

Política de conservación, gobernanza y representaciones sobre la sostenibilidad. El Parque Natural Los Alcornocales y el Parque Natural del Estrecho como estudio de caso en Andalucía¹

David Florido del Corral

Departamento de Antropología Social, Universidad de Sevilla.
Grupo de Investigación para el Estudio de las Identidades Socioculturales en Andalucía (SEJ-149) ✉ 

Felipe Campos Mardones

Escola de Ciências Sociais e Humanas, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.
Centro em Rede de Investigação em Antropologia ✉ 

Agustín Coca Pérez

Departamento de Antropología Social, Psicología Básica y Salud Pública.
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla. Grupo de Investigación Social y Acción Participativa ✉ 

José Antonio Cortés Vázquez

Departamento de Sociología y Ciencias de la Comunicación.
Universidade da Coruña. Grupo de Investigación Social y Acción Participativa ✉ 

Javier Escalera Reyes

Departamento de Antropología Social, Psicología Básica y Salud Pública.
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla. Grupo de Investigación Social y Acción Participativa ✉ 

Ernesto Martínez Fernández

Departamento de Antropología Social, Psicología Básica y Salud Pública. Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla.
Grupo de Investigación Social y Acción Participativa, Centro em Rede de Investigação em Antropologia ✉ 

<https://dx.doi.org/10.5209/raso.98027>

Recibido: 4 de marzo de 2024 • Aceptado: 27 de mayo de 2024

ES Resumen: Los parques naturales se diseñaron para compatibilizar objetivos conservacionistas y de desarrollo local, y se han definido como laboratorios de participación social. Usando técnicas grupales (grupos focales) y participativas (talleres), ofrecemos las percepciones de actores sociales e institucionales de los Parques Naturales del Estrecho y Los Alcornocales (Andalucía) tras varias décadas de políticas de conservación. Mostramos la diversidad de agencias sociales, sus discursos sobre la participación en la gestión en cada territorio, sus reivindicaciones sobre la gobernanza, sobre la conservación y sus perspectivas de futuro, así como los *trade-offs* resultantes de la institucionalización de ambos parques. Concluimos que el parque natural, como herramienta política, no ha logrado su objetivo de aunar conservación y desarrollo en ninguno de los dos territorios, aunque hemos identificado un interés convergente entre técnicos y agencias sociales en lanzar mecanismos de mejora de su gobernanza.

Palabras clave: conservacionismo; Parque Natural Los Alcornocales; Parque Natural del Estrecho; gobernanza socioambiental; *trade-offs*; socioecosistema; investigación participativa.

ENG Conservation policy, governance, and perceptions upon sustainability Los Alcornocales Natural Park and El Estrecho Natural Park as a case study in Andalusia

Abstract: Natural parks were designed to harmonize conservationist objectives with local development and have been defined as laboratories for social participation. Using group techniques (focus groups) and participatory techniques (workshops), we offer the perceptions of institutional and social agents of Los Alcornocales Natural Park and Estrecho Natural Park (Andalusia) after decades of conservation policies. We

¹ Este trabajo es un resultado del proyecto "Antropología de la conservación. Una aproximación comparativa a las genealogías y el desarrollo de los parques naturales en España" (GOBERPARK), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y el Programa FEDER (PID2019-106291RBI00/AEI10.13039/501100011033).

illustrate the diversity of social agencies involved in these areas, their discourses on social participation, their main demands regarding governance, their discourses on conservation and their future perspectives, as well as the trade-offs resulting from the designation of both parks. We conclude that the natural park as a political instrument has failed to achieve its objectives in neither of the two territories, although we have identified a common interest among technicians and social agencies in implementing mechanisms to improve their governance.

Keywords: Conservationism; Los Alcornocales Natural Park; Estrecho Natural Park; Socio-environmental Governance; Trade-offs; Socio-ecosystem; Participatory Research.

Sumario: 1. Introducción: seguir con una genealogía de los espacios naturales protegidos en Andalucía. 2. Metodología. 3. Modelos de gobernanza y papel de los colectivos locales en cada PN. 4. Consecuencias y transacciones socioeconómicas y ambientales. 5. Imágenes y valores sobre conservación. 6. Horizontes percibidos. 7. Reflexiones finales. 8. Referencias bibliográficas. 9. Anexos. Diagramas de diagnóstico de los grupos focales en cada PN

Cómo citar: Florido del Corral, D.; Campos Mardones, F.; Coca Pérez, A.; Cortés Vázquez, J. A.; Escalera Reyes, J.; Martínez Fernández, E. (2024). Política de conservación, gobernanza y representaciones sobre la sostenibilidad. El Parque Natural Los Alcornocales y el Parque Natural del Estrecho como estudio de caso en Andalucía. *Revista de Antropología Social* 33 (2), 159-179. <https://dx.doi.org/10.5209/raso.98027>

1. Introducción: seguir con una genealogía de los espacios naturales protegidos en Andalucía

Los estudios antropológicos dirigidos a indagar en las políticas de protección y conservación ambiental han dedicado sus esfuerzos a dos aspectos principalmente. Por un lado, a exponer la diversidad de conflictos surgidos con colectivos locales (Beltrán y Santamarina, 2016). Por otro lado, y en menor medida, a desvelar las lógicas y procesos propios de la administración ambiental y del conjunto de agentes pro-conservación que han dado lugar a la extensa red de espacios protegidos con los que hoy día contamos. Es lo que Vicente, Cortés y Santamarina (2023) denominan hacer una “genealogía” de la conservación. El propósito de este artículo es servir de síntesis entre ambos ejercicios de indagación antropológica.

Lo que perseguimos es revelar la distancia entre el propósito y diseño original de los espacios naturales protegidos, tal y como fueron concebidos en la acción normativa gubernamental, y los procesos socio-económicos y políticos que han sucedido en esos territorios. Es decir, cómo el planeamiento de aquella gubernamentalidad ambiental ha aterrizado en la configuración geo-histórica concreta, donde tiene lugar el cruce de intereses y contingencias de carácter situado (Rutherford, 2007). Ambas realidades se pueden entender como dos caras de una misma moneda, interdependientes (Cortés y Ruiz-Ballesteros, 2018). De modo que sólo relacionándolas podemos completar lo que podría ser un estudio *realmente* genealógico de la conservación ambiental. Para ello, nos centramos en los parques naturales (PN), figura que sobresale por su número y extensión en hectáreas protegidas, y nos sumergimos en el estudio de las trayectorias que siguen desde su declaración.

El objeto de estudio de este trabajo son dos áreas protegidas en el extremo meridional de Andalucía: el Parque Natural Los Alcornocales (PNA) (Cádiz-Málaga) y el Parque Natural del Estrecho (PNE) (Cádiz). Ambos forman una especie de *continuum*, tanto

sociohistórico como ecológico, pues constituyen una unidad de relieve por la que la Cordillera Penibética penetra en el mar. Usaremos tres unidades de análisis fundamentales: gobernanza, *trade-offs*, y percepciones y valores de los actores sociales e institucionales en cada uno de los casos de estudio. Por “gobernanza” entendemos el conjunto de acciones llevadas a cabo, de manera autónoma o coordinada, por los distintos agentes individuales y colectivos implicados en un determinado ámbito de interés común. Esto es, un tipo concreto de gubernamentalidad o de forma de gobierno, que en el terreno ambiental gana fuerza y protagonismo a partir de la década de los 90 del siglo XX (Díez, Etxano y Garmendia, 2015; Paalova, 2004), basado en la participación y en el intercambio entre distintos agentes, desde la administración pública a entidades sociales, actores académicos y empresas (Kooiman, 1999; Hanna, Clarck y Scolombre, 2008; Rosenau y Czempiel, 1992).

El concepto de gobernanza responde a la constatación de que el modelo político de una acción gubernamental dirigista por parte del Estado –en este caso relativa a la política ambiental de protección– se considera insuficiente e ineficiente (Abrams, Borrini-Feyerabend, Gardner, *et al.* 2003; Mitchell, 2007). Superado, al menos a nivel de discurso, el modelo de gubernamentalidad de *finis and fences* –esto es, restrictivo y punitivo–, crecientemente se ha venido reconociendo la necesidad de un mayor protagonismo de los actores sociales en la gestión de los espacios protegidos de los que forman parte, a través de la participación social como elemento clave (Dearden, Bennett y Johnston, 2005; Pomeroy, Parks y Watson, 2006). Esta apuesta por el modelo de la gobernanza se enmarca en distintos trabajos que, no sólo dentro del territorio andaluz, reivindican la participación social como vector clave para el impulso de la patrimonialización (Carrera Díaz, 2019, 2021; Sánchez Carretero, Muñoz-Albaladejo, Ruiz Blanch, *et al.*, 2019)

Los análisis de *trade-offs*, por su parte, ponen de manifiesto balances y transacciones que unen a los distintos servicios y grupos de actores implicados en

un socio-ecosistema. Su objetivo es descubrir consecuencias de políticas públicas: desplazamientos territoriales, perjuicios y oportunidades económicas, prevalencia de unas especies –animales y vegetales– sobre otras, de unos grupos sociales sobre otros y cómo estas relaciones se trasladan en el tiempo. Esta información es sustancial para valorar y validar, o no, una política de conservación (Kovács, Kelemen, Kalóczy, *et al.*, 2015; Martín-López y Montes, 2011). Tanto en el PNA como el PNE, a largo, medio y corto plazo, se pueden definir algunos de estos flujos y sus consecuencias, a partir de los planteamientos, intereses y valores de los distintos actores sociales. De este modo se hacen evidentes sus conflictos a distintas escalas, tanto espaciales como temporales.

En cuanto a la importancia de las imágenes y discursos en relación a espacios protegidos, nos basamos en la literatura que reivindica la importancia del análisis de estas para comprender las posibilidades de éxito de las políticas de conservación, en particular en el estudio de áreas marinas protegidas (Jentoft, Pascual Fernández, De la Cruz, *et al.*, 2023; Chuenpagdee, De la Cruz, Barragan, *et al.*, 2020). Kooiman y Jentoft (2009: 820) subrayan que experiencias, conocimientos, visiones y modelos, valores, metáforas, presunciones y prejuicios, convicciones o hipótesis no sólo están incrustadas en las prácticas sociales y de aprovechamiento, sino que constituyen un sistema con implicaciones políticas, económicas y éticas. Un aspecto clave para comprender la viabilidad de un instrumento de gobernanza conservacionista es identificar ese sistema, para cada grupo de actores relevante, incluyendo a técnicos y responsables, analizar la compatibilidad entre ellas y en qué medida responden a qué memorias y horizontes de futuro. A este aspecto nos dedicamos en la tercera parte del artículo. Ello significa aproximarnos a la noción de *subjetividades ambientales* (Ruiz-Ballesteros y Cortés Vázquez, 2018), de las que se pueden enunciar prácticas y discursos en arenas políticas acerca de la conservación y la sostenibilidad, no sólo de biomas y ecosistemas, sino de las culturas que los constituyen.

A través de ambos casos de estudio, recorreremos los resultados de la trayectoria seguida por las políticas de conservación ambiental en Andalucía tras casi cuatro décadas. Dos han sido los hitos históricos principales de la construcción de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA). Primero, la designación de una primera oleada de espacios a raíz de la entrada en vigor de la legislación autonómica que le dará amparo: la Ley 2/1989, de 18 de julio. A esta etapa pertenece el PNA, cuya declaración se enmarca en una movilización social en favor de estos espacios durante los años 70 y 80 del siglo XX, naciendo, por tanto, de ese espíritu conservacionista inductivo. Segundo, la dinámica que se instaura una vez institucionalizada la gestión ambiental en la administración andaluza. El reto era llevar a efecto los principios que sustentan esa política y desarrollar herramientas de gestión sobre el terreno, a partir de los años 90. En esta etapa aparece la Unión Europea como nuevo motor del conservacionismo. Es a este contexto al que adscribimos la designación del PNE.

Consideramos que completar el ejercicio genealógico más allá de la declaración de ambos espacios protegidos requiere indagar precisamente en las alteraciones, los arreglos y apaños, instrumentalizaciones

y contradicciones que acontecen al materializarse los proyectos gubernamentales sobre el terreno. De ahí que sea necesario explorar cómo sienten y perciben distintos colectivos sociales la política de conservación, cómo ha sido el proceso seguido durante estas décadas de gestión ambiental y qué sugerencias de cambio plantean. Es decir, que nos revelen, para así completar esta indagación genealógica, cuál es la política de conservación *real* que se ha implantado en los parques desde la perspectiva y experiencia de los actores sociales e institucionales, de modo que podamos ilustrar la distancia que la separa de esa otra política *ideal* que quedó diseñada en su momento.

