

Conflictos entre localidades

y protección de espacios naturales en España

Andrés Pedraño Cánovas
Jose Francisco Cid Cid*



INTRODUCCIÓN: EJES TEÓRICOS PARA UNA INTERPRETACIÓN SOCIOLÓGICA DEL CONFLICTO

La Ordenación del Territorio nace, crece y se reproduce sin resolver una asignatura pendiente: la participación ciudadana. No es difícil que los profesionales de la planificación territorial reconozcan esta laguna, por no hablar directamente de estrepitoso fracaso. En el territorio se anudan relaciones sociales, formas de vida, deseos y necesidades, conflictos y contradicciones, diferencias de clase y desigualdades sociales, etc. Exigirle a la ordenación del territorio tener en cuenta todo ese conglomerado social es establecer la necesidad de articular modelos de participación ciudadana en el proceso de planificación territorial.

La profundización de este punto de partida es nuestra pretensión al abordar el análisis del conflicto planteado por las sociedades rurales ante las políticas de protección de espacios naturales en diversos puntos del territorio español. Por nuestra propia experiencia tomamos como referentes la Región de Murcia y el País Vasco. En la línea de la reunión propiciada por el programa internacional MAB (Hombre y Biosfera) bajo el expresivo título «Ecología en la práctica, el establecimiento de una base científica para la gestión del territorio» (1981), es nuestra intención aportar una serie de reflexiones tendentes a la necesaria integración de la «cuestión social» en los procesos de ordenación de los recursos naturales y/o en las políticas de declaración de espacios naturales protegidos (en adelante E.N.P.).

Como primer eje teórico interpretamos las políticas de ordenación del territorio y de protección de espacios como mecanismos sociales de regulación ante el hecho constitutivo de nuestras sociedades capitalistas, es decir, la «gran trans-

* Pedraño Cánovas es sociólogo y Cid Cid geógrafo. Departamento de Sociología e Historia Económica de la Universidad de Murcia. Escuela de Ciencias Empresariales de Cartagena. Paseo Alfonso XIII, 50. 30203 Cartagena (Murcia).

formación» que en el siglo XIX instaura un sistema de mercado autorregulador.¹

De esta forma la tierra y la naturaleza (junto con el trabajo y el dinero) se vieron subsumidos a los imperativos de la ganancia como directriz fundamental de la organización económica, en cuanto que «la transformación —observa brillantemente Karl Polanyi— supone en los miembros de la sociedad una mutación radical de sus motivaciones: el móvil de la ganancia debe sustituir al de la subsistencia».

La subsunción de los recursos naturales en el capital (haciendo una analogía con la conocida formulación de Marx de «la subsunción del trabajo en el capital») es la raíz misma de la actual crisis ecológica. Continuando con la fundamental perspectiva crítica de Polanyi: «Permitir que el mecanismo del mercado dirija por su propia cuenta y decida la suerte de los seres humanos y de su medio natural, e incluso que de hecho decida acerca del nivel y de la utilización del poder adquisitivo, conduce necesariamente a la destrucción de la sociedad». Para más adelante añadir: «la naturaleza se vería reducida a unos elementos, el entorno natural y los paisajes serían saqueados, los ríos polucionados, la seguridad militar comprometida, el poder de producir alimentos y materias primas destruido».

Esta perspectiva nos hace situar la economía de mercado y la crisis ecológica no como dos variables independientes y autónomas la una de la otra— que es como normalmente son abordadas en los foros institucionales nacionales o internacionales que tratan sobre la ya denominada «cuestión ambiental»— sino como variables interdependientes en virtud de una relación de causa (economía mercantil)-efecto (crisis ecológica).

Nuestra primera hipótesis, derivada del eje teórico expuesto arriba, puede ser presentada. Señalamos que un ingrediente del conflicto en torno a la protección de espacios naturales deviene de la conversión de la tierra en forma de mercancía (presta para la generación de riqueza monetaria), y por tanto de su inserción en la red de intereses dispuestos a la ganancia, al tiempo que se despierta una (también) poderosa reivindicación favorable a las políticas proteccionistas de la tierra y de los recursos naturales, como formas reguladoras, adoptadas por los agregados sociales ante los efectos

que «la gran transformación» ha puesto en marcha: destrucción de playas por la especulación urbanística, alteración de espacios de montaña por actividades extractivas, pueblos amenazados por el avance de una cantera minera, etc.

El segundo eje teórico explicativo lo situamos en la separación entre ciudad y medio rural, que propició la conversión de las ciudades en «unidades de explotación de la fuerza de trabajo» para las necesidades de la industrialización, en función de lo cual, la «circulación entre el campo y la ciudad» (Ibáñez, 1991) se torna desigual: «ciudades que crecen y campos que se despueblan» (Ugarte, S.L., 1963). Fuerza de trabajo expulsada de la oligárquica propiedad agraria y absorbida por los procesos productivos industriales y terciarios de la ciudad (y por la apabullante expansión turística de determinados enclaves turísticos del litoral mediterráneo). Ciudades que deciden y pueblos que se someten.

