

CRITERIOS ECOLOGICOS
PARA LA GESTION DE LOS RECURSOS
NATURALES EN LA COMUNIDAD
AUTONOMA DEL PAIS VASCO

Mónica Soto*

1. EL C.O.B. Y LA CONSERVACION DE LA NATURALEZA

El pasado día 6 de Junio, la Comisión de Medio Ambiente del Colegio Oficial de Biólogos (C.O.B.) de Euskadi organizó una Jornada de debate sobre “La Conservación de la Naturaleza en el País Vasco” en el que se contrastaron y pusieron en común por parte de diversos organismos responsables de la gestión de los recursos naturales en esta Comunidad Autónoma y sectores sociales implicados, las distintas visiones que sobre este tema concurren en nuestra sociedad.

El C.O.B., como asociación de uno de los profesionales que, desde el punto de vista multi e interdisciplinar que entendemos requiere esta materia, participa de la preocupación por todo lo referente al medio ambiente, los recursos naturales y la protección de la naturaleza, quiere exponer sus reflexiones al respecto en este “Año Europeo de la Conservación de la Naturaleza” declarado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en el que el tema elegido es la conservación de la naturaleza fuera de las zonas protegidas, tema clave, en nuestra opinión en lo que aquí se trata hoy y, en particular, en el País Vasco, dadas las características de su territorio.

2. BIODIVERSIDAD Y UTILIZACION SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 en Río de Janeiro ha mostrado que es imprescindible mantener la biodiversidad y, en suma, preservar el funcionamiento de los grandes sistemas naturales, aprobándose el Convenio Mundial sobre la Diversidad Biológica, biodiversidad entendida en sí misma como un recurso de carácter cultural y social, difícil de evaluar pero que constituye un importante patrimonio de la humanidad y que afecta tanto a la diversidad genética, de especies y de ecosistemas.

La “Estrategia Mundial de Conservación de la Naturaleza y de sus Recursos” para los noventa aprobada en Australia por la U.I.C.N señala como objetivos al respecto:

- a) *Mantener los procesos ecológicos esenciales y los sistemas vitales*
- b) *Preservar la diversidad genética*
- c) *Permitir el aprovechamiento sostenido de ecosistemas y especies.*
- d) *Integración del hombre en el medio natural*
- e) *Propiciar el logro de un desarrollo sostenido.*

El Acta Unica Europea señala en su artículo 130R que la acción de la Comunidad, por lo que respecta al medio ambiente, tendrá por objeto: “*conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, contribuir a la protección de la salud de las personas y garantizar una*

utilización prudente y racional de los recursos naturales". Dicha acción se basará en los principios de "acción preventiva", de "corrección", preferentemente en la fuente de la misma, de los ataques al medio ambiente y de "quien contamina paga". El 5º Programa de Acción Medioambiental de la Unión Europea contiene así mismo directrices sobre desarrollo sostenible a aplicar por los Estados miembros. A este respecto la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo definió el desarrollo sostenible como "un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias".

Deberían elaborarse estrategias, planes o programas para la conservación de la diversidad biológica, identificar sus componentes más relevantes, diagnosticar su situación y establecer las actuaciones y medidas necesarias para su conservación y la utilización sostenible de los recursos naturales renovables, reducción del agotamiento de los recursos no renovables, y el mantenimiento dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas sustentadores de las actividades.

A este respecto, recientemente se ha elaborado la "Estrategia Nacional para la Conservación y el uso sostenible de la Biodiversidad", de ámbito estatal y es de suponer que las directrices y líneas de acción allí señaladas deberán ser desarrolladas por parte de las Comunidades Autónomas. En el caso particular del País Vasco, creemos que es evidente la necesidad de proceder a una profunda revisión de la política de conservación de la naturaleza y de ordenación del territorio, así como de los enfoques de las diversas políticas sectoriales en base a un programa de conservación de la diversidad biológica.

