

Iniciativas internacionales para la protección de espacios naturales. Un análisis crítico de su aplicación en España

Alfonso Mulero Mendigorri

Universidad de Córdoba. Departamento de Geografía y Ciencias del Territorio
Plaza del Cardenal Salazar, 3. 14071 Córdoba
gt1mumea@uco.es

Data de recepció: març del 2004
Data d'acceptació definitiva: maig del 2004

Resumen

La intervención del Estado y de las comunidades autónomas en materia de espacios naturales protegidos se encuentra complementada por distintas iniciativas de carácter internacional con una incidencia territorial bien definida, es decir, que han auspiciado la delimitación de áreas concretas de protección, para otorgarles una gestión específica. Estas iniciativas se inscriben en un escenario mundial, sobre la base de convenios y programas, o bien en el ámbito restringido de la Unión Europea, algunas de cuyas directivas condicionan ya el camino que habrá de seguir la estrategia española de protección de espacios naturales, de por sí compleja y heterogénea.

En este trabajo se analizan las distintas redes internacionales de áreas protegidas presentes en España, con los siguientes objetivos: explicar las causas de su expansión territorial reciente, valorar sus aportaciones y, finalmente, demostrar algunas de las carencias y contradicciones que encierran los distintos programas de actuación.

Palabras clave: espacios naturales protegidos, Convenio de Ramsar, Reservas de la Biosfera, Directiva Aves, Red Natura 2000.

Resum. *Iniciatives internacionals per a la protecció d'espais naturals: una anàlisi crítica de la seva aplicació a Espanya*

La intervenció de l'Estat i les comunitats autònomes en matèria d'espais naturals protegits es troba complementada per diferents iniciatives de caràcter internacional amb una incidència territorial ben definida, és a dir, que han auspiciat la delimitació d'àrees concretes de protecció, per tal de dotar-les d'una protecció específica. Aquestes iniciatives s'inscriuen en un escenari mundial, damunt les bases de convenis i programes, o bé en l'àmbit restringit de la Unió Europea, algunes directives de la qual condicionen el camí que haurà de seguir l'estratègia espanyola de protecció d'espais naturals, per ella mateixa complexa i heterogènia.

En aquest treball, s'hi analitzen les diferents xarxes internacionals d'àrees protegides presents a Espanya, amb els objectius següents: explicar les causes de la seva recent expansió territorial, valorar les seves aportacions i, finalment, demostrar algunes de les mancances i contradiccions que amaguen els diferents programes d'actuació.

Paraules clau: espais naturals protegits, Conveni Ramsar, Reserves de la Biosfera, Directiva Aus, Xarxa Natura 2000.

Résumé. *Initiatives internationales de protection des espaces naturels : une analyse critique de leur mise en oeuvre en Espagne*

L'intervention de l'État et des communautés autonomes en matière des espaces naturels protégés a été complétée par plusieurs initiatives d'un caractère international et une réperussion très définie au niveau territorial, c'est à dire, qui ont impliqué la délimitation des zones concrètes de protection, afin de les doter d'une gestion spécifique. Ces initiatives-ci s'encadrent soit dans un contexte mondial, sur la base de conventions ou programmes, soit dans la cadre plus restreint de l'Union Européenne, dont quelques directives conditionnent la stratégie espagnole de protection des espaces naturels, laquelle est en soi complexe et hétérogène.

On analyse dans ce travail les réseaux internationaux d'espaces protégés présents en Espagne, en poursuivant plusieurs objectifs: expliquer les causes de leur récente expansion territoriale, évaluer leurs apportations, et montrer enfin quelques manques et contradictions des programmes d'action.

Mots clé : espaces naturels protégés, Convention de Ramsar, Réserve de Biosphère, Directive Oiseaux, Natura 2000.

Abstract. *International initiatives for natural areas protection: a critical analysis of its implementation in Spain*

The State and Autonomous Regions intervention on natural protected areas has been supplemented by different international initiatives which have backed the marking out of definite protection areas, in order to give them a specific management. These initiatives are inserted either in a world context, on the basis of different Agreements and Plans, or in European Union context; actually, the Spanish strategy of natural protected areas, complexe and heterogeneous in itself, will be conditioned in a future by some of the European Union Directives.

The different international networks of protected areas present in Spain are analysed in this work, which pursues several aims: to explain the causes of its recent territorial expansion, to asses its contribution and, finally, to show some of the deficiencies and contradictions of these plans of action.

Key words: natural protected areas, Ramsar Agreement, Biosphere Reserves, Birds Directive, Natura 2000 Network

Sumario

Introducción	La Red Natura 2000: luces y sombras en la configuración del sistema europeo de protección de hábitats naturales
Fortalezas y debilidades del sistema de Humedales Ramsar: su aplicación en España	Conclusiones
El Programa MAB y las Reservas de la Biosfera	Bibliografía
El primer paso hacia la configuración de una red comunitaria de espacios protegidos: la Directiva de Aves y las ZEPA	

Introducción

En los últimos veinticinco años, los espacios naturales protegidos han experimentado una profunda transformación en España. Las comunidades autónomas han auspiciado una considerable expansión de los mismos, caracterizada tanto por sus extraordinarios resultados cuantitativos (en 1980 la red de espacios protegidos abarcaba unas 212.000 hectáreas y en la actualidad la cifra se aproxima a los 3,5 millones de hectáreas), como por la manifiesta heterogeneidad de acción de unos entes regionales a otros, fruto de la falta de coordinación entre ellos y con la Administración central. Una disparidad que se evidencia en los objetivos perseguidos, en las figuras de protección creadas, en los instrumentos de planificación y gestión diseñados, en los extremos contrastes en número de espacios y territorio protegido de unas autonomías a otras, etc.

Es un hecho ya debidamente conocido que las recientes políticas regionales han introducido una notable complejidad en el panorama de la protección de espacios naturales en nuestro país; sin embargo, aún es preciso analizar cómo conviven las complejas redes autonómicas de áreas protegidas con otras varias auspiciadas por diversas entidades y organismos internacionales, cuya presencia territorial es hoy considerable. Unas iniciativas que se inscriben tanto en un escenario mundial, fruto de diversos convenios y acuerdos (Humedales Ramsar y Reservas de la Biosfera)¹, como en el ámbito restringido de la Unión Europea (áreas ZEPA y Red Natura), algunas de cuyas directivas, como expondremos a continuación, incluso condicionan ya el camino que habrán de seguir las políticas españolas en la materia. Este heterogéneo panorama (cuadro 1) nos ha llevado a analizar la situación de las principales intervenciones internacionales aplicadas hasta la fecha en España, con la pretensión

1. Otra iniciativa de carácter internacional a tener en cuenta es la reciente declaración de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM). Tal figura es una consecuencia de la entrada en vigor (diciembre de 1999) del Protocolo de Áreas Especialmente Protegidas y Diversidad Biológica del Mediterráneo, anexo al antiguo Convenio de Barcelona (1976); éste, como es sabido, fue suscrito por quince países ribereños del Mediterráneo y, en su origen, estuvo orientado básicamente a frenar la contaminación marina. Sin embargo, con la incorporación del nuevo protocolo, el convenio dispone de instrumentos destinados a conservar la biodiversidad de este mar, específicamente mediante la protección de áreas de excepcional valor ecológico o ZEPIM.

A finales de 2001, en la reunión de las partes contratantes del Convenio de Barcelona celebrada en Mónaco, se aprobó la declaración de las doce primeras ZEPIM, que «servirán como lugares piloto para afinar la puesta en marcha de la Red» (Da Cruz, 2003). El territorio español es protagonista de la nueva iniciativa, pues aquí se localizan siete de la docena de ámbitos seleccionados: Isla de Alborán y Fondos Marinos de su entorno (26.457 ha), Cabo de Gata-Níjar (49.547 ha), Fondos Marinos del Levante Almeriense (6.313 ha), Mar Menor y su entorno (26.000 ha), Islas Columbretes (12.306 ha), Cabo de Creus (13.886) e Islas Medas (511 ha).

