Se recogen algunas propuestas para la realización del PDS del Entorno de Sierra Nevada.

P.C.: Medio Ambiente, Planes de Desarrollo Sostenible (PDS), Espacios Naturales Protegidos, Recursos Naturales, Valoración Económica.

SUMMARY

The concept of sustainable development has spread and strengthened the last years like paradigm of the development of the society that without resigning to the quality of life of his elements, it tries to obtain the conservation of the natural resources on which it depends. The Sustainable Development Plans and Programs (SDP), bound to concrete spaces, are exercises of the regional sustainable development, proposing, to a determined region, a development that considers the future generations and the effects of the actions in the region and the outer areas to her. The SDP are not recognized in the basic Norm of the Spanish State like fundamental figures of planning for the Protected Natural Spaces. The Integral Development Plans of the Natural Parks are figures nonimplemented in our Independent Community and it they have not either been the Fostering Programs that depend on them. The SDP contemplates the connection that the protected space can have with zones of singular ecological value that exists in their environs, improving the positive flows from the space to the surroundings and of this to the protected space. Some proposals for the accomplishment take shelter of the SDP of the Surroundings of Sierra Nevada.

K.W.: Environment, Sustainable Development Plans (SDP), Protected Natural Spaces, Natural Resources, Economic Valuation.

NOCIONES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El concepto de Desarrollo Sostenible se puede concretar en una definición formal, asumida por la mayoría de los expertos, según lo que recoge el Informe Brundtland (1987):

“El desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (CMMAD, 1987).

Esta definición es complementada por BERGH Y NIJKAMP (1991) que, en la misma línea, señalan como desarrollo sostenible:

“La dinámica de la actividad económica, en las actitudes humanas y en la población humana, que permita conseguir el estándar de vida aceptable para cada ser humano, y que todos los aspectos de este desarrollo puedan ser asegurados a largo plazo por la disponibilidad de recursos naturales, ecosistemas y sistemas de sostenimiento de la vida”. (BERMEJO, 1994)

La sostenibilidad, entendida como proceso, requiere un cambio estructural de los sistemas productivos, los hábitos de consumo, las formas de gestión y las pautas de comportamiento e institucionalidad del conjunto de la sociedad. Supone una multidimensionalidad de aspectos interdependientes (humanos, ambientales, tecnológicos, económicos, sociales, políticos, culturales) lo que implica realizar adaptaciones en la gestión y planificación tanto públicas como privadas (ALBURQUERQUE, 1999).

Este planteamiento requiere actuaciones y procesos operacionales que lleven a una situación distinta de la actual en cuanto al uso y utilización de los recursos naturales, con una visión distinta y criterios diferentes de los actualmente mantenidos, quizá en la línea del Pacto Global por el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible de Andalucía en el Siglo XXI, en donde se describen las áreas temáticas y criterios de actuación para conformar la *Agenda 21 Local* de Andalucía, documento elaborado por 73 expertos de distintas disciplinas, que pasará a ser considerado por los agentes sociales y económicos regionales.

Para la consecución de la sostenibilidad de nuestra sociedad, es necesaria la aplicación efectiva de los planteamientos estratégicos que la UE tiene respecto al desarrollo rural de sus pueblos, basado en los siguientes criterios básicos:

- “Carácter integrado del enfoque y diversificación productiva en el medio rural.
- Decisivo papel del entorno local como impulsor de iniciativas emprendedoras en el medio rural.
- Importancia de la calidad de los recursos humanos como condición de éxito de cualquier estrategia de desarrollo.
- El logro de la mayor articulación social en el nivel local y la disminución de disparidades territoriales, con el fin de garantizar las condiciones de mantenimiento de la población en el medio rural.
- Respaldo a la identidad cultural de los diferentes ámbitos locales.
- Intervenciones favorables al medio ambiente que involucran tanto la protección ambiental y la reducción de los niveles de contaminación y degradación, como la revalorización del medio ambiente como recurso” (ALBURQUERQUE, 1999).