Este artículo comienza, una vez presentada la metodología empleada, desgranando las fórmulas de gobierno y gobernanza puestas en práctica –con el papel e implicación distinta y diversa de colectivos locales más destacados–, los desplazamientos sociales generados a partir de la política de conservación establecida y sus consecuencias socio-económicas, los idearios e imaginarios que han guiado la interacción social entre colectivos y los que han ido surgiendo durante estas décadas de institucionalización de los PN, así como los discursos sobre sus consecuencias en cada territorio y las propuestas de futuro. A través de estos apartados vamos delineando el pasado reciente y el presente de ambos espacios protegidos, lo que nos sirve para plantear reflexiones críticas sobre la política conservacionista planificada y las oportunidades que han surgido y que podrían guiar la vida política de estos espacios de cara al futuro.

2. Metodología

Los resultados aquí recogidos forman parte del proyecto de investigación “Antropología de la conservación. Una aproximación comparativa a las genealogías y el desarrollo de los parques naturales en España” (GOBERPARK). Para conocer el diseño de la política ambiental en Andalucía se ha procedido a una síntesis de las principales herramientas normativas; en particular, de los decretos mediante los que quedaron instituidos los PN y sus mecanismos de gestión, Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG). Además, tuvimos acceso a las actas de las reuniones de las Juntas Rectoras en el caso del PNA, lo que nos permitió conocer los temas tratados y las posiciones de las distintas agencias. Por último, también entrevistamos a los principales agentes clave en la declaración de los dos espacios protegidos (PNA y PNE). Para el presente texto partimos del análisis ya realizado y publicado sobre la institucionalización de la política de conservación en la Andalucía de la década de 1980 en base a las mencionadas técnicas de investigación (Martínez, Coca, Escalera, *et al.*, 2023), y procedemos a investigar la implementación, problemáticas y perspectivas locales en ambos territorios tras cuatro décadas de conservación. Con ese fin, se llevaron a cabo seis grupos focales (GF), tres por cada parque natural, para acceder a las perspectivas, discursos y propuestas de distintos grupos de actores: actores institucionales y personal técnico; organizaciones sociales; y agentes económicos (ver figuras 1 y 2). En cada uno de esos GF se propuso un guión de temas: la genealogía del espacio natural, las problemáticas y



Figura 1. GF realizado en el PNE.



Figura 2. GF realizado en el PNA

logros observados desde la instauración del PN, los mecanismos de gestión y las perspectivas de futuro. Para los actores sociales y económicos, además, se propuso una valoración de su grado de participación en los mecanismos de gestión.

Cada sesión fue audiograbada y el material resultante fue sometido a categorización: conservación, funcionamiento administrativo, enfoque de gobernanza, aspectos sociales y de identificación social con los PN y actividad turística fueron las principales categorías (ver anexos), de las que se pudieron construir otras subsidiarias. Se elaboró un documento haciendo corresponder temáticamente las aportaciones de cada GF en cada territorio, para así apreciar las cuestiones más redundantes y las correspondencias y diferencias entre los distintos GF. Las acotaciones de discursos, anonimizadas, se distribuyeron en tres conjuntos de ítems: problemáticas, retos y propuestas. De este modo, se lograba recoger proposiciones

que, realizables o no, sí ponían de manifiesto las aspiraciones y expectativas, algo fundamental para los objetivos del proyecto, en relación con la definición de herramientas de transformación a partir de la voz de quienes habitan y/o tienen responsabilidades técnicas y políticas en cada espacio.

Esta información se trasladó a todas las personas participantes, y se expuso, a modo de devolución de resultados, en la siguiente técnica, los talleres participativos, uno por cada PN (ver Figuras 3 y 4). Se organizaron grupos de debate de los que habían de resultar proposiciones frente a los retos y problemáticas. Expusimos las propuestas de los grupos, que podían ser argumentadas y discutidas por los asistentes. Finalmente, se instó a una priorización de cada una de las proposiciones. De este modo, podíamos conocer el grado de consenso. En total, hemos podido recoger el testimonio de 74 informantes: 33 del PNA y 41 del PNE.



Figura 3. Taller participativo en el PNA.



Figura 4. Taller participativo en el PNE.

Una vez culminados los talleres, se convocó un último GF con responsables políticos y técnicos (11 asistentes), en la que se ofreció una síntesis de los resultados y se abrió un espacio de aportaciones para la valoración del proyecto GOBERPARK. El conjunto de todo este material ha sido la fuente principal de información para la elaboración de este artículo, que también se ha nutrido de las estancias etnográficas de tres de sus miembros en los territorios objeto de estudio.

3. Modelos de gobernanza y papel de los colectivos locales en cada PN

Partimos de una distinción conceptual entre gubernamentalidad y gobernanza. Entendemos la primera como racionalidad de la administración pública en su praxis política, concretada en un marco institucional

bien definido y que la circunscribe al ámbito de la toma de decisiones (dimensión política) y a la gestión (dimensión administrativa). La gobernanza refiere a un tipo de gubernamentalidad específica, caracterizada por un sistema descentralizado y plural de relaciones de poder, tanto de fuerza como de colaboración, en distintas escalas, que anudan a las distintas agencias, pública y privadas, en el territorio. En ambos casos, como se verá, es preciso incluir la dimensión discursiva de la praxis burocrática, social y política (Díez, Etxano y Garmendia, 2015; Paalova, 2004)

No está de más recordar, siquiera sea brevemente, el marco normativo que regula la gestión de los Parques Naturales (PN) en Andalucía. Tal como establece la vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad,

manteniendo lo que recogía la anterior Ley 2/1989², la estructura institucional para la gestión se compone de dos órganos: uno técnico-ejecutivo, la oficina del director-conservador; y un segundo, de carácter consultivo, la Junta Rectora (JR), definida como marco para la participación de los diferentes sectores y grupos de interés implicados en cada uno de los PN. No obstante, debe tenerse en cuenta que esta estructura interna se inserta en un marco más amplio. La instancia más directamente implicada es la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, a través de sus delegaciones provinciales, de las que depende orgánicamente la oficina del director-conservador y que es el actor fundamental en la toma de decisiones, previa consulta no vinculante con las JR. Asimismo, son actores institucionales con importante implicación en la gobernanza las administraciones municipales, estén o no representadas en las JR, ya que disfrutaban de competencias sobre materias de ordenación territorial y planificación urbanística, que afectan a los territorios declarados dentro de los PN. Aún existe un marco político-institucional más amplio, a nivel europeo, estatal y autonómico con competencia en diferentes materias: además de medio ambiente, industria, agricultura, pesca, defensa, dominio marítimo, entre otros. Como miembros susceptibles de formar parte de las JR, también se reconoce a un conjunto diverso y heterogéneo de agentes económicos (empresas), asociaciones y entidades sociales, que forman parte del tejido humano que conforma cada territorio.

En cuanto a la JR como órgano, no será hasta la aplicación del Decreto 239/1997, de 15 de octubre, que se regule de modo específico su constitución, composición y funciones (art. 2.1). Así, las JR tienen funciones de control, vigilancia –velando para el cumplimiento de la normativa reguladora– y participación ciudadana. A pesar de este precepto, la capacidad real de intervención en la toma de decisiones de los agentes sociales se ve fuertemente limitada, viéndose circunscritas sus funciones a

informar (el PORN), promover (el conocimiento y difusión de los valores del espacio protegido), emitir informes (sobre planes que afecten a sus recursos naturales), requerir información (de las actuaciones y actividades), proponer (ampliaciones de los límites), informar (el programa anual de actuaciones), someter al Consejero de Medio Ambiente (la propuesta de gastos de funcionamiento de la JR...)”, con la práctica excepción, al menos sobre el papel, de la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) (art. 2.2 del Decreto 239/1997, de 15 de octubre el que se regula la

constitución, composición y funciones de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales).

En relación a los orígenes específicos de ambos PN, su declaración está marcada por el papel destacado que tuvieron las asociaciones conservacionistas de la zona. Muchos de los miembros de estas asociaciones eran biólogos, profesores y/o educadores, que en la década de 1980 habían colaborado estrechamente con la emergente administración ambiental en otros proyectos afines (Coca, Talego y del Río, 2020). En el caso de los orígenes del PNA, formarían parte también de los equipos donde se decidieron sus límites, concebidos en un principio sólo para la protección de la Sierra del Aljibe. Sin embargo, a partir de 1989, con la creación del PN, el asociacionismo ecologista pasará a constituir una de las voces críticas ante las decisiones que se comienzan a tomar por la dirección del PNA. La participación de colectivos locales fue nula (Coca, 2010). Así lo reconocen mujeres y hombres que se definen como *camperos*³, quienes afirman ser conocedores de la existencia del parque cuando comenzaron a aplicarse normas punitivas y reguladoras de las actividades agroforestales y ganaderas: “Todos se sintieron partícipes, ecologistas, senderistas, etc. pero nosotros fuimos desalojados del monte, como se desalojaron a los indios del Amazonas” (Inf. 18, campero, PNA).

Por su lado, la creación del PNE parte de la propuesta en alianza de un profesor/investigador del Laboratorio de Biología Marina de la Universidad de Sevilla y un colectivo de buzos recreativos conscientes del valor ambiental de los fondos marinos de la Isla de la Paloma y su entorno (Tarifa), con el apoyo de un grupo ecologista (AGADEN). La Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía asumió la propuesta, proyectándola al frente litoral para frenar proyectos urbanísticos en la zona apoyados por la administración local de Tarifa y algunos sectores movilizadas por este ayuntamiento. En el momento de definir el PORN Frente Litoral Tarifa-Algeciras⁴ por parte de departamentos de biología marina y geografía de las universidades de Sevilla y Cádiz lograron persuadir a la administración autonómica de la necesidad de ampliar la superficie provisional de protección.

En este territorio se dio un rechazo frontal, tanto por la administración local, de distinto signo político al de la Junta de Andalucía, como por una parte de la mayoría de colectivos locales en Tarifa; entre ellos, pequeños propietarios agrícolas y ganaderos, mariscadores y pescadores⁵, quienes se sintieron anulados o silenciados durante el proceso que conllevó su declaración. Esta percepción de exclusión la ilustran tanto las familias que habitaban los *enclavados*⁶ de la zona occidental del territorio, como el grupo de

² Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.

³ Con este término se identifica localmente, en ambos territorios, a las personas que se dedican de manera continuada a la realización de trabajos agroganaderos y forestales, incluyendo tanto a trabajadores del campo como a pequeños propietarios y arrendatarios agrarios.

⁴ Decreto 308/2002, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Frente Litoral Algeciras-Tarifa.

⁵ En particular, los pescadores de trasmallo (tipo de red), que de forma ocasional y complementaria realizan su actividad en el frente litoral, a poca distancia de la costa, cuando la fuerza de la marea es excesiva, lo que es habitual en la zona.

⁶ Los enclavados son fincas de uso privado que quedan dentro de montes públicos, resultado de estrategias de colonización, alentadas o permitidas por la administración, especialmente en contextos de crisis entre los siglos XVIII al XX. En el PNE estos enclavados se han dedicado fundamentalmente a pequeños huertos y cultivos, así como a explotaciones ganaderas. El uso privado de ese tipo de finca –con residencia y explotación agroganadera– deviene en propiedad privada después de 30 años de

pequeños propietarios del frente litoral tarifeño, que en los albores del PNE pretendían que esta figura de protección amparase un desarrollo turístico endógeno y de baja intensidad (Corbacho, 2005). Veían en un PN la posibilidad de frenar y resguardarse de la especulación urbanística foránea, para lo que distintas asociaciones vecinales presentan una serie de sugerencias para adaptar el proyecto de PN a sus intereses. Sin embargo, sus demandas no son atendidas en una normativa que les sitúa, según ellos, en el mismo nivel de amenaza urbanística que los grandes complejos hoteleros.

Consecuentemente, en ambos PN la percepción compartida entre estos sectores es que la administración no ha hecho partícipe a los colectivos locales de los objetivos y de la gestión de su política de conservación, sobre todo aquellas poblaciones rurales y costeras que habitan y dependen económicamente del medio protegido. Ello se apreciaba en la invisibilidad que han tenido prácticas informales y/o ilegales no contempladas en los instrumentos de ordenación, que fueron perseguidas, a pesar de tener un peso clave en la complementariedad económica de las rentas familiares y una estrecha relación con las condiciones socioambientales del entorno –recolección de brezo y otros bienes del bosque, pesca, marisqueo. En consecuencia, la creación de estos PN se concibe por parte de estos colectivos locales como una figura legal diseñada “desde afuera y desde arriba”, con criterios técnicos y normativos ajenos a la realidad socioeconómica y ambiental de la mayoría de colectivos locales. Y, en este sentido, los camperos/as y pescadores/as son los que menos se identifican con las lógicas de conservación ambiental dispuestas por la administración.