Dejamos, pues, constancia de la gestación de una nueva red internacional de áreas protegidas, pero renunciamos a un análisis de la misma, que consideramos prematuro a tenor de lo reciente de la iniciativa.

Cuadro 1. Espacios protegidos españoles integrantes de redes internacionales.

Comunidades Autónomas	Humedales Ramsar (1)			Reservas de la Biosfera (2)			Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) (3)			Lugares de Interés Comunitario (4)		
	N.º	Has.	%	N.º	Has.	%	N.º	Has.	%	N.º	Has.	%
Andalucía	8	61.820	0,71	8	1.062.786	12,2	22	986.130	11,3	193	2.586.667	28,68
Aragón	2	6.882	0,14	1	51.396	1,1	11	270.444	5,68	155	1.028.160	21,58
Asturias	1	1.740	0,16	3	72.568	6,8	3	43.756	4,14	34	216.012	20,45
Baleares	2	3.340	0,67	1	70.200	14,1	40	121.015	24,14	82	168.336	18,47
Canarias	-	-	-	3	128.141	17,2	27	200.773	27,72	174	454.888	37,96
Cantabria	1	6.907	1,3	-	-	-	8	79.293	14,99	18	118.712	22,45
Castilla-La Mancha	5	2.405	0,03	1	25.000	0,3	26	975.820	12,3	71	1.471.215	18,57
Castilla y León	1	2.854	0,03	-	-	-	59	1.852.502	19,67	108	2.167.831	23,01
Cataluña	2	12.520	0,4	1	31.198	1	6	65.849	2,06	62	627.817	19,38
Comunidad Valenciana	6	31.685	1,36	-	-	-	18	277.239	11,9	39	396.588	15,78
Extremadura	1	5.500	0,13	-	-	-	14	600.606	14,44	86	828.943	19,93
Galicia	4	6.286	0,21	1	363.669	12,3	7	9.946	0,34	53	324.850	10,66
Madrid	-	-	-	1	101.300	12,6	7	185.151	23,16	7	320.043	40,3
Murcia	1	14.993	1,32	-	-	-	22	205.029	18,1	50	349.345	14,5
Navarra	2	317	0,03	1	39.273	3,8	17	84.421	8,1	41	248.123	23,81
País Vasco	2	987	0,14	1	21.992	3	6	39.447	5,43	25	87.523	12,04
Rioja, La	-	-	-	-	-	-	5	165.951	32,97	6	166.520	33,08
Asturias/C. y León	-	-	-	-	-	-	1	16.925	-	-	-	-
Asturias/Galicia	-	-	-	-	-	-	1	1.740	-	-	-	-
Ceuta	-	-	-	-	-	-	2	635	32,22	2	1.473	32,19
Melilla	-	-	-	-	-	-	1	50	4,2	-	-	-
España	38	158.216	0,3	22	1.967.523	3,88	303	6.183.151	12,25	1.206	11.563.045	21,78

Fuente: Elaboración propia a partir de: (1) Ministerio de Medio Ambiente, 2001; (2) MAB Biosphere Reserves Directory, 2002; cuatro nuevas Reservas en trámite; (3) Ministerio de Medio Ambiente, 2001; existen nuevas declaraciones en trámite; (4) Equipo Técnico Red Natura 2000 (propuesta oficial de LIC de 22/11/2001, en trámite de declaración.

básica de valorar sus objetivos y logros fundamentales, a la par que señalar diversas carencias e incluso contradicciones que las mismas vienen manifestando.

Fortalezas y debilidades del sistema de Humedales Ramsar: su aplicación en España

El Convenio de Ramsar, o Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, particularmente como hábitats de aves acuáticas, fue firmado en la ciudad de Ramsar (Irán) el 2 de febrero de 1971, aunque no entró en vigor hasta 1975. En sus más de treinta años de vida, esta iniciativa ha experimentado cambios importantes, ha contribuido notablemente a la protección de las zonas húmedas de mayor valor ecológico y ha sido objeto también de importantes críticas, a pesar de las cuales ha gozado de una clara aceptación internacional: en la actualidad, el número de estados miembros es de 133 en todo el mundo y la lista de humedales acogidas al Convenio registra 1.198 inscripciones, con representación de todas las regiones del planeta y una extensión conjunta que sobrepasa los ochenta millones de hectáreas. En definitiva, la iniciativa de Ramsar supuso el final de la concepción histórica de los humedales como áreas insalubres y perjudiciales y el comienzo de su consideración como ecosistemas altamente valiosos en razón de las importantes funciones ecológicas, económicas y sociales que desempeñan y que el preámbulo del propio Convenio explicita. Además, éste pronto se convirtió en un instrumento eficaz por los «novedosos principios de actuación» que incorporó en una fecha temprana, algunos de los cuales han señalado el camino a seguir por importantes iniciativas posteriores; así, fue el primero de los grandes convenios internacionales en referirse específicamente a la conservación de la naturaleza y *el único que centra su interés en un ecosistema determinado*, las zonas húmedas; asimismo, partió de *una definición de humedal muy amplia*, al objeto de que pudieran acogerse a la misma zonas húmedas de todo el mundo, y en esto radica una de las claves de su extensión mundial. Por otra parte, incorporó el *concepto de uso racional* de los humedales, que, en opinión de Troya (1989), es otra de sus grandes aportaciones, porque supuso la superación de las tesis conservacionistas a ultranza, abriendo el camino a las posiciones defensoras de un desarrollo sostenible —hoy completamente aceptadas—, y porque, con ello, facilitó la adhesión de numerosos países en vías de desarrollo, que no hubiesen podido asumir una estrategia estrecha y basada en la conservación estricta. Y, finalmente, estableció una serie de compromisos nítidos a las partes contratantes, que asumen de este modo *una obligación jurídica de protección* de los humedales inscritos frente a los demás miembros.

España se adhirió al Convenio Ramsar en 1982, a través del instrumento de adhesión publicado en el BOE n.º 199, de 20 de agosto de dicho año, y entre las *aportaciones* más destacadas de esta iniciativa internacional a la protección de los humedales españoles pueden destacarse las siguientes:

- 1.^a La representación de zonas húmedas españolas inscritas en la lista hasta el momento es cualitativamente importante y muy variada tipológica y territorialmente: La red Ramsar española está integrada por treinta y ocho humedales, con una extensión superior a las ciento cincuenta mil hectáreas y, como puede apreciarse (cuadro 2), representativos de una amplia tipología de ámbitos: hay zonas húmedas planas en áreas de sedimentación, humedales asociados a valles fluviales, marismas, estuarios, albuferas, antiguas salinas, embalses y humedales artificiales, deltas, lagunas litorales, marjales, rías, etc. Desde un punto de vista regional, únicamente las comunidades de Madrid, Canarias y La Rioja no tienen presencia en la Lista Ramsar, y, entre las representadas, Andalucía tutela el mayor número de humedales (ocho) y la mayor extensión de los mismos (61.860 ha).
- 2.^a En términos generales, en España se ha cumplido con uno de los compromisos fundamentales del Convenio, como es la necesidad de establecer medidas adecuadas para la protección de los humedales incluidos en la lista. En este sentido, es necesario reconocer que la selección de aquéllos ha sido rigurosa y ha estado orientada por la voluntad de otorgar una protección reforzada a espacios muy valiosos y sumamente frágiles a la vez; la mejor prueba de ello es que los humedales españoles Ramsar —con las únicas excepciones de las Lagunas de Chiprana (Zaragoza) y del embalse de Orellana (Badajoz)— se encuentran amparados también por alguna de las diversas categorías protectoras vigentes (cuadro 2).
- 3.^a Sin lugar a dudas, la inclusión de una importante representación española en la Lista de Humedales de Importancia Internacional está suponiendo un mejor conocimiento de los mismos y un incremento de su prestigio, amén de que aporta una imagen de marca que facilita la consecución de los apoyos precisos para la puesta en marcha de las medidas de conservación y uso racional que sea necesario aplicar. Y también es importante que los científicos españoles puedan, a través del Comité Español del Convenio Ramsar, hacer oír su voz en el principal foro intergubernamental sobre la conservación de humedales; no se olvide que la octava conferencia de las partes (COP8) del Convenio ha tenido lugar en Valencia en el año 2002, con la participación de mil quinientos representantes de 133 países, lo que ratifica un notable compromiso de las administraciones e instituciones medioambientales españolas con esta iniciativa internacional.
- 4.^a Finalmente, aunque el Convenio carece de mecanismos coercitivos que aseguren su cumplimiento —y en tal sentido puede parecer que se trata de un compromiso internacional con más implicación moral que jurídica—, lo cierto es que, en opinión de distintos especialistas, «al menos en el ordenamiento español no existen dudas sobre la naturaleza jurídico-normativa de la Convención, desde el momento en que ratificada y publicada oficialmente se integra sin reservas en el mismo» (Delgado, 1992; Aldayturriaga, 1995); en este sentido, los citados autores nos recuerdan diversos casos (Tablas de Daimiel, Marismas de Santoña...) en que la influencia de

Cuadro 2. La red española de humedales Ramsar.

Nombre y número de catálogo	Provincia	Declaración	Superficie (ha)	ZEPA	Figura de protección
Salinas del Cabo de Gata (6)	Almería	1990	300	Sí	Parque Natural
Albufera de Adra (31)	Almería	1994	75	No	Reserva Natural
Lagunas de Cádiz (Medina y Salada) (3)	Cádiz	1990	158	No	Reserva Natural
Lagunas del Sur de Córdoba (Zóñar, Rincón, Amarga) (4)	Córdoba	1990	86	Sí	Reserva Natural
Marismas del Odiel (5)	Huelva	1990	7.185	Sí	Paraje Natural
Parque Nacional de Doñana (1)	Huelva/Sevilla	1982	50.720	Sí	Parque Nacional
Laguna de Fuentepiedra (2)	Málaga	1986	1.364	Sí	Reserva Natural
Embalses de Malpasillo y Cordobilla (30)	Córdoba/Sevilla	1994	1.972	No	Paraje Natural
Lagunas de Chiprana (29)	Zaragoza	1994	162	No	-
Laguna de Gallocanta (28)	Zaragoza/Teruel	1994	6.720	Sí	Refugio de Fauna Silvestre
Salinas de Ibiza y Formentera (8)	Baleares	1993	1.640	Sí	Reserva Natural
S'Albufera de Mallorca (7)	Baleares	1990	1.700	Sí	Parque Natural
Marismas de Santoña y Noja (34)	Santander	1994	6.907	No	Reserva Natural
Parque Nacional de las Tablas de Daimiel (10)	Ciudad Real	1982	1.928	Sí	Parque Nacional
Laguna de la Vega o del Pueblo (11)	Ciudad Real	1990	34	Sí	Refugio de Fauna
Lagunas de Alcázar de San Juan (13)	Ciudad Real	1993	240	No	Refugio de Fauna
Laguna del Prado (14)	Ciudad Real	1993	52	No	Refugio de Fauna
Laguna de Manjavacas (12)	Cuenca	1993	231	Sí	Refugio de Fauna
Lagunas de Villafáfila (9)	Zamora	1990	2.854	Sí	R. Nacional de Caza
Aiguamolls de l'Empordà (19)	Girona	1993	4.784	Sí	Parque Natural
Delta de l'Ebre (20)	Tarragona	1993	7.736	Sí	Parque Natural
Embalse de Orellana (21)	Badajoz	1993	5.500	Sí	-
Rías de Ortigueira y Ladrado (16)	La Coruña	1990	2.920	Sí	E. N. en Régimen de Protec. General
Playas, dunas y lagunas de Corrubedo (17)	La Coruña	1993	550	No	Parque Natural
Laguna de Arenal y Valdoviño (18)	La Coruña	1993	255	No	E.N. en Régimen de Protec. General
Complejo intermareal Umia-Grove, la Lanzada, Punta-Carreirón y Lago Bodeira (15)	Pontevedra	1990	2.561	Sí	E.N. en Régimen de Protec. General
Ría del Eo o Ribadeo (32)	Lugo/Asturias	1994	1.740	Sí	E.N. en Régimen de Protec. General

Cuadro 2. La red española de humedales Ramsar (continuación).

Nombre y número de catálogo	Provincia	Declaración	Superficie (ha)	ZEPa	Figura de protección
Mar Menor (33)	Murcia	1994	14.933	No	Paisaje Protegido
Laguna de Pitillas (36)	Navarra	1996	215	Sí	Reserva Natural
Embalse de las Cañas (37)	Navarra	1996	101	Sí	Reserva Natural
Lagunas de La Guardia (38)	Álava	1996	42,4	No	Biotopo Protegido
Ría de Mundaka (22)	Vizcaya	1993	945	Sí	Reserva de la Biosfera
Pantano del Hondo (24)	Alicante	1990	2.387	Sí	Parque Natural
Salinas de La Mata-Torrevieja (25)	Alicante	1990	3.693	Si	Parque Natural
Salinas de Santa Pola (26)	Alicante	1990	2.496	Sí	Parque Natural
Prat de Cabanes-Torrevieja (27)	Castellón	1990	812	Sí	Parque Natural
L'Albufera de València (23)	Valencia	1990	21.000	Sí	Parque Natural
Marjal de Pego-Oliva (35)	Valencia-Alicante	1994	1.290	Sí	Parque Natural

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, 2001. Elaboración propia.

la Convención ha sido decisiva en intervenciones jurídicas relacionadas con la protección de tales ámbitos.

Una vez enumerados algunos de los logros derivados de la aplicación del Convenio Ramsar en España, es necesaria también una breve recapitulación acerca de las distintas *debilidades y carencias* que el sistema español de humedales de rango internacional contiene. En primer lugar, el ritmo de aplicación del Convenio en nuestro país padeció un notable retraso en sus inicios y en los últimos años también parece haber perdido vigor; recuérdese que hasta 1982 España no se adhirió a esta iniciativa y el Comité o grupo técnico de trabajo no fue operativo hasta 1988, de manera que las iniciativas más importantes del mismo se retrasaron hasta los primeros años noventa, tras los cuales hemos asistido a un período de acusada ralentización en el funcionamiento del Comité y en la tramitación de nuevas propuestas². En un plano distinto, los humedales Ramsar españoles tienen un claro déficit de identidad que se manifiesta directamente en su gestión práctica y éste es probablemente el principal reto a que se enfrentan en los próximos años; la razón de lo anterior estriba en que al no establecer el Convenio unas directrices específicas de gestión ni un perfil claro del instrumento de protección a aplicar, las zonas Ramsar se gestionan según las normas propias de las figuras de protección españolas asignadas

2. A modo de ejemplo, nótese que 32 de los 38 humedales españoles inscritos lo fueron en la primera mitad del citado decenio y en cambio sólo prosperaron tres nuevas iniciativas entre 1996 y 2001, lo que es síntoma de cierto estancamiento en el procedimiento administrativo y/o de falta de interés o medios por parte de las diferentes comunidades autónomas, que han de ser las impulsoras iniciales de las propuestas.