En consecuencia, la sostenibilidad debe entenderse como un concepto integral e integrador que engloba todas las actividades humanas, ya que éstas se verifican en un medio en el que, a pesar de tener siempre presente nuestra visión antropocéntrica, el ser humano no está solo y la supervivencia de la sociedad depende casi con absoluta seguridad de la conservación de los recursos que aquel posee.

DESARROLLO SOSTENIBLE: LA FIGURA LEGAL

Los PDS no están reconocidos en la Normativa básica Estatal. La Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la flora y Fauna Silvestres, establece la llamada Área de Influencia Socioeconómica, *“con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos y compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas”*, regulando *“el régimen económico y la compensación adecuada al tipo de limitaciones”*. La Ley 2/1989, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y se establecen medidas adicionales para su protección, recoge la posibilidad de establecer dos figuras de planeamiento relacionadas con dichos espacios y, específicamente, con la figura de Parque Natural. Esta ley expresa que *“El Consejo de Gobierno aprobará el Plan de Desarrollo Integral para los*

municipios incluidos en el Parque Natural y en su zona de influencia económica”, cuyo objeto es “la dinamización de las estructuras socioeconómicas salvaguardando la estabilidad ecológica medioambiental”. De acuerdo con las actuaciones que contenga ese plan, el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) “elaborará los Programas de Fomento” que estarán “orientados a actualizar, priorizar e individualizar las líneas de actuación previstas en el Plan de Desarrollo Integral, materializando la ejecución de los proyectos empresariales a acometer”.

Las Leyes de declaración de los Parques Nacionales más recientes (Picos de Europa, Cabañeros y Sierra Nevada), recogen dentro de la definición del área de influencia socioeconómica del espacio protegido y del régimen económico y de compensación del entorno afectado, la posibilidad de elaboración de un PDS que “asegure el desarrollo sostenible para la comarca y mejore la calidad de vida de sus residentes”, e incluso, en el caso de Picos de Europa, se realiza la referencia explícita de que “a través de él se canalizarán las inversiones, subvenciones e incentivos necesarios para garantizar que el Parque Nacional cumpla su cometido como motor de desarrollo”. Así, la figura del PDS se considera como un elemento de planeamiento orientado más al entorno de la superficie protegida que a ésta misma, afirmando, en su propio concepto, la idea de que la zona periférica influye de forma determinante en el medio protegido.

ELABORACIÓN DE LOS PDS

Las autoridades han comprendido que los PDS han de ser un motor para el desarrollo económico del entorno, los ciudadanos que se vean afectados por las superficies protegidas deben entender que “la protección de la naturaleza no es una limitación para su desarrollo económico, sino que, por el contrario, constituye un requisito más importante para garantizarlo”. Así, “el objetivo final del PDS es la mejora del nivel y la calidad de vida de la población del ámbito de influencia del Parque Natural, de forma compatible con la conservación ambiental y considerando el espacio natural protegido como un activo importante de desarrollo económico local”. Este interés por parte de la Administración, ha supuesto la elaboración de varios PDS, entre los que podemos destacar el PDS del Entorno de Doñana, Alcornocales, Sierra Mágina, todos en Andalucía, o el Plan Jalón en Aragón. Algunas de las consideraciones a tener en cuenta para el desarrollo de un PDS son:

