

LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LOS PARQUES NATURALES DE ANDALUCÍA. EL EJEMPLO DEL PARQUE NATURAL DE LAS SIERRAS DE CAZORLA, SEGURA Y LAS VILLAS¹

E. ARAQUE JIMÉNEZ; J. D. SÁNCHEZ MARTÍNEZ
Área de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Jaén

1. Introducción.

Durante el último quinquenio, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía ha puesto en marcha un programa que pretende culminar con la elaboración de Planes de Desarrollo Sostenible (en adelante PDS) correspondientes a cada uno de los Parques Naturales que forman parte de la red de espacios protegidos de la región. Se pretende con ello completar la arquitectura normativa que regula la gestión de tan importantes piezas en el actual puzzle territorial andaluz. Este proceso puede considerarse un paso más de la importante apuesta que se viene realizando en materia de política ambiental desde que, a mediados de los años ochenta, fueron transferidas las respectivas competencias por el gobierno central. Una buena prueba de que esta aseveración no es gratuita es el elevado porcentaje que representa la superficie protegida, que se acerca al 20% del total regional. Con este paso se trataría, por lo tanto, de abundar ahora en los aspectos relativos a la gestión, una vez que la aprobación de nuevos espacios protegidos no resulta ya un aspecto tan prioritario y la mayoría de los existentes cuentan con los documentos básicos para su funcionamiento.

Nuestra pretensión en este artículo es exponer, en una primera parte, las fases de elaboración, trama de objetivos y peculiaridades metodológicas más relevantes que se han seguido en el proceso de elaboración de los PDS. Seguidamente queremos mostrar de forma específica las fases y principales resultados alcanzados en el trabajo consagrado al PDS del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas; uno de los primeros espacios de esta categoría en ser declarados por la Administración andaluza, allá por 1986, lo que supuso un notable adelanto con respecto a la gran mayoría de los restantes Parques Naturales, pues el momento de mayor efervescencia en la declaración de los mismos corresponde a 1989, momento en que se aprueba una ley específica de inventariación de espacios naturales protegidos en la región. Esta precocidad fue avalada por la riqueza y diversidad ambiental que atesora, pero también apoyada en numerosos antecedentes administrativos, muy especialmente en su consideración de Reserva de la Biosfera por la UNESCO (1983). Después de haber transcurrido ya más de una década y media de existencia del Parque, es obvio que se ha producido una notable acumulación de experiencias en términos de conservación y desarrollo, todo ello en un contexto temporal que se ha caracterizado por la definitiva superación de la actividad agraria tradicional y el vuelco hacia las funciones de protección y uso público.

A pesar de lo anterior, y como buen representante de espacio mediterráneo de montaña, mantiene un legado de modos de vida y utilización de los recursos muy interesantes desde un punto de vista cultural. Es así que podemos hablar de la coexistencia de elementos propios de diferentes modelos territoriales, cada uno con sus correspondientes correlatos paisajísticos. Además, y a pesar del importante vacío demográfico que ha sufrido durante las últimas décadas, persiste aún una importante población que habita tanto en el interior del propio espacio protegido como en su inmediata área de influencia socioeconómica. Téngase en cuenta, por otra parte, que el número de municipios que le aporta término es muy considerable (23) y que estos pertenecen a tres comarcas diferentes. No menos decisiva es la muy considerable significación que alcanzan los patrimonios públicos, pues aquí encontramos la masa forestal más extensa y continua de este tipo en todo el Estado español, y asociada a ella una interesantísima historia de usos y aprovechamientos (Araque Jiménez y Sánchez Martínez, 2000).

Una última consideración previa. La aprobación del PDS del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas hay que entenderla sólo como el ejemplo más reciente de una actividad ya habitual. En efecto, este nuevo documento no hace sino incrementar la larga relación de estudios, informes y planes (muchos de ellos llevados a la práctica) que sobre este territorio se han realizado de manera casi ininterrumpida durante los dos últimos siglos. Es por eso que hemos calificado a este

¹ Este trabajo se publicó en la Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León. Nº 9. 2004. Págs. 175-200

conjunto geográfico como un verdadero laboratorio de ensayos y experiencias territoriales (Araque Jiménez, 2003). Eso sí, por diferentes razones puede considerarse como novedoso y, hasta cierto punto, bastante esperanzador para las poblaciones que van a ser beneficiadas si se consigue el cumplimiento pleno de sus objetivos.

2. Planteamientos generales en la planificación del desarrollo sostenible de los Parques Naturales andaluces.

2.1. La red de espacios protegidos y el destacado papel de los Parques Naturales.

Como antes apuntamos, Andalucía cuenta en estos momentos con una variadísima y muy amplia red de espacios naturales protegidos, que responden a las iniciativas no sólo de la propia Comunidad Autónoma, sino también al desarrollo de legislaciones de carácter estatal (Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada); europeo (como es el caso de las 22 Zonas de Especial Protección para las Aves), o mundial (caso de las Reservas de la Biosfera, de las que en la actualidad hay declaradas 7, o de los humedales incluidos en el listado Ramsar, de los que se cuentan 8.) Ahora bien, la mayoría de las figuras que componen esta elevada nómina lo han sido gracias al impulso de las autoridades regionales, tremendamente activas en esta parcela de la política de protección ambiental. El hito clave de este proceso coincide con la publicación de la Ley 2/89, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, donde prácticamente quedó fijada la proporción de territorio sujeto a protección que todavía se mantiene, suponiendo casi la quinta parte de la superficie total de la región. Eso sí, tanto antes como después de esta fecha clave ha habido actividad. Así, la declaración pionera de Parques Naturales como el de la Sierra de Grazalema o el de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, al que antes nos hemos referido, datan de 1984 y 1986 respectivamente. Por su parte, Parques Naturales como los del Estrecho o el de las Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama son mucho más recientes. Igual se puede decir con respecto a la mayoría de Parques periurbanos o Monumentos naturales, cuyo número ha crecido de forma significativa desde 1989 hasta hoy y, a no dudarlo, seguirán incrementándose en el futuro.

Este conjunto de declaraciones han llevado a Andalucía a convertirse en la región española que más volumen de superficie protegida aporta al Estado español, con un 40 % del total (Europarc, 2002). Es más, cuando a la red actual se una la propuesta de Lugares de Interés Comunitario de la Red Natura 2000, casi una tercera parte de Andalucía estará sometida a los principios derivados de alguna figura de conservación de la naturaleza. Que a Andalucía se le asigna una función ambiental en el seno de la Unión Europea parece, por tanto, fuera de toda duda.

Dentro del entramado de figuras normativas empleadas para la finalidad que estamos comentando destacan de manera muy especial los Parques Naturales. Y sobresalen no sólo por su elevado número, que en estos momentos es de 24; si no también por la considerable extensión que suman en conjunto, pues equivale al 88% de todo lo protegido (Cuadro 1). Estos espacios se distribuyen fundamentalmente por las diferentes alineaciones orográficas que recorren la muy montañosa región andaluza, aunque también se cuentan algunos ejemplos situados en los litorales atlántico y mediterráneo).

Denominación y año de declaración	Provincia y número de municipios que le aportan término	Superficie (has.)
Cabo de Gata-Níjar (1987)	Almería (3)	45.563
Sierra María-Los Vélez (1987)	Almería (4)	28.826
Bahía de Cádiz (1989)	Cádiz (5)	10.000
De la Breña y Marismas de Barbate (1989)	Cádiz (2)	3.797
Del Estrecho (2003)	Cádiz (2)	18.931
Los Alcornocales (1989)	Cádiz/Málaga (14)	170.025

Sierra de Grazalema (1984)	Cádiz/Málaga (2)	51.695
Sierras de Cardeña y Montoso (1989)	Córdoba (2)	41.212
Sierra de Hornachuelos (1989)	Córdoba (5)	67.202
Sierra Subbética (1988)	Córdoba (8)	31.568
Sierra de Baza (1989)	Granada (5)	52.337
Sierra de Castril (1989)	Granada (1)	12.265
Sierra de Huétor (1989)	Granada (7)	12.428
Sierra Nevada (1989)	Granada (57)	85.777
Sierra de Aracena y Picos de Aroche (1989)	Huelva (28)	184.000
Doñana (1989)	Huelva/Sevilla/Cádiz (10)	53.709
Despeñaperros (1989)	Jaén (1)	6.000
Sierra Mágina (1989)	Jaén (9)	19.900
Sierra de Andújar (1989)	Jaén (4)	60.800
Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (1986)	Jaén (23)	214.300
Montes de Málaga (1989)	Málaga (2)	4.762
Sierra de las Nieves (1989)	Málaga (7)	16.654
Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama (1999)	Málaga/Granada (12)	40.663
Sierra Norte de Sevilla (1989)	Sevilla (10)	164.840
TOTAL		1.397.254
Fuente: Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía.		