en cada caso, lo cual no es asunto baladí, teniendo en cuenta que tales normas de gestión son considerablemente distintas de un humedal a otro, debido a la reciente proliferación de categorías protectoras en nuestro país (Mulero, 2002). Así, los treinta y ocho humedales Ramsar se encuentran bajo once figuras distintas (cuadro 2), que en algunos casos implican una protección intensiva (Parque Nacional, Reserva Natural...), mientras que en otros (Paisaje Protegido, Parque Natural...) ésta se torna mucho más laxa. Además, abundando en la multiplicidad de situaciones protectoras y de modos de gestión en los humedales Ramsar, no debe pasarse por alto otra cuestión fundamental como es la coincidencia de diversos figuras de protección internacionales —amén de las nacionales— sobre bastantes de nuestros más valiosos humedales; no se olvide que 29 de los 38 que integran la lista han sido declarados también Zonas de Especial Protección para las Aves, en virtud de la Directiva 79/409/CEE, algunos son también Reservas de la Biosfera y casi la totalidad de ellos han sido designados Lugares de Interés Comunitario de cara a la conformación de la Red Natura europea. Incluso se dan algunos casos, como Doñana o las Tablas de Daimiel, que ostentan los cuatro rangos protectores fundamentales (Parque Nacional, Humedal Ramsar, ZEPA y Reserva de la Biosfera).

El Programa MAB y las Reservas de la Biosfera

Una gestación temprana (1968) tuvo igualmente el programa Man and Biosphere (MAB) de la UNESCO, aunque su aprobación formal no se produjo hasta 1971. Por aquellas fechas, estaban apareciendo las primeras formulaciones sobre la necesidad de propugnar acciones con unos planteamientos similares a los del hoy celebrado concepto de «desarrollo sostenible», y en este contexto ideológico surgió el Programa MAB, siendo concebido como un instrumento para observar desde el mundo científico los problemas del desarrollo y del medio ambiente. En realidad, ahora sólo nos interesa ocuparnos de una de sus estrategias básicas, consistente en el establecimiento de una red internacional de áreas protegidas o Reservas de la Biosfera³, con una clara orientación práctica y ejemplificadora, bien patente en las tres funciones que se les han encomendado: *conservación*, puesto que han de contribuir a la preservación de los paisajes, los ecosistemas, las especies y la variación genética; *desarrollo*, pues a través de ellas se ha de fomentar un desarrollo económico y humano sostenible desde los puntos de vista sociocultural y ecológico, y,

3. En su definición textual, las Reservas de la Biosfera son «zonas de ecosistemas terrestres o costero-marinos, o una combinación de los mismos, reconocidas en el plano internacional como tales en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO». Son propuestas por los gobiernos nacionales y designadas finalmente por el Consejo Internacional de Coordinación del Programa; deben satisfacer algunos criterios y cumplir un mínimo de condiciones para su admisión en la red. No obstante, cada reserva está sujeta a la soberanía exclusiva del Estado en el que se sitúa y, por lo tanto, sometida únicamente a la legislación nacional, de manera que la participación en la Red Mundial de Reservas es a petición y por voluntad de los propios estados.

finalmente, *apoyo logístico*, pues han de ser el escenario de proyectos de demostración, de educación y capacitación sobre el medio ambiente y de investigación y observación permanente en relación con cuestiones locales, regionales, nacionales y mundiales relativas a la conservación y al desarrollo sostenible. En estrecha relación con los anteriores fines, se diseñó una zonificación tripartita que debe delimitarse obligatoriamente en el interior de cada reserva: *zona núcleo*, *zona tampón* y *zona exterior de transición* (o zona de cooperación); en su diseño original, estas tres zonas estuvieron concebidas como anillos concéntricos, pero tras las primeras experiencias quedó de manifiesto la imposibilidad de hacerlo así en muchos casos y la conveniencia de flexibilizar su trazado adaptándolo a las circunstancias propias de cada espacio. A la postre, sin tal flexibilidad no puede entenderse la aceptación mundial de esta figura, aplicada ya sobre 440 espacios distribuidos entre 97 países.

No obstante, hoy las Reservas de la Biosfera se enfrentan a una cierta indefinición, debida, en primer término, a la acelerada expansión reciente de algunas redes estatales de espacios protegidos —como ha ocurrido en España— que han contribuido a eclipsar, en buena medida, el protagonismo inicial de aquéllas en materia de conservación. En consecuencia, nos parece que entre las aportaciones posibles de las Reservas la única realmente sustancial, sobre todo en países que ya cuentan con un alto grado de protección, pasa por reforzar su papel de *escenarios vivos* donde la sociedad pueda verificar los resultados de experiencias reales en pos de un desarrollo sostenible. Ni desde el punto de vista de la conservación están deparando contribuciones esenciales, ni tampoco son en sí mismas instrumentos de desarrollo, pues su misión se reduce a ser ámbitos donde la puesta en práctica de éstos debiera tener prioridad.

Improvisación y contradicciones en la configuración del sistema español de Reservas de la Biosfera

En el año 2002 eran ya veintidós las Reservas de la Biosfera declaradas en España, con casi dos millones de hectáreas (cuadro 3), lo que sitúa al país en una posición privilegiada, si se considera que ningún otro de su entorno europeo ha logrado tantas veces esta distinción⁴. Sin embargo, la configuración del sistema de áreas distinguidas con esta categoría no ha obedecido a una planificación previa, ni a unos objetivos estables, ni a unos criterios de selección uniformes desde la década de 1970 hasta nuestros días; la red española, en definitiva, es el resultado de impulsos variables auspiciados por coyunturas políticas más o menos favorables en las comunidades autónomas, por el dinamismo y la composición del Comité Español del MAB en cada momento, etc. No es de extrañar, por tanto, que el ritmo de implantación de las Reservas de la Biosfera en España haya experimentado notables altibajos desde que, en 1977, la UNESCO

4. En Francia hay nueve Reservas; en Italia, seis; en Grecia, dos; en Alemania, trece; en el Reino Unido, seis; en Portugal, sólo una; etc.

Cuadro 3. La red española de Reservas de la Biosfera.

Nombre	Provincia	Declaración	Superficie total (ha)	Zona Núcleo (ha)	Zona Tampón (ha)	Zona de Transición (ha)
Muniellos	Asturias	2000	5.644	3.158 (56%)	2.300 (40,7%)	186 (3,3%)
Somiedo	Asturias	2000	29.121	10.600 (36,4%)	17.392 (59,7%)	1.129 (3,9%)
Redes	Asturias	2001	37.803	20.316 (53,7%)	15.232 (40,3%)	2.255 (6%)
Terras do Miño	Lugo	2002	363.669	35.505,1 (9,8%)	79.934,5 (22%)	248.229,3 (68,2%)
Urdaibai	Vizcaya	1984	21.992	2.485 (11,3%)	5.414 (24,6%)	14.093 (64,1%)
Ordesa-Viñamala	Huesca	1977	51.396	-	-	-
Bardenas Reales	Navarra	2000	39.273	1.917 (4,9%)	12.865 (32,7%)	24.491 (62,4%)
Montseny	Barcelona	1978	31.198	1.078 (3,4%)	17.372 (55,6%)	12.748 (41%)
Cuenca Alta del Manzanares	Madrid	1992	101.300	-	-	-
Mancha Húmeda	Ciudad Real	1980	25.000	1.928 (7,7%)	9.182 (36,7%)	13.890 (55,6%)
Menorca	Islas Baleares	1993	70.200	2.455 (3,5%)	27.787 (39,6%)	39.958 (57%)
Cazorla y Segura	Jaén	1983	190.000	-	-	-
Cabo Gata-Níjar	Almería	1997	46.697	-	-	-
Sierra Nevada	Almería/ Granada	1986	171.646	51.624 (30,1%)	120.022 (69,9%)	-
Sierra de las Nieves y entorno	Málaga	1995	93.930	4.122 (4,4%)	53.310 (56,7%)	36.498 (38,9%)
Grazalema	Cádiz	1977	51.695	3.308 (6,4%)	41.770 (80,8%)	6.617 (12,8%)
Doñana	Huelva/Sevilla	1980		77.260	50.720 (65,6%)	26.540 (34,4%) -
Marismas del Odiel	Huelva	1983	7.158	1.074 (15%)	6.084 (85%)	-
Dehesas de Sierra Morena	Huelva, Sevilla, Córdoba	2002	424.400	32.663 (7,7%)	327.149 (77,1%)	64.588 (15,2%)
Isla de Lanzarote	Las Palmas	1993	84.610	9.392 (11,1%)	30.798 (36,4%)	44.420 (52,5%)
Los Tilos (La Palma)	Tenerife	1983/ ampliación en 1997	13.931	511 (3,7%)	4.893 (35,1%)	8.527 (61,2%)
Isla del Hierro	Tenerife	2000	29.600	1.219 (17,9%)	15.909 (53,7%)	12.472 (42,1%)

