

Nuevos territorios y nuevos desarrollos en las áreas rurales. Conservación, patrimonio, biodiversidad, paisaje

Juan Ignacio PLAZA GUTIÉRREZ

Departamento de Geografía
Universidad de Salamanca

Recibido: 21 de Septiembre de 2009
Aceptado: 28 de Septiembre de 2009

«La Europa rural tiene la suerte de poseer un patrimonio natural y cultural extremadamente rico y variado. La gama que ofrece este patrimonio es muy amplia. El futuro de un territorio rural puede depender de su capacidad para utilizar la herencia de su pasado en el momento oportuno. La valorización del patrimonio supone un componente ineludible para el proceso de desarrollo local»
(Michael Dower; en LEADER Magazine. Primavera 98 – nº 17; pg. 7)

Ambos términos o conceptos (“nuevos territorios”, “nuevos desarrollos”) son la expresión más precisa de los nuevos procesos puestos en marcha en los últimos decenios en gran parte de los espacios rurales europeos. Constituyen el marco de referencia fundamental en que se insertan las transformaciones de diferente envergadura que vienen experimentando las comarcas y regiones con distinto grado de “ruralidad” del continente europeo (más profundas y distantes o más dinámicas y accesibles), más particularmente de la Europa comunitaria, de la mano -y con la ayuda- de diversas políticas desarrolladas al efecto (política estructural, regional o de cohesión; política medioambiental; reforma de la política agrícola común dirigida hacia una política de desarrollo rural; etc.).

LOS CAMBIOS EN LAS FORMAS DE CONCEBIR EL TERRITORIO Y SUS POSIBILIDADES

Estos procesos de mudanzas tienen que ver, ante todo, con el binomio que encabeza estas reflexiones: nuevos territorios y nuevos desarrollos. Varias son las anotaciones que pueden hacerse a este respecto. Por una parte el territorio, concebido de una forma integradora, actúa —y cada vez con más intensidad y para los diferentes tipos de espacios (rurales, naturales, urbanos)—, como factor de desarrollo; es así *el territorio un factor de atracción*. De forma más precisa, por ejem-

plo, para las zonas rurales, el turismo se convierte en una de las más importantes estrategias que engloba distintas dimensiones y posibilidades para proyectar, promocionar y “vender” territorio. La expansión reciente de algunas zonas concretas, asociadas además a una imagen precisa que le otorga “marca” y “calidad”, responde a este fenómeno (pueden consultarse, a título de ejemplo de lo que se afirma, las páginas web de distintas comarcas que responden a esta “filosofía”: Maestrazgo, Sanabria, Montaña Palentina, etc.).

Por otro lado, e íntimamente vinculadas a este contexto, se asiste también a *nuevas recomposiciones territoriales*. De hecho se ha ido dando cabida, paulatinamente, a nuevos modelos de organización y formas de utilización socioeconómica del medio, introducidos ambos por las nuevas estrategias de desarrollo territorial, pero sin hacer desaparecer los procesos y actividades tradicionales. Es aquí donde la idea central en torno a la que se aglutinan estas breves reflexiones, la valorización de los recursos culturales y naturales, actúa como eje vertebrador de todos estos cambios.

Pero a estas dos primeras reflexiones se les ha de añadir una tercera premisa igualmente importante y estrechamente relacionada con ellas: *el territorio y el paisaje considerados como activos, como recurso*. Las áreas rurales cuentan aquí con una ventaja comparativa: son entornos limpios, lo que genera atracción para el uso y disfrute de la naturaleza y de los paisajes que albergan estas zonas.

UN MUNDO RURAL CAMBIANTE Y PROGRESIVAMENTE MÁS COMPLEJO Y VARIADO

*Los espacios rurales se han vuelto, así, conceptual y funcionalmente más diversos y plurales*¹. Aunque en grado desigual, todos ellos han ido asumiendo nuevas funciones de carácter social, económico, cultural, ambiental y territorial en los últimos años. En la base de todas estas mutaciones está *una nueva concepción de las zonas rurales*, promovida desde la sociedad finisecular y, sobre todo, desde la óptica de las poblaciones urbanas (el “neoruralismo”, con intensos flujos y desplazamientos asociados al mismo), que ven en ellas nuevos territorios, zonas tanto con una función territorial como de respuesta a nuevas demandas de muy variada naturaleza, distintas ambas a las que tradicionalmente las consideraba como simples espacios de satisfacción de necesidades y abastecimiento alimentarios.

Las áreas rurales son, de este modo, territorios que desempeñan hoy nuevos cometidos junto a las herencias que perviven en sus paisajes y en sus morfologías con distinto grado de integración y articulación. Con todo, el “redescubrimiento” de los espacios rurales, del campo, de la naturaleza, del patrimonio natural y ecocultural, fundado sobre nuevos modelos de calidad de vida, se ha traducido en un

¹ Se habla también, de un tiempo a esta parte, de un “renacimiento de lo rural”, donde tanto la puesta en marcha de los nuevos modelos de desarrollo rural y local como la utilización de estos espacios para la satisfacción de las nuevas demandas urbanas de ocio contribuyen a este renovado protagonismo.

cierto tipo de “renacimiento” del mundo rural que ha ido asignándole, según potencialidades y espacios, funciones muy diversas. Asentadas unas sobre la difusión de recursos y valores más tradicionales (artesanales, gastronómicos, etc.) que han ido encontrando un cierto “nicho” de mercado o comercial y una atracción de flujos de visitantes muy variados; fundamentadas otras en la explotación de su proximidad a ciertas aglomeraciones urbanas para servir de territorios de descongestión y descentralización de ciertas actividades y de expansión y relajación de la dinámica de la ciudad (en sus múltiples componentes: industrial, comercial, de ocio, etc.) y sus habitantes, favoreciendo así la extensión y prolongación del modo de vida urbano sobre sociedades rurales progresivamente más cambiantes por efecto de la cada vez mayor existencia de flujos cotidianos de población pendular.

Debe añadirse a todo ello que mucha parte de responsabilidad en estas nuevas orientaciones que caracterizan hoy a las áreas rurales (por lo menos de algunas más en concreto) es de las *directrices emanadas desde las instancias eurocomunitarias*. Las diversas medidas y proyectos puestos en marcha en la Unión Europea en los años noventa del pasado siglo, fundamentalmente (reforma de la Política Agrícola Común, progresos en la política regional o estructural, reconversión de parte de las bases y actividades productivas de las economías rurales, progresiva difusión y constante búsqueda de valores ambientales y de conservación de la naturaleza y sus recursos concentrados en estos espacios), han hecho que, a la célebre expresión que se fue acuñando dentro de este ámbito según la cual a los habitantes de las zonas rurales se les otorgaba la nueva función de ser “garantes y guardianes del medio ambiente”, se le hayan ido añadiendo además nuevos papeles a desempeñar por estas sociedades.

La conjunción de éstas y las otras circunstancias señaladas en líneas anteriores ha hecho que, a partir de estas nuevas orientaciones y funciones, se haya hablado, dedicándosele tiempo y recursos a su estudio e investigación, de “*un nuevo sistema rural*”², donde temas y conceptos como el de “diversificación de la base productiva”, “pluriactividad”, etc., se resuelven decisivos en el nuevo cometido que hoy desempeñan estos territorios, explotando de esta forma las ventajas comparativas que éstos presentan para el desarrollo de estas nuevas funciones sociales, económicas y espaciales.

Dentro de todos estos cometidos más recientes el *turismo rural*, por ejemplo, se ha convertido en un tipo de manifestación, de actividad y de proceso de ocupación-explotación que más ha incidido sobre los espacios rurales. Con él han ido proyectándose paulatinamente variadas direcciones de modo desigual en el medio rural (en sentido positivo, pero también generando conflictos ambientales, de usos, de cam-

² Así se contemplaba ya en la publicación colectiva que, coordinada por Ramos Leal y Cruz Villalón en 1995, editó el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación bajo esta misma denominación: *Hacia un nuevo sistema rural*, donde se recogen los principios y las prácticas de la nueva realidad que define hoy a los espacios rurales, territorios que desempeñan ya funciones y cometidos nuevos e indistintamente insertados en el tejido social, espacial y productivo que tradicionalmente ha caracterizado a estas zonas.

bios en las pautas y comportamientos, etc.), que son precisamente la base o uno de los puntos de apoyo de la actual revalorización de estas áreas frente a otras y de su modelo de desarrollo:

- Nuevas orientaciones culturales (con la revitalización, difusión y utilización como artículo y reclamo turístico de distintas tradiciones, productos y recursos; o la promoción del patrimonio arquitectónico y ecocultural de estas zonas a través de distintos medios de extensión y la proliferación de iniciativas muy diversas -ecomuseos, centros de interpretación-)
- Se han abierto y/o ampliado viejas y nuevas potencialidades ambientales (el senderismo, los espacios naturales y el paisaje -tal y como se recordaba en párrafos anteriores: el paisaje como recurso- han pasado a ocupar un lugar destacado en la generación de rentas y atractivos en muchas comarcas rurales, al servicio todos ellos de la oferta que acompaña al turismo rural: el llamado “turismo verde” o “turismo ecológico”)

Cierto es que los impactos ambientales han sido excesivamente marcados en algunas zonas más concretamente, derivados de la ausencia de planificación y gestión del paisaje como recurso turístico, de las elevadas e incontroladas afluencias de visitantes o de determinados comportamientos y actitudes poco respetuosos y responsables con los valores ambientales y culturales de estos espacios, lo que ha puesto el acento sobre la necesidad de potenciar e impulsar un modelo de desarrollo realmente sostenible.

Pero pese a todo, el principal impacto, quizás, en que todo este entramado ha venido traducándose es el del *cambio de imagen de las áreas rurales* que ha ido imponiéndose de forma generalizada, de modo más intenso en algunas comarcas, y la definición de nuevos horizontes, nuevas perspectivas, otros derroteros distintos a los que han sustentado la estructura y dinámica tradicional de estas zonas (por eso puede afirmarse que son “territorios rurales en transformación”). Muchas otras son ahora más accesibles y se anuncian y difunden por medios virtuales, pasando en muy poco tiempo del sencillo folleto turístico que las promovía y con las que tan sólo hace diez años emprendían una mayor apertura, a “vender” sus activos y valores añadidos a través de las páginas web.

Y NUEVOS MARCOS DE APOYO E IMPULSO A LA VALORIZACIÓN, CONSERVACIÓN Y USOS SOSTENIBLES DEL MEDIO NATURAL Y DE LAS ZONAS RURALES, BASES DE LOS DESARROLLOS EN EL SIGLO XXI

En este primer decenio del siglo XXI en España, se han aprobado nuevas bases normativas y reguladoras que tienen al desarrollo sostenible, la conservación, el patrimonio natural y la biodiversidad como ejes directrices de la integración ambiental con las políticas y prácticas de desarrollo rural y territorial; el paisaje logra una destacada centralidad en todos estos postulados. Algunos espacios, más particularmente, como pueden ser los espacios de montaña o las áreas litorales, han encontra-

do asimismo un acomodo específico en estos nuevos argumentos y planteamientos de gestión y regulación del patrimonio territorial.

Merecen ser destacados, a tales efectos, por lo menos los dos instrumentos legales más recientemente aprobados y que pueden considerarse como las nuevas referencias en que han de incardinarse la ordenación y gestión de espacios naturales, espacios rurales y áreas de especial valor ambiental.

a) *La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*. Siguiendo los mismos argumentos del propio Ministerio de Medio Ambiente y medio Rural y Marino en su exposición, esta Ley establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española, como parte del deber de conservar y del objetivo de garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar, salud y desarrollo (recogiendo, de este modo, el sentido explicitado en el artº. 4.1. de esta norma). Mejora, amplía, actualiza y completa el marco de competencias, contenidos y actuación de sus precedentes (Ley de Espacios Naturales Protegidos, de 1975, y Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres). Los propios conceptos de “patrimonio natural” y “biodiversidad” proyectan, claramente, la intencionalidad de estas nuevas orientaciones. Pone especial énfasis, además, esta nueva norma en el protagonismo de algunas unidades, áreas, conceptos específicos y procesos, subrayando, su relevancia mediante definiciones precisas de lo que son, por ejemplo, las áreas de montaña, los corredores ecológicos, las especies autóctonas, la conservación, las áreas críticas para algunas especies, los geoparques, las medidas compensatorias, el paisaje, las reservas de biosfera, la restauración de ecosistemas, etc.

Tipifica, igualmente, y ello constituye otra novedad, los instrumentos para el conocimiento y la planificación del patrimonio y la biodiversidad, más concretamente el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Y define, también, las principales líneas encaminadas a la catalogación, conservación y restauración de hábitats y espacios del patrimonio natural: catalogación de hábitats en peligro de desaparición, protección de espacios -bajo diferentes figuras, incluyendo a la Red Natura 2000-.

b) *La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural*. Este nuevo marco regulador, de carácter global, integrador e innovador, cubre una laguna que se prolongaba ya desde hacía muchísimos años en el panorama normativo español. La Ley para el desarrollo sostenible del medio rural se plantea como un ambicioso conjunto de orientaciones y directrices donde integrar desarrollo rural y sostenibilidad, donde conciliar un desarrollo rural y medio ambiente de modo más armónico. Como se anuncia en la parte final del preámbulo,

«la Ley pretende contribuir a que los ciudadanos que habitan en municipios rurales puedan dar un nuevo salto cuantitativo en su nivel de desarrollo, y a que el inmenso territorio rural y una buena parte de la población del país puedan obtener las mejoras suficientes y duraderas que necesitan. Todo ello en un nuevo con-

texto histórico, influido por una realidad postindustrial y globalizada, que genera nuevos riesgos pero también nuevos retos y oportunidades para el medio rural. Esta es una Ley de fomento de un desarrollo sostenible del medio rural, que persigue promover acciones públicas e incentivar iniciativas privadas de desarrollo rural para el logro simultáneo de objetivos económicos, sociales y medioambientales. El futuro del medio rural necesita un modelo de desarrollo sostenible».

La norma aprobada define y clasifica las zonas rurales (“a revitalizar”, “intermedias” y “periurbanas”); establece el Programa de Desarrollo Rural Sostenible como instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural; de igual manera instaure las denominadas “Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural” (DETOR) como herramienta fundamental para las funciones de las Comunidades Autónomas en lo relativo a la ordenación del medio rural, así como el “Plan por zona rural”. Alcanza especial relevancia la denominada “agricultura territorial”, entendida como mantenimiento y mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural, para cuyo logro se crea el llamado “contrato territorial de zona rural”. Y se trazan, en último término, diversas medidas para la consecución del objetivo central de esta nueva Ley: medidas para el desarrollo rural sostenible.

Pero valorización de recursos y del patrimonio; gestión, ordenación y adecuación del paisaje; y generación, en suma, de nuevos desarrollos y redefinición, en consecuencia, de nuevas territorialidades rurales y locales apoyadas en la sostenibilidad, son tres finalidades y tres grandes líneas de nuevas orientaciones que además de apoyarse en estas dos nuevas herramientas legales y de regulación, lo hacen en el nuevo marco normativo introducido por España como Estado Miembro y la propia Unión Europea como contenedor, forma y megaestructura en que se integra. Y así, el Reglamento (CE) nº 1698/2005, del Consejo, de 20 de septiembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), junto con los Programas Regionales (de cada Comunidad Autónoma) de Desarrollo Rural, el Plan Estratégico Nacional y el Marco Nacional de Desarrollo Rural, todos ellos circunscritos al periodo de programación 2007-2013, se convierten en las piezas básicas sobre las que construir este nuevo modelo de desarrollo rural más sostenible. De la correcta aplicación de todos estos instrumentos depende la viabilidad de esos nuevos territorios y los nuevos desarrollos.