- Los PDS deben “conseguir el apoyo y la participación de las poblaciones” que puedan verse afectadas, *determinar cuales son los intereses de las diferentes partes interesadas e integrarlas a los procesos de planificación y adopción de decisiones en la administración y utilización*” de los recursos naturales del espacio natural protegido y de su entorno.
- El PDS debe realizar un diagnóstico inicial de la situación para “determinar los factores que contribuyen al deterioro del medio ambiente y a la utilización no sostenible de los recursos naturales”, programando las actuaciones para corregir dichos factores y posibilitar que el flujo positivo de conservación en el espacio se extienda por sus alrededores, evitando así problemas futuros de comunicación del espacio con su entorno. Los PDS han elaborado para este apartado la conocida Matriz DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades) que analiza la situación y sugiere líneas de actuación para superar los posibles problemas.
- Se ha de efectuar dentro del PDS, “una evaluación de los productos naturales y los servicios del espacio protegido y, sobre esta base, promover medios ecológicamente sanos y económicamente viables de extraer beneficios para las poblaciones locales”.
- Como programas específicos del PDS, hay que “crear incentivos para la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, y fuentes sustitutivas de ingresos para las poblaciones del lugar en los casos en que las actividades locales sean limitadas o estén prohibidas dentro de la superficie protegida”. El PDS debe “definir y fomentar actividades compatibles con los objetivos de conservación mediante la transferencia de tecnologías apropiadas, integrado saberes tradicionales y que contribuyan al desarrollo sostenible en las zonas periféricas de la superficie protegida”.
- El PDS debe “garantizar que los beneficios obtenidos gracias a la explotación de los recursos naturales se distribuyan equitativamente entre las partes interesadas, mediante, por ejemplo, la distribución de los derechos percibidos por concepto de admisión, la venta de productos naturales o artesanales, la utilización de técnicas de construcción y mano de obra locales, y el fomento de actividades sostenibles”. Con ellos podemos asegurar algo más que los recursos

naturales de propiedad pública se empleen para distribuir la riqueza entre todos los pobladores del entorno del espacio natural protegido.

- El PDS debe contemplar la posible conexión que el espacio protegido pueda tener con otras zonas de singular valor ecológico que pudieran existir en sus alrededores potenciando los flujos positivos del espacio al entorno y de éste al espacio protegido.
- El PDS debe integrarse en la planificación del desarrollo regional y ambiental de la zona.
- La difusión e información sobre el propio PDS debe elaborarse en su diseño evitando así posibles improvisaciones posteriores que, generalmente, se solucionan de forma parcial y no satisfactoria.
- La evaluación del PDS también debe contemplarse en su elaboración, a modo de control de calidad o auditoría interna.

ALGUNOS EJEMPLOS DE PDS

1) Programas y principales acciones recogidos en el *Plan de Desarrollo Sostenible del Entorno de Doñana*, con los recursos asignados a cada uno y el porcentaje que suponen estos del total de recursos asignados.

Programa	Mill. de Ptas.	%
1. Gestión Integral del Agua: <ul style="list-style-type: none"> • Protección del acuífero frente al riesgo de sobreexplotación. • Recursos hídricos alternativos a los utilizados. • Abastecimiento a poblaciones. • Saneamiento integral de las cuencas vertientes. 	19.390	30,8
2. Agricultura: <ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento actividad agraria adecuada a la PAC. • Reducción y estructuración de la zona regable declarada. • Utilización de nuevos recursos hídricos. • Ordenación de redes de riego. • Mejora de la infraestructura viaria rural. 	13.020	20,7
3. Medio Ambiente: <ul style="list-style-type: none"> • Regeneración y reestructuración de ecosistemas. • Restauración y mejora de zonas de vocación forestal. • Tratamientos forestales. • Prevención de incendios forestales. • Gestión de Residuos sólidos urbanos. 	5.655	9,0
4. Turismo: <ul style="list-style-type: none"> • Revitalización y consolidación calidad turismo litoral. • Promoción nuevas formas turismo con nuevos productos. • Información para mejora calidad servicios turísticos. • Actividades turísticas complementarias. 	1.193	1,9
5. Equipamientos e infraestructuras viales: <ul style="list-style-type: none"> • Dotación de equipamientos urbanos. • Planeamientos viarios. • Mejora conectividad interna y accesibilidad externa. 	15.814	25,1
6. Fomento de actividades Económicas: <ul style="list-style-type: none"> • Fomento desarrollo endógeno. • Marca Doñana. • Mejora calidad y comercialización agroalimentarios. • Actuaciones fomento en forestal, turismo, vitivinícola. 	3.622	5,8

<ul style="list-style-type: none"> Promoción actividades alternativas. 		
7. Formación y Patrimonio Cultural: <ul style="list-style-type: none"> Formación para preparación y ejecución del Plan. Aumento cualificación profesional trabajadores. Creación medios e instrumentos de formación. Actuaciones de sensibilización. Potenciación de recursos culturales. 	3.545	5,6
8. Medidas Complementarias de Planificación y Gestión: <ul style="list-style-type: none"> Coordinación intermunicipal. Organo multidisciplinar de seguimiento y evaluación. Agencia de desarrollo. Difusión y comunicación del Plan. Adecuación de planeamiento territorial. 	645	1,0
Total PDS del Entorno de Doñana.	62.884	100

Fuente: GRANADOS & ROMÁN (1993).

2) *Resumen de las actuaciones de desarrollo sostenible del Plan Jalón.*

Marco infraestructural	Sectores de desarrollo sostenible
Calidad de Aguas	Agricultura Pesca deportiva
Gestión integrada de Ecosistemas Acuáticos	Recursos pesqueros Turismo Actividades recreativas
Márgenes y Riberas	Turismo Ordenación urbanística Servicios recreativos
Actuaciones Forestales	Sector forestal productivo Turismo Servicios recreativos
Prevención de riesgos	Seguridad urbanística
Naturales	Protección civil Sector: áridos, cerámicos
Recursos hidrogeológicos	Sector envasado Turismo termal
Tratamiento de residuos	Ordenación urbanística Turismo Sector abonos orgánicos Sector ganadero
Actividades turístico-deportivas	Turismo Artesanía y ecoindustria Servicios culturales ligados al medio ambiente
	Turismo Ordenación urbanística

Patrimonio cultural	Servicios culturales ligados al medio ambiente
Formación técnica y Promoción de ecoindustrias de recursos naturales autóctonos	Sector herboristería, dietética y usos fitoterapéuticos Sector perfumería y cosmética natural Industria agroalimentaria
Educación ambiental y Formación empresarial	Formación general Gestores ambientales Emprendedores ambientales

Fuente: ECOSISTEMAS, NÚM. 8. (1994)

PROPUESTAS PARA EL PDS DEL ENTORNO DE SIERRA NEVADA

En este apartado se recogen algunas propuestas para realización de programas de actuaciones a incluir en dicho plan. Estas propuestas, expuestas de forma sintética, tratan de señalar deficiencias que actualmente tiene el entorno de Sierra Nevada y que, podrían ser solucionadas por el PDS.

Dichas propuestas no son en ningún caso exhaustivas y mucho menos tienen un afán polemizador en cuanto a la gestión de los recursos naturales del entorno de Sierra Nevada. Deben entenderse como propuestas iniciales para la conformación del futuro PDS. Eso sí, a la hora de exponerlas se ha tenido en cuenta todo lo expresado en este trabajo y se fundamentan en el conocimiento que del medio del área de influencia económica del parque se tiene.

1. **Programa de mejora de las infraestructuras del área de influencia.** Se considera necesaria la mejora de las infraestructuras viales de la vertiente sur de Sierra Nevada por ya repetidos episodios de estrangulamiento e ineficacia de las existentes. De este programa se podrían destacar varias acciones:
 - Planeamiento viario.
 - Mejora de las infraestructuras viales.
 - Mejora ambiental de las infraestructuras.
 - Establecimiento infraestructuras ambientales.
 - Estudios de implantación de infraestructuras para la utilización de Energías alternativas.

2. **Programa de actuación en la agricultura.** La actividad agrícola, al menos en determinadas áreas, ha sido considerada por muchos como un modelo de desarrollo sostenible de la zona por haber conseguido la explotación de los recursos generando un paisaje de enorme valor ambiental, conservando, al menos en parte, las características naturales del entorno. En este programa se proponen actuaciones como las siguientes:
 - Potenciación de la reconversión de la actividad agrícola en una agricultura ecológica.
 - Restauración y Mantenimiento de las acequias.
 - Potenciación de marcas de calidad de productos agroalimentarios.
 - Transformaciones agroalimentarias artesanales.
 - Recuperación de cultivos tradicionales rentables.

3. **Programa de conservación de la biodiversidad del espacio y su entorno.** A pesar de que sea uno de los fines primordiales de la declaración del Parque Nacional, es necesario efectuar determinadas actuaciones que pudieran mejorar la conservación de la diversidad biológica y ayuden a la naturalización de las masa forestales artificiales. Las actuaciones que pueden proponerse son:
 - Inventarios sobre la vegetación y fauna reales del parque y del entorno.
 - Elaboración de Proyectos de Restauración de áreas degradadas.
 - Gestión para la naturalización de masas artificiales.
 - Estudios para la creación de Corredores ecológicos entre los espacios próximos y Sierra Nevada (Huétor, Baza, Tejeda-Almijara, etc.).

4. **Programa de desarrollo de turismo rural o ecológico.** La alternativa del turismo ecológico, ecoturismo o turismo rural va consolidándose en distintos ámbitos del parque y su entorno. Las propuestas tienen que ver básicamente con esta alternativa:
 - Regulación del turismo de masas en la zona occidental del parque y su entorno.
 - Potenciación de turismo alternativo.
 - Red completa de Infraestructuras turísticas y de uso público.
 - Estudio para la creación de otras infraestructuras turísticas (museos, cortijos, etc.).
5. **Programa de mantenimiento del Patrimonio Cultural y de la arquitectura tradicional.** Los incentivos para el mantenimiento de las construcciones típicas de determinadas comarcas deben extenderse y consolidarse en toda la comarca, favoreciendo que el paisaje urbano, tan cercano al Parque Nacional, se mantenga con los valores estéticos tradicionales, que también forman parte de la oferta de la zona. También:
 - Fomento para la Conservación del Patrimonio Cultural.
 - Estudios para la recuperación de costumbres propias del entorno.
6. **Programa de capacitación y formación de recursos humanos.** A pesar de exponerlo en último lugar, es de la mayor trascendencia para la comarca ya que de sus habitantes depende la conservación del medio y la estructuración del resto de programas. Sin las personas que ejecuten estos y otros proyectos serán difícilmente consolidables los fines y objetivos del Parque Nacional. Así se proponen:
 - Formación para la preparación y ejecución del PDS.
 - Aumento de la cualificación profesional de los habitantes de la zona.
 - Creación de medios e instrumentos de formación y cualificación.
7. **Evaluación y difusión del propio PDS.** Se han de establecer distintas actuaciones que consoliden la aplicación, difusión e información del plan, facilitando la participación de los agentes y población locales.

BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE, F.; (1999). *El Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Los Alcornocales, Andalucía*. Seminario sobre Desarrollo Sostenible en Espacios Naturales Protegidos. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Málaga.

BERGH, J.C.J.M. & NIJKAMP. P.; (1991). *“Operationalizing sustainable development: dynamic ecological economic models”*. Ecological Economics. October.

BERMEJO, R.; (1994). *“Manual para una Economía Ecológica”*. Ed. Bakeaz. Centro de Documentación y Estudios para la Paz. Los libros de Catarata. Madrid.

COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO; (CMMAD) (1987). *Our Common Future. The Brundtland Report*. World Commission on Environment and Development / Oxford University Press. Oxford. Trad. Esp. *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

GRANADOS, V. & ROMÁN, C.; (1993). *“Desarrollo Sostenible en Doñana”*. Estudios Regionales nº 37. Pág.. 167-203.

JIMÉNEZ HERRERO, L. M. & AGUADO ABRIL, J.; (1994). *“Un caso práctico de Planificación: el Plan Jalón”*. Ecosistemas. Núm. 8. Ed. Asociación Española de Ecología Terrestre (AEET). Madrid.