

LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS COMO INSTRUMENTO PARA LA PROTECCIÓN Y EL USO SOSTENIBLE DEL LITORAL MEDITERRÁNEO. EL CASO ANDALUZ

Hermelindo Castro Nogueira

Director General de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA)
Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía
Avda. Manuel Siurot 50, 41071 – Sevilla (España)

Desde la desembocadura del río Guadiana, frontera con Portugal, hasta Cala Cerrada, en el límite provincial entre Almería y Murcia, Andalucía tiene 812 Km de costa repartida en dos vertientes: la mediterránea (518 Km) y la atlántica (294 Km).

En el modelado y configuración de estas costas intervienen un diverso conjunto de procesos que caracterizan la frontera entre continentes y océanos. Desde el punto de vista natural, el litoral alberga variados hábitats de especies de valor ecológico y comercial, con alta productividad y diversidad biológica. Para la tierra firme, el litoral cumple además una función defensiva ante riesgos naturales causados por los temporales. El dinamismo de los procesos sedimentarios y erosivos que modelan la franja costera y las características físico-naturales del litoral producen una gran variedad de unidades fisiográficas, entre las que destacan las marismas, las playas, los acantilados, los sistemas dunares y los mantos eólicos. Las desembocaduras de los ríos suelen presentar estuarios donde pueden presentarse marismas y lagunas litorales. Las fluctuaciones del nivel del mar en periodos geológicos recientes han producido una repetida modificación en las costas haciéndolas avanzar o retroceder sobre la superficie continental, transformando colinas en islas y sumergiendo llanuras litorales o abandonando playas y acantilados tierra adentro y descubriendo fondos marinos. Algunos paisajes emblemáticos de Andalucía como la Bahía de Cádiz, la Bahía de Algeciras, el Cabo de Gata o las marismas y dunas de Doñana, son el atractivo resultado de una larga historia de edificación y destrucción geológica, últimos episodios del interminable diálogo entre mares y tierras que modela nuestro litoral.

Sin embargo, la evolución del litoral andaluz hacia el paisaje actual no puede desvincularse de su relativo grado de antropización, intensificado a partir de los años 60 y coincidiendo con un aumento brusco en la presión de uso a partir de la expansión de un turismo de masas. Hasta el siglo XIX, los principales usos del litoral se concentraban en pequeños enclaves de pescadores y centros comerciales tradicionales, cuyos entornos próximos se utilizaban como pastizal de verano o para mantener pequeñas huertas a favor de la cercana superficie piezométrica de las zonas arenosas. En algunos puntos se mantuvieron secularmente las almadrabas, complejos pesqueros que aprovechaban la migración de los atunes cercana al litoral como la de Torre carboneras en Huelva o la de Barbate en Cádiz.

La explotación de salinas, intensificada desde el siglo XVIII supuso la transformación de marismas para este uso, hasta su abandono casi general en los años 70.

Torres almenaras, fortificaciones, baterías, astilleros e instalaciones militares han jalonado el litoral andaluz concentrándose en los accesos a buenos puertos naturales como Sanlúcar, Cádiz, Málaga, Almería y en torno al Estrecho de Gibraltar, que durante siglos ha concitado el interés estratégico de las potencias.

Fuera de los enclaves militares y comerciales, de forma puntual se llevaron a cabo transformaciones en las provincias de Granada, Málaga y Cádiz con la introducción a pequeña escala de cultivos tropicales y el asentamiento de industrias. A partir de la segunda mitad del siglo se intensificó el desarrollo del litoral con la aparición de enclaves industriales (Huelva capital, Algeciras). Con el despegue turístico de los años 60 se produce la ocupación del litoral por aglomeraciones urbanas que desde la Costa del Sol malagueña imponen un modelo especulativo de baja calidad que se generaliza a todo el litoral. Simultáneamente se implanta una nueva agricultura, más tecnificada, que explota recursos hídricos subterráneos y más tarde la acuicultura. En las últimas décadas se han explotado de forma masiva los recursos turísticos y de ocio, desarrollándose una gran infraestructura urbanística y de comunicaciones que en la mayoría de los casos ha supuesto un elevado costo para los ecosistemas litorales.