En Europa, esto sigue siendo así en cierta manera..., pero cada vez menos. Las ciudades ya no dan trabajo, y por tanto su crecimiento se relativiza más, y los campos se pueblan de nuevas formas de residencialidad, en unas ocasiones permanentes y en otras temporales. La congestión expulsa a los habitantes de la ciudad que encuentran en el campo un espacio para el ocio y el disfrute de una serie de valores ajenos a lo urbano. Las ciudades continúan dictando, pero en los pueblos se altera el dictado. Los planes de protección de espacios naturales se generan en lo urbano y se rechazan en el medio rural. La contradictoria realidad de lo urbano y lo rural: he aquí otra de las raíces explicativas del conflictivo problema que tratamos de explicar.

Como segunda hipótesis afirmaremos que la política de protección de espacios naturales se ha construido sobre la

¹ Por definirlo en palabras de la ya obra clásica de Polanyi (1944, 1989): «Una economía de mercado es un sistema económico regido, regulado y orientado únicamente por los mercados. La tarea de asegurar el orden en la producción y la distribución de bienes es confiada a ese mecanismo autorregulador. Lo que se espera es que los seres humanos se comporten de modo que pretendan ganar el máximo dinero posible. La producción se regirá, pues, por los precios, ya que de los precios dependen los beneficios de quienes orientan la producción, y también la distribución de bienes dependerá de los precios, pues los precios conforman los ingresos y gracias a ellos los bienes producidos son distribuidos entre los miembros de la sociedad».

histórica disociación de lo urbano y lo rural, relación establecida en términos de dominación. Dicha política está en vías de reformulación al calor del nuevo contexto marcado por un medio rural revalorizado, con nuevas funciones, nuevas demandas y nuevas expectativas.²

La superación del conflicto entre la racionalidad global y la racionalidad local es el gran desafío planteado a los gestores de la naturaleza. Algo muy grave está fallando cuando una localidad siente como una injerencia la protección de un espacio natural. Categórica pero muy acertada es la advertencia que Tomás Rodríguez-Villasante (1984) hacía a un imaginario lector-interlocutor capitalino desde lo alto de la Sierra de Guadarrama: «No está mal hacer leyes y proclamar nuestro amor a la ecología, pero si no iniciamos ejemplos concretos de una nueva calidad de vida, y posibilidades reales para los grupos sociales más dinámicos de cada localidad, estaremos perdiendo el tiempo».

CAMBIO SOCIAL Y RURALIDAD

El resurgimiento del espacio rural con nuevas funciones en la producción y reproducción de las relaciones sociales del capitalismo neo-tecnológico, implica una mayor fragmentación de la estructura social, de la cual surgen nuevos intereses sociales y económicos que trascienden la vieja identidad agraria (Camarero, 1991).

Pero la «creciente heterogeneización de las estructuras sociales rurales» (Camarero, 1992), y por tanto, la construcción cada vez más contradictoria de la identidad local (Camarero, Mazariegos y Rodríguez, op. cit.), implica conflictos internos en la propia sociedad rural (que de cara al exterior siempre se presentará como homogénea, especialmente en el caso de conflicto con determinadas medidas políticas, por ejemplo, la propia creación de un E.N.R.). Conflictividad que es expresión de los diferentes proyectos y expectativas de los grupos sociales convivientes en el espacio social rural (cada vez más fácil de representar como un mosaico), y sus también diferenciadas estrategias para hegemonizar el control de los recursos de la comunidad local.

La readaptación de los nuevos estratos sociales, que acoge el medio rural, a la estratificación social local no impide reproducir (bajo nuevos parámetros) la nunca cuestionada jerarquización social y desigual distribución de los recursos (como rasgos inherentes al capitalismo), y por tanto supone la permanencia de viejas y nuevas formas de control y dominación (... y explotación).

Sin pretensiones de sistematicidad nos proponemos una aproximación a la nueva estructura social del medio rural, pero solamente ofreciendo aquellos aspectos que nos parecen de mayor relevancia para explicar la problemática propuesta. Quizás, y a pesar de todo insistiendo en el carácter de esbozo de la aproximación, no deberíamos hablar tanto de estructura social, pues en realidad lo que pretendemos presentar es un intento de radiografía del conjunto social que se ha configurado como sujeto activo en la polémica de la protección y ordenación de los espacios naturales. Distinguimos, en este sentido, tres estratos sociales: pequeños-medianos propietarios de tierra (sean o no agricultores), los llamados nuevos residentes, y por último, los terratenientes reconvertidos.

El primer estrato, los poseedores de pequeña o mediana propiedad, suelen ser residentes autóctonos. Normalmente, aunque no obligatoriamente, están relacionados con actividades agrarias, sea en régimen de agricultura a tiempo parcial o profesionalizados. Es un grupo social consciente de las expectativas que se abren para revalorizar su propiedad, al margen del mercado agrario, en el contexto del renacimiento rural del que venimos hablando.

² En una aproximación a los «campos de conflictividad en la España rural», Camarero, Mazariegos y Rodríguez enmarca la problemática aquí tratada dentro de «la conflictividad en el ámbito de la planificación»:

«Intervenciones ambiguas o contradictorias, en todo caso puntuales y parciales, traducen los mandatos que emergen desde la sociedad global respecto a los espacios naturales. Tanto la ubicación de los residuos de una sociedad urbanizada como la conservación paisajística y natural, chocan frontalmente con las expectativas de desarrollo de las sociedades rurales. El medio natural se encuentra en el interior de una utilización ambivalente: convertirse en basurero o, por el contrario, en un espacio natural una vez expulsado el hombre y la mejor del mismo. En definitiva, el medio rural es un espacio planificado desde fuera. Ambos planos resumen la conflictividad eco-distributiva. Los habitantes rurales ven mermado su dominio sobre el medio inmediato en favor de una racionalidad de escala global: la ecología planetaria entra cada vez más en conflicto con la ecología local/comunitaria».

La conjunción del proceso de reconversión del espacio rural (potenciación del uso turístico, del ocio y de la nueva residencialidad) con el proceso paralelo de progresiva desagrarización, conlleva como resultante la conversión del mercado de la tierra en un valor activo, según la hipótesis señalada por Naredo (1991), y que aquí compartimos plenamente:

El mercado de la tierra como factor de producción agraria se ve contaminado por el solapamiento del mercado de la tierra como activo, en el que intervienen las expectativas de cualquier cambio de uso. Y debe tenerse bien presente que la adquisición de tierras agrícolas para fines cinegético-turístico-recreativos puede hacer que esas expectativas se hagan realidad en buena parte sin necesidad de declararlas urbanizables, mientras se mantenga una situación poco restrictiva al respecto. El caso de la proliferación de segundas residencias sobre terrenos rústicos constituye un ejemplo extremado de ese proceso.

De todas formas esta tendencia no terminará de imponerse en aquellas áreas donde la existencia de una actividad agraria con cierta estabilidad económica sea dominante. Aunque ello no sea impedimento para que estos agricultores tengan presente esa posibilidad e incluso como expectativa, en caso de perjuicio económico.

El segundo estrato, los nuevos residentes del medio rural, es un grupo muy heterogéneo y diversificado, con intereses socioeconómicos a menudo contradictorios. Las nuevas demandas del espacio rural van a ir ligadas a este grupo social. La cuestión de la vivienda es la demanda más clara a tener presente en el análisis del problema que presentamos.

En efecto, las reivindicaciones hacia los poderes locales sobre la necesidad de una mayor flexibilización del planeamiento urbanístico para poder atender la demanda de vivienda existente, es cada vez mayor. Esta demanda tiene una doble naturaleza: la población autóctona, especialmente joven, en busca de independencia familiar y/o de arraigo, y esa población itinerante entre el campo y la ciudad de nuevos moradores (bien neo-rurales, bien los que solamente buscan una segunda residencia para uso estacional). Esta

demanda vecinal se inserta dentro de esta nueva definición de la ruralidad como espacio de la reproducción social.

Además los nuevos residentes van a generar una espiral de nuevas necesidades y demandas para los espacios rurales, imprimiendo una nueva dinámica social para un territorio secularmente marginado y envejecido como es el medio rural. Expresión de este nuevo dinamismo social será el nuevo perfil que empiezan a tomar las asociaciones de vecinos lideradas, en muchos casos, por miembros de estas nuevas clases sociales de procedencia urbana. El nuevo carácter del asociacionismo vecinal va a reflejarse en la naturaleza de las reivindicaciones planteadas. Esta dinámica puede desprender energías negativas para la aceptación de una política proteccionista, y muy a menudo energías positivas y progresivas. Una iniciativa política de declaración de un Espacio Natural Protegido (E.N.P.) debe distinguir en la fase de diagnóstico socioeconómico entre ambas tendencias, y aprovechar las energías más provechosas para llegar a buen fin.

El tercer estrato está representado por la vieja y nueva gran propiedad de la tierra que nunca muere. Su génesis histórica hay que buscarla en la configuración oligárquica de la tierra, derivada del pacto inter-élites a través del cual se desarrolló la desamortización. Los grandes propietarios pueden tener un origen local o foráneo (en forma, por ejemplo, de complejos turísticos o de grandes empresas agrarias). Sea cual sea la actividad productiva a la que esté ligada, la gran propiedad tiende a reproducir sus cuantiosas rentas al calor del negocio inmobiliario-turístico, cebado con importantes plusvalías generadas por la espiral especulativa del suelo. Dado que sus más lucrativas actividades suelen tener un alto impacto ambiental, serán los más reacios a aceptar las restricciones derivadas de la declaración de un espacio natural protegido. Suelen establecer lazos con la comunidad local a través de relaciones de clientelismo o incluso a través de relaciones laborales.

CAUSAS Y DETERMINANTES DEL CONFLICTO

1. Planteamos que la génesis histórica del concepto de Espacio Natural Protegido se enmarca dentro de la dominación

de los intereses urbanos sobre los rurales. Tal origen histórico ha entorpecido largamente los procesos de participación de la población local.

El primer E.N.P se creó en el último cuarto del siglo XIX en EE UU. En el estado español, es durante el segundo decenio de este siglo cuando se declaran los primeros E.N.P. No obstante la génesis del concepto se inicia con anterioridad. Las teorías paisajísticas y regeneracionistas (Solé y Bretón, 1986) están en la base de la misma.

Unas teorías, en el caso de los regeneracionistas españoles, que presentan a la «protección de la Naturaleza como una teoría de reconquista» de renovación moral estética e ideológica en unos momentos de manifiesta crisis social y política (crisis finisecular de 1890, generación del 98). Pero es también una visión de los espacios naturales como espacios contrapuestos a la degradación urbana, y en donde se encontraban los valores de la pureza, el orden y la nobleza, ausentes de las ciudades. Tal es así, que en 1914, la necesidad de una política de parques nacionales es planteada claramente como una reivindicación urbana, como complemento, a otra escala, a la política de construcción de zonas verdes en las grandes ciudades.

Encontramos pues, en la génesis del concepto de E.N.P, una primera consideración de importancia: se trata de un concepto formulado desde la ciudad, en función de la necesidad de sus habitantes, de áreas de cierta calidad ambiental, y también como un elemento simbólico regenerador de la vida social y política de finales del XIX y principios del XX. Poco o nada se habla en estos primeros momentos de las

poblaciones locales, los objetos de admiración eran las «bellezas paisajístico-naturales». Si se plantea la necesidad de realizar inversiones en las áreas naturales no es tanto para lograr una mejora de las condiciones de vida de quienes las habitan, sino para hacerla más accesible a la ciudad y permitir a los ciudadanos su ejemplarizante disfrute.³

Consecuencia directa de estos orígenes ha sido la normativa española sobre la materia. Normativa que ha diseñado un modelo de espacio natural protegido a la medida de las clases medias de origen urbano, en forma de reserva paisajística, prestando escaso o nulo interés a las colectividades residentes en ella, y en último caso responsables del modelo territorial que ha permitido la conservación de este espacio. La descripción de la evolución normativa de los E.N.P. desfigura lo que podría interpretarse, a priori, como una situación estática. Así, en la Ley de Parques Naturales (L.P.N.) de 1916 y la Ley de Montes (L.M.) de 1957 remarca el carácter de los E.N.P. (en este caso Parques Nacionales), como espacios de recreo contemplativo que deben hacerse accesibles a los ciudadanos. De hecho la declaración como Parque Nacional se hace

con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus paisajes (Art. 78, L.M. 1957)

Por contra, los aspectos socioeconómicos apenas son mencionados, Art.3, L.N.P y Art.79 de la L.M. En los que respectivamente se menciona la necesidad de acuerdo de los dueños de los espacios afectados (LPN) y se dictan algunas consideraciones referentes a la expropiación de terrenos.

Poco cambio supuso en el terreno de los hechos, la Ley de Espacios Naturales (1974). No obstante junto a la finalidad de protección y de conservación de la naturaleza, se pone de manifiesto por primera vez que este hecho deberá ser compatible con el ejercicio de los derechos privados existentes. Además se señala que la protección de las áreas objeto de interés puede contribuir a su utilización, entre otras, con finalidades socioeconómicas. El peso de las consideraciones socioeconómicas se sitúa en la Ley de 1974, no obstante, en el terreno de los principios (López Ramón, 1980).

³ Con semejante concepción de la política de espacios naturales protegidos, nace también el conflicto de las poblaciones locales contra esa política. En los Pirineos, el primer conflicto documentado (Solé i Masip, Bretón Solo de Zaldívar, 1986) estalla poco después de la creación del Parque Nacional del Valle de Ordesa, en 1918. Se trata de un conflicto motivado por la imposición de limitaciones en los usos tradicionales y posterior expropiación de la finca de Arazas. El incumplimiento de las promesas de realización de inversiones en infraestructuras con capacidad de generar actividades económicas suplementarias que supliesen a las limitadas, provocó que algunos propietarios continuasen con los usos tradicionales. Casi ochenta años después, muchos de los conflictos actuales que conocemos podrían explicarse con estas mismas palabras.

La Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y de la Flora Silvestres, ha establecido un nuevo marco jurídico, en el que las consideraciones socioeconómicas alcanzan una mayor relevancia. La mayor novedad es el Artículo 18.2, en el que por primera vez se habla de compensación socioeconómica a la población afectada. El instrumento ideado para llevar a cabo tal precepto es la posibilidad, que no obligatoriedad, de establecer «Áreas de Influencia Socioeconómica».

De nuevo se plantea, con menos virulencia, esa dicotomía entre reglamentaciones y restricciones efectivas de uso, por un lado, y la posibilidad, por otro, de articular mecanismos de compensación.

2. Consideramos que las formas concretas en que se exprese la estructura social del medio rural, cuyo conglomerado social hemos esbozado muy someramente, es una variable crucial para explicar la conflictividad derivada de la planificación del territorio.

La estacionalidad que caracteriza a la nueva población neo-rural (el predominio de la segunda residencia es absoluto), hace que sea un proceso extremadamente contradictorio con la conservación y protección de los recursos naturales, y de fuente de conflictividad.

En efecto, su proliferación incontrolada, en muchos casos ilegal, puede ser un elemento alterador del paisaje. Indudablemente un plan de ordenación de los recursos naturales deberá regular las nuevas formas de residencialidad, y ello chocará con los intereses de ciertas élites locales. Pero no cubrir la demanda de vivienda supone abrir otra vía de conflictividad contra el E.N.P., que se verá acrecentada por la frustración de las expectativas de venta de tierras de los agricultores y/o propietarios.

El conflicto por la limitación de usos, especialmente de tipo urbanístico, que todo E.N.P. conlleva, puede solucionarse por la vía más contraproducente, con concesiones importantes a los medianos y grandes propietarios, de tal forma que, en realidad, se apueste por la realización de zonas verdes «en estado semi-salvaje» para el disfrute de las urbanizaciones, que alrededor del E.N.P. se levanten en forma de cerco urbanístico. En efecto, la declaración de un espacio protegido dota a la zona de un valor de cambio, cuya apropiación ten-

derá a ser exclusivizada por la gran propiedad, pues ¿qué integrante de las nuevas clases medias urbanas puede resistir el reclamo de vivir en los bordes de un espacio protegido con una adecuada promoción de las veleidades de una urbanización de alto standing y baja densidad? Indudablemente el agravio comparativo generado para el resto de la población rural, será una fuente de rechazo del E.N.P.

En profundidad, el conflicto por la declaración de un E.N.P. tiende a ser una polémica entre regulación social y regulación mercantil de un determinado territorio con una serie de valores medioambientales. Así se sucede una polarización entre los sectores sociales que consideran tal medida política como una forma de amortiguar e incluso repeler los efectos más devastadores sobre el medio ambiente, objetivamente generados por la regulación mercantil de la propiedad privada del suelo, y aquellos otros sectores sociales, detentadores de la propiedad de suelo, cuyos intereses económicos en una determinada actividad productiva (normalmente el negocio turístico-urbanístico, pero también la actividad extractivo-minera, etc.) están mayormente garantizados por el libre mercado de la tierra. A estos intereses no les interesará lo más mínimo que una porción del territorio declarada como E.N.P. se sitúe fuera de las fuerzas del mercado.

En este sentido la presencia de fuertes intereses lucrativos ligados a la propiedad del suelo es variable fundamental para entender la dinámica de un conflicto por la declaración de un E.N.P. Si examinamos la Red de Espacios Naturales de la Región de Murcia, contenida en la Ley 4/92 de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, podemos concluir la importante limitación que presupone para los intereses de la gran propiedad.

En efecto, una amplia franja del litoral queda bajo protección, espacio que indudablemente concentra mayormente los intereses urbanísticos y turísticos. Siete espacios naturales del litoral, quedan incluidos en la citada Red de E.N.P. Son: Calblanque-Peña del Águila y Monte de las Cenizas (municipio de Cartagena), Sierra La Muela-Cabo Tiñoso (municipio de Cartagena), Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor (municipios de Cartagena, Los Alcázares y San Javier), Cuatro Calas (municipio de Aguilas), Islas e Islotes del

litoral mediterráneo (municipios de Águilas, Mazarrón, Cartagena y San Javier), Salinas y Arenas de San Pedro del Pinatar (municipios de San Javier y San Pedro del Pinatar) y Calnegre-Cabo Cope (municipios de Lorca y Águilas).

De hecho el conflicto más virulento contra la política

⁴ En Águilas, las protestas, desarrolladas entre abril y junio de 1994, fueron muy violentas, llegando a extremos tales como el intento de linchamiento de un concejal de Izquierda Unida partidario de la protección de Calnegre-Cabo Cope, retención de dos agentes forestales, manifestaciones en Lorca con repetidas cargas de la Guardia Civil, etc. De hecho la conflictividad vecinal contra el E.N.P. de Calblanque se sucedió al amparo de los sucesos de Águilas (el episodio más grave fue una manifestación en Cartagena donde los vecinos reventaron una fiesta ecologista favorable al E.N.P.). En este último caso, la conflictividad es más soterrada, manifestándose en continuos actos de sabotajes contra las medidas de gestión que se establezcan en el ámbito del E.N.P.

⁵ Las protestas contra la ampliación del Parque Natural de Sierra Espuña se desarrollaron paralelas a las de Calnegre. Los intereses de la gran propiedad lograron tejer lazos de conexión entre ambas contestaciones. En realidad lo que se demostró en aquellas fechas (abril-junio de 1994) es que había una campaña orquestada para derrumbar la política de protección de espacios. La oscura trama de los intereses de la propiedad del suelo logró en buena parte sus objetivos. La ampliación de Sierra Espuña fue aprobada finalmente con importantes concesiones, y con la retirada de una buena porción del espacio protegido. En el caso de Calblanque, aunque las concesiones no fueron tan importantes, no puede decirse que la gran propiedad haya sufrido muchas limitaciones. Calnegre-Cabo de Cope ni siquiera llegó a sacarse a exposición pública la propuesta de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), y hoy, en la práctica, la protección de este espacio se considera paralizada. Y lo más importante, en estos momentos, con el cambio de gobierno autonómico (antes PSOE, ahora PP) el futuro de la protección de espacios en la Región de Murcia es bastante desalentador. La política de espacios está prácticamente paralizada, y son continuas las agresiones ambientales que se ciernen sobre los E.N.P. Igualmente una difusa «guerrilla» de algunas localidades boicotea o sabotea cualquier medida de gestión que se introduzca en el E.N.P., como es el caso de Calblanque.

⁶ Es ésta una nueva victoria de la gran propiedad. Las también contundentes movilizaciones de las poblaciones de Caravaca y Moratalla lograron paralizar los Planes Especiales de Protección que la Administración Autonómica pretendía aplicar en las sierras del noroeste. El recuerdo histórico de aquellas movilizaciones hizo que la mencionada Ley 4/1986 de Protección y Ordenación del Territorio de la Región de Murcia no recogiera ni un solo E.N.P. en esa comarca. Cuando en julio de 1994 un enorme incendio forestal asoló casi 30.000 hectáreas (el mayor incendio cuantificado de la historia de España) de las Sierras de Moratalla, muy pocos quisieron recordar los sucesos de 1986, cuando fueron rechazados las propuestas de protección de espacios en el noroeste.

de protección de espacios va a levantarse contra la propuesta de Calnegre-Cabo de Cope y Cuatro Calas, ambos en el municipio de Águilas (aunque el primero comparte parte del espacio con Lorca). También durante la tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Calblanque, Peña del Águila y Monte de las Cenizas (municipio de Cartagena), se producirán importantes altercados, aun sin llegar al nivel de gravedad de los sucesos de Águilas.⁴ En Águilas la dinámica del conflicto estuvo protagonizada por agricultores, mientras en el caso de Calblanque fueron vecinos de las localidades circundantes, en ambos casos los intereses especulativo-urbanísticos de la gran propiedad lograron hegemonizar y confundir la protesta.

Pero también los espacios rurales del interior han sido objeto de contestación de las poblaciones. De hecho la primera movilización se produce contra la propuesta de ampliación del Parque Natural de Sierra Espuña.⁵ Ya en 1986 los grandes propietarios rurales de la comarca del noroeste murciano lograron movilizar masivamente a las poblaciones locales contra los denominados Planes Especiales de Protección.⁶

Dos estructuras lingüísticas han terminado enfrentándose en esta serie de conflictos: el lenguaje de la lejana (y urbana) administración política y el de los cercanos intereses urbanístico-especulativos. Cuando la gran propiedad ha tenido estrechas relaciones de clientelismo, o incluso de explotación de trabajo, con la comunidad local, su lenguaje ha terminado hegemonizando la naturaleza de los conflictos. En los ejemplos relatados anteriormente, esta imbricación ha quedado manifiestamente clara.

No quiere decirse que la comunidad local no tenga intereses propios cuando plantea un conflicto contra una declaración de E.N.P. Estas declaraciones se viven en las localidades como externas a sus estrategias de desarrollo y a menudo usurpan sus propios mecanismos de gestión y regulación del territorio en el que habitan. El conflicto de las localidades contra los E.N.P. tiene un componente primordial de lucha por sus sistemas locales de vida y control del territorio.

Las estrategias para formar el bloque social contrario a los E.N.P. han tenido siempre como común denominador la

fuerte carga emotiva de los argumentos, destacando siempre el componente pulsional, apasionado, cuasi irracional. De ahí la naturaleza tremendamente violenta de los conflictos, e incluso nos atreveríamos a decir, antidemocrática. Los argumentos de la polémica jamás circulaban en espacios objetivos de información y debate. Más bien estaban preparados para circular «en el nivel del rumor», según la certera definición del sociólogo Angel de Lucas (1992), «ese espacio privilegiado de la comunicación de masas en el que se entretienen y se contagian todos los tópicos dominantes en la opinión pública». Así:

En el caso del conflicto mencionado de la comarca del noroeste murciano: «los agricultores están convencidos de barbaridades tales como que *les van a quitar las tierras para hacer un parque natural* o que *no dejarán cultivar porque van a repoblar toda la sierra con lobos y carrascas*. Algunos creen que en septiembre tendrán que abandonar sus hogares» (CGERM, 1986).

La argumentación de los conflictos de Calnegre y Sierra Espuña era, con ligeras variaciones, idéntica a la del texto anterior. En el caso de Calblanque, los vecinos contrarios al E.N.P. gritaban «*Parque no, trabajo sí*» en sus manifestaciones callejeras, pudiendo leer en sus panfletos textos como los que siguen: «*se acaban las expectativas económicas siendo imposible el desarrollo de actividades turísticas, industriales o agrícolas, anula la autonomía municipal, protege hasta los pedregales, sin industria, sin turismo y sin agricultura, ¿de qué vamos a vivir?*», etc.⁷

3. Las políticas ejercidas por la administración a la hora de proteger espacios naturales han gozado de una profunda desconfianza e incluso deslegitimidad por parte de la población local. Esta deslegitimación es producto de diversos hechos:

- La Administración desconoce la heterogeneidad del bloque social conformado por la «población local», y por tanto no sabe de los diferentes y contradictorios intereses que anidan bajo esa denominación. Anteriormente hemos esbozado una aproximación a la realidad diversificada de la población local. Las políticas de E.N.P. no han tenido en cuenta esa realidad, no han sido capaces de localizar a aquellos sectores más dinámicos o conciliar los intereses ligados

al suelo de los pequeños propietarios o conocer el alto grado de informalización en que se mueve la actividad agraria (en el uso de fertilizantes, en la realización de pequeñas obras o movimientos de tierra, normalmente sin licencia alguna, etc.), hasta tal punto que un plan de protección de un espacio natural se ha movido con manifiesta torpeza en las localidades afectadas.

Las tendencias hacia la revalorización del espacio rural son múltiples, heterogéneas y contradictorias. Sin embargo, las medidas políticas de E.N.P. han actuado como si el medio rural fuese un espacio en blanco en donde imprimir los deseos del planificador de turno. Lo hemos dicho al comienzo, desde el medio rural se altera el dictado de las ciudades, y sin participación ciudadana desde el mismo momento del análisis y el diagnóstico de la realidad, el consenso no será posible.

- El medio rural es un espacio secularmente marginado, con importantes déficit sociales. Las políticas de E.N.P. no han asumido un carácter más integral, que recoja la superación de esos problemas de gran arraigo. Así «la población rural, generalmente asentada en áreas de economía deprimida, contempla con sorpresa el hecho de que se pretenda dotar de protección a un espacio natural antes que solucionar los déficits de infraestructuras y servicios que la afectan» (Varios Autores, 1982).

- Como desarrollo de la Ley 4/89 mencionada anteriormente, varias Comunidades Autónomas han creado normativas propias sobre conservación y protección de la naturaleza. Con mayor o menor acierto estas Normativas han fijado cuestiones ligadas a los aspectos socioeconómicos de un E.N.P. Tanto la Ley 16/1994 de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, como la Ley 4/1992 de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, articulan como instrumento para establecer, al objeto de compensar a las poblaciones afectadas, áreas de influencia socioeconómica integradas por los términos municipales en donde se encuen-

⁷ Textos extraídos de uno de los panfletos que los vecinos repartían en sus movilizaciones contrarias al PORN de Calblanque, bajo el título de «las bondades del PORN».

tra el espacio natural, y en su caso, su zona periférica. También define las finalidades de los programas para el desarrollo socioeconómico.

Si bien parece haber sido solucionado el problema hasta ahora planteado, de la no reglamentación de las actuaciones compensatorias, su escasa definición a la hora de fijar plazos de actuación y de señalar qué Administraciones deben hacerse cargo de las inversiones, etc., hacen que perviva la desconfianza en el medio rural hacia las declaraciones de E.N.P.Y como botón de muestra sirvan las declaraciones del Alcalde de un municipio afectado por la declaración del Parque Natural de Gorbéa:

En los Planes de Ordenación están muy claras las restricciones, las cosas que no se pueden hacer, pero lo que no está claro es cuándo, cómo y de qué forma se va a indemnizar y compensar a la gente por todo eso, ni quién lo va a hacer.

Los avances habidos en la Legislación, parecen, en muchas ocasiones, situarse más en el campo de los principios que en el de la práctica. No existe en la mayoría de las ocasiones una correlación entre el nivel de detalle planteado a la hora de determinar las limitaciones, y por otro lado, la articulación de medidas de indemnización y compensación socioeconómica. Frente a la concretización de las restricciones, se elevan las promesas de inversión en desarrollo, pero no los programas que deben desarrollarlas. Se pone así claramente de manifiesto el fuerte carácter sectorial de la política de protección de espacios naturales.

Sólo en épocas recientes se ha dotado de un discurso legitimizador a las políticas de E.N.P. Pero, en demasiadas ocasiones, la pretensión ha sido desactivar los conflictos, antes que servir de base para un desarrollo integral. Esta forma de proceder fomenta la desconfianza, cuando no la oposición a los planes de protección, desde un espacio rural sometido a fuertes tensiones y que siente como parte de su base económica se ve socavada.

LAS SALIDAS PARA UN CONFLICTO

Consideramos imprescindible el realizar una revisión crítica de los presupuestos epistemológicos en los que se basa la ordenación del territorio. A ello dedicamos las siguientes líneas.

El pensamiento sistémico ha entrado con fuerza en la ordenación del territorio. Tres rasgos básicos se han definido en esta forma de análisis (Serrano, 1992): visión globalista, las interrelaciones dialéctico-funcionales existentes entre los distintos elementos, atributos y relaciones definidas, y la «historicidad» de un sistema.

Dentro del sistema territorio, se han planteado cinco subsistemas: el marco físico-natural, la población, el sistema productivo, el sistema de conexión espacial y el marco legal-jurídico.

La ordenación del territorio se ha encorsetado en la Teoría de Sistemas derivada de la Cibernética clásica, que presupone como modelo del objeto una máquina clásica: objetivada en todas sus partes, meramente reproductiva, no aprende. Es decir, se basa en el presupuesto clásico de la objetividad: «una realidad puede considerarse un sistema en la medida en que es objetivable, es decir, definible, como una estructura separada y claramente diferenciable del sujeto definidor», tal y como ha apuntado críticamente el investigador Pablo Navarro (Ibáñez, 1990).

Así, el ordenador del territorio se sitúa fuera del mismo, y define desde la cobertura de una pretendida objetividad las necesidades de ese territorio. Se erige a sí mismo en representante del interés general. Los actores sociales del territorio no hablan. La contingencia es travestida en necesidad social. El territorio aparece como un sistema organizacionalmente abierto (a las visiones y manejos del Ordenador) e informacionalmente cerrado (sólo produce jugadas dentro de unas reglas de juego invariadas). La ordenación del territorio ya reconoce su fracaso en el ámbito de la participación ciudadana.

En un territorio hay sistemas con una frontera bien definida (por ejemplo, el marco físico-natural), pero la sociedad misma no es uno de esos sistemas. La sociedad «se autoorganiza mediante un proceso complejo de interacciones entre

actores», como lo ha entendido Gerard de Zeeuw desde el nuevo paradigma de la «investigación social de segundo orden» (Ibáñez, 1990). Esta perspectiva fundamenta la sociedad como una máquina no clásica: con capacidad objetivadora, reflexiva y productiva, aprende.

Enmarcar nuestros propósitos en esta apertura teórica, es reconocer en la ordenación del territorio un dispositivo conversacional con los actores sociales que viven en ese territorio. Es situar al propio proceso de investigación como un actor social más, orientado a promover el cambio en una dirección deseada. La participación social se convierte así en directriz clave de la ordenación del territorio. El saber —la investigación— deja de ser saber sin poder.

Las interferencias emanadas en el conflicto social (asociaciones de vecinos, agricultores, ecologistas,...) ya no son ruido molesto para la actividad objetivadora del ordenador del territorio, sino intersección productiva - reflexiva para el propio proceso de ordenación del territorio.

Esta crítica epistemológica de la ordenación del territorio postula devolver el protagonismo a las poblaciones locales, en una especie de «la tierra para quien la habita».⁸ Las comunidades locales deben protagonizar y dirigir los cambios y no interpretar un papel asignado desde la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- CAMARERO, L.A.: (1991) «Tendencias recientes y evolución de la población rural en España», *Política y Sociedad*, nº8.
- (1992) «El mundo rural español en la década de los noventa: ¿Renacimiento o reconversión?», *Documentación Social*, nº87.
- (1993) «Del éxodo rural y del éxodo urbano», Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- CAMARERO, MAZARIEGOS y RODRÍGUEZ, F.: «Los campos de conflictividad en la España Rural», *Documentación Social*.
- CGERM (Coordinadora de Grupos Ecologistas de la Región Murciana): (1986) «Primer Informe sobre Política de Espacios Naturales en la Región de Murcia», fotocopia.
- DE LUCAS, A.: (1992) «Actitudes y representaciones sociales de la población de la Comunidad de Madrid en relación con los

Censos de Población y Vivienda de 1991», Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid.

- IBÁÑEZ, J.: (1991) «Comunicaciones entre los pueblos y la ciudad», *Política y Sociedad*, nº8.
- IBÁÑEZ, NAVARRO, DE ZEEW y Otros: (1990) «Nuevos Avances de la Investigación Social», *Anthropos*.
- INGLEHART, R.: (1991) «El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas», CIS.
- MOYA, C. y MAZARIEGOS: (1991) «Viajes y retornos de una y otra parte», *Política y Sociedad*, 1991.
- NAREDO, J.M.: (1991) «Sobre el declive de la producción agraria en la economía de la sociedad rural», *Política y Sociedad*, nº 9.
- POLANYI, K.: (1944, 1989) *La gran transformación*, Ediciones La Piqueta.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE, T.: (1984) «Desusos, usos y abusos», *Alfaz*, nº 6.
- SERRANO, A.: (1992) «La estructura territorial: sistemas y subsistemas», Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio, Fundicot, Madrid.
- SOLE I MASSIP, J. y BRETÓN, V.: (1986) «El paraíso poseído. La política española de parques naturales (1880-1935)», *Geotécnica*, mayo 1986.
- UGARTE, J.L.: (1963) «Ciudades que crecen y campos que se despueblan», *Anales de Economía*, 4.
- VARIOS AUTORES: (1991) «Prácticas para la planificación de espacios naturales».
- VARIOS AUTORES: (1982) «Las comunidades rurales y la gestión de los parques naturales», Diputació de Barcelona, Servei de Parcs Naturals.

⁸ El sociólogo Josechu V. Mazariegos, en conversación con Carlos Moya (1991): «... Yo me pregunto si una consigna que fue pertinente en España, sobre la que se aglutinó una fuerte energía colectiva: la tierra para el que la trabaja, individualmente o en colectividad, ahora no necesitaría ser reformulada en las zonas frágiles, en municipios con perfiles críticos, algo así como el territorio para los que lo ocupan, para los que lo habitan. Claro, ése habría que administrarlo con rigor».