Para situar los relatos de los actores sociales respecto a los mecanismos de gestión y la participación en la gobernanza de los PN estudiados, es pertinente tener en cuenta que en el PNA la participación se implementó a través de una JR provisional que funcionó durante el periodo que va desde su creación en 1989 hasta el año 2000⁷, cuando se adapta a la norma de 1997. En el caso del PNE, la constitución de su JR se produce en el mismo momento de su creación en 2003 (Decreto 57/2003, de 4 de marzo), habiendo venido actuando desde esa fecha. En cualquier caso, en ambos territorios nos hemos encontrado con una percepción coincidente sobre la gobernanza en la que se subraya el carácter fundamentalmente dirigido y tutelado de estos órganos colegiados de participación, la rigidez y formalismo de la representación de los agentes sociales y su escasa conexión con el tejido socioeconómico de los territorios. Se ha destacado la sobrerrepresentación de las administraciones en general y de la Junta de Andalucía en particular, la falta de capacidad y autonomía para definir agendas propias relacionadas con los temas y problemas tal y como son percibidos

desde el territorio, su carácter cerrado y la escasa proyección social: “Yo creo que de verdad el órgano participativo de la JR debe tener más participación en la gestión del parque, que no sólo sea la batuta de los gestores del parque y que de verdad se participe” (Inf. 5, técnica de parque, PNA). “La implicación y participación de la gente que vive en el parque fue un mero papel, pero que después no se ha visto nada. En la realidad no se ha visto nada de lo que han propuesto las asociaciones o los que han ido a la Junta Rectora” (Inf. 61, asociación vecinal, PNE). Así, tanto actores sociales –algunos, miembros de las JR de uno u otro PN– como personal técnico y directivo coinciden en la necesidad de transformar las JR sustancialmente, convirtiéndolas en auténticos órganos participativos de carácter transversal, dotándolas de capacidad decisoria, incorporando a actores del territorio actualmente ausentes o infrarrepresentados, corrigiendo la sobrerrepresentación de las administraciones públicas y los grandes propietarios, equilibrando la presencia de organizaciones poco arraigadas en el territorio, y ampliando los espacios para la participación social. “Lo ideal sería que fuese más dinámica la JR y que se incorporaran nuevos actores que no se contemplaron inicialmente” (Inf. 4, técnica de la Consejería de Agricultura, PNA).

Con respecto al funcionamiento de la administración de cada PN, igualmente existe una notable coincidencia en considerar la necesidad de una mayor y mejor coordinación entre las entidades que tienen una presencia directa en el territorio. En particular, entre la oficina del director-conservador y los ayuntamientos. Esta mejora en la coordinación podría simplificar y agilizar los trámites y procedimientos, así como dotar de mayor capacidad para la toma de decisiones a sus órganos de gobernanza: oficina y JR.

Pero también se reconoce la debilidad creciente de una cultura participativa en la sociedad local –sobre todo en relación con el empuje inicial cuando se institucionalizaron ambos PN– por la escasa articulación entre los diferentes grupos, colectivos y asociaciones, entre los que frecuentemente prevalecen en exceso los intereses y objetivos particulares, entendiéndose que el fortalecimiento del tejido asociativo es fundamental para reclamar una participación efectiva.

En el PNA se destacó la sobrerrepresentación de algunos sectores sociales, como organizaciones ecologistas y de cazadores, mientras que otras como la Asociación de Corcheros y Arrieros de Andalucía (ACOAN), la Asociación Micológica y Medioambiental SAEPO y otras entidades de memoria histórica o patrimonio no están presentes, al haberse constituido después de la formalización de la JR. El representante de ACOAN, además, planteó la necesidad, compartida por otros, de ampliar el espacio de participación más allá de la JR, proponiendo la constitución de una *Mesa contra la seca*⁸ y *por el Alcornocal* que sirva para generar un pacto por el territorio desde un

ocupación continuada demostrada (usucapión) y orientada a los fines que justificaron su origen, economía agraria de subsistencia. Hay un proceso no culminado de regularización de la titularidad de esas fincas. Existen en ambos territorios de estudio.

⁷ Resolución de 8 de febrero de 2000, de la Dirección General de Participación y Servicios Ambientales, por la que se dispone la publicación del Reglamento de Régimen Interior de la Junta Rectora del Parque Natural de Los Alcornocales.

⁸ La *seca* hace referencia a una afectación sobre la familia de los *Quercus* (encinas, alcornoques y otros), presente desde los años ochenta y acelerada en las últimas dos décadas. Se manifiesta mediante defoliaciones y decoloraciones y lleva asociada una alta mortalidad. Aunque se considera que algunas especies de oomiceto son su principal agente (*Phytophthora cinnamomi*, *Botryosphaeria corticola*), hay otros factores concomitantes que ayudan a explicar su extensión actual: envejecimiento de la arboleda

diálogo horizontal entre todos los sectores implicados –técnicos, científicos, organizaciones ecologistas, agricultores, ganaderos, corcheros, trabajadores forestales, comercializadores del corcho...

El PNE, por su parte, presenta algunas características singulares: la marcada “personalidad antrópica del parque” (Inf. 41, dirección, PNE); es decir, el hecho de ser un parque habitado con un peculiar patrón de núcleos aislados y diseminados rurales – en particular, *enclavados* en monte público (Inf. 38, técnica de parque, PNE). También, por la existencia, amortiguada gracias al PN, de usos turísticos y urbanísticos asociados a su conformación litoral. De hecho, como reconoció un académico implicado en su lanzamiento:

El parque no se plantea inicialmente para la protección de la naturaleza y la biodiversidad, sino para resolver una cuestión urbanística. Se utilizó una herramienta ambiental para resolver un problema urbanístico. Ahora bien, al menos desde el punto urbanístico, este ordenamiento ambiental sirvió para su cometido, ha permitido dar más orden y control en el litoral que herramientas urbanísticas en otros puntos (Inf. 75, académico, PNE).

La percepción por parte de los gestores del PNE es la escasez de medios (carencia de personal, presupuesto propio, oficina situada fuera del territorio, entre otros) y de competencias para desplegar los objetivos de conservación. Sobre todo, para poder ejercer la necesaria vigilancia y seguimiento y para “educar” a la población y ensalzar los valores socioambientales del parque. Por su parte, los colectivos que ya habitaban el territorio perciben que los mecanismos de participación del PN han prescindido sistemáticamente de sus experiencias, actividades y expectativas, trastocadas por las medidas de conservación resultantes de la instauración del PN. Al contrario, critican que tanto la participación a lo largo de la historia de la JR como de la agenda de actividades públicas del parque, ha sido protagonizada por actores con una relación más puntual, indirecta y supralocal con el espacio protegido. Así lo estiman tanto el sector portuario como la asociación de empresarios de Tarifa, quienes ven ocupada su posible representación por la confederación de empresarios de Algeciras, con menor relación con el territorio del PN.

En este sentido, existe un consenso acerca de que la JR constituye un espacio de participación

secuestrado por la administración, quien además no asume su responsabilidad de poner en juego los objetivos de sostenibilidad en favor de esos sectores locales marginalizados, y consiente el papel de entidades que tienen una relación difusa, indirecta y distante con el parque y su gestión: “Lo que ocurre es que cada uno tiene su punto de vista y el parque es multi-propiedades pues son multi-intereses muy difíciles de gestionar y lo que ha hecho la administración es blindarse, ‘no escucho nada y yo tiro para adelante’” (Inf. 55, asociación ecologista, PNE).

Sería muy interesante analizar y ver cuáles son los colectivos y administraciones que están representadas, los colectivos que están, algunos hay, muy pintorescos, digámoslo así porque no tienen actividad con el parque, o tienen una actividad muy puntual con él, pero no lo sufren. En ningún punto los propios vecinos del parque, la gente que vive de él, está bien representada allí (Inf. 53, agente sector portuario, PNE).

Frente a las deficiencias de la participación institucionalizada, aunque de manera aislada y espaciada en el tiempo, es importante señalar momentos y acciones protagonizadas por grupos y colectivos de manera autónoma sobre temas que, de manera directa o indirecta, contribuyen al mantenimiento y fortalecimiento de la biodiversidad, las condiciones ambientales y el patrimonio natural y cultural del PN: colectivos ecologistas, deportivos (escalada y actividades subacuáticas), patrimonialistas⁹ (militares, arte sureño), grupos de cazadores y de pesca deportiva. En el PNE aparecieron colectivos vecinales de los núcleos rurales que, en respuesta a su invisibilización, se auto-organizaron desde 2005 (Corbacho, 2005) para tener una representación oficial dentro de la JR, creando la Federación de Vecinos del Campo de Tarifa (FAVECTA) en 2007.

En esta línea, los espacios informales de participación, algunos de ellos con el apoyo del actual director-conservador del PNE, son los más valorados por los actores locales, a pesar de carecer de un marco presupuestario para darles sostenibilidad (Inf. 58, asociación de cazadores y asociación vecinal, PNE). Ejemplo paradigmático de esta participación desde abajo y no vinculada a los espacios formales de gestión, es el proyecto educativo en Tarifa para afrontar los efectos de la presencia del *alga asiática* (*Rugulopteryx okamurae*¹⁰), con participación de

y ausencia de regeneración, cambio climático, xilófagos cerambícidos, gestión forestal inadecuada y exceso de cabaña cinegética, entre otros. Una selección de estudios y actuaciones en: <<https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/medio-forestal-sanidad-forestal-seca-y-decaimiento-forestal-seca-quercus>> (visitado el 22/10/2023).

⁹ Usamos el término *patrimonialista* para referirnos a personas y entidades que destacan por llevar a cabo iniciativas y estrategias de patrimonialización, tanto de elementos de naturaleza como de cultura. En ambos territorios nos hemos encontrado con organizaciones que responden a esta agencia, llevan a cabo distintas actividades en relación a distintas formas de patrimonio, han participado en la investigación e incluso disfrutaron de una trayectoria reconocida en las arenas locales y comarcales.

¹⁰ A partir de 2015, ha hecho su aparición de modo masivo en el entorno del Estrecho de Gibraltar esta planta, que bien podría haber llegado desde el Golfo de Marsella, bien desde el Pacífico, de la mano del agua de lastre de los muchos buques cargueros que transitan el Estrecho. Es una planta con tal capacidad de colonización del sustrato y de reproducción que ha ocupado el bentos del entorno del Estrecho, excluyendo a la mayoría de otras poblaciones de macroalgas, transformando completamente el hábitat submarino –objeto inicial de protección– y, consecuentemente, varias dinámicas ecológicas. Esto está afectando gravemente a los pescadores del Mediterráneo, hasta el Cabo de Trafalgar, y está dañando los valores paisajísticos de las playas del PNE, cuando se producen arribazones sobre la costa, especialmente en el sector occidental de Tarifa. El biólogo marino José Carlos García, precursor del PNE, está implicado en investigación aplicada para conocer usos energéticos, en biocombustibles, aplicaciones médicas y otras, de determinados componentes del *Rugulopteryx okamurae*.

mujeres, creando distintos productos¹¹. O el orientado a la conservación de la raza de gallina sureña en Bolonia (Tarifa). Estas experiencias rescataron el papel socioecológico de las poblaciones para ensayar una conservación activa e incluyente desde el territorio. Pese a ello, la viabilidad de estas iniciativas ha chocado con protocolos de acción de una especie catalogada como “invasora” (alga asiática) o por desarrollarse al margen del PRUG (gallina sureña).

4. Consecuencias y transacciones socioeconómicas y ambientales

Una informante en el taller participativo del PNA afirmó que “para garantizar la conservación en el parque, hemos de sacrificar unas especies para salvar otras”¹². Si bien esta formulación fue discutida en el taller –al ser políticamente controvertida–, la entendemos como punto de referencia para apreciar la diversidad de posiciones e intereses estratégicos entre distintos colectivos, así como para tener en cuenta la multivocidad de relaciones entre elementos biofísicos y socioculturales, en uno y otro sentido (Escalera, 2018). Se trata de un testimonio indicador de que hay conciencia de “ganadores” y “perdedores”, a partir de la institucionalización de los PN.

Entre el personal técnico del PNA existe una percepción que conecta las problemáticas del espacio, el sistema social de sus municipios y los procesos económicos que los atraviesan. En los primeros años se limitaron dos potenciales amenazas: proyectos de instalación de parques eólicos y de presión urbanística, de capital externo, aunque con el paso del tiempo esas problemáticas han ido perdiendo protagonismo. De las controversias internas que se han mantenido, la que aparece señalada en primer lugar es la sobrecarga de cabaña cinegética, que desplaza a la ganadera, expulsando a pequeñas explotaciones y, por tanto, facilitando un vaciamiento poblacional que se impulsó en el momento de la declaración (Coca, 2022). Además, esta sobrecarga pone en jaque la conservación del bosque, afectando especialmente al alcornocal, degradado y vulnerable a la seca o la *lagarta peluda* (*Lymantria dispar*)¹³.

De modo explícito, se puso de manifiesto la responsabilidad de los grandes propietarios de fincas, que no asumen tareas de limpieza ni un modelo cinegético menos lesivo; es decir, un compromiso respecto a objetivos de sostenibilidad de conjunto en el socio-ecosistema. Subsidiariamente, se cuestiona el papel de la administración responsable, incapaz de buscar mecanismos de gobernanza que respondan a la divergencia de intereses de empresarios de explotaciones cinegéticas, del aprovechamiento del alcornocal y ganaderos. Así como llegó a plantearse por un miembro de asociación conservacionista que las grandes empresas del polo industrial de la Bahía

de Algeciras deberían responsabilizarse de las emisiones de gases sobre el entorno, incluyendo ambos espacios protegidos, mediante compensaciones.

La situación del alcornocal guarda relación con fenómenos climáticos que sobrepasan las responsabilidades de gobierno y manejo en el territorio, como el aumento tendencial de temperaturas en las últimas décadas y la sequía cada vez más pronunciada. Los agentes técnicos y sociales lo reconocen, pero se centran en la insuficiente gestión como un factor clave de los problemas actuales. No se trata sólo de un problema ambiental, pues el decaimiento del alcornocal limita los jornales de las cuadrillas de corcheros y arrieros, teniendo en cuenta la importancia que esta actividad tiene en las economías familiares de la zona. Pero incluso se llega más allá. Con una visión retroactiva de largo alcance, se definió la masa forestal del alcornocal como producto histórico de un modelo de aprovechamiento forestal que ha cambiado la fisonomía y el paisaje desde hace 200 años, pero que ha acabado convirtiéndose en un problema debido a las dificultades para su sostenibilidad ecológica, por esas insuficiencias de gestión y por los factores climatológicos de carácter global. Hay personal técnico que puso el acento en la inadecuada gestión privada, en grandes fincas, que sigue criterios mercantilistas, incompatibles con la conservación a largo plazo, de modo que “el excesivo papel del corcho ha favorecido la posición de los grandes propietarios” (Inf. 5, técnica de parque, PNA), si bien se reconocía que tampoco las fincas públicas han logrado mejorar la gestión.

Sin embargo, para quienes viven a jornal de la extracción del corcho y quienes han nacido bajo su impronta, este árbol es sobre lo que pivota el sistema socioecológico. Su decaimiento equivale al del “jornal y de la vida”, en un proceso difuso (Inf. 6, agente de medio ambiente, PNA). En este contexto de crisis, prevalece un discurso que establece una relación de oposición entre *ecologistas*, asociados al ámbito urbano, y camperos:

Es muy duro que un ecologista te diga qué puedes o no hacer en el campo. Se vaciaron los campos y el bosque empezó a morir. Un cabrero no podía cortar ramas para que sus cabras ramonearan. No se podía hacer matanza... Y el monte se ha empezado a degradar. El parque nos ha perjudicado. Se hace imposible la vida en el campo. Nos hicieron ser furtivos porque nos prohibieron todo (Inf. 18, campero, PNA).

La crisis del alcornocal ha favorecido el negocio de la leña y la proliferación de *patios* –puntos de almacenamiento para posterior venta–, “tanatorios del parque” al tiempo que una nueva actividad remunerada. Pero la seca también produce

¹¹ Nos referimos al proyecto *Tarifa Mar de Algas*, del centro educativo Sección de Educación Permanente Tarifa. Las participantes han elaborado productos cosméticos, plantillas para zapatos o un fertilizante experimental para afrontar la seca en los alcornocales, en colaboración con investigadores de la Universidad de Málaga. <<http://tarifamardealgas.weebly.com/>> (visitado el 01/10/2023).

¹² El contexto de esta afirmación, sostenida por una vaquera del PNA, era el debate acerca del exceso de cabaña cinegética respecto a la ganadera, con consecuencias apreciadas para el manto vegetal y el deterioro de distintas especies arbóreas por la sobrepoblación de cérvidos. Ello, a su vez, se hacía correlacionar con la plaga de *Lymantria* que estaba afectando intensamente al alcornocal ese año.

¹³ Lepidóptero que anida en zonas de alcornocales y encinas, provocando una completa defoliación. Lo novedoso de su presencia en el horizonte actual, en los últimos años, es su recurrencia, amplitud geográfica e intensidad.

efectos negativos en otras especies arbóreas y arbustivas, como el lentisco (*Pistacia lentiscus*), el quejigo (*Quercus canariensis*) o el algarrobo (*Ceratonia siliqua*) (Inf. 20, asociación ecologista y patrimonialista, PNA), del mismo modo que ha favorecido la extensión de incendios. Es decir, para corcheros, arrieros y ganaderos, ni la política de conservación autonómica ni los propietarios de mayor rango están cumpliendo un compromiso de sostenibilidad, lo que es especialmente grave para los grupos sociales menos favorecidos, como quienes se dedican a la recogida de brezos, currucas, leñas y piñas.

Y esta posición se traslada a percepciones sobre la importancia simbólica del árbol –lo que desde la biología se define como servicio ecosistémico cultural del paisaje–, con matices. Por un lado, la importancia económica, social y simbólica del alcornoque, y del corcho como su producto, deja en la sombra otros aprovechamientos alternativos que siguen siendo importantes, a menor escala, para familias trabajadoras del monte. Por otro lado, hay informantes que cuestionan que se haya logrado crear “una identidad común en el parque, en particular en el Campo de Gibraltar. Es verdad que de estos territorios tan distintos el nexo de unión ha sido un árbol, el alcornocal, pero no ha vertebrado” (Inf. 8, técnico de parque, PNA).

Mucho menos frecuentes en el PNA son las invocaciones a promover actividades y servicios turísticos, aunque sí existe la conciencia de la necesidad de limpiar cauces y riberas de puntos de agua en las zonas visitables –las pocas existentes suelen estar masificadas–, así como recuperar vías y caminos para tránsito público. En el mismo sentido, se ha señalado la falta de un compromiso de grandes propietarios –y, por omisión, de la administración– con los caminos que están definidos como senderos de carácter público. Aquí la posición de asociaciones de senderismo y otros colectivos es muy crítica con la administración, pues se ha hecho un esfuerzo de identificación y delimitación de caminos y vías pecuarias de carácter público por actores privados que no ha redundado en la recuperación de dominio público. Estas vías y cañadas, además de su potencialidad turística, cumplen funciones para el trabajo cotidiano en el campo. La ausencia de infraestructuras para uso turístico se hace relacionar, de nuevo, con la estructura de la propiedad y con la orientación de las actividades económicas hacia ese modelo de caza mayor desvirtuado y hacia el aprovechamiento sobredimensionado del alcornoque.

La historia, los distintos usos y la diferente configuración social en el vecino territorio del PNE nos permiten entender que la tensión social más importante aquí, tal y como es percibida por los actores sociales, se produce entre quienes ya habitaban y *producían* el territorio, y los usuarios y habitantes más recientes. Se trata de un desplazamiento que vuelve a ser percibido como encrucijada espacio-temporal: dentro/afuera (del parque) y antes/después (del parque). Entre los primeros, ganaderos y agricultores que habitan en pequeños núcleos, diseminados o en los *enclavados*, y pescadores-mariscadores que aprovechaban el intermareal y la zona litoral más próxima a la costa, en días de mareas y vientos intensos. Entre los segundos, quienes se han acercado para residir al calor del conservacionismo y de iniciativas de turismo activo (especialidades de *surf*

y viento, avistamiento de cetáceos, turismo de naturaleza) (Sierra, 2022).

La tensión entre estos colectivos no se da necesariamente por una competencia directa entre usos –que sí hemos detectado en el discurso de pescadores respecto al *wind/kite surf*– sino, sobre todo, por las restricciones de uso en el interior –actividades ganaderas y sus derivados, rehabilitación de viviendas para otros usos no agropecuarios– y en la zona intermareal –ordenación de aprovechamientos pesqueros y marisqueros. Por tanto, la principal consecuencia observada ha sido la existencia de normas y requisitos burocráticos que limitan y prohíben usos tradicionales. “Ahora resulta que vivo en el campo, cuando llevamos haciendo estas labores toda la vida, limpiando caminos, pero ahora el guarda te dice que no se puede hacer, y multa al canto” (Inf. 46, pequeño propietario agropecuario, PNE).

Pero también se han limitado nuevos usos, al calor del turismo. Así, se asocia el paulatino vaciamiento de población local con las limitaciones a la rehabilitación o a la nueva construcción de viviendas en los terrenos de pequeños propietarios. Sin atender al riesgo de futura mercantilización de esas viviendas, los pequeños propietarios las entienden como *corchetas* para el mantenimiento de la población joven en el territorio. A ello se unen las dificultades para cumplir con las condiciones higiénico-sanitarias en las explotaciones ganaderas –a pesar de no ser una competencia medioambiental– y las exigencias burocráticas para renovar instalaciones agrarias.

También en el PNE hay amenazas que responden a factores climáticos globales, como la presencia de la temida *alga asiática*, que arriba en cantidades ingentes para impedir la actividad pesquera, alterar sensiblemente el hábitat costero y condicionar el disfrute de visitantes y turistas, convirtiéndose en una vicisitud que supera con mucho las posibilidades de los mecanismos ordinarios de gestión del PN. La amenaza del vaciamiento poblacional también está entre las preocupaciones de los responsables técnicos, al entender que a la larga genera problemas de conservación. Para los usuarios, sin embargo, se entiende como una decisión política orientada a un despoblamiento programado, que conlleva una renaturalización, que podemos traducir en el avance de matorrales y asilvestramiento en la zona terrestre; un proceso que se relaciona, de nuevo, con el aumento del riesgo de incendios.

Un aspecto especialmente resaltado de esta inercia de despoblamiento, de des-territorialización, es que las instalaciones de infraestructura y servicios en favor de los pobladores que aún habitan en diseminados y núcleos rurales aislados en el PNE no son un objetivo político del conservacionismo gubernamental. Sólo las actuaciones de mantenimiento de infraestructuras viarias por parte del ejército, muy presente en este territorio hasta hace poco tiempo, habían logrado un servicio de ingeniería en favor de la población local. El resto favorece actividades de visitantes ocasionales. En esta línea, el PN se entiende como una injerencia tecnocrática y de investigadores y ecologistas, desinteresados de la población local, que termina por favorecer a turistas:

Estamos más con la lapa ferrugínea [*Patella ferruginea*], que, ojo, hay que conservarla, pero

de forma complementaria. Los pobladores también son una *ferrugínea* [...] Lo que hay de parque se debe a los que hace 300, 200 años, estuvieron ahí bregando, comiendo levante, comiendo sequía, comiendo sol. Y ahora parece que es que esto se creó desde el 2003 para acá. Entonces no ha servido para lo que de verdad debería de haber servido, facilitarle al poblador su vida... Y no vamos a tener pastores que hagan prevención de los incendios si la leche vale 10 céntimos (Inf. 55, asociación ecologista y educador, PNE).

Por el contrario, se reconoce que quienes detentan negocios turísticos, sobre todo si ya estaban asentados antes de la declaración, han sido beneficiados con la declaración. “Pese a pequeños perjuicios concretos en pequeños sectores, en temas de actividad turística, avistamiento de cetáceos, de buceo, la figura del parque ha dado un plus importante a esas empresas” (Inf. 43, técnico municipal y asociación ecologista, PNE). A pesar de ello, sí se ha puesto de manifiesto que el turismo genera presión por los residuos no bien gestionados o por afectación a zonas de anidamiento de aves en zonas litorales muy frecuentadas, como ocurre con el chorlito patinegro (*Charadrius alexandrinus*) y otras aves playeras en el frente litoral de Los Lances. En todo caso, persisten las contradicciones sociales:

Nos ha beneficiado en tener una naturaleza estupenda, que ya existía, unas playas increíbles, unos alcornocales, que se han respetado más que en otros sitios, pero no se ha gestionado bien, no se ha sacado provecho, no se distribuye. Lo primero que hay que pensar es si hay gente que pueda seguir pescando, y que el que tiene campo pueda seguir teniendo a su hijo aquí toda la vida (Inf. 51, empresario turístico, PNE).

También hemos recogido testimonios que reflejan *trade-offs* definibles como contribuciones positivas, pero en menor cantidad. “El parque te llega, quieras o no”, enfatizaba un informante. En primer lugar, ha logrado el mantenimiento de una impronta paisajística, frenando las instalaciones de aerogeneradores en ambos territorios y los proyectos de urbanización litoral de los años noventa, especialmente en el entorno de Tarifa, cuyo ayuntamiento siempre se opuso a la declaración. Aquí se admite que el PNE ha ayudado a situar todo el entorno en el mapa de conservacionistas, especialmente en relación con especies migratorias de aves y cetáceos, y personas atraídas por el turismo activo, a pesar de las derivas de marginalización de los sectores reseñados.

En el PNA se valora en particular el Servicio del Alcornocal y del Corcho de Andalucía (SACA), convertido en un instrumento de gestión, al restar opacidad a la cadena de valor del corcho y a la fijación de su precio, y de investigación sobre el *Quercus suber* y el corcho. Ha ayudado a visibilizarlos como bien económico y elemento a la vez indicador y mitigador del cambio climático. Entre el personal técnico se valora que la experiencia acumulada en la gestión del parque ha coadyuvado a una toma de conciencia de la necesidad de regeneración de la masa forestal, algo impensable en décadas anteriores.

En el PNE, si bien no terminan de conciliarse los intereses conservacionistas y los de los deportes de viento y bañistas en Los Lances, sí se logró frenar el proyecto de ampliación del puerto de Tarifa, que ponía en riesgo el entorno marino de la Isla de la Paloma, el corazón inicial del parque. Además, la declaración ha dado lugar al fomento del buceo recreativo y turismo de naturaleza, pero también a distintas iniciativas de aprovechamiento de especies autóctonas como la gallina sureña, la cabra payoya o la vaca retinta, y ello a pesar de que la marca “Parque Natural” no ha conseguido los resultados económicos esperados. En todo caso, el parque sí potencia iniciativas de educación ambiental como consecuencia de una política diseñada desde la dirección, algo fundamental para lograr una mayor vinculación social con el territorio.

5. Imágenes y valores sobre conservación

Un modo de usar como categoría analítica una noción más plural de gobernanza, derivada de la diversidad de racionalidades de los distintos colectivos, es analizar las imágenes y valores contenidos en los discursos sobre la conservación que han aparecido en esta fase de la investigación. Tanto en el PNA como en el PNE se asume que el mantenimiento de la biodiversidad se debe a la existencia de un entramado social amplio y diverso que “vive del bosque” o de la zona litoral. Esta vinculación entre mantenimiento de la biodiversidad y de prácticas culturales –agro-ganaderas, pesqueras, silvicultoras y forestales y, más recientemente, de servicios turísticos y medioambientales– implica que los saberes y destrezas de pescadores-mariscadores/as, y de hombres y mujeres camperas sean reconocidas en los contextos sociales en los que actúan. Desde esta visión, la declaración como PN no ha contribuido necesariamente a una sostenibilidad global de los espacios (Corbacho, 2005) y ni siquiera está logrando el objetivo de una conservación en términos estrictamente biofísicos:

Soy ecologista, soy senderista, soy furtivo, soy cazador y por supuesto campero. Todo lo bueno que sé me lo enseñó gente con las uñas negras y callos en las manos. El PN estaba ya allí: lo hizo la gente del campo. (...) No nos sentimos partícipes de la gestión, pero comemos del parque, vivimos del parque (Inf. 18, campero y ACOAN, PNA).

Desde el punto de vista de los camperos/as del PNA, los que saben *conservar* son ellos y ellas, gracias a destrezas específicas aprendidas desde las prácticas. Cuando este saber está ausente no se conserva, no se cuida el monte, se “asalvaja” y se deteriora el entorno. De hecho, el monte sin prácticas forestales adecuadas está “sucio” y feo, y es proclive a generar enfermedades que comprometen la arboleda. Existe otro patrón estético diferente que interpreta ese “abandono” como naturaleza prístina y original. Esta otra imagen cuenta con seguidores en grupos ecologistas y turistas, y desde la creación de los PN ha sido alentada por la administración. En este sentido, las medidas restrictivas y la imposición de normativas reguladoras favorecen el retroceso de la población local y las actividades agrarias, así como la creación de un paisaje matorralizado en

unos montes crecientemente despoblados. Es decir, la renaturalización tiene implicaciones sociales (Queiroz, Beilin, Folke, *et al.*, 2014). En este contexto, ven en las normas del PNA una gestión “proteccionista” que abandona la limpieza del monte que antes ejercían las vecindades implicadas. Aquí hemos observado una recreación idealizada de las relaciones socio-naturales: “Antes de que se creara el Parque Natural sí había un hermanamiento entre este ecosistema y la gente del campo” (Inf. 20, asociación ecologista y patrimonialista, PNA), pues la gestión era “realizada por los que de verdad saben” (Inf. 12, asociación de cazadores, PNA). Para quienes se dedican a las tareas agroganaderas y forestales desde la posición de camperos, la conservación implica la recuperación de los saberes y oficios tradicionales y un modelo basado en la autogestión, diferente al del extractivismo forestal y cinegético:

Es preciso una vuelta al pasado, a la autogestión, pero adaptada al presente. El modelo debe ser una economía diversificada. Una vuelta parcial al pasado sostenible, siguiendo las potencialidades que tiene el monte: recuperar el carboneo, el corcho, atender el problema de la cepa-raíz del brezo, el brezo para las techumbres; una caza bien gestionada; un turismo; ganadería. ¡no hay queserías en Jimena! [de la Frontera]; carne ecológica, micología, ornitología, oxígeno, industria verde, para el pelle, la manufactura del corcho (Inf. 20, asociación ecologista y patrimonialista, PNA).

En distintos momentos se pusieron ejemplos de limitaciones y restricciones a intervenciones para establecer pantanetas, carriles y pistas, porque quienes definen las normas adolecen de un conocimiento sobre el terreno. Como también se refieren al modo de repoblar nuevos alcornoques y de llevar a cabo actividades como el descorche; y se cuestiona la práctica de fumigar con determinados productos para responder a la población de *lagarta peluda*, medidas todas ellas diseñadas “desde un despacho”.

Esta valoración del conocimiento local como elemento crucial para la conservación la mantienen también los pescadores y mariscadores/as del PNE, para quienes la preservación del entorno y reproducción de las especies está sujeta a la aplicación de saberes específicos que ellos poseen. Es decir, se trata de discursos de pobladores y ecologistas de vocación ecosocial que reconocen el papel decisivo de las prácticas y saberes locales para la construcción del territorio, entendiéndose la conservación en escala humana y cercana a la noción de eco-desarrollo (Leff, 1998).

La especie estaba conservada cuando íbamos a mariscar. Pescaba en una y otra zona, y entonces me allegaba a otra playa, así cuidábamos para que siguiera habiendo. Erizo (*Paracentrotus lividus*), ortigas (*Anemonia sulcata*), lapa (*Patella caerulea*, *Patella ferruginea*), burugatos (*Phorcus lineatus*), lombrices (*Arenicola marina*) para carnada, todo eso se sacaba (...) empezábamos de vuelta en la primera, había equilibrio (Inf. 72, mariscador, PNE).

Hay una valoración positiva de la presencia del Ministerio de Defensa en diversos pagos del PNE, que tiene que ver con que no sólo impedía el expolio

por personas ajenas al territorio, sino también porque garantizaba el uso y acceso local al medio y sus bienes, desde los saberes locales de los que estos colectivos, de hombres y mujeres, camperos, pescadores y mariscadores eran poseedores.

En ambos territorios hay una tensión manifiesta en los discursos sobre qué saberes conservan: si el procedente de los que tienen el poder y deciden (científico-técnico) o el que posee la población local desde la experiencia en las prácticas agroforestales, ganaderas, marisqueras o pesqueras. Entre “los que saben de libro” –técnicos y científicos– o los que “tienen las uñas negras”, al decir de los distintos sectores laborales. Para estos no hay duda: “nosotros sabemos y ellos no”. Se exige, por tanto, que el conocimiento vernáculo pueda complementar el saber experto científico-técnico para lograr una conservación integral que pueda orientar de manera más efectiva y eficaz la gestión. Entre los técnicos, además, se echa en falta investigación científica para la gestión.

Hemos encontrado también convergencias, tanto por parte de los gerentes de fincas públicas como de los trabajadores del campo en que: “la conservación implica el mantenimiento de unos montes y bosques mediante acciones permanentes (desbroce, reforestación, reforma de caminos, pantanetas...)” (Inf. 27, gestor de finca pública, PNA). En el PNE, aparecen además posturas proteccionistas, según las cuales la conservación implica la eliminación de aprovechamientos extractivos, identificando como el principal problema del parque la falta de medios para vigilar esos usos.

En las narrativas sobre la conservación, el alcornoque ha ocupado gran parte de la reflexión por parte tanto de los colectivos locales del PNA como de técnicos, agentes económicos y asociativos. Para los/as camperos/as, su mantenimiento es una prioridad, interpretándose como el elemento nuclear sobre el que pivotan sus formas de vida. Efectivamente, el modelo de gestión hegemónico del alcornoque del sur andaluz implica que “la mayor parte de su productividad es para el corcho, el 10-15% restante es para caza y ganadería” (Inf. 8, técnico de parque, PNA). De ahí que consideren las prácticas de cuidado, vinculadas a los saberes locales, como de vital importancia.

La crítica al modelo de gestión de prioridad cinegética estriba en la falta de regulación de las densidades de ungulados, los cuales impiden cualquier regeneración espontánea del alcornoque. También apunta a prácticas inadecuadas alentadas desde la administración ambiental y los propietarios –escasas repoblaciones, técnicas ineficientes y carencia de prácticas silvícolas. Este posicionamiento con respecto a la densidad de herbívoros “salvajes” lo expresa también la guardería forestal y parte del personal técnico del PNA, que hoy reconocen las desastrosas consecuencias del crecimiento demográfico de determinadas especies cazables. Conservar el alcornoque pasa por eliminar un número importante de los venados (*Cervus elaphus*) y gamos (*Cervus dama*) que campan por las fincas como mercancías aprovechables. De ahí que se demande repensar un modelo fallido de gestión cinegética.

La caza está desvirtuada, se ha prostituido y está descontrolada. Se ha dado carta blanca

a lo cinegético, y con las piezas de calidad que podría haber, lo que tenemos es una sobrepoblación de basura que vienen a matar con “ametralladoras” (Inf. 5, técnica de parque, PNA). La mayor superficie del PN se ha convertido en un coto de caza mayor. Favorecer a la caza mayor está desplazando a la cabaña ganadera, lo que implica “desierto humano” (Inf. 6, agente de medio ambiente, PNA).

Por su parte, las asociaciones locales de cazadores defienden su papel en la conservación en cuanto reguladores demográficos de las especies cazables. Son conscientes de la falta de reconocimiento de este papel y denuncian cómo se les corresponsabiliza de la deforestación que propician estas cargas cinegéticas: “Me siento oveja negra por ser cazador, no nos entienden ni políticos ni urbanitas” (Inf. 12, asociación de cazadores, PNA).

Junto a estos planteamientos, también existen los discursos técnico-científicos y los que responden a una sensibilidad turística, aún no plenamente desarrollada en el PNA. Desde esta perspectiva, se aboga por una “renaturalización” del bosque mediterráneo, lo que implicaría que el alcornoque perdería su centralidad en cuanto a sus aprovechamientos. De hecho, se entiende que los usos tradicionales pueden resultar nocivos para el buen estado de conservación de las manchas boscosas, condicionando “negativamente el capital árbol” (Inf. 8, técnico de parque, PNA). Por tanto, proponen una gestión de la naturaleza tal y como está siendo demandada por nuevos usos públicos en el marco del turismo:

El bosque que conocemos se montó en los últimos doscientos años, en favor del alcornoque y en detrimento de otras especies. No se mueren los alcornocales, sino que el bosque se está transformando. Tendremos otro bosque. (...) Por otro lado, hay otra gente diferente en el monte ahora: senderistas, etc. Se debe a la demanda de naturaleza (Inf. 17, técnico municipal, PNA).

Otra valoración entiende que la conservación ha de centrarse en el mantenimiento de infraestructuras viarias y de funcionamiento básico, tanto mediante acciones públicas que favorezcan el turismo, como las actividades agroganaderas que están en recesión, como resultado de la prevalencia de los intereses de grandes propietarios forestales.

Por último, asociaciones culturales de ambos PN ponen el acento en promover el conocimiento y la sensibilización de la población local respecto al monte/bosque mediante acciones y campañas destinadas a grupos de edad diferenciados. Así, vinculan la conservación a la complicidad de las nuevas generaciones con el territorio, por medio de estrategias educativas novedosas que logren un mejor conocimiento de las relaciones socioambientales.

6. Horizontes percibidos

Podemos aseverar que en los distintos contextos de interlocución predomina una perspectiva crítica y negativa. A pesar de ello, también podemos concluir que el futuro no se concibe sin la presencia de estos espacios protegidos. De hecho, ningún grupo propuso la eliminación de estas figuras de protección.

Antes bien, recogimos propuestas de transformaciones con respecto a usos del territorio, gobernanza, órganos de gestión que den cabida a las perspectivas, expectativas e intereses de los distintos agentes económicos, sociales e institucionales.

La deforestación intensiva que sufre el alcornocal gaditano-malagueño preocupa entre los técnicos de la administración ambiental andaluza. Las previsiones menos halagüeñas presentan un futuro aciago, donde se teme hasta “perder el nombre de Los Alcornocales. En una proyección de la Junta [de Andalucía] se quedarán solo 20.000 hectáreas. El gran reto es mantener la masa forestal, que en 2100 no va a existir” (Inf. 10, gerente de empresa pública, PNA). Entre los técnicos hay quienes observan esta deforestación como un fenómeno inevitable, en línea con los proyectos de renaturalización y colonización de otras especies, a las que habría que adaptarse –“tener un plan B”– previsoriamente. Hay otros que se decantan por la revisión crítica del actual modelo de gestión corcho-cinegético. Tanto unos como otros demandan la implicación del saber científico, “la ciencia”, para el arbitrio de soluciones futuras.

Por parte de los agentes económicos locales de los dos PN, hace falta una estrategia de “desarrollo sostenible” que realmente revierta en una dinamización socioeconómica de las poblaciones locales, a su vez compatible con la conservación del territorio. En el PNE se demanda dotar de medios e infraestructura, política y material, al equipo directivo para tener presencia y actuación efectiva en el territorio –entre otras cuestiones, trasladar la oficina física a Tarifa–; así como adaptar los instrumentos de ordenación a la realidad económica y social: “Un programa de uso público que de verdad nos facilite la gestión y que a las empresas que viven además de eso, les facilite poder desarrollar su actividad” (Inf. 38, técnica de parque, PNE).

Lo anterior pasa por materializar una coordinación política y administrativa entre PNE y Ayuntamiento de Tarifa, este último agente clave para articular la vocación de sostenibilidad planteada en el territorio. Técnicos y ecologistas, que conocen bien el entramado competencial de la administración, entienden la necesidad de que el gobierno local asuma un compromiso activo en la actualización de un PGOU, no sólo desfasado respecto a la protección ambiental del PORN, sino en relación con las necesidades de núcleos rurales aislados que se ven sistemáticamente enfrentados a un bucle administrativo cuando requieren desarrollar infraestructuras que den soporte a sus actividades primarias. En el mismo sentido, demandan la flexibilidad administrativa para licencias de obras que mejoren la habitabilidad de sus viviendas y la de generaciones rurales futuras.

Los usos turísticos del territorio se apuntan como uno de los retos futuros en ambos PN, un desafío que no debe ser llevado a cabo sólo por empresas foráneas, sino también por familias y empresas ya establecidas. Ello es particularmente relevante en el PNE, dada la importancia que tiene el turismo en Tarifa. La capacidad de carga de los usos públicos en el litoral del PNE es otra cuestión que debiera ser controlada en el futuro, para así poder hacer compatible las distintas actividades que confluyen en este espacio protegido.

La ordenación de unos usos “que se solapan con el turismo, con el vecino, con el otro, con el *kitesurfing*, etc.” y la exigencia de la apuesta por un turismo endógeno-rural que posibilite una redistribución de sus beneficios en las poblaciones rurales son dos de las mayores preocupaciones en el PNE. Por su lado, en el PNA se denuncia el estado embrionario en el que se encuentra el turismo, ante la oposición de los grandes propietarios y a veces de las instituciones y del asociacionismo ecologista y patrimonialista que no distingue entre proyectos más o menos sostenibles. Para lograr este reto, se propone un diálogo entre las partes concernidas y cambios en el PORN.

En las distintas reuniones se discutió ampliamente sobre cómo transformar el modelo de gobernanza actual, un requisito sin el cual difícilmente se pueden conseguir los objetivos de sostenibilidad. Agentes económicos locales perciben a una administración inmovilista, que parece no poder evitar “que el monte se muera”, que no ha cumplido ninguno de los objetivos propuestos en los distintos Planes de Desarrollo Sostenible (PDS), definidos como “planes sobre el papel”. También es preciso fomentar la identificación local con los valores del parque:

Hay que hacer algo y no se puede posponer, porque el exceso de normativa superflua y las inercias negativas, que se han acentuado con el cambio climático [y] la divergencia de intereses dificulta la unidad de gestión. Una solución posible es asumir sacrificios, pero los políticos quieren dar patadas para adelante para no soportar confrontación social (Inf. 8, técnico de parque, PNA).

Entre las propuestas de futuro se plantean, por un lado, la co-gobernanza del espacio natural protegido, mediante la realización de convenios de gestión entre la administración, los propietarios de fincas y otros entes económicos y asociativos concernidos. También entre otras consejerías y entes de la administración local y estatal. Ello permitiría revisar también los instrumentos de gestión (PORN y PRUG), lo que requiere valentía política por parte de la administración y convenios que son urgentes para tratar problemas donde la administración no llega por sí misma. De lograrlo, se podría avanzar verdaderamente hacia una participación en el gobierno de estas áreas protegidas. Sólo así se pueden tratar, al decir de algunos técnicos, problemas tan graves como el de la *lagarta peluda* en el PNA, o plantear acciones de futuro sobre el *alga asiática* en el PNE.

En el PNA aparecen experiencias como los Planes de Gestión Integral (PGI) de las fincas públicas, instrumentos que concilian intereses diversos y ponen en valor bienes/servicios del territorio. Según los técnicos ambientales, estas fincas deben ser los espacios que sirvan de referencia para la gestión de futuro. Podrían convertirse en laboratorios para experimentar otros modelos de gestión, como los sistemas de reforestación o la recuperación de dominio público, diferentes al de la caza mercantilista que favorece a la gran propiedad. En el PNE los agentes técnicos ven una salida a corto y medio plazo a la crisis de la gestión del parque, bien compensando a determinados particulares por los efectos de la conservación, bien amplificando la gestión

y co-responsabilidad a modo de acuerdos de custodia del territorio con propietarios, con resultados probados en la zona.

Unánimemente se plantea que los PN tienen que ser “parques de vida”, temiéndose un devenir en el que el territorio se convierta en “parque isla”, que sólo pueda recibir visitantes. Los PN deben ser instrumentos “que valgan para la gente” y que no estén “a espaldas de la población”. En esta línea se ha insistido en la valoración económica de sus productos, mediante su transformación dentro del territorio, en línea con la política gubernamental y el modelo teórico de gestión hacia el *desarrollo sostenible* de los PN. Para lograr otras vías de aprovechamiento económico es preciso transformar los modelos rentabilistas dominantes en ambos territorios, ya sea la explotación intensiva corcho-cinegética en el PNA o el turismo estacional de playa y viento, ya masificado, en el PNE. Ello requiere la creación de infraestructuras compatibles con el desarrollo local y las condiciones actuales de conectividad, de transformación y de valorización comercial. El nuevo contexto no puede arrastrar las desigualdades del pasado:

[Es preciso] recuperar la economía diversificada al mismo tiempo que revertir las desigualdades del pasado. La pobreza se hereda: (...) No podemos permitirnos que sigan siendo esa gente los que sufren hernias de disco con 50 años. Es compatible la formación y el trabajo en el campo (Inf. 20, asociación ecologista y patrimonialista, PNA).

Finalmente se propuso activar nuevas iniciativas de investigación, en varios campos: en el PNA, para analizar la dinámica de regresión demográfica en los municipios; sobre el papel de la funga y de aprovechamientos biosostenibles, sobre regeneración y causas de la deforestación, al tiempo que activar planes de acción en el marco del PDS, que debe convertirse en una herramienta de transformación desde y para el territorio, favoreciendo emprendimientos sostenibles y con participación de gente joven con anclaje en el territorio. En el PNE, especialmente, para afrontar el problema del alga asiática.

7. Reflexiones finales

A lo largo de este artículo hemos podido comprobar cómo desde la percepción de los técnicos y responsables de la gestión de los PN, y desde la de los actores sociales y económicos locales, la política de conservación definida en las herramientas normativas de cada territorio no ha tenido los resultados esperados. Más bien, se han declarado un conjunto de dinámicas que son contradictorias con los objetivos de conservación definidos desde las agencias gubernamentales, desde finales de la década de 1980. Hemos detectado lo que la teoría de la gestión de las áreas protegidas viene reivindicando desde hace años, a partir de la enunciación de principios como la participación social en las tareas de gestión; la inclusión del factor antrópico como elemento responsable del paisaje y, por tanto, como objeto a sostener en una política de conservación (Florido, 2008); la aplicación de un enfoque socio-ecosistémico; o la democratización de los modos de conocimiento (Hanna, Clark y Scolombe, 2008). Precisamente,

estos son principios que han aparecido en los discursos de los distintos agentes que han participado en esta fase del proyecto, sin que, necesariamente, estén familiarizados con el pensamiento académico.

Podríamos concluir que entre todas las agencias sociales existe una noción de complejidad, sin la cual parece imposible abordar la tarea de afrontar la política de conservación y sostenibilidad en espacios naturales. Asumir esto implica, no obstante, comprender que se trata de una tarea constante, evaluativa, tensionada y en la que los disensos resultantes de las diversas posiciones, expectativas e intereses forman parte ineludible del juego. Se trata de confiar en la inteligencia colectiva y en la delegación de poder desde las instancias gubernamentales hacia la trama social que da cuerpo a las prácticas sociales sobre un territorio.

La percepción muy mayoritaria sobre la configuración del actual marco de gobernanza queda en términos generales perfectamente reflejada en las conclusiones a las que llegaban Barragán y Chica (2015) sobre la participación social en la JR del PN de la Bahía de Cádiz. No existe un modelo participativo para la gestión de los espacios protegidos de Andalucía, al menos claramente definido en favor de los ciudadanos. “El modelo vigente no es tanto de participación ciudadana como de encuentro institucional”, a lo sumo de coordinación –que es también muy cuestionable, a raíz de los datos obtenidos en esta investigación–, “diseñado para ejercer el control institucional (...) de modo que los ciudadanos estuvieran informados, pero no fueran los responsables de las decisiones fundamentales que afectan al parque” (Barragán y Chica, 2015:21). Esto último implica que los agentes sociales no gubernamentales carecen de autoridad, de control real sobre las decisiones importantes que rigen los destinos del espacio protegido. Se constata, así, la afirmación de Sanz y Torres (2006) cuando subrayan que el funcionamiento de los espacios protegidos está alejado de la participación real y, por lo tanto, no es efectiva.

Lo anterior no quiere decir que un parque deba ser gestionado, exclusivamente, por los agentes sociales. Pero entre esta opción y la que entrega casi todo el poder de decisión a las instituciones gubernamentales, existen espacios de experimentación política. Se trata de nuevas gubernamentalidades donde, por fuerza de la realidad compleja en la que operan, las políticas de conservación sean menos unilaterales –de gobernantes sobre gobernados–, y más fruto de colaboración entre gobernantes y gobernados (Calero, Vicente, Gil, *et al.*, 2023). Y son estos espacios los que diferencian a modelos democráticos meramente formales de otros donde la participación pública forma parte de la cultura de gobernanza (Barragán y Chica, 2015: 6). Por tanto, sería conveniente abandonar la noción de ‘participación’ que parece haberse esclerotizado en el caso del gobierno ambiental andaluz: una suerte de ámbito de comunicación entre responsables de distintos niveles de la administración pública, no bien coordinados, al que asisten, desencantados, distintas agencias, cuya representación en las JR está más que discutida. Se trata, por el contrario, de orientar la gobernanza a un enfoque que ya ha sido teorizado para otros sistemas de aprovechamiento de bienes/servicios “naturales”:

[El modelo propuesto] rompe con la vieja tradición de gestión como control. En efecto, redefine el término recurso para referirse, no a una mercancía, sino a los elementos de un ecosistema que sustentan procesos esenciales, así como las necesidades humanas. También redefine la gestión para referirse a la gobernanza, el aprendizaje y la gestión adaptativa, orientada a mantener la capacidad productiva y la resiliencia del sistema socioecológico (Berkes, 2003: 5; traducción propia).

También se ha puesto de manifiesto que, entre los distintos sectores locales, incluido el personal técnico, hay una conciencia nítida de *trade-offs* en sus distintas escalas: espaciales, temporales y sociales. La *lagarta peluda* y la *seca* parecen imponerse en las masas de alcornoques, como el *alga asiática* en las costas, para desesperación de empresarios forestales y trabajadores agroforestales y del mar. Estos ven amenazadas sus actividades, optando algunos de ellos por marcharse o por abandonar las prácticas que formaban parte del paisaje hoy protegido. Hay algunas actividades que se han reforzado, como la caza mayor en grandes propiedades, la recogida de leña y el turismo ambiental y activo en el PNE, pero el balance global respecto a la sostenibilidad ambiental y socioeconómica es negativo.