Al margen de la enorme disparidad que puede encontrarse en términos de extensión, aspecto que también se repite si se atiende al número de municipios que en cada caso están implicados o a la población que habita en las respectivas áreas de influencia socioeconómica; podemos encontrar un denominador común en todos los parques naturales. Por lo general, son espacios en los que se conjugan elevados valores ambientales y bajos niveles de desarrollo, tanto en términos de renta como en oportunidades de empleo o en disponibilidad de infraestructuras, bienes y servicios para su disfrute por parte de la población (Mulero Mendigorri, 2001). Se trata, por ello, de territorios que han evolucionado al margen o supeditados a las áreas más dinámicas desde el punto de vista económico y demográfico, en un contexto general en el que sólo parecía posible el mantenimiento de los valores ambientales en medio de esas situaciones de atraso. La conservación de hábitats y especies son, pues, tan característicos de estos territorios como, por las mismas razones, la despoblación, el envejecimiento, el alejamiento de vías de comunicación de primero orden o la crisis de los modos productivos tradicionales, basados en aprovechamientos agrarios complementarios y de escala productiva y comercial reducida.

La elección de esta figura normativa, hay que entenderla dentro de una opción bastante ambiciosa. Y es que el establecimiento del especial régimen jurídico que implica la declaración de un parque natural tiene por finalidad la consecución la compatibilización de la conservación de la naturaleza, el desarrollo de las poblaciones locales y la satisfacción de demandas de uso público. El decreto de declaración del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas lo expresa claramente en su articulado, al afirmar que tenía como finalidad "atender a la conservación de sus ecosistemas naturales y valores paisajísticos, compatibles con el desarrollo social y económico de la comarca, a la vez que promover el acercamiento del hombre a la naturaleza, en razón de su interés educativo, cultural, recreativo, turístico y socioeconómico" (Junta de Andalucía, 1986). Las alusiones al desarrollo sostenible, entendido este como una ecuación perfecta que integre participación social, equidad económica y uso responsable de los recursos naturales con criterios de solidaridad intrageneracional e intergeneracional aparece perfectamente consignada en la legislación. Y trata de conseguirse a través de una arquitectura normativa compleja y jerarquizada que se desprende de los

mandatos establecidos tanto en la ley andaluza anteriormente referida como en la de alcance nacional y carácter básico que se dedica a estos aspectos, es decir, la Ley 4/89, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres.

Esta última establece la obligación de redactar el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) con carácter previo a la propia declaración². De la misma forma, se plantea la necesidad de desarrollar la estrategia de ordenación y gestión del PORN, en temas tales como las normas de utilización, gestión y administración del espacio protegido, lo que toma forma en el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG). Por su parte, la ley andaluza completa esta labor de planificación al disponer que deben elaborarse para cada espacio protegido un Plan de Desarrollo Integral (PDI) y un Programa de Fomento (PF). Mediante el primero se trataría de señalar las estrategias de desarrollo más adecuadas en relación con las características ambientales, económicas y territoriales a fin de asegurar efectivamente la compatibilidad entre las actuaciones de conservación y desarrollo. La concreción de las líneas de actuación para promocionar determinados sectores o actividades productivas y reforzar el tejido empresarial local sería el objeto del segundo de los planes citados.

Atendiendo a estas disposiciones, la Consejería de Medio Ambiente ha ido confeccionando a lo largo de la década de los noventa la mayoría de los PORN y PRUG de los Parques Naturales andaluces. Es más, algunos de ellos, luego de haberse cumplido el plazo de vigencia de las primeras redacciones, cuentan ya con una segunda versión de tales documentos. En el caso que más nos va a ocupar, el del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, por ejemplo, tal circunstancia se produjo en las postrimerías del año 1999. Incluso, el PRUG de este Parque, que expiró el pasado 12 de enero, ha sido prorrogado por seis meses mientras se elabora la tercera entrega, tal y como acordó su Junta Rectora en diciembre de 2003.

Aunque con un cierto retraso, esta parte dispositiva se ha cumplido a lo largo de todos estos años. No puede decirse lo mismo, sin embargo, de los documentos más directamente vinculados con el objetivo del desarrollo socioeconómico presente en la legislación andaluza. Y ello a pesar de que el mandato legal era claro a este respecto y congruente con la idea de que la simple declaración de espacios protegidos imponía limitaciones que debían ser compensadas o contrarrestadas a través de la dinamización de las estructuras sociales y económicas de las áreas de influencia respectivas. Esta idea de pagar por la generación de servicios ambientales, considerados habitualmente como externalidades del sistema económico, puede entenderse como la manera más habitual de lo que algunos autores denominan como una primera generación de desarrollo sostenible. La palabra clave de esta fase y la filosofía que la genera es la de subvención o discriminación positiva del área protegida, que se beneficiaría de los efectos de instrumentos tan clásicos como son las ayudas a fondo perdido o la concesión de préstamos a bajo interés. Una vía que, lejos de haberse superado, está aún bastante extendida, lo que puede comprobarse echando un vistazo a la normativa que numerosas Comunidades Autónomas españolas tienen en vigor en estos momentos (Europarc, 2003).

2.2. Prolegómenos del proceso.

Utilizando de nuevo el ejemplo del mayor espacio protegido peninsular, el del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, y de acuerdo con estudios previos, el Instituto de Fomento de Andalucía aprobó en 1989 el "Programa de Fomento del Parque", que centró la labor de promoción en cuatro sectores económicos prioritarios para concederles apoyo técnico y financiero (sin que ello supusiera renunciar a otro tipo de actividades de interés manifiesto): mejora de la extracción y comercialización de aceite de oliva de calidad, aprovechamiento de los recursos madereros, impulso a la ganadería extensiva de ovino y potenciación del turismo (IFA, 1989). Durante años, sobre todo antes de la generalización de los programas de desarrollo rural, vía Iniciativa Comunitaria LEADER o a través del Programa PRODER-Andalucía, abundantes recursos, proyectos y puestos de empleo fueron canalizados bajo este tipo de iniciativas (Araque Jiménez y Sánchez Martínez, 2000).

² No obstante, en Andalucía se procedió justo al contrario y por razones que pueden ser defendibles, pues se trataba sobre todo de no retardar más una acción que a todas luces parecía insoslayable. Eso sí, la inversión del proceso natural también fue origen en su momento de percepciones muy negativas por parte de las poblaciones locales, que a menudo reaccionaron con indiferencia cuando no con recelo o franca oposición.

Además de estas acciones, extendidas a la totalidad de los Parques andaluces, podemos citar otra experiencia, ahora de carácter singular, en el haber de las medidas de desarrollo sostenible específicamente pensadas para espacios protegidos. Nos referimos a Doñana, cuya zona periférica goza de la condición de Parque Natural. Siendo una de las reservas ecológicas más afamadas de todo el continente europeo, en el entorno del mismo confluyen históricamente intereses económicos muy fuertes y contradictorios con la propia conservación (Ojeda Rivera, 1993). Las rápidas transformaciones territoriales que ha conocido, uno de cuyos últimos exponentes ha sido la generalización de plantaciones intensivas de cítricos, cultivos industriales y de primor; o los fuertes deseos del empresariado local por construir complejos turísticos de gran escala derivaron a finales de los años ochenta en un arquetípico enfrentamiento entre conservación y desarrollo económico. La negativa de la administración a ciertos proyectos muy impactantes desde el punto de vista ecológico-paisajístico se tradujeron en una fuerte contestación social y a la generalización de una opinión que expresaba el convencimiento de que el Parque Nacional era bueno para las especies de fauna y flora, pero una carga para quienes vivían en su interior o en su periferia más inmediata.

En ese contexto, la Junta de Andalucía trató de dar un vuelco a la situación y mostrar de forma empírica que desarrollo y medio ambiente no sólo son compatibles sino inseparables. Con tal motivo encargó a una comisión internacional de expertos la confección de un "Dictamen sobre estrategias para el desarrollo sostenible de Doñana y su entorno" (Castells, 1992). A partir de las conclusiones de este trabajo se elaboró un plan que recogía una serie de programas y medidas que se consideraban oportunas para el fin propuesto. Los grandes ejes de este plan se centraban en aspectos tales como la gestión integral del agua, la reordenación de los usos agrarios del suelo, actuaciones de restauración ecológica, promoción de nuevas formas de turismo, mejora de equipamientos e infraestructuras, fomento del desarrollo endógeno, apuesta por la formación de la población local y otra serie de medidas complementarias. En la práctica, la elaboración del plan se caracterizó por una escasa participación de los habitantes de la zona, una fortísima inversión pública (más de 60.000 millones de las antiguas pesetas, en su mayoría procedentes de instrumentos financieros comunitarios), y un protagonismo muy fuerte de las nuevas infraestructuras. Una evaluación independiente de lo realizado concluía que los resultados eran moderadamente eficaces y eficientes (Belis Marcos, 2002). Mucho más crítico con el proceso ha sido el análisis realizado por el profesor Ojeda Rivera, y tanto por la primacía de las viejas fórmulas de compensación paternalista como por relegar el aspecto fundamental a su juicio, que no era sino un profundo cambio de mentalidades antes que una colección muy grande de obras públicas (Ojeda Rivera, 2000). Que esto no se ha producido se puede ilustrar con un sencillo ejemplo: hace tan sólo unos días que el Patronato del Parque, y con el acuerdo tanto del Ministerio de Medio Ambiente como de la Junta de Andalucía, se ha propuesto la ampliación de Doñana y rápidamente han protestado de forma airada los empresarios de la zona, que creen que estos terrenos podían dedicarse a actividades productivas y no de conservación. Ante tal tesitura cabe preguntarse si esto es razonable después del fortísimo desembolso de dinero público que se ha realizado.

2.3. Generalización del proceso. Metodología y objetivos.

Al margen de los casos citados, es en 1998 cuando se decide poner en marcha el proceso de elaboración de los PDS de la totalidad de los Parques andaluces. Para mejor operativizar este trabajo se tomó la decisión de ensayar la metodología a seguir en dos Parques de extensión y características geográficas muy diferentes: Sierra Mágina y Los Alcornocales. El acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía autorizando esos trabajos, manifestaba su intención de priorizar la participación en la elaboración de los PDS de todas aquellas personas y colectivos sociales que venían desarrollando su labor profesional o científica en el ámbito de los Parques. Esa participación se consideraba como un elemento clave en el proceso de planificación estratégica. Además, aprovechó la oportunidad para realizar una pequeña modificación terminológica. Como señalamos en su momento, la Ley 2/89 especificaba la necesidad de elaborar Planes de Desarrollo Integral, pero ahora parecía más adecuado emplear ya con carácter oficial el vocablo sostenible.

Como todo trabajo novedoso, la gestación de los planes resultó larga y compleja. De hecho, hasta marzo de 2001 no fueron definitivamente aprobados los PDS de los Parques Naturales de Sierra Mágina y de Los Alcornocales. En el primero se establecen 5 programas con 167 medidas, mientras que el PDS del Parque gaditano está compuesto por 8 programas y 161 medidas (Consejería de Medio Ambiente, 2001a y b).

Coincidiendo con la finalización de estos documentos, se produjo una fuerte aceleración en la redacción de los restantes PDS. Ese mismo año se iniciaron los trabajos de ocho Parques más, que en estos momentos ya están definitivamente en vigor o bien se encuentran a la espera de estarlo de forma inminente. En 2002, por su parte, se empezaron a confeccionar los de otros 12 Parques, que hoy se encuentran en una fase muy avanzada de redacción.

Como objetivo general, en los mismos se plantea la definición de una estrategia precisa y capaz de aprovechar de manera inteligente y racional los recursos disponibles en los respectivos Parques y sus áreas de influencia socioeconómica (en principio formada por el conjunto de municipios que le aportan término). Esto implica la detección de las mejores oportunidades de empleo e ingreso, pero también las necesidades más perentorias en materia de formación, investigación y desarrollo (Consejería de Medio Ambiente, 2001c). El desarrollo sostenible, entendido como el encuentro armónico de los parámetros desarrollo económico local, equidad social y conservación del medio ambiente, tiene como objetivos específicos los que se recogen en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Objetivos específicos de los planes de desarrollo sostenible de los Parques Naturales de Andalucía.
-Mejora y diversificación del sistema productivo local. -Fomento de aprovechamientos y actividades ligadas al uso sostenible de los recursos endógenos. -Formación de la población local. -Investigación aplicada para el desarrollo de innovaciones productivas. -Valorización del patrimonio natural y cultural. -Racionalización y mejora de la infraestructura y equipamientos básicos. -Coordinación institucional y fomento de la cooperación público-privada
Fuente: Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

También se debe aclarar que los PDS no contienen presupuesto ni son un plan de inversiones específico y extraordinario a la manera de lo realizado en el entorno de Doñana. A lo que se aspira es a orientar y priorizar la acción de la Administración y de los agentes privados durante los siete años de vigencia que se le adjudican al plan (Alburquerque, 2002). Este conjunto de novedades permite identificar una nueva filosofía y por ello hay quien habla de segunda generación del desarrollo sostenible (Castro Nogueira, 2002).

En todo caso, es quizá en la metodología de elaboración y en la participación de los diferentes colectivos que se implican en la confección de estos documentos donde más nítidamente puede observarse esta profunda reorientación. En el plan trabajan simultáneamente dos equipos de investigadores. El primero se encarga de la confección de un Diagnóstico Territorial, que tiene no sólo que recoger información documental y estadística de muy diferentes aspectos si no, sobre todo, incluir informaciones de primera mano obtenidas del diálogo con todas aquellas personas cuya opinión resulta relevante. Eso obliga, obviamente, a entrevistarse con multitud de individuos y permite incorporar un barniz de realismo que resulta de gran conveniencia. Este diagnóstico, como después comprobaremos en profundidad, consta de un apartado ambiental y socioeconómico, y de otro en el que se analizan las instituciones e instrumentos de desarrollo disponibles. Incluye también una matriz DAFO y una primera aproximación del llamado "árbol de problemas".

Por su parte, otro equipo de científicos se encarga de profundizar en el aspecto participativo, para lo que realiza dos "talleres de planificación estratégica", uno de ellos dedicado a la dinamización del grupo y un análisis inicial de los problemas, y otro posterior encargado de hacer un análisis de objetivos y propuestas de actuación. A dichos talleres son invitados actores políticos, sociales y económicos con un alto grado de conocimiento de los problemas y perspectivas de la zona. Es en el seno de estas reuniones donde, en definitiva, se trabaja el desarrollo de la zona objeto de estudio y de donde salen, por tanto, las diferentes medidas y su priorización. La materialización física del plan no es sino un documento que contiene un resumen del diagnóstico territorial y los diferentes programas y medidas aprobadas. Este, después de los tramites pertinentes, entre ellos el de la obligada exposición pública, es finalmente aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de

Andalucía y, desde ese momento, el Instituto de Fomento de Andalucía se encarga de su aplicación, asignándose la coordinación institucional y la responsabilidad última de su cumplimiento y evaluación continuada a la Delegación del Gobierno Andaluz en cada provincia

2.4. Desarrollo sostenible y ordenación del territorio.

Los PDS tienen incidencia en la ordenación del territorio andaluz, de acuerdo con lo establecido en la legislación que se ocupa de esta materia³. Por ello, sus contenidos deben ser congruentes con las orientaciones establecidas en el documento de Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1999), tanto en sus objetivos más generales de adecuada asignación de los usos del suelo, como con otros más concretos. Entre estos últimos cabe señalar la protección efectiva de los recursos naturales y culturales y la correcta gestión del paisaje. En ambos aspectos se alienta a que la dinamización socioeconómica de las áreas en cuestión favorezcan el mejor conocimiento y utilización de estos recursos, pero de manera muy especial con respecto al paisaje, considerado como elemento clave para fomentar la atracción turística y, al tiempo, el disfrute y conservación patrimonial.

Además de la congruencia con el POTA, también se asegura la coherencia de los PDS con otras planificaciones de carácter regional estrechamente correlacionadas con el mismo, tanto en materia económica (Plan Económico de Andalucía), como desde el punto de vista ambiental (Plan de Medio Ambiente de Andalucía y, por supuesto, PORN y PRUG de cada espacio protegido). En el caso de que la política de ordenación territorial haya significado la aprobación de algún plan de carácter subregional también debe observarse coincidencia y coherencia con el mismo. Esto último ha ocurrido concretamente en el Parque jiennense con la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura hace algo más de dos años (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2001).

Esta suma de pasos y coordinaciones muestran en todo caso la sensibilidad que Andalucía muestra respecto a la nueva cultura del gobierno territorial, basada en la planificación estratégica (Plaza Gutiérrez et al, 2003).