Por otra parte, es necesario identificar los componentes de la diversidad biológica que sean importantes para su conservación y utilización sostenible y proceder a su seguimiento prestando especial atención a los que requieran la adopción de medidas urgentes de conservación y a los que ofrezcan mayor potencial para la utilización sostenible así como a la identificación de los procesos y categorías de actividades que tengan, o sea probable que tengan, efectos perjudiciales importantes en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

En el País Vasco creemos que estamos entre los territorios que cuentan con una información más abundante sobre dichos componentes y sobre el estado de sus recursos naturales, aunque el mismo no sea nada halagüeño. Aunque es necesario continuar y profundizar sobre todo en el estudio de la dinámica y funcionamiento de los ecosistemas, disponemos en la actualidad de numerosos estudios y dictámenes de muy diversa índole que han evidenciado las actuaciones y actividades que tienen efectos perjudiciales en la conservación y utilización sostenible de nuestros recursos naturales.

La comprobación de la utilización sostenible debe hacerse por medio de la implantación de unos indicadores de estado, presión y respuesta de algunos elementos representativos de los componentes de la diversidad biológica y criterios de valoración de los recursos naturales. Por tanto, deben establecerse indicadores para diferentes grupos de recursos naturales. En este tema el camino que nos queda por recorrer es aún largo.

3. PROCESOS PERJUDICIALES PARA LA BIODIVERSIDAD

Los procesos y actividades con efectos perjudiciales para la diversidad biológica en el País Vasco son de origen antrópico directa o indirectamente, consecuencia de un modelo de desarrollo que ha concedido importancia únicamente a los aspectos económicos. Por otra parte, el escaso conocimiento y falta de previsión y valoración adecuada de los efectos so-

bre la diversidad biológica, ha acentuado aquellos de tipo perjudicial, Tales procesos son de diversa índole:

- Físicos: como la modificación de los hábitats, la degradación, o la extracción de componentes bióticos o abióticos.
- Químicos: como la descarga de sustancias químicas en grandes cantidades, superando los procesos de autodepuración de los ecosistemas.
- Biológicos: como la introducción de especies exóticas o modificadas

En el siguiente cuadro de la “Estrategia Nacional para la Conservación y uso sostenible de la biodiversidad”, pueden apreciarse la identificación de los correspondientes procesos con efectos negativos y los sectores en los que se hacen más evidentes. Todos ellos han tenido en esta Comunidad Autónoma una incidencia especialmente notable.

4. LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Los Espacios Protegidos son (o mejor cabría decir “deberían ser”) particularmente importantes en el mantenimiento de la biodiversidad, en la contribución al desarrollo sostenible, conservan (“deberían conservar”) las pautas complejas y cambiantes de los ecosistemas, constituyen (“deberían constituir”) una defensa vital de los hábitats de las especies y de la diversidad genética y enriquecen (“deberían enriquecer”) la calidad de vida humana.

Y utilizamos el condicional porque, en este sentido, no podemos sino ser críticos con los criterios que se vienen utilizando para la localización, delimitación y gestión de los ENP en nuestra Comunidad Autónoma. Hemos de insistir en la necesidad de contemplar los aspectos geológicos, faunísticos, botánicos, hidrológicos, edafológicos y paisajísticos además de los socioeconómicos, resaltando la unidad de las cuencas hidrográficas como unidades de actuación en la política de gestión de los recursos. Sin embargo, tenemos:

- Los ENP del País Vasco se concentran en el ámbito montano, evidenciándose un vacío de protección en los sistemas de los ámbitos del litoral y costas, la red hidrográfica y el ámbito colino aun cuando en la mayor parte de estos ámbitos resalta el estado de degradación de los sistemas. En el caso del medio litoral es absolutamente crítico la pervivencia de los últimos vestigios de los sistemas dunares, estuarinos y marismesños.
- Se percibe una descoordinación importante entre las políticas de conservación de la naturaleza, gestión de los recursos naturales y la de ordenación del territorio, procediendo cada una de ellas a supuestas operaciones de protección por diferentes vías en determinados espacios: desde la aplicación de la Ley de Conservación de la Naturaleza, la aplicación de leyes específicas, hasta la redacción de planes supramunicipales, caso de las DOT, o derivados de la Ley del Suelo.
- No se encuentra en la Red de ENP la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, que posee un régimen específico de protección emanado de la Ley correspondiente.
- Los PORN no contemplan en su contenido las disposiciones establecidas en la Ley, convirtiéndose en documentos de declaración de buenas intenciones y remitiéndose cualquier limitación o normativa de gestión a la actuación discrecional en muchos de los casos de los Organos Gestores, las Diputaciones Forales.
- Los problemas principales que tenemos en materia de conservación de la naturaleza en el País Vasco no son abordados seriamente ni en la política general del territorio, ni en estos ENP. Destacan, entre otros, las agresiones a las costas, las agresiones a los