Fuente: MAB Biosphere Reserves Directory, 2002. Elaboración propia.

respaldara las dos primeras: *Ordessa-Viñamala* (Huesca) y *Grazalema* (Cádiz): en los años ochenta se produjeron siete declaraciones, sólo cinco en los años noventa —un retroceso curiosamente coincidente con el período de mayor sensibilidad e ímpetu protector en la historia de España—, y, finalmente, todo apunta a que, con el nuevo siglo, estamos asistiendo a un nuevo resurgir de esta figura, o al menos esto parece indicar la reciente declaración de seis nuevas Reservas en sólo tres años (2000-2002: *El Hierro, Muniellos, Somiedo, Redes, Dehesas de Sierra Morena y Terras do Miño*), y la existencia de otras cuatro propuestas firmes en tramitación⁵. Es posible que la revisión profunda del programa y de los objetivos de las propias Reservas, así como la reformulación estatutaria llevadas a término en la Conferencia de Sevilla de 1995 estén en la base de este renovado interés.

Otro rasgo singular de la red española de Reservas de la Biosfera tiene que ver con su desequilibrada distribución territorial, puesto que únicamente en once comunidades autónomas existen espacios acogidos a esta figura —en la mayoría de ellas sólo existe una— y, además, en el panorama regional Andalucía se alza como protagonista indiscutible, pues, con sus ocho Reservas (*Grazalema, Cazorla-Segura, Cabo de Gata-Níjar, Sierra Nevada, Doñana, Sierra de las Nieves, Marismas del Odiel y Dehesas de Sierra Morena*), aglutina el 54 % del territorio español que goza de esta distinción. Resulta difícil de explicar que no se hayan impulsado más declaraciones en diversas comunidades autónomas que en los últimos quince años han auspiciado una franca expansión de sus redes de espacios naturales protegidos, apoyadas, además, en un discurso presidido por tesis en pos de un desarrollo sostenible —que las Reservas de la Biosfera fueron pioneras en asumir hace ya más de tres décadas—. Quizás este aparente desinterés radique en que las Reservas se han convertido, en algunos casos, en una *etiqueta de prestigio* más que en un instrumento de armonización ambiental y desarrollo sostenible, como queda de manifiesto, por ejemplo, en el deterioro de la *Mancha Húmeda* (Cabero, 2001). En este sentido, ha de admitirse que no han sido demasiadas las pruebas ofrecidas por el propio Programa MAB, y específicamente por su comité español, orientadas a demostrar los beneficios concretos de la aplicación de esta figura y en qué complementa al complejo sistema de espacios protegidos existente en España; por ejemplo, en este país la categoría protectora protagonista es el Parque Natural, con un diseño programático y unos objetivos coincidentes en gran medida con los encomendados originalmente a la Reserva de la Biosfera (ambas son figuras concebidas como instrumentos para la conservación y el fomento del desarrollo endógeno, y con una zonificación interna que lo posibilite). Por otra parte, se viene insistiendo en que «las poblaciones locales son la clave del éxito o del fracaso de cualquier reserva de la biosfera» (Bridgewater, 2000), pero ¿pode-

5. En el momento de redactar estas páginas, se estaba procediendo a la declaración de cuatro nuevas Reservas de la Biosfera en España: *Valles del Jubera, Leza, Cidacos y Alhama* (La Rioja), *Picos de Europa* (Asturias, Cantabria y Castilla y León), *Valle de Laciana* (Castilla y León) y *Monfragüe* (Extremadura).

mos afirmar, con sinceridad, que en el caso español las poblaciones del entorno de los espacios declarados Reservas de la Biosfera se encuentran compenetradas con esta figura y conocen su significado, su origen y su funcionamiento, sus objetivos, etc.?

Las directrices emanadas de la Conferencia de Sevilla nos llevan a prestar atención a otro asunto clave y contradictorio: las características de la *zonificación* establecida en las Reservas españolas. Existe un claro consenso en que un diseño adecuado de las tres zonas básicas estipuladas en la normativa es requisito imprescindible para que esta figura pueda desempeñar su misión con éxito, y en relación con ello se ha insistido en que deben ser campo de demostración de métodos de desarrollo sostenible a escala local, para lo cual han de extenderse sus *zonas de transición* a áreas suficientemente vastas, porque es en éstas donde debe practicarse y fomentarse la explotación sostenible de los recursos. Y aquí radica otra paradoja en el caso español, puesto que, como se desprende de las cifras que hemos incluido en el cuadro 3, las Reservas españolas han sido diseñadas con un enfoque eminentemente conservacionista: en conjunto sus zonas núcleo y zonas tampón abarcan el 66,4% de la extensión y sus zonas de transición sólo el 33,6 % restante; incluso hay cuatro Reservas que ni siquiera tienen establecida la correspondiente zonificación. De manera que con zonas de transición insuficientes o testimoniales ¿cómo pueden ser estos ámbitos algo más que una nueva etiqueta de conservación sin, además, apoyatura legal? y ¿cómo podemos ver en ellos —según se afirma reiteradamente— los mejores modelos territoriales de desarrollo sostenible a escala planetaria? La verdad es que no podemos explicarlo, y menos aún cuando observamos que en la mayoría de las reservas declaradas recientemente —*Muniellos, Somiedo, Redes y Dehesas de Sierra Morena*— se han fijado unas zonas de transición mínimas en relación con su extensión total, distanciándose de la estrategia de desarrollo respaldada en la Conferencia de Sevilla. Es cierto, no obstante, que el contrapunto a lo anterior lo ofrecen la red canaria y otros casos concretos como el de *Terras do Miño*, pero en una valoración de conjunto debe concluirse que la red española de Reservas de la Biosfera, siendo importante territorialmente, no cumple adecuadamente los postulados teóricos que hoy tiene establecidos el Programa MAB para esta figura. Nos parece, en definitiva, que en el caso español —como en el de otros muchos países— esta red protectora ha *crecido* sustancialmente, pero no se ha *desarrollado* de una forma adecuada para mantener su viabilidad y vitalidad futuras.

El primer paso hacia la configuración de una red comunitaria de espacios protegidos: la Directiva de Aves y las ZEPA

Situándonos ya en el ámbito de la Unión Europea, la política de protección de hábitats específicos cuenta con un precedente importante en la Directiva 79/409/CEE, «relativa a la conservación de las aves silvestres» (*Directiva Aves*). Ésta obliga a todos los estados miembros de la Unión Europea a clasificar como *zonas de especial protección para las aves* (ZEPA), los territorios más

adecuados para la conservación de numerosas especies relacionadas en su anexo I.

La designación de ZEPA es responsabilidad exclusiva de los estados, pero, en honor a la verdad, la aplicación de la Directiva ha dejado mucho que desear hasta la década de los noventa. De hecho, en el dictamen que elaboró el Comité Económico y Social de la Unión Europea durante la tramitación de la posterior Directiva de Hábitats, se destacó explícitamente que la primera no se había aplicado adecuadamente en la mayoría de los países. Aspas (1995) ha señalado que tal inoperatividad radica en la ausencia tanto de los criterios de base para la selección de las ZEPA, como de las obligaciones de los estados miembros una vez designadas aquéllas. En consecuencia, los conflictos entre la Comisión y los estados han sido frecuentes, por razones de interpretación y de selección de las ZEPA, y han desembocado en la interposición de numerosos recursos, con emisión de importantes sentencias por parte del Tribunal de Justicia de la Comunidad⁶. Sin embargo, en los últimos años, la Directiva Aves está siendo objeto de una mayor atención y de un profundo proceso de revisión y aplicación. El nuevo impulso ha venido a través de la *Directiva de Hábitats 92/43/CEE*, donde se estipula que las ZEPA pasarán automáticamente a integrarse en la futura Red Natura 2000, como complemento de sus Zonas de Especial Conservación, según explicaremos en el siguiente apartado. Es por lo anterior que la red española de ZEPA se encuentra en un momento especialmente activo: sólo en el bienio 2000-2001 se han incluido 124 nuevas designaciones con más de 2,5 millones de hectáreas, lo que ha supuesto un aumento territorial del 77% en ese período. Así, un balance provisional indica que la Red española cuenta ya con 303 áreas ZEPA, con una superficie total que sobrepasa los seis millones de hectáreas (cuadro 1), lo que convierte a España en el primer estado miembro por este concepto, seguido a mucha distancia por Finlandia, Suecia y Dinamarca. Cabe destacar, no obstante, que la presencia regional de este entramado protector es aún muy contrastada, como puede comprobarse en el cuadro estadístico de referencia, y en relación con ello es muy significativo que entre más de tres centenares de ZEPA —muchas de ellas de gran extensión— sólo dos tengan una delimitación interregional (Asturias-Castilla y León, Asturias-Galicia), lo que parece indicar que también en la selección de estos ámbitos, han primado los criterios puramente político-administrativos, sobre la racionalidad y la continuidad ecológica.

6. Por ejemplo, este órgano sentenció, en 1991, el incumplimiento de Italia por no haber declarado ninguna ZEPA en su territorio, y, en el caso de España, también existen sentencias de incumplimiento, como la emitida en 1993 porque las Marismas de Santoña no tenían la declaración de ZEPA y porque, además, no se habían adoptado las medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats de dicha zona.

La Red Natura 2000: luces y sombras en la configuración del sistema europeo de protección de hábitats naturales

El año 1988, la Comisión Europea propuso, en el contexto del IV Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente (1987-1992), la creación de una gran red comunitaria de zonas de especial conservación, a la que denominó Red Natura 2000. Esta iniciativa tuvo una excelente acogida y, cuatro años después, se aprobó una directiva dirigida a hacerla posible, convirtiéndose desde el mismo instante de su promulgación en el instrumento de referencia en la política comunitaria de conservación de la naturaleza (*Directiva 92/43/CE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres*). Cada estado miembro ha de elaborar una lista nacional de lugares, representativa en su territorio de los distintos tipos de «hábitats naturales» y de los «hábitats de especies» que figuran en los respectivos anexos; una vez que la Comisión apruebe tales propuestas, pasarán a ser Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), y, por último, los estados habrán de salvaguardarlos bajo la denominación de Zonas de Especial Conservación (ZEC). En consecuencia, la Red Natura 2000 quedará integrada, cuando concluya el proceso establecido, por el conjunto de Zonas Especiales de Conservación declaradas por los estados, más las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) reguladas por la Directiva 79/409/CEE (Directiva Aves), que ya hayan sido declaradas como tales o lo sean en un futuro (art. 3.1).

En principio, el planteamiento de fondo de la Directiva es ambicioso, novedoso y sumamente interesante por varias razones —aunque no está exento de dificultades como señalaremos después—, entre las cuales hay que destacar su extraordinaria aportación, a medio plazo, a la estrategia global de conservación de la biodiversidad, si es que el proyecto culmina con éxito. Además, frente a la disparidad de actuaciones y criterios aplicados por cada país hasta la fecha, ahora se parte de planteamientos homogéneos, estables y bien fundamentados para un extenso territorio; el criterio de *coherencia ecológica* preside la Directiva y, por ello, inmediatamente se desestimó que la red europea fuera la mera yuxtaposición de redes nacionales de espacios naturales protegidos, optándose por un procedimiento unitario de selección de lugares desde una perspectiva no nacional, sino europea. Reparemos también en que la preservación de la biodiversidad se pretende conseguir mediante la conservación de «sistemas» hábitats y no de elementos aislados de ellos, y en que, para lograrlo, se han establecido diversos mecanismos, obligatorios para los estados miembros, que posibilitan la creación de la Red Natura, su regulación, mantenimiento y financiación (Menor Toribio, 1999). Por otra parte, se insiste mucho en la noción de *red* y ésta presupone la existencia de conexiones entre unas zonas y otras, convirtiéndose tal aspiración en uno de los criterios básicos a la hora de seleccionar los lugares de interés. Finalmente, otra contribución esencial de la estrategia europea reside en que tres de los veinticuatro artículos de la Directiva se han dedicado a regular aspectos relacionados con la *evaluación y el seguimiento de las zonas especiales de conservación*. A nuestro juicio, se trata de una

novedad altamente positiva, porque uno de los puntos débiles de los sistemas estatales de áreas protegidas es precisamente la carencia de procedimientos de evaluación de la gestión que se desarrolla en ellas.

Sin embargo, también son evidentes las limitaciones y obstáculos que se ciernen sobre esta novedosa iniciativa protectora (Aspas, 1995; Milian, 2001; Mulero, 2002), y particularmente dos de carácter estructural que están poniendo en peligro su viabilidad y credibilidad; nos referimos al retraso en la propia selección y aprobación de los LIC que han de integrar la red y, por otra parte, al problema de los instrumentos financieros que han de garantizar su existencia. En primer lugar, todas las estipulaciones cronológicas establecidas en la Directiva Hábitats se han incumplido sistemáticamente, hasta el día de hoy ni siquiera es posible establecer una fecha aproximada para la configuración efectiva de la Red Natura, y no menos inquietud genera el coste de creación y mantenimiento de una red que alcanzará magnitudes extraordinarias —sólo en el caso de España abarcará, como mínimo, el 22% del territorio—. Contra lo que pudiera pensarse, el compromiso comunitario asumido en la Directiva es francamente insuficiente, puesto que se limita a contemplar una parca cofinanciación, que deja el grueso de los costes a las administraciones estatales o regionales que declaren las zonas de especial conservación, lo que implica un compromiso de tal magnitud que puede hacer naufragar la eficacia de la Red Natura, y de ahí el importante debate que ha originado esta cuestión (a fines de 2001 se constituyó el denominado *Grupo de Trabajo del art. 8º de la Directiva*, con la misión de redactar un informe sobre la financiación de la Red que fue concluido un año más tarde, con un diagnóstico bastante preocupante al respecto).

Y no se olvide que, en paralelo a esos dos grandes escollos de base, existen otros varios de distinta índole que habrán de ser solventados en breve para garantizar un desarrollo adecuado de la iniciativa europea; nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la escasa información transmitida a los propietarios de tierras y comunidades rurales en torno a la Directiva y sus repercusiones, a las incertidumbres que a priori plantea una red europea formada por lugares seleccionados conforme a unos criterios homogéneos pero cuya gestión dependerá de unos instrumentos presumiblemente distintos en cada país, a las dificultades que plantea la convivencia de la Red Natura con las distintas redes estatales de espacios naturales protegidos, etc.

Algunas consideraciones sobre la contribución española a la Red Natura

La trasposición de la Directiva 92/43/CEE al derecho interno español se produjo a través de dos reales decretos, el 1.997/1995 y el 1.193/1998, en un proceso que originó ya el primero de los retrasos en la aplicación de los preceptos de la norma comunitaria, pues ésta fijaba un plazo máximo de dos años para su incorporación a las legislaciones estatales. En conjunto, los trabajos de selección y evaluación de lugares por parte autonómica, estatal y, finalmente, comunitaria, han sido extraordinariamente complejos, como queda demos-

trado en las sustanciales variaciones experimentadas en menos de tres años: en mayo de 1998, se propusieron 647 LIC, con una extensión aproximada de 7,2 millones de hectáreas (14,2% del territorio español); en junio de 2000, la nueva propuesta recogía ya 809 LIC, y en noviembre de 2001, la última gran ampliación elevó a 1.206 el número de LIC seleccionados en España, que abarcaban ya más de 11,5 millones de hectáreas (22% del territorio). En parte, las dificultades han venido dadas por las múltiples deficiencias detectadas en los informes autonómicos, que han necesitado numerosas revisiones y mejoras, en tanto que las ampliaciones sucesivas se han debido a la voluntad de los responsables comunitarios de integrar en la Red Natura el mayor número de hábitats posible; a nuestro juicio, ésta es una aspiración loable desde una postura conservacionista, pero cuestionable porque la gestión de tan extensa superficie plantea enormes retos, quizá insalvables, a corto y medio plazo, y también porque se plantea una gran contradicción de partida: *¿cómo es posible que unos hábitats que se consideran amenazados puedan llegar a ocupar tan enormes extensiones?*

El proceso aún no ha concluido y, en consecuencia, resulta imposible efectuar un análisis detallado de sus repercusiones, pero al menos podemos destacar algunas apreciaciones elementales para interpretar la incidencia que la Red Natura tendrá en España. De partida, las estimaciones disponibles a fines de noviembre de 2001 contemplan, como decíamos, la protección de una enorme extensión equivalente al 22% del territorio español (el 95% corresponde a superficie terrestre y el 5% restante a superficie marina), bien es cierto que con notables contrastes regionales, tanto desde un punto de vista biogeográfico como administrativo. Si atendemos a la distribución según regiones biogeográficas, la *región mediterránea* es la gran protagonista de la aportación española, ya que en ella se localiza el 85,3% de la superficie propuesta como LIC en nuestro país, y además contiene lugares emplazados en catorce autonomías —todas salvo Asturias, Cantabria y Canarias— y en Ceuta.

Otra perspectiva ofrece la distribución autonómica de las propuestas (cuadro 1), con claras disparidades que guardan cierta relación con la dimensión de las redes regionales de espacios naturales protegidos. Esto resulta lógico teniendo presente que la gran mayoría de los espacios ya declarados, bajo cualquiera de las numerosas figuras protectoras vigentes, han sido propuestos como LIC, y, generalmente, respetando los límites y la denominación ya establecidos. En consecuencia, obsérvese que, una vez concluido el proceso, éste dará paso a *tres situaciones distintas*: espacios naturales protegidos que a la vez tienen la categoría de LIC; espacios naturales protegidos que no tienen tal categoría, y LIC que no gozan del estatuto de un espacio natural protegido según la legislación española.

Sin embargo, una nota distintiva respecto del actual mapa de espacios protegidos consiste en que muchas autonomías han emitido propuestas muy ambiciosas en relación con su extensión territorial, procurando salvaguardar, por la vía de *Natura 2000*, ámbitos hasta ahora desprovistos de medidas protectoras. Así, se dan situaciones como la de Aragón, que, con un 2,3% de superficie protegida, actualmente ha propuesto como LIC un 21,6% de su extensión;

Cantabria, que, con un 9,5%, propone un 38%; La Rioja, que, con un 4,7%, propone un 33%; Madrid, que, con un 13%, propone un 40%; etc. De forma que si la Red Natura llega a término, todas las autonomías tendrán protección efectiva sobre más del 10% de su territorio —hoy sólo tres la tienen— y diez de ellas superarán el 20% —únicamente Canarias sobrepasa este porcentaje en la actualidad.

De lo dicho, se deduce que estamos frente a una iniciativa completamente novedosa y positiva en sus planteamientos teóricos y de un alcance territorial que sólo puede calificarse como espectacular y, sin embargo, en la actualidad no se percibe entre los responsables de esta iniciativa (políticos, técnicos y científicos) el entusiasmo que cabría esperar. Con el paso de los años, se ha ido extendiendo entre los mismos un cierto escepticismo al respecto —que nosotros compartimos— ante la persistencia de los problemas de fondo antes señalados y de diversas cuestiones fundamentales que no han sido aún suficientemente definidas ni concretadas.

Conclusiones

En primer lugar, consideradas globalmente, las grandes iniciativas internacionales de protección de espacios naturales han supuesto una relevante aportación a la estrategia española de conservación de la naturaleza en las tres últimas décadas. La temprana introducción de algunas de ellas en nuestro país tuvo un efecto impulsor y ejemplificador en un momento —años setenta— de franca debilidad de la red española de espacios protegidos; de una parte, a ellas se debe la incorporación al discurso ambiental español de nuevas concepciones hoy completamente arraigadas —uso racional de humedales, desarrollo endógeno, protección de los hábitats en lugar de elementos aislados de los mismos, zonas periféricas de transición...— y, de otra parte, es indudable que su aplicación en España ha impulsado un mejor conocimiento científico de los espacios seleccionados, ha incrementado su prestigio internacional y les ha otorgado una «imagen de marca» que facilita la obtención de respaldo jurídico, medios técnicos, financiación, etc.

No obstante, en el momento actual, la situación es bien distinta a la de los años setenta, como resultado de un desarrollo autonómico que ha fortalecido y ampliado extraordinariamente unas redes regionales de espacios protegidos que conjuntamente alcanzan los 3,5 millones de hectáreas, bajo más de treinta figuras de protección diferentes. Los importantes cambios normativos y las nuevas políticas estatales y autonómicas han eclipsado, en gran medida, las aportaciones otrora originales de las figuras internacionales de protección y también han asumido muchos de los objetivos primigenios de éstas. En consecuencia, en un contexto de «hiper-protección» como el actual, es necesario someter a revisión los propósitos de los programas internacionales y, en cada caso, la conveniencia de su aplicación en España. Cabe preguntarse si está justificado el protagonismo absoluto de este país en numerosas iniciativas internacionales, hasta el punto de ser el primer estado europeo en número de Reservas de

la Biosfera, el que más aporta en términos de superficie (11,5 millones de hectáreas) a la Red Natura, el que desde su comienzo encabeza la nueva iniciativa Zepim, a gran distancia de los restantes países mediterráneos, etc. Un afán protector que, a nuestro juicio, no concuerda con los medios técnicos y financieros de las administraciones españolas, ni tampoco con su capacidad de planificación y gestión.