3. Caracterización territorial del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas.

Aunque en la introducción avanzamos algunas de las peculiaridades más significativas del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, vamos ahora a presentar con mayor profundidad los rasgos que nos permiten comprender su organización territorial (Araque Jiménez et al., 2002).

3.1. El medio natural: diversidad potencial e intensa alteración antrópica.

Una elevada extensión, un bajo grado de ocupación humana y unos importantes gradientes altimétricos, dan paso a una riqueza ecológica considerable. Se conocen, por ejemplo, más de 1.800 especies de flora vascular, dentro de las cuales están incluidas una gran cantidad de especies endémicas, raras o amenazadas, y 200 de vertebrados. Este prodigio sólo es comprensible por la existencia de un enorme contraste de ecosistemas y también por la forma de manejo que los humanos han hecho de los mismos. La antigüedad e intensidad de la acción humana es tan evidente, por otra parte, que los paisajes actuales son mayoritariamente culturales. Así ocurre, por ejemplo, con la imagen más tópica que el Parque proyecta, representada por masas pinariegas asilvestradas.

Desde el punto de vista geológico-orográfico, nos topamos con dos alineaciones paralelas de orientación suroeste-noreste, individualizadas por el curso del alto Guadalquivir. Los materiales predominantes son sedimentarios, carbonatados y de tectónica plegada, si bien los fondos de valle muestran la acumulación de materiales más finos, modernos y posicionados horizontalmente. Las cotas altimétricas extremas nos ofrecen un rango máximo de aproximadamente 1.400 metros. Es la elevada altitud media del conjunto, además de otros factores climáticos, la responsable también de la concentración de precipitaciones que aquí se reciben, y que dan paso a la configuración de un nudo hidrográfico bicéfalo, con el Guadalquivir drenando hacia el Atlántico y el Segura hacia la vertiente mediterránea.

³ Ley 1/94, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Aunque dentro de su seno los contrastes pueden resultar enormes en relación con la ecuación altitud-orientación, la acumulación de lluvias y el efecto que ello tiene sobre la vegetación espontánea permite señalar al Parque como una nítida frontera respecto al semidesierto surestino español. Una prueba relativa a la primera afirmación es la existencia de situaciones tan diferentes como para que puedan aparecer tan numerosas comunidades forestales como las representadas por los encinares de media y alta montaña, pinares y sabinares cacuminales, bosques de caducifolios de quejigos, áceres y robledales de rebollo, avellanares, acebedas, tejedas o, en las riberas de los ríos, choperas, olmedas y saucedas (Luque Moreno, 1995). Eso sí, estas comunidades potenciales han dado paso a una realidad muy diferente luego de la intervención humana. La repoblación espontánea o intencionada de coníferas ha supuesto, en la práctica, un dominio aplastante de los pinares, que se suceden escalonadamente hasta formar tres pisos altitudinales poblados por carrascos, resíneros y laricios. En parte, la conservación de este tipo de masas se debe a su excepción de la desamortización, precisamente porque ya entonces se hallaban pobladas por las especies florísticas que indicaban su carácter protector respecto al ciclo hidrológico. Eso hizo que se mantuvieran en manos de sus tradicionales propietarios, es decir, los distintos Ayuntamientos y el propio Estado. En estos momentos la extensión de todos los montes públicos, tanto los de titularidad municipal como los pertenecientes a la Comunidad Autónoma (transferidos en su día desde el Estado) supera ampliamente las 100.000 Has. y se pueden considerar como la verdadera base patrimonial y ecológica sobre la que se ha fundado el espacio protegido.

La suma de efectos de la acción humana (procesos de degradación y restauración), así como la propia dinámica vegetal permiten completar un cuadro de grandes zonas homogéneas según el uso del suelo, que también podemos considerar como un elemento más de la diversidad serrana (Cuadro 3).

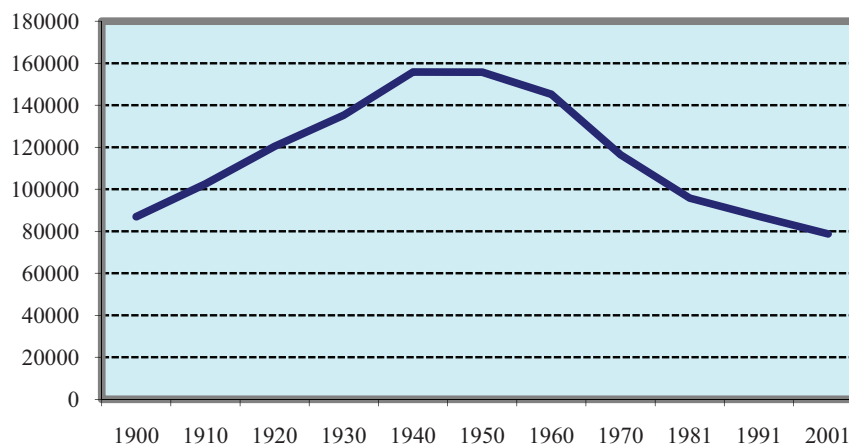
Cuadro 3. Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas. Grandes zonas homogéneas según la utilización del suelo.			
Unidad	Caracterización	Localizaciones típicas	Problemáticas
Áreas agrícolas	Espacios más antropizados, de baja diversidad biológica. Se diferencian las que permiten un aprovechamiento agrícola intenso y continuado y áreas agrícolas marginales	Las primeras en el sector noroccidental: depresión Hornos-Guadalimar y áreas limítrofes con depresión del Guadalquivir, así como dispersas en topografías favorables en montaña. Las segundas en zonas con pendiente superior al 15%	Riesgos de erosión elevada en zonas con pendiente elevada.
Pastizales y formaciones herbáceas de alta montaña	Resultado de la transformación de la vegetación natural por intervención antrópica para favorecer la ganadería. Poseen una diversidad biológica media o baja.	Santiago-Pontones. Segura de la Sierra.	Riesgos de erosión, degradación de pastos por exceso de nutrientes. Sobrepastoreo.
Matorrales	Formaciones sustitutivas del bosque primitivo donde predomina el estrato arbustivo. Diversidad biológica media.	Zonas bajas no ocupadas por cultivos por pendiente o pedregosidad elevada: atochares, tomillares, romerales, etc.	Erosión y degradación. Riesgo de incendio.

Restos de vegetación autóctona	Enclaves con formaciones de bosque mediterráneo: encinares y quejigares mesófilos. Alta diversidad biológica.	Cabecera y márgenes del Guadalentín, Cerrada del Utrero, quejigal de Arroyo Frío.	Presión ganadera y riesgo de incendios.
Formaciones forestales artificializadas	Unidades extensas ocupadas por repoblaciones de pino carrasco y negral, de una diversidad biológica media-alta.	El pino carrasco en zonas de montaña baja (600-850 mts.) y el negral desde ese límite hasta los 1.200 mts.	Sobrespastoreo, erosión, plagas e incendios forestales.
Formaciones forestales naturalizadas	Formaciones de pinares autóctonos de pino salgareño. Extraordinario valor paisajístico y alta diversidad biológica.	Entre los 1.200 y los 1.850 mts.	Presión ganadera, incendios y presión turística.
Masas de agua y ecosistemas de agua dulce	Embalses y masas de agua dulce que forman biotopos de elevado interés natural.	Laguna de Valdeazores, embalse del Tranco, etc.	Presión antrópica y recreativa: baños, pesca, contaminación por vertidos, sobrefrecuentación.
Fuente: Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (1999).			

3.2. El elemento humano: población y poblamiento.

La reciente evolución demográfica de las zonas que estamos considerando hace pensar en un fuerte encontronazo entre las posibilidades ofertadas por el medio y los requerimientos de los hombres. Los recursos naturales, que en otro tiempo fueron bastantes para sostener poblaciones muy superiores a las actuales, se apreciaron insuficientes en un contexto de progresiva apertura y extensión de los mercados. Las bases de un modelo de fuertes tintes autárquicos desaparecen cuando los centros urbano-industriales comienzan a demandar grandes cantidades de mano de obra, ofertando a cambio condiciones económicas y de vida más atractivas que las existentes en el medio rural montañoso. Frente a las tasas que nos describen un proceso de crecimiento sostenido y rejuvenecimiento constante, algo que fue habitual hasta mediados del siglo pasado; los efectos del fortísimo movimiento migratorio que se concentra entre 1950 y 1981 se tradujeron, en primer lugar, en un retroceso de los niveles poblacionales hasta las mismas cotas en las que se encontraban a finales del siglo XIX y, consecuentemente con las preferencias etarias que mostraron las salidas demográficas motivadas por razones laborales, en la aparición de unas estructuras demográficas muy descompensadas por el efecto de un envejecimiento progresivo y en algunos casos galopante. En los últimos años, como se aprecia en el Gráfico 1, confeccionado a partir de las cifras que ofrecen los diferentes Censos de población realizados en la última centuria, se ha llegado a una situación en la que la población es menor a la que existía al comienzo del período analizado.

Gráfico 1.
Evolución de la población en el Parque Natural y su Área de Influencia Socioeconómica.



Las consecuencias de esta fase de descenso poblacional y envejecimiento demográfico se han dejado notar de una forma muy especial en los ámbitos montañosos más orientales. Frente a ellos, los municipios con mayor proporción de término en zonas de campiña, como es el caso de los localizados en la Loma de Úbeda, donde la economía oleícola implica lógicas económicas y humanas muy diferentes, muestran una tendencia más clara al estancamiento demográfico y no son tan agudos los problemas asociados al envejecimiento poblacional. En todo caso, en las tres comarcas implicadas la tasa de crecimiento anual experimentada entre 1981 y 1996 es negativa.

Al contabilizarse porcentajes muy elevados de población con más de 65 años (en torno al 20%,) es lógico que hayan aumentado la tasas de mortalidad absoluta así como que el peso de las jubilaciones en las estructuras sociales y económicas de la zona sea cada vez mayor. De acuerdo con las últimas cifras que manejamos, mensualmente llegan a los pueblos de la zona unas 16.000 pagas de este tipo, lo que nos puede dar una ligera idea de su verdadera significación. Todo lo contrario ocurre con las tasas de natalidad, muy afectadas por la poca población en edad reproductiva, que continúan retrocediendo en nuestros días (Cuadro 4).

Cuadro 4. Indicadores demográficos de las diferentes comarcas integradas en el Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas.

Ámbito	Evolución de la población de derecho		Tasa de crecimiento anual		Densidad (hab./km ² en 1996)	% Población menor de 15 años (1996)	% Población mayor de 65 años (1996)	Tasa de natalidad (1992-96)	Tasa de mortalidad (1992-96)
	1981	1996	1982-91	1992-96					
Sierra de Cazorla	40.516	37.186	-0,92	0,13	27,9	19,2	17,3	10,56	8,81
Sierra de Segura	33.869	29.387	-1,19	-0,43	15,1	17,1	20,7	9,26	11,08
Las Villas	24.390	22.103	-0,63	-0,70	39,6	19,8	17,1	11,92	9,95

Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía. Elaboración propia.

A los datos que acabamos de reseñar, hay que unir otros que definitivamente nos dibujan un cuadro de dificultades sociodemográficas bastante complejo. Es así si nos referimos, por ejemplo, al escaso grado de cualificación de la población. Todavía más del 50% del total carece de estudios elementales, lo que es más grave si consideramos que las personas que realizan estudios superiores, por lo general, desempeñan su actividad fuera de la comarca; y eso a pesar de que a veces siguen empadronados en sus lugares de origen, con lo que hay que tener cuidado pues a veces este dato puede confundir. La temprana incorporación al mundo del trabajo es tan habitual como la existencia de salidas demográficas temporales en busca de trabajo en la agricultura intensiva o los servicios turísticos. La población activa, por su parte, sigue siendo mayoritariamente agraria, pues casi el 45 % del total dedica su tiempo laboral a la agricultura, la ganadería o las explotaciones forestales. Con un sector industrial atrofiado, la única novedad importante es la aparición de un importante sector turístico que está consiguiendo dar empleo a una porción de personas cada vez mayor.

Otro aspecto derivado del profundo cambio demográfico y económico ha sido la modificación de la manera de asentarse en el territorio. La población serrana se distribuyó hasta hace unas décadas en relación directa con la presencia de los recursos primarios. Por ello, frente al modelo de agrocuidad campañesa, aquí tomó cuerpo un poblamiento extremadamente disperso, con multitud de entidades aisladas y de pequeña entidad, en ocasiones muy lejanas de la cabecera municipal, la cual por otra parte podía representar un porcentaje muy bajo del total. Ejemplos extremos de todo ello pueden encontrarse en los municipios de Santiago-Pontones o Segura de la Sierra. La cabecera de este último, sin ir más lejos, aglutinaba en 1950 a poco menos del 10% de la población total del municipio. A medida que se fue agotando el modelo de autosubsistencia, se fueron dejando los ámbitos más alejados y menos productivos, y el golpe de la emigración será casi definitivo para esta forma de poblamiento. Aun así, los municipios de la Sierra de Segura, a pesar de haber sufrido el abandono y posterior ruina de multitud de cortijos, aldeas y cortijadas, siguen siendo hoy un ejemplo casi único a nivel andaluz de hábitat disperso extremo.

3.3. La actividad económica: entre la tradición agraria y la emergencia del sector servicios.

La economía de los municipios del Parque ha girado siempre sobre las actividades agrarias, a través de una estrategia productiva que integraba la agricultura con la ganadería y los diferentes aprovechamientos de que es susceptible el monte mediterráneo. El hecho montañoso y la fortísima adscripción de los montes a las administraciones públicas explican, en todo caso, la mayoritaria

dedicación a los usos silvopastoriles, siendo la agricultura siempre minoritaria en términos de superficie utilizada. En esta última categoría de usos, a consecuencia del progresivo abandono de las parcelas dedicadas al autoconsumo y la sucesiva reducción de las superficies cerealistas, el cultivo más extendido hoy es el olivar. En torno al 85 % de todo el terrazgo agrícola está ocupado por este frutal, un porcentaje que es similar al de otros municipios jiennenses, pues a todos ellos ha llegado con inusual fuerza el estímulo introducido por la Política Agraria Común en materia de grasas vegetales. El olivar ha progresado por tierras abandonadas, vegas fluviales, campos de cereal e incluso de vocación forestal. No faltan ejemplos, incluso, de rompimientos de monte, fenómeno a todas luces extraordinario en nuestros días. La expansión del cultivo también se ha acompañado de una mejora en las explotaciones, especialmente mediante la sistemática aplicación del regadío, lo que ha permitido incrementos muy notables de las producciones.

La abundante oferta de pastos, junto a los favorables efectos, también en este caso, de la Política Agraria Común, explica la permanencia de una cabaña ganadera extensiva considerable, sobre todo en el caso de la Sierra de Segura, que ha conocido una cierta reactivación durante los últimos años. Buena prueba de lo que decimos es que entre 1986 y 2001 el número de ovejas se incrementó casi en un 40%, pasando a más de 158.000 cabezas. La ganadería, no obstante, se enfrenta con problemas arduos, en parte por la disminución de superficie pastable como consecuencia de la propia política de protección de la naturaleza; pero también por su incapacidad para avanzar en los terrenos de la transformación y comercialización de los productos. Por lo general, de estas dos fases se encargan intermediarios levantinos que tienen su razón de ser en el fuerte individualismo que reina entre los ganaderos locales. Esta situación, por desgracia, no es exclusiva del sector, siendo uno de los obstáculos más dificultosos del panorama económico actual. En el caso de los aprovechamientos forestales también se ha asistido a una paulatina atonía de la actividad. Las extracciones madereras son hoy sólo un mínimo reflejo de tiempos pasados, cuando la zona abastecía de productos de aserrío a buena parte del país.

El sector industrial, por su parte, se halla monopolizado por las industrias de transformación agraria lo que, en este caso, es tanto como decir de las almazaras oleícolas. En la actualidad funcionan en torno a 65 molinos aceiteros de los que dos terceras partes lo hacen bajo la fórmula de cooperativa de productores. Al igual que en la producción de aceituna, en su transformación en aceite también se han producido importantes mejoras en lo tocante a instalaciones y maquinarias de extracción. La existencia de dos denominaciones de origen también es un aspecto muy positivo en relación a la búsqueda de productos cada vez mejor definidos por su calidad. Sin embargo, poco se ha avanzado en los procesos de envasado y comercialización, lo que de nuevo nos topa con el acaparamiento de plusvalías lejos de los lugares de producción. Es frecuente, que las cooperativas de primer grado envasen y vendan sólo entre el 5 y el 10% de lo molturado (por lo general entre los propios socios), mientras que el resto se expende a granel.

Donde sí se ha producido un vuelco espectacular es en el turismo. El ritmo de visitas ha crecido de manera espectacular y de forma automática el de establecimientos. En la actualidad entre hoteles, apartamentos, campings, pensiones y casas rurales el número de camas disponibles sobrepasa las 8.000. Junto a esta variada y voluminosa red de alojamientos ha aparecido también una importante oferta de restauración, turismo activo y equipamientos que facilitan el uso público. No obstante, el sector se enfrenta con pesadas problemáticas, derivadas tanto de la fuerte concentración en el tiempo y el espacio de las visitas como de su bajo grado de repetición o reducida duración de las mismas. Esta situación ha dado pie a la puesta en marcha de una serie de interesantes iniciativas, como son el establecimiento de sistemas de calidad o la elaboración de una carta de turismo sostenible. En nuestra opinión, otro de los criterios básicos que debe guiar esta nueva fase sostenible es la consideración y puesta en valor del variado y riquísimo patrimonio rural, que debería ser la base de la consolidación de un turismo de calidad (Araque Jiménez, et al., 2003).

3.4. El Parque Natural y la ordenación del territorio protegido.

A finales de la pasada década se aprobaron el PORN y el PRUG vigentes (Junta de Andalucía, 1999). Ambos documentos supusieron una puesta al día de los presupuestos que hasta entonces se habían venido manejando en la gestión del Parque Natural. Entre el articulado de ambos se reconocen con nitidez, por otra parte, tanto la acumulación de experiencias previas como los deseos por adecuar la legislación a las circunstancias socioeconómicas y ambientales presentes. Se

reflexiona, por ejemplo, con respecto a los principales conflictos detectados y que tienen que ver con las actividades agrarias (cultivos en pendientes excesivas, posible presión ganadera); con el propio incremento descontrolado del número de visitantes; o con la indisciplina urbanística que se ha observado en determinados enclaves del interior del espacio protegido. Todos estos problemas han dado origen al establecimiento de un nuevo listado de objetivos específicos del Parque, así como al establecimiento de una serie de normas que pretenden corregir o reorientar lo hasta ahora realizado, como podemos apreciar en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Objetivos específicos del Parque Natural según el PORN.
<ol style="list-style-type: none"> 1. Controlar los procesos de urbanización ilegal en el suelo no urbanizable del Parque Natural, que suponen una amenaza para la integridad paisajística y de los recursos naturales del espacio protegido. 2. Racionalizar el uso ganadero, mediante la adopción de medidas de regulación acordes con la capacidad productiva del medio y con los objetivos de protección. 3. Diversificar las modalidades de uso público en el ámbito del Parque Natural con arreglo a los distintos sectores de la demanda, redistribuyendo la excesiva presión turística concentrada en el corredor del Tranco. 4. Establecer, de acuerdo a lo previsto en la planificación territorial, las bases para las actuaciones en la infraestructura viaria y el desarrollo de otras infraestructuras básicas en el ámbito del Parque de forma que supongan el menor impacto sobre los recursos y ecosistemas objeto de protección. 5. Fomentar las actividades productivas tradicionales.
Fuente: Junta de Andalucía (1999).

Junto a ello cabe destacar también el establecimiento de una nueva zonificación de usos. De acuerdo con criterios de fragilidad e interés ambiental se han señalado cinco zonas con diferente consideración de usos permitidos y actividad compatibles, tal y como se recoge en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Zonificación de usos y actividades según el PORN de 1999.
1. Zonas de protección grado A (áreas de reserva): Constituye el máximo nivel de protección y se aplica a espacios de características excepcionales, caso de los lugares donde aparecen los endemismos vegetales del Parque. La necesidad de protección excluye las actividades productivas.
2. Zonas de protección grado B (áreas de interés ecológico-forestal): incluye las principales formaciones forestales del Parque, constituidas por pinares de alta montaña de salgareño que aparecen por encima de los 1.500 metros y por otras masas de pinos procedentes de repoblaciones o expansión natural sobre antiguas áreas de cultivo abandonadas.
3. Zonas de protección grado C (áreas de recuperación): Predominan aquí las formaciones de carácter arbustivo (atochares, romerales, tomillares, jarales y coscojares), asociadas a la degradación de los ecosistemas originales a partir de roturaciones, incendios, sobrepastoreo y talas abusivas.
4. Zonas de protección grado D (espacios abiertos): Coincide con los altiplanos localizados en el término de Santiago-Pontones donde dominan pastizales de alta montaña y es predominante la ganadería extensiva.
5. Zonas de protección grado E (áreas agrícolas): Corresponden con las zonas de cultivo, incluyendo varios tipos como las huertas tradicionales y otros ámbitos de menor interés cultural y paisajístico (olivar de montaña).
Fuente: Junta de Andalucía (1999).

4. El Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas y su área de influencia socioeconómica.

Hemos ofrecido en el epígrafe anterior algunas de las características que definen el espacio protegido. Son sólo una muestra sintética y reducida, en cualquier caso, de toda la información que ha sido manejada en el proceso de redacción del diagnóstico previo a la elaboración del PDS (Araque Jiménez et al., 2002). Entre otros aspectos, en ese documento se analizaron también cuestiones relativas a las infraestructuras y equipamientos para el desarrollo (sistema viario, abastecimiento eléctrico, telecomunicaciones, etc.); los riesgos naturales y tecnológicos (erosión, incendios forestales, inundaciones, sequías, rotura de presas, etc.); los recursos institucionales que pueden sustentar el desarrollo sostenible (instrumentos y agentes propios de la política de protección, la política de desarrollo rural, las acciones de formación que se llevan a cabo en el territorio o los efectos de la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio para la Sierra de Segura, etc.). Resulta imposible en este trabajo detallar cada una de las cuestiones que hemos referido. De todas formas, vamos a intentar comprimir las conclusiones de la matriz DAFO, con la que concluye la fase de diagnóstico, para establecer una relación de coherencia con las propuestas finalmente aprobadas en el Plan. Prestaremos atención también a otro aspecto no menos importante en relación con la planificación estratégica, como es el conocimiento en profundidad de las opiniones y percepciones que la población local tiene sobre la política llevada a cabo en su territorio.

4.1. Algunos aspectos fundamentales de la matriz DAFO.

El territorio que nos ocupa ha sido intensamente radiografiado durante los últimos años. De hecho, matrices como la que ahora comentaremos se han utilizado sistemáticamente desde la elaboración del "Plan de Desarrollo Rural de Andalucía" de 1993. Por supuesto, todos los estudios que han fundamentado la concesión de programas de desarrollo rural (LEADER y PRODER), han recurrido a esta misma herramienta⁴. Estas últimas, no obstante su interés, son aproximaciones parciales a cada uno de sus ámbitos territoriales. En nuestra óptica de extenderla a la totalidad del Parque y su área de influencia socioeconómica, la matriz quedó estructurada en seis grandes apartados: ecología y medio ambiente; población, poblamiento y sociedad; sector agrario; energía, industria y construcción; turismo y comercio; infraestructuras, transporte, patrimonio, territorio, equipamientos y servicios públicos⁵. En cada uno de ellos se identifican las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades o, lo que es lo mismo, se hace un balance de aspectos positivos y negativos tanto de carácter coyuntural como estructural. En total, se apuntaron más de 200 aspectos según esta clasificación.

En relación con el apartado primero, podemos destacar la escasez de suelo de elevada capacidad agronómica (D); el efecto de los incendios y la erosión en el avance de las condiciones de aridez (A); la elevada biodiversidad y recursos hídricos (F); o el posible aprovechamiento de energías renovables (O). Respecto a la población, el poblamiento y la sociedad, además de las derivadas de la desestructuración demográfica, aspectos como la multiplicidad y descoordinación de las acciones de formación, empleo y desarrollo (D); el fuerte arraigo de la pernicioso cultura del subsidio y la asistencia permanente (A); pero también diferentes iniciativas de recuperación del hábitat, la existencia de un entramado básico de asociaciones de ámbito local (F) o el efecto demostración que supone la actividad emprendedora que han puesto en marcha personas que retornan al territorio después de acumular experiencia profesional y contactos relevantes en sus lugares de emigración. Respecto al sector agrario el resumen puede ser aún más sintético: la situación se define por la existencia de fuertes restricciones a la producción pero magníficas oportunidades para la generación de productos de gran calidad. El reto sigue siendo, por tanto, controlar el valor añadido que supone la transformación y venta de esos bienes. Y eso es aplicable tanto a la extracción de madera como a la cría del ganado ovino o la producción de aceite de oliva. Se resaltaron, en este sentido, las iniciativas de producción ecológica, los esfuerzos de los consejos reguladores de las denominaciones de origen de aceite de oliva, la existencia de la Escuela de Capataces Forestales de Cazorla, un centro de

⁴ En el momento de confección del diagnóstico los diferentes municipios del Parque pertenecían hasta a cuatro asociaciones de desarrollo rural diferentes, que tenían a su cargo dos iniciativas comunitarias LEADER-II (EL Condado y Sierra de Segura; y dos proyectos asociados al Programa Operativo de Diversificación Económica de Zonas Rurales de Andalucía, más conocido como PRODER-I (Sierra de Cazorla y La Loma-Las Villas).

⁵ En la versión definitiva del PDS aparece otra versión en la que se recogen ligeras modificaciones en cuanto a la estructura y contenidos de la información recogida.

formación muy afamado; o la magnífica oportunidad que supondría la puesta en marcha de un Centro de Investigación y Formación Agraria (CIFA) especializado en agricultura y ganadería ecológicas.

En el cuarto punto (energía, industria y construcción), se pusieron de manifiesto tanto las insuficiencias de las redes energéticas y la escasa implantación de las energías alternativas (D); como la amenaza que supone la no incorporación, por falta de las infraestructuras necesarias, a la sociedad de la información. Entre las fortalezas destacan la amplia oferta de suelo industrial a bajo precio y la presencia de múltiples agentes de dinamización, formación y empleo. Por último, como oportunidades se barajaron varias relacionadas con el aprovechamiento de energías limpias. En relación al turismo también tuvimos oportunidad de exponer sus características básicas. Queremos por ello destacar que su gran fortaleza sigue siendo la variedad y riqueza paisajística y cultural, así como la existencia de una red de instalaciones y uso público consolidada. Las oportunidades pasan, por ello, por una ligazón de las actividades de ocio y recreación con estos elementos de identidad del territorio. En concreto, una de las oportunidades que detectamos es la creación de un centro de investigación, formación y seguimiento especializado en turismo sostenible.

En el último de los aspectos tratados se señalaron los efectos de la carencia de planificación urbanística de ámbito municipal, la mala calidad de la red de transporte interna, el desconocimiento y la degradación del patrimonio histórico, arquitectónico y arqueológico y determinadas insuficiencias de los servicios sanitarios y educativos (D); la fuerte presión que existe para construir en zonas no apropiadas (A); la progresiva generalización de la depuración de aguas residuales (F); o la posibilidad de aprovechar los programas agroambientales para revalorizar paisajes rurales tradicionales y el interés que tendría crear itinerarios y rutas temáticas bajo la consideración del parque como territorio-museo de la cultura y los paisajes forestales del sur de España.

4.2. Un estudio de la opinión y percepción de la población sobre el Parque Natural.

La planificación estratégica tiene entre sus bazas más destacadas la democratización del proceso de toma de decisiones y la implicación de los colectivos sociales en la resolución de los problemas que más directamente le afectan. Nosotros consideramos que también era muy interesante aprovechar el proceso de elaboración del PDS para efectuar un balance de los primeros quince años de funcionamiento del Parque Natural. Y nada mejor para ello que conocer de primera mano la opinión de la población más directamente afectada por esta figura de protección, sobre todo en aquellos aspectos directamente relacionados con la aplicación de la normativa en el terreno de la gestión. Con tal finalidad, se pasó una encuesta en todos los municipios y entidades de población implicadas que, después del correspondiente muestreo estadístico, fue cumplimentada por unas cuatrocientas personas, seleccionadas según la proporción de población de cada municipio. Las características sociodemográficas de los encuestados se presentan en el Cuadro 7.

Cuadro 7. Características de la población encuestada.	
Edad	Sexo
16-25 años: 25% 26-45 años: 28% 46-65 años: 23,75% 66 o más años: 23,25%	Hombre: 53% Mujer: 47%
Actividad económica	Estudios
Industria: 2,25% Agraria: 11,78% Construcción: 7,27% Servicios: 22,25% Otros: 56,14%	Sin estudios: 28,75% Primarios: 28% Medios: 28,25% Superiores: 15%

A todos ellos se les pidió que valoraran en una escala que va del 1 al 5 una serie de afirmaciones que tenían que ver con todas aquellas cuestiones que figuran entre los objetivos generales del Parque, como son la integración de conservación, desarrollo socioeconómico y uso público. Esto por lo que a opinión se refiere, pues en una segunda parte se hicieron una serie de preguntas que intentaban medir el impacto que el Parque ha tenido entre la población o, lo que es lo mismo, tratar de saber la percepción que tienen con respecto a algunos de los hechos más característicos o significativos del mismo.

Respecto a la primera parte, se hicieron un total de 30 preguntas. Como aspectos más destacados podemos comentar los siguientes:

1. En todos los municipios se consideró muy positiva la declaración del Parque Natural (4,27 puntos) y la inclusión de sus respectivos términos (4,15). Entre los aspectos más valorados están los que se relacionan con el cumplimiento de los objetivos conservacionistas, tanto en el terreno del fomento de las especies de flora y fauna como con respecto a la vigilancia y control de los incendios forestales. Esto es especialmente interesante porque el trabajo de campo se realizó muy poco tiempo después del último gran incendio que ha asolado al Parque que, para mayor impacto mediático, arrasó una de las entradas más habituales del mismo, concretamente en los primeros kilómetros de la carretera que desde Cazorla permite atravesar todo el valle del Guadalquivir hasta el embalse del Tranco. Una opinión similar existe con el surgimiento de un potente sector turístico, hecho que es muy bien acogido por la población.

2. Si conservación y turismo son los aspectos más apreciados, las opiniones más negativas se obtienen en el resto de las actividades económicas, donde no se percibe un esfuerzo de mejora semejante. Toda una serie de preguntas encadenadas permiten inferir que la población sigue pensando mayoritariamente que no se han conseguido invertir algunos de los procesos más perniciosos de cuantos afectan a estas comarcas serranas. Así, cuando se solicitó que se valorara la afirmación de que el parque había permitido que los jóvenes encontraran trabajo en sus poblaciones de origen, la nota alcanzada fue de sólo 1,63. Otra pregunta planteaba algo similar sobre la salida demográfica de este segmento de la población, por lo general el más cualificado profesionalmente, y de nuevo se obtuvo una de las calificaciones más bajas de toda la encuesta, con un 1,40.

3. Se observaron también importantes variaciones espaciales con respecto a determinadas preguntas, lo que resulta lógico teniendo en cuenta que se responde afirmativamente a las que plantean la posible existencia de tratos diferenciados y desiguales oportunidades para cada uno de los municipios y comarcas que forman el Parque Natural. Así, en la Sierra de Segura las opiniones no son, por lo general, tan positivas como las medias. Es más, en aspectos concretos como la incidencia que la protección ha tenido en la agricultura y la ganadería las diferencias son muy notables. Estas apreciaciones, desde luego, tienen que ver con el hecho de que se trata de municipios que en algunos casos aportan la totalidad de su término al espacio natural, por lo que los efectos derivados de su existencia se viven de manera más directa e intensa.

4. Otra cuestión no menos preocupante es la que se obtiene luego de correlacionar determinadas respuestas con las características sociodemográficas de la población encuestada. En general, las apreciaciones son más positivas en las personas que tienen una mayor edad y una menor formación. La falta de sintonía con la población más joven y, al menos teóricamente, con una mayor capacidad crítica, se nos antoja como la advertencia más aguda para los responsables de la gestión política y administrativa.

La segunda parte de la encuesta, compuesta por cinco preguntas concretas, ofreció unos resultados que, en nuestra opinión, deberían igualmente mover a la reflexión y la autocrítica de forma inmediata. De acuerdo con lo manifestado mayoritariamente por los encuestados se puede concluir que existe un desconocimiento generalizado de determinados aspectos que resultan elementales. Todas las respuestas tuvieron una nota inferior a los 2 puntos y era realmente excepcional el número de personas que contestaban correctamente a todas las cuestiones. Sí que existe una idea relativa acerca de acontecimientos puntuales o se conocen algunas cifras muy superficiales que son constantemente "machacados" por los medios de comunicación, como la elevada extensión del Parque o el gran número de municipios que lo conforman. Ahora bien, no deja de ser preocupante que prácticamente ninguno de los encuestados sepa identificar alguna institución representada en la Junta Rectora del Parque (¡entre las que se incluyen los Ayuntamientos!); o que

no se conozca ni uno de los planes de gestión del espacio natural. Este aspecto debería tenerse muy en cuenta a la hora de establecer una estrategia de difusión del PDS en sus diferentes fases de aplicación.

4.3. Problemas y soluciones. Un marco general.

De acuerdo con toda la documentación manejada, el diagnóstico concluyó con una síntesis orientadora de la gravedad y relación de los problemas, así como de la búsqueda de soluciones.

4.4. Propuestas y medidas del Plan de Desarrollo Sostenible.

A partir de la información del diagnóstico, la matriz DAFO y los Talleres de Planificación Estratégica se establecieron el árbol de problemas del Plan de Desarrollo Sostenible. Este se dividió en siete grandes áreas temáticas, que se han recogido en el Cuadro 8.

Cuadro 8. Grandes áreas temáticas del árbol del Problemas.
1. Escasa valoración del medio natural como activo de desarrollo.
2. Escasa valoración del patrimonio cultural.
3. Deficiencias en el sistema productivo local.
4. Baja cualificación de los recursos humanos y déficit en investigación y desarrollo.
5. Deficiencias en infraestructuras y equipamientos básicos.
6. Deficiente gestión institucional del desarrollo.
7. Reducida dinamización y participación social.
Fuente: Consejería de Medio Ambiente (2003).

Cada uno de estos grandes problemas se divide en grupos y son la base para la elaboración del árbol de objetivos, que no sería otra cosa que una estrategia específica para solucionar cada una las situaciones negativas detectadas. Por tanto, aparecen también siete grandes objetivos específicos, cada uno con su correspondiente programa de actuación (Cuadro 8) y éstos, a su vez, desglosados en diferentes líneas de actuación y medidas concretas a llevar a cabo. En total hablamos de algo más de doscientas medidas que deben ser ejecutadas por diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía; y sesenta y siete que se recomiendan a otras administraciones, especialmente a las corporaciones locales. Este conjunto de actuaciones orientan, jerarquizan y priorizan, por tanto, la acción de las instituciones públicas durante los próximos años.

Cuadro 9. Resumen del árbol de objetivos y programas de fomento del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas.						
O1	O2	O3	O4	O5	O6	O7
Valoración del patrimonio natural	Valoración del patrimonio cultural	Fomento del sistema productivo local	Formación de los recursos humanos y promoción de I+D	Mejora de las infraestructuras y equipamientos básicos	Mejora de la gestión institucional del desarrollo	Fomento de la dinamización y participación social
O1.1 Programa de educación ambiental	O2.1 Programa de conocimiento catalogación e inventariación	O3.1 Programa de transformación y diversificación productiva local	O4.1 Programa de adecuación de la oferta de formación a las necesidades del sistema productivo local	O5.1. Programa de mejora de infraestructuras productivas y nuevas tecnologías de la información	O6.1 Programa de mejora de la ordenación territorial y urbanística	O7.1 Programa de fomento de la cultura emprendedora local
O1.2 Programa de conservación y puesta en valor de los recursos naturales	O2.2. Programa de conservación y difusión	O3.2 Programa de mejora de la comercialización y calidad de los productos endógenos	O4.2 Programa de investigación para el desarrollo sostenible y la innovación local	O5.2 Programa de mejora de infraestructuras viarias	O6.2. Programa de mejora de la coordinación institucional	O7.2 Programa de fomento del asociacionismo y la participación social

O1.3 Programa de gestión del medio natural	O2.3 Programa de intervención y gestión	O3.3 Programa de mejora de la gestión empresarial		O5.3 Programa de la mejora de infraestructuras energéticas	O6.3 Programa de gestión estratégica para el desarrollo sostenible	O7.3 Programa de fomento de la cooperación público-privada
O1.4 Programa de difusión y divulgación del patrimonio natural	O2.4 Programa de aprovechamiento del Patrimonio Cultural	O3.4 Programa de mejora de la oferta territorial de servicios a la producción		O5.4 Programa de mejora de infraestructuras ambientales		O7.4 Programa de fomento de la identidad territorial
				O5.5 Programa de mejora de los equipamientos de uso público		O7.5 Programa de fomento de la integración de la mujer en el ámbito socioeconómico
				O5.6 Programa de mejora de equipamientos y servicios sociales		
Fuente: Consejería de Medio Ambiente (2003).						

6. Bibliografía.

Albuquerque, F. et al. (2002): Informe sobre el Taller de Participación Estratégica de la Comarca de Cazorla (primer taller). Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas y su área de influencia socioeconómica. Original mecanografiado.

Araque Jiménez, E. (2003): "Territorio y sociedad", en VV. AA.: Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas. Parque Natural. Madrid. Editorial Lunwerg. Págs. 19-32.

Araque Jiménez, E., Sánchez Martínez, J. D. et al. (2003): "El Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas: medio ambiente y sociedad en un horizonte de desarrollo sostenible", en VV. AA.: Proyectos de Investigación 2001-2002. Jaén. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Jaén. Págs. 95-127.

Araque Jiménez, E. y Sánchez Martínez, J. D. (2000): "El Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas. Una década de gestión territorial", en Valle Buenestado, B. (coord.): Geografía y Espacios Protegidos. Murcia. Asociación de Geógrafos Españoles y Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. Págs. 17-31.

Araque Jiménez, E. et al. (2002): Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas. Diagnóstico previo. Jaén. Original mecanografiado.

Belis Marcos, J., et al. (2003): Evaluación final del Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana 1993-2000. <http://www.donana.es>

Castells, M. et al. (1992, coord.): Dictamen sobre estrategias para el desarrollo socioeconómico sostenible del Entorno de Doñana. Sevilla. Junta de Andalucía.

Castro Nogueira, H. (2002): "El desarrollo sostenible en Andalucía". Sustentable. Nº 3. (Jornadas Internacionales sobre Desarrollo Sostenible). Págs. 335-345.

Consejería de Medio Ambiente (2001a): Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Los Alcornocales. <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/PDS/Alcornocales>

Consejería de Medio Ambiente (2001b): Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Sierra Mágina. <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/PDS/Magina>

Consejería de Medio Ambiente (2001c): Pliego de prescripciones técnicas que han de regir en el acuerdo específico de colaboración entre la Consejería de Medio Ambiente y la Universidad de Jaén

para la elaboración del Diagnóstico previo al Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas y su área de influencia socioeconómica. Original mecanografiado.

Consejería de Medio Ambiente (2003): Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas y su área de influencia socioeconómica. <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/PDS/cazorla/pdscazorla.html>

Consejería de Obras Públicas y Transportes (1999): Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias. Sevilla. Junta de Andalucía.

Consejería de Obras Públicas y Transportes (2001): Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura. Sevilla. Junta de Andalucía.

Durán, D. (2002): "La participación social en los planes de desarrollo sostenible de Parques Naturales. Los talleres de participación estratégica", en VIII Jornadas de Economía Crítica. <http://www.ucm.es/info/ec/jornadas>

Europarc (2002a): Anuario 2002 EUROPARC-España del estado de los Espacios Naturales Protegidos. Madrid. Sección del Estado Español de la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa.

Europarc (2002b): Espacios protegidos: Oportunidades para el desarrollo sostenible. Actas del 8º Congreso Europarc España. Madrid. Sección del Estado Español de la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa.

Europarc (2003): "Convocatorias de ayudas para el desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos". Boletín de la Sección del Estado Español de la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa. Nº 16. Pág. 11.

Instituto de Fomento de Andalucía (1989): Plan de actuación del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas. Sevilla. Original mecanografiado.

Junta de Andalucía (1986): Decreto 10/1986, de 5 febrero, por el que se declara el Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 15 de marzo de 1986.

Junta de Andalucía (1999): Decreto 227/99, de 15 de noviembre, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 23 de diciembre de 1999.

Luque Moreno, P. (1995): Mapa de vegetación del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas. Jaén. Consejería de Medio Ambiente.

Mulero Mendigorrí, A. (2001): "Los espacios naturales protegidos en Andalucía: evolución, caracterización geográfica y singularidades". *Ería*. Nº 54. Págs. 141-157.

Mulero Mendigorrí, A. (2003): "Los espacios protegidos en Andalucía", en López Ontiveros, A. (coord.): *Geografía de Andalucía*. Barcelona. Editorial Ariel. Págs. 274-292.

Ojeda Rivera, J. F. (1993): *Doñana: Esperando a Godot*. Sevilla. Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla.

Ojeda Rivera, J. F. (2000): "Espacios naturales protegidos y desarrollo sostenible". En Valle Buenestado, B. (coord.): *Geografía y Espacios Protegidos*. Murcia. Asociación de Geógrafos Españoles y Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. Págs. 273-286.

Plaza Gutiérrez, J. I.; Romero González, J. y Farinós Dasí, J. (2003): "Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa". *Ería*. Nº 62. Págs. 227-249.