sistemas fluviales, los cultivos madereros, la agricultura intensiva, los problemas de erosión y pérdida de suelo, la contaminación genética por introducción de especies exóticas, etc. sobre las cuales no se evidencian criterios fundamentados y eficaces.

- Se localizan y delimitan los ENP previo a la realización de los PORN, invirtiendo el proceso establecido por la legislación. Los PORN deberían constituir las herramientas de ordenación de los recursos naturales, independientemente de la aplicación en su caso y en determinadas áreas de alguna figura de protección.
- Se evitan conscientemente en los ENP las zonas del territorio con algún "problema" de gestión, excluyéndose en la mayor parte de los casos los terrenos de propiedad privada o los ámbitos sometidos a impactos ambientales como por ejemplo, las actividades extractivas. Todo ello, además, sin aplicar, en ningún caso las Zonas Periféricas de Protección como amortiguadores de las influencias externas negativas que prevee la legislación.
- No se ha procedido, hasta el momento, a la protección real y efectiva de los ecosistemas singulares y en muchos casos de carácter relíctico aún perdurables en nuestra Comunidad Autónoma. Destaca en este sentido, las zonas húmedas del País Vasco, tanto las litorales como las interiores.
- Es de destacar la ausencia por el momento del Catálogo de especies amenazadas y/o en peligro de extinción previsto en la legislación y de cualquier Plan para tomar medidas al efecto. Por otra parte, no se conoce previsión alguna (ya que ni siquiera se contempla en la Ley Vasca) sobre las especies sensibles a la alteración de su habitat.

La Red de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco debería perseguir el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Formar una red interconectada de espacios protegidos, estableciéndose corredores y puntos de escala entre ellos como canales de información del territorio. Resaltar a este respecto la función vital de los cauces superficiales y sus márgenes y riberas y el papel de las divisorias.
- Incluir las grandes áreas remanentes de ecosistemas naturales o seminaturales, dando cobertura a la tipología de especies, ecosistemas y paisajes de la Comunidad Autónoma.
- La gestión debería ir encaminada a la conservación y restauración de los recursos naturales.
- Incluir poblaciones viables de las especies raras y amenazadas.
- Restaurar ecosistemas degradados.
- Contribuir al desarrollo socioeconómico de las poblaciones afectadas.

Deberían establecerse los programas y sistemas de seguimiento e información sobre los Espacios Naturales Protegidos en orden a asegurar la correcta aplicación del derecho a la información ambiental de los ciudadanos así como para la participación en los programas de seguimiento supracomunitarios. El seguimiento debería ser continuado e incluir estudios, censos, sondeos tipificados y repetibles que permitan la adopción de medidas correctoras y la evaluación de la eficacia de la gestión.

5. LA PLANIFICACION TERRITORIAL Y LA GESTION DE LOS RECURSOS NATURALES

Herramienta básica para la gestión de los recursos naturales lo constituyen los procesos planificadores, bien sean territoriales o sectoriales. La Carta Europea de Ordenación del Territorio define a esta materia como la “expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”. Por otra parte, la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco señala que “dentro del concepto de Ordenación del Territorio se integran el conjunto de actuaciones diseñables y realizables en orden a conseguir la más racional utilización del suelo y de sus recursos”. Por ello, entendemos que se deberían promover los mecanismos de participación de los criterios ambientales en el proceso de planificación territorial para materializar, de forma efectiva, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente dentro del objetivo global de un uso racional del territorio y desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones. Se trata, en definitiva de aplicar las medidas preventivas como fórmula fundamental en la política ambiental.

Por otra parte, los criterios de actuación sobre protección de la naturaleza fundamentados en la declaración de Espacios Naturales Protegidos en las áreas que por sus especiales características así lo aconsejan, debe complementarse con una actuación en materia de planeamiento que actúe sobre el resto del territorio de tal modo que se consiga una articulación entre aquellas áreas valiosas y el soporte espacial donde se incluyen. El IV Congreso Mundial de Parques y Espacios Protegidos en Venezuela enteró finalmente una visión histórica de los Espacios Protegidos como islas apartadas de su entorno. En su lugar ha surgido un enfoque que coloca los Espacios Protegidos en el centro de las estrategias para el desarrollo sostenible, se concentra en las relaciones entre los Espacios Protegidos y las áreas circundantes.

Entendemos, por ello, que se requieren medidas complementarias a las establecidas por la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco en orden a una relación estrecha de la política de Espacios Naturales Protegidos y la Ordenación del Territorio más allá de la mera inclusión de la Red prevista por el Plan Estratégico Rural Vasco en las Directrices de Ordenación del Territorio, sin aprobar definitivamente en estos momentos.

Por otra parte, los procesos y actividades sectoriales interactúan entre sí con efectos sinérgicos. De ahí la importancia de incluir los principios de conservación y usos sostenible en los planes sectoriales así como la coordinación de los mismos a fin de minimizar aquellos impactos sinérgicos negativos. Las políticas sobre protección de los recursos naturales sólo resultarán efectivas si se complementan con las políticas que operan en otros sectores públicos que afectan a la ordenación de los recursos, como la planificación hidrológica, forestal, minera, agropecuaria, etc. Por ello, se echa en falta el establecimiento de directrices ambientales para dichos sectores de acuerdo a lo establecido en el Convenio de la Biodiversidad y más aún, es necesario una verdadera “interiorización” de las mismas por las actuaciones sectoriales en el territorio.

6. EL MEDIO LITORAL

Específicamente, la ocupación del medio litoral de la C.A.P.V se ha realizado de forma arbitraria, en función de las necesidades de localización que generaban las condiciones socio-económicas de las distintas épocas en los diferentes municipios costeros, caracterizándose además esta ocupación por un escaso control de las actuaciones.

La preferente localización de la población en la franja litoral ejerce una fuerte presión sobre la zona costera, saldada con una pérdida neta de calidad ambiental que, paradójicamente, coincide con su creciente valoración como espacio recreativo.

Todo ello ha derivado en que los estuarios y zonas húmedas litorales del País Vasco constituyan uno de los ecosistemas más amenazados por la presión humana, a pesar de la gran importancia que deriva de su escasez y reducido tamaño, su productividad biológica y su gran valor ecológico.

Los problemas aquí señalados son comunes a la mayor parte de las zonas litorales del planeta y ha puesto de manifiesto la necesidad de una planificación de las zonas litorales preservando sus unidades y ecosistemas, algunos de ellos muy frágiles y escasos.

La Carta Europea del Litoral, promovida por la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de la C.E.E y aprobada en su conferencia plenaria en Creta, en octubre de 1981, ponía de manifiesto los crecientes problemas que sufre este medio como consecuencia de la contaminación, la degradación urbanística y la destrucción, a menudo irreversible, de los ecosistemas naturales. Entre los objetivos de la carta se manifiesta que *“ORGANIZAR significa no solamente ORDENAR el espacio litoral, sino también promulgar las normas, la gestión y de una manera general todo lo que demanda la evolución del litoral, actualmente comprometido por las contradicciones derivadas de una falta de organización al respecto”*, por lo que establece tres aspectos ligados a esta estrategia: *“Desarrollo-Protección-Ordenación”*

Los preceptos de la Carta Europea del Litoral, centrados fundamentalmente en la gestión del medio terrestre, han evolucionado hacia el concepto de la *“Gestión Integrada de la Zona Costera”* basada fundamentalmente en dos aspectos: La franja costera es la unidad de planificación y debe abordarse conjuntamente la gestión de las tierras y aguas costeras

La necesidad de una gestión integrada del litoral ha quedado patente en el 21º Programa de Acción adoptado por la Conferencia de Río de 1992 que promulga una *“Ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y marinas, entre ellas las zonas económicas exclusivas”*.

Debe establecerse en el País Vasco el marco de actuación con el fin de sentar las bases para una eficaz gestión del litoral desde una visión preventiva y con el objetivo fundamental de proteger el medio costero y marino.

7. FLORA Y FAUNA

Deben establecerse las medidas necesarias para el cumplimiento de las iniciativas internacionales para la conservación de la flora y fauna y sus hábitats naturales, como el Convenio sobre la Conservación de la Vida Silvestre y de los Hábitats Naturales de Europa, Berna (1979) la Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias pertenecientes a la Fauna Silvestre, Bonn, 1979, la Directiva Hábitat (1992) así como la participación de la Red de Espacios Naturales del País Vasco en las redes internacionales: la red europea Natura 2000, el programa Medwet, la red ZEPAs, etc.

Abogamos por el establecimiento de medidas de conservación *in situ* de las especies, en los hábitats que les son propios, independientemente de medidas de conservación *ex situ*, ya sean centros de acogida, zoológicos, viveros, centros y bancos de semillas, etc., que, en todo caso, sólo pueden constituirse como medidas complementarias, aunque necesarias.

Por otra parte, es necesaria la pronta realización de los Catálogos de especies florísticas y faunísticas amenazadas del País Vasco, y la puesta en marcha de los Planes de actuación necesarios para la reversión de la situación actual.

8. CONCLUSIONES

En fín, queremos abogar por un concepto de “conservación” que aúne los conceptos de “preservación”, “mantenimiento”, “utilización sostenible” y “restauración” y que persiga los siguientes objetivos:

- Mantenimiento de la biodiversidad mediante una gestión sostenible de los recursos naturales y su conservación en el medio natural, “in situ”, siendo la conservación “ex situ” complementaria y nunca sustitutoria.
- Garantizar para cada punto del territorio la conservación de sus valores ecológicos, paisajísticos, productivos y científico-culturales y el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales
- Integración de los requisitos de la conservación de la biodiversidad en la elaboración de políticas, planes y programas sectoriales e intersectoriales e incorporar la evaluación ambiental en las diferentes etapas de la planificación sectorial.
- Inclusión de los criterios ambientales y principios de conservación y uso sostenible de la biodiversidad en la planificación territorial y sectorial como expresión espacial de la política medioambiental.
- Creación de una red coherente, interconectada y representativa de nuestra riqueza biológica y sociocultural de espacios protegidos.
- Mejorar, recuperar y rehabilitar los elementos y procesos del medio natural que se encuentren degradados por actividades incompatibles rehabilitando y restaurando los hábitats naturales degradados y promoviendo la recuperación de especies amenazadas.
- Fomento de la conservación de la biodiversidad “ex situ” mediante trabajos sobre las especies autóctonas tanto silvestres como domésticas.
- Minimizar los procesos de contaminación genética por introducción de especies exóticas.
- Mantenimiento del paisaje cultural
- Apoyo a las medidas y prácticas agroambientales.
- Integración de la población en el medio natural.
- Gestión integrada del medio litoral.
- Conclusión de los catálogos de la fauna y flora amenazada, en peligro de extinción y/o sensible a la alteración de sus hábitats.
- Fomento y profundización del estudio, investigación, sistematización y divulgación de los conocimientos sobre los recursos naturales y la biodiversidad.
- Definir y crear un sistema de indicadores para evaluar permanentemente el estado de la diversidad biológica.
- Establecimiento de programas y sistemas de seguimiento e información sobre los recursos naturales y la diversidad biológica.

Y además....

ESTABLECER LOS INSTRUMENTOS ECONOMICOS Y FISCALES PARA LOGRAR LA CONSERVACION DE LA DIVERSIDAD BIOLOGICA Y EL USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES