

El Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado español

M. Múgica, J. Gómez-Limón

Oficina Técnica de EUROPARC-España, Fundación F.G. Bernáldez Sede: ICEI. Finca Mas Ferré Edif. A. Campus de Somosaguas. 28223-Pozuelo de Alarcón

El Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado español es un documento de referencia para todos los profesionales relacionados con la conservación de la naturaleza. Este Plan aporta un diagnóstico completo de los aspectos clave para la planificación y gestión de los espacios protegidos. Se recogen recomendaciones y acciones prioritarias que se pondrán en marcha en los próximos años, así como observatorios vivos a modo de experiencias demostrativas. Ha sido elaborado por un amplio colectivo de técnicos y profesionales. El amplio proceso de participación técnica ha permitido profundizar en la pluralidad de situaciones del Estado español, y en el avance hacia propuestas que permitan consolidar los espacios protegidos como herramientas eficaces para la conservación de la naturaleza y el desarrollo armónico. El Plan contribuye al cumplimiento de las directrices internacionales emanadas de la UICN y de la Federación EUROPARC reflejadas en el documento Parques para la Vida (UICN, 1994), y será presentado en el Congreso Mundial de Parques de 2003. Este texto es un resumen del libro "EUROPARC-ESPAÑA. 2002. Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado español. Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid".

El valor de un trabajo colectivo

En 1999 se empezaba a gestar un proyecto que aspira a vertebrar en gran medida los pasos futuros de los espacios protegidos, herramientas para la conservación de la naturaleza y la ordenación del territorio. El Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado español surge en el seno de una organización peculiar. El interés común de un grupo de técnicos y responsables políticos sentados en una misma mesa para debatir las oportunidades y contradicciones de los espacios naturales protegidos hizo que naciera, a finales de 1993, la Sección del Estado español de la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa, hoy conocida como EUROPARC-España. Suponía una oportunidad para crear un foro de encuentro entre administraciones públicas pero de carácter voluntario e independiente. Contaba con el aval y el entusiasmo de las personas que hoy trabajan en la Fundación Fernando González Bernáldez.

La organización de las estructuras requiere un tiempo a lo largo del cual se van ajustando los mecanismos para alcanzar una mayor eficacia y llegar a su estado de madurez. La elaboración del Plan de Acción representa el resultado del tránsito de una fase pionera a un periodo de madurez durante el cual se han establecido lazos de confianza y mecanismos de trabajo en equipo. Representa ante todo un proyecto común, y tiene el mérito nada habitual de expresar un trabajo compartido. Durante el proceso de elaboración ha habido espacio para el encuentro de profesionales que normalmente desarrollan su trabajo en ámbitos territoriales concretos, con pocas oportunidades para el intercambio de experiencias y opiniones con otros colegas.

La elaboración del Plan de Acción, ha puesto de manifiesto la generosidad y profesionalidad de un gran número de personas. Es la expresión de la necesidad profesional de los que se enfrentan al trabajo cotidiano de encontrar mecanismos más eficaces para cumplir con las tareas que les han sido encomendadas. Este Plan se ofrece a todos los interesados por los espacios protegidos como un documento para la reflexión y el debate. Representa una primera etapa de diagnóstico de la situación actual y de identificación de retos inmediatos y futuros. Las recomendaciones y acciones que se proponen en el documento deberían quedar superadas en los próximos años. Si esto es así, se habrá cumplido uno de los objetivos más ambiciosos. Con la publicación del Plan de Acción en febrero de 2002, EUROPARC-España cumple un primer objetivo establecido en su Asamblea de 1999: tener un documento de referencia antes del Congreso Mundial de Parques de 2003, que se celebrará en Durban, Sudáfrica. Se abre ahora una nueva etapa, la de su difusión y aplicación.

Aportaciones del Plan de Acción

La elaboración de Plan de Acción se inspira en las recomendaciones del Congreso Mundial de Parques celebrado en Caracas en 1992 y en uno de sus resultados, el documento *Parques para la Vida: Plan de Acción para las Áreas Protegidas de Europa* publicado por la UICN en 1994. En España este periodo coincide con una situación particular en el contexto europeo. El traspaso de competencias en materia medioambiental y de conservación de la naturaleza a las comunidades autónomas hace que en la década de los 90 vivamos un proceso de crecimiento exponencial en el número de espacios naturales legalmente declarados. Se promulgan leyes específicas de conservación de la naturaleza en la mayoría de las autonomías, y se establecen planes y programas que habrán de ponerse en marcha en estos años. Comenzamos el siglo XXI con una superficie del 8% del territorio del Estado protegido bajo alguna figura legal representada en más de 700 espacios. Al tiempo, las presiones sobre el territorio ponen en cuestión la utilidad de los espacios protegidos como herramientas eficaces para la conservación de la diversidad biológica y cultural.

El Plan Acción tiene los siguientes objetivos:

- Impulsar, promover y apoyar los diferentes sistemas y redes de espacios protegidos respetando el marco y la estructura particulares de cada comunidad autónoma.
- Aportar orientaciones y difundir métodos y criterios para el cumplimiento de las estrategias nacionales e internacionales en materia de conservación.
- Hacer recomendaciones concretas en materia de planificación, gestión, conservación, uso público, investigación, seguimiento, participación y evaluación en espacios protegidos.
- Favorecer la toma de conciencia y la participación ciudadana en torno a decisiones de conservación y desarrollo.

El Plan de Acción se articula en ocho capítulos temáticos con la siguiente estructura:

- Diagnóstico, que recoge la pluralidad de situaciones a partir de información actualizada.
- Recomendaciones, basadas en el diagnóstico de la situación actual.
- Acciones prioritarias que se deben emprender en los próximos años.
- Observatorios vivos, experiencias satisfactorias desarrolladas en determinados espacios naturales que pueden servir como ejemplos demostrativos para otros espacios.

El capítulo de presentación detalla el procedimiento para la elaboración del Plan de Acción, revisa el marco legal en el Estado español y el marco internacional. En el capítulo 1 se analiza el desarrollo de los instrumentos de planificación y la adecuación de éstos y las políticas sectoriales, considerando tanto los espacios individuales, como los sistemas o redes de espacios. Los capítulos 2 a 4 abordan los ámbitos básicos de la gestión: la conservación de los sistemas y recursos naturales, la gestión orientada a la compatibilización del desarrollo socioeconómico, y la gestión del uso público orientada al disfrute social en el marco de la conservación de la naturaleza. En los capítulos 5 a 7 se identifican los instrumentos precisos para un efectivo desarrollo de esa gestión. Se analizan en primer lugar los recursos materiales y humanos necesarios para la gestión. La implicación de todos los sectores sociales en el proceso se estudia en el capítulo de participación en la planificación y la gestión. Como instrumentos fundamentales que deben impregnar todo el proceso de planificación y gestión de los espacios, se tratan la investigación y el seguimiento. El último capítulo analiza los principios y procedimientos para la evaluación de los espacios protegidos.

Principales retos identificados

Del diagnóstico realizado para la elaboración de este Plan de Acción se desprenden los siguientes retos a afrontar en los próximos años:

- Desarrollar sistemas de áreas protegidas que integren los elementos necesarios para garantizar el funcionamiento del territorio.
- Definir metodológicamente los criterios para la selección y la delimitación de los espacios protegidos.
- Integrar los espacios protegidos en las políticas sectoriales como instrumentos básicos de la ordenación territorial.
- Integrar la Red Natura 2000 en el esquema general de la política de espacios protegidos.
- Reducir la tipología de planes de gestión existentes, tendiendo a un modelo flexible en el que se definan los contenidos fundamentales y que pueda adaptarse a la complejidad real de cada espacio protegido.
- Implantar sistemas de diagnóstico y seguimiento continuo del territorio como base para la puesta en marcha de actividades de conservación.
- Establecer criterios objetivos para la puesta en marcha de medidas de desarrollo socioeconómico, de modo que se fomenten exclusivamente aquellas compatibles con la conservación.
- Planificar el uso público en todos aquellos espacios protegidos que tengan entre sus objetivos facilitar el disfrute cultural, educativo y recreativo de la naturaleza.
- Consolidar la gestión activa en los espacios protegidos que así lo precisen, entendiéndose como tal aquella a la que se dota al espacio de un plan de gestión, y donde se identifican objetivos explícitos a los que se aplican medios materiales y humanos claramente definidos y cuantificados.
- Lograr la interacción efectiva entre investigadores y gestores de espacios protegidos para que la identificación de objetivos y la resolución de problemas de gestión pueda basarse cada vez más en el conocimiento científico.
- Ampliar y mejorar los instrumentos de participación pública en la planificación y gestión de los espacios protegidos, favoreciendo y fomentando la implicación de la sociedad en las políticas de conservación.
- Incorporar la evaluación periódica de los instrumentos de planificación y los resultados de la gestión de los espacios protegidos.

El documento recoge cerca de 120 recomendaciones y 36 acciones prioritarias (**Tabla 1**). En la **Tabla 2** se incluyen otras

El documento recoge cerca de 120 recomendaciones y 36 acciones prioritarias (Tabla 1). En la Tabla 2 se incluyen otras acciones propuestas en el Plan de Acción que no están incluidas en la primera fase. Las recomendaciones aportan directrices tanto metodológicas como organizativas para favorecer la integración de las políticas sectoriales, la coordinación, la dotación de recursos, la mejora de la formación y los procedimientos de evaluación. Las acciones prioritarias toman forma de elaboración de manuales, recopilación de experiencias, organización y difusión de bases de datos, foros de intercambio, proyectos piloto demostrativos y seminarios temáticos. El Plan de Acción propone también cerca de 40 observatorios vivos, experiencias aportadas por los espacios protegidos y otras organizaciones que representan referencias útiles para poner en marcha acciones similares en otros espacios.

Tabla 1. Acciones prioritarias a ejecutar antes de 2005.

Entre las 36 acciones identificadas en el documento, las siguientes 21 son las que se pretenden poner en marcha antes del año 2005. Se abre ahora un periodo de identificación de fuentes de financiación y de entidades interesadas en la ejecución de cada una de las acciones.

MANUALES DE REFERENCIA

1. Metodologías y contenidos de los distintos tipos de planes.
2. Conceptos de uso público.
3. Metodología para la elaboración de los programas de educación ambiental derivados de los planes de uso público.
4. Auditorías operativas de espacios protegidos, con criterios e indicadores para la correcta evaluación de sus distintos planes y programas.

SEMINARIOS

5. Organizar un seminario que aborde la integración de los espacios protegidos, así como de las redes y sistemas de espacios, en la política y la práctica de la ordenación del territorio en diferentes escalas espaciales.
6. Organizar un seminario en torno a la articulación de la Red Natura 2000 en el sistema de espacios naturales protegidos, los instrumentos de planificación que requiere su desarrollo, así como las medidas contractuales, administrativas y económicas necesarias para su aplicación.
7. Organizar un seminario para la discusión de experiencias en la elaboración y aplicación de planes de desarrollo socioeconómico, con la participación de organizaciones dedicadas al desarrollo rural.

Como resultados de la preparación y la ejecución del seminario, se prevén:

* Recopilar y difundir las experiencias piloto de asociaciones de propietarios y cooperativas, para optimizar el uso de los recursos y mejorar la competitividad de sus productos.

* Elaborar un documento sobre necesidades sociales, económicas y culturales de las comunidades locales de los espacios naturales protegidos, destinado a las instituciones con competencias en diversos campos y orientado a establecer medidas que permitan la mejora de su calidad de vida y la fijación de población en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.

8. Organizar un seminario sobre las posibilidades de los sistemas de beneficios fiscales en espacios protegidos.

BASES DE DATOS

9. Organizar un observatorio permanente en el Ministerio de Medio Ambiente en relación con todos los sistemas de espacios naturales protegidos del Estado español, con el objetivo de mantener información actualizada, proporcionar asistencia técnica para la organización de sistemas de áreas protegidas y elaborar informes que permitan identificar vacíos y carencias del conjunto.
10. Mantener un directorio interactivo de profesionales que incluya datos sobre su responsabilidad, su área de actividad, etc.
11. Facilitar la difusión de los resultados de la investigación y las experiencias de seguimiento en espacios protegidos. Para ello, se propone potenciar la base de datos gestionada por la Oficina Técnica de EUROPARC-España.

PROYECTOS Y ESTUDIOS PILOTO

12. Establecer las correspondencias con las categorías UICN del conjunto de los espacios protegidos del Estado español.
13. Identificar aquellos subsidios públicos que se destinan a actividades perjudiciales para el medio

ambiente, particularmente en el contexto de los espacios protegidos. Su modificación y su supresión, así como la internalización de sus costes ambientales, puede convertirse en la principal fuente para financiar los costes de conservación.

14. Poner en marcha un proyecto para evaluar el papel que cumplen en la actualidad los equipamientos de uso público en los espacios protegidos.

GRUPOS DE TRABAJO

15. Crear un foro profesional de gestores de espacios protegidos para el intercambio de experiencias en materia de actividades y técnicas de conservación.
16. Establecer un grupo de trabajo de investigadores y gestores de espacios protegidos para dialogar sobre puntos de interés común y definir prioridades de investigación aplicada.
17. Crear un grupo de trabajo para impulsar y coordinar actividades que promuevan la evaluación en los espacios protegidos.
18. Crear un foro de debate en relación con la información y participación en la implantación de la Red Natura 2000 en el Estado español.

PROGRAMAS DE FORMACIÓN

19. Fomentar los cursos de formación de expertos en espacios protegidos, con particular énfasis en la teoría y en la práctica de la conservación de los recursos y sus múltiples especialidades.
20. Desarrollar el sistema de formación y acreditación profesional para los gestores de espacios protegidos promovido por EUROPARC-España.
21. Organizar un programa de formación para la participación dirigido al personal de los espacios protegidos.

Tabla 2. Otras acciones propuestas en el Plan de Acción no incluidas en la primera fase.

MANUALES

- Elaborar un manual de indicadores de participación que trate de la evaluación de la participación en la planificación y la gestión de los espacios protegidos.
- Desarrollar y difundir un protocolo estándar de seguimiento, práctico y adaptable a cualquier espacio protegido, que permita avanzar hacia una red de seguimiento a escala estatal.
- Establecer un listado sistematizado que recoja las principales áreas y actividades de conservación, defina su contenido y oriente sobre los indicadores adecuados para su evaluación.

SEMINARIOS

- Organizar un seminario para valorar el grado de implementación de la evaluación de la gestión en los espacios protegidos.

BASES DE DATOS

- Establecer una base de datos que recoja ejemplos de buenas prácticas relativas a medidas concretas de conservación, como fuente básica de información para la resolución de problemas futuros.

PROYECTOS Y ESTUDIOS PILOTO

- Poner en marcha una estrategia para difundir en el conjunto de la sociedad los espacios protegidos y el papel que desempeñan.
- Analizar la fase de consolidación en que se encuentra actualmente cada espacio protegido y promover las actuaciones necesarias para avanzar respecto al estado actual.
- Realizar un análisis o diagnóstico de los diferentes instrumentos de participación y comunicación que se están aplicando en el conjunto de los espacios protegidos del Estado español.

GRUPOS DE TRABAJO

- Elaborar una estrategia sobre las necesidades de investigación científica aplicada a la gestión de los espacios protegidos del Estado español. Esta estrategia estaría destinada a los responsables de los planes de investigación regionales, estatales e internacionales, y su objetivo sería promover la

investigación en espacios protegidos como línea prioritaria y coordinar su desarrollo. Debería ser una iniciativa conjunta entre científicos y técnicos de espacios.

PROGRAMAS DE FORMACIÓN

- Organizar un programa de formación de evaluadores y auditores.

PROYECTOS A ESCALA LOCAL

- Realizar en cada espacio protegido un inventario de interesados, entendiendo como tales aquellos que muestran una actividad favorable al proyecto y aquellos que de alguna manera se consideran afectados o preocupados por sus repercusiones.
- Implantar diversos instrumentos de comunicación en cada espacio protegido e incorporar interlocutores válidos que faciliten la comunicación entre los interesados y los gestores del espacio.
- Organizar campañas de información a escala local sobre los instrumentos e instituciones para la gestión y la participación.
- Incluir como objetivo prioritario en las normas de planificación y gestión de cada espacio protegido el apoyo a las iniciativas locales en materia de conservación y desarrollo sostenible.

Mas información en: <http://www.europarc-es.org>