En otro orden de cosas, del análisis efectuado en las anteriores páginas puede concluirse que el entramado protector de índole internacional que hoy encontramos en España evidencia notables carencias, importantes contradicciones y, en ocasiones, una clara falta de rigor e interés por parte de las instituciones responsables. Se corre el riesgo, ya patente en algunos casos, de que la declaración de una Reserva de la Biosfera, un Humedal Ramsar o un Lugar de Interés Comunitario quede reducida a la concesión de una etiqueta de prestigio ambiental sin otra repercusión en la práctica. Y, sin embargo, el ímpetu protector se mantiene en nuestros días —al menos en el plano teórico— y las redes de carácter internacional continúan en expansión a pesar de sus limitaciones; hemos entrado en una dinámica imparable que aconseja acometer la resolución de las grandes cuestiones pendientes, si es que se desea lograr un grado mínimo de credibilidad y eficacia por parte de tales redes:

- 1.º Es preciso instaurar órganos de coordinación en espacios naturales donde confluyan diversas figuras de protección nacionales e internacionales —hoy algunos llegan a estar afectados por cinco figuras distintas: Parque, Reserva de la Biosfera, Humedal Ramsar, ZEPA y LIC—. En principio, este «blindaje» protector viene a ratificar con contundencia la importancia ecológica de determinados ámbitos, pero a la vez provoca riesgos evidentes derivados de la inexistencia en España de mecanismos coordinadores que encaucen y ordenen los distintos rangos que confluyen sobre nuestros espacios mejor valorados. Es necesario estudiar la existencia de posibles incompatibilidades entre las finalidades de una y otra figuras, racionalizar los medios materiales y humanos que cada iniciativa aporta, y, en definitiva, aglutinar los resultados dispersos de numerosos trabajos de investigación que abordan el estudio de estos ámbitos de una forma fragmentada e inconexa, unas veces en su calidad de Parque, otras como Humedal Ramsar o Reserva de la Biosfera..., pero en la mayoría de los casos sin una visión global del entramado protector que se cierne sobre muchos de ellos.
- 2.º En relación con lo anterior, la superposición de distintas figuras protectoras sobre un mismo ámbito obliga a evaluar cuidadosamente las repercusiones ambientales que tal situación puede conllevar. Pensemos, por ejemplo, que un espacio dotado con varias distinciones internacionales concita una expectación social evidente y atrae un flujo de visitantes que puede llegar a sobrepasar la capacidad de carga turístico-recreativa del área, lo que genera impactos no deseados. Hasta el momento, este tipo de consideraciones no han sido tenidas en cuenta.

- 3.º Es necesario establecer, para todas las figuras protectoras, mecanismos de control de la gestión y del cumplimiento de objetivos, en la línea de las que, con acierto, se han incorporado recientemente en el nuevo Estatuto de las Reservas de la Biosfera y, de un modo más preciso, en la Directiva Hábitat.
- 4.º Desde un punto de vista jurídico, es prioritario —tras el profundo proceso autonómico de renovación legislativa— clarificar el panorama vigente y garantizar la compatibilidad del corpus de normas internacionales, nacionales y autonómicas que hoy regulan a los espacios protegidos españoles.
- 5.º Otro déficit notable tiene que ver con la débil percepción que la sociedad tiene de las distintas iniciativas y figuras protectoras. En términos generales, la población —y especialmente los habitantes de las áreas protegidas— no distingue las diferencias entre, por ejemplo, un Parque Natural, una Reserva de la Biosfera y un LIC, y menos aún cuando las tres figuras coinciden en el mismo territorio. De manera que, si realmente es necesaria la confluencia de diversas figuras sobre un mismo ámbito, este proceso ha de ir acompañado por una labor de difusión social que explicita las causas y los beneficios de esta situación. En caso contrario, se estará fomentando la confusión e incomprensión por parte de las poblaciones locales, sin cuya colaboración la mayoría de los espacios protegidos no se desarrollarán adecuadamente.
- 6.º Finalmente, en razón de su extraordinaria incidencia territorial, se precisa un seguimiento detallado de la configuración definitiva de la Red Natura; una iniciativa que en España propone porcentajes de protección a nuestro juicio excesivos, a través de la próxima declaración de más de un millar de Zonas Especiales de Conservación (ZEC). Como ya se ha dicho, la nueva red comunitaria se encuentra lastrada desde el principio por importantes carencias presupuestarias y técnicas, así como por una notable falta de información acerca de sus repercusiones entre los propietarios de tierras y las entidades locales afectadas.

Bibliografía

- ALDAYTURRIAGA, I. (1995). «La Convención de Ramsar relativa a los humedales de importancia internacional». En LÓPEZ RAMÓN, F. (dir.). *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*. Zaragoza: Kronos, p. 43-56.
- ALFONSO, C. (2000). «Red Natura 2000. El entramado verde». *Revista de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente*, 487, p. 32-38.
- ASPAS ASPAS, J.M. (1995). «La conservación de la naturaleza en el derecho comunitario derivado. La Directiva de Hábitats». En LÓPEZ RAMÓN, F. (dir.). *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*. Zaragoza: Kronos, p. 57-84.
- BARAZA MARTÍNEZ, F. (2002). «La Red Natura 2000, ¿Una oportunidad para la gestión integrada del territorio?». *Boletín Europarc-España*, n.º 14, p. 23-25.
- CABERO DIÉGUEZ, V. (2001). «Espacios naturales protegidos y conservación del medio». En GIL, A.; GÓMEZ, J. (coord.). *Geografía de España*. Barcelona, Ariel, p. 207-221.
- COSTA MORATA, P. (coord.) (2003). *Anuario Fungesma del Medio Ambiente en España 2003*. Madrid: Fungesma-Mundiprensa, 318 p.

- DA CRUZ, H. (2003). «Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Meditarráneo». *Medio Ambiente*, n.º 43. Sevilla: Consejería de Medio Ambiente-Junta de Andalucía, p. 20-23.
- FERNÁNDEZ, A.; LÓPEZ, J.M. (2002). «Espacios naturales protegidos y Red Natura 2000 en Extremadura». *Boletín Europarc-España*, 13, p. 17-19.
- GRUPO DE TRABAJO DEL ART. 8º DE LA DIRECTIVA HÁBITATS (2002). *Informe final sobre la financiación de Natura 2000*. Bruselas: documento inédito, 42 f.
- MENOR TORIBIO, J. (1999). «La Directiva Hábitats 92/43/CE y La Red Natura 2000». *Cuadernos Geográficos*, n.º 29, p. 143-155.
- MILIAN, J. (2001). «Le projet Natura 2000 et la protection du patrimoine naturel». *Études rurales*, n.º 157-158, p. 173-194.
- MULERO MENDIGORRI, A. (2002). *La protección de espacios naturales en España. Antecedentes, contrastes territoriales, conflictos y perspectivas*. Madrid: Mundi-Prensa, 309 p.
- ORTIZ, A.; PINILLA, R.; MOREIRA, J.M. (2000). «Red Natura 2000. Lugares de Interés Comunitario en Andalucía. Criterios técnicos de selección». *Medio Ambiente*, n.º 34. Sevilla: Consejería de Medio Ambiente-Junta de Andalucía, p. 9-15.
- PALEOKRASSAS, I. (1993). «La política de la comunidad europea hacia los espacios naturales protegidos». *El Campo*, n.º 128, Madrid: BBV, p. 201-204.
- SUÁREZ JAPÓN, J.M. (2001). «Comité andaluz de reservas de la biosfera; algunas reflexiones iniciales». *Medio Ambiente*, n.º 37. Sevilla: Consejería de Medio Ambiente-Junta de Andalucía, p. 62-63.
- TROYA, A. (1989). «El Convenio de Ramsar». *Quercus*, n.º 36.
- TROYA, A.; SANZ, M. (1990). *Humedales españoles en la lista del Convenio Ramsar*. Madrid: ICONA, 337 p.
- UNESCO (2000). «Seville+5. International Meeting of Experts (Proceedings)». Pamplona, 23 al 27 de octubre de 2000. *MAB Report Series*, n.º 69, 186 p.
- VALENZUELA RUBIO, M. (1996). «Las reservas de la biosfera hacia el siglo XXI (Ideas para un debate)». *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, tomo CXXXII, p. 21-41.
- VV.AA. (2002). *Medio Ambiente en España, 2001*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.