Hemos constatado, además, la riqueza y complejidad de los discursos y representaciones sobre conservación. No solamente se trata de discursos críticos y de reivindicación respecto de la política conservacionista desde la instauración de los PN, sino que han aparecido reflexiones maduras sobre la necesidad de reconocer el papel de las prácticas y usos tradicionales en la conformación histórica de los paisajes, la importancia de los modos de conocimiento que llevan aparejados esas prácticas o la conveniencia de debatir sobre la complementariedad de modos de conocimiento. Frente a la noción conservacionista del mantenimiento de un estado de relaciones ecológicas y su impronta paisajística –mantenida sobre todo por técnicos y algunos científicos–, algo así como una fotografía que realizáramos en el momento inaugural de cada PN atestiguando un determinado estado de los ecosistemas, hemos documentado una noción nítida de responsabilidad de los colectivos humanos en la construcción histórica del territorio. Aquí el papel de la antropología como disciplina merece ser reseñado: dispone de herramientas para facilitar dinámicas de comunicación entre racionalidades diversas y es sensible al paradigma socio-ecosistémico y a la complejidad, que son los ingredientes que la teoría política de la conservación maneja hoy para conseguir una sostenibilidad real e interdependiente de poblaciones no humanas y humanas. Es decir, en los actores sociales se maneja una imagen pareja al concepto académico de socio-ecosistema y de co-evolución.

También hemos constatado que la gestión vigente –también por omisión– en el territorio ya definido como parque genera o mantiene ganadores –grandes propietarios y empresas cinegéticas en el PNA, empresas turísticas en el PNE– y perdedores –pequeñas explotaciones agroganaderas en ambos parques, pescadores en el PNE, así como el capital externo que pretendía desembarcar sin limitaciones

mediante la industria energética y la urbanización intensiva. Por tanto, hay ingredientes para formular una política de conservación con criterios socio-ecosistémicos, incluyendo principios de equidad social para el mantenimiento de las poblaciones locales (Woodhouse, Bedelian, Dawson, *et al.*, 2018).

Retomando la reflexión con la que iniciábamos este texto, un análisis de la genealogía de los espacios protegidos nos obliga a superar el marco de la gubernamentalidad instituida y sus jerarquías. Nos induce a apostar por un modo de gobernanza que tenga en cuenta la democratización y el diálogo de saberes, así como principios de equidad social, pues la política de conservación llevada a cabo no ha sido socialmente neutra. Sólo así se podría avanzar hacia una sostenibilidad multidimensional, socioambiental y políticamente más justa, es decir, basada en la institución de una *heterarquía*, un gobierno a partir de las disparidades y de la búsqueda de un encuentro entre los diferentes, sensible a lo complejo y no jerárquico (Maldonado, 2021). Como sostenía una de las participantes del último taller con responsables técnicos y políticos, las acciones participativas del proyecto GOBERPARK han puesto de manifiesto el conocimiento de problemáticas y el compromiso de distintos tipos de actores sociales para mejorar la gobernanza de ambos parques, por lo que podría ser un punto inicial, instituyente, para este proyecto político.

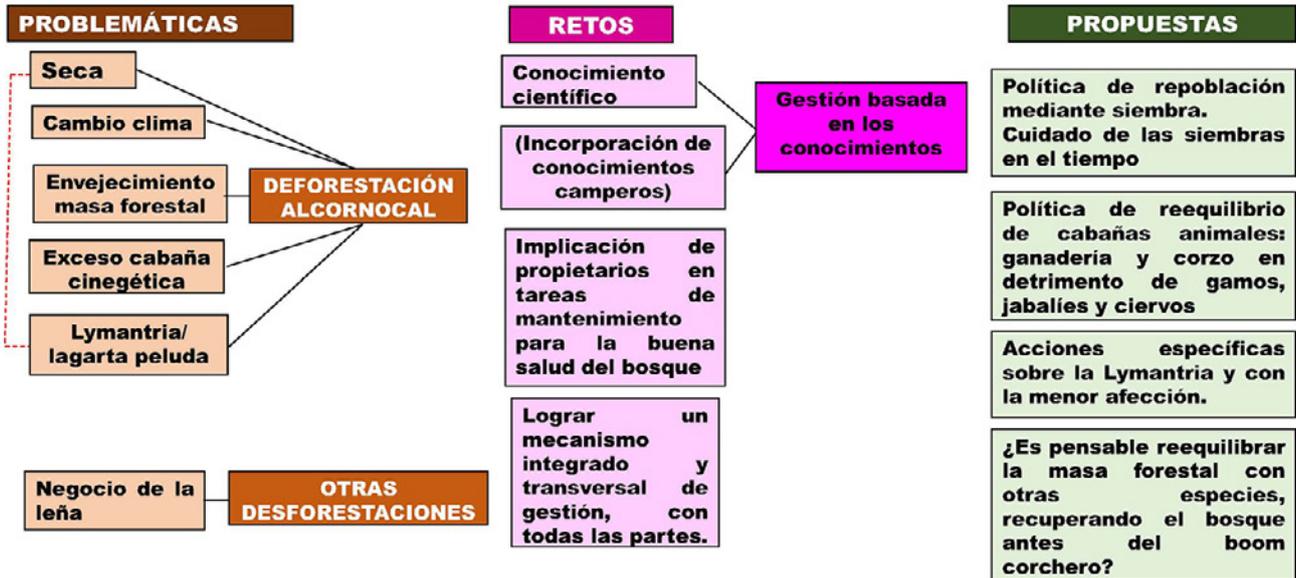
8. Referencias bibliográficas

- Abrams, Peter; Borrini-Feyerabend, Grazia; Gardner, Julia; *et al.* (2003). *Evaluating governance: A handbook to accompany a participatory process for a protected area*. Ottawa: Parks Canada and TILCEPA.
- Barragán Muñoz, Juan Manuel; Chica Ruiz, Adolfo (2015). "Participación ciudadana en la gobernanza de los espacios naturales protegidos de Andalucía: el caso del Parque Natural Bahía de Cádiz". *Geographicalia*, 67: 1-27. https://doi.org/10.26754/ojs_geoph/geoph.2015671213
- Beltran, Oriol; Santamarina, Beatriz (2016). "Antropología de la conservación en España. Balance y perspectivas". *Revista de Antropología Social*, 25(1): 85-109. https://doi.org/10.5209/rev_RASO.2016.v25.n1.52626
- Berkes, Fikret (2003). "Alternatives to conventional management: lessons from small-scale fisheries". *Environments*, 31(1): 5-20.
- Calero, Ángela; Vicente, Teresa.; Gil-Farrero, Judit.; *et al.* (2023). "La movilización ciudadana para la conservación de la naturaleza: Democracia, autonomía y áreas protegidas". *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 55: 77-91. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.23.005>
- Carrera Díaz, Gema (2019). "Participación social, patrimonialización «expandida» y nuevos sujetos patrimoniales". En Cristina Sánchez-Carretero, José Muñoz-Albaladejo, Ana Ruiz-Blanch y Joan Roura-Expósito (eds.), *El imperativo de la Participación en la Gestión Patrimonial*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 217-235.
- Carrera Díaz, Gema (ed.) (2021). *La salvaguardia del patrimonio inmaterial como acuerdo social*. Sevilla: Junta de Andalucía, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico.
- Chuenpagdee, Ranata; De la Cruz Modino, Raquel; Barragan Paladines, M. José; *et al.* (2020). Governing from images: Marine protected areas as case illustrations. *Journal for Nature Conservation*, 53:125756. <https://doi.org/10.1016/J.JNC.2019.125756>
- Coca Pérez, Agustín (2010). "Políticas ambientales y marginación campera: las nuevas 'reservas indígenas' en la Andalucía del siglo XXI", en M. Soler Montiel, C. Guerrero y R. Casares (coords.). *Patrimonio cultural en la nueva ruralidad andaluza*. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Cultura, 110-125.
- (2022). "El Parque Natural de Los Alcornocales, ¿la última selva virgen de Europa?". En Teresa Vicente, Sara Sierra, Ángela Calero, *et al.* (Coords.). *Antropología Pública de la Conservación. Gestión y Gobernanza en áreas protegidas*. Valencia: Universitat de València, 123-132.
- Coca Pérez, Agustín; Talego Vázquez, Félix; Del Río Sánchez, Ángel (2020). "Ecologismo y conflicto ambiental en el Parque Natural 'Los Alcornocales' (Andalucía-España): crecentismo versus ecologismo". *Revista Andaluza de Antropología*, 18, 2020: 98-124. <https://doi.org/10.1279/RAA.2020.18.06>
- Corbacho Gandullo, M^a Ángeles (2005). "El paisaje percibido. Modelos de representación de la Ensenada de Bolonia (Parque Nacional del Estrecho de Gibraltar)", en José Pascual y David Florido (Coords.), *¿Protegiendo los recursos? Áreas protegidas, poblaciones locales y sostenibilidad*. Sevilla: Asociación Andaluza de Antropología y FAAEE, p. 157-176.
- Cortés Vázquez, José A.; Ruiz Ballesteros, Esteban. (2018) "Practising nature: A phenomenological rethinking of environmentality in natural protected areas in Ecuador and Spain." *Conservation and Society* 16(3): 232-242. https://doi.org/10.4103/cs.cs.16_158
- Dearden, Philip; Bennett, Michel; Johnston, Jim (2005). "Trends in global protected area governance, 1992-2002". *Environmental Management*, 36(1): 89-100. <https://doi.org/10.1007/s00267-004-0131-9>
- Díez, María-Ángeles; Etxano, Iker; Garmendia, Eneko (2015). "Evaluating Participatory Processes in Conservation Policy and Governance: Lessons from a Natura 2000 pilot case study". *Environmental Policy and Governance* 25: 125-138.
- Escalera Reyes, Javier (2018). "¿Servicios de los ecosistemas o en los socioecosistemas? Una mirada crítica al marco de los servicios ecosistémicos desde la Antropología". En Beatriz Santamarina, Agustín Coca y Oriol Beltran (Eds.), *Antropología ambiental. Conocimientos y prácticas locales a las puertas del Antropoceno*. Barcelona: Icaria, 71-82.
- Florido del Corral, David (2008). "La Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo (RBIM). Nuevas Herramientas para Viejos Problemas". En Oriol Beltrán, José Pascual e Ismael Vaccaro (Eds.), *Patrimonialización de la naturaleza. El marco social de las políticas ambientales*.

- Donosti-San Sebastián: FAAEE-Ankulegi, 265-288.
- Hanna, Kevin S.; Clark, Douglas A.; Slocombe, D. Scott (Eds.) (2008). *Transforming parks and protected areas: Policy and governance in a changing world*. New York: Routledge.
- Jentoft, Svein.; Pascual-Fernandez, José J.; De la Cruz Modino, Raquel; et al. (2012) What Stakeholders Think About Marine Protected Areas: Case Studies from Spain. *Human Ecology*, 40: 185-197. <https://doi.org/10.1007/s10745-012-9459-6>
- Kooiman, Jan (1999). "Social-political governance: overview, reflections and design". *Public Management*, 1(1): 67-92. <https://doi.org/10.1080/14719037800000005>
- Kooiman, Jan; Jentoft, Svein (2009). Meta-Governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices. *Public Administration* 87(4): 818-836. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01780.x>
- Kovács, Eszter; Kelemen, Eszter; Kalóczkai, Ágnes; et al. (2015). "Understanding the links between ecosystem service trade-offs and conflicts in protected areas". *Ecosystem Services*, 12: 117-127. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2014.09.012>
- Leff, Enrique (1998). "Ignacy Sachs y el Codesarrollo". En Paul Vieira (Org.), *Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil. A contribuição de Ignacy Sachs*. Florianópolis: Editora Palloti/APED, 161-172.
- Maldonado, Carlos (2021). "La gestión compleja: de la jerarquía a las redes complejas y la heterarquía". *Revista Ciencias de la Complejidad*, 2: 67-77. <https://doi.org/10.48168/ccee012021-008>
- Martín-López, Berta; Montes, Carlos (2011). "Biodiversidad y servicios ecosistémicos ante el cambio global", en Observatorio de la Sostenibilidad en España, *Biodiversidad en España: base de la sostenibilidad ante el cambio global*. Madrid: Observatorio de la Sostenibilidad en España, 444-465.
- Martínez Fernández, Ernesto; Coca Pérez, Agustín; Escalera Reyes, Javier; et al. (2023). "Lo natural es político. Las áreas protegidas y la construcción del medioambiente como objeto de gobierno en Andalucía (1978-1989)". *Investigaciones Regionales*, 55: 39-55. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.23.001>
- Mitchell, Brent A. (2007). "'Who's Doing the Protecting in Protected Areas?' A Global Perspective on Protected Area Governance". *The George Wright Forum*, 24(3): 81-91.
- Paavola, Jouni (2004). "Protected areas governance and justice: theory and the European Union's Habitats Directive". *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 1(1): 59-77.
- Pomeroy, Robert; Parks, John; Watson, Lani M. (2006). *Cómo evaluar una AMP. Manual de indicadores naturales y sociales para evaluar la efectividad de la gestión de Áreas Marinas Protegidas*. Gland y Cambridge: UICN.
- Queiroz, Cibele; Beilin, Ruth; Folke, Carl; Lindborg, Regina. (2014). Farmland abandonment: threat or opportunity for biodiversity conservation? A global review. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 12:288-296. <https://doi.org/10.1890/120348>
- Ruiz-Ballesteros, Esteban; Cortés Vázquez, José A. (2019). "La naturaleza como práctica: un análisis fenomenológico de las políticas de conservación y sus impactos sociales en espacios protegidos". En Brian Ferrero (ed.) *Islas de Naturaleza. Perspectivas antropológicas sobre las políticas de conservación*. Ediciones Universidad Nacional de Rafaela, 109-148.
- Rosenau, James N.; Czempiel, Ernst-Otto (Eds.) (1992). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rutherford, Stephanie (2007). "Green governmentality: Insights and opportunities in the study of nature's rule". *Progress in Human Geography*, 31(3): 291-307.
- Sánchez-Carretero, Cristina; Muñoz-Albaladejo, José; Ruiz Blanch, Ana; et al. (2019) *El imperativo de la participación en la gestión patrimonial*. Madrid: Editorial CSIC.
- Sanz López, Carmen; Torres Rodríguez, Adolfo J. (2006). "Gobernabilidad en las áreas protegidas y participación ciudadana". *Papers*, 82:141-161. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2053>
- Sierra Ferrero, Sara (2022). "Naturaleza protegida. El Parque Natural del Estrecho". En Teresa Vicente, Sara Sierra, Ángela Calero, et al. (Coords.). *Antropología Pública de la Conservación. Gestión y Gobernanza en áreas protegidas*. Valencia: Universitat de València, 133-149.
- Vicente Rabanaque, Teresa; Cortés Vázquez, J. Antonio; Santamarina Campos, Beatriz (2023). "Genealogías de la Conservación de la Naturaleza. Procesos de institucionalización de las Áreas Protegidas". *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 55: 5-18. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.23.002>
- Woodhouse, Emily; Bedelian, Claire; Dawson, Neil M.; et al. (2018). "Social impacts of protected areas: Exploring evidence of trade-offs and synergies", en Kate Schreckenberg, Georgina Mace y Mahesh Poudyal (Eds.), *Ecosystem Services and Poverty Alleviation. Trade-Offs and Governance*. New York: Routledge, 222-240.

ANEXOS DIAGRAMAS DE DIAGNÓSTICO DE LOS GRUPOS FOCALES EN CADA PN

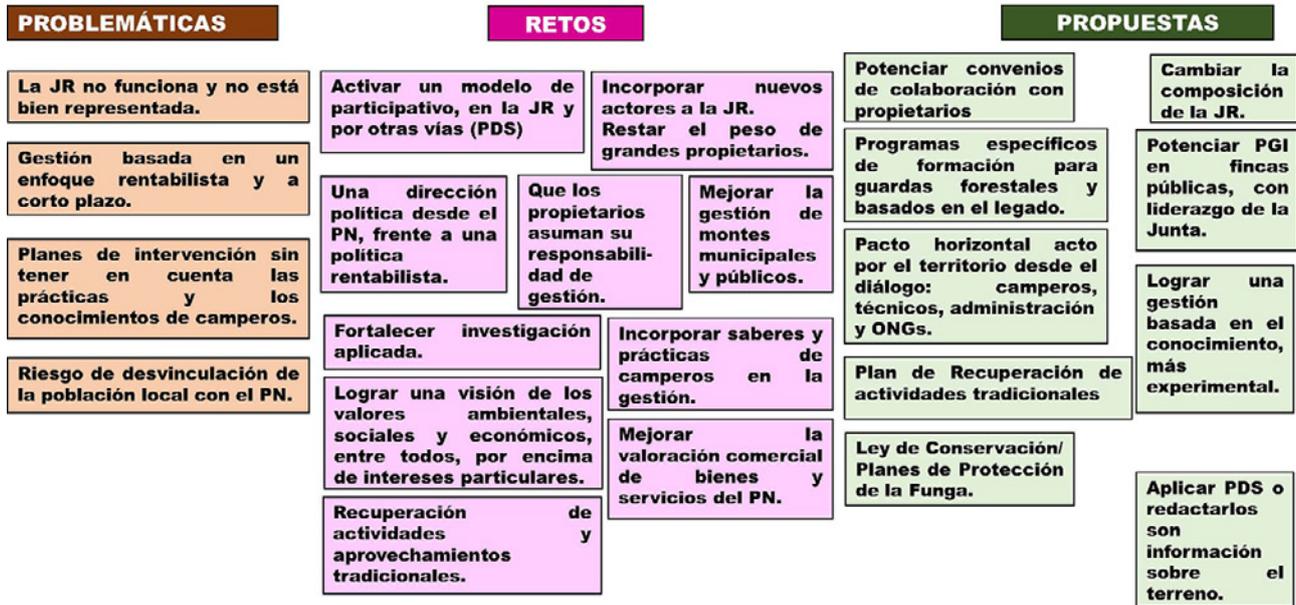
I. CONSERVACIÓN.



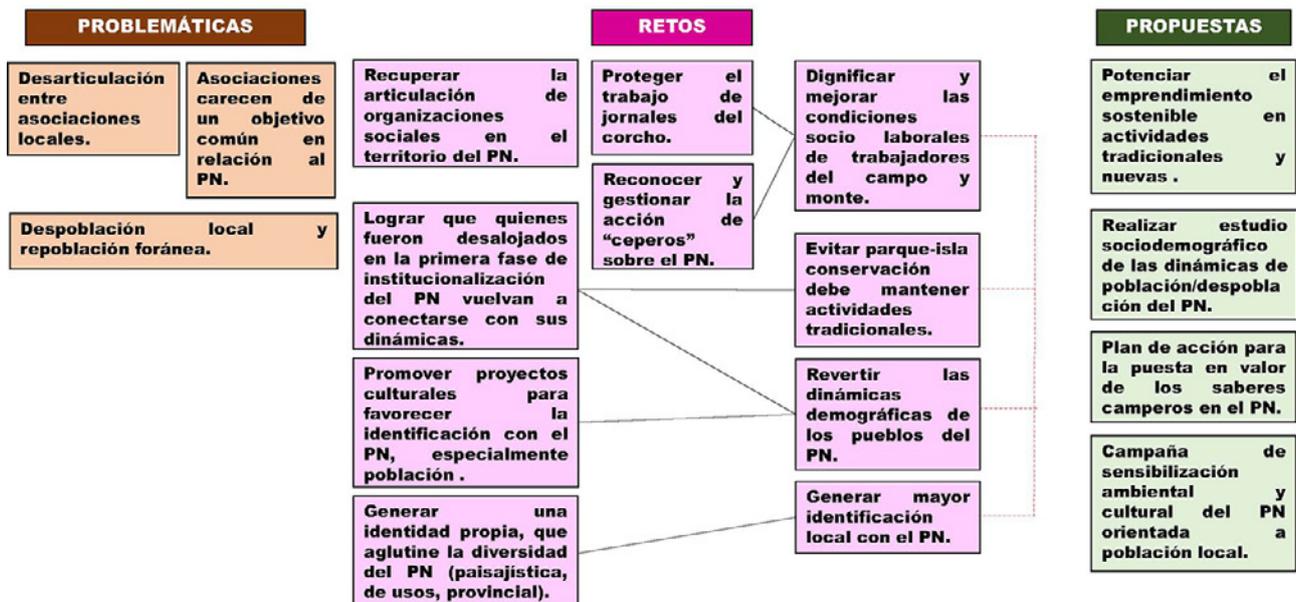
2. SOBRE EL FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO



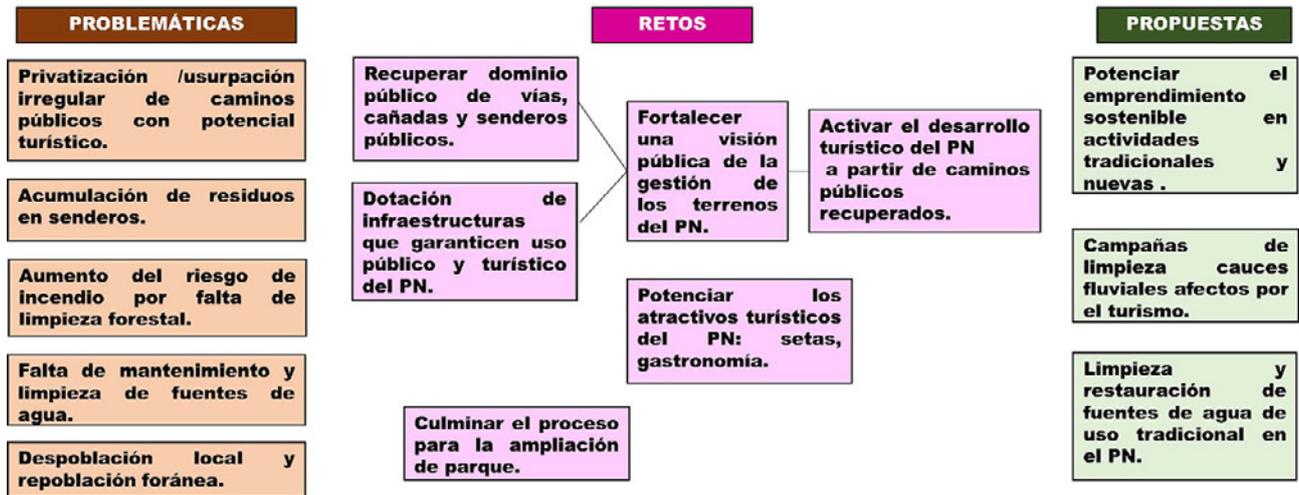
3. ENFOQUE POLÍTICO Y DE GESTIÓN



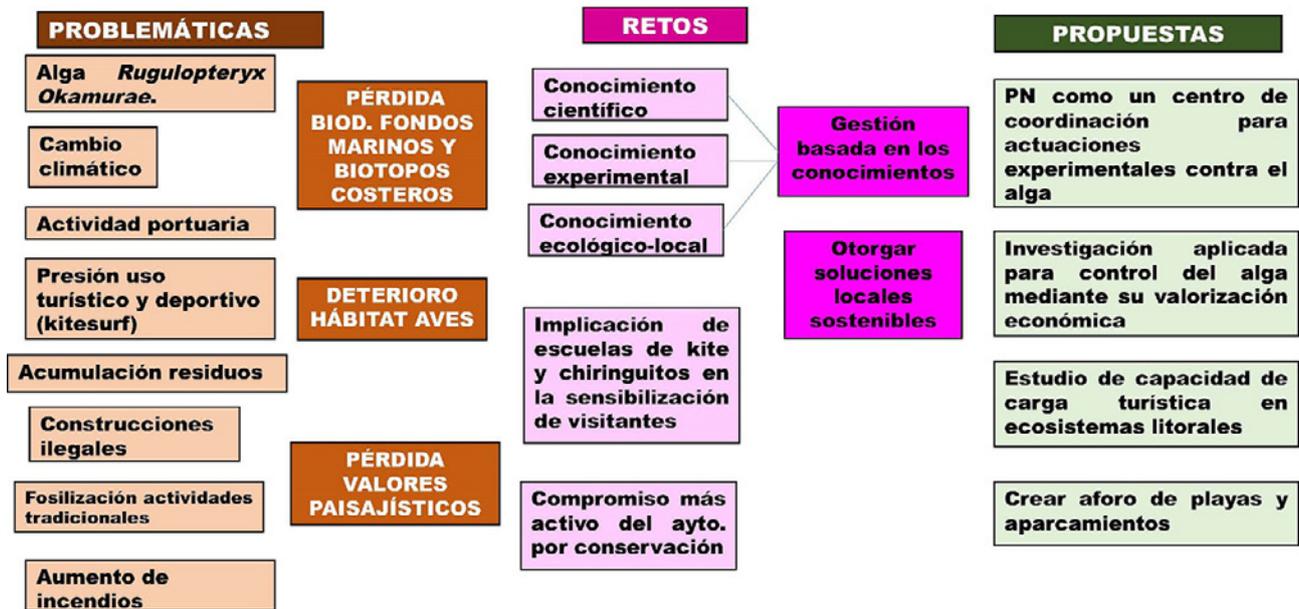
4. ASPECTOS SOCIALES E IDENTIFICACIÓN COLECTIVA CON EL PARQUE



5. DESARROLLO TURÍSTICO Y OTRAS TEMÁTICAS RELATIVAS A LA GESTIÓN



1. CONSERVACIÓN



2. SOBRE EL FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO

