

Opinión

Vicens i Perpinyà, J. 2002. La gestión activa en los parques naturales, una asignatura pendiente. *Ecosistemas* 2002/2 (URL: <http://www.aet.org/ecosistemas/022/opinion3.htm>)

La gestión activa en los parques naturales, una asignatura pendiente

Jaume Vicens i Perpinyà, Minuartia, Estudis Ambientals, P/ Doménech, 3, 1ª, 08470 Sant Celoni (Barcelona).

La gestión en el contexto actual de los espacios naturales protegidos

En el Estado Español la figura de protección más extendida es la de Parque Natural (o asimilable). Ocupa más del 80% de la superficie del conjunto de figuras existentes (2.700.000 Ha) (Europarc-España 2002, Cuadro 1), ya sean de propiedad pública o privada, cuya media estatal están en una proporción de alrededor del 50 %. La mayoría de ellos fueron creados a partir de los años 90, y si bien disponen en su mayoría de las correspondientes figuras legales de creación y de planificación (PORN, PRUG y Planes especiales, entre otros), no podemos decir lo mismo de las herramientas y de los recursos para materializar y gestionar los parques. Ésta es una de las principales deficiencias y críticas desde los propios gestores hasta los sectores considerados como afectados por la conservación.



Entendemos por gestión a la consecución material o real de los objetivos, los planes, los programas y las actuaciones en el territorio, la biota y los actores que inciden en el espacio protegido. Vamos a referirnos a la gestión desde la óptica de la dirección del espacio, desde una perspectiva global y no desde una perspectiva exclusivamente técnica, administrativa o social.

Características del parque y fases de la gestión

Existe una enorme diversidad y casuística de los diferentes parques naturales existentes. Encontramos desde parques naturales creados en zona rurales abandonadas o deprimidas, donde la figura de protección se utiliza en muchos casos para activar las pobres economías locales, hasta territorios muy humanizados sometidos a fuertes presiones urbanísticas y sociales que hacen muy difícil compatibilizar la conservación con el actual modelo de desarrollo, basado principalmente en la obtención de buenos resultados económicos. Pecando de simplistas podemos agrupar los ámbitos de gestión de un espacio en tres grandes bloques que son:

1. El territorio y su biota, que abarcaría todos los componentes de la gea, la flora, la fauna, los sistemas naturales y su contexto geográfico.

2. La actividad socioeconómica, que incluiría todas las actividades económicas que intervienen en el espacio.
3. La población, diferenciando la que habita e interactúa con el territorio y la que lo visita como turista, excursionista, naturalista, etc.

Una buena gestión siempre intentará conservar, mejorar o recuperar los valores naturales del territorio compatibilizándolos con la actividad socioeconómica ligada al parque e integrándose en el tejido humano y social, a la vez de permitir acoger sin impactos negativos a los turistas o visitantes. Sin embargo, el nivel básico de diferenciación antes aludido no se tiene en cuenta. Y como resultado se crean bastantes espacios naturales que se utilizan como un foco de atracción a turistas y visitantes prescindiendo del estado de sus recursos y valores naturales y la interacción con la población local y su actividad económica. Ello conlleva en muchos casos el rechazo por parte de la población residente, que dificulta en gran medida conseguir resultados óptimos en la gestión integrada del espacio.

Las figuras de los Planes de Ordenación (PORN) y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) en los espacios protegidos se basan en la ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y las que correspondan a otras comunidades autónomas tienen que haber caracterizado y marcado claramente estos ámbitos, así como las normas y las actuaciones para llegar a la consecución de los objetivos propuestos. Pero la realidad se impone. Y sobre lo que en el papel está claro no se traduce en la dinámica del parque. Es aquí donde falla la gestión, por inexistencia. Y llevarla a cabo es más lenta y dificultosa de lo que en la mayoría de documentos se expone, y en muchos casos son necesarios muchos años de gestión constructiva y continuada para edificar y materializar un nivel de gestión aceptable. Diez años muchas veces es poco e insuficiente.

Fases de la gestión

Conocer el nivel de gestión de un parque natural no es fácil. Existen pocas herramientas que caractericen el estado y la evolución de la gestión. Curiosamente, estamos metodológicamente preparados para evaluar la gestión cuando ésta se encuentra en unas fases muy incipientes todavía en la realidad de los parques del Estado.

Una primera y sencilla caracterización la propone el citado Plan de Acción para los espacios naturales del Estado Español (ver la **Tabla** adjunta) donde se proponen cuatro fases en función de las herramientas y los recursos disponibles. Muy pocos parques naturales disponen de una gestión activa, la cual sería interesante evaluar periódicamente.

Tabla. Fases de desarrollo de un espacio natural protegido como estructura de gestión (fuente: Europarc-España 2002, Capítulo 5).

	FASES			
	INICIAL	DESARROLLO	CONSOLIDACIÓN	GESTIÓN ACTIVA
MARCO LEGAL	Declaración del ENP	Sí	Sí	Sí

PLANEAMIENTO	Sin planeamiento o recién aprobado	Sin planeamiento o en fase de aprobación y aplicación	Sí	Sí
ÓRGANO GESTOR	Sin órgano gestor, o no estructurado o incompleto	No estructurado	Sí, estructurado y operativo	Sí, establecimiento de procesos de calidad
RECURSOS MATERIALES	Insuficientes	Satisfechos parcialmente	Suficientes	Adecuados
RECURSOS ADMINISTRATIVOS	Insuficientes	Insuficientes	Suficientes	Adecuados. Establecimiento de procesos de calidad y evaluación
RECURSOS ECONÓMICOS	Insuficientes y muy irregulares	Insuficientes. Predominio de las inversiones por encima de los gastos de personal y mantenimiento.	Suficientes. Estabilización o incremento paulatino de los costes de personal, y reducción o estabilización de las inversiones.	Suficientes y programados con tendencias regulares.



Utilización y uso de las herramientas disponibles

La falta de lo que consideramos una gestión activa no nos debe desanimar. La primera recomendación del propio Plan de Acción para la gestión consiste en saber identificar la fase en que nos encontramos e intentar avanzar pausadamente, en función de las disponibilidades. Por ejemplo, sería un error plantear en un parque natural caracterizado por un entorno rural como primera medida la construcción de un gran centro de información o interpretación para los visitantes sino disponemos de los recursos humanos y materiales para integrarnos en este entorno rural y su dinámica social. Igualmente desafortunado sería el caso de iniciar una línea de ayudas a la población rural sin disponer de los recursos administrativos y económicos que garantizaran una continuidad a medio plazo.

La claridad técnica con la que muchas veces podemos pensar que es fácil materializar la restauración de un espacio degradado o la mejora de las prácticas silvícolas, la ordenación del uso público, la realización de una publicación o un itinerario, etc. se da de bruces con la realidad administrativa, social y económica. Si no se integran las partes desde un principio, por muy bueno que sea el proyecto

difícilmente se materializará. Por ejemplo, realizar la restauración de un bosque de ribera o la adecuación de unas pistas rurales no se consigue con disponer de un proyecto técnicamente correcto. Es necesario disponer de los conocimientos, las herramientas y de los recursos para obtener unas garantías de éxito. Repasemos a continuación algunos de estos recursos y herramientas.

Los órganos gestores

La mayoría de los parques naturales son órganos de la administración mayoritariamente autonómica o supramunicipal (cabildos, diputaciones, consejos). Disponen de órganos rectores (Juntas, Patronatos, etc.) que tienen muchas veces funciones consultivas en vez de ejecutivas. Entre sus acuerdos encontramos, y más cuanto mayor es el número y procedencia de los miembros, temas muy diversos y heterogéneos, desde el planeamiento a estrategias, o programas mezclados con problemáticas puntuales o exclusivamente de gestión que tendrían que resolverse en otras instancias.

Para ello son necesarios los propiamente llamados órganos o equipos gestores. Y del análisis de su composición se detecta ya una clara deficiencia. En su mayoría son equipos formados por un director/a, algunos/as guardas y probablemente algún educador/a ambiental. Ello ya detona un espacio pensado para el visitante y para el control de las actividades. Por tanto predominará una gestión pasiva o de control, fallando la gestión activa por falta de los recursos técnicos y administrativos necesarios.

Para definir un buen equipo de gestión hemos de saber cuál o cuáles de los ámbitos son prioritarios y cuán necesarios son los servicios administrativos (atención a la población, gestión expedientes, gestión contable, etc.), guardería y mantenimiento (no sólo vigilancia, sino recogida y tratamiento de información, mantenimiento, etc.) y de soporte (documentación, publicaciones, cartografía). Consolidar un equipo, como cualquier otra unidad administrativa, con sus correspondientes funciones y RLT (Relaciones de Lugares de Trabajo) aprobadas es básico para profesionalizarlo y evitar subsistir con voluntarismo e ideales que tarde o temprano van a agotarse o pueden entrar en conflicto.

Los recursos administrativos, materiales y económicos

Cuanto más compleja es la gestión de un parque natural más necesario es dotarlo con un equipo profesional y con amplios grados de autonomía y responsabilidad, previamente establecidos y legislados. Es innovadora en este sentido, por ejemplo, la ley de creación del Parque Natural del Cap de Creus (Girona) (<http://www.gencat.es/mediamb/lleis/espnat/espna062.htm>), donde la propia ley de creación establece un marco operativo para el equipo gestor, o el decreto de autonomía económica de los espacios naturales del Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Catalunya (<http://www.gencat.es/mediamb/lleis/espnat/espna061.htm>). No confundir esto con el nivel de materialización y su consecución, el cual ya no depende del marco legal sino de la voluntad real de aplicación.

Este equipo requiere necesariamente de unos recursos administrativos, económicos y materiales que sirvan para materializar los planes o programas, habitualmente anuales. Cuanto más real e integrado sea el programa de actuación con la realidad de los recursos citados, más garantías de gestión activa tenemos para el parque. Mejor aún si lo podemos completar con las aportaciones y la participación del tejido o tramado de actores que interactúen con el parque.

Recursos administrativos. Cuando una persona con titulación técnica accede a la dirección de un parque o a un área con responsabilidad de gestión se encuentra a menudo con la dura realidad de desconocer el procedimiento administrativo implicado en sus funciones. El problema sería el mismo que el de una persona con gran conocimiento de la administración pero sin elementos técnicos ni habilidades para interpretar o actuar sobre la gestión del territorio y sus interlocutores. Para materializar los proyectos que antes citábamos debe saberse como contratarlos, como se habilita y tramita el presupuesto y como integrar los calendarios y procesos administrativos. La gestión diaria sobre el territorio casi nunca es relajada sino tensa y "siempre urgente". Si no existe voluntad de integrarse o complementarse el desconocimiento o desprecio de la interacción entre el proceso administrativo y la realidad territorial será uno de los puntos débiles donde fallará la gestión. Por ello, siempre en función de las características y necesidades planteadas en el parque, será necesario disponer de los conocimientos y del personal suficiente para trasladar las actuaciones en la dinámica administrativa (gestión presupuestaria pública, mecanismos y procesos de contratación, tramitación de archivos y expedientes, etc.).

Recursos materiales. Cualquier parque dispone, en su creación, de alguna sede que estará habilitada con los materiales mínimos necesarios en función de su complejidad y dotación (oficinas, telefonía, fotocopiadora, red informática, archivadores, sala reuniones,...). Existe un amplio abanico desde la mesa con teléfono y una mínima dotación de material de oficina hasta un complejo sistema de información geográfico integrado en los procesos de gestión como es por ejemplo Vulcà, un SIG aplicado a la gestión del Parque Natural de la Zona Volcánica de la Garrotxa (Vulcà *et al.*, 2000). Es básico el adecuar estos recursos a los objetivos y necesidades reales planteados en los documentos de planeamiento o en los programas anuales de gestión. Un parque móvil, un centro de interpretación, las zonas de recreo, la maquinaria para realizar faenas agrícolas, forestales o contra incendios, etc. exigen de un buen mantenimiento, reposición y adecuación en las correspondientes partidas de mantenimiento e inversión y amortización en los presupuestos anuales. El no poder programar las dotaciones y los recursos necesarios con una cierta periodicidad va a generar multitud de problemas en la gestión diaria.

Recursos económicos. Traducir los recursos necesarios y las actuaciones previstas en los presupuestos anuales de la administración pública es en muchos casos utópico, pero necesario. Integrar el presupuesto con la gestión anual del parque es una garantía para la gestión y, hoy por hoy, un reto para muchos parques. Superar esta fase representará un avance indudable en la gestión y mejora del parque. El control correcto y correspondientemente auditado de la gestión del presupuesto puede permitir superar la multitud de actuaciones realizadas de forma puntual e inconexa, cuando no de formas poco elegantes para ser suave (contratar personal mediante partidas de obras, cambiar los conceptos para encajarlos a la medida de la partida presupuestaria libre, etc.) Una buena gestión debería disponer de bastantes contratos plurianuales o determinadas concesiones administrativas. Por poner un ejemplo, de nada sirve reintroducir una especie animal en un parque si no es posible garantizar un período mínimo de cuatro a diez años para seguir la reintroducción y corregir los problemas que surjan de la misma.

La definición y creación de modelos de gestión

Hemos descrito unos ámbitos, fases y herramientas para gestionar un parque natural. De nada sirven estos elementos estructurales si realmente no disponemos de una estrategia, directrices u objetivos claramente planteados, y que deben surgir de los planes correspondientes.

Iniciar o mantener la gestión de un parque, como ya hemos remarcado, suele implicar una gestión pasiva, de control sobre determinadas actividades consideradas impactantes para la conservación, y que

cuenta con equipos de gestión con una predominancia de personal de vigilancia y atención al público. Este esquema puede ser válido para parques con poca actividad en su interior y cuyos valores a conservar no conlleven otra preocupación que una buena ordenación del uso público y el control de determinadas actividades susceptibles de afectar negativamente al territorio (deportes de aventura, contaminación por vertidos y construcciones ilegales, entre otras).

Pasar a una fase más activa de gestión y considerando un parque natural extenso y diverso, tanto por los valores como por la actividad y la interacción humana, implicará dotarlo de un órgano gestor con un peso más técnico-comunicativo-participativo y que sea capaz de dinamizar el entorno en un contexto ambientalmente sostenible. En este caso no es suficiente una gestión de control, sino que se requiere de unos conocimientos previos y actualizados que permitan incorporar la multitud de trabajos y experiencias realizadas en otros espacios o en centros de investigación y experimentación. Estos conocimientos han de sustentar tanto las actividades de control como las actuaciones de recuperación, mejora o restauración de los sistemas, hábitats, poblaciones o especies que lo requieren. El avance en estos campos ha de permitir que realmente la conservación sea efectiva y no se degrade o contenga con el tiempo.

La modelización de los diferentes tipos de gestión que integran y conforman un parque es una necesidad para que éstos sean elementos que permiten trabajar y mejorar los valores a conservar. Un objetivo es el trasladar los mecanismos, métodos y resultados a otros espacios o sectores no necesariamente protegidos pero que permitan mostrar ejemplos, sin demagogias, que tiendan hacia un desarrollo sostenible. Una buena semilla está sembrada con las recomendaciones y prioridades marcadas en el Plan de Acción (Europarc-España 2002) donde el papel de los llamados Observatorios Vivos ha de ser la cuna de futuros modelos, ya reales, de gestión.

Referencias

Europarc-España. 2002. *El Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado Español*. Europarc-España/ Fundación Fetando González Bernáldez. Madrid

Vulcà - Marcer, A., Pons, X. y Vicens, J. 2000. *Vulcà: Sistema d'Informació Geogràfica aplicat a la gestió del Parc Natural de la Zona Volcànica de la Garrotxa*. [CD-ROM]. Departament de Medi Ambient (Generalitat de Catalunya), Centre de Recerca Ecològica i Aplicacions Forestals e Institut Cartogràfic de Catalunya. Bellaterra (Barcelona). (<http://www.gencat.es/mediamb/pnzvg/vulca/index.htm>)