En contraposición a la baja densidad poblacional que existe actualmente en las zonas del interior, la zona litoral andaluza concentra un tercio de la población regional, con una densidad media de 267 hab/Km², llegándose en algunos tramos a densidades realmente importantes, como en el tramo comprendido entre Torremolinos y el Rincón de la Victoria con una concentración demográfica de 1.381 hab/Km², o entre el Puerto de Santa María y Chiclana de la Frontera (645 hab/Km²). Estas densidades se incrementan de manera extraordinaria durante los meses estivales, y en algunos casos, como por ejemplo en el municipio de Almonte, se pueden incrementar un 171%.

Todo este conjunto de factores ha generado un deterioro importante del paisaje litoral andaluz y de la calidad de las aguas, así como una alteración de la dinámica litoral y de la línea de costa.

El efecto de las actividades humanas sobre el medio litoral andaluz, y los resultados negativos observados consecuencia de las mismas ha determinado un cambio de concepción en la gestión, evolucionando el concepto de gestión litoral en Andalucía en las últimas décadas desde los planteamientos económicos y urbanísticos hacia la protección del medio y de los recursos naturales.

Tradicionalmente, la gestión del espacio litoral se ha identificado como sinónimo de ingeniería de costas, encaminada a conseguir la estabilidad del litoral mediante grandes obras de transformación física del medio. Las actuaciones de las distintas administraciones públicas en las últimas décadas, operando a distintas escalas territoriales y con objetivos a veces contradictorios, se han centrado en la explotación integral del medio litoral mediante la ubicación de industrias, la creación de puertos comerciales, pesqueros y deportivos y la explotación de los recursos naturales y de ocio.

En este sentido, surge una nueva filosofía de intervención, caracterizada por ser mayor concedora de los procesos, menos agresiva y enfocada hacia una gestión integral de la zona litoral dirigida fundamentalmente hacia un desarrollo ecológicamente duradero.

Como respuesta a la gran presión y diversidad de usos desarrollados sobre la franja litoral y a la falta de una legislación adecuada, en 1988 se aprobó una nueva Ley de Costas referida básicamente a la gestión y conservación del patrimonio natural del Dominio Público Marítimo-Terrestre que, junto con la Ley del Suelo (1956), constituye la base de la gestión actual del litoral. Los objetivos prioritarios de esta Ley se centran en la defensa del equilibrio de la línea de costa, la protección y conservación de los valores naturales y culturales, el aprovechamiento racional de los recursos y la garantía del uso y disfrute público del litoral.

En 1991, con el Estatuto de Autonomía de Andalucía, la Comunidad Autónoma adquirió las competencias en ordenación y planeamiento de la franja costera. Sin embargo, la propiedad de la zona litoral sigue siendo estatal (Sentencia 149/1991 del Tribunal Constitucional) y la Ley de Costas (1988) constituye el principal instrumento legal. A partir de los años 80 se desarrollan las principales medidas legales enfocadas a compatibilizar el

desarrollo costero y la protección del litoral andaluz: Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Clasificación de Espacios Protegido de las distintas provincias andaluzas, Ley de Espacios Naturales Protegidos (1989), Directrices Regionales del Litoral (1990) y Ley de protección Ambiental de Andalucía (1994). Las líneas de actuación se dirigen a la conservación de los ecosistemas, restringiendo aquellas actividades que alteren la dinámica natural y las características geomorfológicas y ecológicas de los mismos, mediante la calificación de protección especial de estos ecosistemas en el planeamiento urbanístico y en la evaluación del impacto ambiental de determinadas actividades (por ejemplo, extracción de áridos).

En este sentido, actualmente existe un elevado número de sistemas litorales incluidos en la Red de Espacios Protegidos de Andalucía, entre los que se incluyen 1 Parque Nacional, 4 Parques Naturales, 12 Parajes Naturales, 5 Reservas Naturales, 2 Parques Periurbanos y 7 Monumentos Naturales.

En estos espacios litorales de la RENPA, que constituyen la más importante reserva ecológica de nuestro litoral, en su margen terrestre, se agrupan una gran diversidad de ecosistemas litorales, bosques, matorrales, marismas, lagunas litorales, campos dunares, acantilados y arenales costeros, donde habitan o campean especies de vertebrados e invertebrados considerados como uno de los mayores tesoros zoológicos de Andalucía.

El valor de estos espacios protegidos reside además en su importancia como herramienta en la articulación territorial y por constituir entornos ideales para la generación de nuevas fuentes de empleo. Esta nueva visión de los espacios protegidos contrasta con el marco conceptual sobre el que se basaba la gestión de espacios protegidos a lo largo de la mayor parte del siglo XX, en el que predominaba el punto de vista conservacionista y cualquier tipo de actividad humana se consideraba un impacto negativo sobre los ecosistemas. Este reconocimiento de la importancia de los espacios protegidos como herramienta dinamizadora del desarrollo económico de las poblaciones locales, y como componentes críticos de una estrategia general de conservación se enmarca por un lado en la Conferencia de Río'92, donde se puso de manifiesto la necesidad de fomentar modelos de gestión en los espacios naturales protegidos en los que las poblaciones locales fueran protagonistas del espacio y principales beneficiarias de los bienes y servicios del mismo, y por otro lado, en el IV Congreso Mundial de Parques, celebrado en el mismo año, donde se propusieron nuevos modelos de gestión en los que los espacios protegidos no se consideraban islas, sino redes de espacios naturales interconectados en los que afrontar de forma conjunta la conservación de la naturaleza y la explotación sostenible de los recursos.

En el marco de la RENPA, el concepto de espacio protegido ha evolucionado hacia una aproximación sistémica, en la que estos espacios naturales forman parte de un sistema ecológico y económico. En esta red ecológica que configura cada espacio protegido, los objetivos de conservación se plantean a nivel de ecosistemas, en relación a la diversidad biológica y a nivel antrópico, en relación a la diversidad cultural y al mantenimiento de los sistemas de uso tradicional. Bajo esta nueva perspectiva, la gestión de los espacios protegidos en Andalucía se basa actualmente en el fomento de aquellas actuaciones socioeconómicas de bajo impacto que ponen en valor y conservan los recursos naturales, y la RENPA se ha ido consolidando no sólo como una red de espacios donde conservar los recursos naturales de Andalucía sino también como una plataforma desde donde impulsar el desarrollo sostenible de las poblaciones vinculadas a la misma. Este nuevo concepto de conservación incorpora factores naturales, sociales, culturales, políticos, económicos y tecnológicos, lo que impone la necesidad de adoptar modificaciones importantes en los modelos de manejo de los espacios protegidos. En este sentido, una de las herramientas clave para una correcta gestión de estos espacios, donde se incluyen asentamientos humanos, son los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS). El objetivo final de estos Planes es la mejora del nivel y calidad de vida de las

poblaciones ubicadas en el ámbito de influencia de los parques naturales. Este objetivo se consigue mediante el fomento de actuaciones en las que la conservación se vea favorecida por la planificación y gestión compartida entre las administraciones competentes y las poblaciones locales, y estas últimas aprovechen las oportunidades del espacio natural como activo estratégico para el desarrollo. Estos planes suponen un esfuerzo importante de coordinación interinstitucional entre las diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía, las distintas administraciones territoriales y los factores locales. En la elaboración de estos planes es fundamental considerar las iniciativas locales preexistentes y las exigencias y oportunidades que plantea la sostenibilidad ambiental para el desarrollo económico local. En este sentido los Planes de Desarrollo Sostenible son planes participativos, cuyo éxito dependerá del nivel de implicación de las poblaciones locales en las diferentes iniciativas de desarrollo formuladas en los mismos. Actualmente en Andalucía existen dos parques naturales donde se están aplicando estas herramientas de planificación y gestión, los Alcornocales y Sierra Mágina y entre los ocho que están en trámite de elaboración se incluyen los parques naturales litorales de Cabo de Gata-Níjar y de la Breña y Marismas del Barbate.

Por otro lado, en esta misma línea de fomento del desarrollo sostenible, y teniendo en consideración que las áreas protegidas de Andalucía han sufrido una importante despoblación en las últimas décadas, desde la RENPA se han acometido diversas iniciativas con el fin de fijar la población vinculada a estos espacios naturales. En este sentido, la Consejería de Medio Ambiente, dentro del marco comunitario de apoyo, ha puesto en marcha en los últimos años diversos proyectos socioeconómicos en espacios protegidos. Entre ellos destaca ADAPT (Adaptación de empresas al desarrollo sostenible en los Parques Naturales de Andalucía), Parques Mediterráneos del Siglo XXI (I.C.NOW) o el proyecto Teletrabajo en Parques Naturales, a partir de los cuales se han obtenido importantes logros sobre la dinámica poblacional, al mejorar el mercado de trabajo en los espacios protegidos.

Sin embargo, una de las iniciativas de mayor relevancia en el ámbito de los espacios protegidos costeros, que continua en esta línea de garantizar el relevo generacional en los espacios naturales es el proyecto Suratlántico, *Dinamización laboral en Espacios Naturales Protegidos del litoral andaluz*, enmarcado en la Estrategia Europea por el Empleo, dentro de la Iniciativa EQUAL. Con este proyecto, recientemente iniciado y en el ámbito de actuación de un conjunto de municipios integrados en espacios litorales protegidos de Andalucía, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, como socio de la Asociación de Desarrollo de dicho proyecto, pretende mejorar la capacidad de inserción profesional de aquellos colectivos con especial dificultad de acceso al mercado laboral, incidiendo especialmente en los sectores de actividad ligados a los recursos endógenos con mayor potencialidad y bajo criterios de desarrollo sostenible.

Este proyecto surge como respuesta a la situación socioeconómica que caracteriza a los municipios del litoral andaluz. En general, en el ámbito litoral de Andalucía existen altos índices de paro y una baja renta *per cápita* por distintas causas de tipo estructural. En unos casos la actividad pesquera se ha ido reduciendo enormemente por la falta de caladeros disponibles, en otros, la reconversión naval ha provocado un incremento de paro que no ha podido ser absorbido por otros sectores, y por otra parte la declaración de amplias zonas de litoral como espacios protegidos, ha puesto freno a un modelo turístico insostenible e incompatible con los valores naturales de estos espacios, por lo que las expectativas de generación de empleo en este sentido se han visto interrumpidas. Asimismo, la fuerte dependencia de actividades agrícolas de determinadas poblaciones, unida a la temporalidad de este sector, origina problemas de paro en determinadas épocas, así como un incremento en las actividades de economía sumergida. Por otro lado, en estos territorios, donde los sectores de actividad predominantes son la pesca y la agricultura, existe un alto porcentaje de

analfabetismo derivado del escaso valor que se le otorga a la formación y al abandono de los estudios para incorporarse al mercado laboral. Esta situación condiciona que ante la imposibilidad de encontrar trabajo en otros sectores, que requieren una formación reglada, se produzca un estancamiento laboral en determinadas ocupaciones, que en el caso de los sectores mencionados están marcadas por la estacionalidad, y en muchos casos, por la precariedad laboral, la dependencia de subsidios y son generadoras de economía sumergida.

En este contexto, los espacios protegidos pueden actuar como entornos generadores de nuevos yacimientos de empleo, fundamentalmente asociados a los recursos endógenos, al uso público y al turismo sostenible. El proyecto Suratlántico, *Dinamización laboral en Espacios Naturales Protegidos del litoral andaluz*, comenzado a principios de este año contribuirá a ello, a través de un programa de intervención que facilitará la dinamización socio-laboral de los colectivos con dificultades de inserción o reinserción en el mercado laboral siguiendo criterios de desarrollo sostenible. Entre los objetivos de este proyecto se incluyen los siguientes:

- Cambio de actitudes frente a la incorporación al mercado laboral.
- Creación de un servicio de orientación y acompañamiento al empleo.
- Adaptación de la formación a la oferta/demanda laboral de la zona.
- Favorecer el acceso a la formación en los sectores de actividad ligados a los recursos endógenos.
- Promover el mercado de trabajo ligado al aprovechamiento de recursos endógenos.
- Potenciar la aparición de perfiles emprendedores
- Promoción de intercambio de experiencias entre los emprendedores, usando las nuevas tecnologías de comunicación.
- Equiparación, a nivel de género, de las oportunidades laborales.

Aun cuando este proyecto se concentra en el litoral atlántico andaluz, las poblaciones locales vinculadas a los espacios protegidos del litoral de Andalucía presentan una serie de patrones socioeconómicos comunes, que les confieren singularidad y cierta homogeneidad desde el punto de vista del desarrollo de un sistema de planificación que compatibilice el uso de los recursos y la gestión y conservación de los mismos. En este sentido, la aproximación y los resultados obtenidos en esta iniciativa de dinamización laboral en los espacios suratlánticos de la RENPA, podrá extrapolarse al conjunto de espacios protegidos del litoral andaluz.