

Journal of **Regional Research**

Investigaciones

Regionales

Nº 55 - 2023/1

La institucionalización de las Áreas Naturales Protegidas

The institutionalization of Protected Natural Areas

Editorial

- 5 **Genealogías de la Conservación de la Naturaleza. Procesos de institucionalización de las Áreas Protegidas**
Teresa Vicente Rabanaque, José A. Cortés-Vázquez, Beatriz Santamarina Campos

Articles

- 21 **Áreas protegidas en Cataluña (1970-1988): demandas sociales, conservación y ordenación del territorio**
Judit Gil-Farrero
- 39 **Lo natural es político. Las áreas protegidas y la construcción del medio ambiente como objeto de gobierno en Andalucía (1978-1989)**
Ernesto Martínez-Fernández et al.
- 57 **El inicio de la conservación de Áreas Protegidas en la Comunitat Valenciana. La institucionalización de la protección como herramienta política**
Miquel À. Ruiz Torres, Beatriz Santamarina Campos, Ana Campo Muñoz
- 77 **La movilización ciudadana para la conservación de la naturaleza: Democracia, autonomía y áreas protegidas**
Ángela Calero Valverde, Teresa Vicente Rabanaque, Judit Gil-Farrero, Félix Talego Vázquez
- 93 **National and Natural Parks in Portugal. A brief history to understand the appropriation by the state of humanized territories**
Amélia Frazão-Moreira, Humberto Martins
- 113 **Navigating neoliberal natures in an era of infrastructure expansion and uneven urban development**
Elia Apostolopoulou

Our Staff

Founding Editor: Juan R. Cuadrado Roura

Editor in Chief: Vicente Royuela Mora
Universidad de Barcelona, Spain

Associate Editors:

Rafael Boix Domènech
Universidad de Valencia, Spain

Coro Chasco Yrigoyen
Universidad Autónoma de Madrid, Spain

Rubén Garrido Yserte
Universidad de Alcalá, Spain

Francisco José Goerlich Gisbert
Universidad de Valencia and Ivie, Spain

Javier Gutiérrez Puebla
Universidad Complutense de Madrid, Spain

Blanca Moreno Cuartas
Universidad de Oviedo, Spain

Jorge Olcina Cantos
Universidad de Alicante, Spain

Editorial Board:

Maria Abreu (Cambridge University, United Kingdom)
Luis Armando Galvis (Banco de la República, Colombia)
Daniel Arribas Bel (University of Liverpool, United Kingdom)
Patricio Aroca (Universidad Adolfo Ibáñez, Chile)
David B. Audretsch (Indiana University, United States)
Carlos Azzoni (Universidad Sao Paulo, Brasil)
Nuria Bosch (Universitat de Barcelona, Spain)
Oscar Bajo (Universidad de Castilla La Mancha, Spain)
Sergio Boisier (CATS, Santiago de Chile, Chile)
Carlos Bustamante (Inst. de Investig. Económicas, UNAM, México)
María Callejón (Universitat de Barcelona, Spain)
Roberto Camagni (Universidad Politécnica de Milano, Italy)
Andrea Caragliu (Politécnico di Milano, Italy)
Roberta Capello (Politecnico di Milano, Italy)
Paul Cheshire (London School of Economics, United Kingdom)
Ángel De La Fuente (FEDEA, Madrid, Spain)
Ginés De Rus (Univ. de Las Palmas de Gran Canaria, Spain)
Juan Carlos Duque Cardona (Universidad EAFIT, Colombia)
Víctor Elías (Universidad Tucumán, Argentina)
Gustavo Garza (El Colegio de México, México)
Efraín Gonzáles De Olarte (Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú)
Geoffrey Hewings (University of Illinois and REAL, United States)
Julie Le Gallo (CESAER, AgroSup Dijon, France)
Jesús López-Rodríguez (Universidade de A Coruña, Spain)
Nancy Lozano-Gracia (World Bank, United States)
Tomás Mancha (Universidad de Alcalá, Madrid, Spain)
Vassilis Monastiriotis (London School of Economics, United Kingdom)
Edgard Moncayo (Universidad Central, Bogotá D.C, Colombia)
Rafael Myro (Universidad Complutense de Madrid, Spain)
Rosella Nicolini (Universitat Autònoma de Barcelona, Spain)
Peter Nijkamp (Free University, Amsterdam, Netherlands)
Antonio Paez (McMaster University, Canada)
Pilar Paneque Salgado (Universidad Pablo de Olavide, Seville, Spain)
Dusan Paredes (Universidad Católica del Norte, Chile)
Francisco Pedraja Chaparro (Universidad de Extremadura, Spain)
Francisco Pérez (IVIE y Universitat de València, Spain)
Tomaz L.C. Ponce Dentinho (APDR and Universidade das Ações, Portugal)
Diego Puga (Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, Spain)
Josep Lluís Raymond (Universitat Autònoma de Barcelona, Spain)
Ernest Reig Martínez (Universitat de València, Spain)
Javier Revilla (Universität Hannover, Germany)
Andrés Rodríguez-Pose (London School of Economics, United Kingdom)
Fernando Rubiera Morollón (Universidad de Oviedo, Spain)
José Luis Sánchez (Universidad de Salamanca, Spain)
Agustí Segarra (Universitat Rovira i Virgili, Reus, Spain)
Hipólito Simón (Universidad de Alicante, Spain)
Simón Sosvilla (Universidad Complutense de Madrid, Spain)
Roger Stough (George Mason University, United States)
Jouke Van Dijk (University of Groningen, Groningen, Netherlands)
Eveline Van Leeuwen (Wageningen University & Research, Netherlands)
José Villaverde (Universidad de Cantabria, Spain)

Investigaciones Regionales Journal of Regional Research

ISSN: 1695-7253 E-ISSN: 2340-2717

Facultad de Ciencias Económicas, Empresariales y
Turismo

Universidad de Alcalá.

Plaza de la Victoria, 2, 28802 Alcalá de Henares, Madrid.

Teléfono: +34 91 885 42 09

E-mail: investig.regionales@aecr.org

www.investigacionesregionales.org

Volume 2023/1 - Issue 55

La institucionalización de las Áreas Naturales Protegidas
The institutionalization of Protected Natural Areas

Editorial

- 5 Genealogías de la Conservación de la Naturaleza. Procesos de institucionalización de las Áreas Protegidas
Teresa Vicente Rabanaque, José A. Cortés-Vázquez, Beatriz Santamarina Campos

Articles

- 21 Áreas protegidas en Cataluña (1970-1988): demandas sociales, conservación y ordenación del territorio
Judit Gil-Farrero
- 39 Lo natural es político. Las áreas protegidas y la construcción del medio ambiente como objeto de gobierno en Andalucía (1978-1989)
Ernesto Martínez-Fernández et al.
- 57 El inicio de la conservación de Áreas Protegidas en la Comunitat Valenciana. La institucionalización de la protección como herramienta política
Miquel À. Ruiz Torres, Beatriz Santamarina Campos, Ana Campo Muñoz
- 77 La movilización ciudadana para la conservación de la naturaleza: Democracia, autonomía y áreas protegidas
Ángela Calero Valverde, Teresa Vicente Rabanaque, Judit Gil-Farrero, Félix Talego Vázquez
- 93 National and Natural Parks in Portugal. A brief history to understand the appropriation by the state of humanized territories
Amélia Frazão-Moreira, Humberto Martins
- 113 Navigating neoliberal natures in an era of infrastructure expansion and uneven urban development
Elia Apostolopoulou

Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research is included in the following databases:

- ESCI – Emerging Sources Citation Index (Web of Science, Clarivate Analytics)
- SCOPUS
- RePEc (Research Papers in Economics)
- Recyt (Repositorio Español de Ciencia y Tecnología de la FECTYT – Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología)
- DOAJ (Directory of Open Access Journals)
- Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal)
- Latindex (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, Caribe, España y Portugal)
- EconLit (American Economic Association (AEA), Estados Unidos) – Econlit with Full Text (EBSCO Publishing)
- Dialnet (Universidad de La Rioja, España)
- CARHUS Plus+ sistema de evaluación de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades que se publican a nivel local, nacional e internacional (AGAUR)
- Cabell's Directory (Cabell Publishing, Inc.)
- Fuente Académica Plus
- ProQuest (ABI/INFORM Complete; ABI/INFORM Global; Professional ABI/INFORM Complete; ProQuest Central; ProQuest 5000 International; ProQuest 5000)
- e_Bu@h – Biblioteca Digital Universidad de Alcalá
- Road – Directory of Open Access Scholarly Resources

Editorial



Genealogías de la Conservación de la Naturaleza. Procesos de institucionalización de las Áreas Protegidas

*Teresa Vicente Rabanaque**, *José A. Cortés-Vázquez***, *Beatriz Santamarina Campos****

Recibido: 28 de marzo de 2023

Aceptado: 29 de marzo de 2023

RESUMEN:

La red de Áreas Protegidas en el Estado español es indisociable de la transferencia de competencias autonómicas iniciada en los años ochenta del siglo pasado, que prendió la mecha del desarrollo de las políticas públicas en materia de conservación de la naturaleza. En estas páginas avanzaremos la génesis de este proceso de institucionalización, a partir de un análisis diacrónico y comparativo en tres territorios, Catalunya, Andalucía y Comunitat Valenciana, desde el reconocimiento de su especificidad. A continuación, el estudio se ampliará a Portugal y se trasladará, en última instancia, al contexto internacional actual de las políticas de conservación neoliberales.

PALABRAS CLAVE: Áreas Protegidas; protección de la naturaleza; políticas de conservación; Antropología de la Conservación.

CLASIFICACIÓN JEL: Q38; Q57; Q58.

Genealogies of Nature Conservation. Processes of institutionalisation of Protected Areas

ABSTRACT:

The current network of protected areas in Spain has been a product of the transfer of political responsibilities from the State to the autonomous regional governments that began in the 1980s. Among other outcomes, this institutional re-arrangement triggered an unprecedented development of public policies and legislation in the field of nature conservation. In these pages we will trace the contours of a genealogy of what we would call the “institutionalization” of nature conservation, through the diachronic, comparative analysis of three case studies and their specificities: Catalonia, Andalusia and the Valencian Community. We will then expand our analysis to Portugal and, eventually, to the current international context wherein neoliberal conservation policies are expanding nowadays.

KEYWORDS: Protected areas; nature protection; conservation policies; Anthropology of Conservation.

JEL CLASSIFICATION: Q38; Q57; Q58.

* Departamento de Sociología y Antropología Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universitat de València. España. teresa.vicente-rabanaque@uv.es

** Facultad de Sociología. Universidade da Coruña. España. j.a.cortes@udc.es

*** Departamento de Sociología y Antropología Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universitat de València. España. beatriz.santamarina@uv.es

Autor para correspondencia: teresa.vicente-rabanaque@uv.es

1. CONTEXTOS MÚLTIPLES, POLÍTICAS CONSERVACIONISTAS DIVERSAS

Este número especial responde a la necesidad de preguntarse cómo se construyó la red de Áreas Protegidas (AP)¹ en los distintos territorios de España, tras la arquitectura del Estado de autonomías aprobado por la Constitución de 1978. Diversos factores condicionaron el desarrollo de las políticas de conservación en cada una de las comunidades autónomas (CC.AA.). En este monográfico nos acercamos a tres de ellas –Andalucía, Catalunya y Comunitat Valenciana–, dibujando sus trayectorias y buscando una comparación con el propósito de alcanzar una mayor comprensión del presente.

Este ejercicio debe empezar por lo acontecido desde inicios del siglo XX. El inicio de la conservación en España fue muy temprano en el contexto europeo (Solé & Bretón, 1986; Mulero, 2002; Fernández & Pradas, 2000). Los Parques Nacionales de Covadonga y Monte Perdido encapsularon en su día, de manera poderosa, los principios decimonónicos de esos comienzos: patriotismo, regeneracionismo y elitismo (García Álvarez, 2013; Casado, 1997). El descubrimiento de la alta montaña, junto con el desarrollo del alpinismo y el turismo, entre otros, dieron forma a las primeras inquietudes proteccionistas (Martí-Henneberg, 1990 y 1996; Martínez de Pisón, 2004; Nogué, 2005). Desde la Ley de Creación de Parques Nacionales (1916) hasta la declaración de los últimos Sitios Naturales de Interés Nacional (1935), hubo debate, tiras y aflojas, concepciones enfrentadas –naturalistas y académicas versus tradicionalistas y aristocráticas– sobre la ‘naturaleza patria’ (Fernández, 2004; Mata, 2000; Casado, 2016), pero las políticas de conservación de la naturaleza siguieron adelante hasta la II República, vinculadas, en gran medida, a los forestales (Gómez Mendoza, 1992a y 1992b; Ramos, 2005). La Constitución de 1931 reconocía, por primera vez, el derecho social al patrimonio colectivo y bajo la inspiración de corporaciones tan influyentes e innovadoras como la Institución Libre de Enseñanza, o de entidades científicas como la Sociedad Española de Historia Natural, impulsora entre otras del naturalismo científico, la ‘naturaleza’ y su protección ocuparon un lugar destacado. Muestra de esto es el aumento, con ímpetu, de sociedades excursionistas o alpinistas durante este periodo (Casado, 2010; Ortega, 2007; Santamarina, 2019).

Sin embargo, el golpe de estado de 1936, la posterior Guerra Civil y la llegada de la dictadura (1939-1975) frenó el impulso conservacionista del primer tercio del siglo XX. Tras la contienda asistiremos a una etapa negra para la patrimonialización de la naturaleza, con el desmantelamiento de su estructura institucional y la ausencia de financiación. El régimen franquista, en su primera etapa autárquica, puso freno a lo alcanzado en los comienzos de la centuria pasada y dio la espalda a la conservación de la naturaleza, imponiendo una visión productivista y provocando, en el tiempo, una oposición frontal al cuerpo de los ingenieros forestales (Ramos, 2006; García Álvarez, 2010). Hasta la llegada del Plan de Estabilización en 1959 sólo cabe destacar, por un lado, las declaraciones de nuevos Parques Nacionales, a saber, El Teide (1954), la Caldera de Taburiente (1954) y Aigüestortes y Estany de Sant Maurici (1955)², ligados a la promoción del turismo y a los paisajes de altura, en línea con las argumentaciones anteriores (Martínez de Pisón, 2000 y 2004; Santamarina, 2016). Los dos primeros parques están unidos al exotismo como marco ideal para la atracción de visitantes extranjeros. El último contiene el mismo fondo turístico, solo que fusionado con la grandeza de los Pirineos. Por otro lado, destaca también en esta etapa la promulgación de la Ley de Montes (1957)³ que suprime la Ley de 1916, desapareciendo de nuestra legislación un importante mojón simbólico, que acaba integrado en otra regulación (Mollá, 2015).

Gracias a la presión internacional, a la continuidad de la labor de los naturalistas, al empuje de la biología y ecología y a las primeras movilizaciones sociales se producirán tres nuevos hitos coincidentes con el inicio de la apertura franquista. El primero es la declaración de los Parques Nacionales de Doñana (1969), las Tablas de Daimiel (1973) y Timanfaya (1974), donde se reconoce el contexto internacional y se prima, sobre todo en el último, el turismo internacional. El segundo, la creación del organismo autónomo para la protección de la naturaleza, el Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA)

¹ Según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), un área protegida es “un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados” (Dudley, 2008:10).

² Junto con el sitio natural de interés nacional del lago de Sanabria (1946).

³ En ésta se limita a calcar los viejos preceptos. Su posterior desarrollo en el Reglamento de Montes (1962) será más extenso, dedicando el título VII a la clasificación de las AP (artículos 189 al 2019).

adscrito al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, vigente de 1971 a 1995. ICONA, con sus sombras y luces, realizó una labor notoria en la protección de la naturaleza durante sus veinticuatro años de existencia; de hecho, sigue muy presente en el imaginario colectivo (García Álvarez *et al.*, 2021). Y, por último, meses antes de la muerte del dictador, la aprobación de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de espacios naturales protegidos. Esta norma introducía nuevos elementos, como los valores naturales, científicos, culturales, educativos, recreativos y socioeconómicos. La disposición, tardía, respondía a causas endógenas y exógenas y regulaba las distintas figuras de las AP. Si bien duró poco, al ser sustituida durante la democracia por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres⁴, que incorporaba una nueva concepción y ordenación de las figuras de protección. Esta otra normativa, además, introducía instrumentos de gestión para las AP, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión, con el propósito de mejorar la planificación territorial (Corraliza, García & Valero, 2002; Farinós, Peiró & Quintanilla, 2017).

En este contexto y con los antecedentes señalados, la transición española (1975-1982) vendrá marcada por la creación de las autonomías y la cesión de competencias a éstas. Las distintas vías recogidas en la Carta Magna provocaron el acceso más rápido o más lento según se reconociese el territorio como histórico. El País Vasco y Catalunya, con una fuerte vocación nacionalista y una movilización social considerable en las dos décadas anteriores, fueron las primeras en obtener las competencias en materia de conservación de la naturaleza. Pero el distinto camino adoptado, según las vías referidas, no acaba de explicar la complejidad de factores que entraron en juego: políticos, económicos, sociales, culturales, etc. En este número, la genealogía trazada en Andalucía, Catalunya y Comunitat Valenciana sirve como botón de muestra para observar la explosión e implantación de AP en el Estado español tras la llegada de la democracia. No podemos soslayar un hecho constatable: las políticas de conservación han sido las responsables de la reordenación territorial del Estado español (y del mundo), recalificando lugares y redefiniendo usos y prácticas en una escala con pocos precedentes (Tolón & Lastra, 2008; Vaccaro, & Beltran, 2007; Santamarina & Bodí, 2013).

Este incremento de la declaración de espacios en la esfera autonómica en España no es una excepción, sino parte de una tendencia observada a nivel internacional. Según los datos recogidos en el *World Database on Protected Areas*, la década de 1970 dio inicio a una tendencia de crecimiento exponencial en el número y extensión de AP a nivel mundial. Esta propensión se ha mantenido sostenida en el tiempo hasta hoy, teniendo la Organización de Naciones Unidas (ONU) el objetivo establecido de la protección del 30% de la superficie terrestre y marina para 2030⁵. Este fenómeno global, de escala y alcance incomparables, tuvo sus orígenes precisamente en una serie de detonantes que marcaron el clima político de esa década de 1970. Por un lado, responde a una toma de conciencia creciente entre la población de gran número de países occidentales sobre el carácter limitado del planeta y sus recursos, fruto de eventos dispares; entre ellos, la crisis del petróleo de inicios de esa década, varios desastres naturales concatenados causados por accidentes industriales y vertidos incontrolados, junto al papel de los *mass media* en su difusión, el incremento notable de evidencias científicas sobre los efectos perniciosos de la agricultura intensiva y la exposición a emisiones, etcétera (Santamarina, 2006). Esta toma de conciencia empezó a generar nuevos sujetos políticos, como grupos ecologistas de nueva configuración (por ejemplo, *Greenpeace*, fundado en 1971) o con la reconversión y crecida, muy sustantiva, de los de antaño (véase *Sierra Club*). El conjunto de diferentes factores terminó por permear las instituciones, dando pie a la organización del primer Congreso Mundial sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972). La publicación meses antes del informe de club de Roma *Los límites del Crecimiento* tuvo un impacto visible en la cumbre de Estocolmo y generó un importante debate. La rápida expansión de la conservación ambiental como movimiento político global empezaba a cobrar fuerza.

Por otro lado, este periodo coincidió también con un replanteamiento de la conservación decimonónica y de la esencia de las AP. El foco comenzaba a ponerse poco a poco en la protección de espacios más habitados, donde la presencia humana se entendía que era compatible con la conservación medioambiental y donde era necesario implicar a las comunidades que habitaban estos espacios en su

⁴ Esta Ley introdujo nociones sustanciales que influirían, en las posteriores normativas de AP, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; la Ley 30/2014, de 3 de diciembre de Parques Nacionales y la Ley 33/2015, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

⁵ Objetivo acordado en la Conferencia sobre Biodiversidad de Naciones Unidas de 2022 (CBD COP 15)

protección. El evento más trascendental en este terreno fue el lanzamiento del programa *Man and the Biosphere* (1971), de la UNESCO, que instauró la figura de “Reserva de la Biosfera” como arquetipo de referencia para esta nueva tipología de conservación. Su aparición supuso un cambio de paradigma: el inicio de la ruptura con los programas de conservación de AP regidos por la idea de la naturaleza salvaje y prístina y por dinámicas hegemónicas colonialistas, encapsuladas en la figura de Parque Nacional (paradigma Yellowstone). El denominado modelo de conservación fortaleza (Brockington, 2002), donde imperaba la imposición de la conservación a través de cercamientos, expropiaciones, desplazamientos forzosos e incluso genocidios de población local, irá siendo poco a poco desterrado (Adams, 2004; West, Igoe & Brockington, 2006). Aunque no se terminó con este patrón, que se ha mantenido en algunos contextos e incluso replicado y actualizado en nuevas formas y apariencias, esta mudanza de paradigma permitiría legitimar y justificar la introducción de medidas de conservación en AP habitadas, lo que multiplicará las posibilidades territoriales y políticas para su implantación en las décadas siguientes.

La suma de ambas dinámicas –crecimiento de la conciencia ambiental y transformación de la concepción de la conservación– servirá de catalizador para que la preocupación por la calidad ambiental y la conservación del territorio y los recursos naturales se convierta, de forma progresiva, a lo largo de las décadas comprendidas entre 1970 a 1990, en un objeto de administración prioritario en las agendas y estructuras organizativas de los gobiernos de múltiples países. En este marco, la declaración de AP se postula como la respuesta políticamente correcta y más extendida, junto con la fórmula del desarrollo sostenible. Eso sí, los ritmos, las dinámicas y las estrategias difieren, así sea la casuística de cada lugar. Varía la nomenclatura, los grados de restricciones, las tipologías de espacios protegidos o el modo de gestionarlos. Por poner un ejemplo, pese a los esfuerzos hechos por la UICN para unificar criterios y figuras de conservación, la realidad de los AP en la esfera global, y también local, sigue siendo extremadamente diversa y a veces hasta inconmensurable, lo que dificulta la labor de comparación. En lo que parece que hay cierto consenso es en la sucesión de fases y distintas formas de conservación a lo largo de estas décadas (Vaccaro, Beltran & Paquet, 2013). Arrancando con el citado prototipo clásico de conservación fortaleza, que sigue presente y vigente, constatamos en estas décadas un giro hacia una conservación más participativa e inclusiva. Estas modalidades son muy diversas y cubren desde iniciativas de conservación comunitaria y de base local, con alta participación y dirigidas a la implicación en la gestión de las AP por parte de agentes locales, hasta modalidades donde la participación se entiende meramente como la toma en consideración de los intereses económicos de los locales, que buscan ser satisfechos con la promoción de nuevas formas de desarrollo económico (ecoturismo y turismo de naturaleza) (Ferranti *et al.*, 2014). Por último, a lo largo de este tiempo, se constata un crecimiento constante de la inversión pública en conservación. Sin obviar el incremento de inversión privada, tanto en fondos para financiar la conservación o la acción de grupos ecologistas, como en la creación de AP privadas.

Con este telón de fondo global, las distintas contribuciones a este monográfico ponen de manifiesto que, si bien se alinean con dinámicas y tendencias globales, el fenómeno de la conservación y designación de AP es, sin duda, un acontecimiento local, sometido a inercias, restricciones y/o oportunidades que sólo pueden entenderse en referencia a su contexto sociopolítico más inmediato. Los artículos presentados sobre los casos españoles se han realizado a partir del trabajo de campo desarrollado en Andalucía, Catalunya y Comunitat Valenciana durante los años 2020 y 2021. En particular, se han confeccionado a través de las entrevistas a sus protagonistas y del análisis de contenido de diversas fuentes (prensa, legislación, informes, declaraciones, etcétera). Pese a que existe una abundante bibliografía desde distintas disciplinas sobre la configuración de las AP tras la llegada de las autonomías, nunca se había llevado a cabo una aproximación desde la práctica etnográfica y, en concreto, desde la memoria. Dar voz a diferentes agentes y actores sociales –del ámbito político, técnico, académico o de la acción colectiva–, realizando un ejercicio de mirada al futuro desde el presente y un análisis prospectivo, permite sacar a la luz matices muy interesantes. La evocación juega aquí un papel fundamental al recordar, casi cuatro décadas después, cómo se orquestaron los primeros pasos hacia la protección del territorio y cómo hoy esas decisiones han marcado el presente y, en gran medida, si no hay importantes virajes, el futuro.

Este compendio de textos busca acercarnos a una mayor comprensión en la implementación de la conservación de la naturaleza, identificando los posibles patrones o sus diferentes variantes. El mayor conocimiento de los modelos de conservación, la proyección de los distintos ámbitos y agentes, la bisagra entre las dinámicas locales y globales, o el peso de los factores endógenos y exógenos permite interpretar

los distintos mapas de protección autonómica. La mirada diacrónica y la comparación entre los tres territorios seleccionados debe proporcionar, al menos, un panorama general sobre la ordenación de la 'naturaleza', derivado del gobierno de lo 'natural' heterogéneo. De facto, las políticas conservacionistas de estas CC.AA. parten de distintas genealogías legislativas, con diferencias en los instrumentos de planificación y gestión, y con disparidad en los tipos de gobernanza. Catalunya, pionera de las políticas de conservación en el Estado español desde la entrada del siglo XX, es la primera autonomía en tener su propia Ley de Espacios Naturales (1985), creando un sistema de AP catalán, articulado en su política territorial integral. Andalucía sigue a la legislación estatal de 1989, aprobando su normativa de AP y constituyéndose la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía como un sistema integrado de gestión coordinado y de tutela jurídico-administrativa para las AP. La Comunitat Valenciana continúa también la regulación estatal, aunque carece de instrumento legal para la gestión integral de sus AP. Por lo que se refiere a la administración y gestión, en territorio catalán, las AP pueden ser propuestas y gestionadas tanto por la Generalitat como por entidades locales, asociaciones y corporaciones privadas. Esta es una marcada diferencia frente a Andalucía y la Comunitat Valenciana.

La especificidad sociopolítica y cultural, en cada uno de estos territorios, nos llevará por caminos diferentes con un objetivo, en principio compartido, de conservación de la 'naturaleza'. El orden de presentación de los textos responde a criterios temporales y políticos, es decir, hemos optado por presentarlos según fueran recibiendo las diferentes competencias y fueran actuando en consecuencia. Por tanto, abre el monográfico Catalunya, seguida de Andalucía y la Comunitat Valenciana. La posición avanzada de Catalunya en la construcción de una primera administración conservacionista, origen de la doble red actual de AP, explica este primer lugar (Boada, 1995; Boada & Rivera, 2000; Gil, 2018). Tras las precoces intervenciones proteccionistas catalanas, el sistema andaluz nos llevará por otros derroteros (Azcarate, 1981 y 2019; Colón & Díaz, 1989; Mulero, 2001). Pese a entrar las dos CC.AA. por la vía rápida al Estado de autonomías y tener ambos Parques Nacionales declarados en sus territorios, sus políticas y estrategias divergen. Finalmente, el caso valenciano, sin ser considerado territorio histórico y sin contener ninguna figura de protección estatal, trazará una particular génesis marcada por su propia posición geopolítica y económica dentro del Estado español (Ors & Viñals, 1995; Auerheimer & Almenar, 1996; Campo, 2021).

En cuanto al periodo abarcado, éste comprende desde la década de 1970 hasta el primer año de los 90 del siglo pasado, según el territorio. Las fechas para cada CC.AA. se han delimitado por la selección de ciertos hitos que han servido para marcar referentes. En todos los casos, dejando al margen los antecedentes, se ha considerado que el inicio propio de la institucionalización de la protección comienza con el traspaso de competencias en materia de conservación de la naturaleza como punto común de salida. Las distintas idiosincrasias han obligado a flexibilizar las fechas a la hora de dar el proceso de normalización por acabado. En el caso catalán, se abre en 1980 y se cierra en el año 1988, con la publicación del segundo *Llibre Blanc de la Gestió de la Natura als Països Catalans*, donde ya se efectúa una primera evaluación de las AP. En el andaluz, comienza en 1984 y el final lo marca la legislación propia sobre AP en 1989. En el valenciano se inicia en la misma fecha que el anterior, pero se concluye en 1991 con la creación de la Conselleria de Medi Ambient. Las propias marcas establecidas para la finalización en cada CC.AA. dan una primera idea del momento en que se encuentran (evaluación, normativa o institución).

De igual modo, las características de cada territorio configuran una pluralidad de realidades socioecosistémicas. Resta decir que en todas encontraremos como tramoya un contexto de grandes transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales de un enorme calado. Las aprobaciones de los Estatutos de Autonomía, las primeras elecciones democráticas, autonómicas y generales, la transferencia de las competencias o la construcción y diseño de las nuevas instituciones son comunes en todas ellas. Todo esto permite hacer una lectura conjunta, como lo hace el artículo dedicado a la acción social que actúa como bisagra entre estos territorios, en tanto que permite articular un estudio comparativo a tres bandas desde una mirada holística o relacional. Dicha simbiosis inter-territorial resulta posible gracias a un factor catalizador común, que sirve como hilo conductor: la activación de movimientos sociales que jugaron un papel clave en todo este proceso embrionario. Este eje transversal permitirá superar las diferencias particulares observadas y trazar ciertos puentes de identificación entre las autonomías españolas a partir del reconocimiento de otras tantas similitudes. De la vertiente mediterránea atravesamos la península ibérica hacia el suroeste llegando al frente atlántico, donde la historia de la conservación

portuguesa no comienza hasta 1975. La tardía llegada de las AP a nuestra vecindad lusa, con la primera declaración del Parque Nacional de Peneda Gerés en 1971, único hasta el momento bajo esa categoría, completa la panorámica del llamado pequeño continente por los geógrafos. El caso portugués es particular no sólo por la tardía implementación de las AP, sino también por su modo de llevarlo a cabo a través de territorios privados y comunales. En última instancia, el monográfico termina con un artículo de revisión teórica, para llevarnos hasta el estado actual de las AP con un visor de mayor alcance internacional. Desde una perspectiva crítica y estimulante, éste aborda las políticas de conservación neoliberales para traernos al presente. A partir de la lógica que vertebra este volumen, presentamos, de forma sintética, cada uno de los artículos que lo componen.

2. SUMARIO DE LAS CONTRIBUCIONES MONOGRÁFICO

El recorrido por las políticas conservacionistas se inicia con el artículo que lleva por título *Áreas protegidas en Cataluña (1970-1988): demandas sociales, conservación y ordenación del territorio*, de la mano de Judit Gil-Farrero. El carácter pionero de la patrimonialización natural en Catalunya lleva a su autora a situar el establecimiento del marco cronológico en la década de 1970. En el tardofranquismo se alumbraron las primeras iniciativas de protección de la naturaleza como respuesta a los estragos socioambientales causados por el desarrollismo franquista. Estas reacciones alentaron una conciencia conservacionista que cobró forma a través de múltiples movilizaciones civiles. La autora organiza el artículo en tres etapas atendiendo a un orden temporal y temático. La primera de ellas, bautizada como la etapa preautonómica (1970-1979), marcará el punto de partida que alumbrará, entre otros avances, la declaración de los primeros parques naturales por las Diputaciones provinciales; la creación del Servei de Parcs Naturals, Protecció de la Natura i Medi Ambient, en 1975; y, solo un año después, la fundación de la Lliga per a la Defensa del Patrimoni Natural, así como la publicación colectiva *Natura, ús o abús? Llibre Blanc de la Gestió de la Natura als Països Catalans* (1976). Dicho volumen no solo se erigió en todo un referente para la protección y la gestión de las AP, sino que prendió la mecha de una serie de movilizaciones ciudadanas en cadena que son analizadas de forma exhaustiva en este trabajo. Por su parte, en la segunda etapa se aborda la creación de las primeras AP por parte de la Generalitat de Catalunya (1977-1985), en el marco de transferencia de competencias a las comunidades autónomas recién constituidas. El consiguiente despegue jurídico e institucional se tradujo en un sinfín de declaraciones de AP impulsadas por diferentes campañas de salvaguarda que, tal como se observará, resultan inseparables del impulso y liderazgo ejercido desde el ámbito académico universitario. Todos estos avances conducirán a la tercera y última etapa, bajo el sello de la institucionalización de la conservación en Catalunya (1985-1988). Esta fase se inicia con la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals, que estableció figuras de protección y contempló la elaboración de un marco integral y coherente de espacios naturales para Catalunya, el Pla d'espais d'interès natural (PEIN). El torrente de declaraciones posteriores culminó con una nueva edición, ampliada y actualizada, del *Llibre Blanc* (1988), fecha y acontecimiento con el que se cierra el texto por su proyección y por ser el primer estado de la cuestión sobre las AP catalanas.

El segundo artículo del monográfico deja claro su enfoque controvertido desde el mismo título: Lo natural es político. Las áreas protegidas y la construcción del medio ambiente como objeto de gobierno en Andalucía (1978-1989). En él, Ernesto Martínez, Agustín Coca, Javier Escalera, David Florido, Santiago Cruzada, Felipe Campos y José Antonio Cortés abordan la creación de un modelo de AP complejo y conflictivo. La construcción de la administración para la conservación y gestión de la naturaleza pondrá de relieve, en el ámbito institucional andaluz, las fracturas entre perfiles disciplinarios enfrentados procedentes de la biología, la ingeniería o la geografía. En paralelo, en medio de esta situación cambiante y fragmentada se alzarán las primeras voces críticas por parte de un emergente activismo social-ambientalista. En este caso, el análisis se inicia a partir de la definición de una primera etapa que analiza la cuestión ambiental en la preautonomía andaluza (1978- 1982), coincidiendo con el protagonismo que tuvo por aquel entonces la denominada Agencia de Medio Ambiente (AMA), desde la que se impulsó un método pionero en España, el Sistema de Información Ambiental de Andalucía. Los autores trazan un análisis pormenorizado y descriptivo de los cambios políticos y administrativos acontecidos en aquellos primeros años. Y ponen el foco tanto en las dificultades y la falta de recursos a las que tuvo que hacer frente la Consejería de Medio Ambiente, como en sus principales logros, como fue la elaboración del Catálogo de Espacios Naturales

Protegibles. Ya por entonces emergieron los primeros colectivos sociales como reacción a la aceleración del deterioro socioambiental que las políticas desarrollistas habían provocado en las provincias andaluzas. Estas protestas cristalizaron en el ascenso de movimientos sociales de distinto signo, conservacionista y ecologista, que sirvieron de revulsivo político y concienciación social; y dicho periodo culmina en 1982, con la constitución del primer equipo gestor ambiental en el seno de la administración. En la etapa que le sigue (1982-1983) se describen, de facto, los primeros pasos de la pionera Dirección General de Medio Ambiente, cuya importancia capital radicará en la continuación del mencionado Catálogo y, sobre todo, en impulsar un modelo propio, con carácter integral, de ordenación del territorio y planificación urbanística a través de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico. La tercera etapa (1983-1984) estará determinada por las tensiones con el proyecto de la Ley de Reforma Agraria, que puso en el centro el problema socioeconómico de distribución desigual de la tierra en Andalucía, y la activación de la AMA. Y finalizará con la creación de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía como proyecto estrella de la AMA (1985-1989). Este sistema permitió una declaración masiva de AP nunca vista, protegiendo un vasto territorio de Andalucía.

Por su parte, en El inicio de la conservación de Áreas Protegidas en la Comunitat Valenciana. La institucionalización de la protección como herramienta política, Miquel A. Ruiz, Beatriz Santamarina y Ana Campo circunscriben el arranque del proceso de institucionalización de la conservación de la naturaleza al inicio de la década de 1980, en la que acontecieron cambios políticos cruciales. Este recorrido lo terminan en 1991, coincidiendo con la creación de la Conselleria de Medio Ambiente. A lo largo del texto describen el desarrollo de las AP como inseparable de la congestión turística y la sobreexplotación urbanística identificadas en las zonas litorales desde los años sesenta del siglo pasado. El modelo costero de desarrollismo feroz aceleró los primeros decretos normativos y las primeras declaraciones de parques naturales valencianos a partir de 1986. El objetivo era regular las competencias en ordenación del territorio y medioambiente, y en conservación de la naturaleza, a falta de un marco legislativo de mayor alcance. En este caso, advertiremos cómo la política de declaración de las primeras AP asumió un carácter operativo, que tuvo como finalidad vehicular un proceso de ‘urgencia’ para frenar la pérdida de AP de alto valor socioecosistémico ante el avance de la maquinaria especulativa y el vacío legal. De ahí que se identifique el sistema de declaración de AP como precursor de la ordenación territorial. A su vez, en este contexto fue clave el papel de los movimientos sociales encabezados, en muchas ocasiones, por figuras pertenecientes al ámbito académico. Dichos colectivos realizaron una labor indispensable en el impulso de creación de AP, incorporándose miembros a la estructura de la Generalitat Valenciana ante la falta de personal funcionario especializado en la materia. En un momento fundacional, de carestía de medios y recursos humanos, el esqueleto de esta configuración administrativa resultó una tarea ardua que partió de cero. Por si fuera poco, el enfrentamiento entre la Conselleria d’Obres Públiques, Urbanisme i Transports, que asumió las competencias del Estado en ordenación territorial y medioambiente, y la Conselleria d’Agricultura, Pesca i Alimentació, dónde se situó ICONA, no hizo sino acrecentar las fricciones políticas y las disfunciones en la gestión de las AP valencianas. En este último período será reseñable la aprobación de la Ley de los Parajes Naturales en 1988, la creación de la Agencia del Medio Ambiente en 1989 y, finalmente, de la propia Conselleria de Medi Ambient en 1991. Sin ánimo de adelantar los conflictos que generó la reorganización de cargos, perfiles y servicios en este proceso de reconfiguración, este último hito, tal como se describe, abrirá la puerta a un proceso de integración de las diferentes perspectivas sobre la gestión ecosistémica del territorio valenciano.

Conforme a lo que se ha señalado, tras la exposición pormenorizada de estos tres ámbitos autonómicos, el siguiente artículo establece un diálogo inter-autonómico a partir de un nexo común: el papel de los movimientos sociales en cada uno de los territorios referidos. Desde *La movilización ciudadana para la conservación de la naturaleza: Democracia, autonomía y áreas protegidas*, Ángela Calero, Teresa Vicente, Judit Gil-Farrero y Félix Talego incorporan una perspectiva comparativa crítica atendiendo al papel que tuvo la acción colectiva en el proceso de constitución de las políticas conservacionista en las tres últimas décadas del siglo XX. En él se analizan la situación particular de Catalunya, Andalucía y Comunitat Valenciana, para luego realizar una comparación entre las tres autonomías. El texto permite vislumbrar hasta qué punto estos movimientos contestatarios estuvieron impulsados por élites intelectuales, sobre todo, procedentes de disciplinas de ciencias naturales y sociales, tanto en la distancia —a través de figuras de amplio prestigio, renombre e incluso poder mediático, que contribuyeron a legitimar su discurso—,

como en la práctica –debido al perfil académico de la mayoría de sus integrantes y su capacidad de formar a las generaciones más jóvenes–. En cualquier caso, estas figuras activistas jugaron un papel decisivo, en un estadio inicial, en la declaración de las primeras AP durante los años ochenta y, más tarde, en la puesta en marcha, en los noventa, de una estructura institucional embrionaria que daba sus primeros pasos. Este salto cualitativo en cuanto a perfiles y actividades identificativas permite hacerse una idea de la complejidad y diversidad de procesos que confluyen en estas páginas. Su desarrollo refleja la metamorfosis que experimentaron muchos de estos grupos minoritarios que, en origen, no contaron con un amplio respaldo local y fueron cuestionados por su actitud extremista, reaccionaria y anti-sistema (anti-desarrollista y anti-franquista). Merece especial atención, al respecto, el paso desde aquella postura subversiva, que encontró fuertes resistencias tanto en el plano político como social (local), hacia la propia consolidación del movimiento y, en última instancia, la posterior institucionalización de algunos de sus dirigentes en el seno de la administración. Este otro proceso supondrá el culmen de este cambio de posición que no dejará de ser controvertido y señalado desde las mismas instancias militantes de procedencia, al entenderlo como una traición o, en el mejor de los casos, como una perversión de sus funciones motrices. Lo cierto es que, en el contexto de configuración del engranaje institucional, la falta de personal técnico especializado en materia de conservación de la naturaleza hizo mirar con otros ojos el perfil ecologista, iniciándose un proceso hacia su progresivo reconocimiento.

Traspassando las fronteras estatales, y para poner en mayor perspectiva y contexto los eventos analizados en los artículos anteriores, el monográfico nos lleva ahora al trabajo de Humberto Martins y Amélia Frazão, que presentan el artículo *Protected Areas in Portugal. A brief history to understand the appropriation by the state of humanized territories*. En él exponen cómo el proceso de conservación de la naturaleza en el país luso estuvo impulsado por el gobierno nacional en la década de los años setenta del siglo XX bajo el propósito de integrarse en la agenda conservacionista internacional. Esta carrera se inició en 1971, con la declaración del Parque Nacional Peneda-Gerês, un paisaje rural de montaña fuertemente antropizado, que se erige como la primera AP portuguesa. No obstante, remontan los antecedentes de la conservación hasta principios del siglo pasado, cuando el gobierno emprendió una política de delimitación de ‘perímetros forestales’ sobre terrenos privados o comunales (baldíos). Como resultado, el camino hacia la protección de la naturaleza ha estado minado por continuos conflictos entre los agentes sociales (comunidades) e institucionales (Estado). Estas divergencias obligaron a sortear no pocos obstáculos derivados de un modelo de gestión impuesto desde arriba que fue percibido como un mecanismo de parcelación de los bosques y llevó aparejada la prohibición de no pocas actividades antrópicas habituales hasta entonces. Desde este clima de tensión, realizan un análisis diacrónico, con carácter exploratorio y documental, que toma como telón de fondo el estudio de AP que han sido objeto de mayor controversia. La legislación será el elemento transversal que articulará este recorrido, para entender que el proceso de institucionalización de la conservación se produjo al compás de los principales avances normativos en esta materia. A su vez, este marco regulador que favorecerá la declaración de AP deberá entenderse en sintonía con el discurso teórico y el contexto legislativo internacional que ha ido marcando la hoja de ruta a seguir. Al respecto, los autores establecen una comparativa entre el escenario portugués y el español, al contrastar las principales diferencias histórico-políticas y sociodemográficas que caracterizan y distinguen ambos países vecinos. En la actualidad, a través del Sistema Nacional de Áreas Clasificadas se ha creado la Red Nacional de Áreas Protegidas que permite la categorización de AP a escala local, regional, nacional y privada. En consonancia con este proceso de reconversión, las políticas de gestión tienden hacia un sistema renovado de co-gestión de las AP. Sin duda, el reconocimiento y la participación eficaz de las comunidades locales permitirá el acercamiento y restablecimiento de posiciones tradicionalmente enfrentadas, con vistas a superar los conflictos históricos desde un modelo de gobernanza más justo y equilibrado.

Este monográfico concluye con una propuesta crítica y sugestiva, bajo el título *Navigating neoliberal natures in an era of infrastructural expansion and uneven urban development*, de Elia Apostolopoulou. La autora nos trae al presente, impregnado por el llamado espíritu del neoliberalismo, para analizar las causas sistémicas de transformaciones de la conservación en los últimos años, en un proceso marcado por la competición del territorio y la mercantilización de la naturaleza. En particular, pone de relieve el impacto que las políticas financieras han tenido sobre la explotación del entorno y sobre las AP. Los efectos de este proceso resultan tangibles en proyectos de gran envergadura que se han disparado en los últimos tiempos, como la producción agroindustrial, la minería intensiva, el *fracking* o el vertido indiscriminado de residuos,

entre otros. En paralelo, la aceleración de procesos de privatización o gentrificación de los espacios públicos ha transformado, de forma sustancial, numerosos socioecosistemas en todo el planeta. Las acciones emprendidas bajo el dictado de los intereses neocapitalistas han desplazado la presencia humana de muchas AP, con la consiguiente impronta en la percepción de las identidades y territorialidades locales. Esta situación requiere de una profunda revisión teórica para reconsiderar y resituar la posición antrópica como un elemento consustancial del entorno, bajo el concepto de compensación que emplea la autora, y no como una barrera que amenace su equilibrio. Este artículo ofrece una exhaustiva revisión de la literatura académica especializada desde la ecología política. Su análisis desvela la perversidad de la ‘neoliberalización de la conservación’ en el contexto glocal. Desde este prisma, la intromisión progresiva del discurso capitalista en las políticas de gestión ambiental implica el riesgo de que la protección se reduzca a un proceso de mercantilización, cuyo fin último sería conservar para comercializar. La autora, además, sitúa el despliegue de este modelo conservacionista neoliberal en relación simbiótica entre la expansión urbana y la infraestructura glocal. El desarrollo de los sistemas de conservación y AP instaurados resulta inseparable de fenómenos macroeconómicos en el escenario global. Como alternativa, plantea la necesidad de abrir cauces de diálogo más directo entre los trabajos de conservación crítica y los estudios urbanos críticos.

3. MIRANDO AL PRESENTE Y AL FUTURO DESDE EL ANÁLISIS DEL PASADO RECIENTE

Desde nuestra perspectiva, y siguiendo con la lógica planteada por Apostolopoulou, la llegada del siglo XXI trae importantes novedades a los modelos de conservación gestados a lo largo del siglo anterior. Veinte años de dominio hegemónico de políticas neoliberales hace que ese sistema público derivado del proceso de institucionalización de las políticas de conservación empiece a enseñar las costuras ante una crisis fiscal en ciernes. Con la entrada en el nuevo siglo se hace patente cómo la bajada progresiva de la recaudación fiscal que ha acompañado a la expansión del dogma neoliberal está tensionando las cuentas públicas en la esfera global. El golpe definitivo llegará hacia finales de esa primera década, con la crisis financiera de 2008 y su fuerte repercusión en el sector público, que tiene que absorber una deuda privada acumulada y disparada por el exceso de créditos que también, y de forma relacionada, acompaña a las políticas neoliberales desde 1980. Las ondas de choque de esta situación llegan a la conservación a través del desarrollo progresivo de un nuevo modelo que deja de “vender la naturaleza para poder conservarla” y empieza a “conservar la naturaleza para poder venderla” (Cortés & Beltran, 2019). El denominado modelo de conservación neoliberal (Büscher et al., 2012; Apostolopoulou et al., 2021), que supone un nuevo episodio en la historia y trayectoria de la conservación en espacios protegidos, se va a extender sobre los pilares del paradigma del desarrollo sostenible fundado en los 90 (Holmes, 2011; Holmes & Cavanagh, 2016). Arranca primero con una búsqueda de formas de mercantilizar la conservación e implicar al sector privado todo lo posible, de modo que sea a través del mercado, y no de la inversión pública, como se haga viable la conservación. “Lo natural vende” se convierte en el principal *leitmotiv* del arranque del nuevo siglo XXI, dando cabida a estrategias diversas como la creación de marcas (Ruiz & Santamarina, 2022), la privatización o externalización de servicios públicos (Apostolopoulou & Adams, 2015), la bioprospectiva (Neimark, 2013), la creación de bancos de hábitats, bonos de emisión, pagos por servicios ecosistémicos, compensaciones de biodiversidad y un largo etcétera. Al poco, la crisis financiera de 2008 da un nuevo giro discursivo: la conservación ya no puede ser sólo una oportunidad de desarrollo económico, tampoco puede ser un obstáculo. Las tensiones macroeconómicas, sobre todo a nivel de deuda pública, multiplican los análisis de coste-beneficio y la ansiedad por demostrar la viabilidad económica de la conservación ante la tesitura de que, si no es así, debe dejar la puerta abierta a iniciativas extractivas que rentabilicen mejor los territorios, contribuyan al desarrollo económico y a la creación de puestos de trabajo (lo que Apostolopoulou define en su artículo de este monográfico como la dialéctica del acaparamiento verde y anti-verde).

Esta sucesión de modelos, que nos lleva hasta el presente de la conservación en las AP, se corresponden con el surgimiento de regímenes de gubernamentalidad ambiental diversos dentro de la conservación (a saber, gubernamentalidades soberanas, disciplinarias, neoliberales y biopolíticas, como las define Fletcher, 2010) que irán superponiéndose, más que reemplazándose, hasta tal punto de coexistir hoy día en la mayoría de AP, ocupándose de distintas tareas y funciones dentro de lo que podemos llamar

el gobierno de lo natural (Fletcher & Cortés, 2020). En otras palabras, más que entender esta historia de distintos modelos de AP a lo largo de las últimas cinco décadas como cambios de “paradigma”, al estilo de Kuhn, supone más bien una progresiva hibridación, multiplicación y diversificación de las estrategias con las que se persigue declarar, gestionar y defender los espacios naturales protegidos. Este trasfondo global complejo y su relación con los contextos, dinámicas, trayectorias y relaciones de poder locales, necesita también someterse al escrutinio etnográfico, para revelar desde lo local y lo concreto una genealogía detallada de cómo ha evolucionado la conservación desde esa primera oleada que marcó las décadas 1970-1990 hasta la actualidad. No queda más remedio que preguntarse, tras cuatro décadas desde las primeras declaraciones autonómicas de AP, si la planificación y gestión se ha correspondido a sus mandatos rectores y cuáles han sido sus efectos en términos de conservacionistas. Y hoy corre prisa, porque el tiempo se agota. La crisis socioecosistémica que estamos viviendo, sin precedentes, urge impulsar nuevas políticas conservacionistas sostenibles bajo los principios responsabilidad, justicia e igualdad. Los 17 ‘Objetivos para el Desarrollo Sostenible’ establecidos por la ONU (ONU, 2015a y b) deben ir de la mano de un nuevo gobierno de lo natural. En las metas fijadas, las AP pueden convertirse en firmes aliadas para frenar los riesgos ecosociales. La aparición en el mercado del ‘consumo COVID-19’ está induciendo a una extraordinaria presión sobre AP mientras disminuyen las inversiones en estas (Cortés, 2019; Ruiz & Santamarina, 2022). Sin duda, en esta nueva etapa, la gestión y gobernanza de la conservación se enfrenta a nuevos problemas y retos; y, tal como señala Múgica (2022), la (buena) gobernanza pasa por la participación y la equidad en un difícil equilibrio entre los costes y los beneficios.

FINANCIACIÓN

Los resultados aquí recogidos forman parte del proyecto “Antropología de la Conservación. Una aproximación comparativa a las genealogías y el desarrollo de los Parques Naturales en España”. Financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y el Programa FEDER (PID2019-106291RB-I00/AEI10.13039/501100011033).

REFERENCIAS

- Adams, W.M. (2004). *Against extinction: the story of conservation*. Earthscan.
- Apostolopoulou, E., & Adams, W.M. (2015). Neoliberal Capitalism and Conservation in the Post-crisis Era: The Dialectics of ‘Green’ and ‘Un-green’ Grabbing in Greece and the UK. *Antipode*, 47, 15-35. <https://doi.org/10.1111/anti.12102>
- Apostolopoulou, E., Chatzimentor, A., Maestre-Andrés, S., Requena-i-Mora, M., Pizarro, A., & Bormpoudakis, D. (2021). Reviewing 15 years of research on neoliberal conservation: Towards a decolonial, interdisciplinary, intersectional and community-engaged research agenda. *Geoforum*, 124, 236-256. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.05.006>
- Apostolopoulou, E. (2023). Navigating neoliberal natures in an era of infrastructure expansion and uneven urban development. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 2023/1(55), 113-126. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.23.007>
- Auerheimer, C., & Almenar, R. (1996). *Medio Ambiente y Comunidad Valenciana*. Universidad de Alicante.
- Azcárate, T. (1981). Espacios protegidos. *Agricultura: Revista agropecuaria y ganadera*, 583, 62-65.
- Azcárate, T. (2019). La Agencia de Medio Ambiente: un reto pionero en Andalucía. En P. Hurtado (coord.), *Alguien tenía que contarlo. Homenaje a Fernando Molina Vázquez* (pp. 51-55). Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía.
- Beltrán, O., & Santamarina, B. (2016). Antropología de la Conservación en España. Balance y perspectivas. *Revista de Antropología Social*, 25(1), 85-109. http://dx.doi.org/10.5209/rev_RASO.2016.v25.n1.52626

- Brockington, D. (2002). *Fortress conservation: the preservation of the Mkomazi Game Reserve, Tanzania*. Indiana University Press.
- Boada, M. (1995). *Rafael Puig i Valls (1845-1920). Precursor de l'educació ambiental i dels espais naturals protegits*. Generalitat Catalunya.
- Boada, M., & Rivera, M. (2000). "L'origen dels espais naturals protegits". *Medi ambient: Tecnologia i cultura*, 27, 5-13.
- Büscher, B., Sullivan, S., Neves, K., Igoe, J., & Brockington, D. (2012). Towards a synthesized critique of neoliberal biodiversity conservation. *Capitalism Nature Socialism* 23, 4-29. <https://doi.org/10.1080/10455752.2012.674149>
- Calero Valverde, A., Vicente Rabanque, T., Gil-Farrero, J., & Talego Vázquez, F. (2023). La movilización ciudadana para la conservación de la naturaleza: Democracia, autonomía y áreas protegidas. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 2023/1(55), 77-91. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.23.005>
- Campo Muñoz, A.M. (2021). Treinta años de espacios naturales protegidos en la Comunidad Valenciana: el caso del parque natural del Montgó (Alicante, España). Tesis de doctorado. Universitat de València. <https://roderic.uv.es/handle/10550/79366>
- Casado de Otaola, S. (1997). *Los primeros pasos de la ecología en España*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Casado, S. (2016). Patrias primitivas. Discursos e imágenes de la naturaleza en el primer conservacionismo español. *Arbor*, 192(781). <https://doi.org/10.3989/arbor.2016.781n5001>
- Casado, S. (2010). *Naturaleza patria. Ciencia y sentimiento de la naturaleza en la España del regeneracionismo*. Marcial Pons.
- Corraliza Rodríguez, J.A., Valero, E., & García, J. (2002). *Parques Naturales en España: conservación y disfrute*. Mundiprensa.
- Colón, M., & Díaz, F. (1989). *Naturaleza en armonía. Espacios naturales en Andalucía*. Ediciones Alfaro.
- Cortés, J.A., & Beltran, O. (eds) (2019). *Repensar la conservación. Naturaleza, mercado y sociedad civil*. Universitat de Barcelona. <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/153305/1/9788491684268%20%28Creative%20Commons%29.pdf>
- Dudley, N. (ed.) (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. UICN.
- Ernesto Martínez-Fernández et al. (2023). Lo natural es político. Las áreas protegidas y la construcción del medio ambiente como objeto de gobierno en Andalucía (1978-1989). *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 2023/1(55), 39-55. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.23.001>
- Farinós, J., Peiró, E., & Quintanilla, P. (2017). Espacios protegidos y su gestión: los PORN y su rol en la ordenación del territorio en España. En *Actas de Congreso, Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global* (pp. 453-461). AGE.
- Folch, R. (Ed.) (1976). *Natura, ús o abús? Llibre Blanc de la Gestió de la Natura als Països Catalans* (1ª ed.). Barcino.
- Folch, R. (Ed.) (1988). *Natura, ús o abús? Llibre Blanc de la Gestió de la Natura als Països Catalans* (2ª ed.). Barcino.
- Fernández, J. (2004). *En el reino de los rebecos*. Nobel.
- Fernández, J., & Pradas Regal, R. (2000). Historia de los Parques Nacionales españoles. La administración conservacionista (1896-2000). Organismo Autónomo de Parques Nacionales.

- Ferranti, F., Turnhout, E., Beunen, R., & Behagel, J. (2014). Shifting nature conservation approaches in Natura 2000 and the implications for the roles of stakeholders. *Journal of Environmental Planning and Management*, 57(11), 1642-1657. <https://doi.org/10.1080/09640568.2013.827107>
- Fletcher, R. (2010). Neoliberal Environmentalism: Towards a poststructuralist political ecology of the conservation debate. *Conservation and Society*, 8(3), 171-181. <https://doi.org/10.4103/0972-4923.73806>
- Fletcher, R., & Cortés-Vázquez, J. A. (2020). Beyond the green panopticon: New directions in research exploring environmental governmentality. *Environment and Planning E*, 3(2), 289-299. <https://doi.org/10.1177/251484862092074>
- Frazão-Moreira, A., & Martins, H. (2023). National and Natural Parks in Portugal. A brief history to understand the appropriation by the state of humanized territories. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 2023/1(55), 93-111. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.23.006>
- García Álvarez, A. (2010). *Historia del Cuerpo de Ingenieros de Montes*. Colegio y Asociación de Ingenieros de Montes.
- García Álvarez, A., González Pan, J., López Lillos, A., López Santalla, A., Pérez-Soba, I., Rodríguez Martín, F., Vallejo Bombín, R., & Zamora Martínez, F. (2021). *ICONA. Un referente de la conservación de la naturaleza*. Planeta.
- García Álvarez, J. (2013). Paisajes, memoria histórica e identidad nacional en los inicios de la política de conservación de la naturaleza en España: de Covadonga a San Juan de la Peña. *Hispania*, 73(244), 409-438. <https://doi.org/10.3989/hispania.2013.012>
- Gil-Farrero, J. (2018). *Natura en conflicte. La construcció del patrimoni natural a Catalunya, del franquisme a la democràcia (1955-1992)*. Tesis de doctorado. Universitat Autònoma de Barcelona. https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2018/hdl_10803_664107/jgf1de1.pdf
- Gil-Farrero, J. (2023). Áreas protegidas en Cataluña (1970-1988): demandas sociales, conservación y ordenación del territorio. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 2023/1(55), 21-37. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.23.003>
- Gómez Mendoza, J. (1992a). *Ciencia y política de los montes españoles (1848-1936)*. ICONA.
- Gómez Mendoza, J. (1992b). Los orígenes de la política de protección de la naturaleza en España: la iniciativa forestal en la declaración y en la gestión de los parques. En J. M. Llorente, J.I. Plaza, C. Pol (Eds.), *El medio rural español. Cultura, paisaje y naturaleza* (pp. 1045-1057). Universidad de Salamanca.
- Holmes, G. (2011). Conservation's Friends in High Places: Neoliberalism, Networks, and the Transnational Conservation Elite. *Global Environmental Politics*, 11(4), 1-21. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00081
- Holmes, G., & Cavanagh, C. (2016). A review of the social impacts of neoliberal conservation: formations, inequalities, contestations. *Geoforum*, 75, 199-209. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.07.014>
- Kuhn, T. S. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Martí-Henneberg, J. (1990). Els alpinistes i la muntanya. La literatura de muntanya a Suïssa Romanya i a Catalunya en el segle XIX. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, (24), 65-73.
- Martí-Henneberg, J. (1996). El excursionismo científico. *Mundo científico*, 173, 962-969.
- Martínez de Pisón, E. (2000). Imagen de la naturaleza de las montañas. En E. Martínez de Pisón & C. Sanz Herráiz (Eds.), *Estudios sobre el paisaje* (pp. 15-54). Universidad Autónoma de Madrid y Fundación Duques de Soria.

- Martínez de Pisón, E. (2004). El paisaje de montaña. La formación de un canon natural del paisajismo moderno. En N. Ortega Cantero (Ed.), *Naturaleza y cultura del paisaje* (pp. 15-53). Universidad Autónoma de Madrid y Fundación Duques de Soria.
- Mata, R. (2000). Los orígenes de la conservación de la naturaleza en España. En E. Martínez de Pisón y C. Sanz Herráiz (Eds.) *Estudios sobre el paisaje* (pp.259-280). Universidad Autónoma de Madrid y Fundación Duques de Soria.
- Múgica de la Guerra, M. (2022) Los Parques Naturales en el Estado español. En T. Vicente Rabanaque, S., Sierra Ferrero, A. Calero Valverde, & B. Santamarina Campos (Coord.) *Antropología pública de la conservación: gestión y gobernanza en áreas protegidas* (pp.249-258). Universitat de València.
- Mulero, A. (2002). La protección de los espacios naturales en España. Mundi-Prensa.
- Mulero, A (2001). Los espacios naturales protegidos en Andalucía: evolución, caracterización geográfica y singularidades. *Ería. Revista Cuatrimestral De Geografía*, 54-55, 141-157. <https://doi.org/10.17811/er.0.2001.141-157>
- Mollá, M. (2015). Las políticas de parques nacionales en España. *Ería*, 97, 157-171. <https://doi.org/10.17811/er.97.2015.157-171>
- Neimark, B. (2013). Industrializing nature, knowledge, and labour: the political economy of bioprospecting in Madagascar. *Geoforum*, 43, 980-990. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2012.05.003>
- Nogué Font, J. (2005). Nacionalismo, territorio y paisaje en Cataluña. En N. Ortega Cantero (coord.), *Paisaje, memoria histórica e identidad nacional* (pp. 147-170). Universidad Autónoma de Madrid y Fundación Duques de Soria.
- ONU. (2015a). Objetivos de Desarrollo sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/#:~:text=La%20Asamblea%20General%20de%20la,el%20acceso%20a%20la%20justicia>
- ONU. (2015b). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- Ors, J., & Viñals, M. (1995). Las políticas de protección y gestión de los recursos naturales de la Generalitat Valenciana (1984-1994). *Cuadernos de Geografía*, 58, 289-306.
- Ortega, N. (2007). El significado cultural del Parque Nacional del Guadarrama. En E. Martínez de Pisón y N. Ortega, (Eds). *La conservación del paisaje en los Parques Nacionales* (pp.65-98). Universidad Autónoma de Madrid y Fundación Duques de Soria.
- Ramos, J. (2005). Concepciones económicas en los inicios de la conservación de la naturaleza en España: nexos y contrastes con el caso estadounidense. *Revista de Historia Industrial. Economía y Empresa*, 1(28), 11-45. <https://doi.org/10.1344/rhi.v1i28.19569>
- Ramos, J. (2006). Gestión ambiental y política de conservación de la naturaleza en la España de Franco. *Revista de historia industrial*, 32, 99-138.
- Ruiz Torres, M.A., & Santamarina Campos, B. (2022) Producir naturaleza garantizada: las marcas en los parques naturales. En T. Vicente Rabanaque; S., Sierra Ferrero; A. Calero Valverde & B. Santamarina Campos (Coord.) *Antropología pública de la conservación: gestión y gobernanza en áreas protegidas* (pp.171-186). Universitat de València.
- Ruiz Torres, M.A., Santamarina Campos, B., & Campo Muñoz, A. (2023). El inicio de la conservación de Áreas Protegidas en la Comunitat Valenciana. La institucionalización de la protección como herramienta política. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 2023/1(55), 57-76. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.23.004>

- Santamarina Campos, B. (2006). *Ecología y poder. El discurso medioambiental como mercancía*. Catarata.
- Santamarina Campos, B., & Bodí Ramiro, J. (2013). Lugares rurales versus espacios naturalizados. Conocimientos y reconocimientos en las lógicas patrimoniales de las áreas protegidas. *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, 8(1), 111-138. <https://doi.org/10.11156/aibr.080105>
- Santamarina, B. (2016). La naturaleza de las naturalezas patrimonializadas: una aproximación a las formas hegemónicas de representar lo natural. *Arxiu d'Etnografia de Catalunya*, 16, 153-177.
- Santamarina, B. (2019). El inicio de la protección de la naturaleza en España. Orígenes y balance de la conservación. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, 168, 55-71. <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.168.55>
- Solé i Massip, J., & Bretón Solo de Zaldívar, V. (1986). El paraíso poseído. La política española de Parques Naturales (1880-1935). *Geo Crítica, Cátedra de Geografía Humana de la Universidad de Barcelona*, (63), 5-59.
- Tolón Becerra, A., & Lastra Bravo, X. (2008). Los Espacios Naturales Protegidos. Concepto, evolución y situación actual en España. *M+A: Revista electrónica de Medio Ambiente UCM*, 5, 1-25.
- UNEP-WCMC & IUCN (2022). Protected Planet: The World Database on Protected Areas (WDPA). UNEP-WCMC and IUCN. <https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/wdpa?tab=WDPA>
- Vaccaro, I., Beltran, O., & Paquet, P. (2013). Political ecology and conservation policies: some theoretical genealogies. *Journal of Political Ecology*, 20, 255-272. <https://doi.org/10.2458/v20i1.21748>
- Vaccaro, I., & Beltran, O. (eds.) (2007). *Ecología política de los Pirineos. Estado, historia y paisaje*. Garsineu.
- West, P., Igoe, J., & Brockington, D. (2006). Parks and people: The social impact of protected areas. *Annual Review of Anthropology*, 35, 251-277. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.35.081705.123308>

ORCID

Teresa Vicente Rabanaque <https://orcid.org/0000-0001-5248-3428>

José Antonio Cortés-Vázquez <https://orcid.org/0000-0003-3566-7924>

Beatriz Santamarina Campos <https://orcid.org/0000-0002-4170-7382>



Articles

Áreas protegidas en Cataluña (1970-1988): demandas sociales, conservación y ordenación del territorio

*Judit Gil-Farrero**

Recibido: 20 de septiembre de 2022
Aceptado: 04 de marzo de 2023

RESUMEN:

Las políticas públicas de conservación en Cataluña comienzan en la década de los setenta del siglo pasado como respuesta a una demanda de la sociedad civil, con una preocupación creciente por los impactos negativos del desarrollismo franquista, y se configuran como un instrumento de ordenación del territorio. A partir de entrevistas cualitativas a informantes de distintos perfiles que tuvieron un especial protagonismo en esta etapa, este artículo estudia la institucionalización de la conservación de la naturaleza en Cataluña entre 1970 y 1988, analiza el papel de las administraciones involucradas y muestra la relevancia del cambiante contexto político-social del periodo en este proceso.

PALABRAS CLAVE: Áreas protegidas; conservación; política ambiental; ordenación territorial; Cataluña.
CLASIFICACIÓN JEL: O18; Q38; Q57; Q58.

Protected areas in Catalonia (1970-1988): social demands, conservation and land-use planning

ABSTRACT:

Public conservation policies in Catalonia began in the 1970s as a response to a demand from civil society, with a growing concern about the negative impacts of Franco's developmentalism, and were configured as an instrument of land-use planning. Based on qualitative interviews with informants of different profiles who played a special role in this period, this article studies the institutionalisation of nature conservation in Catalonia between 1970 and 1988, analyses the role of the administrations involved, and shows the relevance of the changing political-social context of the period in this process.

KEYWORDS: Protected areas; conservation; environmental policy; land-use planning; Catalonia.
JEL CLASSIFICATION: O18; Q38; Q57; Q58.

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de espacios naturales protegidos de Cataluña está formado por 184 espacios de especial valor ecológico, que suponen alrededor del 30% de la superficie del territorio catalán y del 10% de su superficie marina. Con alguna excepción anterior, este sistema se comenzó a configurar a finales del siglo XX. Es, pues, relativamente reciente, pero, aun así, ha generado una abundante literatura en la que predominan los análisis sobre los valores naturales de las distintas áreas protegidas y en la que destaca la elaboración de la primera evaluación del sistema, coordinada y editada por Mallarach y Comas (2008). Más escasos son los estudios de carácter histórico, como el realizado por Boada y Rivera (2000) sobre las

* Centre d'Estudis Ribagorçans (CERib). España. juditgil@gmail.com
Autor para correspondencia: juditgil@gmail.com

propuestas e iniciativas conservacionistas en Cataluña anteriores a 1978, o las investigaciones de Gil-Farrero (2018, 2022a, 2022b) sobre la aparición del concepto de patrimonio natural en Cataluña y su implantación en la segunda mitad del siglo XX, que ponen el foco de atención en los conflictos ambientales asociados a la creación de áreas protegidas.

Desde la antropología social, el estudio del desarrollo e implantación de áreas protegidas y los conflictos sociales generados a raíz de los cambios de uso del suelo y las resignificaciones ambientales que introducen ha tenido un desarrollo más que notable. Reflejo de las distintas líneas de investigación que han dominado en las últimas décadas en el campo de lo que denominamos antropología de la conservación (Adams y Hutton, 2007; Brockington, 2002; Holmes y Cavanagh, 2016; West, Igoe y Brockington, 2006), en Cataluña destacan los trabajos vinculados a los conflictos con el desarrollo turístico y la mercantilización de la naturaleza, las contradicciones de los procesos de activación patrimonial, las tensiones con la introducción o reintroducción de carnívoros y el vínculo entre conservación y gestión comunal de montes (Beltran y Vaccaro, 2007, 2011, 2017; Estrada y Vaccaro, 2022; Ferrer y Pons-Raga, 2022; Pons, 2019). Son trabajos que dialogan y forman parte del desarrollo también notable que ha experimentado el campo de la antropología de la conservación en España desde la década de los noventa del siglo pasado (Beltran, Pascual y Vaccaro, 2008; Beltran y Santamarina, 2016; Cortés y Beltran, 2018; Pascual y Escalera, 2011; Pascual y Florido, 2005; Santamarina, De la Cruz y Coca, 2018).

Aunque la mayoría de los estudios en Cataluña han centrado su análisis en los efectos que ha tenido la implantación de áreas protegidas en las poblaciones locales, ha habido también un esfuerzo por reflexionar sobre las lógicas de gestión, los diseños gubernamentales y la nueva arquitectura política e institucional que acompaña a la introducción de políticas de conservación (Beltran y Vaccaro, 2014, 2019; Pons, Ferrer, Beltran y Vaccaro, 2021; Vaccaro y Beltran, 2010, 2019). Sin embargo, ha faltado un estudio más sistemático sobre los procesos mediante los cuales se ha construido la administración conservacionista, es decir, la manera como se han implementado las figuras de protección en el territorio y se han instituido los organismos que han asumido las políticas de conservación.

El principal objetivo de este artículo es abordar esta carencia y analizar los procesos de creación e implantación de la administración conservacionista autonómica en Cataluña (1970-1988), lo que fuera el inicio de la configuración del actual sistema de áreas protegidas. Como veremos, el caso catalán tiene unas particularidades que desplazan el inicio de la etapa estudiada a principios de la década de los setenta. El periodo considerado comienza, pues, en los últimos años de dictadura franquista y se extiende a través de la Transición, hasta los inicios del despliegue del actual sistema de áreas protegidas. Atendiendo especialmente a las cambiantes circunstancias políticas, económicas y sociales, el artículo estudia el desarrollo de políticas conservacionistas, la creación de áreas protegidas y la muy estrecha vinculación entre movimientos sociales, academia y administración pública a través del testimonio de personas que tuvieron un papel relevante en este proceso, de su visión, intereses, discursos y conflictos. A lo largo del trabajo veremos algunas singularidades del despliegue de las áreas protegidas en Cataluña, que no resulta de una mera proyección de las competencias autonómicas, sino que responde a una demanda de la sociedad civil que, en el contexto de la Transición y con una creciente conciencia acerca de los desastres del desarrollismo, se moviliza de distintas maneras para incorporar los conflictos ambientales a la agenda política. Estas reivindicaciones conservacionistas se caracterizan por el apoyo académico, la importancia de la visión de conjunto del país y la vinculación de la protección ambiental con la idea de ordenación territorial.

Sin embargo, antes de centrarnos en el periodo de estudio (1970-1988), cabe hacer referencia a iniciativas proteccionistas anteriores, que tienen relevancia para este trabajo porque hay una cierta continuidad entre las instancias que las protagonizan y aquellas que impulsarán décadas más tarde el despliegue del sistema actual. La mayoría de las propuestas previas al periodo considerado no se llevaron a cabo, como las que se hicieron a principios de siglo para la creación de distintas áreas protegidas o el Pla de Distribució en Zones del Territori Català (Regional Planning) de la Generalitat de Catalunya¹, publicado en 1932, en el marco de la Segunda República (1931-1939), y que aspiraba a desarrollar una planificación territorial en la que se definían áreas a proteger y las bases de un sistema de espacios naturales

¹ En el artículo, para evitar confusiones respecto al origen y alcance territorial de la legislación, se usa la denominación en catalán de las normativas de dicho territorio. También se mantienen los nombres propios en catalán de las áreas protegidas, de departamentos y servicios y de la Generalitat y la Mancomunitat de Catalunya.

para todo el territorio catalán (Boada y Rivera, 2000; Casado, 2010; Paluzie, 2001; Soler, 2010). La Guerra Civil (1936-1939) y la dictadura franquista (1939-1975) no permitieron su ejecución, pero, con la restauración de la democracia, el mencionado plan fue tenido en cuenta en la planificación territorial de la administración autonómica (Gil-Farrero, 2020) y muchas de las zonas identificadas en su día hoy forman parte del Pla d'espais d'interès natural (PEIN)².

En cambio, hubo algunos espacios naturales que sí lograron algún tipo de protección. En 1928, a partir de una propuesta de la Diputación de Barcelona, el rey Alfonso XIII firmó el decreto de creación del Patronato de la Montaña del Montseny (Barcelona), con finalidades de repoblación forestal, salud pública y turismo³. En 1950 se constituyó el Patronato Nacional de la Montaña de Montserrat (Barcelona), con finalidades culturales y artísticas, de fomento del turismo y de repoblación forestal⁴. Por último, en 1955 se declaró la primera área protegida destinada, de forma específica, a la conservación de la naturaleza y su uso público, el Parc Nacional d'Aigüestortes i Estany de Sant Maurici⁵ (Pirineo de Lleida), en el cual, hasta la década de los setenta se observaron claras disparidades entre lo que decía la normativa conservacionista y cómo se aplicaba (Gil-Farrero, 2022a). Esto era una característica compartida por el resto de las áreas protegidas españolas, dado el “exiguo soporte jurídico de los espacios protegidos” y “la inexistencia de apoyo político y técnico” (Mulero, 2002, p. 34), así como la ausencia de un presupuesto adecuado (Muñoz, 2001). La Ley de Parques Nacionales de 1916⁶, que creaba esta figura, y su desarrollo posterior⁷, que en 1917 añadía la figura de sitio nacional y en 1927 la sustituía por la de sitio de interés nacional e incorporaba el monumento natural de interés nacional, estuvieron vigentes hasta 1957, cuando se aprobó la Ley de Montes⁸, que solo dedicaba dos artículos a los parques nacionales y el primero era casi un calco del Art. 2º de la ley de 1916. El Reglamento de Montes (1962)⁹ mantenía las figuras vigentes desde 1927 casi sin cambios, tanto en la nomenclatura (parques nacionales, sitios naturales de interés nacional y monumentos naturales de interés nacional) como en su definición, todas ellas pensadas para ser aplicadas a “sitios”, “parajes”, “elementos o particularidades del paisaje” considerados “pintorescos”, “forestales” o “agrestes” y caracterizados por su “belleza natural” o “rareza” (Art. 189). Pero el discurso conservacionista franquista era pura retórica frente a la visión utilitarista y productivista que el régimen tenía de la naturaleza (Ramos, 2006). Entre 1936 y 1970 solo se crearon los parques nacionales del Teide y de la Caldera de Taburiente (1954), de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici (1955) y de Doñana (1969) y el Sitio Natural de Interés Nacional del Lago de Sanabria (1946).

Teniendo presentes estos antecedentes, este artículo analiza el proceso de normalización de las políticas conservacionistas catalanas entre el tardofranquismo y los primeros años de democracia a partir de la memoria de sus protagonistas. Para ello se han utilizado 19 entrevistas en profundidad¹⁰, realizadas entre 2021 y 2022, en el marco de un proyecto de investigación sobre los orígenes y la implementación de la figura de parque natural en España. Las personas entrevistadas fueron seleccionadas atendiendo a la relevancia que asumieron en este proceso desde distintas posiciones, que reflejan la multiplicidad de perfiles que conforman en este trabajo un relato coral: cargos políticos; personal técnico de la administración conservacionista, bien en las áreas protegidas, bien en las distintas entidades gestoras (Diputación de Barcelona y Generalitat de Catalunya); activistas vinculadas a espacios naturales protegidos; personal académico; personal de fundaciones conservacionistas privadas; población local; figuras expertas en

² Decret 328/1992, de 14 de desembre, pel qual s'aprova el Pla d'espais d'interès natural.

³ Real Decreto-ley creando un Patronato de la montaña de Montseny, en la provincia de Barcelona, para fines de repoblación sanitarios, de turismo, de fomento y de deportes.

⁴ Decreto-ley de 16 de octubre de 1950 por el que se crea el Patronato Nacional de la Montaña de Montserrat. Este Decreto-ley es muy similar al que había creado el Patronato del Montseny.

⁵ Decreto de 21 de octubre de 1955 por el que se crea el “Parque Nacional de Aguas Tortas y Lago de San Mauricio”, en la provincia de Lérida. La estructura y el contenido de este decreto son casi idénticos a los de los decretos de creación de los parques nacionales del Teide y de la Caldera de Taburiente de 1954.

⁶ Ley de 7 de diciembre de 1916, de Parques Nacionales de España.

⁷ Real decreto disponiendo que por los Ingenieros Jefes de los distritos forestales se remita a la Dirección General de Agricultura, Minas y Montes, en el plazo de dos meses, una relación de los sitios más notables de sus respectivas demarcaciones que por reunir las condiciones que se indican merezcan una especial protección (*Gaceta de Madrid*, 24/02/1917) y Real orden relativa a la declaración de Sitios de interés nacional y de Monumentos naturales de interés nacional (*Gaceta de Madrid*, 22/07/1927).

⁸ Ley de 8 de junio de 1957 sobre nueva Ley de Montes.

⁹ Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes.

¹⁰ Todas las entrevistas fueron grabadas y transcritas. Para este artículo, la autora ha traducido al castellano los fragmentos citados y las citas textuales de las fuentes secundarias escritas en catalán.

conservación, es decir, personas cuya trayectoria profesional en el ámbito de la conservación se ha desarrollado a distintos niveles (regional, autonómico e internacional)¹¹. En la selección de informantes se tuvo en cuenta el conocimiento previo por parte del equipo de investigación, así como las sugerencias de las personas entrevistadas respecto a otras que podían ofrecer más información o una visión complementaria a la suya, y que se incorporaron siguiendo una estrategia de bola de nieve. Además de la realización de las entrevistas, se ha llevado a cabo una revisión y análisis de la abundante literatura existente y del marco legal en materia ambiental y de conservación de la naturaleza, así como un vaciado de prensa de tirada estatal (*La Vanguardia*, *ABC* y *El País*), pero especialmente autonómica, regional y local (*Avui*, *Diari de Girona*, *Diario de Barcelona*, *El Correo Catalán*, *L'olotí*, *La Comarca*, *La Garrotxa*, *Los Sitios*, *Olot-misión*, *Presència*, *Punt Diari* y *Revista de Girona*). El empleo de todas estas fuentes de información secundarias ha contribuido a contextualizar los relatos de nuestros informantes.

El artículo está estructurado siguiendo a la vez un orden cronológico y temático. Tras esta introducción, en primer lugar, se presentan las iniciativas y propuestas relacionadas con la conservación en la etapa preautonómica, entre 1970 y 1979. A continuación, nos centramos en el periodo 1977-1985, durante el que la Generalitat comienza a crear áreas protegidas de manera individual, varias de ellas tras campañas ciudadanas a favor de su conservación. Seguidamente, se analiza lo que ocurre entre 1985, cuando se aprueba la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals, la primera ley catalana que establecía el marco de protección y los mecanismos de actuación para el conjunto del territorio, y 1988, con la segunda edición del *Llibre Blanc* (Folch, 1988). En las conclusiones se sintetizan los rasgos que caracterizan esta primera etapa de la institucionalización de la conservación de naturaleza en Cataluña.

2. LA CUESTIÓN DE LA CONSERVACIÓN EN LA CATALUÑA PREAUTONÓMICA (1970-1979)

Las políticas franquistas ambientales y de protección de la naturaleza, o más bien la ausencia de estas, provocan en el arranque de la década de los setenta del siglo pasado la percepción de que “las leyes de medio ambiente no existían, todavía” (T7) o, como apunta, de forma categórica, otro de nuestros entrevistados: “en aquel momento no había ningún tipo de legislación proteccionista” (T19). Sin embargo, sí había una normativa que ofrecía “una serie de resquicios o, como mínimo, oportunidades, opciones, que bien explotadas podían dar lugar a un ordenamiento territorial que, en definitiva, redundaba en una protección” (T19). Se trataba de la Ley del suelo de 1956¹², y la administración que supo aprovechar esas oportunidades —en palabras de un informante, “estratagemas” (E3)— fue la Diputación de Barcelona, la cual elaboró un Pla General d'Ordenació de la Província de Barcelona que incluía un catálogo con catorce parques naturales provinciales y que fue aprobado por el Ministerio de Vivienda en 1963. Ese catálogo era solo un inventario; el siguiente paso era la delimitación de los espacios y su ordenación (Soler, 2010). En este proceso fueron cruciales, por un lado, el abogado y técnico urbanista Lluís Paluzie, que trabajaba en la diputación y llevó a cabo “un análisis muy profundizado de la Ley del suelo (...), una ley que tenía por objeto puramente el ordenamiento urbanístico, pero no especificaba que eso solo era de aplicación a los espacios urbanos o periurbanos”, y que permitía la tramitación de los planes especiales, “que eran actuaciones distintas del ordenamiento urbano, pero que hacían referencia a lo no urbanizable” (T19). Por otro lado, diversos informantes señalan además el papel activo y destacado de “un geógrafo que se llamaba Francesc Gurri” (E5), definido como “un gran excursionista, una figura importante en el Centre Excursionista de Catalunya (...), el que conocía más el territorio [del Montseny]” (T14).

¹¹ En la referencia de las entrevistas se usará una codificación que permitirá identificar a la persona informante a la vez que garantiza su anonimato: CP, cargo político; T, personal técnico de la administración conservacionista; A, activista; PA, personal académico; F, personal de fundaciones conservacionistas privadas; PL, población local; E, figura experta en conservación. Es importante tener en cuenta que la mayoría de las personas entrevistadas han tenido roles distintos a lo largo del periodo estudiado, e incluso en ocasiones más de un rol a la vez (como activistas y población local, como activistas y personal académico o como personal académico y técnico de la administración). En el artículo, la identificación de cada informante indica el rol desde el que habla en ese momento.

¹² Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

Los primeros planes especiales puestos en marcha fueron el del Parc Natural de Sant Llorenç del Munt, cuya tramitación fue rápida y se aprobó en 1972¹³, y el del Parc Natural del Montseny¹⁴, aprobado en 1977 por la Diputación de Barcelona¹⁵ y en 1978 por la de Girona¹⁶. En parte, la capacidad de actuación de la Diputación de Barcelona se debía a que era propietaria de algunas fincas en esas zonas, especialmente en el Montseny, porque “gente que había muerto (...), familias que no tenían hijos, lo dejaban (...) a la diputación” (E5). El hecho de que fueran fincas de titularidad pública facilitaba que se les aplicaran medidas “que quizá no se atrevían a aplicar a fincas de titularidad privada porque se esperaba de ellas un rendimiento económico” (T19). Así pues, a partir de la “protección urbanística más la titularidad de muchas hectáreas”, la diputación “inicia una política” (T11) con el fin de construir “una anilla de espacios naturales protegidos alrededor del área metropolitana de Barcelona” (Mallarach, 2019, p. 5).

En 1975, creó el Servei de Parcs Naturals, Protecció de la Natura i Medi Ambient, que debía delimitar y ordenar los parques provinciales y gestionar los que ya tenían plan aprobado (Soler, 2010). También dotó de contenido científico a esos nuevos parques, puesto que dentro de este servicio se creó la Unitat d'Ecologia Aplicada, lo cual “representó un cierto cambio conceptual importante, porque a toda esa tarea fantástica que habían hecho ellos, pero a la vez débil conceptualmente, se le empezó a dar solidez científica” (T19). Más tarde, como relata este mismo informante, el servicio se dividió en el Servei de Parcs Naturals y el Servei de Medi Ambient, porque “eran dos visiones distintas, aunque complementarias” (T19).

Aunque las primeras políticas de conservación nacen de la Administración, lo hacen en respuesta a una “demanda social” (E3) relacionada con la expansión de las urbanizaciones. Así “se impidió que se triturara el territorio, el urbanismo explosivo y especulativo de la época se paró” (E5). La sociedad civil jugó un papel muy importante en el proceso de institucionalización de la conservación en Cataluña, como recuerda uno de los entrevistados:

Tuvimos la oportunidad de poner un pie en la Administración (...). Una administración local ha aceptado la creación de unas estructuras que, a su vez, no dejan de ser fruto de esta misma sociedad civil, porque [nosotros], en el fondo, somos emergencias de esta sociedad civil que se incrustan allí para ver si desde allí podemos hacer la guerra. No respondemos a una estirpe de funcionarios... sino que es la sociedad civil incrustada en la Administración y que obtiene recursos (T19).

Esa misma sociedad civil se había empezado a movilizar ya a principios de la década, con una participación muy importante de los círculos universitarios del ámbito de las ciencias naturales, sobre todo. Un hito relevante a este respecto fue la publicación, en abril de 1976, del libro *Natura, ús o abús? Llibre Blanc de la Gestió de la Natura als Països Catalans* (Folch, 1976), impulsado por la Institució Catalana d'Història Natural (ICHN). Esta institución, fundada en 1899, es la entidad naturalista más antigua de Cataluña. Su finalidad era promover el estudio y la divulgación de los conocimientos referentes a los seres y sistemas naturales¹⁷. Durante casi todo el franquismo estuvo aletargada; sin embargo, a principios de los setenta retomó sus actividades, en gran parte, gracias a la incorporación de “gente joven, realmente joven, que estaba en aquel momento en la facultad” (A19), con formación universitaria en ciencias naturales. Según un informante, “era una entidad científica, pero con una clara vocación de impacto social (...). Iniciamos la actividad y una de las primeras actividades que decidimos hacer fue un estado del arte, dónde estamos” (A19).

El *Llibre Blanc* es una obra de redacción colectiva en la que participaron más de 80 especialistas de distintas disciplinas. Entre estos especialistas “hay de todo. La mitad yo diría que son académicos y la otra, [activistas]” e incluso población local, como un “propietario agrícola del Delta del Ebro” y un antiguo “labrador del Montseny”. Esta mezcla de participantes proporcionaba “ópticas distintas, visiones y

¹³ Orden Ministerial de 24 de julio de 1972 (BOE, 16/09/1972) y Orden Ministerial del 22 de febrero de 1973 (BOE, 11/04/1973).

¹⁴ En 1978 fue declarado Reserva de la Biosfera de la UNESCO.

¹⁵ Acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de 29 de julio de 1977 (BOP, 16/09/1977).

¹⁶ Orden Ministerial de 26 de enero de 1978 (BOE, 14/03/1978).

¹⁷ En la actualidad, la ICHN sigue trabajando con los mismos fines.

sensibilidades” (A19). Se sumaban las contribuciones de técnicos de la Diputación de Barcelona, como los referidos Lluís Paluzie y Francesc Gurri.

En sus más de 570 páginas, el libro realizaba un análisis exhaustivo de las características y los problemas del medio ambiente, detallaba las especies y las zonas amenazadas y proponía orientaciones para una gestión ecológica del país, entendido este como el conjunto del territorio de habla catalana (Gil-Farrero, 2018). Como se puede apreciar en el título, la obra mencionada introducía un concepto novedoso en aquel momento: la gestión de la naturaleza. El siguiente informante lo sintetiza de este modo:

Dotar al país de un vademécum de estas características, con este análisis, con todos estos colaboradores, la gente que intervino, quiere una implicación social muy considerable y, sobre todo, insisto, un planteamiento epistemológico radicalmente diferente. Porque quiere decir situarte en una concepción distinta, que es la gestión, considerar la totalidad del territorio, subrayar la existencia de unos espacios especialmente interesantes, pero ver el interés de los que no tienen esta singularidad pero que, en cambio, funcionalmente son capitales. Muchas veces, son capitales incluso para el mantenimiento de los espacios naturales (A19).

Ahora bien, hay una clara ausencia en este recetario de gestión: la del Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), creado en 1971 y encargado de la planificación y la gestión de las áreas protegidas en España. Es un reflejo de la inexistente relación entre naturalistas e ingenieros forestales. Hasta tal punto, se afirma “que ni se conocían” (T4). Y es que, a pesar de ser los encargados de la conservación a nivel estatal, “era terrorífico”, puesto que “se dedicaban a explotar los bosques, pero no tenían ninguna tradición conservacionista” (T19). En palabras de un informante: “No tengo nada en contra de los ingenieros forestales, pero a ver, si tú quieres crear una política sanitaria, lo que no puedes hacer es que todos los responsables de hospitales sean carniceros” (T19). Las tensiones entre biólogos e ingenieros forestales, como veremos, se mantuvieron a lo largo del periodo estudiado.

Volvamos al relato cronológico y retomemos 1976. Ese año se produjeron dos campañas que compartían postulados con las propuestas recogidas en el *Llibre Blanc*, sin duda porque en ambas estuvieron involucrados algunos de los autores de esta obra. La primera de ellas fue organizada por la Asamblea de Catalunya (AC), una plataforma unitaria antifranquista creada a finales de 1971¹⁸ y formada por “partidos políticos, asociaciones de vecinos, colegios profesionales, sindicatos y grupos diversos”, cuyo programa constaba de “tres puntos centrales: libertades políticas, amnistía para los presos políticos y restablecimiento de la autonomía” (Lladonosa, 2018, p. 139). En septiembre de 1976, la AC publicó el manifiesto *Salvem Catalunya per a la Democràcia*, en el que se afirmaba que la “lucha por el retorno de la soberanía al pueblo es inseparable de un combate para salvar el patrimonio natural de Cataluña” y que “la acción colectiva de todo el pueblo de Cataluña para la salvaguarda de su territorio debe situarse dentro del marco de la lucha por la conquista de las libertades políticas y nacionales”. Por eso hacía “un llamamiento a la movilización popular en torno a los grandes problemas que afectan al medio ambiente en Cataluña” (Camarasa y Senent-Josa, 1977, p. 127-130).

La segunda iniciativa fue obra del Congrés de Cultura Catalana (CCC), una “movilización popular de diferentes sectores de la población catalana” en el periodo 1975-1977 cuya iniciativa partió de la Junta del Colegio de Abogados de Barcelona, y contó con la participación de más de 15.000 personas y más de 1.500 entidades. Entre sus objetivos principales destacan “la normalización de la lengua catalana” y “la defensa de los derechos de las personas y los derechos de la cultura catalana, entendida como la cultura propia de los Països Catalans”. El CCC se dedicó a analizar el estado de la cultura catalana en todos sus ámbitos, incluido el de la ordenación del territorio, para que “el resultado fuera útil a los futuros gobiernos autonómicos” (Fundació Congrés de Cultura Catalana, 2017). De hecho, en la página de créditos del *Llibre Blanc* se indica que fue el “texto adoptado como Documento de Trabajo por el Ámbito de Ordenación del Territorio del Congrés de Cultura Catalana” (Folch, 1976). En octubre de 1976, el CCC puso en marcha la Campanya per a la Salvaguarda del Patrimoni Natural, una movilización popular con una duración prevista de un año. Sus objetivos eran sensibilizar y concienciar a la población sobre los problemas ambientales, suministrar información teórica a los grupos que ya se estaban movilizando en ese

¹⁸ En 1977 transmitió su representatividad a la Asamblea de Parlamentaris, formada por los diputados y senadores votados en las elecciones de ese año, y se disolvió.

ámbito, forzar a las administraciones para que tomaran decisiones eficaces sobre el buen uso de los sistemas naturales y llevar a cabo acciones territoriales concretas de corrección de malos usos (Camarasa y Senent-Josa, 1977). La campaña se convirtió en una “base logística” para los grupos locales que ya estaban funcionando:

Tuve una idea de la que estoy muy contento y satisfecho: “Yo no hago gran cosa, simplemente haré posible que emerjan y se puedan hacer las cosas que ya están pasando. (...) Venga, ¿qué necesitáis?”. “Necesitaríamos carteles”. “Pues venga, nosotros los publicamos”. “Yo, lo que necesitaría es que no sé cómo organizar estos actos”. “Ya te los organizaremos”. O sea, hacíamos de base logística. La Campaña fue, sencillamente, una gran estructura logística para hacer posible la emergencia de estas cosas. (...) Todo eran grupos reactivos ante un conflicto. Pero esto lo que hizo posible fue que todos estos conflictos emergieran. Hicimos un total de 300 y pico actos (...). Y esto dio lugar a un impulso sociológico muy importante (A19).

Por último, en ese mismo año, 1976, se fundó la Lliga per a la Defensa del Patrimoni Natural (DEPANA), una organización sin ánimo de lucro que lleva desde entonces organizando y participando en campañas de defensa del medio natural en Cataluña y ha recibido amplio reconocimiento por su labor. Entre sus fundadores estaban académicos, excursionistas, naturalistas y técnicos de la Diputación de Barcelona, como los mencionados Lluís Paluzie (uno de los impulsores de su creación) y Francesc Gurri¹⁹.

La década de los setenta fue una época muy intensa, con un movimiento social activo y reivindicativo en muchos ámbitos, entre ellos el ambiental, en los que tuvieron un peso importante la población más joven, y especialmente el sector estudiantil. Tal y como rememoraban algunos activistas: “yo estaba estudiando en la facultad y me dediqué a ir puerta por puerta a [recoger firmas de profesores]” (A4), o “yo acababa de empezar la carrera (...). Recuerdo voluntarios yendo a recoger firmas de catedráticos (...). Huelgas... era un pitote, lo de estudiar, en aquella época... Era mucho más emocionante salvar la democracia y salvar los *aiguamolls* del Empordà que estar en el aula” (A16). Tras décadas de represión, se pretendía un cambio profundo a muchos niveles, “queríamos ser el grano de arena de aportar y de luchar” (A18), entre los que destacaba el propio sistema, como contaba uno de los entrevistados: “éramos unos cuantos que nos apedreaban en todas partes (...). Esto era todavía en el tardofranquismo, por lo tanto, no éramos bien vistos. Además, éramos gente joven, con los pelos largos y críticos con el modelo político” (A5).

3. CREACIÓN DE LAS PRIMERAS ÁREAS PROTEGIDAS POR PARTE DE LA GENERALITAT (1977-1985)

En el ámbito autonómico, en 1977 se había restablecido de manera provisional la Generalitat de Catalunya con doce *consellers* de distintos partidos políticos, con el objetivo de redactar el Estatut d’Autonomia (que se aprobaría en 1979) y convocar las primeras elecciones democráticas, que se celebraron en 1980 y tras las cuales se disolvió la Generalitat provisional. De este periodo llama la atención, porque es una característica fundamental de la institucionalización de la conservación en Cataluña, el impulso de estas cuestiones por parte del Departament de Política Territorial i Obres Públiques (DPTOP), con los *consellers* Narcís Serra (1977-1979) y Lluís Armet (1979-1980), ambos del Partit dels Socialistes de Catalunya²⁰. Otra característica, como apuntan varios de nuestros informantes, fue que se recurrió al referente más cercano: la Diputación de Barcelona. En este sentido, se funcionó como una especie de vasos comunicantes: “Hubo como una transferencia (...). Hubo un momento que era un trasvase constante de recursos, sí, sí” (T19). No deja de ser significativo que, cuando se crea la Generalitat, se crea inmediatamente el Servei de Medi Ambient y este se sitúa “en la planta de encima” (T19) del edificio donde estaba el servicio de Medi Ambient de la Diputación de Barcelona. De esta forma se reconoce el protagonismo indiscutible de esta institución y su rol decisivo en la conservación:

¹⁹ Acta de la reunión fundacional de la Asociación “Lliga per a la Defensa del Patrimoni Natural” (DE. PA. NA.), celebrada el día once de junio de mil novecientos setenta y seis, en Barcelona.

²⁰ Convergència i Unió (CiU) ganó las elecciones autonómicas de 1980 y las siguientes, así que fue la coalición que gobernó durante el resto del periodo estudiado en este artículo.

La Diputación de Barcelona, en el fondo, fue un poco la semilla de lo que constituyó la Generalitat, porque no teníamos gente preparada en temas de naturaleza. Los únicos que tenían una cierta preparación eran los que venían de la Diputación de Barcelona (...) Estuvieron todo ese equipo (T17).

La falta de formación en materia de conservación es una cuestión clave en el proceso de implantación de las políticas conservacionistas en la época, tanto en el ámbito provincial como autonómico. Los mismos protagonistas lo reconocen así, como muestran la cita anterior y la siguiente:

No había nadie preparado. No había nadie formado. No había ninguna formación en espacios protegidos. No había nada de eso. No había medio ambiente en las universidades. Yo terminé la carrera universitaria sin que existiera el medio ambiente ni como concepto (...). No había gente preparada. Nadie de nosotros tenía formación. Después hemos sido profesores de másteres de espacios protegidos, basándonos en nuestros propios errores, nuestra experiencia, lo que nos han enseñado. Y después algunos hemos tenido ocasión de hacer cursos en otros lugares (E3).

En julio de 1980 se produjo el traspaso de competencias en materia de conservación de la naturaleza del Estado a la Generalitat de Catalunya. A partir de entonces, el gobierno autonómico podía actuar en este ámbito, en base a la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de espacios naturales protegidos, de aplicación en todo el territorio estatal. De acuerdo con este marco jurídico, en marzo de 1982 el Parlament de Catalunya aprobó por unanimidad la Llei 2/1982, de 3 de març, de protecció de la zona volcànica de la Garrotxa (Girona), bajo la figura de Paraje Natural de Interés Nacional (PNIN). Fue el resultado de una campaña de salvaguarda iniciada en 1975 que había luchado contra la intensificación de la explotación del material volcánico de la comarca, que implicaba una clara amenaza para las morfologías volcánicas, en riesgo de desaparecer (Gil-Farrero, 2018). La llevó a cabo “la Comissió Promotora per a la Protecció de la Zona Volcànica, que éramos cuatro personas, solo, con un nombre inacabable”, residentes en la comarca y que contaron con “el apoyo de científicos en la sombra, que no querían dar la cara... [porque] yo creo que cuarenta años de dictadura marcaron mucho; y esa gente la vivieron casi toda su vida, la dictadura, su vida profesional hasta aquel momento” (A3).

Se trataba de la primera disposición legal sobre espacios protegidos aprobada por un parlamento autonómico en España, y fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por la Abogacía del Estado por una cuestión competencial:

Básicamente alegaban que la Generalitat de Catalunya no tenía competencias para proteger la naturaleza. Y la sentencia, que vino pocos meses después, que fue una sentencia genérica, abrió la puerta [a todos los gobiernos autonómicos a legislar en materia de conservación]. Y, hoy en día, más del 90% de los espacios protegidos del Estado español han sido creados por los gobiernos autonómicos. Por lo tanto, este fue realmente un punto de inflexión (E3).

Por otra parte, constituyó un “punto de inflexión” por un segundo motivo, y es que, a partir de la sentencia de 1983, “los movimientos locales tienen un interlocutor, saben que deben pedir al gobierno autonómico que declare o proteja”. Antes “no sabían quién podía hacer alguna cosa (...). El gobierno español era muy difícil que actuara en estos temas locales” (E3).

Al poco de protegerse la zona volcánica de la Garrotxa se fueron declarando otras áreas protegidas, algunas de ellas en respuesta a amenazas que afectaban a esos espacios naturales: el PNIN del Macizo del Pedraforca en mayo de 1982 (Barcelona y Lleida), amenazado por extracciones de lignito a cielo abierto; el Parc Natural del Cadí-Moixeró en julio de 1983 (Barcelona y Lleida), la misma sierra en la que se encuentra el Pedraforca, y el PNIN de una parte del valle del Monasterio de Poblet en noviembre de 1984 (Tarragona).

Mención aparte merecen el Delta de l'Ebre y las marismas del Empordà por sus reivindicaciones, sus distintos agentes y su resonancia. En agosto de 1983 se creó el Parc Natural del Delta de l'Ebre (Tarragona), tras una movilización popular contra unas desecaciones en este humedal y por el interés mostrado por el consistorio municipal de Deltebre en la protección de esa zona. El siguiente informante lo relataba así:

Cuando [la gente del Ayuntamiento de Deltebre] vio que se estaban cargando aquella laguna tan grande, que había sido la fuente de subsistencia de la población de Deltebre durante la posguerra, la gente, aunque aquello era propiedad privada (...) se lanzaron en tromba, de decir "No, no, esto no se puede desecar, esta laguna no se puede desecar". Y manifestaciones, invadieron la finca aquella, pararon las obras. "¿Qué podemos hacer para pararlo?". La Generalitat hacía poco que había salido y dijeron: "Pues vamos a hablar con la Generalitat" (T17).

En la Generalitat, hablaron con un técnico del DPTOP, Xavier Carceller, que estaba trabajando en ese momento en la planificación de áreas protegidas en Cataluña, entre las que estaba la zona del delta del Ebro; "una persona clave, (...) arquitecto de formación, que tenía las cosas muy claras" (T17).

Unos meses más tarde, en octubre de ese mismo año, se declaró el PNIN dels Aiguamolls de l'Empordà (Girona), tras una campaña de salvaguarda iniciada en 1976 que se desarrolló en paralelo y con interesantes puntos en común con la campaña de la Garrotxa (Gil-Farrero, 2018) y que luchaba contra la amenaza de desaparición de los humedales que suponía la aprobación de un proyecto de urbanización de una marina residencial (que era, a su vez, un ejemplo más de la urbanización salvaje del litoral promovida por el desarrollismo franquista²¹). La campaña fue muy mediática y con un componente muy combativo, hasta el punto de que algunos informantes no dudan en calificarla como subversiva: "es un caso casi revolucionario, muy notorio" (A5), a lo cual contribuyó, sin duda, que en un par de ocasiones los activistas se plantaran ante las máquinas para que no se iniciaran las obras, aprovechando las oportunidades que ofrecía el contexto político del momento. En la memoria de este entrevistado se evocan con claridad los momentos vividos:

Comienzan las obras, vienen los camiones. Parados. "No, lo siento, no podéis continuar. Hemos enviado un telegrama al presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, y hasta que no tengamos respuesta, no nos vamos de aquí". Claro, nos aprovechamos de la época de Transición, porque nos habrían echado a palos, pero el Gobernador Civil de Girona pide opinión: "Bueno, ahora tenemos que mirar si a estos los tiene que responder el presidente del Gobierno, y si yo les echo a palos, esto sería un berenjenal", porque teníamos a la prensa, todos allí. Por lo tanto, el Gobernador Civil se inhibe y nos deja allí (A4).

Las propias ocupaciones de los terrenos reflejan también la mezcla de ideologías y objetivos de los grupos que estaban en contra de la urbanización:

Hubo dos ocupaciones. Una, del año 77, que fuimos a ocupar sin que estuvieran las máquinas trabajando. Y aquella sí que fue un pitote que yo no entendía nada. Porque allí sí que vinieron, no ningún partido grande, vinieron todos los grupúsculos pequeños que había, que se mataban entre ellos (...). Hubo un día una asamblea, que allí partimos peras, (...) y uno dijo, textual (...): "Nosotros estamos en contra de que hagan casas en los humedales porque quieren hacer chalés para burgueses, para capitalistas. Pero si en vez de eso se quisieran hacer fábricas de confitura biológica, estaríamos de acuerdo con que se desecaran" (A4).

Para finalizar este apartado, cabe señalar que, tras su creación en 1971, el ICONA fue el responsable de la gestión los parques nacionales, incluido el Parc Nacional d'Aiguestortes i Estany de Sant Maurici. Sin embargo, cuando se hizo el traspaso de competencias en materia de medio ambiente, la Generalitat consideró que la gestión de este parque constituía una competencia exclusiva, mientras el ICONA la seguía reclamando como propia. El resultado fue que ambos organismos nombraron un director, cada uno de los cuales actuaba en una mitad del parque, aunque al parecer ambos lo hacían con los fondos del ICONA, los únicos previstos para ese fin en aquel momento (Gil-Farrero, 2018; Monzón, 2001).

²¹ Otro ejemplo más de la movilización social en temas relacionados con la conservación de la naturaleza, concretamente con la problemática urbanística en el litoral de Girona, fue el llamamiento del semanario gerundense *Presència*, en 1975, a la organización de "una discusión pública y abierta sobre la problemática compleja del litoral" (*Presència*, 1975, p. 3). Se constituyó una comisión ejecutiva encargada de promover el Debat, en la que estaba la Ponència de Turisme del Congrés de Cultura Catalana. El Debat Costa Brava se llevó a cabo entre noviembre y diciembre de 1976; se presentaron más de cincuenta ponencias de temas diversos, y al terminar se consensuó una declaración final, en la que se apuntaban aspectos problemáticos detectados y propuestas alternativas para mejorar o cambiar cada situación (VV. AA., 1978).

4. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CONSERVACIÓN EN CATALUÑA (1985-1988)

La creación de estas primeras áreas protegidas queda, en un primer momento, meramente sobre el papel, puesto que se tarda un tiempo (según los casos) en nombrar a sus primeros directores y contratar al personal técnico más necesario, como recuerdan nuestros informantes: “[se inicia] la gestión del parque (...) tres años después de haber aprobado la ley” (T3) y “ nombra director [la Junta del parque al año siguiente] (...)”, la Generalitat [año y medio después]” (T4). Asimismo, es importante señalar que “la Generalitat era súper reciente. La Administración era... Todo iba un poco a salto de mata. (...). Cuando comenzamos, la Administración era incipiente, se acababa de hacer, era novata total. Todo se estaba construyendo” (T18). El proceso de institucionalización conjunta conllevó, según indican diferentes técnicos, que se empezaran a gestionar las primeras áreas protegidas sin una idea demasiado clara de lo que debía hacerse: “Sí que es verdad que, en aquel momento, éramos muy innovadores y no sabíamos demasiado qué teníamos que hacer. [...] Lo íbamos haciendo con lo que sabíamos, que también todo eso era hacer una prueba y error” (T16). Como reitera este otro informante:

Aprobaron la ley, pero no sabían qué hacer con ella. No tenían ninguna unidad administrativa, pero tampoco tenían ningún modelo de referente (...) Sí, sí, se debe conservar, pero ¿cómo? Nadie lo tenía claro, yo creo, en aquellos momentos (...) No había experiencia, no había modelos... En Cataluña estaba el parque nacional que no funcionaba nada (T3).

El lapso de tiempo entre la declaración de las áreas protegidas y el inicio de su gestión fue aprovechado por los sectores que se oponían a la conservación para hacer campaña en contra en algunos de estos lugares, “para crear una hostilidad (...) basada en calumnias, en inventos: ‘el parque no os dejará cambiar los tejados’, ‘el parque sembrará víboras’” (T3); o “no podréis cazar, no podréis pescar, no podréis tirar herbicida, no podréis hacer esto ni aquello” (T17).

En paralelo al establecimiento de áreas protegidas, en parte como reacción ante demandas sociales, la Generalitat había estado trabajando en la creación de un marco jurídico de protección y de los mecanismos de actuación para el conjunto del territorio. En 1985 se promulgó la Llei 12/1985, de 13 de juny, d’espais naturals, cuyos objetivos eran “proteger, conservar, gestionar y, si se tercia, restaurar y mejorar la diversidad genética, la riqueza y la productividad de los espacios naturales de Cataluña (...) en el marco de la protección del medio y de la ordenación racional y equilibrada del territorio” (artículo 1). Esta ley fijó seis figuras de protección. Cinco de ellas se correspondían con las categorías previstas en la legislación española (Ley de espacios naturales de 1975): parque nacional, paraje natural de interés nacional, reserva natural integral, reserva natural parcial y parque natural²², clasificados por la ley catalana como espacios naturales de protección especial (ENPE). La sexta figura eran los espacios de interés natural (EIN), áreas que cuentan con una protección básica para evitar su degradación, y su conservación se considera de interés general por sus valores científicos, ecológicos, paisajísticos, culturales, sociales, didácticos y recreativos.

Otra novedad de esta ley era el compromiso de elaboración del Pla d’espais d’interès natural (PEIN), con rango de plan territorial sectorial, que formó un sistema de espacios naturales protegidos unitario y coherente. El PEIN pretendía hacer frente a dos objetivos: el primero, la protección de los EIN; el segundo, la compatibilización de dicha protección con el mantenimiento y el desarrollo de las actividades tradicionales y de la población local para evitar el despoblamiento rural. Si bien no se formalizó hasta más de un quinquenio después, en 1992, en su camino hasta la aprobación contó con un largo proceso de participación pública (Mallarach y Comas, 2008). Este fue un instrumento único en el conjunto del Estado español, donde “no hay un equivalente” (E3). Según la Llei d’espais naturals, el PEIN debía ser redactado por el DPTOP y el DARP, aunque en las entrevistas se afirma que fue obra del DPTOP y de su “visión

²² Esta ley cambió las denominaciones de los PNIN de la Zona Volcánica de la Garrotxa y de los Aiguamolls de l’Empordà, que se convirtieron en parques naturales.

de país” y “voluntad planificadora”, mientras que por parte del DARP “todo eran palos en las ruedas” (E3)²³.

Tras la aprobación de la Llei d'espais naturals, la Generalitat declaró más ENPE: el PNIN de l'Albera (1986) (Girona); los PN de la Muntanya de Montserrat (1987), el Montseny (1987) y Sant Llorenç del Munt (1987), y las Reserves Naturals del Delta del Llobregat (1987) (Barcelona). Los distintos ENPE dependían de administraciones diferentes, lo cual implicaba diferencias sustanciales en cuanto a su gestión, tanto a nivel de presupuesto como de interés. Por su parte, la Diputación de Barcelona seguía con su propia política de creación de áreas protegidas: Parc del Garraf (1986), Parc del Castell de Montesquiu (1986), Parc de Collserola (1987) y Parc del Montnegre i el Corredor (1989).

Los PN del Montseny y de Sant Llorenç del Munt siguieron siendo gestionados por la Diputación de Barcelona (el del Montseny, junto a la de Girona). Dentro de la administración autonómica, fueron dos los departamentos que gestionaron ENPE: el DPTOP y el DARP. Sin embargo, parece que no había el mismo interés en ambos departamentos, diferencia que se reflejó en la gestión de las áreas protegidas. El Parc Natural de la Zona Volcànica de la Garrotxa fue asignado al DPTOP, mientras que el resto de ENPE estaba en manos del DARP. Algunos técnicos señalan importantes diferencias. La primera tiene que ver con una cuestión ideológica: “los de Agricultura no se lo creían en absoluto y era casi como una obligación que les había caído de arriba (...); en Agricultura era la improvisación total” (T16). La segunda tiene que ver con el presupuesto. Según explican, algunos ENPE se crearon “con muy poco presupuesto, los *aiguamolls*, en comparación con el [parque] de la Garrotxa, que tenía un presupuesto multiplicado por diez” (T18). La dicotomía rico/pobre sirve para ubicar y explicar el porqué de tanta diferencia: “El rico era, porque solo tenían uno, zona volcánica de la Garrotxa. Pasta, equipo bueno, asesoramiento, trabajo... (...) Los hermanos pobres éramos los de Agricultura” (T16). Esta división se aplica asimismo al conjunto de las instituciones encargadas de la conservación: “Los de la Diputación de Barcelona eran los ricos. Después venía el [parque del DPTOP], que era la zona volcánica, y los miserables éramos los [parques] de Agricultura” (T4).

A colación de esto último, es necesario puntualizar otra de las características de la conservación en Cataluña desde sus inicios (y que se ha mantenido hasta la actualidad): la diversidad de administraciones que han implementado políticas en este ámbito. Como hemos visto, la que comenzó fue la Diputación de Barcelona, en base a las competencias que le otorgaba la Ley del suelo de 1965. Uno de los motivos que explicaría la capacidad operativa de esta diputación sería que era “heredera de toda una tarea de la Mancomunitat en la que se planteaban las cosas de otra manera” (E19). La Mancomunitat de Catalunya (1914-1925) fue una institución que agrupó las cuatro diputaciones catalanas para ir más allá de las cuestiones puramente administrativas, y que cuando se disolvió, “quedó esta estructura y esta dinámica, quedan técnicos y quedan servicios” (E19), de los que se hizo cargo la Diputación de Barcelona. Así pues, comienza a crear una red propia de parques, algunos de los cuales (Montseny y Sant Llorenç del Munt) son más tarde declarados parques naturales por la Generalitat, aunque la gestión sigue en manos de la diputación. Otra diferencia entre ambas administraciones es que, si bien la Diputación de Barcelona empezó a crear parques de acuerdo con la planificación que marcaba el Pla General d'Ordenació de la provincia, la Generalitat empezó a declarar áreas protegidas y más tarde estableció el instrumento de planificación, aunque este no se pondrá en marcha hasta 1992, cuando se apruebe el PEIN.

Para finalizar, cabe destacar la publicación de la segunda edición del *Llibre Blanc* (Folch, 1988)²⁴. En esta ocasión se contó con la colaboración de más de 140 especialistas, casi el doble que en 1976. Si bien algunos de ellos habían participado en la primera edición, muchos otros representaban nuevas incorporaciones como, por ejemplo, directores de las primeras áreas protegidas o personal técnico de la administración conservacionista autonómica como el mencionado Xavier Carceller, “uno de los padres [del PEIN]” (E4). Esta nueva edición, ampliada y puesta al día, reflejaba a lo largo de sus 800 páginas los cambios sucedidos en los doce años transcurridos desde la primera versión de la obra: “[la primera edición]

²³ Aunque excede al análisis de este artículo, es interesante reseñar que en la recta final de la elaboración del PEIN, el DPTOP fue sustituido por el recién creado Departament de Medi Ambient (1991), a quien se le asignaron las competencias “de planificación del entorno natural, de diseñar el sistema, la arquitectura del sistema de espacios protegidos de Cataluña”, mientras que el DARP mantenía las competencias de “gestión del medio natural” (T11).

²⁴ Los 6000 ejemplares de la primera edición (1976) se agotaron en dos años.

era una carta a los reyes. Y esto, la segunda edición, ya era un análisis de lo que ha pasado (...). Entre este y este, ya hay una diferencia considerable” (A19). Si la primera edición, tenía la intencionalidad de ‘vademécum’, esta segunda tenía ahora una voluntad de diagnóstico. Sea lo que fuere, el *Llibre Blanc*, tanto en su primera tirada como en su posterior revisión, ha tenido durante años un peso importante en la gestión de la naturaleza en Cataluña a diversos niveles. Por un lado, buena parte de las personas que colaboraron en su redacción eran académicos, docentes en la universidad, por lo cual las nuevas generaciones de estudiantes adquirieron a la vez conocimientos sobre el funcionamiento de los sistemas naturales y una visión acerca de su gestión. Hubo otros miembros del equipo de redacción que tenían en ese momento u ocuparon después puestos técnicos en distintos niveles de la administración conservacionista (provincial y autonómica). La obra fue muy bien acogida por los técnicos que trabajaban en temas de urbanismo y ordenación territorial. Por último, y no menos importante, tuvo una clara influencia en la concepción y plasmación posterior del PEIN.

En esta etapa siguieron las tirantezas entre el ICONA y los naturalistas. El DARP se nutrió de técnicos provenientes del ICONA, “pasaron todos a Agricultura” (T4). Según lo recogido en las entrevistas, había una evidente percepción de falta de ‘tradición conservacionista y de conocimientos’ sobre cómo gestionar áreas protegidas: “Ah, directrices, eso ya... Si acaso éramos nosotros [los técnicos de un parque natural] que las podíamos dar a Barcelona [al DARP]. La sensación, a nivel técnico, era esa” (T16). Esta visión algo reduccionista de los ingenieros forestales contrasta con una amplia bibliografía donde se valora su labor en la difusión y concienciación conservacionistas en etapas anteriores (Urteaga, 1987; Gómez, 1992; Boada, 1995; Mata, 2000)²⁵, a la vez que señala el enfrentamiento entre biólogos e ingenieros. En este marco, se declara la incompetencia de estos últimos con cierto paternalismo: “el que llevaba el tema parques era (...) un funcionario, que había sido jefe de ICONA (...). Era un entrañable personaje, ingeniero forestal, pero no tenía ni idea de los parques” (T4). No obstante, como recuerdan algunos informantes, en esta etapa se produjo una cierta colaboración interinstitucional, la que se dio entre “el Delegado del ICONA en Girona que después pasó a la Generalitat” (T16) como delegado de Agricultura en esa misma provincia y el primer equipo técnico del Parc Natural dels Aiguamolls de l’Empordà. Este ingeniero de montes “se lo creyó tanto después, que podíamos hacer cosas, que comenzó a ayudar y fue el primer presidente de la Junta [del parque]” (T4), aunque ya había colaborado con los miembros de la campaña de salvaguarda a finales de los setenta: “este señor nos pagaba estudios de migración, nos pagó ir a Extremadura (...) el año 78 (...) para ir a buscar ocho pollitos de cigüeña para traerlos aquí” (A4).

5. CONCLUSIONES

En este artículo hemos revisado el inicio de la institucionalización de la protección de espacios naturales en Cataluña (1970-1988), en la que la conservación se configuró como una herramienta de planificación territorial, a través principalmente del testimonio directo de algunas de las personas que fueron testigos o protagonistas de este proceso. Vemos cómo, aunque es un fenómeno y un proceso pionero a nivel estatal pero que corre paralelo a dinámicas globales, la designación de espacios naturales protegidos en Cataluña responde a una demanda de la sociedad civil, con vocación local y/o supralocal, para la que cada vez son más evidentes los efectos negativos del desarrollismo y que se moviliza para incorporar los conflictos ambientales a la agenda política. Así, la importancia de la implicación de diversos sectores de la población civil en el desarrollo de las políticas de conservación en Cataluña no se puede explicar atendiendo solo al marco institucional y a la normativa legal aprobada sobre este tema, como indicaron de manera repetida los informantes. Más allá de qué ente político tenía las competencias para implementar una política conservacionista, a partir de la década de los setenta aparece y se extiende entre amplios sectores de la población catalana una conciencia creciente en cuestiones ambientales que se plasma en demandas sociales ante conflictos ambientales de diverso tipo.

Este proceso se da en un escenario de múltiples transformaciones, que comienza en los últimos años de la dictadura franquista y transcurre durante la Transición y los primeros años de democracia. El contexto

²⁵ Pese a que la mayoría de los autores reconocen su papel clave en la conservación, no deja de ser problemática su gestión de los montes comunales y su visión productivista de los recursos naturales (Ramos, 2005).

es muy relevante, pues los cambios políticos, sumados al descontento y las reivindicaciones de la población, llevaron a la creación de nuevas instituciones y administraciones que representaban nuevas oportunidades. Desde la distancia y el recuerdo, un informante hacía balance de esos años:

Creo que no éramos conscientes, en aquel momento, de que muchas de las cosas que se hicieron, en gran medida se hicieron porque el momento político que se vivía, que era el tardofranquismo más absoluto y la Transición, creaban una situación límbica: estaba todo más o menos en el limbo, y podían pasar una serie de cosas, en los años 70, que ahora serían imposibles (E19).

Por lo tanto, solamente la voluntad de estos colectivos activistas y movimientos sociales no explica el auge y expansión de las políticas de conservación en Cataluña; tenemos que añadir ese contexto histórico único como variable que hace políticamente posible su constitución.

Uno de los rasgos más significativos, y esenciales, en el engranaje de la conservación en Cataluña a lo largo de las décadas de los setenta y ochenta fue la sinergia resultante de la interacción entre la administración, los movimientos sociales y la academia. Se dio la circunstancia, por ejemplo, de personas que compatibilizaron la docencia universitaria con el trabajo técnico para la Diputación de Barcelona. De igual forma se produjeron movilizaciones sociales en las que, además del sector más activista, participaron académicos y miembros del cuerpo técnico. Tal y como reconstruye un técnico, “era, simultáneamente, el jefe del servicio, por lo tanto, tenía una tarea como funcionario público, pero a la vez tenía una tarea como agitador (...) Sí, todo era la misma época” (T19). Y a la inversa, una parte importante de las personas que entraron en la administración conservacionista, sobre todo las que llegaron a las nuevas áreas protegidas (ya en los ochenta), provenían de los movimientos sociales, de campañas de defensa durante las cuales habían ganado conocimiento, experiencia e incluso legitimación como expertas (Gil-Farrero, 2018). Y lo hicieron por convicción, porque creían en la importancia de esa labor. Todos han coincidido en manifestar esa labor entusiasta (‘vocación’, ‘ganas’, ‘compromiso’ o ‘tiempo’) en un momento de grandes transformaciones y oportunidades sociopolíticas: “Era otro estilo de hacer, todo el mundo hacía muchas horas.... No mirabas horario... Era muy vocacional y activista...” (T18) y “todo lo hacíamos nosotros (...) teníamos tantas ganas...” (T16).

Las instituciones que han llevado a cabo políticas de creación de áreas protegidas han seguido vías propias. La Diputación de Barcelona comenzó a crear parques de acuerdo con la planificación que marcaba el Pla General d’Ordenació de la provincia, en base a la normativa urbanística. A nivel autonómico, cuando se restablece la Generalitat, quien empieza a tirar del carro de la planificación es el DPTOP, que también asume la gestión de alguna área protegida, mientras que el resto pasa a manos del DARP. Más allá del periodo estudiado, en 1991, se crea el Departament de Medi Ambient, que asume las competencias del DPTOP en lo relativo a la conservación. La Generalitat basó su política conservacionista en la legislación relativa a espacios naturales, primero la estatal y, tras la aprobación de la Llei d’espais naturals, la catalana; empezó declarando áreas protegidas de manera individual y posteriormente estableció el instrumento de planificación, que se pone en marcha en 1992, cuando se aprueba el PEIN.

Inicialmente, el PEIN designaba 144 áreas protegidas, incluidas las ya declaradas en aquel momento. Así, el 20% del territorio catalán quedó sujeto a una normativa de protección básica, lo cual implicó que la superficie protegida de la región se había multiplicado por cinco, si bien hay que decir que el nivel de protección que ofrecen los EIN es en general bastante bajo (Mallarach y Comas, 2008). La protección común a todos los espacios del PEIN contempla la condición jurídica de suelos no urbanizables, la prohibición de la circulación motorizada fuera de las vías habilitadas para ello, la regulación de las actividades extractivas y la obligación de someter a evaluación de impacto ambiental todos los proyectos de obras e instalaciones que puedan perjudicar los valores de cualquier espacio considerado como de interés natural por el mismo plan.

A pesar de ser un plan territorial y de que pretenda intervenir en los sistemas menos afectados por la actividad humana, no está orientado en la práctica a proteger el conjunto de los sistemas naturales de Cataluña, sino que se centra en realidad en algunas de las muestras más diversas, representativas, singulares y vulnerables de sus espacios, lo cual ha generado críticas desde su aprobación: “Donde vivimos todos es

en el 79% que no está protegido. Los parques no pueden ser manchas de limpio (...). Yo era crítico con la Generalitat porque era una política basada en las manchas de limpio [en un territorio sucio]” (E19).

Más allá de las debilidades y/o contradicciones del sistema de áreas protegidas catalán, que no son objeto de análisis en este artículo, lo que queda patente es el complejo camino andado hasta su designación, las tensiones internas que se vivieron entre movimientos sociales, entre estos y las distintas administraciones públicas a las que apelaban en sus reivindicaciones y entre distintos sectores dentro de la administración. Asumido ya que la conservación, aunque fenómeno global, mantiene un carácter idiosincrático en cada territorio –que dificulta en muchas ocasiones los esfuerzos por homogeneizar conceptos y planteamientos–, lo que se plasma con este análisis son los motivos de tal carácter, los actores y agentes que le dieron forma y las limitaciones a pesar de las cuales se hizo posible el desarrollo de la conservación en espacios protegidos en Cataluña.

FINANCIACIÓN

Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto “Antropología de la Conservación. Una aproximación comparativa a las genealogías y el desarrollo de los Parques Naturales en España” (PID2019-106291RB-I00/AEI10.13039/501100011033), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y el Programa FEDER.

REFERENCIAS

- Adams, W. M. y Hutton, J. (2007). People, parks and poverty: Political ecology and biodiversity conservation. *Conservation and Society*, 5(2), 147-183.
- Beltran, O., Pascual, J. J. y Vaccaro, I. (coords.) (2008). *Patrimonialización de la naturaleza. El marco social de las políticas ambientales*. Ankulegi.
- Beltran, O. y Santamarina, B. (2016). Antropología de la conservación en España. Balance y perspectivas. *Revista de Antropología social* 25(1), 85-109.
- Beltran, O. y Vaccaro, I. (2007). El paisaje del Pallars Sobirà: pastores, centrales eléctricas y estaciones de esquí. En Vaccaro, I. y Beltran, O. (Eds.), *Ecología política de los Pirineos. Estado, historia y paisaje* (pp. 139-156). Garsineu.
- Beltran, O. y Vaccaro, I. (2011). Especies invasoras vs. protegidas: Políticas de fauna en los Pirineos. *Avá*, (19), 00. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16942011000200002&lng=es&nrm=iso
- Beltran, O. y Vaccaro, I. (2014). *Parcs als comunals. La patrimonialització de la muntanya al Pallars Sobirà*. Generalitat de Catalunya. Departament de Cultura.
- Beltran, O. y Vaccaro, I. (2017). Los comunales en el Pirineo Central. Idealizando el pasado y reelaborando el presente. *Revista de Antropología Social*, 26(2), 235-257.
- Beltran, O. y Vaccaro, I. (2019). La conservación de la naturaleza como diseño del paisaje. El proceso de renaturalización de la montaña en el Pirineo Central. En Ferrero, B. G. (Comp.), *Islas de naturaleza. Perspectivas antropológicas sobre las políticas de conservación* (pp. 53-107). Universidad Nacional de Rafaela.
- Boada, M. (2007). *Rafael Puig i Valls (1845-1920). Precursor de l'educació ambiental i dels espais naturals protegits*. Generalitat de Catalunya. Departament de Medi Ambient.
- Boada, M. y Rivera, M. (2000). L'origen dels espais naturals protegits. *Medi Ambient, Tecnologia i Cultura*, (27), 5-13.
- Brockington, D. (2002). *Fortress conservation: The preservation of the Mkomazi Game Reserve, Tanzania*. Indiana University Press.

- Camarasa, J. M. y Senent-Josa, J. (1977). *Salvem Catalunya. El clam popular i la lluita contra la destrucció del patrimoni natural i la contaminació del medi ambient a Catalunya*. Avance.
- Camprubí, L. (2016). La naturaleza no existe: conservacionismos y relaciones internacionales en Doñana. *Arbor*, 192(781), a344.
- Camprubí, L. (2017). *Los ingenieros de Franco*. Crítica.
- Casado, S. (2010). *Naturaleza patria. Ciencia y sentimiento de la naturaleza en la España del regeneracionismo*. Marcial Pons.
- Casado, S. (2016). Patrias primitivas. Discursos e imágenes de la naturaleza en el primer conservacionismo español. *Arbor*, 192(781), a343.
- Cortés-Vázquez, J. A. y Beltran, O. (Coords.) (2018). *Repensar la conservación. Naturaleza, mercado y sociedad civil*. Edicions de la Universitat de Barcelona.
- Estrada Bonell, F. y Vaccaro, I. (2022). Techno-herds and cyborg-shepherds in the age of spectacularized bucolism: What lies behind the postcard. *Journal of rural studies*, 95, 40-49.
- Ferrer, L. y Pons-Raga, F. (2022). Reintroducing Bears and Restoring Shepherding Practices. The Production of a Wild Heritage Landscape in the Central Pyrenees. En Bindi, L. (Ed.), *Grazing Communities: Pastoralism on the Move and Biocultural Heritage Frictions* (pp. 81-101). Berghahn Books.
- Folch, R. (Ed.) (1976). *Natura, ús o abús? Llibre Blanc de la Gestió de la Natura als Països Catalans* (1ª ed.). Barcino.
- Folch, R. (Ed.) (1988). *Natura, ús o abús? Llibre Blanc de la Gestió de la Natura als Països Catalans* (2ª ed.). Barcino.
- Fundació Congrés de Cultura Catalana. (2017). *Congrés de Cultura Catalana*. <https://web.archive.org/web/20170216053033/>
- Gil-Farrero, J. (2018). *Natura en conflicte. La construcció del patrimoni natural a Catalunya, del franquisme a la democràcia (1955-1992)* [Tesis de doctorado no publicada]. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Gil-Farrero, J. (2020). La protección de la naturaleza: problemáticas, métodos e historiografía. *Rubrica Contemporanea*, IX(18), 141-159.
- Gil-Farrero, J. (2022a). Conservación, divulgación e imagen pública de la naturaleza durante el franquismo: el caso del Parque Nacional de Aigüestortes y Estany de Sant Maurici. *Rubrica Contemporanea*, XI(21), 27-46.
- Gil-Farrero, J. (2022b). Los conflictos en las áreas protegidas: pasado, presente y futuro. En Vicente, T., Sierra, S., Calero, Á. y Santamarina, B. (Coords.), *Antropología pública de la conservación. Gestión y gobernanza en áreas protegidas* (pp. 211-226). Universitat de València.
- Gómez, J. (1992). *Ciencia y política de los montes españoles (1848-1936)*. ICONA.
- Hamilton, S. R. (2016). Activismo medioambiental en la época tardofranquista. El caso de El Saler. *Arbor*, 192(781), a346.
- Hamilton, S. R. (2017). Environmental Change and Protest in Franco's Spain, 1939-1975. *Environmental History*, 22, 257-281.
- Hamilton, S. R. (2018). *Cultivating Nature: The Conservation of a Valencian Working Landscape*. University of Washington Press.
- Holmes, G. y Cavanagh, C. (2016). A review of the social impacts of neoliberal conservation: formations, inequalities, contestations. *Geoforum*, 75, 199-209.

- Lladonosa, M. (2018). *Nosaltres, els catalans. La construcció simbòlica de la catalanitat en el pensament intel·lectual del catalanisme catòlic del compromís (1954-1975)* [Tesis de doctorado no publicada]. Universitat de Lleida.
- Mallarach, J. M. (2019). Els espais naturals protegits de Catalunya: evolució durant els darrers quaranta anys, estat actual, diagnòsi i propostes a mitjà termini. En Folch, R., Peñuelas, J. y Serrat, D. (Coords.), *Natura, ús o abús? (2018-2019)* (5b). <https://doi.org/10.2436/15.0110.22.21>
- Mallarach, J. M. (Coord.), y Comas, E. (Ed.) (2008). *Protegits, de fet o de dret? Primera avaluació del sistema d'espais naturals protegits a Catalunya*. Institució Catalana d'Història Natural.
- Mata, R. (2000). Los orígenes de la conservación de la naturaleza en España. En Martínez de Pisón, E. y Sanz Herráiz, C., *Estudios sobre el paisaje*. Fundación Duques de Soria, Universidad Autónoma de Madrid.
- Monzón, A. (2001). Recuerdos de Aiguestortes. En *La investigació al Parc Nacional d'Aiguestortes i Estany de Sant Maurici. Cinquenes Jornades d'Investigació al Parc Nacional d'Aiguestortes i Estany de Sant Maurici. Ajuntament de la Vall de Boí, Barruera. 18, 19 i 20 d'octubre de 2000* (pp. 441-448). Generalitat de Catalunya.
- Mulero, A. (2002). *La protección de espacios naturales en España: antecedentes, contrastes territoriales, conflictos y perspectivas*. Mundi-Prensa.
- Muñoz, G. (2001). *Los Parques Nacionales*. Organismo Autónomo Parques Nacionales.
- Paluzie, L. (2001). La protecció, des d'una perspectiva històrica. *Revista de Girona*, (206), 83-87.
- Pascual, J. J. y Escalera, J. (Coords.) (2011). *Re-construyendo el territorio: de las formas de apropiación local a la participación en las nuevas políticas públicas*. FAAEE.
- Pascual, J. J. y Florido, D. (Eds.) (2005). *¿Protegiendo los recursos? Áreas protegidas, poblaciones locales y sostenibilidad*. Fundación el Monte.
- Pons Raga, F. (2019). As it was, as it is. Tourism heritage strategies in the abandoned village of Peguera (Catalan Pyrenees). *Catalonian Journal of Ethnology* (44), 16-31.
- Pons-Raga, F., Ferrer, L., Beltran, O. y Vaccaro, I. (2021). When the State Imposes the “Commons”: Pastoralism After the Reintroduction of the Brown Bear in the Pyrenees. *Conservation & Society*, 19(2), 101-110.
- Presència. (20 de septiembre de 1975). Costa Brava - Debat. *Presència*.
- Ramos, J. L. (2005). Concepciones económicas en los inicios de la conservación de la naturaleza en España: nexos y contrastes con el caso estadounidense. *Revista de Historia Industrial*, (28), 11-44.
- Ramos, J. L. (2006). Gestión ambiental y política de conservación de la naturaleza en la España de Franco. *Revista de Historia Industrial*, (32), 99-140.
- Santamarina, B., De la Cruz, R. y Coca, A. (Eds.) (2014). *Antropología ambiental. Estado de la cuestión y retos futuros*. Universitat Rovira i Virgili.
- Soler, J. (2010). *La política de protecció d'espais naturals de la Diputació de Barcelona*. Diputació de Barcelona.
- Urteaga, L. (1987). *La tierra esquilada: las ideas sobre la conservación de la naturaleza en la cultura española del siglo XVIII*. Serbal y CSIC.
- Vaccaro, I. y Beltran, O. (eds) (2010). *Social and Ecological History of the Pyrenees: State, market, and landscape* (Vol. 1). Left Coast Press.
- Vaccaro, I. y Beltran, O. (2019). What do we mean by “the commons?” An examination of conceptual blurring over time. *Human Ecology*, 47(3), 331-340.
- VV. AA. (1978). *Debat Costa Brava*. Cambra Oficial de Comerç i Indústria de Girona.

West, P., Igoe, J. y Brockington, D. (2006). Parks and peoples: The social impact of protected areas. *Annual Review of Anthropology*, 35(1), 251-277.

ORCID

Judit Gil-Farrero

<http://www.orcid.org/0000-0001-5642-3713>



Lo natural es político. Las áreas protegidas y la construcción del medio ambiente como objeto de gobierno en Andalucía (1978-1989)

*Ernesto Martínez-Fernández**, *Agustín Coca-Pérez***, *Francisco Javier Escalera-Reyes ****, *David Florido-del-Corral *****, *Santiago M. Cruzada******, *Felipe Campos-Mardones ******, *José A. Cortés-Vázquez ******

Recibido: 31 de mayo de 2022

Aceptado: 21 de noviembre de 2022

RESUMEN:

Entre 1978 y 1989 se crea en Andalucía un modelo de conservación ambiental que se convertirá en referente a nivel estatal e internacional. Será el resultado de un complejo proceso político marcado por tendencias contradictorias (tránsito del franquismo al parlamentarismo, del centralismo al autonomismo), activismo social-ambientalista y pugnas entre corporativismos disciplinarios (biología, ingeniería, geografía). A partir de entrevistas cualitativas, fuentes hemerográficas y documentales, explicamos este modelo, su visión y dispositivos como un marco político-administrativo que surge de relaciones personales y de la confrontación entre corrientes dentro del partido de gobierno en Andalucía (PSOE) en el contexto de un ascenso de las demandas y el movimiento ecologistas.

PALABRAS CLAVE: Política ambiental; conservacionismo; Andalucía; áreas protegidas.

CLASIFICACIÓN JEL: O18; Q38; Q57.

The natural is political. The construction of the environment as an object of government in the Andalusian context (1978-1989)

ABSTRACT:

Between 1978 and 1989, a nationally and internationally acclaimed nature conservation model was created in Andalusia. It would be the result of a complex political process, marked by contradictory tendencies (the transition from Francoism to parliamentarism, from centralism to autonomy), social-environmental activism, and disputes among professional disciplines (biology, engineering, geography, among others). Using qualitative interviews, hemerographic and documentary sources, we explain this model, its vision and instruments, as a political-administrative apparatus that result from personal relationships and the confrontation between political currents within the ruling party in Andalusia (PSOE) in the context of rising environmentalist demands and movement.

* Investigador postdoctoral. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla. España. Centro em Rede de Investigação em Antropologia. Portugal. emarfer2@upo.es

** Universidad Pablo de Olavide. Sevilla. España. acocper@upo.es

*** Universidad Pablo de Olavide. Sevilla, España. fjescrey@upo.es

**** Universidad de Sevilla. España. dflorido@us.es

***** Universidad de Sevilla. España. smcruzada@us.es

***** Universidad Pablo de Olavide. Sevilla. España. campomar.felipe@gmail.com

***** Universidade da Coruña. España. j.a.cortes@udc.es

Autor para correspondencia: emarfer2@upo.es

KEYWORDS: Environmental policy; conservationism; Andalusia; protected areas.

JEL CLASSIFICATION: O18; Q38; Q57.

1. INTRODUCCIÓN

La antropología sociocultural lleva décadas interesada en el desarrollo e implicaciones de las políticas de conservación ambiental en Andalucía. Desde distintas ópticas y abordando casos de estudio muy diversos, ha bebido de análisis planteados en otros territorios y países, aplicándolos, adaptándolos o cuestionándolos en función de la realidad social, territorial y política andaluza. Podría decirse que dos son los gérmenes que dieron pie al desarrollo de este campo de investigación en el contexto andaluz. Por un lado, el del trabajo fundacional organizado por González (1993), donde se aborda por primera vez desde la antropología un análisis del nuevo modelo de parques naturales que se impulsa a partir de la Ley 2/1989, que aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía¹. Dicho trabajo va a sentar las bases sobre las cuales girarán numerosas investigaciones posteriores, prestando atención a la intersección entre las políticas y discursos de la conservación, así como a las realidades sociales diversas de aquellos territorios ahora protegidos por sus condiciones ambientales y paisajísticas. Un segundo germen lo encontramos en los trabajos de investigación etnográfica que ya estaban en marcha en el momento de la llegada de las políticas de conservación ambiental y que son testigo de cómo se transforman estos contextos a raíz de su declaración como espacio protegido (ver Provansal, 1993).

La convergencia de ambas vías de investigación ha hecho que los trabajos nacidos bajo su paraguas centren sus esfuerzos en el estudio de las comunidades y colectivos sujetos al fenómeno de la conservación. Podríamos decir que son etnografías de aquellas poblaciones sobre las que se impone la política de conservación autonómica en sus relaciones -sobre todo, conflictivas- con las áreas protegidas. Se trata de una forma de aproximación compartida en líneas generales con la antropología de la conservación realizada en otros territorios de la geografía española (ver Beltran, Pascual y Vaccaro, 2008; Cortés-Vázquez y Beltran, 2019; Pascual y Escalera, 2011; Pascual y Florido, 2005; Santamarina, De la Cruz y Coca, 2018).

La atención prestada por esta antropología a las poblaciones afectadas y los efectos locales de las áreas protegidas (cambios en los modos de vida; discursos y percepciones del medio; conflictos materiales y simbólicos por el uso de la tierra, las marismas, los ríos y el mar; nuevas actividades económicas, especialmente las vinculadas al turismo; etc.) también está en sintonía con las tendencias en la literatura antropológica internacional (ver Adams y Hutton, 2007; Holmes y Cavanagh, 2016; West, Igoe y Brockington, 2006). Ahora bien, en esta producción bibliográfica se han desatendido temas y problemáticas de interés potencial para este campo de estudio. De tal modo que son pocas por ahora las aproximaciones desde la antropología de la conservación a iniciativas como la custodia ambiental, la introducción de especies o los programas de renaturalización, en comparación con una atención prioritaria a las áreas protegidas (Beltran y Santamarina, 2016; Kiik, 2018b). Además, llama la atención la escasez de trabajos centrados en las figuras de protección en sí mismas. Como señalan Kiik (2018a) o Martínez-Fernández, Calero-Valverde, Cruzada y Beltran (2022), las dinámicas organizacionales internas y las prácticas cotidianas de gestión de los organismos encargados de la intervención conservacionista conforman un ámbito prácticamente inédito en el campo del interés antropológico por la conservación ambiental.

En parte relacionado con esto, hay que señalar otra importante omisión analítica: la relativa a los procesos de creación de la propia administración ambiental. La sensación generalizada a partir de la lectura de la literatura antropológica sobre conservación es que dicha administración se dibuja como un ente que siempre estuvo allí, ahistórico, cuya acción es monolítica y en concordancia plena con el resto de instancias estatales². Esa “idea del Estado” (Gupta, 1995) no atiende a la complejidad interna de la miríada más o menos conexas, más o menos vertical y superpuesta, de administraciones a la que denominamos Estado

¹ 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 conservación.

² Una cierta excepción es el artículo de Pinto y Partidário (2011) para el caso portugués. Si bien no se atiende de manera específica al proceso de construcción de la administración conservacionista, sí se hace alusión a los diferentes grupos corporativos que sucesivamente la hegemonizan (ingenieros/as de montes, paisajistas, biólogos/as), así como a las perspectivas (“filosofías”) desde las que implementan sus propios modelos de protección ambiental.

(Abrams, 1988). Y ello a pesar de que la perspectiva microsocial de la antropología sitúa a la disciplina en una posición privilegiada para la indagación en las dinámicas organizacionales de estas entidades y de las relaciones entre los equipos y ensamblajes humanos a que suelen dar lugar (Wright y Shore, 2011).

Este artículo pretende explorar esa potencialidad para ofrecer una aportación al estudio de los procesos de construcción de la administración ambiental a través del análisis del caso de Andalucía. De lo que se trata es de trazar una intrahistoria del periodo formativo de la política conservacionista andaluza (1978-1989): sus antecedentes; su encaje en un momento político convulso y cambiante de transferencia de competencias del Estado a las autonomías; la vinculación entre política y movimientos sociales; la configuración, diseño y estructura de los modelos de gobierno que se plantean; y sus protagonistas, con sus intereses, conflictos, visiones, discursos y prácticas. En resumen, buscamos plasmar una descripción detallada y desde dentro de cómo se configura el medio ambiente como un objeto de gobierno, entendido en sentido foucaultiano: un dominio, un ámbito, donde se ejerce el poder a través de distintas y combinadas estrategias de gubernamentalidad (Foucault, 2009).

La principal base empírica de este ejercicio la conforman 16 entrevistas en profundidad. Para la selección de informantes se realizó un muestreo a priori que tuvo en cuenta las siguientes variables: presencia activa en el proceso de gestación tanto de la política conservacionista como de las áreas protegidas que se van constituyendo en el período objeto de estudio; y posición política relativa al mismo, sea en distintos organismos gubernamentales, sea en los movimientos sociales más relacionados con lo ambiental y el medio rural. Como resultado del cruce de estas variables se establecieron cuatro grupos de personas a entrevistar: 1) altos cargos políticos de la Junta de Andalucía; 2) cargos directivos de la administración ambiental andaluza; 3) personal técnico, particularmente, de ese área ambiental, pero también de Política Territorial y del Instituto de Conservación de la Naturaleza; y 4) personas vinculadas a los movimientos ecologista y jornalero³.

El acceso a las personas a entrevistar partió de una selección en función del conocimiento previo de algunas de ellas por parte de los autores de este trabajo. Así, las primeras entrevistas no solamente sirvieron para producir información, sino también para poner las bases de una segunda fase de selección de informantes por bola de nieve. Por lo que respecta a los testimonios recogidos, no se dieron contradicciones de relevancia entre los mismos; ni siquiera entre los de personas vinculadas a grupos corporativos y/o administraciones diferentes. Esto implicó un proceso de categorización y análisis poco problemático y guiado por unos ejes cronológicos y temáticos que se beneficiaron de la realización paralelamente a las entrevistas de una cronología con los hechos y procesos de interés.

La base de esta cronología fue material periodístico consultado en las hemerotecas digitales de *El País* y *ABC*. Dado que reconstruimos un proceso de construcción gubernamental, en el que se constata la existencia de tensiones entre ámbitos competenciales, corrientes de opinión en el seno del partido gobernante en la época, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), y choques entre grupos corporativos, una parte del mismo tuvo su reflejo en las ediciones regionales de prensa generalista. Junto a este material hemerográfico, fueron consultadas diversas fuentes documentales, en su mayoría redactadas por personas vinculadas directamente con la administración ambiental (tanto contenidas en la revista de la Agencia de Medio Ambiente andaluza, *Medio Ambiente*, como las siguientes publicaciones: Azcárate, 1981, 2004, 2019; Castro, 2012, 2019; Colón y Díaz, 1989). La cronología así desarrollada permitió contextualizar mejor los discursos emitidos por las personas entrevistadas, así como identificar personajes clave, debates, objetivos y puntos de fricción del proceso normativo, institucional y socio-político que elucidamos en este trabajo. La triangulación de estas fuentes con los testimonios arrojados por las entrevistas ha sido fundamental para el control cruzado y la consistencia de los resultados que aquí se presentan.

³ En todos los verbatims incluidos en este artículo aparecerá una abreviatura seguida de número para referirse a la persona entrevistada. Las abreviaturas son las siguientes: P, cargos políticos; DA, cargos directivos de la administración ambiental; T, personal técnico; MS, activistas de los movimientos sociales. Para garantizar el anonimato, no se ofrece información sobre la edad —aunque la mayoría de las personas entrevistadas tienen entre 60 y 80 años— ni sobre el género.

2. LA CUESTIÓN AMBIENTAL EN LA PREAUTONOMÍA ANDALUZA (1978-1982)

La aprobación de la ya mencionada Ley 2/1989 —también llamada Ley del Inventario— significó un hito en el contexto español y europeo al proceder a la declaración como superficie protegida de más de un millón de hectáreas (el 17% del territorio andaluz) de una tacada (Mulero, 2001a). La ley supuso el establecimiento del marco general que hasta el día de hoy sustenta la política de conservación en Andalucía y permitió a la administración autonómica ser la precursora en materias como la estructuración de una diversa y tupida red de áreas protegidas (la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, RENPA), la declaración de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales o la redacción de Planes de Desarrollo Sostenible para cada uno de sus parques naturales (Morillo y Gómez-Campo, 2000; Mulero y Garzón, 2005).

Pero el hito que significó la Ley del Inventario a finales de los años 80 era el fruto de otro proceso pionero y que es el objeto de este artículo: la cristalización a lo largo de esa década de un organismo, la Agencia de Medio Ambiente, que fue capaz de aglutinar transversalmente las competencias con respecto a gestión de residuos, vertidos, emisiones, impacto ambiental y áreas protegidas (Azcarate, 2019). Indicios de su carácter precursor, que veremos con detalle más adelante, son el desarrollo de un sistema de información único en España por aquellos momentos, el SINAMBA (Moreira, 1992), o la cascada de declaraciones de parques y reservas entre los años 1984 y 1989, a la que sólo puede equipararse, quizás, la experiencia catalana (Colón y Díaz, 1989; Mulero, 2002).

Hay que señalar que los primeros pasos de esta administración ambiental son anteriores incluso a la institucionalización de la comunidad autónoma. De este modo, ya en el primer gobierno preautonómico, presidido por Plácido Fernández Viagas (PSOE) y que inicia su ejercicio en junio de 1978, se incluye una Consejería de Medio Ambiente. Su responsable es inicialmente Juan José López Martos, parlamentario independiente posteriormente integrado en el PSOE. En un segundo gobierno preautonómico, formado en junio de 1979 y presidido por Rafael Escuredo, los titulares son Miguel Ángel Arredonda (1979-1980) y Salvador Pérez Bueno (1980-1981), ambos parlamentarios del Partido Socialista Andaluz (PSA)⁴.

Esta Consejería de Medio Ambiente en ciernes tiene un escaso margen de maniobra en términos de gestión. La falta de presupuesto y personal lastran su capacidad para poner en pie un área prácticamente inédita en el resto de administraciones. Su actividad se concentró en un primer momento en la redacción de alegaciones y la organización de algunas jornadas técnicas⁵; pero, sobre todo, en la elaboración del Catálogo de Espacios Naturales Protegibles. Aunque el Instituto de Conservación de la Naturaleza (ICONA) había confeccionado previamente un Inventario Abierto de Espacios Naturales de Protección Especial, conocido como el “Libro Rojo”, la Comisión Interministerial de Medio Ambiente había decidido en 1977 la elaboración del mencionado Catálogo. Tras un acuerdo entre la Consejería de Medio Ambiente y el Ministerio de Obras Públicas en 1980, Almería será la primera provincia del Estado en que se realice, siendo el biólogo Hermelindo Castro el coordinador del trabajo (Castro, 2012).

Entre octubre y diciembre de 1981 se producirá la renuncia de todos los cargos de la Consejería de Medio Ambiente y de Pérez Bueno como consejero en respuesta a la amenaza de recortes de su personal —ya de por sí exiguo— por parte del Consejo Permanente de la Junta⁶. Esta situación es aprovechada para eliminar la Consejería del organigrama del gobierno preautonómico y convertirla en Dirección General de Medio Ambiente (DGMA), la cual se inserta dentro del organigrama de la Consejería de Política Territorial, cartera adscrita al PSOE y encabezada por el arquitecto Jaime Montaner.

⁴ La sustitución de Arredonda por Pérez se produjo tras la crisis interna en la Consejería que supuso el cese del viceconsejero, Ladislao Lara, a finales de 1980. Lara, líder del sector crítico del partido, se había enfrentado en el III Congreso del PSA al sector oficialista, al que pertenecían Arredonda y Pérez. Tras su cese, se producen las dimisiones en solidaridad del resto de cargos de la Consejería, también vinculados al sector crítico (“El nuevo consejero de Medio Ambiente pide medidas contra los críticos”, *El País*, 25/12/1980).

⁵ “La Junta de Andalucía, contra la explotación minera de Mazadón” (*El País*, 25/04/1979). “La Junta se opone a un gran proyecto urbanístico en Huelva” (*El País*, 16/08/1979). “Comenzaron las jornadas sobre las marismas de Huelva” (*El País*, 15/05/1980).

⁶ “Polémica en la Junta por la supresión de cargos” (*El País*, 30/09/1981). “El PSA deja la Consejería de Medio Ambiente” (*El País*, 03/11/1981).

Sea como fuere, la inclusión del medio ambiente en la estructura de este embrión de la administración autonómica es una expresión de la presión social ejercida para que los poderes públicos interviniesen en respuesta a la pérdida de ecosistemas y en favor de la preservación de especies en rápido proceso de desaparición y la eliminación de algunos de los impactos ambientales que las políticas desarrollistas habían provocado en diferentes zonas de Andalucía. En un contexto de efervescencia de los diferentes movimientos sociopolíticos protagonistas de las luchas contra la dictadura y de la configuración del nuevo régimen democrático, habían surgido distintos grupos ecologistas minoritarios. La que podemos considerar primera organización conservacionista es la Asociación de Naturalistas de Andalucía Oriental (ANAO) de Granada, fundada en 1975, casi a la par que el Grupo Ecologista Mediterráneo (GEM), creado en Almería.

De cualquier forma, de vital importancia para entender el ascenso del movimiento social conservacionista/ambientalista en Andalucía fueron dos luchas: aquella dirigida a la preservación de un espacio ya emblemático como Doñana, declarado parque nacional en 1969, pero sometido a una creciente presión como consecuencia de los proyectos de colonización agraria y expansión urbanística; y la que tenía que ver con la denuncia y exigencia de eliminación de los importantes puntos negros provocados por la actividad de industrias altamente contaminantes, como las instaladas en los Polos Industriales de Huelva y la Bahía de Algeciras. En ambas movilizaciones tuvieron especial protagonismo la Asociación para la Defensa de la Naturaleza en Andalucía (ANDALUS), fundada en Sevilla en 1976, y la Asociación Gaditana de Defensa de la Naturaleza (AGADEN), fundada en Cádiz ese mismo año y de corte conservacionista. Otras organizaciones, de orientación más ecologista, seguirían su estela, como el Grupo Ecologista Autónomo Sevillano (GEAS), que actuó entre 1977 y 1979; la Asociación SILVEMA de la Serranía de Ronda de Málaga, fundada en 1980; y Ecologistas del Valle en Sevilla, colectivo heredero del GEAS y creado en 1980 (Coca, Talego y Del Río, 2020; Fernández, 2005).

El movimiento ecologista/conservacionista en España, compuesto por este tipo de grupos más o menos minoritarios pero de intensa actividad, suponía un altavoz para las preocupaciones ambientales y un vehículo de concienciación que se retroalimentaba con ciertos sectores de la academia (nucleados, por lo general, en torno de las áreas de biología y geografía), de los cuales se nutría tanto de estudios como de militantes. Tanto el activismo como esta penetración académica implicaban una posición más o menos privilegiada para la presión sobre empresas y poderes públicos, que se ven en muchos momentos obligadas a retirar proyectos entendidos desde el ecologismo organizado como destructores del medio ambiente. También, para la presión sobre los partidos políticos (Costa, 2008). Entre estos, quizás sea el PSOE el que muestra mayor receptividad y olfato a las demandas del movimiento. La principal referencia interna es Alfonso Guerra, organizador ya en 1980 de las primeras jornadas internas sobre Ecología y Medio Ambiente⁷. Poco antes, el socialista Artemio Precioso había creado junto a varios ecologistas el Centro de Estudios Socio-Ecológicos (CESE), teniendo entre sus objetivos precisamente el de presionar al PSOE para una mayor implicación en la cuestión ambiental (Varillas, 2018). Este progresivo acercamiento parece que dio lugar a finales de 1981 a la integración de una serie de ecologistas en el partido⁸.

Es en este contexto en el que, por ejemplo, se nombra en la comunidad de Castilla-La Mancha al activista antinuclear -y miembro del CESE- Pedro Costa Morata como director general de Medio Ambiente⁹. Y también el contexto en el que, en la comunidad objeto de nuestro interés, Andalucía, el secretario general del PSOE regional, José Rodríguez de la Borbolla, mantiene conversaciones con Tomás Azcárate, biólogo asociado a Doñana y funcionario de ICONA, para que se haga cargo de la recién creada DGMA andaluza. El contacto entre ambos se realiza a través de Antonio Camoyán, fotógrafo de naturaleza estrechamente vinculado a dicho parque nacional, miembro de ANDALUS y, algo no anecdótico, primo de Rodríguez de la Borbolla¹⁰.

La actividad entre 1978 y 1982 como biólogo del ICONA había permitido a Azcárate adquirir un conocimiento de primera mano de los servicios conservacionistas existentes en sitios tan emblemáticos para este campo como EEUU. Junto al también biólogo de ICONA Fernando Molina, viaja a Alemania y

⁷ "Alfonso Guerra, opuesto al ingreso del PSOE en el Consejo de Seguridad Nuclear" (*El País*, 21/09/1980).

⁸ "El ecologismo, principal fuerza anticapitalista según el disidente Rudolf Bahro" (*El País*, 21/11/1981).

⁹ "Un conservacionista, director general del Medio Ambiente en Andalucía" (*El País*, 15/02/1982).

¹⁰ Rodríguez de la Borbolla, además, formaba parte de un grupo interno del PSOE interesado especialmente por la preservación del Parque Nacional de Doñana: "En ese grupo estaba Alfonso Guerra y estaba Antonio Rodríguez Almodóvar. Y se hizo la visita a Doñana y se propuso alguna normativa en el Congreso de los Diputados, pero no más" (P1, 05/02/2022).

Francia, lugar donde conoce la figura de parque natural regional (Azcarate, 2019: 52). Por otro lado, participa en la elaboración de la Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza impulsada por la ONU a través de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En el comité español del Programa de la UNESCO Hombre y Biosfera conoce en profundidad el modelo de Reserva de la Biosfera, basado en la idea de “ecodesarrollo”, propuesta de compatibilidad entre conservación y aprovechamiento humano, que se entiende ideal para la realidad europea y andaluza frente al modelo norteamericano de parque nacional, basado en el aislamiento y el control.

En aquellas conversaciones con Rodríguez de la Borbolla y otros miembros de la dirección del partido a nivel estatal, como Alfonso Guerra, presenta su propuesta sobre la necesidad de una unidad de gestión de los temas ambientales, que debe concretarse en la creación de un organismo específico con capacidad propia para intervenir, transversalmente, en todos los ámbitos de la administración vinculados con el medio ambiente. Insiste también en la necesidad de acometer el establecimiento por ley de una red de espacios protegidos. El proyecto fue aceptado, si bien la oferta que se le hace a corto plazo es la de hacerse cargo de la DGMA como primer paso.

Su nombramiento se produce en febrero de 1982. Rápidamente, Azcarate configura un pequeño equipo inicial integrado por la secretaria Mariluz Marqués, los mencionados Antonio Camoyán y Fernando Molina, las biólogas Reyes Vila y Cesáreo Saiz, las abogadas Isabel Mateos y Santiago Anglada, y el ingeniero agrónomo Diego de la Rosa (Azcarate, 2004). Podría decirse que, con este equipo integrado en el gobierno andaluz, se inicia propiamente el despliegue de la política ambiental de la Junta.

3. LOS PRIMEROS PASOS DE LA DGMA (1982-1983)

En mayo de 1982, tienen lugar las primeras elecciones autonómicas. En ellas, el PSOE consigue una cómoda mayoría absoluta. El primer gobierno autonómico está presidido por Rafael Escuredo y en él se incluye a Rodríguez de la Borbolla como consejero de Gobernación. Dicho gobierno procede a una reestructuración de las Consejerías en función de la previsión de transferencia de competencias desde el gobierno central. La DGMA se mantiene dentro del organigrama de la Consejería de Política Territorial e Infraestructura, siéndole atribuidas todas las competencias futuras en materia de medio ambiente, “respondiendo” —según explicita la normativa y en lo que parece un claro guiño a la propuesta de Azcarate— “al principio de unidad de gestión”¹¹.

En este periodo, la DGMA se dedica, entre otras tareas, a la elaboración del Catálogo de Espacios Naturales Protegibles, iniciado durante la etapa preautonómica. Tras la finalización y aprobación a mediados de 1981 del Catálogo de Almería (Castro, 2019: 57), tiene lugar el trabajo de catalogación para las demás provincias andaluzas. La tarea se interrumpe en 1983 por motivos que no hemos conseguido esclarecer. Aunque se había conseguido concluir los catálogos provinciales de Cádiz, Córdoba y Huelva, quedan paralizados los correspondientes a Granada, Jaén, Málaga y Sevilla, provincias de las cuales sólo se presentaban avances (Colón y Díaz, 1989: 87).

En este periodo, la transversalidad del ámbito competencial del medio ambiente defendida desde la DGMA es fuertemente cuestionada por la Dirección General de Urbanismo, integrada también en la Consejería de Política Territorial. En lo que respecta a la protección del medio, la Dirección General de Urbanismo entiende que es a partir de la ordenación del territorio y la planificación urbanística desde donde se debe y puede actuar más eficazmente y con mayor seguridad jurídica sobre las limitaciones de usos y la delimitación de los espacios que pudieran ser considerados merecedores de protección en base a sus valores ambientales. Se trata de un modelo propio de protección del medio y que se concibe como más integral. Así lo valora uno de los funcionarios de la Dirección General de Urbanismo más relevantes de ese periodo:

“...en esa época estaba muy claro: el territorio había que protegerlo. Nosotros teníamos una expresión que decía: ‘de espacios protegidos a protección del espacio’. Es decir, de considerar las

¹¹ Decreto 143/82 del 3 de noviembre, sobre la estructura orgánica de la Consejería de Política Territorial e Infraestructura.

islitas que eran las Marismas del Odiel o el Peñón de Zaframagón, de la protección del espacio, de la visión ambientalista o de la ley de espacios naturales, a la protección del espacio en su concepción más general en el territorio: cómo se configura, cómo se estructura, a qué se dedica, etcétera. Entonces, de los espacios protegidos a la protección de los espacios había una filosofía diferente, porque la nuestra era más envolvente. La otra era más selectiva” (T3, 13/02/2022).

El instrumento ideado desde Urbanismo para implementar este modelo serán los Planes Especiales de Protección del Medio Físico (PEPMF). Esta figura estaba recogida en la Ley del Suelo¹² y su utilización por parte de la Dirección General de Urbanismo tiene como objetivo la protección a través de la zonificación y la regulación de los usos de los recursos naturales, así como la elaboración de un Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos para áreas caracterizadas por valores ambientales y/o culturales de especial interés (Colón y Díaz, 1989; Garrido, 2017; Mulero, 2001b). La realización de los PEPMF provinciales y sus correspondientes Catálogos se inicia en 1983, estando listos ya al año siguiente. Su aprobación definitiva, sin embargo, no se produce hasta 1986-1987¹³.

La perspectiva de Tomás Azcárate, por su parte, apuesta por la salvaguarda particularizada de “espacios naturales”, unida a una acción decidida de reducción de las dinámicas contaminantes en el resto del territorio. Si, con anterioridad a su entrada en la DGMA estaba a favor de compatibilizar la protección de espacios naturales y los PEPMF (ver Azcárate, 1981), alguna personas entrevistadas apuntan a una oposición beligerante hacia este proyecto de la Dirección General de Urbanismo por entenderlo como una invasión competencial. Sea como fuere, pasado este conflicto los catálogos asociados a los PEPMF, dada la calidad del trabajo que les sirvió de base, serán el fundamento sobre el que se realice el inventario de espacios que se aprobará con la Ley 2/1989.

La opción de Azcárate por un modelo de protección particularizada se sustancia durante su primer periodo en la administración andaluza con la aceleración de una tarea considerada de urgencia: la preservación de humedales. A la espera de la recepción de las competencias de medio ambiente, la DGMA prepara los anteproyectos de ley de declaración de varias lagunas bajo la figura de reserva integral de interés científico¹⁴. Las competencias en materia de medio ambiente son finalmente transferidas en octubre de 1983 y sólo cuatro meses después, la DGMA consigue la declaración del humedal cuyo anteproyecto estaba más avanzado, la laguna de Fuente de Piedra (Málaga). El resto de zonas húmedas cuya declaración estaba en preparación tienen que esperar hasta octubre de 1984¹⁵.

4. DE LAS TENSIONES CON EL PROYECTO DE LEY DE REFORMA AGRARIA A LA PUESTA EN MARCHA DE LA AMA (1983-1984)

La recepción de esas competencias en materia de medio ambiente era esperada por Azcárate y su equipo para poder dar el paso hacia su proyecto de ente autónomo aglutinador de todas las competencias ambientales. La Agencia de Medio Ambiente (AMA), denominación del futuro organismo que ya empezaba a sonar, delata la inspiración en el modelo de gestión medioambiental estadounidense representado por la Environmental Protection Agency.

No obstante, el camino hacia la creación de la AMA se topa en este año de 1983 con un importante obstáculo. A finales de mayo, el presidente Escuredo anuncia la futura aprobación de una “Ley de Reforma Agraria”, en unos términos que le otorgan la máxima relevancia y la sitúan como el “proyecto estrella” de la legislatura¹⁶. Para entender la potencia de un proyecto de esta naturaleza en Andalucía hay que prestar atención a su particular historia agraria y, fundamentalmente, la de su mitad occidental. La reforma agraria

¹² Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana; reformada por la Ley 19/1975, de 2 de mayo.

¹³ Con respecto a sus pobres resultados en materia de protección ambiental, ver Garrido (2017) y Mulero (2001b).

¹⁴ “El gobierno regional prepara normas para proteger 15 reservas ecológicas ‘integrales’” (*El País*, 13/06/1983).

¹⁵ Reservas integrales onubenses de Isla de Enmedio y Marisma del Burro, y cordobesas de Laguna de Zofar, Laguna Amarga, Laguna del Rincón, Laguna de Tíscar, Laguna de los Jarales y Laguna El Conde. También, se declaran las Marismas del Odiel como paraje natural de interés nacional.

¹⁶ “Escuredo anuncia una Ley de Reforma Agraria” (*ABC de Sevilla*, 28/05/1983).

era una aspiración central del proletariado agrario andaluz muy relacionada con las sucesivas desamortizaciones decimonónicas. Éstas implicaron la expropiación de la mayoría de los bienes comunales y, por lo tanto, del importante colchón con el que los sectores subalternos rurales contaban para complementar sus rentas y aprovisionamiento. Completamente proletarizados y en un contexto dominado por el latifundio, los obreros del campo andaluz también se encontraron con un modelo empresarial que basaba sus beneficios en el aprovechamiento de su sobreabundancia numérica y, por tanto, su competencia salarial a la baja. Como sostiene Bernal (2009: 26):

“Si la presión de parte de los terratenientes para expulsar a los excedentes de mano de obra agrícola apenas fue puesta en práctica y si la demanda industrial urbana tampoco ejerció como impulso de atracción de dichos excedentes, resulta comprensible que (...) intentasen su integración de pleno derecho en el mundo rural y eso sólo podía conseguirse a través del acceso a la propiedad de la tierra”.

El “hambre de tierras”, que durante la dictadura franquista pervive a pesar de la feroz represión sufrida por la clase obrera agraria andaluza, se reaviva y se convierte en reivindicación sindical durante la década de 1970. La falta de trabajo y el cierre de la salida migratoria en el contexto post-crisis de 1973 pusieron las bases para el resurgimiento del movimiento jornalero. Los principales sindicatos, CC.OO. del Campo y el Sindicato de Obreros del Campo (SOC), no dudaron en situar la reforma agraria como una de sus máximas aspiraciones (Ruiz Galacho, 2018).

Pero lo más novedoso en este periodo histórico será la extensión de la reivindicación de la reforma agraria más allá de las fronteras de la clase obrera del medio rural. Ciertos sectores urbanos la adoptan con fuerza en un proceso que está estrechamente ligado con la potencia adquirida por la lucha por la autonomía. Ésta implicó un proceso de autoconciencia con respecto a los principales problemas socioeconómicos de Andalucía, entre los cuales se situaba sin lugar a dudas la desigual distribución de la tierra. Moreno (1983/1993: 44) defiende que en estos años “el tema de la tierra, de su estructura de la propiedad (...) ha pasado a convertirse en Andalucía, y no en otros lugares, en un marcador de identidad”.

En este ambiente, el ya conocido PSA era proclive a la reforma agraria y el Partido Comunista de Andalucía (PCA) la asumirá como una de sus banderas, situándola incluso como el eje central de su campaña electoral para las elecciones autonómicas de 1982 (Ruiz Galacho, 2018). El PSOE, por su parte, no mostraba especial interés por la cuestión:

“En el I Congreso de la Federación Socialista Andaluza-PSOE, en el 1977, hubo una ponencia agraria. Los compañeros que la redactaron eran compañeros procedentes del medio rural y algún que otro ilustre izquierdista. Y redactaron un texto que era volver a la reforma agraria de la [II] República. Y entonces el que iba a ser elegido secretario general los reunió y les dijo: ‘Vamos a ver compañeros, esto no tiene sentido en estos tiempos. Os propongo que retiréis el texto y nosotros nos comprometemos a crear una comisión que redacte un estudio para que en el seno del partido se haga una propuesta más acorde a las circunstancias en las que estamos’. Y lo aceptaron. Porque ellos comprendieron que esa llamada a la ocupación de fincas tenía poco sentido si queríamos integrarnos en la Unión Europea” (P1, 05/02/2022).

En este sentido, el anuncio de Escuredo causó extrañeza, ya que, en línea con su partido, tampoco él se había mostrado particularmente interesado en dicha transformación. La clave para entenderlo está en que su idea de reforma agraria no implicaba una alteración sustancial de la estructura de la propiedad. En su lugar, pretendía la “modernización” del campo andaluz en la línea de la Ley estatal sobre fincas manifiestamente mejorables aprobada por el gobierno de UCD¹⁷, así como incrementar la productividad media con vistas a las posibilidades exportadoras que prometía la futura adhesión a la Comunidad Económica Europea. A la par, se pretendía atajar el paro jornalero a través de la intensificación e incluso la cesión del usufructo de las fincas públicas¹⁸ (Barzelay, 1987; Moreno, 1983/1993).

¹⁷ Ley 34/1979, de 16 de noviembre.

¹⁸ Algunos autores consideran que esta iniciativa de Escuredo era en buena parte una estrategia para echar el anzuelo al electorado del PCA tras las elecciones municipales de 1983. El comunismo andaluz había conseguido aguantar el envite socialista en el medio

Este último aspecto causa especial zozobra en el equipo de Azcárate por las amenazas que consideraba suponían para el proyecto de AMA. La Consejería de Agricultura, tras el anuncio del presidente, convierte la llamada Ley de Reforma Agraria en su prioridad, pretendiendo ser la receptora única de la esperada transferencia de las competencias y patrimonio, no sólo del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), sino también de ICONA. Se esperaba que sus cuerpos técnicos fueran la base del futuro Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA) y el imponente patrimonio forestal de ICONA el medio para intentar paliar el desempleo rural. Esa pretensión chocaba con los planes de la DGMA, que había dado por hecho que la plantilla y las hectáreas de ICONA le serían adjudicadas a la AMA como requisito imprescindible para su puesta en marcha¹⁹.

El conflicto, por tanto, no era meramente político, jugando en él un papel importante aquello que se denominaba en la época “cuerpos del Estado”, es decir, los grupos corporativos que en la práctica patrimonializaban los distintos organismos públicos. Así, no es posible comprender la posición de fuerza adquirida por el proyecto de la llamada reforma agraria sin atender también a la presión ejercida por las y los ingenieros agrónomos de la Consejería de Agricultura, que veían con muy buenos ojos la transferencia integral de IRYDA e ICONA a la Consejería de Agricultura²⁰. A este tira y afloja se sumaban los intereses de las y los ingenieros de montes de ICONA, cuyos responsables en Andalucía presionaban contra la propuesta de AMA con el objetivo de evitar la división de la plantilla y la pérdida de competencias en favor de un nuevo organismo dominado por profesionales de la biología.

Transferidas las competencias de medio ambiente en octubre de 1983 y en este difícil contexto, es el momento de definir lo que sería finalmente la AMA. Azcárate participa en una reunión vital con Rodríguez de la Borbolla, su valedor en el seno del Gobierno andaluz, y con personal de la Consejería de Agricultura. En ella, presenta un modelo que fue debatido, modificado y finalmente aprobado. Al parecer, lo más importante es que se acuerda que las competencias en materia de áreas protegidas se mantienen en manos de la AMA, pero pasando a ésta solamente el patrimonio del ICONA incluido en el Inventario Abierto de Espacios Naturales de Protección Especial, aquel Libro Rojo elaborado a finales de la década anterior.

Tras el acuerdo, el equipo de Medio Ambiente, en especial Isabel Mateos, se pone rápidamente a la tarea de diseñar el marco jurídico de la ley y en breve está listo el anteproyecto. A finales de 1983, el Consejo de Gobierno acaba enviándolo al Parlamento, no sin antes conseguir Escuredo limar los aspectos más controvertidos de la propuesta, en especial, lo relativo a darle rango de Viceconsejería a la dirección de la AMA y al carácter vinculante de los informes emitidos por ésta para el resto de Consejerías²¹.

A pesar del aparente desatascamiento del proceso legislativo, las tensiones entre los proyectos de reforma agraria y la AMA no acaban aquí. Escuredo era un verso suelto del PSOE que cada vez se veía con peores ojos por parte del secretario general del PSOE andaluz, así como por la dirección federal del PSOE. En este sentido, la principal arma que se activa para desgastar al presidente es la dilación en las transferencias de IRYDA e ICONA, elemento indispensable para la viabilidad de la llamada reforma agraria²². Escuredo, por su parte, sigue presionando al gobierno central para conseguirlas y lo hace jugando con la baza de una posible defenestración de Tomás Azcárate y de su proyecto ambiental.

Al objeto de proteger a Azcárate, a principios de febrero de 1984 Rodríguez de la Borbolla, vicepresidente de la Junta desde abril de 1983, fuerza la adscripción de la DGMA a Vicepresidencia²³. Un alto cargo de la AMA recuerda así aquellas semanas de tensión:

rural y había revalidado la alcaldía de Córdoba con una amplia mayoría absoluta. Ramos y Romero (1994: 180) entienden que Escuredo repetía ahora la misma maniobra que tan buenos resultados le había proporcionado años antes cuando, para neutralizar el ascenso del PSA en las elecciones de 1979, pasó a apostar por una autonomía plena para Andalucía y a desplegar una retórica andalucista (ver Ruiz Romero, 2018).

¹⁹ “Cunde la inquietud entre los ecologistas andaluces por los planes de reforma agraria de la Junta” (*El País*, 22/10/1983).

²⁰ Fuerte tensión en el PSOE por los roces en política agraria y de medio ambiente” (*El País*, 12/12/1983). “La reforma agraria y la ley de medio ambiente crean tensiones en la Junta de Andalucía” (*El País*, 16/12/1983).

²¹ “El gobierno andaluz decide crear una agencia de medio ambiente” (*El País*, 25/12/1983).

²² “La negativa del gobierno a transferir el IRYDA compromete la reforma agraria” (*El País*, 12/07/1983). “El Ministerio de Agricultura dilata las transferencias sobre el IRYDA y tapon a la reforma agraria de la Junta” (*El País*, 08/01/1984).

²³ “(...) [Con ese traspaso] se daba la sensación de que se supraordenaba, por así decirlo, se ponía por encima, esa Dirección General de cualquier otra Dirección General ordinaria” (P1, 05/02/2022).

“Cuando Rafael Escuredo pidió la cabeza del director general de Medio Ambiente para cargarse la [futura] Agencia, Pepote [Rodríguez de la Borbolla] nos sacó de Política Territorial y nos hizo depender de Gobernación y de Vicepresidencia. Fueron dos o tres meses de crisis, en ese enfrentamiento tan grande que hubo dentro del gobierno y de todo el Partido Socialista. Yo lo vivía de fuera (...) Habíamos estado con Pepote el fin de semana anterior [a la dimisión de Escuredo] y decía: ‘Vamos a ver hasta dónde podemos aguantar, porque cada vez que hay un Consejo de Gobierno, Rafael Escuredo pide la cabeza del director general’. (...) Y total que en ese Consejo de Gobierno fue donde dimitió Rafael Escuredo y nos llamó Pepote (...). Y dice: ‘Venid para el Parlamento, que vamos a charlar. Que acaba de cesar Rafael Escuredo’ (...). Y entonces a partir de ahí, acelerador” (DA2, 25/01/2022)

Efectivamente, la dimisión de Escuredo se produce a mediados de febrero tras la publicación por el periódico *El País* de una controvertida noticia que señala al presidente por un posible caso de corrupción²⁴. Tras el cese, el gobierno central desbloquea las transferencias de IRYDA e ICONA en tiempo récord: el anuncio se realiza sólo horas después de la dimisión y los traspasos efectivos están listos en pocas semanas²⁵. A nivel de gobierno andaluz, se designa como nuevo presidente de la Junta a Rodríguez de la Borbolla, con lo que la propuesta de Azcárate sale claramente reforzada. En junio de 1984, el Parlamento andaluz aprobará la ley para la creación de la AMA²⁶.

Ahora bien, la recomposición del gobierno andaluz que implica la salida de Escuredo no significa la desaparición de la llamada reforma agraria. Consciente de la relevancia que había adquirido un proyecto que Escuredo entendía como la iniciativa estrella de la legislatura, Rodríguez de la Borbolla mantiene en su puesto al consejero de Agricultura, Miguel Manaute. A ello ayudaba el contenido real del proyecto, muy alejado como dijimos de una política orientada a la modificación profunda de la desigual estructura de la propiedad de la tierra en Andalucía. En este sentido, el proyecto de Ley de Reforma Agraria siguió su camino y fue aprobado casi a la par que el de la AMA.

Tras la creación de las flamantes IARA y AMA, toca el reparto entre ellas de la estructura regional del ICONA²⁷, el cual siguió estrictamente el mencionado acuerdo de finales de 1983. La AMA pasa a administrar todo aquel patrimonio del ICONA ubicado en las áreas incluidas en el Libro Rojo (con la única excepción del Parque Nacional de Doñana, que queda en manos del gobierno central). Al IARA corresponde todo lo demás, que, según cálculos de Garzón (2004), es más del 50% del patrimonio procedente del ICONA.

El proceso de materialización de las transferencias no fue nada fácil. No sólo porque el ICONA, que sigue existiendo a pesar de su despiece, consigue retener algunas de sus propiedades y obstaculizando los traspasos, sino también por las particularidades de su funcionamiento interno. Así lo recuerda una de las personas entrevistadas:

“Un tema material que fue muy importante es que entonces había muy pocos registros informáticos, ni telemáticos, ni geográficos. (...) Y entonces el tema de la documentación fue terrorífico. (...) En algunos sitios te daban un pedazo de papel como nómina, pero hecha como a mano. En fin, fue muy, muy complicado. (...) Era una tarea titánica” (T1, 12/11/2021)

Por lo que respecta al reparto de la plantilla del ICONA regional, también se sigue el mismo patrón, pasando a la AMA todo el personal vinculado al patrimonio forestal incluido en el Libro Rojo y a tareas de conservación. Este último no era muy numeroso, pero ayuda a consolidar el despegue de la AMA en estos momentos fundacionales. Contrariamente a lo esperable dado el previo rechazo corporativo al proyecto de AMA, el proceso de integración de una plantilla compuesta casi exclusivamente por ingenieros de montes fue bastante suave. Así lo recuerda otra técnica:

“Ellos se integraron muy bien en la Agencia. Tuvieron muy claro desde el principio, de acuerdo con la Ley de la Agencia de Medio Ambiente, cuál era la función de ese organismo. (...)”

²⁴ “Para la Diputación de Sevilla, ‘algo no está claro’ en la adjudicación del proyecto de Feria de Muestras” (*El País*, 08/02/1984).

²⁵ “A 24 horas de su dimisión se hace más patente la soledad de Escuredo” (*El País*, 17/02/1984).

²⁶ Ley 6/1984, del 12 de junio, se crea la Agencia de Medio Ambiente.

²⁷ Decreto 255/1984, de 9 de octubre, de asignación de competencias en materia de conservación de la naturaleza.

Porque además Tomás Azcárate tenía las ideas súper claras. Tomás Azcárate fue un visionario y él decía muy claro por dónde tenían que ir las cosas. O sea, no dejaba a la gente a su libre albedrío” (T2, 23/04/2022)

La última pieza clave de esta estructuración inicial es la creación de las direcciones provinciales de la AMA. Del perfil de las personas elegidas para estos cargos se desprende una estrategia clara por personalidades de inclinación conservacionista y procedentes de la investigación científica y/o del movimiento ecologista. Buena muestra de ello es el caso de los biólogos Hermelindo Castro (Almería), José Antonio Torres Esquivias (Córdoba) o Juan Clavero (si bien éste declinó la oferta para la dirección gaditana). Así lo recuerda uno de ellos:

“Se pusieron de directores de la AMA a ecologistas ilustrados de cada provincia. Yo trabajaba en un instituto y estaba haciendo la tesis. Pues este modelo, este formato, se repitió por lo menos en cinco provincias” (DA1, 31/03/2015)

5. LA RENPA COMO PROYECTO ESTRELLA DE LA AMA (1985-1989)

Una vez constituida la estructura de poder que permite el despliegue de las políticas de conservación ambiental, se pone en marcha la materialización del proyecto de Azcárate. Un proyecto que podríamos entender como la construcción de una nueva “geografía de la naturaleza”, concebida como re-territorialización desde una perspectiva biologicista y conservacionista (West et al., 2006) y tomando como referencia el nuevo marco territorial-identitario que supone el nacimiento de la administración autonómica:

“(…) lo que sí queríamos era esa visión integral del territorio, pero integral integrando todo. (...) es decir, porque aquí no hay reinos de taifas territoriales, aquí tiene que haber una continuidad según la importancia que tuviera... Por ejemplo, pues las redes de zonas húmedas eran importantísimas en Andalucía también y son reservas. (...) toda esa visión de espacios y especies pues era muy importante. (...) Dentro de todo eso, los parques naturales, por su territorio y su reflejo era lo más importante” (DA2, 25/01/2022)

Esta nueva geografía se sustenta, por un lado, en la creación de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) y, por otro, en la del Sistema de Información Ambiental de Andalucía (SINAMBA). RENPA y SINAMBA se diseñan y piensan como dos tecnologías de gobierno claves para materializar el proyecto.

La implementación del SINAMBA responde a una importante limitación técnica con la cual se topa la AMA durante este periodo: la falta de conocimiento sobre lo que se debe proteger. Lo que Foucault (2009) denomina conocimiento político constituye la constatación de una carencia epistémica, pero también una estrategia de poder: una necesidad hecha virtud. Una necesidad porque, para ser gobernable, este nuevo objeto de gobierno debe ser legible por la administración (Scott, 1998). Y esta legibilidad, la traducción de la realidad a un lenguaje que sea útil al ejercicio del gobierno, se logra combinando información ambiental, cartografía y los entonces novedosos sistemas de información geográfica digital. SINAMBA se concibe así como la herramienta de gestión clave para la AMA, con aplicaciones transversales en otras materias y competencias (Moreira, 1992). Pero además supone una estrategia de poder, en tanto que compite con otras formas de conocimiento del medio dominantes, tanto las de los agentes pre-existentes —los guardas forestales de ICONA, fundamentalmente— como las de otras secciones de la nueva administración andaluza, con las que la ambiental compite en la acción sobre el territorio.

Por lo que respecta a la RENPA, los pasos fundamentales hacia su constitución se dan con las primeras declaraciones de parques naturales. En el momento de constitución de la AMA sólo existía en Andalucía un parque natural, el del Torcal de Antequera, reclasificado bajo esa figura de protección en 1978 tras ser declarado originalmente en 1929 como “sitio natural de interés nacional”. La opción de la AMA por la figura de parque natural tenía que ver con la apuesta personal de Azcárate por un modelo proteccionista que, como vimos, permitiese aunar conservación y desarrollo endógeno. Así, frente al modelo *wilderness* (Pinto y Partidário, 2011) o de “conservación-fortaleza” (Brockington, 2002), característico de los parques nacionales estadounidenses y fuente de inspiración para las y los ingenieros de montes del

ICONA, el enfoque de la AMA se acercaba a los postulados que subyacían a la propuesta de Reserva de la Biosfera.

El primer parque natural declarado por la administración autonómica es Grazalema (1984). Este territorio ya estaba en el punto de mira del ICONA por su excepcionalidad, en particular por la existencia de una de las más importantes manchas relictas de pinsapo (*Abies pinsapo*, Boiss), habiendo adquirido la propiedad de las fincas privadas donde se ubicaba ese pinsapar y siendo la primera reserva de la biosfera declarada en España, *ex aequo* con Ordesa (1977). Juan Clavero, uno de los líderes del ecologismo gaditano, aceptará la responsabilidad de ser su primer director-conservador. A pesar de que Clavero pasará a residir en una de las localidades del parque e intentará realizar una administración cercana, el peso del pasado autoritarismo con que el ICONA perjudicaba las relaciones con la población local y la sensación generalizada de intervencionismo y burocratización desde el parque natural hicieron difícil la tarea.

En los años posteriores se dará una cascada de declaraciones de parques naturales: Cazorla, Segura y Las Villas (1986), Sierra María-Los Vélez (1987), Cabo de Gata-Níjar (1987) y Sierras Subbéticas (1988). Los testimonios del personal directamente implicado en esos procesos nos ofrecen una imagen de los momentos preparatorios de estas declaraciones como marcados por un conflicto más o menos explícito entre los responsables políticos y las poblaciones locales, teniendo un cierto papel opositor la patronal agraria. Para vencer las resistencias, eran realizadas visitas a las localidades futuramente afectadas para explicar los proyectos a representantes municipales y de los sectores socioeconómicos locales, un ejercicio que nuestros interlocutores definen como un auténtico “apostolado”:

“Para declarar Cazorla hay que ir allí a hacer apostolado. (...) porque hay que convencer a aquella gente, una gente que el ICONA había maltratado durante toda la vida. En un pueblo nos pidieron no entrar en el Parque, y así fue, pero les dije: ‘Creo que ustedes lo pedirán’. Y a los tres o cuatro años pidieron entrar en el parque. Creo que ahí no nos equivocamos por escuchar” (DA3, 02/11/2021)

Tanto en este testimonio como en otros, se trata de ponerse en la piel del agricultor, del ganadero, del cazador, hablar en su propio lenguaje y explicar el horizonte de reconversión de los paisajes y usos tradicionales en el marco de un proceso histórico que en ese momento estaba en sus albores. En distintos testimonios se valora el hablar cara-a-cara, en espacios informales, en un contexto claramente masculinizado y donde la violencia latente se refleja en el discurso mediante la referencia recurrente a las “tortas” (bofetones) o las pedradas que se estaba a riesgo de recibir (o que se recibieron en casos excepcionales). El hecho de que el PSOE estuviera presente en los distintos niveles administrativos -el central, el autonómico y en muchos ayuntamientos- será un factor clave para amortiguar esas tensiones y conseguir las declaraciones.

Sea como fuere, las tensiones generadas por cada uno de esos procesos separadamente generaron un desgaste en la AMA, lo que llevó al equipo a plantearse un salto que podemos calificar de inaudito: la declaración masiva a través de una sola ley de un conjunto de espacios protegidos que supera el millón de hectáreas en 1989. En estos momentos, influía también la previsible salida de la presidencia del gobierno andaluz de Rodríguez de la Borbolla y, por tanto, el posible fin de la coyuntura favorable que había permitido la creación y despliegue de la AMA. Así lo recuerda una de las personas que tuvo un papel protagonista en el proceso:

“Estábamos todo el día el grupillo que ya habíamos crecido un poco, ya era éramos siete u ocho personas o así que trabajábamos una barbaridad, decidimos que nos vamos a morir si cada uno de los parques nos va a costar tanto tiempo, tantas pedradas, tantos disgustos... Va a ser imposible. Y dijimos: ‘¿Y por qué no hacemos una ley y de una tacada?’ Y es que yo ahora lo pienso y digo, qué locura, qué locura... Bueno, yo me recuerdo sin dormir” (T1, 12/11/2021)

El resultado de todo este trabajo es la declaración, a través de la figura legal de mayor entidad, de 17 parques naturales, 32 reservas naturales y 30 parajes naturales. Nace así la Ley 2/89, que da sustento legal a la RENPA. Queda patente de esta manera el espectacular desarrollo que el proyecto de Azcárate había conseguido alcanzar en el ámbito de la protección de espacios naturales.

Tras la salida de Rodríguez de la Borbolla de la Presidencia de la Junta en 1990, Azcón se encontrará un ambiente político menos favorable y optará por la dimisión al año siguiente. Se abrirá así una nueva etapa para la administración ambiental andaluza, que escapa ya del foco cronológico de este artículo.

6. LA CONSTRUCCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO OBJETO DE GOBIERNO

La configuración precoz de una Agencia de Medio Ambiente en Andalucía a mediados de los años ochenta permitiría que Andalucía desplegara numerosos e importantes mecanismos para fortalecer la preservación de zonas apreciadas por su alto valor medioambiental, entendido sobre todo en términos biológicos, geológicos y paisajísticos. Se propició así una expansión de declaraciones y salvaguardas territoriales en forma de reservas, parques y parajes, entre otros, que releían el territorio andaluz para convertirlo en una de las mayores redes regionales de áreas protegidas de Europa (Mulero, 2001a). En palabras de uno de los altos cargos de la AMA:

“Desgraciadamente en aquella época, y desgraciadamente todavía en muchos sitios, primaba lo que es la visión de que el territorio está por encima del medio ambiente, y no que el medio ambiente es el brazo más importante de la economía [...] Como el desarrollo urbanístico, ha sido brutal sobre todo en la costa con el tema turístico [...] Así como en otras regiones ganó y primó el modelo urbanístico [...] en Andalucía en aquella época logramos, yo creo que no solamente ganarla, equilibrarla, sino estar por delante de esa planificación. De tal forma que logramos meter en las partes económicas del gobierno la parte medioambiental” (DA2, 25/01/2022)

Lograr este objetivo conlleva pensar y materializar una serie de innovaciones dirigidas a lo que Murray-Li (2007) denomina el reto de transformar el medio ambiente en objeto de gobierno. Como ya se ha ido apuntando, y siguiendo la estela de autores de referencia en el análisis de la forma de ver y operar del Estado (Foucault, Scott), la RENPA puede ser vista como una pieza clave de la AMA, vinculada con su intención de crear una nueva escala de poder para gobernar ese nuevo objeto de gobierno que ha dado en llamarse medio ambiente. Y es que el proyecto de Azcón necesita romper con unas estructuras de poder y unas dinámicas de gestión territorial hegemónicas, que pretendían seguir llevando a cabo usos económicos independientemente de sus efectos ecológicos, en un contexto de profunda transformación técnica.

Estas estructuras de poder se centran en la escala local y estatal, en las figuras de las y los ingenieros de montes de ICONA, las y los ingenieros agrónomos, profesionales de la arquitectura y del urbanismo, pero también en las alcaldías. Hacer efectivo un poder autonómico en materia ambiental supone puentear estas escalas de poder local y estatal con una nueva: la escala autonómica. La AMA puede ser así entendida como un saber-poder orientado a horadar las dinámicas e inercias de poder en los ámbitos rurales, especialmente en zonas serranas. Por un lado, permite cambiar la estructura de gestión de estos territorios, reemplazando autoridades pre-existentes por nuevas que respondan a las directrices de la AMA exclusivamente. Por otro lado, este cambio de autoridad es también un cambio de modelo: la biología se convierte en un saber disciplinar legitimador del conservacionismo de nuevo cuño, en el marco de dinámicas de ecologización en el discurso, la práctica normativa y la arena política (Katz, 1998; Lopes, 2006).

Es así como biólogos y biólogas toman el mando a la hora de resignificar estos territorios, haciendo una nueva lectura que enfatiza su relevancia ecológica para el conjunto del medio ambiente andaluz y resitúa a las poblaciones locales como un sector objeto de intervención en lo que tiene que ver con sus formas de relación con los socioecosistemas protegidos. Y esta lectura guía una implementación de áreas protegidas que intenta romper con dinámicas de poder pre-establecidas —especialmente entre ciertos sectores agrarios y autoridades locales, a menudo bajo la forma de redes clientelares— y ganar el consenso de parte de las poblaciones afectadas. Lo natural es, por lo tanto, fundamentalmente político.

7. CONCLUSIÓN

La creación en Andalucía de la mayor red de áreas protegidas existente a nivel estatal, referente internacional de la conservación, acontece en un periodo marcado por la transferencia de competencias a los

gobiernos autonómicos, en el marco de la reconfiguración del Estado español tras el retorno de la democracia en la década de los 70 del siglo XX. En este proceso la preservación del medio ambiente pasa de ser una reivindicación de movimientos conservacionistas/ecologistas y ciudadanía concienciada a ser un objeto de gobierno que la nueva administración debe poder ver, entender y controlar. La cristalización de la RENPA y el SINAMBA son la culminación de un proceso para lograr este objetivo gubernamental.

Sin embargo, como hemos visto a lo largo de este artículo, no puede entenderse la declaración de áreas protegidas y gestión de la protección ambiental como un proceso meramente gubernativo, donde algunos órganos de poder actúan con la voluntad de conservar, a menudo presentados de manera abstracta, impersonal, o desarraigada de las mentalidades de quienes las realizan. Más bien, debemos verlo como resultado de unas tendencias emergentes surgidas al amparo de ciertas inquietudes políticas, relaciones personales, sensibilidades ambientalistas y conocimientos técnicos que conforman una filosofía que habrá que considerar de manera más holgada en futuros trabajos.

En todo caso, desde una óptica microsocial, se revela cómo la configuración del medio ambiente como objeto de gobierno, al menos durante el periodo que ocupa el análisis aquí realizado (1978-1989), responde a un proceso político de gran complejidad, con marcado carácter endógeno, beneficiado por un contexto de construcción estatal/administrativa que implica una importante autonomía relativa para las personas involucradas y que sólo adquiere sentido si entendemos las acciones e intenciones de sus protagonistas en el marco de las dinámicas y disputas de poder que acontecen en los campos de fuerza (Nuijten, 2005) en que se encuentran envueltos y en los que se entrelazan con ellos: agrario, ambiental, institucional, partidista, intrapartidista, etc.

FINANCIACIÓN

Este artículo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación “Antropología de la conservación. Una aproximación comparativa a las genealogías y el desarrollo de los parques naturales en España” (PID2019-106291RB-I00/AEI10.13039/501100011033).

REFERENCIAS

- Abrams, P. (1988). Notes on the difficulty of studying the state. *Journal of Historical Sociology*, 1(1), 58-89.
- Adams, W. M., y Hutton, J. (2007). People, parks and poverty: Political ecology and biodiversity conservation. *Conservation and Society*, 5(2), 147-183.
- Azcárate, T. (1981). Espacios protegidos. *Agricultura: Revista agropecuaria y ganadera*, 583, 62-65.
- Azcárate, T. (2004). Tan lejos, tan cerca. *Medio Ambiente*, 45, s.p.
- Azcárate, T. (2019). La Agencia de Medio Ambiente: un reto pionero en Andalucía. En P. Hurtado (coord.), *Alguien tenía que contarle. Homenaje a Fernando Molina Vázquez* (pp. 51-55). Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía.
- Barzelay, M. (1987). El socialismo andaluz: la ideología política y la política económica de una comunidad autónoma española. *Estudios Regionales*, 54, 103-124.
- Beltran, O., Pascual, J. J. y Vaccaro, I. (coords.) (2008). *Patrimonialización de la naturaleza. El marco social de las políticas ambientales*. Ankulegi.
- Beltran, O. y Santamarina, B. (2016). Antropología de la conservación en España. Balance y perspectivas. *Revista de Antropología Social*, 25(1), 85-109.
- Bernal, A. M. (2009). Panorama histórico del campesinado andaluz en la segunda mitad del siglo XX. En S. Rodríguez y C. Macías (coords.), *El fin del campesinado. Transformaciones culturales de la sociedad andaluza en la segunda mitad del siglo XX* (pp. 19-29). Centro de Estudios Andaluces.

- Brockington, D. (2002). *Fortress conservation: The preservation of the Mkomazi Game Reserve, Tanzania*. Indiana University Press.
- Castro, H. (2012). Sobre la creación del PN Cabo de Gata-Níjar. En J. M. Quero (coord.), *Reflexiones en el Parque Natural Cabo de Gata-Níjar* (pp. 57-61). Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, Junta de Andalucía.
- Castro, H. (2019). La Red de Espacios Naturales Protegidos del siglo XXI. En P. Hurtado (coord.), *Alguien tenía que contarlo. Homenaje a Fernando Molina Vázquez* (pp. 57-64). Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía.
- Coca, A., Talego, F. y Del Río, A. (2020). Ecologismo y conflicto ambiental en el Parque Natural Los Alcornocales (Andalucía-España): crecentismo vs. ecologismo. *Revista Andaluza de Antropología*, 18, 98-124.
- Colón, M. y Díaz, F. (1989). *Naturaleza en armonía. Espacios naturales en Andalucía*. Ediciones Alfar.
- Cortés-Vázquez, J. A. y Beltran, O. (2019). *Repensar la conservación. Naturaleza, mercado y sociedad civil*. Edicions de la Universitat de Barcelona.
- Costa, P. (2008). El activismo ecologista en España: radicalismo, moderación, responsabilidad. *Sociedad y Utopía: revista de ciencias sociales*, 31, 293-304.
- Fernández Reyes, R. (2005). *Aproximación al movimiento ecologista andaluz. Hacia la reconciliación con la naturaleza en Andalucía*. Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía.
- Foucault, M. (2009). *Nacimiento de la biopolítica*. Akal.
- Garrido, J. (2017). *La incidencia de las políticas públicas en las transformaciones territoriales: el PEPMF y Catálogo de la provincia de Granada* [Tesis de doctorado, Universidad de Granada].
- Garzón, R. (2004). La orientación ambientalista de la política forestal andaluza. La decidida apuesta por la planificación. *Revista de Estudios Regionales*, 69, 185-208.
- González, I. (coord.) (1993). *Parques Naturales andaluces: Conservación y cultura*. AMA, Junta de Andalucía.
- Gupta, A. (1995). Blurred boundaries: The discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state. *American Ethnologist*, 22(2), 375-402.
- Herrera, A., González de Molina, M. y Soto, D. (2010). El “Pacto Andaluz por la Naturaleza” (1985). La confluencia del movimiento campesino y el movimiento ecologista. *Historia Agraria*, 50, 121-147.
- Holmes, G. y Cavanagh, C. (2016). A review of the social impacts of neoliberal conservation: formations, inequalities, contestations. *Geoforum*, 75, 199-209.
- Katz, C. (1998). Whose nature, whose culture? In B. Braun & N. Castree (Eds.), *Remaking reality: Nature at the millenium* (pp. 46-63). Routledge.
- Kiik, L. (2018a). Conservationland: Toward the anthropology of professionals in global nature conservation. *Critique of Anthropology*, 39(4), 391-419.
- Kiik, L. (2018b). Wild-ing the ethnography of conservation: Writing nature’s value and agency in. *Anthropological Forum*, 28(3), 217-235.
- Lopes, J. (2006). Sobre os processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horizontes Antropológicos*, 25, 31-64.
- Martínez-Fernández, E., Calero-Valverde, A., Cruzada, S. M. y Beltran, O. (2022). Hacia una etnografía de la gestión conservacionista. In T. Vicente, S. Sierra, A. Calero y B. Santamarina (coords.), *Antropología pública de la conservación. Gestión y gobernanza en áreas protegidas* (pp. 29-47). Universitat de València.

- Montero, J.M. (2019). Algunos recuerdos en torno a los orígenes de la comunicación ambiental en Andalucía. En P. Hurtado (coord.), *Alguien tenía que contarlo. Homenaje a Fernando Molina Vázquez* (pp. 19-26). Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía.
- Moreira, J.M. (1992). Nuevas tecnologías en el análisis y gestión del medio natural: el SINAMBA. *Geographicalia*, 29, 65-80.
- Moreno, I. (1993). Reforma agraria e identidad andaluza. En I. Moreno (Ed.), *Andalucía: identidad y cultura* (pp. 43-51). Ágora. Original publicado en 1983.
- Morillo, C. y Gómez-Campo, C. (2000). Conservation in Spain, 1980-2000. *Biological Conservation*, 95, 165-174.
- Mulero, A. (2001a). Los espacios naturales protegidos en Andalucía: evolución, caracterización geográfica y singularidades. *Ería*, 54-55, 141-157.
- Mulero, A. (2001b). Sierra Morena como espacio protegido: del olvido tradicional al interés reciente. *Investigaciones geográficas*, 25, 51-66.
- Mulero, A. (2002). *La protección de espacios naturales en España: antecedentes, contrastes territoriales, conflictos y perspectivas*. Mundi-Prensa.
- Mulero, A. (2018). Espacios naturales protegidos y ordenación del territorio en Andalucía. *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, 50(196), 217-234.
- Mulero, A. y Garzón, R. (2005). Espacios naturales protegidos en España y desarrollo rural: los Planes de Desarrollo Sostenible. *Ería*, 68, 315-330.
- Murray-Li, T. (2007). *The will to improve: Governmentality, development, and the practice of politics*. Duke University Press.
- Nuijten, M. (2005). Power in practice: A force field approach to natural resource management. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 4(2), 1-14.
- Pascual, J. J. y Escalera, J. (coords.) (2011). *Re-construyendo el territorio: de las formas de apropiación local a la participación en las nuevas políticas públicas*. FAAEE.
- Pascual, J. J. y Florido, D. (Eds.) (2005). *¿Protegiendo los recursos? Áreas protegidas, poblaciones locales y sostenibilidad*. Fundación el Monte.
- Pinto, B. y Partidário, M. (2012). The history of the establishment and management philosophies of Portuguese protected areas. *Environmental Management*, 49(4), 788-801.
- Provansal, D. (1993). El Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar. De la percepción estética de un paisaje a la transformación social. En I. González Turmo (coord.), *Parques naturales andaluces. Conservación y cultura* (pp. 47-51). AMA, Junta de Andalucía.
- Ramos, E. y Romero, J. J. (1994) Del “productivismo” al “ruralismo”: una reflexión sobre la política agraria en Andalucía. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 169, 176-212.
- Ruiz Galacho, E. (2018). Estudio comparado de los sindicatos en la provincia de Sevilla durante la Transición democrática (1976-1982). La rivalidad de CCOO del Campo y el SOC. En Fundación Salvador Seguí-Madrid (coord.), *Las otras protagonistas de la Transición. Izquierda radical y movilizaciones sociales* (pp. 33-38). Brumaria.
- Ruiz Romero, M. (2018) La dialéctica andalucismo/socialismo en el contexto del sistema de partidos de la Transición. *Pasado y Memoria*, 17, 81-102.
- Santamarina, B., De la Cruz, R. y Coca, A. (Eds.) (2014). *Antropología ambiental. Estado de la cuestión y retos futuros*. Universitat Rovira i Virgili.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.

- Varillas, B. (2018). Inicios de Phoracanta. *Quercus*, 387, 12-13.
- Wright, S. y Shore, C. (2011). Conceptualising policy: Technologies of governance and the politics of visibility. In C. Shore, S. Wright & D. Peirò (Eds.), *Policy worlds: Anthropology and the analysis of contemporary power* (pp. 1-26). Berghahn Books.
- West, P., Igoe, J. y Brockington, D. (2006). Parks and peoples: The social impact of protected areas. *Annual Review of Anthropology*, 35(1), 251-277.



El inicio de la conservación de Áreas Protegidas en la Comunitat Valenciana. La institucionalización de la protección como herramienta política

*Miquel À. Ruiz Torres**, *Beatriz Santamarina Campos***, *Ana Campo Muñoz****

Recibido: 20 de junio de 2022
Aceptado: 09 de marzo de 2023

RESUMEN:

Desde mediados de la década de 1980 el primer gobierno de la Generalitat Valenciana inicio la declaración oficial de espacios protegidos en su territorio, mediante la creación de distintas figuras de protección. El proceso fue llevado a cabo de forma expeditiva desde la transferencia de competencias en materia de conservación de la naturaleza (1984) por parte del Estado español. Este desarrollo se ejecutó sin un marco legal autonómico apropiado, con movilizaciones sociales para la defensa del medio, con diversos grados de oposición local y con una creciente extensión de la urbanización de la costa. En un contexto de legitimación de fuerzas políticas democráticas y de transformación de las nociones de conservación de los ecosistemas, irrumpe la idea de la protección de urgencia, pero sin los instrumentos de gestión y recursos suficientes. En este artículo se presentan las claves para entender el incipiente proceso de institucionalización de las áreas protegidas en la Comunitat Valenciana (España) a través de entrevistas realizadas a los principales cargos políticos y gestores de aquella época.

PALABRAS CLAVE: Áreas protegidas; patrimonialización de la naturaleza; políticas de conservación; institucionalización de la naturaleza; Comunitat Valenciana.

CLASIFICACIÓN JEL: O18; Q38; Q5.

The beginnings of conservation of protected areas in the Valencian Community. The institutionalization of protection as a political tool

ABSTRACT:

The official designation of protected areas in the Valencian Community (Spain) was initiated in the mid-1980s by the first government of the region through the creation of various classes of protection. The process was executed in an expeditious manner following the devolution of environmental management by the Spanish state in 1984. It was carried out in the absence of an adequate legal framework on the regional level; in the context of social mobilization in defence of the moves, as well as varying degrees of local opposition; and parallel to an extensive and expanding urbanization of the coastline. Into this context of legitimization of democratic political powers and shifting approaches to eco-system conservation was then added the concept of urgent protection, but without the sufficient resources and management tools to accomplish it. This paper presents the keys to understanding the initial processes of institutionalization

* Profesor de Antropología Social. Departament de Sociologia i Antropologia Social. Facultat de Ciències Socials. Universitat de València. España. miquel.ruiz@uv.es

** Catedrática de Antropología Social. Departament de Sociologia i Antropologia Social. Facultat de Ciències Socials. Universitat de València). España. beatriz.santamarina@uv.es

*** Equipo investigación Goberpark. Departament de Sociologia i Antropologia Social. Facultat de Ciències Socials. Universitat de València. España. campoanam@gmail.com

Autor para correspondencia: miquel.ruiz@uv.es

of protected areas in the Valencian Community (Spain) through interviews with the holders of the principle political and managerial positions at the time.

KEYWORDS: Protected areas; patrimonialization of nature; conservation policies; institutionalization of nature; Valencian Community.

JEL CLASSIFICATION: O18; Q38; Q5.

1. INTRODUCCIÓN

El 17 de octubre de 1987 aparecían en la prensa, española e internacional, titulares como este: “El Ejército demolió un hotel en el peñón de Ifach” (El País, 17/10/1987). Las noticias recogían cómo el día anterior, en apenas unas décimas de segundo, se realizó una voladura controlada que acababa con la construcción de un hotel de lujo iniciado, en 1959, por José Mas Capó y Cristóbal Martínez Bordiú, marqués de Villaverde y yerno del Generalísimo Franco. El ejército, a petición de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte (COPUT) de la Generalitat Valenciana (GVA), hacía volar un proyecto, paralizado en 1961, por los supuestos problemas financieros del marido de la única hija del dictador Francisco Franco. Diez meses antes, el llamado Gibraltar alicantino había sido adquirido por la GVA por cien millones de las antiguas pesetas. En diciembre de 1986 se daba a conocer la noticia y los rotativos recogían las siguientes declaraciones del entonces conseller de Obras Públicas y Urbanismo¹: “el peñón de Ifach tiene un valor paisajista, territorial y simbólico para todos los ciudadanos de esta comarca y también para todos los valencianos, y vamos a ser inflexibles en garantizar que no será objeto de ningún tipo de especulación inmobiliaria y construcción de urbanización alguna” (ABC, 19/12/1986). Apenas un mes después de la transacción se declaraba Parque Natural (PN), sumándose al PN de La Albufera, declarado ya en julio del 1986.

Los 75 kilos de goma-2 empleados para la demolición de las cuatro plantas del complejo hotelero y las declaraciones del conseller encapsulan, de forma magistral, los primeros pasos dados en la GVA una vez puesto en marcha el Estatuto de Autonomía (1982) y transferidas las competencias en materia de conservación de la naturaleza (1984). Algunos informantes han señalado como una victoria la desaparición de la “super mansión de los Franco”² e incluso recuerdan el día como una “gran fiesta”. Las palabras de uno de ellos son especialmente significativas al decir que estaban “celebrando una despedida de soltero” (P.34)³. Y no era para menos. En el plano simbólico se acababa con un emblema vinculado al franquismo. La férrea dictadura (1939-1975) se dinamitaba dando paso a la consolidación de la democracia, con un ordenamiento jurídico constitucional articulado en la construcción del Estado de las autonomías. En el plano real, la compra del Peñón por parte de la GVA, suponía recuperar el símbolo más emblemático de la Costa Blanca como patrimonio de todos valencianos (ABC, 12/11/1987), dando el pistoletazo de salida, junto con la protección de La Albufera, a las políticas de conservación de la naturaleza en la Comunitat Valenciana (CV). Ese mismo año se declararían dos áreas protegidas (AP) más y al año siguiente cinco. En principio, bajo las premisas antes señaladas por el responsable político: “valor paisajista, territorial y simbólico” y ninguna “especulación inmobiliaria y construcción de urbanización”. El movimiento de reordenación territorial —en menos de 39 meses se declararon once AP (ver tabla 2)— puede considerarse espectacular en una comunidad autónoma en la que, además, no había ninguna figura de protección nacional y no tuvo acceso a la autonomía por la vía rápida (prevista en el art. 151.1 de la Constitución de 1978). Podemos pensar que lo sucedido fue acorde al crecimiento continuado de las AP, en la esfera mundial (WDPA 2022) y, también nacional (Mulero 2011), a partir 1980. Sin embargo, la particularidad del caso valenciano fue la enorme velocidad en la protección de las primeras AP; reflejo de esto es que la

¹ La COPU pasó a ser COPUT en julio 1987.

² En algunos casos, la reconstrucción de la memoria, tras casi cuatro décadas, hace que el recuerdo sea difuso. No deja de ser elocuente que el hotel haya sido denominado “mansión de los Franco”.

³ Los fragmentos integrados en este artículo están extraídos de las entrevistas. En la transcripción se ha respetado la literalidad y el lenguaje empleado por las personas entrevistadas. Todas las citas en valenciano han sido traducidas al castellano. Los puntos suspensivos entre paréntesis señalan que el discurso ha sido reducido. La letra se corresponde con el perfil del informante. Por último, para la transcripción se han seguido las pautas de Camas y García (1997).

GVA no esperó ni siquiera a tener una normativa propia para la regulación y gestión de las AP⁴. De facto, como veremos, hasta 1994 no hay una ordenación de los Espacios Naturales Protegidos (ENP)⁵.

En este artículo buscamos dar respuestas a algunas preguntas: ¿Cómo fue el proceso de institucionalización y normalización de las AP en la CV? ¿Qué elementos y actores fueron los determinantes en las primeras actuaciones políticas en conservación de la naturaleza? ¿Cuáles fueron los factores con más capacidad interpretativa para describir el mapa de conservación autonómica en la década de 1980? ¿Cuál fue el discurso hegemónico en la patrimonialización de la naturaleza? ¿Cuáles fueron los instrumentos de gestión implementados y la inversión realizada para las AP? En definitiva, nos interesa desentrañar los porqués de las lógicas desplegadas por la GVA en la política de conservación de la naturaleza y analizar si estos respondieron a razones ecosistémicas, en principio la razón de ser de las AP tras la implantación y adaptación del modelo Yellowstone (Wilderness)⁶, o de otra índole. Nuestra propuesta parte de la premisa de que la fabricación de la naturaleza y, por ende, de la conservación, es una realidad sociohistórica (Smith, 2007). De ahí nuestro interés en ahondar en sus orígenes para poder trazar las genealogías. Para ello, utilizaremos el trabajo de campo realizado, entre 2020 y 2022, dentro de una investigación más amplia sobre la conservación en España. En ésta se han efectuado 34 entrevistas semidirigidas, un vaciado sistemático de prensa (1980-2021), un análisis de las distintas normativas, así como diversas fuentes documentales (boletines, planes, etcétera) para la CV. En concreto, para este texto, del conjunto de entrevistas se han utilizado solamente aquellas que fueron realizadas a cargos políticos (consellers de Presidencia, otros consellers, secretario/as autonómicos), a cargos de libre designación (directores/as de parques, de oficinas técnicas o de direcciones generales), a funcionariado de la administración (jefaturas de área o de sección, de servicios centrales o de servicios territoriales o municipales) y a personal externalizado (cuya función, en todos los casos, es similar a la del funcionario) que estuvieron implicados en la declaración y gestión de las primeras AP valencianas⁷. En total hemos trabajado sobre 17 entrevistas (9 son a varones y 8 a mujeres)⁸ y sobre distintas fuentes documentales (hemeroteca, informes, declaraciones, etcétera), para el periodo comprendido entre 1986 (declaración del PN de La Albufera) y la creación de la Conselleria de Medi Ambient (CMA) en 1991.

En este sentido, la investigación etnográfica, tanto en la esfera internacional, estatal o autonómica, ha otorgado una prioridad casi absoluta al análisis de los múltiples impactos que generan y/o están asociados a las políticas conservacionistas desde la perspectiva de la población local (West, Igoe & Brockington, 2006; Igoe, 2006; Adams & Hutton, 2007; Brockington, Duffy & Igoe, 2008; Beltran, Pascual, & Vaccaro, 2008; Holmes & Cavanagh, 2016; Beltrán & Santamarina, 2016; Cortés & Beltran, 2019). De hecho, esta posición le ha supuesto numerosas críticas desde el conservacionismo (Brosius, 2006). Esto contrasta con el escaso número de trabajos dedicados a estudiar, de manera sistemática, la actividad de los órganos de gestión o la dinámica que registran a lo largo del tiempo. Algo que también se reproduce en nuestro país (Beltrán & Santamarina, 2016). La habitual opacidad de la acción política e institucional ha contribuido a que la visión de muchos investigadores se halle más cercana a la adoptada por los actores locales, frente a la defendida por políticos y gestores. Asimismo, el acceso a los informantes,

⁴ Pensemos, por ejemplo, en el caso andaluz, cuyo gobierno se demoró hasta tener una regulación propia para la creación de su Red de Espacios Naturales Protegidos (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). Su modelo es inverso al caso valenciano.

⁵ La Ley 5/1988, de 24 de junio, de la GVA por la que se regulan los Parajes Naturales de la CV, fue una ordenanza apresurada para salvar los escollos de las declaraciones. Sin embargo, la primera norma de ordenación de las AP la encontramos en Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de los Espacios Naturales Protegidos de la CV. Volveremos a esto más adelante.

⁶ No podemos entrar aquí a poner en cuestión este modelo de conservación gubernamental que ha ido variando a lo largo del tiempo (Vaccaro, Beltran & Paquet, 2013). Éste ha sido ampliamente discutido desde variados frentes, pero, quizás, el que más nos interesa resaltar es que ha conformado un discurso único y global sobre la biodiversidad (Escobar, 1998; Igoe, 2006; Holmes, 2011).

⁷ Es necesario anotar que la mayoría de nuestros informantes han jugado, a lo largo de su trayectoria, roles diferentes. Como veremos a continuación, muchos miembros de movimientos asociativos acabaron siendo absorbidos por la administración. Asimismo, en alguna etapa pueden haber ocupado un cargo de libre designación. Hemos optado por identificar a los informantes según se han visto a sí mismos.

⁸ En todas las citas de entrevistas aparecerá una letra para identificar al informante: P, cargos políticos; LD, libre disposición; FJ, funcionariado en jefatura; FC, funcionariado servicios centrales; FT, funcionariado servicios territoriales; y PE, personal externalizado. Para garantizar el anonimato no se da información sobre la edad, aunque la mayoría de nuestros informantes están entre los 60 y los 80 años, ni sobre el género. Con respecto a esto último, se ha tenido en cuenta en la selección de los informantes buscar la paridad, pero por el periodo estudiado cabe señalar que hay más varones en cargos de responsabilidad política que mujeres. Todas las entrevistas fueron grabadas en soporte digital y transcritas para su posterior categorización y vaciado.

más difícil en cuanto se escala en la clase social o de poder (McDonogh, 1989), y la posición política de los investigadores, en defensa de las poblaciones locales, ha suscitado aún más esta ausencia. A pesar del innegable interés de la comprensión de las lógicas que presidieron el proceso de institucionalización de las políticas públicas de conservación en la CV, ésta no ha sido objeto de estudio. Este artículo busca, precisamente, llenar ese vacío sacando a luz la interrelación existente entre las esferas políticas y técnicas en ese desarrollo y su impronta en la actual configuración de las AP. Tras esta breve introducción, los apartados que le siguen buscan atender a la relación entre la política de las AP y la ordenación del territorio, entendiendo que cualquier declaración trae consigo una nueva regulación y reordenación simbólica, política, económica y jurídica (West & Brockington, 2006; Santamarina, 2016). Por otra parte, daremos cuenta de las distintas disputas generadas entre los distintos agentes en el proceso de institucionalización de las AP valencianas. Al final, presentamos los rasgos condensados del complejo entramado de elementos que permitieron el despliegue de la patrimonialización de la naturaleza en la CV.

2. BREVE CONTEXTO: INSTITUCIONAL, TERRITORIAL Y SOCIOECONÓMICO DE LA CV

Tras la aprobación del Estatuto de Autonomía (1982) y celebradas las primeras elecciones a las Cortes Valencianas (1983), comenzó la compleja andadura de lograr un autogobierno efectivo. Bajo la dirección de Joan Lerma, primer presidente elegido democráticamente en la CV⁹ tras el triunfo del Partido Socialista del País Valenciano-Partido Socialista Obrero Español (PSPV-PSOE), responsables políticos de la I y II legislatura (1983-1991) vincularon el proceso de institucionalización política con el de ordenación del territorio. Sin embargo, la CV partió de cero, sin experiencia previa —el estallido de la Guerra del 36 no permitió la aprobación del estatuto valenciano (Mainar, 2010)—, y su estructura política fue creada, al mismo tiempo, que su red de AP. Además, este territorio siempre había sido marginalizado dentro del Estado español, por ejemplo, no aportó nada en la construcción de la ‘naturaleza patria’ (Casado, 2010) o no fue considerada dentro de las nacionalidades históricas en la construcción de las autonomías (Romero, 2012), con una batalla baldía sobre sus símbolos identitarios (Cucó, 2002; Mira, 2014; Flor, 2015)¹⁰. Ahora bien, fue instrumentalizada ora fuente de ingresos, a partir del Plan de Estabilización franquista (1959), ora portadora de valores tradicionalistas franquistas que alimentaban su regionalismo (Hernández, 1995 y 1996). El ser considerada una comunidad de ‘segunda’ explicaría, en gran medida, la falta de transferencia de recursos, pese a que en el Estado español y en la GVA gobernaba el mismo partido (PSOE). Y el problema de la falta de capitalización fue un importante escollo para la creación del nuevo aparato gubernamental y para la implementación de las primeras políticas de conservación. Los políticos de la época señalaban las limitaciones “en la agricultura, en la industria, y en los recursos, en los recursos especialmente” (P.19) y esa percepción de ser insignificantes “nosotros no pintábamos faba, como se dice aquí en València (...) Esto era una pelea, una pelea a muerte, a muerte, era una pelea a muerte” (P.34).

La CV se caracteriza por ser un espacio con fuertes desequilibrios territoriales, determinados por la dicotomía paisajística entre las áreas de interior montañoso y los llanos costeros. Esta división ha condicionado un patrón de localización de actuaciones y actividades que explicaría el deterioro ambiental de los paisajes de interior, derivado de su subexplotación, a la vez que el litoral pasaba a convertirse en una zona de congestión en el que se concentra la población, las actividades económicas y el turismo, todo ello, a cambio de pagar grandes costes ambientales (Ors & Viñals, 1995). Este fenómeno se hizo especialmente patente a partir de 1960. Desde entonces, el turismo pasó a convertirse en el pilar de la modernización económica (Vera, 2015: 120), impulsando un desarrollismo urbanístico e industrial, intenso y descontrolado, en el litoral (Roselló, 1995; Furió, 2001): “las costas valencianas, caracterizadas por la alternancia de largos tramos de playas y de acantilados coronados por llanuras relativamente accesibles, no ofrecieron mucha oposición a la colonización destructiva y al desbarajuste urbanístico a lo largo de la

⁹ La Comunitat Valenciana —oficialmente en valenciano— es una de las 17 comunidades autónomas españolas que forma parte de la división territorial institucional derivada de la Constitución de 1978, y que coexiste junto con la división anterior en provincias, Valencia, Castellón y Alicante. Con 23255 km² es la 8ª en extensión, aunque ocupa la 4ª en población, con poco más de 5 millones de habitantes en 2020. Su densidad de población (217,47 hab/km²) es más del doble que la media española (93,67) (INE, 2021).

¹⁰ Hoy, todavía marca la política valenciana. Para una aproximación al conflicto sobre la condición valenciana se puede acudir, entre otros, a Cucó (1989); Mira (2015) o Flor (2011 y 2013).

segunda mitad del siglo XX” (Laguna, 2000: 20). Esto se manifestaría en la creciente expansión de extensas áreas conurbanizadas costeras, con la consiguiente destrucción de áreas de gran valor socioecosistémico, pasando las mismas a convertirse en metros cuadrados de suelo urbanizable en manos de especuladores. Tal sería el caso de los PN de La Albufera, el Penyal d’Ifac o El Montgó, donde primó la necesidad de detener la creciente presión producto de las expectativas económicas generadas en torno al turismo residencial o los humedales, sobre todo, los del sur de la CV¹¹.

IMAGEN 1.
Estado de La Albufera de València en 1970



Fuente: Archivo del Dr. Ricardo Sanmartín Arce (1974).

La respuesta para aquellos primeros políticos era compleja: “cómo vincular los proyectos y los procesos naturales a la actuación de la política económica concreta del territorio” (P.19). Al respecto, fue “necesario dotarlos de una protección porque eran tiempos de un crecimiento económico que llevaba una especulación y que podía poner en peligro los valores medioambientales” (P.15). Desde la visión política, el armazón jurídico e institucional del autogobierno “era indisoluble de que socialmente era necesario conservar y preservar un territorio. Eran dos partes que no podían estar separadas”, es decir, uno de los retos del ejecutivo fue “cómo ordenar el tema institucional más el tema del territorio” (P.12). En 1983, la CV ya ostentaba las competencias en ordenación del territorio y medioambiente¹² y en 1984 en conservación de la naturaleza (Tabla 1).

¹¹ Su importancia radica en ser hábitats albergadores de gran biodiversidad y en su capacidad de resguardo frente a riesgos (contención de contaminantes, amortiguación de inundaciones, etcétera). Hoy en día se dibujan como espacios clave para la sostenibilidad (Rojo & Rodrigo, 1998; Santamarina & Vizcaino, 2011).

¹² Se ha empleado la grafía “medioambiente” siguiendo las recomendaciones de la Real Academia de la Lengua Española, si bien, se ha respetado la forma “Medio Ambiente” cuando así aparece reflejado en bibliografía, legislación o designación de organismos oficiales.

TABLA 1.
Normativas y trasposos del Estado español a la CV

Normativas y competencias	Año
Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana	1982
Real Decreto 2835/1983, de 5 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la CV en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente	1983
Real Decreto 3510/1983, de 9 de noviembre, sobre traspaso de funciones a la CV en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar	1983
Real Decreto 2365/1984, de 8 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la CV en materia de conservación de la naturaleza	1984

Fuente: BOE. Elaboración propia.

Por último, los cambios en la sociedad española provocaron un interés creciente por el acceso a los recursos y bienes públicos ambientales. El papel de los *mass media*¹³ con la difusión de noticias sobre el entorno y los desastres ecológicos y la llegada de la televisión en color (Santamarina, 2006); el mayor consumo televisivo y su modernización en España (Rueda & Coronado, 2010); la labor del naturista Félix Rodríguez de la Fuente, como divulgador del ambientalismo, sobre todo, a través de la serie *El hombre y la Tierra* emitida desde 1974 hasta 1980 (Varillas, 2010; Alcalá & Tabernero, 2016) que generó una nueva idea de “naturaleza nacional” (Ares-López, 2019: 467); y el desarrollo del tiempo libre que permitió el contacto directo con la ‘naturaleza’ y la degradación (Dunlap & Mertig, 1992), sin duda, contribuyeron a crear una mayor sensibilización y reivindicación en temas medioambientales en España.

3. LA POLÍTICA DE ÁREAS PROTEGIDAS PRECURSORA DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL VALENCIANA

El gobierno de la recién creada GVA hubo de enfrentarse a la necesidad de abordar una política territorial activa, eso sí, sin contar con una arquitectura legislativa e institucional sólida: “lo que decíamos en aquellos momentos, transformar las piedras en beneficio real (...) porque realmente pensábamos lo que teníamos que hacer, pero no sabíamos cómo teníamos que hacerlo” (P.34) y “la complejidad estaba en que no teníamos información” (P.19). Tanto es así que algunos técnicos reconocen que las primeras declaraciones de AP se hicieron sin una legislación autonómica adecuada: “no estaba claro que se pudiera declarar un parque natural, si tú no tienes legislación propia para declararlo” (FC.28). De los testimonios se deduce la influencia que tuvieron en la política autonómica los postulados vigentes de la “ordenación integral del territorio” y el “desarrollo sostenible”, al tratarse de referentes en materia medioambiental para el conjunto del Estado y Europa. En sus palabras se hizo “un esfuerzo por recurrir a estudios que se habían hecho en Europa, la legislación que ya se había implantado en otros países” (P.15). En cambio, algunos técnicos entienden que el lenguaje adoptado por los políticos era una apropiación encubierta de términos, marcados por conceptos de educación ambiental, y que los hacían ver como propios: “(referido a una conversación) ‘pero, cómo este tío que no tiene ni idea, no sabe ni qué está hablando’. Y me dijo (...) por lo menos están hablando de desarrollo sostenible” (PE.7).

Diferentes documentos de planificación económica de la CV¹⁴ apuntan a cómo la estrategia medioambiental valenciana buscó sumarse a la tendencia de una progresiva europeización del territorio, coincidiendo con el momento en que España se hallaba negociando su Tratado de Adhesión a la

¹³ En el caso valenciano, la influencia del periódico Las Provincias, con María Consuelo Reyna a la cabeza, fue fundamental para entender algunos procesos como la declaración del PN de La Albufera (Mateu & Domínguez, 2011).

¹⁴ En concreto, Planes Económicos Valencianos (PEV) I (1984-1987) y PEV II (1988-1991), con su ampliación para 1992-1993.

Comunidad Económica Europea (Ors & Viñals, 1995). Por una parte, fueron determinantes los enunciados de la recién aprobada Carta Europea para la Ordenación del Territorio (CEMAT, 1983), que entendía ésta como una “expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”¹⁵ y, por otra, las recomendaciones del 3º y 4º Programas de Acción Comunitario, en particular, en el PEV II (1988-91), caracterizado por señalar la necesidad de fomentar la integración de las exigencias medioambientales de la sociedad, la planificación y la ejecución de actuaciones, así como la reorientación de la Política Agraria Común, enfocada en ese momento hacia estrategias más conservacionistas de desarrollo rural y fomento del potencial endógeno (Ors & Viñals, 1995). Sea como sea, “la protección del medio ambiente, de las riquezas y recursos naturales, históricos y culturales” (CEMAT, 1983) se erigió en un elemento central¹⁶ y, dentro de éste, las AP, en su piedra angular: “La ordenación del territorio es la fase previa para que tú luego puedas conservar el territorio y le puedas, incluso, cualificar ese territorio con otras acciones” (P.12).

Los propios informantes han reconocido la influencia del mundo académico en el diseño de la política territorial durante estos años, y, más concretamente, en la política de conservación: “Nosotros nos apoyamos con las universidades valencianas (...) llegamos a tener un conocimiento del territorio (...) gracias a los expertos de la universidad (...) Para nosotros fueron clave” (P.12). De igual manera, han destacado el trabajo y la actuación de grupos conservacionistas y los movimientos ecologistas, “muchas cosas que la administración desconocía, AGRÓ¹⁷ las conocía. Entonces la administración se apoyaba bastante en eso, porque AGRÓ tenía gente muy buena dentro” (LD.2) así como compromiso, “intentando ahí remar a favor de los parques” (FC.8). En cuanto a los primeros, la necesidad de contar con estudios previos; la falta de presupuestos para éstos y para personal; y la voluntad de colaboración con las instituciones universitarias se plasmó en la asistencia continuada y en la designación como primer *conseller de Medi Ambient* a un catedrático de ecología. Por lo que respecta a los movimientos ecologistas, muchos de sus miembros fueron absorbidos para formar parte de la plantilla de la GVA ante la falta de funcionariado, en general, y especializado en materia de conservación¹⁸. Esto conllevó la defensa de la conservación fortaleza, muy extendida, en este periodo, tanto entre sectores del profesorado universitario como en la acción ecologista. La adopción de este paradigma aumentó la conflictividad en las declaraciones: “(referido al AP El Hondo) te estoy diciendo que eran unos años muy duros de confrontación (...) Nos quemaron la casa y el embarcadero” (FT.3).

En cualquier caso, a pesar de este esfuerzo conjunto del mundo político, académico y ecologista para establecer una ansiada ordenación integral del territorio valenciano¹⁹, la realidad es que la especulación urbanística amenazaba con destruir de manera irreversible espacios naturales de elevado valor ecosistémico y paisajístico del litoral, lo que convertía en inaplazable su protección. Las dificultades de orden funcional y orgánico que planteaba el enfoque multidisciplinar previsto para la futura ordenación del territorio justificaron que, al final, se optase por planificaciones sectoriales más operativas y prácticas (Ors y Viñals, 1995), como es el caso de la política de AP. El objetivo era claro: “(referido a la naturaleza) protegerla en el sentido de que no se destruya” (P.19). Este complejo equilibrio entre la apuesta por articular las bases para un desarrollo sostenible del territorio y la apremiante necesidad de proteger enclaves emblemáticos para la CV, terminaría resolviéndose con la declaración de numerosas AP con carácter previo a la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio (LOT) de 1989 (Tabla II), en cuyo preámbulo se reconocía abiertamente la existencia de “un modelo territorial con fuertes desequilibrios, despilfarro de

¹⁵ Esta definición de “ordenación del territorio” recogida en el preámbulo de la Ley 6/89, así como en numerosos artículos académicos, no aparece en el texto definitivo de la CEOT aprobado por la 6ª reunión de la CEMAT en Torremolinos (1983). Se trata de una definición correspondiente a versiones anteriores de la Carta.

¹⁶ En 1979, la Unión Europea ratificará el Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural de Europa. Tras esta convención, y ese mismo año, se establece la Directiva del Consejo de 2 de abril de 1979 relativa a la Conservación de las Aves Silvestres. Ambas normativas se pueden considerar los antecedentes más inmediatos de la Red Natura 2000.

¹⁷ AGRÓ fue un movimiento fundado en Valencia en la década de 1980, formado, en su mayoría, por biólogos y ecólogos, para estudiar y trabajar en AP en la CV, según se definen los que participaron como “un grupo de estudio”. En 1987 se sumaría a Acció Ecologista (1981), fundándose la actual plataforma Acció Ecologista-AGRÓ.

¹⁸ Existe una extensa bibliografía en torno a los procesos de cooptación por las administraciones (Alberich, 2016; Castells, 1999; Eder, 1998; Ibarra y Tejerina, 1998; etcétera).

¹⁹ Ahora bien, las visiones en las formas de entender la protección y el territorio eran opuestas y conflictivas entre nacionalistas y regionalistas, tanto dentro del gobierno de la GVA como en los distintos movimientos sociales y en las universidades.

recursos, deterioro considerable del patrimonio natural y déficit de infraestructura y equipamientos colectivos”.

IMAGEN 2.
Pintadas de protesta por la creación del PN de La Albufera



Fuente: Archivo del Servicio Devesa-Albufera. **Fecha:** Sin datar.

Esta premura por proteger algunos de los espacios valencianos más emblemáticos, especialmente del área litoral, obligó a la GVA a recurrir a la normativa estatal (Ley 15/1975 de 2 de mayo de los Espacios Naturales Protegidos) para declarar las primeras AP entre 1986 y 1987. De hecho, la CV no contó con un instrumento legislativo autonómico propio hasta la aprobación de la Ley 5/1988, de 24 de junio, de la GVA por la que se regulan los Parajes Naturales de la CV. Esta ley, en opinión de algunos entrevistados “nació muerta” (FC.26) y “sacó así, plaf, de golpe, a lo bestia” (FC.28). Meses después, se vio desplazada por la nueva normativa estatal (Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres). De cualquier forma, la ley autonómica permitió, en 1988, proteger humedales del sur de Alicante, los Parajes Naturales del Hondo, Lagunas de la Mata y Torrevieja y Salinas de Santa Pola; y en Castellón el PN de Prat de Cabanes-Torreblanca, además del PN de las Islas Columbretes e, incluyendo, en 1989, el simbólico Desert de les Palmes para los castellonenses. Finalmente, no sería hasta la aprobación de la vigente Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de los Espacios Naturales Protegidos de la CV, en que se establecieran las bases de la actual política de AP valenciana, pasando los parajes naturales a adquirir la categoría de parques naturales.

TABLA 2.

AP declaradas en la CV entre 1986 y 1989. La declaración y gestión recayó en diferentes organismos hasta la reorganización competencial con la creación de la Agencia del Medio Ambiente (AMA) en 1989

Organismo Promotor	AP	Año	Legislación	Provincia
Conselleria de Agricultura y pesca	Reserva Marina de la Isla de Tabarca	1986	Ley 15/1975, de 2 de mayo, de espacios naturales protegidos (Estatal)	Alicante
COPUT/GOTMA	Parque Natural de l'Albufera			Valencia
	Parque Natural del Penyal d'Ifac	1987		Alicante
	Parque Natural del Montgó			Alicante
Conselleria de Agricultura y pesca	Parque Natural de Carrascal de la Font Roja			Alicante
COPUT/GOTMA	Parque Natural de les Illes Columbretes	1988	Ley 5/1984, de 24 de junio, por la que se regulan los Parajes Naturales de la Comunidad Valenciana	Castellón
	Paraje Natural del Fondó			Alicante
	Parque Natural del Prat de Cabanes-Torreblanca			Castellón
	Paraje Natural de les Salines de Santa Pola			Alicante
	Paraje Natural de las Lagunas de la Mata y Torrevieja			Alicante
Conselleria de Administraciones Públicas / AMA	Paraje Natural del Desert de les Palmes	1989		Castellón

Fuente: DOCV. Elaboración propia.

Este primer periodo de la política de AP valenciana, comprendido entre los años 1986 a 1989, ha sido calificado como una “primera fase de urgencia” (Auerheimer y Almenar, 1996: 120). Esta “urgencia” apareció durante las entrevistas mantenidas con responsables políticos: “era urgente proteger aquellos que tenían mayor valor medioambiental, ecológico, territorial o forestal” (P.12) para “que no se destruyera” (P.19). Del mismo modo, se deduce esta impresión de emergencia en los técnicos: “hemos trabajado mucho (...) lo que está hoy es verdad que, si no se hubieran protegido en ese primer momento, hoy muchos no existirían, no existirían” (FC.8). La visión desde el movimiento ecologista, que impulsó algunas declaraciones, es igualmente positiva: “Pues tuvo su sentido y ellos lo decían para evitar mayores. Es decir, se declaraba el parque natural por la conservación, por los valores naturales, etcétera (...) Vale, entonces eso estuvo magnífico, pero luego no se hizo nada en cuanto a inversiones” (LD.2). Parece evidente que este procedimiento de protección de AP estuvo condicionado por la amenaza de una especulación urbanística descontrolada, especialmente, en la franja costera. No obstante, esta actuación distaba mucho de la planificación inicialmente prevista: “la idea era que empezáramos por un parque natural por cada

provincia, que fuera el más emblemático porque no había nada, no había nada” (P.12) o “había desde luego una programación de buscar para iniciar la red de espacios naturales de la comunidad valenciana, los lugares más significativos” (FC.27).

Para llevar a cabo las declaraciones, los técnicos de la incipiente administración valenciana debieron enfrentarse a la paradoja de declarar AP desde la celeridad, aunque asumiendo cierta incertidumbre jurídica: “en aquel momento no había ni siquiera una legislación decente. Ni de parques ni de nada, con lo cual no sabían por dónde tirar” (FC.28). Este empleo de la declaración de AP como herramienta de una legislación urbanística obsoleta e ineficaz –“la protección era un instrumento de frenar esta especulación inmobiliaria urbanística” (P.15)—, ha sido muy cuestionado por algunos técnicos: “No se utilice perversamente una normativa medioambiental para fines de ordenación del territorio (...) porque en último extremo lo que hace es escamotear su responsabilidad” (FC.26). Esta práctica, “la excusa era el parque para no hacer, ejercer sus funciones, sobre todo urbanísticas” (FC.21), no ha hecho sino abundar en la polémica entre desarrollo y conservación (Ruiz & Santamarina, 2022). Por otra parte, este modelo de ordenación territorial basado en la injerencia en el planeamiento urbanístico local, bajo la pátina de la conservación de la naturaleza, se encontró con la resistencia de algunas administraciones locales que veían peligrar una de las principales fuentes de ingresos: “era un juego de intereses. Muchas veces eran los alcaldes de una ciudad que querían protegerlo, pero al mismo tiempo no querían perder ellos la autonomía de poder hacer ahí lo que les daba la gana” (P.34). Asimismo, se destaca la ineficacia de los ayuntamientos para asumir sus competencias en ordenamiento y disciplina urbanística, función que asumió subsidiariamente, en numerosas ocasiones, la GVA, acotando con PN aquellos enclaves sobre los que pesaba una amenaza inminente: “era un boom urbanístico (...) los municipios tampoco estaban muy preparados para paralizar o para intentar combinar una conservación con lo que para ellos era un desarrollo económico” (P.12).

En paralelo, la insuficiencia financiera y escasez de recursos humanos de las administraciones, tanto autonómica y local, decantó la protección hacia fórmulas legales de corte coercitivas, pero carentes de los instrumentos de fomento y compensatorios que reclamaban los agentes sociales directamente afectados. Esta postura, adoptada desde la esfera política, resulta esencial para comprender la conflictividad social que acompañó a la política de áreas protegidas en los años siguientes y que era percibida asiduamente por el personal técnico que desempeñaba trabajo de campo e interactuaba con la población afectada por la declaración de cada AP: “Oiga, o sea que yo no voy a poder hacer, yo no voy a tal, y a mí, ¿quién me paga esto?, o sea que no voy a poder cultivar, y ¿quién me lo paga?’, esto era lo que veíamos nosotros en el territorio, (...) estábamos poniendo rayas, estábamos diciendo, esto, olvidaros de construir, esto, olvidaros de hacer carreteras, esto, olvidaros (...) pero no se pusieron bien las bases, no, porque, lo que te digo, la gente no sabía ni qué” (FC.28). Frente a esta dinámica de conflicto, algunos técnicos de campo, conscientes del carácter coercitivo y sancionador de la normativa vigente, optaron por llevar a cabo negociaciones con la población local, aunque con la clara oposición de sus superiores: “Parques Naturales siempre el problema, siempre era el que ponía el condicionado que no le interesaba al propietario, siempre era el que tenía que decir no. Y hay veces que tenías que decir no y no estás convencido” (FT.3). Algunos técnicos, han llegado a apuntar al oportunismo político como explicación a la repentina fiebre conservacionista: “no ha sido una decisión de la administración de crear una política de espacios naturales protegidos, se ha ido creando sobre la marcha porque todo el mundo lo estaba haciendo y nosotros también teníamos que hacerlo” (FC.26). Este proceder estaba basado en una mera respuesta a la presión ejercida por movimientos sociales o ecologistas, “estábamos con los ecologistas todo el día, todo el día con broncas, salían en la prensa, día sí, día no” (FC.28). Un discurso diametralmente opuesto al sostenido por algún cargo político, que tenía una clara posición definida sobre la protección de la naturaleza: “estaba convencido que había que hacer avanzar también en la conservación de los espacios naturales en esta comunidad” (P.12). Asimismo, se atribuían el deseo de satisfacer las nuevas demandas sociales: “la consciencia era mucho más libre en el sentido de poderse expresar y todo esto afloraba en una serie de movimientos y de colectivos que contribuyeron a elevar el nivel de conciencia respecto de la preservación del territorio y la conservación y el medio ambiente” (P.15). El alejamiento entre ambas interpretaciones, acerca de los motivos que realmente impulsaron la declaración de las primeras AP, resulta representativo de la tensión existente entre la esfera política y la técnica en el seno de la Administración medioambiental valenciana, si bien como veremos, existían diversos conflictos internos en cada una de ellas.

En suma, esta política de AP, tan imbricada con la necesidad de abordar un planeamiento urbanístico compatible con el nuevo paradigma determinado por el tándem ordenación integral del territorio y desarrollo sostenible, tuvo su correlato en el complejo proceso de institucionalización política que, simultáneamente, llevó aparejado. De hecho, fue la administración con competencias en urbanismo la que terminaría liderando la protección de AP con un elevado valor ecosistémico, sociocultural e identitario, pero muy amenazados por las consecuencias de un desarrollo urbanístico desordenado.

4. PUGNA POR EL LIDERAZGO DE LA POLÍTICA DE AP EN EL SENO DEL EJECUTIVO VALENCIANO

La política de AP de la CV podría afirmarse que partió de cero, ya que, hasta el establecimiento de su autonomía y la declaración del PN de La Albufera de València en 1986, sus espacios naturales más representativos no contaron con ninguna figura de protección estatal: “Te diría que algunas cosas era prácticamente poner en funcionamiento lo que en otros sitios ya lo tenían hecho y te ayudaba mucho” (P.12). Esta carencia de antecedentes legislativos, normativos e institucionales, en lo relativo a la planificación y gestión de ENP, explicaría ciertas disfunciones que se produjeron en el proceso de institucionalización una vez asumidas las competencias, incluidas confrontaciones de índole política, que postergaron la constitución de una incipiente red de ENP valenciana hasta la creación de la CMA en julio de 1991²⁰.

La asunción de competencias por parte de la GVA en lo relativo a ordenación del territorio, medioambiente y conservación de la naturaleza se llevó a cabo entre los años 1983 a 1985, reproduciendo institucionalmente el obsoleto marco estatal vigente en aquellos años. De esta manera, la Conselleria de Obras Públicas y Urbanismo (COPU) asumió las competencias del Estado en ordenación territorial y medioambiente en 1983, quedando a su cargo el establecimiento de un marco de actuación sobre el territorio y la protección medioambiental. En concreto, estas responsabilidades fueron asumidas por el Gabinete de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (GOTMA), unidad equivalente al Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA) del Ministerio de Obras Públicas de la época. Respecto al traspaso de funciones y servicios del Estado a la CV en materia de conservación de la naturaleza, éste no sería efectivo hasta 1984²¹.

Las competencias en conservación de la naturaleza, incluida la declaración de ENP, así como su gestión y administración²², fueron asumidas por la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación (CAPA), al quedar integradas en su estructura, orgánica y funcionalmente, las delegaciones provinciales del Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA). Sin embargo, dentro de la COPU, el GOTMA también tenía encomendadas competencias genéricas en planificación y ordenación de ENP. Esta doble asignación competencial no quedó resuelta en el seno del Consell, dando lugar a un “reparto bastante extraño [...] hasta el punto de que incluso en los primeros parques naturales la gestión se dividió entre dos consellerías. Tú que quedas uno y tú te quedas otro” (FC.26) en palabras de uno de los propios funcionarios de servicios centrales. De esta manera, “la política de medio ambiente empieza con dos líneas distintas. Por una parte, ordenación del territorio y obras públicas, por otra parte, biodiversidad vía Agricultura, y poco a poco pues se han ido integrando” (FC.26). No puede obviarse que, tras esta división, urbanismo e infraestructuras *versus* vida silvestre y agricultura que regía en los comienzos de la institucionalización de la política de conservación valenciana, traslucía la habitual dicotomía existente entre naturaleza y sociedad como polos contrapuestos de una misma realidad, una visión idealizada de lo natural, que explicaría la necesidad de proteger aquellos espacios en los que se sitúa la naturaleza prístina, como encapsuladora de una ‘naturaleza salvaje’ (Santamarina, 2008), de un crecimiento económico auspiciado por el conocido como ‘turismo residencial’, iniciado en los años 60 (Gaviria, 1974; Jurdao, 1979). De esta forma, los parques naturales ubicados en áreas sometidas a esta presión urbanística, como fuera el caso del

²⁰ Decreto 118/1991, de 16 de julio de 1991, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establece el número y denominación de las Consellerías del Consell.

²¹ Real Decreto 2365/1984, de 8 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de conservación de la naturaleza (BOE nº13, 15 de enero de 1985, páginas 1037-1063).

²² Anexo I del Real Decreto 2365/1984.

PN de La Albufera, el PN Montgó y el PN del Penyal d'Ifac y, posteriormente, los tres parajes naturales correspondientes a humedales litorales del sur de Alicante, junto con el Paraje Natural del Prat de Cabanes-Torreblanca y el Desert de les Palmes, pasaron a ser gestionados entre los años 1986 a 1989 por la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (COPUT)²³, mientras que aquellos otros de carácter marcadamente agroforestal en áreas de interior, como es el caso del PN de la Font Roja en la comarca alicantina del l'Alcoià o de naturaleza marítimo-terrestre, en el caso del PN de Columbretes de Castelló, quedaron en manos de la Conselleria de Agricultura, es decir, los espacios naturales menos amenazados por el urbanismo.

Pero, tras este reparto de los parques naturales entre las dos consellerías, existieron otros motivos no tan evidentes, que han aflorado en las entrevistas mantenidas con técnicos de ambas administraciones. Entre 1986 y 1989 se dio una pugna por el liderazgo institucional de la política de ENP en la CV entre las dos consellerías, protagonizada por dos de las figuras políticas valencianas más destacadas de la época en el gobierno valenciano: “Hombre, no digo peleas, pero había una confrontación. Entre dos miembros de un partido, amistosa (...)” (P.12). Por una parte, Lluís Font de Mora, responsable desde sus comienzos de la Conselleria de Agricultura, organismo que asumió las funciones del ICONA tras su traspaso a la GVA. De otra, Rafael Blasco Castany, conseller de la Presidencia desde 1983 hasta julio de 1985, momento en que pasó a desempeñar el cargo de conseller de Obras Públicas y Urbanismo y bajo cuya dirección se hallaba el GOTMA. Del testimonio recogido en las entrevistas mantenidas con técnicos de ambas administraciones, se puso de manifiesto la firme determinación de Blasco por liderar la planificación y gestión de los ENP valencianos: “Mira, Blasco está como loco con este tema [...] fue Blasco el que dijo *plaf tam*, y sacó los decretos [...] yo creo que fue el departamento de Blasco más el que llevó la batuta con el tema, nosotros estábamos de comparsas y de hecho, llamó mucho la atención, que, que no nos hubieran pedido a nosotros” (FC.28).

En un reciente trabajo realizado sobre el proceso de patrimonialización del PN del Montgó (Campo, 2021) se recoge, a su vez, opiniones de algunos técnicos de ambas consellerías en los que se recalca que, en un momento en que “el medioambiente vendía bastante”, el “personalismo” y fuerte carácter de ambos consejeros fue el motivo último que dio lugar a la división en la gestión de las AP dentro del Consell.

El interés político por apropiarse del discurso conservacionista, en un momento en que ‘lo verde’ se iba consolidando como lo políticamente correcto (Santamarina, 2005), se deduce también a partir de reflexiones personales expresadas por algún cargo político de aquel periodo (P.12), en las que destacaron, como elementos positivos de su experiencia, la posibilidad de atender lo que se entendía como una “obligación moral de proteger lo que era el territorio de la Comunidad Valenciana”. Para tal efecto, en su opinión, se trató de mantener vías de negociación y diálogo directas entre responsables políticos y diferentes actores sociales implicados como consecuencia del proceso de declaración, y el correspondiente protagonismo que ganaba con ello la recién creada GVA en el territorio valenciano: “Era sentarse, dedicar muchísimas horas a explicar, explicarlo todo de la mejor manera posible, procurar evitar la confrontación e ir a buscar puntos comunes de encuentro”; con todo ello se conseguía la visibilización de la acción y ejercicio político-institucional: “el juego de la política es conciliar intereses de unos y de otros y hay cosas (...) en derechos medioambientales que no se debe ceder, ¿no?”; además de la posibilidad de dar respuesta a movimientos sociales que reclamaban invertir los efectos negativos de una explotación insostenible del territorio, que amenazaba con destruir los paisajes más valiosos. Un técnico coincide también con el papel que jugó la coyuntura de intereses: “entonces, se inició según se, según las posibilidades que existían en cada uno de ellos. En el Montgó se aprovechó la existencia de una demanda ciudadana y de la voluntad política del ayuntamiento. Es decir, que formalmente hay una instancia del ayuntamiento de Dénia, que después hubo que completar con otra del ayuntamiento de Jávea, pero existiendo la voluntad política de declararlo.” (FC.27). En cualquier caso, la percepción por parte de los técnicos confirma la existencia de una pugna entre los que eran considerados “pesos pesados” políticos de aquel periodo, que aspiraban a tener cada uno su parcela de poder independiente dando lugar a un reparto de los primeros parques naturales (Campo, 2021). Esto explica lo que no dejó de constituir una anomalía de la que derivarían las

²³ La Conselleria de Obras Públicas y Urbanismo (COPU) pasó a ser Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes en julio 1987.

incoherencias que marcaron la política de AP en sus comienzos y que dificultó la conformación de una red de ENP valenciana cohesionada.

Este periodo inicial de la política de AP concluiría con la aprobación de la ya mencionada Ley de los Parajes Naturales de junio de 1988 impulsada por la COPUT, primera ley autonómica que permitía la declaración de nuevos ENP en la CV bajo una nueva figura de protección más flexible y, según afirmaba, adaptada a la realidad del territorio valenciano, entendido como el “resultado de la interacción hombre-medio natural”, hasta el “extremo de que el equilibrio ecológico es mantenido por la intervención humana”. Pocos meses después, el 12 de diciembre de 1988 el Consell aprobaría simultáneamente la declaración de los parajes naturales de El Hondo, Santa Pola y Lagunas de La Mata y Torrevieja en Alicante y el del Prat de Cabanes-Torreblanca en Castellón. Con la declaración de estos parajes naturales, Rafael Blasco consiguió imponer su proyecto político personal, aunque se mantuvo la tensión entre las dos consellerías (Agricultura conservó las competencias en gestión y aprovechamiento de los recursos naturales y vida silvestre). Finalmente, en enero de 1989, se hizo efectiva la creación de la Agencia del Medio Ambiente (AMA)²⁴, como órgano medioambiental de la GVA, entre cuyas funciones se hallaba la de promover la declaración de espacios protegidos. Este organismo fue adscrito a la Conselleria de Administraciones Públicas con rango de dirección general, y asumió las competencias en planificación y gestión de la totalidad de los ENP: “fue una iniciativa tímida, tímida, y desde luego no dirigida desde el propio gobierno, sino a raíz de las iniciativas de otros” (FC.26). A partir de ese momento, la COPUT de Rafael Blasco se ve relegada: “de repente el gobierno valenciano crea la Agencia de Medio Ambiente, pero dice, no te la llevas tú, se la lleva el Emèrit, era, se la pasaron a Presidencia el Gobierno, con Emèrit Bono, y este, o sea, Blasco se cogió tal cabreo [...]” (FC.28). Con la creación de una AMA se puede hablar del primer paso hacia una institucionalización efectiva de la política de AP valenciana, independiente del esquema funcional y orgánico heredado del Estado tras el traspaso competencial.

5. CONFLICTOS DERIVADOS DE LA TRANSICIÓN ENTRE DOS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES EN LA ADMINISTRACIÓN MEDIOAMBIENTAL

Uno de los hitos determinantes para la comprensión de cómo se desarrolló la institucionalización de la política de AP en la CV es la integración de los servicios provinciales de ICONA, primero en la estructura de la Conselleria de Agricultura, como hemos visto y, posteriormente, en la Conselleria de Medi Ambient, entidad que resolvió definitivamente la dispersión de recursos humanos y financieros de la GVA en materia de AP. Sin embargo, esta reunificación de diferentes unidades administrativas se realizó, como veremos a continuación, con severos conflictos entre diferentes sectores de técnicos, especialmente entre dos grupos de profesionales: los ingenieros de montes del antiguo ICONA, por un lado, y los biólogos, que comenzaban a incorporarse a la gestión de los recursos naturales y las AP, por otro.

La organización del ICONA estaba compuesta mayoritariamente por ingenieros de montes y forestales varones. No sería hasta la primera mitad de la década de los años 80, que los biólogos y biólogas tuvieron acceso a la escala técnica de este organismo. Una de las primeras biólogas que logró trabajar para el mismo describe una estructura altamente organizada y jerarquizada, compuesta en su escala técnica por ingenieros de montes y forestales en su totalidad: “como son administraciones muy pequeñas el jefe de la, por ejemplo, el ingeniero de una demarcación manda mucho [...] Yo viví cuando se les cuadraban los agentes que eran guardas forestales, se les cuadraban” (FT.3).

Dirigidos por el jefe de la unidad provincial, esta se dividía en demarcaciones dirigidas, a su vez, por ingenieros de montes y asistidos por ingenieros técnicos. A continuación, se abría una extensa red de guardas forestales, integrados en escalafón propio, que se hallaba a las órdenes del cuerpo de ingenieros de montes: “los biólogos estos que éramos una cosa extraña [...] todo masculino absolutamente, pero además es que eran unos ingenieros que te recibían con uñas y dientes, que no te entendían ni por qué tenían que entrar biólogos aquí, ni por qué, bueno, fue...” (FC.28). En el caso de esta informante, al rechazo corporativista con que se recibió a los biólogos con carácter general, había que añadir el derivado de su condición de mujer, ya que el ICONA también se caracterizó por su estructura heteropatriarcal: “no sabían

²⁴ Decreto 3/1989, de 16 de enero, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se crea la Agencia del Medio Ambiente.

dónde meterme dentro de esa estructura que había, pero además ellos no querían que hubiera ahí mujeres y menos biólogas, una bióloga para qué servía, no, no, no sé, pues para nada, con lo cual, pues entonces siempre se calentaba la cabeza con ver qué cosas te podían mandar” (FC.28). Otra técnica explica cómo ni siquiera las propias mujeres ingenieras contaban con la aceptación de sus compañeros: “A mí no me llamaban a las reuniones cuando se reunían los técnicos todos los lunes con el jefe del servicio forestal, a mí no me citaban. En julio del año 90 entró una gran amiga mía [...] que era una ingeniera técnico forestal y seguían reuniéndose y no me llamaba ni a mí, pero ¡jojo! ya ni a ella. Por lo tanto, yo pensé, ostras, aquí no hay un solo tema lucha corporativista, sino que aquí hay un problema de género” (FT.3).

La concepción de la naturaleza en el ICONA se hallaba sometida a una política de gestión forestal de corte desarrollista propia del franquismo, concepción basada en la función productiva del monte y la búsqueda de la rentabilidad de mercado (Ramos, 2006) que se había impuesto en la acción de los ingenieros forestales ya desde la segunda década del siglo XX. Esto implicó en la práctica que el medioambiente quedara limitado a los montes (López-Ramón, 2014): “Sí, sí, lo que ocurre es que eso recoge el equívoco de lo que era la política forestal en la época franquista, que era una política equivocada, dirigida a criterios erróneos, no ambientalista, ¿no? El antiguo ICONA hace treinta años. Digamos que eso responde a la escuela de ingenieros de montes clásica, digamos.” (FC.26). El paradigma productivista del ICONA chocó frontalmente con las posiciones de nuevas corrientes conservacionistas, que permitieron la incorporación de humedales y ecosistemas no ligados a sistemas montañosos y con un importante protagonismo de científicos y grupos ecologistas (Mollá, 2015). Esta nueva concepción ecológica del territorio se hallaba avalada principalmente por los biólogos, muchos de los cuales estaban integrados en movimientos conservacionistas herederos del ecologismo iniciado en los años 60, y que llegaron a ser considerados en algún documento de trabajo del ICONA de 1984 como un ‘movimiento anti-sistema de protesta’ (Ramos, 2005). Por este motivo, la incorporación de los biólogos en el organigrama del ICONA trajo consigo que los ecologistas encontrasen en ellos un interlocutor ante los que exponer sus inquietudes, demandas y reivindicaciones: “entonces claro, era otra, otra de las labores de la bióloga [...] Dijeron, esta es el enlace, tú que te llevas bien con ellos, tú que eres bióloga, tú que..., tus amiguitos [...] me acuerdo que, pues, los biólogos que había en València sin trabajo y que estaban metidos en asociaciones ecologistas, pues se enteraron que había una bióloga y venían muchos a verme, a pedirme ayuda, oye, que querríamos hacer un censo de aves, se, podemos conseguir dinero, si nos consigues autorización, yo, pasaba parte del tiempo intentando ayudar” (FC.28).

La conformación de la primera administración medioambiental enteramente autonómica, la AMA, fue determinante para incorporar a jóvenes biólogos o estudiantes, integrados en el movimiento ecologista, en particular del grupo AGRÓ, el cual tenía un específico carácter de investigación: “Todo biólogos que, la mayoría vamos [...] y es que en aquella época había también muchos chicos, mucha gente de, de las facultades que, que se ofrecían a trabajar gra, voluntariamente, van a la granja, de Conselleria, mucha gente deseando hacer trabajo aunque fuera voluntario” (FC.28). Finalmente, muchos de aquellos voluntarios terminarían ganando una oposición y siendo funcionarios de la AMA. Sin embargo, esta incorporación de biólogos (entre otras disciplinas académicas como la geología, geografía, etc., además de otras ingenierías y arquitectura) tardaría en hacerse extensiva a las direcciones territoriales de la Conselleria de Agricultura: “las delegaciones, lo que eran los antiguos ICONAS, que existían en Castellón, Alicante y València, siguieron existiendo, como las unidades territoriales, etc., pero seguían teniendo su estructura de ICONA, nadie se impuso ahí a arreglar eso, durante muchos años, ahí seguían siendo agentes forestales, o guardas forestales que en realidad el tema de los parques ni sabían, ni les venía, ni les importaba un bledo, ni les interesaba para nada, los ingenieros de zona que también nosotros más les molestábamos que otra cosa” (FC.28). Esta situación también fue el origen de enfrentamientos entre la recién creada AMA y los servicios forestales, ya integrados en la CAPA, y que conservaban funcional y orgánicamente la estructura del antiguo ICONA: “si es que el problema, imagínate, está su Conselleria de Agricultura, con sus cositas, con sus..., por lo menos con una estructura territorial, con su flora y fauna, y la caza y con muchas cosas que hacían, sus ingenieros y todos, y de repente llegan otros que son los de obras públicas, que es otra gente, que es que de agricultura los miraba cómo diciendo dónde van esos, qué están haciendo, porque, no había ni la mínima coordinación [...] los departamentos parecía que estaban a joderse, hablando en plata [tx], unos con otros” (FC.28).

Este rechazo a los ‘biólogos’ por parte de algunos ingenieros forestales, tuvo su eco en la población local, en particular, de aquellos lugares afectados por la declaración de un ENP, como en el caso de La Albufera: “Ah bueno, y los cazadores. Los furtivos. Ahí sí. Estando en el Racó recuerdo una vez que me, me entraron unos cazadores con un aliento a alcohol, a carajillo, amenazando. Amenazando ‘Ah, ecologistas’. Y además me acuerdo que esa época fue cuando apareció la pintada en el, en el embarcadero, en el, ‘Ecologistas vais a morir’ o algo así y quemaron un embarcadero. A ver, ese ambiente existía” (PE.6). Los biólogos pasaron a simbolizar una nueva administración que ponía la protección de la biodiversidad y el paisaje por encima de los intereses o expectativas de propietarios, cazadores, agricultores o pescadores, etc., es decir, imponían una gestión conservacionista muy alejada de la posición productivista del antiguo ICONA, que les resultaba más afín. Sin embargo, según relata una funcionaria de servicios centrales, un motivo del rechazo a los biólogos, por parte de la población local, residía en que era común que los servicios forestales se escudasen en estos profesionales para desarrollar los nuevos criterios políticos en materia de conservación de la naturaleza. Ante la situación de incertidumbre jurídica que primaba en los primeros años de la política de AP, muchas solicitudes solían resolverse con informes negativos elaborados por los biólogos que, ante la duda del posible impacto ambiental de algunas actividades o prácticas sobre la biodiversidad, se decantaban por la denegación de permisos o autorizaciones: “Había mucho conflicto social, la gente, a nadie se le daba una explicación como toca, y te dejaban a ti, que eras el último mono de la, de la Conselleria o de la Agencia, a que fueras a pelearte con quien fuera, o sea, no había nunca un respaldo de jefe ni un respaldo político ni nada, en cuanto te preguntaban, y esto, ‘¿qué se puede hacer?, ¿qué no se puede hacer?’. Era una cosa que te tenías que inventar tú, porque primero no teníamos suficiente normativa, y un poco por sentido común decíamos, pues esto, pues no” (FC.28). Un técnico de los servicios territoriales coincide con esta apelación capciosa e interesada del referente de protección del PN: “la excusa al ciudadano es que no deja el parque, cuando el parque ni deja ni deja de hacer, el que deja o no es la ley del suelo y la ley urbanística y eso depende de los ayuntamientos, no del parque” (FT.21).

Este es un aspecto fundamental, ya que las diferencias y conflictos entre los grupos profesionales de ingenieros forestales y biólogos se trasladaron y condicionaron las relaciones durante los primeros años de los gestores de las AP con las poblaciones locales. Las restricciones legales que los técnicos biólogos aplicaban ante ciertas actuaciones eran aprovechadas por sus contrarios como coartadas de presión o de justificación, presentándose como la parte benévola de la administración para los propietarios: “los ingenieros de montes, ellos seguían yendo por ahí promoviendo una visión del monte y diciendo: ‘es que no os puedo dar aprovechamientos en un parque... es que ya no nos dejan entrar’, eso, o decían: ‘no nos dejan entrar en los parques los biólogos’. Claro, cuando iba el biólogo ¿cómo crees que te iban a recibir? Eso es así. La visión que se les estaba trasladando era, en el mundo forestal, que se os ha acabado cualquier beneficio, a partir de ahora os vais a enterar de los que van a hacer los biólogos con vosotros, los biólogos que están al servicio de los PN” (FT.3).

6. CONSIDERACIONES FINALES. HACIA UNA CONSERVACIÓN SIN PROTECCIÓN

El inicio de las políticas de conservación en la CV presenta algunas características particulares, y otras compartidas, dentro del panorama estatal. En primer lugar, la intensa y desordenada explotación del territorio a partir de 1960 acarrió la degradación o destrucción de gran parte de sus socioecosistemas más valiosos, sobre todo, los situados en la costa. Los humedales, tan característicos de esta zona y esparcidos en su estrecha franja litoral, sufrieron, especialmente, las embestidas del desarrollismo al ser ecosistemas muy vulnerables. Por este motivo, los primeros PN se declararon en comarcas costeras, en torno a los núcleos económicos más activos, ricos y poblados, con una renta por habitante superior a la media (Ors & Viñals, 1995), frente a la distribución geográfica de las AP en España donde primaron los paisajes de alta montaña o su ubicación en zonas rurales deprimidas (Martínez de Pisón, 2007; Tolón & Lastra, 2008). Recordemos, además, la ausencia de figuras de protección estatal en esta autonomía, por lo que no tenía ningún referente directo de protección en su territorio.

En segundo lugar, el atractivo de la línea costera, con la consiguiente especulación del suelo y los intereses inmobiliarios, explica el proceso tan acelerado de creación de AP, recurriendo a las llamadas

declaraciones de “urgencia” (Auerheimer & Almenar, 1996). Factores como la singularidad, la representatividad o el especial valor patrimonial pasaron a un segundo plano. De igual forma, la idea inicial de buscar el espacio más representativo por cada una de las provincias, como productor de topografías identitarias (Daniels, 1993), quedó pospuesto. Las primeras AP funcionaron, en realidad, como una herramienta subsidiaria para frenar el urbanismo descontrolado. De facto, la premura en las primeras declaraciones obligó a la GVA a recurrir a la Ley estatal de ENP (1975), dada la ausencia de un desarrollo legislativo propio y una estructura institucional suficiente. Asimismo, el fuerte liderazgo y personalismo del *conseller* de la COPUT contribuyeron a esta celeridad.

En tercer lugar, destaca la ausencia de una auténtica participación ciudadana. Si bien, hubo un interés por el diálogo con los diferentes actores sociales, rompiendo de este modo con la dinámica del régimen franquista y dando visibilidad a la nueva etapa democrática, aquella fue limitada. Los entrevistados reconocen la existencia de procedimientos de consulta y negociación con los locales y con los sectores más afectados por la protección, pero también la falta de información y comunicación en sus decisiones. La defensa de la conservación fortaleció abrió la conflictividad entre los distintos actores y agentes. Del mismo modo, es destacable la participación muy activa del mundo académico y de los movimientos ecologistas locales en los inicios.

En cuarto lugar, fueron notables los conflictos internos en los ámbitos político y técnico durante ese periodo hasta la configuración de una administración unitaria medioambiental autonómica, con la creación de la CMA en 1991. Este organismo pondría fin a la situación generalizada de confrontación de diferente índole que afectó, de manera considerable, al proceso en sus comienzos. Visiones ideológicas (nacionalistas/regionalistas), funcionales (COPUT/CAPA/AMA), orgánicas (servicios centrales/territoriales), corporativistas (biólogos/ingenieros forestales) y conservacionistas (conservación productivista/fortaleza), fueron frentes abiertos que conllevaron grandes disputas. A partir de este momento, aunque con dificultades, se inició un proceso de integración de las diferentes perspectivas sobre la gestión de los recursos naturales y las AP. Los inicios reflejan la transición entre dos estructuras institucionales (la posfranquista y la autonómica).

En quinto lugar, cabe subrayar las notables desigualdades de género en todos los sentidos (cargos, discriminación, trayectoria laboral, acceso a los recursos, etcétera), heredadas del periodo franquista y muy presentes en instituciones como el ICONA, lo que provocó tensiones añadidas a las señaladas más arriba. Desigualdades, por otra parte, estructurales que han perdurado más allá de la creación de la CMA. Eso sí, a partir de su creación hubo una incorporación progresiva y más visible de la mujer en puestos técnicos o de mayor responsabilidad.

En sexto lugar, la acusada falta de recursos financieros y humanos en la institucionalización de la conservación en la CV nos señala, al menos, dos cosas. La primera que las AP formaron parte de un juego político donde partidos y perfiles de peso lograban posiciones de influencia en el tablero autonómico. Esto cuestiona si el auténtico interés por iniciar una política de protección, integrada en la estrategia económica territorial, respondió a razones ecosistémicas. La segunda, la falta de financiación por parte del Estado español, hacia la CV.

Por último, si hacemos un balance final sobre los inicios de la conservación en la CV, podemos decir que, a pesar de los recursos judiciales, la premura y los conflictos con la población local, las primeras declaraciones asentaron la protección en la arquitectura institucional, en el marco ideológico de los partidos políticos y en el progresivo aumento de la conciencia ambiental. De hecho, en lo único que ha habido unanimidad, por parte de todos los informantes, es que ese periodo fue muy positivo en términos conservacionistas. Todos reconocen que, sin aquellas declaraciones de urgencia, hoy la CV tendría un paisaje desolador. Sin embargo, los conflictos e intereses, la falta de medios y de un mayor compromiso gubernamental apuntan a una conservación sin protección.

FINANCIACIÓN

Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto “Antropología de la Conservación. Una aproximación comparativa a las genealogías y el desarrollo de los Parques Naturales en España” (PID2019-106291RB-I00/AEI10.13039/501100011033), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y el Programa FEDER.

REFERENCIAS

- Adams, W., & Hutton, J. (2007). People, Parks and Poverty: Political Ecology and Biodiversity Conservation. *Conservation and Society*, 5(2), 147-183.
- Alberich, T. (2016). *Desde las Asociaciones de Vecinos al 15M y las mareas ciudadanas: breve historia de los movimientos sociales*. Dykinson.
- Alcalá, M., & Tabernero, C. (2016). El espectáculo de la conservación. El Parque Nacional de Doñana en El Hombre y la Tierra (1979). *Arbor*, 192 (781), a347.
- Ares-López, D. (2019). Wild treasures and natural families: wildlife film and the enactment of a new Spanish national Nature in Félix Rodríguez de la Fuente's El hombre y la Tierra: Fauna ibérica (1975–1981). *Journal of Spanish Cultural Studies*, 20(4), 461-481.
- Auerheimer, C., & Almenar, R. (1996). *Medio Ambiente y Comunidad Valenciana*. Universidad de Alicante.
- Beltran, O., Pascual, J., & Vaccaro, I., (Coord.) (2008). *Patrimonialización de la naturaleza. El marco social de las políticas ambientales*. Ankulegi.
- Beltrán, O., & Santamarina, B. (2016). Antropología de la Conservación en España. Balance y perspectivas. *Revista de Antropología Social*, 25(1), 85-109.
- Brockington, D., Duffy, R., & Igoe, J. (2008). *Nature Unbound. Conservation, Capitalism and the Future of Protected Areas*. Earthscan.
- Brosius, J.P. (2006). Common ground between anthropology and conservation biology. *Conservation biology*, 20(3), 683-685.
- Camas, V., & García, I. (1997). La transcripción en historia oral: para un modelo "vivo" del paso de lo oral a lo escrito. *Historia, Antropología y Fuentes Orales*, 18, 41-61.
- Campo Muñoz, A.M. (2021). *Treinta años de espacios naturales protegidos en la Comunidad Valenciana: el caso del parque natural del Montgó (Alicante, España)*. Tesis de Doctorado. Universitat de València.
- Camprubí, L. (2016). La Naturaleza no existe: conservacionismos y relaciones internacionales en Doñana. *Arbor*, 192(781), a344.
- Casado, S. (2010). *Naturaleza patria. Ciencia y sentimiento de la naturaleza en la España del regeneracionismo*. Marcial Pons.
- Castells, M. (1999). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*. Alianza.
- Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT). (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio. Torremolinos.
- Cortés, J.A., & Beltran, O. (eds) (2019). *Repensar la conservación. Naturaleza, mercado y sociedad civil*. Universitat de Barcelona.
- Cucó, A. (1989). *País i estat: la qüestió valenciana*. Edicions Tres i quatre.
- Cucó, A. (2002). *Roig i blau. La transició democràtica valenciana*. Tàndem.

- Daniels, S. (1993). *Fields of vision: Landscape Imaginary and National Identity in England and the United States*. Princeton University Press.
- Dunlap, R., & Mertig, A., (eds) (1992). *American Environmentalism. The U.S. Environmental Movement, 1970-1990*. Taylor & Francis.
- Eder, K. (1998). La institucionalización de la acción colectiva. ¿Hacia una nueva problemática teórica en el análisis de los movimientos sociales? En P. Ibarra y B. Tejerina (eds.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Trotta.
- Escobar, A. (1998). Whose knowledge, whose nature? Biodiversity, conservation, and the political ecology of social movements. *Journal of political ecology*, 5(1), 53-82.
- Fernández, J., & Pradas, R. (2000). *Historia de los Parques Nacionales españoles (IV)*. Organismo Autónomo de los Parques Nacionales.
- Flor, V. (2011). *Noves glòries a Espanya. Anticatalanisme i identitat valenciana*. Editorial Afers.
- Flor, V. (Ed.) (2013). *Nació i identitats. Pensar el País Valencià*. Editorial Afers.
- Flor, V. (2015). *De país a comunitat*. Editorial Afers.
- Furió, A. (2001). *La història del País Valencià*. 3 i 4.
- García Álvarez, A. (2010). *Historia del Cuerpo de Ingenieros de Montes*. Colegio y Asociación de Ingenieros de Montes.
- Gaviria, M. (1974). La producción neocolonialista del espacio. *Papers: revista de sociologia*, 3, 201-217.
- Hernández, G.M. (1995). El reinvent d'una tradició. La festa de les Falles sota el franquisme. *El contemporani: revista d'història*, 6, 54-65.
- Hernández, G.M. (1996). *Falles i franquisme a València*. Afers.
- Holmes, G. (2011). Conservation's Friends in High Places: Neoliberalism, Networks, and the Transnational Conservation Elite. *Global Environmental Politics*, 11(4), 1-21.
- Holmes, G., & Cavanagh, C. (2016). A review of the social impacts of neoliberal conservation: formations, inequalities, contestations. *Geoforum*, (75), 199-209.
- Ibarra, P. y Tejerina, B. (eds.) (1998). *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Trotta.
- Igoe, J. (2006). Measuring the Costs and Benefits of Conservation to Local Communities. *Journal of Ecological Anthropology*, 10, 72-77.
- Jurdao, F. (1979). *España en venta: compra de suelos por extranjeros y colonización de campesinos en la Costa del Sol*. Endymion.
- Laguna, E. (2000). Retrobar la natura del litoral valencia. *Mètode*, 26, 20-30.
- López-Ramón, F. (2014). Trayectoria del régimen jurídico de los Parques Nacionales en España. *Ambienta*, 106, 82-89.
- Mainar, E. (2010). La peculiar vía valenciana a la autonomía. *Historia Actual Online*, (21), 19-23.
- Martínez de Pisón, E. (2007). Reflexión geográfica sobre los paisajes y los Parques Nacionales. En Martínez de Pisón, E. & N. Ortega (eds.), *La conservación del paisaje en los Parques Nacionales*. Universidad Autónoma de Madrid y Fundación Duques de Soria. pp.9-36.
- Mateu, A., & Domínguez, M. (2011). Inicios del columnismo ambiental en la prensa española: La campaña de Las Provincias sobre la urbanización de El Saler (Valencia, España). *Zer*, 16 (30), 171-187.
- McDonogh, G.W. (1989). *Las buenas familias de Barcelona. Historia social de poder en la era industrial*. Ediciones Omega.

- Mira, J.F. (2014). *La condició valenciana*. Bromera.
- Mira, J.F. (2015). *La nació dels valencians*. Pòrtic.
- Mulero, A. (2001). *La protección de los espacios naturales en España*. Mundi-Prensa.
- Mollá, M. (2015). Las políticas de parques nacionales en España. *Ería*, 97, 157-171.
- Ors, J., & Viñals, M. (1995). Las políticas de protección y gestión de los recursos naturales de la Generalitat Valenciana (1984-1994). *Cuadernos de Geografía*, 58, 289-306.
- Ramos, J. (2005). Concepciones económicas en los inicios de la conservación de la naturaleza en España: nexos y contrastes con el caso estadounidense. *Revista de Historia Industrial. Economía y Empresa*, 1(28), 11-45.
- Ramos, J. (2006). Gestión ambiental y política de conservación de la naturaleza en la España de Franco. *Revista de historia industrial*, 32, 99-138.
- Rojo, C., & Rodrigo, M. A. (1998). Uso sostenible de los humedales. *Boletín SEHUMED*, 2(7), 1-2.
- Romero, J. (2012). España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 58(1), 13-49.
- Rosselló, M. (1995). *L'Albufera de València*. Barcelona Publicacions l'Abadia de Montserrat.
- Rueda, J.C., & Coronadoz, C. (2010). La codificación televisiva del franquismo: de la historia del entretenimiento a la historia como entretenimiento. *Historia Crítica*, 40, 170-195.
- Ruiz, M.A., & Santamarina, B. (2022): Producir naturaleza garantizada. Las marcas en los parques naturales. En T. Vicente, S. Sierra, A.-Calero y B. Santamarina (coords.), *Antropología pública de la conservación. Gestión y gobernanza en áreas protegidas*. PUV.
- Santamarina, B. (2005). Una aproximación al patrimonio cultural. En G. Hernández, B. Santamarina, A. Moncusí, & M. Albert, *La memoria construida. Patrimonio cultural y modernidad* (pp. 21-51). Tirant lo Blanch.
- Santamarina, B. (2006). *Ecología y poder. El discurso medioambiental como mercancía*. Libros de la Catarata
- Santamarina, B. (2008). Antropología y Medio Ambiente. Revisión de una tradición y nuevas perspectivas de análisis en la problemática ecológica. AIBR. *Revista de Antropología Iberoamericana*, 3(2), 144-184.
- Santamarina, B., & Vizcaíno, A. (2011). La marjal de l'Albufera: de paisatges peixcadors i arrossers. En R. Martínez Canet & S. Torija (coord.), *Museu Valencià d'Etnologia* (pp. 193-202). Museu Valencià d'Etnologia.
- Santamarina, B. (2016). La naturaleza de las naturalezas patrimonializadas: una aproximación a las formas hegemónicas de representar lo natural. *Arxiu d'Etnografia de Catalunya*, 16, 153-177.
- Smith, N. (2007). Nature as accumulation strategy. *Socialist register*, 43.
- Tolón Becerra, A., & Lastra Bravo, X. (2008). Los Espacios Naturales Protegidos. Concepto, evolución y situación actual en España. *M+A: Revista electrónica de Medio Ambiente UCM*, 5, 1-25.
- UNEP-WCMC & IUCN (2022). Protected Planet: The World Database on Protected Areas (WDPA)[On-line], [June 2022], Cambridge, UNEP-WCMC and IUCN.
- Vaccaro, I., Beltran, O., & Paquet, P. (2013). Political ecology and conservation policies: some theoretical genealogies. *Journal of Political Ecology*, 20, 255-272
- Varillas, B. (2010). *Félix Rodríguez de la Fuente. Su vida, mensaje de futuro*. Fundación Félix Rodríguez de la Fuente/La Esfera de los Libros.
- Vera, F. (2015). Relaciones entre la implantación turística y el espacio agrario del litoral survalenciano. *Papers de turisme*, 11, 7-32.

West, P., & Brockington, D. (2006). An Anthropological Perspective on Some Unexpected Consequences of Protected Areas. *Conservation Biology*, 20(3), 609-616.

West, P., Igoe, J., & Brockington, D. (2006). Parks and peoples: The social impact of protected areas. *Annual Review of Anthropology*, 35, 251-277.

ORCID

Miquel À. Ruiz Torres

<https://orcid.org/0000-0001-9454-1593>

Beatriz Santamarina Campos

<https://orcid.org/0000-0002-4170-7382>



La movilización ciudadana para la conservación de la naturaleza: Democracia, autonomía y áreas protegidas

*Ángela Calero Valverde**, *Teresa Vicente Rabanaque***, *Judit Gil-Farrero****, *Félix Talego Vázquez*****

Recibido: 31 de mayo de 2022

Aceptado: 07 de septiembre de 2022

RESUMEN:

El presente artículo profundiza en el papel que tuvieron los movimientos sociales en la configuración de la política conservacionista de las décadas de los 70, 80 y 90 en los territorios de Catalunya, Comunitat Valenciana y Andalucía. A través de una investigación cualitativa basada en entrevistas en profundidad y en el análisis documental, abordamos desde una perspectiva comparada cómo la movilización ciudadana y el asociacionismo científico y académico influyeron en la declaración de los primeros parques naturales a través del apoyo o el rechazo a las iniciativas de conservación.

PALABRAS CLAVE: Antropología de la conservación; movimientos sociales; parques naturales; ecologismo; Conservacionismo.

CLASIFICACIÓN JEL: Q57; Q58.

Citizen mobilization for nature conservation: Democracy, autonomy and protected areas.

ABSTRACT:

This article explores the role of social movements in shaping conservation policy in the 1970s, 1980s and 1990s in the territories of Catalonia, Andalusia and the Valencian Community. Through qualitative research based on in-depth interviews and documentary analysis, we address from a comparative perspective how citizen mobilization and scientific and academic associations influenced the declaration of the first natural parks through the support or rejection of conservation initiatives.

KEYWORDS: Conservation anthropology; social movements; natural parks; ecology; conservationism.

JEL CLASSIFICATION: Q57; Q58.

1. INTRODUCCIÓN

Entre las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, la suma de diversos factores produjo un despertar ecologista en los países occidentales debido a la crisis ambiental o ecológica global provocada por el inicio de lo que posteriormente se ha denominado la Gran Aceleración.

* Departament de Treball Social i Serveis Socials. Facultat de Ciències Socials. Universitat de València. España. angela.calero-valverde@uv.es

** Departament de Sociologia i Antropologia Social. Facultat de Ciències Socials. Universitat de València. España. teresa.vicente-rabanaque@uv.es

*** Centre d'Estudis Ribagorçans (CERib). España. juditgil@gmail.com

**** Departamento de Antropología Social. Facultad de Geografía e Historia. Universidad de Sevilla. España. ftalego@us.es

Autor para correspondencia: angela.calero-valverde@uv.es

En los años sesenta vieron la luz diversos libros que alertaban sobre el estado del medio ambiente, los peligros que lo amenazaban, como los efectos nocivos del DDT y otros pesticidas (Carson, 1962) o los riesgos del complejo tecnocientífico contemporáneo (Commoner, 1966). Las cuestiones ambientales llegaron a la agenda política en 1970, declarado Año Europeo de la Conservación de la Naturaleza. En 1972 se publicaron *Limits to Growth*, un informe del MIT para el Club de Roma que puso en duda el mito del crecimiento económico, y *Only One Earth*, un texto colectivo que impulsó la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano en Estocolmo y la consiguiente creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP). Asimismo, el importante desarrollo de las geociencias propiciado por la Guerra Fría y el Programa Biológico Internacional (IBP), realizado entre 1964 y 1974, contribuyeron a aumentar la comprensión del planeta. Las imágenes de la Tierra obtenidas desde el espacio (*Earthrise* y *Blue Marble*, principalmente) también ayudaron a su consideración integral (Camarasa, 2007; Turchetti y Roberts, 2014) y a concienciar, bajo la perspectiva de la *endangerment sensibility* (Vidal y Dias, 2016) sobre la naturaleza dañada, en peligro de destrucción o de extinción.

Sin embargo, el nacimiento del ecologismo en los años sesenta está relacionado con movimientos sociales anteriores, como el de protección o conservación de la naturaleza (Riechmann y Fernández, 1994), en el que se diferencian tres corrientes con objetivos distintos. En las últimas décadas del siglo XIX nacieron en los EE. UU. el “preservacionismo”, que abogaba por la protección de espacios naturales (parques nacionales) y el “conservacionismo”, cuyo objeto era lograr el máximo bien para el mayor número de personas a largo plazo. A estas dos corrientes se sumó el llamado “ecologismo de los pobres” que, en sintonía con el movimiento de justicia ambiental, tuvo como protagonistas a comunidades pobres que luchaban por la conservación de los recursos naturales para asegurar su supervivencia (Martínez, 2006). El ecologismo también tiene relación con movimientos sociales como el ambientalismo decimonónico o el anarquismo de las primeras décadas del siglo XX, que reivindicaban unas mejores condiciones de vida y de trabajo para el colectivo obrero (Riechmann y Fernández, 1994).

La aparición y el desarrollo de los movimientos ambientalistas y ecologistas en el Estado español tiene unas características propias derivadas del contexto político del país. Las movilizaciones y la protesta ambiental habían estado presentes durante el franquismo, pero en su mayoría relacionadas con las condiciones de vida y trabajo en los núcleos urbanos e industriales (Corral, 2015). Cuando aparecieron los movimientos que reclamaban la protección de espacios naturales, muy al final de la dictadura, se presentaron encubiertos bajo el uso de un discurso que se asemejaba al del conservacionismo de las élites del país (Hamilton, 2016, 2017, 2018) y fueron una reacción ante los efectos negativos del modelo desarrollista del régimen (Gil-Farrero, 2020b). Tras décadas de represión y de ausencia de derechos y libertades, como los de expresión o reunión, con la llegada de la democracia se produjo una efervescencia social que se plasmó, entre otros aspectos, en la aparición de movimientos sociales muy activos y de diversa índole, como el ecologismo (con especial fuerza del discurso antinuclear) y aquellos que reclamaban la protección de espacios naturales (Folguera et al., 2013). Hubo otro factor clave que contribuyó a crear una incipiente conciencia ambiental entre la opinión pública española, y fue la emisión de programas divulgativos de gran resonancia mediática de la mano de personajes como Félix Rodríguez de la Fuente (1928-1980), pero también de otras figuras internacionales como Jacques Cousteau (1910-1997) y David Attenborough (1926).

El objetivo de este artículo es caracterizar y comparar la movilización ciudadana para la protección de la naturaleza que se produjo en Catalunya, la Comunitat Valenciana y Andalucía durante las décadas de 1970-1990, poniendo el foco en el papel que jugaron los movimientos sociales en la institucionalización de la conservación ambiental. La metodología empleada ha sido cualitativa y se ha basado en entrevistas en profundidad a perfiles destacados en la gestación de las políticas conservacionistas y en la declaración y gestión de los primeros PN en los territorios autonómicos referidos, así como en el análisis documental y la revisión de la literatura sobre el tema.

La primera fase del proyecto se dedicó a la consulta de fuentes documentales y bibliográficas, al análisis del marco legal y al vaciado de prensa estatal y local en las tres comunidades autónomas objeto de estudio para así obtener una primera visión panorámica desde un enfoque holístico y comparado. La

segunda fase, por su parte, se basó en entrevistas semiestructuradas a informantes clave en el proceso de configuración de la estructura para la conservación de la naturaleza en los tres territorios autonómicos.

Los perfiles de las personas informantes han sido diversos: políticas, técnicas especializadas (en ciencias naturales, en ingeniería forestal) que han trabajado en parques naturales y miembros de movimientos sociales que emprendieron movilizaciones o actos de protesta para parar proyectos desarrollistas y tuvieron un papel decisivo en la declaración de los primeros parques naturales. Fueron más de setenta entrevistas entre los tres territorios, veintidós de las cuales se han utilizado en este artículo, seleccionadas, en primer lugar, a partir de un criterio cronológico, entre los años 70 y 90 del siglo XX, cuando asistimos a la génesis, declaración y puesta en marcha de los primeros parques naturales. Se ha usado un sistema de codificación de las entrevistas que mantiene el anonimato y la confidencialidad de las personas informantes, pero permite identificar su perfil¹.

Una de las dificultades del uso y la codificación de las entrevistas ha sido el hecho de que muchas de las personas entrevistadas han tenido una trayectoria dinámica e híbrida, en la que empezaron como activistas en los años 70 y 80 y posteriormente pasaron a ser técnicas de los primeros parques naturales o de las primeras administraciones autonómicas conservacionistas o de medio ambiente. También nos hemos encontrado con población local que ha sido activista, y en ocasiones ha ocupado plazas técnicas. Ante esta situación, hemos asignado el perfil que las identifica según lo que estaban contando en la entrevista, es decir, según si en ese momento hablaban como activistas, técnicas, políticas o población local.

2. MOVILIZACIÓN SOCIAL Y CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA EN CATALUNYA

Las iniciativas ecologistas y conservacionistas nacidas en Catalunya en las décadas de los setenta y ochenta se caracterizan por una fuerte vinculación identitaria a diferentes escalas. El vínculo identitario local fue muy fuerte en aquellas movilizaciones que surgieron para reclamar la protección de un determinado espacio, mientras que el vínculo identitario regional se asoció a las demandas de poder político y estuvo presente tanto en las movilizaciones locales como en las que tuvieron un mayor alcance territorial.

En general, todas estas iniciativas fueron muy críticas con la política desarrollista y aparecieron como reacción ante lo que se consideraron agresiones o amenazas al estado de la naturaleza. A menudo, distaron de ser homogéneas, pues en ellas participaron personas con ideologías y objetivos muy distintos:

“Hubo dos ocupaciones; una, del año 77 [...] allí fueron todos los grupúsculos pequeños, que se mataban entre ellos. Estaban Bandera Roja, Partido Comunista 4ª Asamblea, 5ª Asamblea, 6ª Asamblea... y los anarquistas no-sé-qué [...] Y cuando te decían: ‘Y tú, ¿de quién eres?’ ‘¿Yo? De los pájaros’ ¡Este es un revisionista!’ [...] Hubo un día una asamblea, que allí partimos peras, [...] y uno dijo, textual [...]: ‘Nosotros estamos en contra de que hagan casas en los humedales porque quieren hacer chalés para burgueses, para capitalistas. Pero si en vez de eso se quisieran hacer fábricas de confitura biológica, estaríamos de acuerdo con que se desecaran.’” (E1.A)²

Uno de los perfiles que se movilizó por la conservación de la naturaleza fue el de los científicos y académicos. En abril de 1976, se publicó el libro *Natura, ús o abús? Llibre Blanc de la Gestió de la Natura als Països Catalans*, impulsado por la *Institució Catalana d'Història Natural* (ICHN) y redactado por más de 80 especialistas de distintas disciplinas (biología, geología, ecología y edafología). Fue un esfuerzo académico colectivo por identificar las vulnerabilidades y posibilidades de intervención orientadas a la gestión de la naturaleza, un concepto desconocido hasta el momento (Camarasa, 2007; E2.T, E3.T). Esta obra ha tenido mucha importancia en el ámbito de la planificación territorial por diversos motivos. En primer lugar, una parte considerable del equipo de redacción eran docentes universitarios; sin duda, sus lecciones estaban embebidas de su visión acerca de la gestión de los sistemas naturales. En segundo lugar, algunas de las personas colaboradoras en el libro desempeñaron más tarde puestos técnicos en distintos

¹ Todas las entrevistas referenciadas siguen una numeración correlativa en función del orden en que aparecen en el texto, seguidas de la inicial para reconocer su perfil (A, activista; T, Técnica; P, Política y L, Población Local).

² Texto traducido del catalán por las autoras.

niveles de las administraciones conservacionistas, a la vez que la obra tuvo una muy buena acogida entre los técnicos de urbanismo y ordenación territorial. Por último, influyó de manera evidente en la gestación del *Pla d'Espais d'Interès Natural* (1992), un plan territorial sectorial que buscaba la formación de un sistema de espacios naturales protegidos unitario y coherente (E2.T, E3.T). El éxito del *Llibre Blanc* hizo que se agotara con rapidez, y en 1988 se publicó una segunda edición ampliada³. La ICHN, por su parte, llevó a cabo declaraciones públicas e impugnaciones a proyectos concretos (Camarasa y Senent-Josa, 1977).

En octubre de 1976, la *Assemblea de Catalunya* (AC)⁴ difundió el manifiesto “*Salvem Catalunya per la Democràcia*” y puso en marcha la campaña homónima, donde ligaba la “lucha para el retorno de la soberanía al pueblo” con el “combate para salvar el patrimonio natural de Catalunya”, haciendo “un llamamiento a la movilización popular en torno a los grandes problemas que afectan al medio ambiente en Catalunya”. Ese mismo mes, el *Congrés de Cultura Catalana* (CCC)⁵ puso en marcha cinco campañas de movilización popular, entre las que estaba la *Campanya per a la Salvaguarda del Patrimoni Natural*, que debía durar hasta octubre de 1977 y tuvo como objetivos sensibilizar y concienciar sobre los problemas ambientales, formar a los grupos que ya estaban trabajando en ese campo, presionar a las administraciones para tomar decisiones eficaces para el buen uso de los sistemas naturales y llevar a cabo acciones territoriales de correcciones de malos usos. Tanto en el manifiesto y en la campaña de la AC como en la campaña del CCC fueron piezas clave algunos de los autores del *Llibre Blanc* (Camarasa y Senent-Josa, 1977; Camarasa, 2007; Gil-Farrero, 2018; E3.T, E4.T).

Entre los numerosos movimientos de defensa del patrimonio natural surgidos en aquellos años, en 1976 se fundó la *Lliga per a la Defensa del Patrimoni Natural* (DEPANA), asociación sin ánimo de lucro para la defensa del derecho de la ciudadanía a disfrutar de un país ambientalmente saludable y una mejor calidad de vida. Entre los fundadores había científicos, técnicos, naturalistas y profesionales de diferentes campos (DEPANA, 2016). Desde entonces, DEPANA ha tenido un papel importante en muchas de las luchas ecologistas y conservacionistas desarrolladas en Catalunya.

Otros grupos reclamaron la protección de la naturaleza en un ámbito local. En 1972 se produjo la que se considera la primera reivindicación ambiental en Catalunya, una manifestación de unas 1.200 personas en contra de la ubicación de un vertedero en el macizo del Garraf, cerca de Barcelona. Al hacerse público el proyecto, empezó una campaña de denuncia por parte del colectivo de espeleólogos y de un nutrido grupo de profesores universitarios que alertaban de la poca adecuación del terreno (muy permeable) para ese tipo de uso (Campmany, 2009; Gil-Farrero, 2020a; Pérez, 2008). En 1973 comenzó, en la misma comarca, una movilización ecologista contra el desvío del río Llobregat en su tramo final para ampliar el puerto de Barcelona (Campmany, 2009).

Otras iniciativas fueron la movilización contra la contaminación del río Ter o contra la urbanización de una zona del Delta del Ebro (E4.A, E5.A, E6.A). Por encima de ellas destacan las muy mediáticas campañas de salvaguarda de dos espacios naturales que transcurrieron prácticamente en paralelo, compartieron interesantes elementos en común y lograron, tras años de lucha, que esos espacios se acabaran convirtiendo en parques naturales (Gil-Farrero, 2016, 2018).

La primera de ellas comenzó en la comarca de la Garrotxa en 1975, como reacción ante el aumento de la explotación de los volcanes de la zona. El uso de los materiales de origen volcánico se remonta a la Edad Media, pero fue en la década de 1960 cuando comenzó su explotación industrial por parte de empresas que contaban con permisos concedidos por la Dirección General de Minas. Ante la preocupación provocada por la intensificación de la extracción de material, un profesor de geología de instituto y tres estudiantes universitarios (de filología, geología y biología respectivamente), nacidos en la comarca, crearon la *Comissió Promotora per a la Protecció de la Zona Volcànica* (CPPZV). Su objetivo principal era detener

³ Recientemente se ha publicado una última edición, titulada *Natura, ús o abús? (2018-2019) Impactes i propostes de gestió. El cas de Catalunya com a paradigma*, que, con un mayor alcance temático, actualiza los cambios acaecidos desde la edición de 1976.

⁴ La *Assemblea de Catalunya* fue fundada clandestinamente en 1971 por personas vinculadas a partidos políticos, entidades culturales, sindicatos y asociaciones como organismo unitario de la oposición antifranquista en Catalunya. Se disolvió en 1977 con el retorno de la democracia parlamentaria.

⁵ Movilización popular entre enero de 1975 y noviembre de 1977 con el objetivo de normalizar el catalán, dedicada a analizar el estado de la cultura catalana en todos sus ámbitos. La iniciativa fue aprobada por la *Junta del Col·legi d'Advocats de Barcelona* y contó con la participación de más de 15.000 personas y 1.500 entidades (*Fundació Congrés de Cultura Catalana*, 2017).

las extracciones de material, que suponían una fuerte amenaza para las morfologías volcánicas, puesto que la concesión permitía explotar los volcanes en su totalidad y hacerlos desaparecer.

La segunda de ellas se inició en la zona del Empordà, en la Costa Brava, en 1976. En este caso, como reacción a un proyecto urbanístico que pretendía construir una marina residencial de 525 hectáreas, con capacidad para 65.000 personas y canales navegables en el golfo de Roses, en lo que quedaba de una zona de humedales (*aiguamolls*). A finales de año se creó el *Grup de Defensa dels Aiguamolls Empordanesos* (GDAE), formado por una docena de miembros, la mayoría estudiantes (algunos, de biología). En 1980, el GDAE se integró en la *Institució Altempordanesa per a la Defensa i l'Estudi de la Natura* (IAEDEN), que siguió dinamizando las movilizaciones.

Ambas campañas dedicaron grandes esfuerzos a la comunicación, divulgación, sensibilización y educación ambiental entre la población local, sumando el apoyo de distintos sectores, entre los que destacaron el docente (de primaria y secundaria) y los medios de comunicación, que les ayudaron a llegar a más personas y a crear conciencia ambiental. Los medios de comunicación resultaron cruciales en ambos casos, puesto que se mostraron favorables a las iniciativas de protección, dando amplia cobertura a los conflictos en general y a las actividades de la CPPZV y el GDAE/IAEDEN en particular. Las dos campañas contaron también con el apoyo, a menudo explícito, del mundo académico, que contribuyó a nutrir los discursos proteccionistas de argumentos científicos. Otra vía de actuación común fue la denuncia de toda actividad que supusiera una amenaza para los volcanes o los humedales, y la búsqueda de instrumentos legales para detener la explotación minera o impedir el inicio de las obras de urbanización. El GDAE/IAEDEN, por su parte, organizó manifestaciones, marchas motorizadas e incluso llegó a ocupar dos veces los terrenos afectados por el proyecto de urbanización para evitar que comenzaran las obras: “unos cuantos, convencidos, que éramos nosotros, por el amor de los pájaros, que íbamos allí a parar las máquinas... el año 77.” (E1.A); “queríamos ser el grano de arena de aportar y de luchar.” (E5.A).

Una de las principales dificultades que tuvieron que enfrentar tanto la CPPZV como el GDAE/IAEDEN fue la desafección de la población local, que no percibía esas zonas como susceptibles de ser protegidas. El caso de los volcanes es interesante porque la comarca de la Garrotxa cuenta con una larga tradición de pintura paisajística que solo se fijaba en el manto vegetal, pero había ignorado por completo el sustrato volcánico, que era prácticamente desconocido por la población. Por eso, la CPPZV consideró que lo más importante era divulgar los valores naturales de la zona volcánica, “socializar el valor del patrimonio natural, del vulcanismo, de la vegetación, del paisaje” para revertir la “desconexión total de la cultura local, de la lengua propia y de la naturaleza”, porque en aquella época, el alumnado terminaba el bachillerato “sin haber oído a hablar nunca, en la escuela, de que vivíamos entre volcanes” (E2.A).

En las marismas, en la percepción inicial también había un factor importante de desconocimiento: “en aquella época, ‘ah, sí, es una zona de marismas que hay entre Figueres y Roses’, ‘sí, cuando paso por ahí lo miro’” (E5.A). Pero quizá lo que más peso tenía era una percepción negativa, puesto que, históricamente, las zonas de humedales habían sido lugares endémicos de malaria o paludismo; es decir, eran una fuente de enfermedades, y por eso se veía con buenos ojos su desaparición bajo el cemento y los canales de la marina residencial (E1.A). El proyecto urbanístico, además, suponía una alternativa económica que se percibía como la única viable en aquel momento y lugar.

En ambos casos, las tareas llevadas a cabo durante las campañas hicieron que los miembros más activos de ambos grupos de presión obtuvieran el reconocimiento de la población y de las administraciones, como muestra el hecho de que publicaran libros divulgativos y desarrollaran trabajos de planificación territorial. La muestra más paradigmática de este reconocimiento fue que los líderes de ambas campañas se convirtieron en los primeros directores de sendas áreas protegidas una vez creadas, el *Paratge Natural d'Interès Nacional de la Zona Volcànica de la Garrotxa* en 1982 y el *Paratge Natural d'Interès Nacional dels Aiguamolls de l'Empordà* en 1983. En 1985, en el marco de la *Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals*, se cambió la denominación de ambos por la de parques naturales.

Durante la década de los 80, la Generalitat declaró once áreas protegidas, que dependían de administraciones distintas. Las que estaban gestionadas por la Generalitat se dividían entre el *Departament de Política Territorial i Obres Públiques* (DPTOP), que contaba inicialmente con un *Servei de Medi Ambient* y posteriormente con una *Direcció General de Medi Ambient*, y el *Departament d'Agricultura, Ramaderia i*

Pesca (DARP). En 1991 se creó el *Departament de Medi Ambient*, que asumió las competencias correspondientes del DPTOP desde el comienzo y las del DARP en 1999.

Las iniciativas y los hechos descritos son un reflejo del contexto en el que se produjeron. En un momento de cambio y apertura política, se forjó una estrecha relación entre las demandas conservacionistas y ecologistas y los movimientos políticos y culturales. Ante una ausencia de estudios científicos y de planificación territorial, se realizó un esfuerzo de diagnóstico por parte de la comunidad académica, la cual, además, apoyó a la juventud activista con reivindicaciones locales de conservación. Las movilizaciones sociales consiguieron una amplia participación, sobre todo de gente joven con ganas de resarcirse de la represión franquista (“huelgas... era un pitote, lo de estudiar, en aquella época... Era mucho más emocionante salvar la democracia y salvar los *aiguamolls* del Empordà que estar en el aula” (E6.A)), y una amplia difusión a través de los medios de comunicación, que apoyaron las distintas iniciativas. Además, tampoco existía una administración conservacionista autonómica (“todo iba todo un poco a salto de mata”, “la administración era muy débil, a nivel de autoridad, en aquel momento, sobre los trabajadores” (E5.T)), lo cual ofreció una serie de oportunidades a un grupo significativo de jóvenes con formación en ciencias naturales que, gracias a la divulgación y concienciación ambientales llevadas a cabo durante las campañas, habían ganado experiencia, renombre y reconocimiento:

“En el Museu de Zoologia se había creado un grupito que hacían cursillos de ornitología... y es que, en este grupito, había gente que luego fue [técnicos] del Delta del Ebro, del Parc del Cadí... [casi] todo el grupito éramos o biólogos o gente que colgó la carrera porque era más importante lo otro... el embrión, de aficionados a la ornitología, que empezaron la campaña del Delta del Ebro, la campaña de los aiguamolls...” (E6.T).

Quizá por eso, muchos de los que entraron en esa administración conservacionista incipiente lo hicieron por vocación:

“Era otro estilo de hacer, todo el mundo hacía muchas horas... No mirabas horario... Era muy vocacional... y activista... De hecho, cuando la administración se empezó a poner seria, que seguramente lo tenía que hacer, de hacer fichar, de... todo cambió.” (E5.T).

3. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES VALENCIANOS: UN PUENTE ENTRE LA CIUDADANÍA, LA UNIVERSIDAD Y LA ADMINISTRACIÓN

La movilización social ha tenido un peso decisivo para la conservación de la naturaleza en la Comunitat Valenciana. En el tardofranquismo se alzaron las primeras voces críticas frente a un modelo desarrollista desorbitado y de efectos devastadores, sobre todo, en el litoral. La presión de la ciudadanía articuló posturas de reivindicación que, desde finales de 1960, pero sobre todo a partir de principios de la década de 1970, cristalizaron en una concatenación de acciones de protesta colectiva. En un principio, estas movilizaciones fueron locales, esporádicas y se caracterizaron por una exigua organización y un escaso respaldo comunitario. Se trataba de un activismo informal frente a actuaciones de la administración consideradas una amenaza para el territorio y un problema de justicia social (Hamilton, 2016). Este propósito justificó el desarrollo de acciones-protesta que buscaron medir fuerzas con el poder institucional, ganar adhesiones y provocar reacciones en cadena que no siempre fueron bien recibidas en el contexto local, al entenderse como un obstáculo a los planes territoriales de progreso. Asimismo, implementaron estrategias de difusión que llevaron, incluso, a camuflar la autoría de estos movimientos a favor de conseguir un mayor alcance y aceptación social. En este contexto, la prensa local jugó un papel destacado, al servir de plataforma a estos nuevos ideales.

Sin embargo, frente a la imagen generalizada de disidencia social, lo cierto es que estos movimientos, en su mayoría, estuvieron impulsados y/o respaldados por figuras académicas del ámbito universitario —de disciplinas científicas naturales y sociales, principalmente—. Este perfil hizo de puente entre las actitudes subversivas locales y el discurso ecologista de las corrientes contraculturales que comenzaban a irrumpir con fuerza en el ámbito internacional (Ramos, 2006). Y la legitimidad de estas acciones desde el discurso científico tuvo un enorme calado entre la ciudadanía.

El primer antecedente es *El Saler per al poble*, una agrupación surgida en la década de los setenta para proteger La Dehesa de El Saler. En 1964 el gobierno autorizó la construcción de un gran complejo urbanístico que prendió la mecha de la que se ha considerado, en el contexto estatal, “la movilización ciudadana que posiblemente haya sido más importante a favor de un espacio natural” (Fernández, 1999, p. 189), percibida por Hamilton (2016) como una nueva perspectiva del activismo sobre la estrecha relación entre paisaje y poder. Si bien desde su misma denominación puso el acento en la activación ciudadana (‘el poble’), lo cierto es que fue un movimiento en el que “tomaron parte casi exclusivamente las élites intelectuales”⁶ (Hamilton, 2016, p.12) y, según las personas entrevistadas, sin un sesgo ideológico bien definido (E7.T). Al respecto, el interés por este espacio condujo a la movilización desde distintos enfoques. Por un lado, el ecologismo político, aunque las personas entrevistadas advierten que entonces aún no se había sistematizado el término ‘ecologismo’, que se asociaba con el perfil de “los biólogos” y justificó que éstos se convirtieran en el blanco de los detractores del movimiento: “Biólogos muertos, rezaban las pintadas” (E8.P). Y, por otro, el conservacionismo científico, que hundía sus raíces en asociaciones e instituciones del tardofranquismo (Hamilton, 2016).

A pesar de las controversias, estos movimientos sociales constituirán el motor más importante para la activación y el desarrollo de las políticas medioambientales valencianas desde que, en 1984, se aprobase el Real Decreto 2365/1984, de 8 de febrero, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de conservación de la naturaleza. A partir de entonces, ante una administración “tímida y a remolque de los acontecimientos” (E9.T), fueron las iniciativas sociales, surgidas desde la academia y la militancia ecologista, las que impulsaron la creación de los órganos de gestión y protección del medio natural y las que propiciaron las declaraciones de los primeros parques naturales.

Sin ir más lejos, la plataforma pionera de *El Saler per al poble* jugó un papel definitivo no solo por abortar el proyecto urbanístico referido, sino por alumbrar, pocos años después, la declaración del primer Parque Natural en la Comunitat Valenciana, el PN de la Albufera. Pese a este logro, en el proceso previo a la declaración asistimos a una situación bipolar y asimétrica, de un grupo social minoritario que se topa con una oposición mayoritaria: desde la administración hasta las empresas constructoras, pasando por la población civil (agricultores, pescadores, cazadores, residentes...), pues veían en esta categoría de protección un lastre para el proceso de crecimiento económico. Todo ello desencadenó fuertes reacciones que aún hoy tienen su presencia en el lenguaje beligerante (guerras, luchas, batallas ganadas, trincheras, bastiones, defensas, linchamientos...) empleado de forma recurrente en las entrevistas, lo que refleja el grado de conflicto entre las partes.

En este contexto de confrontación política y social, los movimientos ecologistas se identificaron con un perfil activista de signo progresista, muy vinculado con el nacionalismo político valenciano desde un enfoque antifranquista y antifascista. Por el contrario, las iniciativas regionalistas asumieron un papel controvertido en las políticas de conservación, al posicionarse al lado de los intereses locales en defensa de “la *terreta*” que demandaban un impulso al crecimiento económico. En las entrevistas se identifica esta escisión: “las nuevas versiones del nacionalismo, más de izquierdas, sí que van por la conservación, pero el valencianismo tradicionalista no” (E9.T), lo que no hizo sino aumentar las distancias hacia las reivindicaciones ecologistas por parte de algunos sectores de población que, asumiendo la narrativa oficial, entendieron la protección en un sentido de prohibición o restricción de sus derechos de uso sobre un paisaje al que estaban identitariamente vinculados y del que se sentían propietarios legítimos.

Tenemos así dos vertientes enfrentadas, representada una por el nacionalismo de izquierdas, a favor de un ambientalismo conservacionista, y otra por el regionalismo de corte tradicionalista y políticamente conservador, que se mostraba en contra. En el origen de dicha distancia ideológica se encuentra una distinta concepción de las relaciones con la naturaleza, la tensión entre los intereses de la población local y las tendencias globales y una desigual apropiación identitaria del paisaje. Y es que, como señala Calero (2016), la concepción de las relaciones entre la naturaleza y la sociedad es heterogénea y lo ‘natural’ adquiere un significado distinto en función no solo de las tradiciones culturales, sino también de las influencias

⁶ Desde una postura conservacionista, la Real Sociedad Española de Historia Natural, presidida por el zoólogo Ignacio Docavo y la Sociedad Española de Ornitología (SEO). Y, desde el ecologismo, la Asociación Española para la Ordenación del Medio Ambiente (AEORMA) y el colectivo *Germania Socialista*, integrado por académicos/as de la Universitat de València (con el profesor de Sociología Josep-Vicent Marqués a la cabeza), que en algunos casos militaban en el *Partit Socialista Valencià*.

económicas y políticas. Entre ambas posturas operaba además una administración cuya estrategia en muchos casos era la instrumentalización de la ciudadanía, al situarla en una posición cómplice de los movimientos ecologistas y responsabilizarla, directa o indirectamente, de sus acciones, que eran mostradas como radicales y en contra de los intereses del desarrollo.

A pesar de las resistencias, hay que reconocer que “los primeros PN se impulsan en un encuentro entre la ecología académica y una administración incapaz, a través del planeamiento urbanístico, de evitar que se destruyesen hitos identitarios del territorio” (E10.T). La protección de estos hitos como fórmula de contención urbanística tuvo un gran impacto en la conciencia social, siendo el trampolín definitivo para consolidar y prestigiar estos movimientos que la administración había tildado de minoritarios y reaccionarios desde sus orígenes. Así, poco a poco fue calando entre la ciudadanía el discurso a favor de la conservación ambiental, bajo la creencia de que era la única estrategia capaz de frenar el deterioro y la destrucción de los paisajes con los que se identificaban. Estos logros supusieron el caldo de cultivo a partir del cual, en los años ochenta, surgirían otras asociaciones que irrumpirán en la escena valenciana con fuerza.

De hecho, un año después llegaría la declaración del Parque Natural del Montgó, que vendría a culminar la protección de una de las áreas del litoral de mayor sobreexplotación (Peñín, 1988) tras casi una década de movilizaciones ecologistas y ciudadanas. En este caso, de la mano del *Grup Ecologista Montgó*, formado por una veintena de personas oriundas de los dos municipios más próximos, Dénia y Xàbia, que aunaba un mosaico de perfiles profesionales (biología, botánica, zoología, geografía, educación o arqueología, entre otros), a los que se sumaron figuras académicas universitarias de reconocido prestigio como el “Catedrático de Farmacia de la Universidad de Valencia” (E11.A). Aunque estuvo pocos años en activo, consiguió paralizar varias iniciativas de la administración⁷ y alentar la declaración del PN; momento a partir del cual este grupo pionero fue disolviéndose hasta quedar integrado en *Acció Ecologista-AGRÓ*.

Llegados a este punto, *AGRÓ* y *Acció Ecologista* se erigen en los grupos con mayor presencia e influencia en la política de protección de la naturaleza en el ámbito autonómico valenciano. Fueron representantes, respectivamente, de las visiones conservacionistas y ecologistas. En el caso de *AGRÓ*, lo iniciaron alrededor de 15 personas voluntarias –la mayoría con perfil universitario y profesores/as de instituto– con la voluntad de ser un contrapunto a la política conservacionista del Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), gestionado desde 1971 por ingenieros forestales. Sin embargo, lo cierto es que se les atribuyó una visión de la naturaleza “naïf” (E12.T), dentro de un activismo más moderado en contraste con el de *Acció Ecologista*. Este otro movimiento se constituyó en 1981 desde “las posiciones más radicales de la ecología” (E13.A) y tuvo como plataforma de difusión el *Bulletí de la Casa Verda*, donde compartía sede con otros colectivos afines: “*AGRÓ*, el *Grup de Dones Antimilitarista*, *Radio Puça* (...)”, lo que favoreció la fusión entre los dos colectivos referidos “con una forma de trabajar muy asamblearia” (E14.A). Así pues, estos modelos de actuación confluirían en 1987, en lo que actualmente conocemos como *Acció Ecologista-AGRÓ*, que se autodefine en su página web como una “Asociación ecologista no gubernamental y sin ánimo de lucro que desde los años 80 actúa en el País Valencià. Somos una entidad plural y diversa con sedes allá donde hay gente con ganas de defender la naturaleza”⁸. Esta asociación bicéfala, con una postura antinuclear firme respecto a la “central nuclear de Cofrentes” (E13.A), canalizó sus esfuerzos hacia la defensa de La Albufera. Desde Valencia irá expandiéndose por todo el territorio autonómico, al tiempo que asistimos a una ampliación y diversificación de perfiles que, desde dentro, aportarán respaldo jurídico y una visión técnica-especializada a la conservación ambiental.

Sin embargo, no todas las movilizaciones compartieron este sello intelectual o académico. El Parque Natural del Carrascal de la Font Roja fue declarado gracias al impulso de los movimientos vecinales, como la Sociedad Alcoyana y el Círculo Mercantil, respaldados por el Ayuntamiento de Alcoi, que se activaron por la salvaguarda de su patrimonio natural y cultural vinculado al paisaje. En sintonía con este modelo, el PN de la Sierra Calderona⁹ surgió en gran parte desde abajo puesto que, desde los años setenta, el Centro

⁷ Entre ellas, la instalación de una antena de televisión en la cumbre del Montgó o la construcción de un helipuerto en las Planas (E11.A).

⁸ Texto traducido del valenciano por las autoras. Página web <https://accioecologista-agro.org> consultada el 21 de mayo de 2022.

⁹ Si bien la declaración de este parque, en 2002, escapa al marco temporal abordado en este artículo, nos parece pertinente aludir a la movilización social que se activó en las últimas décadas del siglo XX y contribuyó a este reconocimiento legal.

Excursionista de Valencia articuló todo un movimiento social de protección en base a criterios paisajísticos relacionados con el disfrute de la naturaleza: “el Centro Excursionista, de alguna manera, estará aglutinando una inquietud, una demanda social de gente enamorada del mundo rural, gente de la ciudad” (E15.A). Este agente axial, de base asociativa, contó después con el respaldo de *Acció Ecologista-AGRÓ*, el *Institut d’Estudis Comarcals del Camp de Túria*, el *Ateneu d’Estudis de Serra* o el colectivo feminista de *Dones en Acció* de Serra.

En 1989 se creó la Agencia de Medio Ambiente, sustituida en 1991 por la Conselleria de Medio Ambiente, y es entonces cuando asistimos a un punto de inflexión, al solicitarse desde la propia administración la incorporación de algunas figuras militantes en estos movimientos para poner en marcha la Agencia del Medio Ambiente primero, y la Conselleria, después: “*Acció Ecologista-AGRÓ* tuvo mucho poder en la década de los 90, ¿por qué? Porque la Agencia de Medio Ambiente estaba dominada por personal que era afiliado” (E16.T). Se trata de un salto cualitativo que viene a confirmar su reconocimiento como agentes expertos en el marco de la política conservacionista valenciana, aunque con frecuencia sus funciones quedaron ensombrecidas. Por un lado, por el perfil híbrido y la falta de formación especializada de sus miembros (con excepción de los biólogos/as). Por otro, por la dificultad de flexibilizar y resituar su postura reaccionaria hacia la mediación política entre las partes, siendo cuestionados por su radicalismo. Y, en última instancia, porque se vio como una incoherencia este abandono del militarismo para asentarse en la administración: “Luego todos los de *AGRÓ* acabaron en la Agencia de Medio Ambiente contratados, ¿eh? (...) Eso era el ecologismo institucionalizado” (E10.T).

En cualquier caso, en esta etapa primigenia de institucionalización de la conservación valenciana, algunas de las figuras paradigmáticas de los movimientos ecologistas confirmarán su escalada de reconocimiento político y social al entrar en la Conselleria, en calidad de asesoras y por petición expresa de la administración, que no contaba con técnicos especializados capaces de poner en marcha los organismos recién implantados. Solo por citar un caso, uno de los principales referentes de *Acció Ecologista-AGRÓ* se incorporó a la Conselleria de Medio Ambiente entre 1993 y 1995, según relata un exconseller entrevistado: “Lo que yo quiero es, a mi capacidad de actuación, añadirle tu capacidad de observación, y verás cómo funciona. Y funcionó” (E17.T). Esta fórmula, sin duda, permitió a la administración introducir una visión técnica del medio, al tiempo que en sentido bidireccional dotaba a los intereses ecologistas de mayor capacidad de acción y transformación desde la política.

4. MOVIMIENTOS SOCIALES Y GÉNESIS DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN ANDALUCÍA

En la transición de la dictadura a la monarquía parlamentaria asistimos en Andalucía, como en el resto del Estado español, a la emergencia de una amplia movilización cívica de signo conservacionista o ecologista. La inexistencia o la debilidad de partidos políticos en este período¹⁰ ayuda a entender la eclosión del movimiento ecologista (Soto, 2019), aunque resulta difícil señalar un conflicto ambiental que pueda tomarse como su primera expresión pública: ¿las movilizaciones contra la instalación de una central nuclear en el límite del Parque Nacional de Doñana en 1974?, ¿el comienzo de las protestas contra el vertido de la compañía minera de Peñarroya en la bahía de Portmán por activistas que formarían el Grupo Ecologista Mediterráneo (GEM) con ámbito de actuación en el litoral almeriense? (Fernández, 2005; Baños, 2012)¹¹. Biólogos, naturalistas y ornitólogos abundan entre los pioneros de estas primeras organizaciones ecologistas, con personalidades como José Antonio Valverde y Enrique Bernis. Su compromiso con las marismas de Doñana en los años cincuenta y la denuncia en foros internacionales de los planes del gobierno español fue determinante para su declaración como Parque Nacional, cuando las autoridades franquistas

¹⁰ Esto es especialmente relevante dado que el PSOE, el partido que “hace” la administración andaluza ya desde el período preautonómico, era una organización prácticamente nueva o “renacida” en el Congreso de Suresnes (Colomé, 1990; Román, 1987).

¹¹ En la Andalucía moderna encontramos importantes conflictos ambientales y protestas ciudadanas anteriores al movimiento ecologista, al menos desde 1840; por ejemplo, en las cuencas mineras del plomo en Almería y de las piritas en Huelva y Sevilla. No pertenecen en puridad al movimiento ecologista contemporáneo, porque no se da en ellas una visión ecosistémica global ni un cuestionamiento de la noción de “sistema económico” y “producción”, que porta, explícita o implícitamente, el movimiento ecologista (Naredo, 2015). Pero son casos notables de “ecologismo de los pobres”: acciones colectivas por actores locales que pretenden preservar bienes ecosistémicos de sus territorios, que sustentan sus modos de vida y cosmovisión (Martínez, 2009).

pretendían desecarlas para plantar eucaliptos (Fernández, 2005). Estos pioneros ejercieron un magisterio en la generación siguiente de personas comprometidas con la ecología, muchos de cuyos nombres aparecen directa o indirectamente relacionados con la creación de las primeras asociaciones de defensa ambiental en Andalucía, como en otros territorios autonómicos¹². Nos referimos, por ejemplo, a la Sociedad Española de Ornitología (SEO, hoy SEO/BirdLife), fundada por Valverde y Bernis en 1954, o la Asociación para la Defensa de la Naturaleza (ADENA), de 1968, ambas muy vinculadas al espacio natural de Doñana (Varillas, 2010). Estas entidades fueron consideradas “conservacionistas”, por preferir la presión académica y profesional a las acciones colectivas de amplia base popular. De ahí que presenten un perfil distinto a las entidades ecologistas más proclives a la presión callejera o ecologismo social (Soto, 2019). Sea como sea, se trata de distinciones de segundo orden dentro del ecologismo.

Desde finales de los años setenta y primera mitad de los ochenta, en paralelo a la efervescencia política, asistimos al nacimiento de las primeras acciones reivindicativas y de denuncia de un número considerable de entidades de marcado perfil popular (ecosocialistas y ecopacifistas). Estas, en su mayoría, fueron de ámbito local o comarcal, dando lugar a lo que algunos autores han denominado “atomismo localista” (Colón, 1987). Es el caso de ANDALUS y de la Asociación de Amigos de la Naturaleza en Sevilla, AGADEN en Cádiz, Amigos de la Malvasía en Córdoba o Asociación Naturalista de Andalucía Oriental (ANAO). Más allá de centrarse en la defensa de espacios cercanos de valor ecológico objetivo que pertenecen a la memoria paisajística, la matriz ecologista de todas ellas se aprecia en el nuevo significado que les atribuyen: lugares que han de salvarse de la amenaza depredadora que supone el desarrollo capitalista, el industrialismo y el urbanismo metastásico.

De ellas, ANDALUS (actualmente en franco declive) llegó a tener más de 2000 afiliados y es la que ha conservado un perfil más profesional. De sus filas salieron tanto activistas que nutrirían otras entidades del llamado ecologismo social, como técnicos que se integrarían en el organigrama de la Junta de Andalucía que diseñó la red de espacios naturales protegidos. Esta sería finalmente aprobada por la Ley 2/1989 de 18 de julio, que reconoce las siguientes figuras de protección: parque natural, paraje natural, reserva natural y paisaje protegido, cada una de ellas con diferente nivel de limitaciones a las actividades humanas.

En la gestación de los espacios naturales protegidos, las entidades ecologistas tuvieron como hemos advertido una condición mayormente local. Faltó, por lo general, una visión territorial de conjunto desde una perspectiva de planificación integral. De tal modo que la red andaluza integrada de espacios naturales protegidos resultado de la Ley de 1989 no nació como respuesta a una demanda de las entonces muy activas entidades ecologistas, sino como consecuencia de una cierta transividad y contactos fluidos entre activistas, políticos de la recién creada Junta de Andalucía y técnicos; realidad muy distinta a la que se impuso después, de mayor incomunicación y de muy raras transiciones desde el activismo, la academia y la administración ambiental. En 1989 se aprobó también por unanimidad en el Parlamento el Plan Forestal Andaluz, una propuesta de organizaciones ecologistas de Cádiz, Huelva y el Sindicato de Obreros del Campo (SOC), asumida por el PSOE.

Las entrevistas realizadas a personas relevantes del ecologismo y de la administración ambiental andaluza así lo ponen de manifiesto. Esta confianza de base, más allá de las diferencias de formación y de concepciones sobre la conservación, hizo posible que algunas personas fueran actores estratégicos en el proceso de conformación de la red de espacios protegidos, al actuar de nodos entre los diversos actores institucionales y la sociedad civil. La administración autonómica de entonces estaba en ciernes y necesitaba de nuevas figuras y de asesoramiento académico. En el PSOE había una apuesta clara por el conservacionismo (E21.P) e, incluso, una oposición firme a las repoblaciones madereras (E18.A). Por su parte, la burocracia franquista del ICONA mantenía competencias decisivas en materia medioambiental, pero algunos ingenieros jóvenes eran conscientes de la inevitabilidad de los cambios y pactaron con biólogos y ecólogos (E20.T), de manera que fueron posibles relaciones fluidas y de confianza mutua con activistas del ecologismo andaluz y articular intereses en principio muy divergentes, en busca de una

¹² El escritor Miguel Delibes, aunque vallisoletano, debe ser citado entre ellos, pues su obra en general tiene resonancias ambientalistas, y en particular su discurso de entrada en la Academia de la Lengua, de 1975, es un alegato ecologista radical. Su hijo Miguel Delibes de Castro ha tenido una fuerte vinculación con Doñana y con la primera generación de naturalistas aludida.

reconfiguración de la protección ambiental, que en los primeros años obtuvo el reconocimiento y la legitimidad de todas las partes.

Así pues, en la incipiente administración andaluza de 1980, convergieron tres concepciones políticas sobre el agro. La primera corresponde a los ingenieros forestales y agrónomos, que dieron continuidad a las políticas desarrollistas heredadas del ICONA, al considerar el territorio andaluz como un “recurso” o “materia prima” para el desarrollo productivo –incluso habían proyectado la desecación de Doñana y la plantación maderera industrial–. Tras reconocerse el Parque Nacional, pasó a concebirlo como un espacio ‘natural’, libre de presencia y actividad antrópica, según el modelo de los parques nacionales estadounidenses. La segunda visión sería la de los académicos geógrafos, con significativa presencia en el asesoramiento de las políticas de ordenación del territorio. Éstos concebían Andalucía como territorio que había que reconfigurar en base a “unos criterios de ordenación de usos y una planificación que contemplara, entre otros, los paisajes agrícolas y forestales” (E21.P). En 1987, dos años antes de inaugurarse la Red de Espacios Protegidos, se aprobaron los Planes Especiales de Ordenación del Territorio, que reflejan esta visión geográfica. Por si fuera poco, en la Transición volvió a cobrar fuerza la histórica demanda de una reforma agraria redistributiva de la propiedad, que encontró también su particular acogida en la política institucional: en 1984 se había aprobado la Ley de Reforma Agraria, con una inspiración más productivista que ambientalista, si bien los recursos de inconstitucionalidad y el cambio de estrategia política del PSOE andaluz la dejaron en vía muerta a finales de esa década. Y, por último, destaca la perspectiva de biólogos y ecólogos, entre quienes sobresale Azcárate¹³, que defendieron la protección de espacios ricos en biodiversidad y su gestión sostenible. El respaldo por la presidencia de José Rodríguez de la Borbolla a la perspectiva ambientalista de conservación de espacios naturales, compaginando actividades antrópicas, hizo posible la implantación de la Red de Espacios Naturales Protegidos.

La trayectoria posterior de esta red excede el objetivo del artículo, pero cabe señalar dos factores que condicionaron su fragua y han influido de forma notable en las políticas de protección ambiental posteriores, el productivismo y el despotismo. El productivismo incidió en las políticas públicas del agro en la defensa de las plantaciones de especies arbóreas de crecimiento rápido, o en el referido proyecto de Reforma Agraria, de su precepto de las “fincas manifiestamente mejorables (productivamente)”. En años posteriores, la razón productivista, defendida a menudo tanto por los sindicatos obreros como por los patronales, impulsó una fuerte presión urbanística en las costas y en las zonas ambientales y paisajísticas del interior. Y también megaproyectos sufragados con dinero público o ampliaciones insostenibles del regadío y cultivos intensivos. Estas derivas conllevaron la neutralización, cuando no el vaciamiento del potencial de la política de conservación que cristalizó a finales de los ochenta.

En cuanto al despotismo, sea el autoritario característico de la dictadura –bien representado por el ICONA, con estructura y usos cuasi-militares–, como el tecnocrático –que comenzaría a asentarse en los usos de la administración en la década de los ochenta, tan falto de transparencia como el anterior–, mantienen a los actores económicos y sociales objeto de las políticas en una secular impericia participativa. Y lo que es peor, en una muy asentada desconfianza frente a la administración conservacionista. Según el ideario convencional y mayoritario, la política de conservación no es “productiva” y generadora de “puestos de trabajo” y, además, según opinión muy extendida, es opaca, al considerar que los técnicos y funcionarios desestimaban el conocimiento local, como hemos constatado en la etnografía. El que fuera primer director de uno de los parques relata que “la gente en los pueblos no sabía lo que era un parque... Recuerdo una reunión que convocamos con ganaderos de Corte, que fueron casi 200 personas, allí se plantó todo el mundo, ganaderos y agricultores... y no nos lincharon de milagro, porque claro, que si a mí no me dejan ya podar los olivos, que si no me dejan recoger la aceituna, pues un carajo pal ICONA. Nosotros les decíamos que no éramos del ICONA, pero bueno, éramos de la administración.” (E.22.T)

¹³ Varones la mayoría. La proporción de mujeres ha aumentado mucho desde entonces en la gestión medioambiental.

5. CONCLUSIONES

En los años sesenta se desarrollaron nuevos movimientos sociales, entre ellos, el ecologismo, incorporando diferentes repertorios de acción que diversifican un panorama hasta entonces dominado casi exclusivamente por el movimiento obrero y el nacionalista. Durante la Transición y la configuración autonómica, los movimientos ecologistas, que son inseparables del perfil académico, jugaron un papel clave en la declaración de los primeros parques naturales en los años ochenta y en el engranaje de una pionera estructura institucional para la conservación de la naturaleza en los noventa. El salto desde el activismo social minoritario hacia su institucionalización administrativa es deudor de la progresiva concienciación social a la que contribuyeron, en gran medida, figuras de gran impacto mediático y prestigio académico.

En el origen y desarrollo de los movimientos sociales de corte conservacionista y/o ecologista encontramos ciertos paralelismos entre los tres territorios analizados, lo que nos permite dibujar un escenario compartido en base al reconocimiento de dinámicas comunes. Algo que de entrada comparten Catalunya, la Comunitat Valenciana y Andalucía es que, en los inicios, los movimientos fueron territorialmente localizables, pero no contaron con el apoyo mayoritario de la población local. Esto nos invoca a reflexionar sobre la categoría de lo local en el conservacionismo y los movimientos sociales, relacionado además con la idea que suele aparecer en el discurso de los nativos no favorables a movimientos ambientalistas, según la cual el ecologismo es una posición externa, de académicos, intelectuales, etc., sin vinculación con lo rural ni con lo local. En los tres espacios estudiados parece ponerse de manifiesto que el activismo ha sido un resultado del proceso de producción territorial y espacial del desarrollismo, y ha evidenciado una lógica de poder interno-externo, global-local, saber académico-saber vernáculo.

Y es que, si algo ha puesto en evidencia el presente estudio, ha sido el carácter inseparable de los movimientos sociales con respecto a las élites intelectuales, ya sea como impulsoras en la génesis de ciertos movimientos (son reivindicaciones a escala local, pero promovidas por figuras con formación académica, tanto profesorado como alumnado, y conectadas con corrientes ideológicas internacionales), o como incorporaciones a posteriori con objeto de ofrecer legitimidad y prestigio de estos movimientos minoritarios (por ejemplo, bajo el perfil de catedráticos de renombre). Estas figuras representan principalmente dos ámbitos disciplinarios: las ciencias naturales (botánica, biología, ornitología...) y las ciencias sociales, y resultaron clave para la diagnosis científico-técnica y la planificación territorial. Su perfil académico también justifica que fueran iniciadores de un magisterio entre las generaciones militantes más jóvenes. En cualquier caso, el perfil académico es clave, por un lado, en la constitución de estos movimientos y en la definición de la hoja de ruta a seguir; y, por otro, en la difusión de sus intervenciones, a través de distintas publicaciones y la convocatoria de actividades de divulgación de distinto formato.

Otro de los ejes que vertebran el análisis comparado de los resultados obtenidos en la investigación ha sido la vinculación del activismo ambientalista con los movimientos sociales anti-desarrollistas y anti-franquistas. El impacto de las políticas desarrollistas de la última etapa de la dictadura, sobre todo en zonas periurbanas y del litoral, supuso un catalizador para el surgimiento de acciones de reacción frente al poder oficial. Por extensión, las posiciones conservacionistas o ecologistas de ciertos movimientos se tildaron de 'anti-desarrollistas', dentro de una estrategia planificada que los presentaba en el imaginario social como grupos minoritarios y subversivos. Esta percepción generalizada trajo como resultado fuertes resistencias por parte de la mayoría de los segmentos sociales (no solo políticos, sino también ciudadanos), sobre todo en los primeros años.

La categoría 'anti-' en su definición justifica la expansión de una valoración polarizada, como alternativa poco organizada frente al discurso hegemónico, y contraria, o excluyente respecto a una vía de progreso que se presenta como lógica y deseable para el crecimiento económico y para la que, en el contexto del tardofranquismo, no encontramos una alternativa política de oposición. Estos argumentos enlazan, asimismo, con la necesidad de incorporar en sus filas a personalidades del mundo académico para reafirmar la idoneidad de los intereses públicos reivindicados por estos colectivos.

El escenario político de la transición democrática ofrecerá a estos colectivos los cauces para consolidarse, pasando de una acción espontánea e informal a constituirse en estructuras cada vez más organizadas. Su mayor logro fue, primero, actuar como contrapunto para frenar ciertas decisiones

institucionales y, después, jugar un papel decisivo en la declaración de los primeros Parques Naturales. De hecho, a lo largo de las décadas de los 80 y los 90 comienza a ponerse de manifiesto una tendencia compartida en los tres territorios que supone la incorporación progresiva de los principales representantes de los movimientos sociales ecologistas a unas administraciones ambientales incipientes que daban sus primeros pasos. En ese proceso embrionario o de génesis se recurre a aquellas personas que tenían una visión más técnica, aplicada y especializada en materia de conservación de la naturaleza y el territorio, para incorporarse como asesoras de ciertas figuras políticas en las recién creadas consejerías de medioambiente. Este cambio de posición no estuvo exento de críticas, al cuestionarse la institucionalización de estos movimientos sociales que, en gran parte, habían nacido de la militancia y el activismo frente a los intereses políticos. Con todo, y en cierto modo, esta posición liminal, a caballo entre la ciudadanía y la política, también les permitió hacer de puentes entre los actores institucionales y la población civil.

A la luz de lo visto en los tres territorios, no podemos dejar de resaltar también el papel que tuvieron los medios de comunicación, y en especial la prensa, como trampolín para la visibilidad y el reconocimiento de las necesidades de conservación del patrimonio natural. La difusión de los peligros ambientales asociados al crecimiento económico desenfrenado característico del desarrollismo fue creando poco a poco conciencia social y culminó con la incorporación de la ciudadanía como agente activa de participación, que eclosionó a finales del siglo XX y que constituye el principal antecedente, a principios de nuestro siglo, de una Antropología Pública de la Conservación (Vicente et al., 2022) con vocación transformadora. Un legado aun hoy vigente que resituó las Áreas Protegidas como escenarios dinámicos de conflicto, identificación y movilización social.

FINANCIACIÓN

Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación “Antropología de la Conservación. Una aproximación comparativa a las genealogías y el desarrollo de los Parques Naturales en España” (PID2019-106291RB-I00/AEI10.13039/501100011033), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y el Programa FEDER.

REFERENCIAS

- Baños, P. (2012). Recorrido histórico sobre la degradación de la Bahía de Portmán. En *Documentos De Trabajo De Sociología Aplicada*, nº 1, 1-51.
- Calero, A. (2016). *El Paisaje como categoría analítica: Cultura y naturaleza en el Parque Natural de las Hoces del Gabriel*. Neopàtria.
- Camarasa, J. M. y Senent-Josa, J. (1977). *Salvem Catalunya. El clam popular i la lluita contra la destrucció del patrimoni natural i la contaminació del medi ambient a Catalunya*. Avance.
- Camarasa, J. M. (2007). El *Llibre blanc de natura*: el reconeixement de la natura com a forma d'ordenació del territori en Pié, R. (Ed.), *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l'ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies*. IEC; SCOT; AAUC.
- Campmany, J. (2009). L'abocador del Garraf i el desviament del Llobregat, dos projectes clau en el naixement de la consciència ecologista. *Materials del Baix Llobregat*, 15, 19-29.
- Colomé, G. (1990). El Partido de los Socialistas de Cataluña. En *Papers. Revista de Sociologia*, 33, 77-102.
- Colón, M. (1987). Conservación de la naturaleza y opinión pública: el movimiento ecologista en Andalucía. En *Revista de Estudios Andaluces*, 9, 55-68.
- Corral, P. (2015). *Protesta y ciudadanía: conflictos ambientales durante el franquismo en Zaragoza (1939-1979)*. Rolde de Estudios Aragoneses.
- DEPANA. (2016). DEPANA, 40 anys en lluita. *L'Agró Negre*, 32, 11.

- Fernández, R. (2005). *Aproximación al movimiento ecologista andaluz. Hacia la reconciliación con la naturaleza en Andalucía*. Junta de Andalucía.
- Folguera, T., Fernández de Castro, D. y Parrado, R. (Dir). (2013). *Entre el cel i la terra. La guerra dels Aiguamolls* [Documental]. Intropia Media; Lastor Media; Televisió de Catalunya. <https://www.ccma.cat/tv3/alacarta/sense-ficcio/entre-el-cel-i-la-terra-la-guerra-dels-aiguamolls/video/4793311/>
- Fundació Congrés de Cultura Catalana. (2017). *Congrés de Cultura Catalana*. <https://web.archive.org/web/20170216053033/http://congresculturacatalana.cat/>
- Fernández, J. (1999). *El ecologismo español*. Alianza.
- Gil-Farrero, J. (2016). La percepción del medio ambiente en el post-franquismo. La emergencia de los parques naturales en Cataluña (1975-1990s). *Arbor*, 192(781), a348. <http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2016.781n5006>
- Gil-Farrero, J. (2018). *Natura en conflicte. La construcció del patrimoni natural a Catalunya, del franquisme a la democràcia (1955-1992)* [Tesis de doctorado no publicada]. Universitat Autònoma de Barcelona. <https://tdx.cat/handle/10803/664107>
- Gil-Farrero, J. (2020a). La restauración del paisaje como ocultación de toxicidad en el vertedero del Garraf en X. Guillem-Llobat y A. Nieto-Galan (Eds.), *Tóxicos invisibles. La construcción de la ignorancia ambiental*. Icaria (pp. 159-183).
- Gil-Farrero, J. (2020b). La protección de la naturaleza: problemáticas, métodos e historiografía. *Rubrica Contemporanea*, IX(18), 141-159. <https://doi.org/10.5565/rev/rubrica.199>
- Hamilton, S. R. (2016). Activismo medioambiental en la época tardofranquista. El caso de El Saler. *Arbor*, 192(781), a346. <https://doi.org/10.3989/arbor.2016.781n5004>
- Hamilton, S. R. (2017). Environmental Change and Protest in Franco's Spain, 1939-1975. *Environmental History*, 22, 257-281. <https://doi.org/10.1093/envhis/emw119>
- Hamilton, S. R. (2018). *Cultivating Nature: The Conservation of a Valencian Working Landscape*. University of Washington Press.
- Martínez, J. (2006). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria.
- Martínez, J. (2016). España tras 1975. No hubo justicia transicional sino todo lo contrario: la "Reconciliación Nacional". En *Rebelión*, 7/3/2016.
- Naredo, J. M. (2015). *La economía en evolución: Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*. Siglo XXI.
- Peñín, A. (1988). La Marina, metrópolis rural o campo urbanizado. *Urbanismo: revista oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid*, 4, 47-54.
- Pérez, P. (2008). *Olor de podrit, 1972-2006: el despropòsit del Garraf. L'abocador d'escombraries de Begues-Gavà*.
- Ramos, J. L. (2006). Gestión ambiental y política de conservación de la naturaleza en la España de Franco. *Revista de Historia Industrial*, 32. Año XV. 3.
- Riechmann, J. y Fernández, F. (1994). Ecologismo, proteccionismo, ambientalismo: una aproximación histórica. *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Paidós.
- Román, P. (1987). *El Partido Socialista Obrero Español en la transición española. Organización e ideología (1975-1982)*. Universidad Complutense de Madrid.
- Soto, D. (2019). Orígenes y consolidación del movimiento ecologista en Andalucía (1975-1990). En *Ayer*, 115 (3), 281-311.

- Turchetti, S. y Roberts, P. (2014). *The Surveillance Imperative: Geosciences during the Cold War and Beyond*. Palgrave Macmillan.
- Varillas, B. (2010). *Félix Rodríguez de la Fuente, su vida, mensaje de futuro*. La esfera de los Libros.
- Vicente, T., Sierra, S., Calero, A. y Santamarina, B. (2022). (Coord.). *Antropología pública de la conservación: gestión y gobernanza en áreas protegidas*. Servei de publicacions de la Universitat de València.
- Vidal, F. y Días, N. (2016). Introduction: the endangerment sensibility en F. Vidal & N. Dias (Eds.), *Endangerment, Biodiversity and Culture* (pp. 1-37). Routledge.

ORCID

Ángela Calero Valverde	https://orcid.org/0000-0002-2893-6893
Teresa Vicente Rabanaque	https://orcid.org/0000-0001-5248-3428
Judit Gil-Farrero	https://orcid.org/0000-0001-5642-3713
Félix Talego Vázquez	https://orcid.org/0000-0001-8004-6436



National and Natural Parks in Portugal. A brief history to understand the appropriation by the state of humanized territories

*Amélia Frazão-Moreira**, *Humberto Martins***

Received: 31 May 2022

Accepted: 16 September 2022

ABSTRACT:

The text examines legal frameworks in Portugal to discuss how nature conservation has been managed from a state perspective. Natural Protected Areas correspond to a desire of the political sphere to match an international environmental agenda. However, they have been implemented mainly in private properties or in *baldios* (communal, though not public lands). Therefore, in practical terms, a tension has been always present between the state and the communities and/or private owners since the beginning of the 20th Century with the creation of 'forest perimeters'. The article flies over the critical turning points in Portuguese conservation policies from the seventies of the 20th Century to present-day with the recently created diploma of co-management for Protected Areas.

KEYWORDS: Portugal; state; protected areas; conservation; legal diplomas.

JEL CLASSIFICATION: Q34; Q38; Q56.

Parques Nacionales y Naturales en Portugal. Una breve historia para entender la apropiación por parte del estado de territorios humanizados

RESUMEN:

El texto examina los marcos legales en Portugal para discutir cómo se ha gestionado la conservación de la naturaleza desde una perspectiva estatal. Las Áreas Naturales Protegidas corresponden a una voluntad del Ámbito Político de estar a la altura de una agenda ambiental internacional. Sin embargo, se han implementado principalmente en propiedades privadas o en baldíos (tierras comunales pero no públicas). Por lo tanto, en términos prácticos siempre ha estado presente una tensión entre el Estado y las comunidades y/o propietarios privados desde principios del siglo XX con la creación de "perímetros forestales". El artículo sobrevuela los puntos de inflexión críticos en las Políticas de Conservación portuguesas desde los años 70 del siglo XX hasta nuestros días con el diploma de cogestión de Áreas Protegidas, recientemente creado.

PALABRAS CLAVE: Portugal; estado; áreas protegidas; conservación; diplomas legales.

CLASIFICACIÓN JEL: Q34; Q38; Q56.

* CRIA (Centro em Rede de Investigação em Antropologia) - NOVA FCSH (Faculdade de Ciências Sociais e Humana da Universidade Nova de Lisboa). Portugal. amoreira@fcsb.unl.pt

** UTAD (Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro) - CRIA (Centro em Rede de Investigação em Antropologia) - UMinho. Portugal. humbmsm@yahoo.com

Corresponding author: humbmsm@yahoo.com

1. PREAMBLE

With this text we want to systematize a set of normative tools that frame the emergence of Natural Parks in Portugal, keeping the evolution of nature conservation policies in the Spanish State as reference, though it is not our intention to deeply analyze the latter. One first and important fact points to a late process as concerns the creation of Protected Areas (PAs) and specifically Natural Parks (NPs) in Portugal; in this sense, when comparing with the history of PAs in the Spanish State, more than 50 years separates the two countries. Only in 1971 Portugal established its first protected area, the National Park Peneda-Gerês (PNPG), up in the northern and mountainous part of the country - also a rural and humanized landscape. Our aim, considering *Goberpark* project¹ scope and its objectives, is to set a comparative scenario to think with and through different approaches to nature conservation. Actually, despite the territorial contiguity of some PAs of the two Iberian States, which have allowed recent joint collaborations concerning nature conservation policies (e.g. *Reserva da Biosfera Tranfronteiriça Gerês-Xurê*² and *Reserva da Biosfera Transfronteiriça Meseta Ibérica*³), we can identify a different history in each state that relates not only to different geopolitical histories, but also to more specific nature conservation concerns and policies. Especially, the fact that Portugal is administratively a 'homogenous' state contrasts with the historical and political heterogeneity of Spain and its Autonomies (cf. for instance, as concerns the management of transboundary Biosphere Reserves, Trillo & Paúl, 2018 and 2016). As we will see, the fact that Portugal as a whole is a smaller country - territorially speaking - with higher population densities also contributes to different approaches to nature conservation and options in terms of nature heritagization. For instance, Portugal only has one National Park, contrasting with sixteen in Spain. In this sense it is also important to look at the recent socio-economic history of the two countries, considering development models in which tourism must also be included as well as the transformative dynamics of the rural world (Figueiredo, 2008a; Frazão-Moreira, Carvalho & Martins, 2009; Pereira da Silva, 2000; Silva, 2008). Nature conservation and heritagization processes in Portugal cannot be dissociated from the structural transformation of its rural world in all its dimensions - demographic, ideological, social, political and cultural (idem, ibidem).

In fact, 1971 indicates a relatively recent nature conservation history in the Portuguese State, but we may trace back to the end of the 19th Century and the beginning of the 20th Century a kind of pre-history of nature conservation in Portugal with the creation of the *perímetros florestais* (forest perimeters)⁴. By reading the legal diploma that establishes these areas in the scope of the Forest Regime (1901 - part IV, article 25.º, Decree, 24 December 1901, in Estêvão, 1983), we identify concerns with the conservation of natural values and their functions and benefits in many 'environmental' realms. In the text is referred that "the forest cover of land whose afforestation is of public utility, and convenient or necessary for the good regime of the waters and defence of the floodplains, for the valorisation of the arid plains and benefit of the climate, or for the fixation and conservation of the soil, in the mountains, and the sands, on the sea coast" (our translation). In fact, two of these forest areas (which included communal, municipal and private lands occupied by State forest services), created in the late 19th Century, correspond to two of the biggest and most important, in terms of natural values, PAs in Portugal - PNPG and Natural Park of Serra da Estrela (PNSE).

¹ Goberpark. <https://www.goberpark.es/en/> (last accessed on 27/05/2022). The two authors of this article have been engaged marginally in this project, but accompanying working groups and contributing with a comparative approach from Portugal.

² Gerês-Xurê. <https://www.reservabiosferageresxures.eu/pt> (last accessed on 27/05/2022).

³ Biosfera Meseta Ibérica. <https://www.biosfera-mesetaibERICA.com/> (last accessed on 27/05/2022).

⁴ We do not consider in this paper hunting-based reserves/protected areas, which have a different rationale, despite being historically associated with European, North American and the Colonial African recreational and leisure ideologies that precede, coexist and justify somehow nature conservation histories and regimes (Brockington, Duffy & Igoe, 2008; MacKenzie, 2017). See, for instance, the *Tapadas de Caça* in Portugal (Urbano 2020). In the same way, in 1948 Portugal approved the International Convention for the Protection of African Flora and Fauna, signed in London on 8 November 1933, whose main object was the hunting practices in its African colonies, namely Angola and Mozambique. Actually, the decree 37188/48 constituted the foundational basis for the future creation of Kissama (Quissama) National Park (Angola) in 1957 and Gorongosa National Park (Mozambique) in 1960, both under the Portuguese colonial rule (Cardeira da Silva & Frazão-Moreira, 2013; Pereira da Silva, 2000).

The excerpt of this old legal diploma suggests a notion of conservation in a *latus* sense; in a certain way one can identify some principles of an ecosystem service perspective – an integrative approach that refers to the benefits and provided services of creating and keeping a good forest. Obviously, it does not explain conceptually a conservation nor an environmental policy in the sense of what 70 years after framed the creation of the first protected area in Portugal or, for instance, the National Parks in the Spanish State back in the second decade of the 20th century (*Parque Nacional da La Montaña de Covadonga* in 1918 [actually *Parque Nacional de Picos de Europa*] and *Parque Nacional de Ordesa* in 1919). But, as we said before, there were purposes in that forest policy which did go beyond forest production assumptions in strictum sense. In fact, forest engineers “were the main actors in the creation of the nature protectionist movement in Portugal during the first half of the 1900s” (Pinto & Partidário, 2012, p. 792).

Notwithstanding, and this is the critical question here, this approach by the national government was a turning point considering the contemporary history of relations between local communities and the central state as concerns the creation of PAs. The creation of forest areas depended on land occupation in terms of uses; lands that were previously used by local communities for grazing cattle and for manure (cattle bed) became areas of forest production – following principles of resource rationalization and territorial management according to, at the time, advances in forest science knowledge (Dey-Vareta, 2003). More than simply planting trees, that was a time when the state services and representatives planted the seeds of distrust and conflict that lasts until today, concerning not specifically nature conservation as a whole but mainly conservation promoted by the national government (cf. Estêvão, 1983) and anything that is seen as ‘coming’ from the state; a representation that perdures until today and defines much of the conservation attitudes in Portugal (Iannuzzi, Santos & Mourato, 2020). That was a time when the appropriation by the state of humanized territories in rural areas, especially in the Northern regions of the Country, began. Nevertheless, the role of an environmental NGO, such as LPN⁵ (Liga para a Protecção da Natureza) in the implementation of the first PAs in Portugal, PNPG, and Natural Park of Arrábida (PNA) was decisive. Per se, the Portuguese State, especially under a dictatorial regime (until 1974) and with no particular and clear idea for nature conservation, would not have been able to implement PAs in the country. Such actors as LPN were crucial to translate international demands into practical terms (Pinto & Partidário, 2012). However, a centralized approach based on a territorial appropriation ideology by the national government with little space for effective participation of other actors still prevails until today and despite legal evolutions towards participatory models, concerning implementation and management of PAs (Iannuzzi, Santos & Mourato, 2020).

2. INTRODUCTION

We now need to fast-forward this proto-history to set up our timeline in the 1970s and to analyze the most significant legislation within the scope of what we would call the process of social and political construction of nature in contemporary Portugal (Iannuzzi, Santos & Mourato, 2020; Martins, 2018; Pinto and Partidário, 2012). We believe that a diachronic analysis of the normative frameworks defined by the Portuguese State helps us to conceptually understand several aspects that are relevant in studies on PAs, and in particular within the field of anthropology (e.g. Brockington, Duffy & Igoe, 2008; Beltran & Vaccaro, 2008; Córtes Vázquez & Beltran, 2019; Martins, 2018; Santamarina, 2019 and 2009) and address some critical questions: (i) what is nature?; (ii) what is nature conservation/protection?; (iii) what is a protected area?; (iv) what can be the place of humans in protected areas and what are the limits of their action?; (v) what are the hegemonic political ideologies concerning nature conservation?; (vi) what are the main management paradigms?; (vii) what forms of nature appropriation are emergent at a certain moment in history?; and finally (viii) identify participatory possibilities beyond those framed by and for state services. Actually, the objectives of *Goberpark* are quite clear as concerns these matters, when assuming the need to trace the genealogies of Natural Parks as crucial to understand not only what they are but what they can be⁶ - the diversity of PAs experiences in terms of public acceptance/social representations, consensual interests, state-local communities' relations, impacts, is also undeniably related to a particular

⁵ League for the Protection of Nature. <https://www.lpn.pt/en> (last accessed 27/05/2022).

⁶ See *Goberpark* website: <https://www.goberpark.es/en/proyecto/> (last accessed on 27/05/2022).

history of implementation, definition of restrictions and management (Iannuzzi, Santos, & Mourato, 2020; West, Igoe & Brockington, 2006). In this sense, one of the research lines of the project is related to conservation policies, natural heritage and forms of governance, considering that the state has been the key actor in the nature conservation history of the two countries, though now facing challenges by the so-called green capitalism through the financialization of nature (Brockington and Duffy 2010; Sullivan 2012)⁷.

Therefore, the specific objective of this article is to address the legislation concerning the creation and management of parks in Portugal, which are analyzed bearing in mind the turning points of conservation policies and the role of local communities. A documental methodology and a qualitative text analysis (Bernard, 1995; Wutich et al 2015) of the legislation concerning Portuguese parks, published from 1971 until now, was followed.

Normative diplomas, as texts of law, shape and are shaped by social representations that are relatively hegemonic or imposed in a society, in a specific time. They are inscribed in a cultural narrative that is also worthy of scrutiny. Specifically, the legislative texts on nature conservation, PAs, the environment and the creation of natural parks in these two countries show that they cannot be dissociated from ideological frameworks that are more or less hegemonic in the Western World (Apostolopoulou & Cortés Vazquez, 2019; Iannuzzi, Santos & Mourato, 2020; Martins 2018; Pinto & Partidário 2012). Something reinforced in the cases of Portugal and Spain with their admission in the European Union back in 1986 (Figueiredo, 2008b; Iannuzzi, Santos & Mourato, 2020; Pinto & Partidário, 2012). A very recent example may be found in the post-crisis neoliberal policies and their impacts on PAs management models (Apostolopoulou & Cortés Vazquez, 2019; Brockington & Duffy, 2010; Sullivan, 2012). They show that recent evolutions in nature conservation governance models have been affected by a managerialism philosophy that points to a capitalistic appropriation of PAs with the competence transference from the state to economic-driven actors. Another significant example of this may be located in a new trend of governance based on co-management principles (Petursson & Kristofersson, 2021) - a subject to which we will return in the last section of this article. Therefore, a scrutiny of nature conservation policies and the creation of PAs will always constitute a gateway to broader themes that are critical to grasp nature conservation models and improve PAs governance possibilities and, in particular, of Natural Parks (NPs). These are assumed and proposed objectives of the *Goberpark* project. In the Foucauldian wake, we understand that public policies, as discourses that are produced about reality, define that same reality and the spectrum of possibilities for action and perception of it (in this case, protected areas).

Having said that, another critical assumption is due: the creation of PAs, and of NPs in particular, do not correspond to undisputed processes devoid of contradictory and provisional views (Brockington, Duffy & Igoe, 2008; Martins, 2018, West, Igoe & Brockington, 2006). Quite the opposite. The analysis of these texts reveals a conceptual evolution that also reflects renewed frameworks about what nature is, its conservation, the place of humans on it, the economy, politics and the world (Apostolopoulou & Cortés Vazquez, 2019; Carvalho & Fernandes, 2002; Pinto & Partidário, 2012) and governance systems (Iannuzzi, Santos & Mourato, 2020; Petursson & Kristofersson, 2021), considering that effectively PAs demand more than objectives related to conservation only. More specifically, in this text, based on an exploratory study of a documentary nature, we examine the national/state network of protected areas, with a focus on NPs, in Portugal, through the analysis of the legislative texts that frame the creation and management of Natural Parks and, in a comparative perspective, through the identification of the most significant numeric differences between the networks of Spain and Portugal. Development goals, public participation, subsidiarity, leisure, cultural heritage, resource management, infrastructure construction, ecosystem services, forest, among others, set the complexity and multidimensionality reflected on these diplomas that go far beyond purely nature conservation.

⁷ In Portugal, central government keeps its dominant agencality as concerns nature conservation processes (Iannuzzi, Santos & Mourato, 2020).

3. BRIEF CHARACTERIZATION OF PROTECTED AREAS IN PORTUGAL

Portugal has a total area of 92,212 Km² (89,089 on the mainland, 2322 Km² in the Azores and 801 Km² in Madeira), with 22% of the land area included in the Natura 2000 Network and 16% of protected marine waters (ICNF, 2017). The conservation of nature and biodiversity and the creation of protected areas in the continental area is responsibility and competence of the Portuguese State, through its national authority, *Instituto de Conservação da Natureza e Florestas* (ICNF)⁸. In the Autonomous Regions of the Azores and Madeira islands, it is the responsibility and competence of the regional Governments. The legal framework of nature and biodiversity conservation areas (National System of Classified Areas - SNAC; Decree-Law 242/2015) comprises: i) the National Network of Protected Areas (RNAP); ii) the national sites and special protection areas integrated in the Natura 2000 Network (European commission's biodiversity conservation network); iii) other classified areas under international commitments assumed by the Portuguese State. It is within this framework of the SNAC that all categories and typologies of protected areas are defined, including the one of the Natural Park included in the RNAP.

Regarding the different PA regimes in Portugal, they can be national, regional, local, international (in territories adjacent to Spain) or private (Table 1, Figure 1). Regarding the autonomous regions, there is a natural park in Madeira and another one in the Azores, in this case encompassing the existing protected areas on each of the nine islands. Three marine parks were also created adjacent to three of the terrestrial natural parks: Luís Saldanha Park adjacent to the Arrábida NP, Cabo Girão in Madeira, and the marine area of the Azores NP. The area occupied by NPs thus corresponds to 8% of the total area of mainland Portugal and to two thirds of the territory of Madeira. In relation to the Azores archipelago, due to the diversity and multiplicity of protection figures, there is no data available to fully stipulate this value.

TABLE 1.
National Network of Protected Areas (RNAP) on the Continent - Portugal

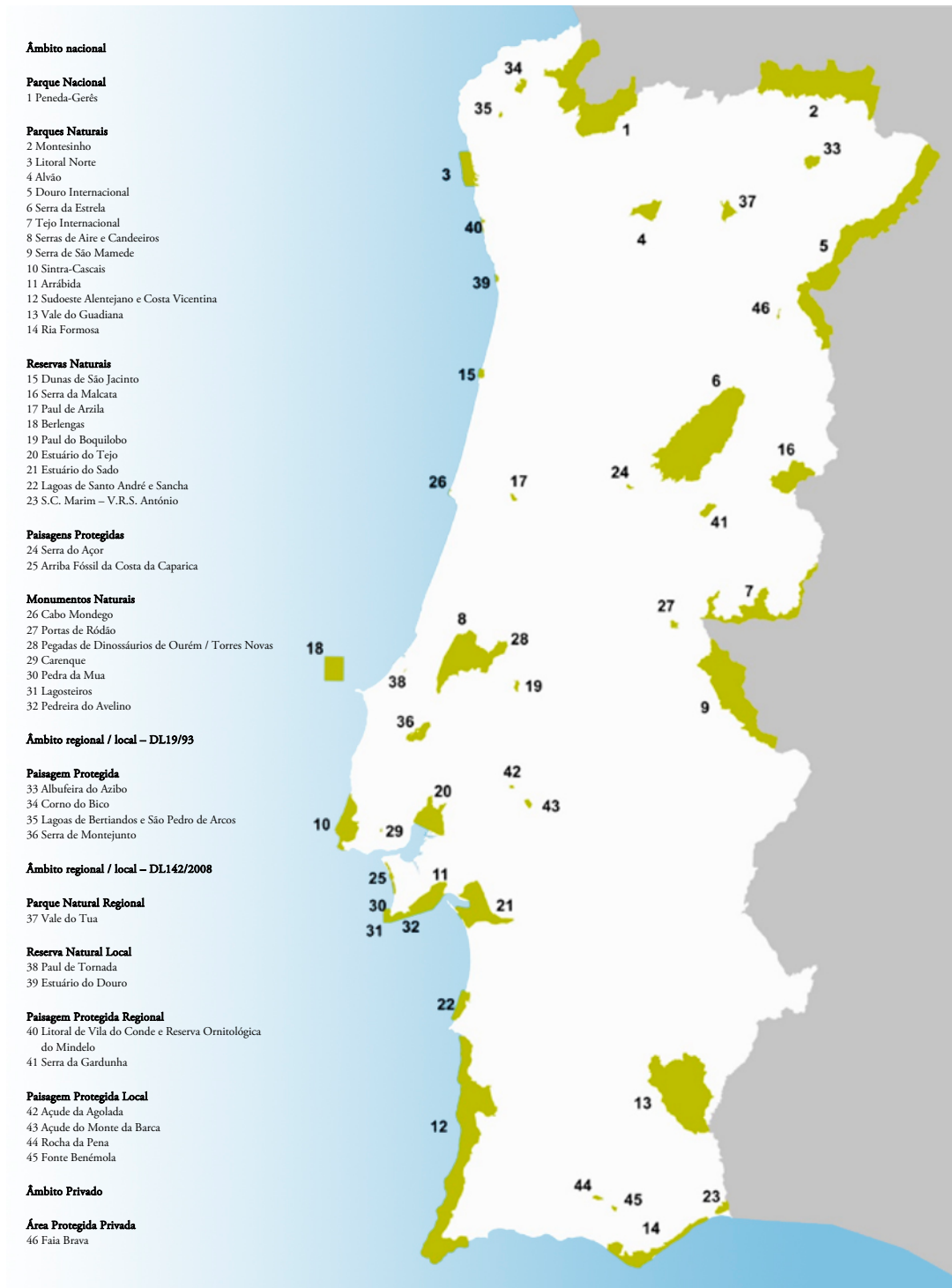
	Nº	Total Area (ha)	Land Area (ha)	Sea Area (ha)
National Scope	32	743,100.57	689,479	53,621
Regional Scope	8	52,221.66	52,221.66	0,00
Local Scope	7	3,523.4	3,523	0,00
Private Scope	1	214.65	214	0,00

Source: REA- Relatório do Estado do Ambiente (2021).

In brief, Portugal has 16 Natural Parks, 14 of them continental (13 of national scope and 1 regional -the last one to be created- Vale do Tua Natural Park managed by the Vale do Tua Regional Development Agency, currently comprising the municipalities of Alijó, Carraceda de Ansiães, Mirandela, Murça, Vila Flor and EDP - the strongest Energy Company in Portugal).

⁸ Since 2012 when the former Institute for the Conservation of Nature and Biodiversity merged with the Forest National Authority and became Institute for Nature Conservation and Forests. Therefore, and as we can see in the designation and the scope of this new state institution, forest is a central realm as concerns nature conservation in Portugal.

FIGURE 1.
Location of Protected Areas in Mainland Portugal. 2020



Source: ICNF⁹

⁹ ICNF. Áreas Protegidas. <http://www2.icnf.pt/portal/ap/areas-proteg> (last accessed 21/05/2022).

4. THE 14 NATURAL PARKS IN CONTINENTAL PORTUGAL

Three NPs are located in the sea coastline (North Coast, Southwest Alentejo and Costa Vicentina, Ria Formosa); four NPs are related to rivers / hydrographic basins (Douro International, Vale do Tua, Tejo International and the Guadiana Basin); four NPs in the inner mountain (Alvão, Montesinho, Serra da Estrela, Serra de São Mamede) and three in the littoral mountain range (Serra de Aire, Sintra-Cascais and Arrábida). Some of them are in areas of strong tourist attraction, namely the first two to be created, in 1976, Arrábida and Serra da Estrela (where the highest peak of mainland Portugal is located – Torre 1993m and the only Portuguese spot with some snow tourism); these two have been subject to strong human pressure from visitation. The rest correspond to depopulation areas and emptying of agricultural activity (Carvalho & Frazão-Moreira 2011; Figueiredo 2008a), namely Alvão, Montesinho and Douro Internacional. As concerns the area of the NPs, the largest is the Sudoeste Alentejano NP with 89,571.90 ha, followed very closely by Serra da Estrela (Central Inner Region), and the smallest, the Alvão NP (Interior North) with 7,202.70 ha. Most NPs, and also the only National Park in Portugal, are located in areas of low population density (except Arrábida Natural Park and Sintra-Cascais Natural Park - both in what can be designated the Greater Lisbon/Lisbon Metropolitan Area and subject to strong tourist pressure, real estate speculation for the construction of first and/or second homes and even until the 1990s, threats from industries). Some examples, such as Montesinho NP (population density in 2011 and 2001 of municipalities of Bragança - 28.6/29.6, and Vinhais -11.2/15.2) or Guadiana Valley NP (Mértola - 4.8/6.7, and Serpa - 13/15.1) – compares negatively with the density for the whole country (114.5/112.4¹⁰). Obviously, this is a non-absolute figure due to the size of each municipality, but it is a fact that NPs are mostly located in low-density areas (Figueiredo, 2008b).

Therefore, it is not surprising that the most recent development plans and framework documents define local development and the valorization of endogenous resources as main achievements to fulfill and as a declared intention for the territories – both on economic and social levels (Figueiredo, 2008b; Iannuzzi, Santos & Mourato, 2020; Pereira da Silva 2000). In this sense, the issue of fixing people and the importance that they may have simultaneously as caregivers and cultivators (guardians and gardeners) of the landscape and nature, becomes present in the current policies and management instruments of protected areas. Once again this is a trend aligned with international debates (Iannuzzi, Santos & Mourato, 2020; Martins, 2018). The role of humans in PAs and the importance of assuring active forms of local management that implicate indigenous communities and their cultural perspectives and knowledge on nature and on their dwelled territories is thus present in conservation narratives.¹¹ In the marginal areas of Europe (such as Portugal) the issue is related to the invention of a new rural where agropastoral activities and identities lose their space in favor of tourism and recreational activities, gentrification (Figueiredo, 2008b) and even to capitalistic modes of production associated to environmental protection (Brockington & Duffy, 2010; Sullivan, 2012). This last feature, however, so far does not seem to be the focus in Portugal.

We will look now to the Spanish State, in a quick glimpse, only to provide a comparative framework¹². Spain has a territory of 505,990 km². The competences regarding the protected areas belong to the autonomies (regarding the three autonomies approached by Goberpark project, in Catalunya since 1980, in Andalusia since 1984 and in Valencian Community since 1985). 27% of the terrestrial territory is protected and included in the Natura 2000 Network and 13% of marine waters are protected (Europarc 2018; Table 2). Protected areas can have a regional, autonomic or international status. So far, 152 NPs have been created in Spain. Considering the three Autonomic Communities (Regions), envisioned as analysis units by Goberpark, Andalusia has 24 NPs, Valencian Community has 22 NPs and Catalonia has 14. In terms of population, in 2020, Spain had 47 million residents, which meant a density of 94

¹⁰ Data from Population Census. Pordata

<https://www.pordata.pt/en/Municipalities/Population+density++according+to+the+Census-591> (last accessed 21/05/2022).

¹¹ Cf., for instance, The Promise of Sydney. <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/promise-sydney> (last accessed on 30/05/2022).

¹² For a detailed comparison of the legal framework of protected areas in Spain and Portugal see for instance Mulero Mendigorría (2017).

inhabitants/Km2 considering an area of 505,990 km2. Portugal in 2021 had 10,101,363 inhabitants, which meant a population density of 112, 2/km2, considering its 92,212 Km2.

TABLE 2.
Surface area and number of protected natural spaces under the figures established in the State Law (42/2007) - Spain

Categories	Nº	Area Total (ha)	Land Area (ha)	Sea Area (ha)
National park	16	488,678	391,911	96,767
Natural park	152	4.075,116	3.984,061	91,054
Natural reserve	291	169,165	158,650	10,516
Natural monument	359	89,505	89,387	118
Protected landscape	61	160,762	156,776	3,986
Protected marine area	2	4.896,316		4.896,316

Source: EUROPAC-España, 2021.

5. CHRONOLOGY OF THE LEGISLATIVE PROCESS FOR THE CREATION OF PAS IN PORTUGAL WITH A SPECIAL FOCUS ON NATURAL PARKS

In chronological terms, as previously mentioned, a fact to consider is related to the late creation of protected areas in Portugal (compared to other countries, in particular Spain). In 1971, the Peneda-Gerês National Park and a first Natural Reserve (Arrábida) were created, later reclassified as a Natural Park (1976), both on the initiative of an NGO, the LPN. It is, in fact, in the last 50 years that we can speak of a true environmental policy of nature conservation and protected areas, following an international trend (Brockington, Duffy & Igoe, 2008; Iannuzzi, Santos & Mourato, 2020). Until then, and since the end of the 19th century, a forest-centered approach prevailed; albeit with concerns already raised regarding landscape and leisure/contemplation/human enjoyment dimensions. After 1974, with the end of the dictatorial regime, the democratic transition and, in the 1980s, the entry into the European Economic Community together with Spain, legislative production on environmental issues, nature conservation and biodiversity gained decisive momentum. From then, legislation reflects what has been established internationally, mainly the common principles of the European Union (EU). According to Pinto and Partidário (2012), the democratic transition in Portugal, in 1974, signaled a critical shift - from what the authors call the 'original' to the 'new' paradigm. The original paradigm, advocated by forest engineers and inspired by the wilderness model (based on the Yellowstone paradigm), aimed at the reduction of traditional human activities and the valorization of wilderness. Differently, and especially embraced by landscape architects, the new paradigm, that actually prevailed after 1974, assumed that "PAs had the main purpose of conserving the landscapes resultant from traditional agro-pastoral activities and other associated cultural values" (Pinto & Partidário, 2012, p. 793). In fact, the new paradigm, by assuming the historical and cultural role of local communities not only in the past, but as the continuous landscape gatekeepers, guardians and gardeners, was more faithful to the specificity of the Portuguese social and territorial reality - a highly humanized and rural territory (Carvalho & Frazão-Moreira, 2011; Martins, 2018), which was already facing strong depopulation processes and the abandonment of traditional activities related to a subsistence and family-based agriculture (Figueiredo, 2008b). This new paradigm, despite an evolution from a landscape model (1975 - late 90s) to what Pinto and Partidário (2012) call the biodiversity conservation model, that prevails nowadays, acknowledges that human activities (traditional, such as agro-pastoral, and new, such as tourism) are not incompatible with nature conservation.

It is, in this sense, that we can and must frame the main legislation landmarks considering the PA, and, in particular, the NP (Queirós, 2012; Schmidt et al. 2017). In 1975, the National Service of Parks, Reserves and Landscape Heritage was created (predecessor of the current ICNF), that is, the national entity with maximum competence as concerns biodiversity and nature conservation. In 1976 occurs an

amplification of classified area types with the creation of a new Nature Protection Regime (Decree-Law 613/76). With the creation of the Basic Environmental Law (11/87 – revoked in 2014), the scope of the classification is extended again, and the figures of regional and local protection are recognized. Then, in 1993, the RNAP was defined, as well as the regulations relating to the classification processes. In 1999, the Decree-Law 140/99 transposes the European Habitats Directive, which defines the preservation of natural habitats and the conservation of wild fauna and flora. In 2001, the National Strategy for Nature Conservation and Biodiversity was approved, which aims, among other things, at valuing the PAs and their natural, cultural and social heritage elements. 2007 marks an important new stage in terms of PAs governance model. By then the directive commissions of all PAs were extinct, so did the position of NPs director. PAs were grouped into 5 management departments for classified areas according to Nature 2000 network (respecting bio-territorial criteria), each one having a director. In practical terms, NPs lost a ‘human face’, a sort of proximity management approach that for local communities was a valuable aspect. Changes in governance policies are indeed one of the most relevant topics in this history of nature conservation in Portugal. As Pinto and Partidário (2012) sharply refer, governance models in Portugal have changed rapidly in the last 40 years. This raises an important issue, concerning the stability in terms of nature conservation policy and all it implies - expectations, representations and potential for action. The whole idea of processes defined by top-down decisions, of a macro-politics from which local actors are withdrawn without expressing their views, is a structural element in this conflictual history (cf. Iannuzzi, Santos & Mourato, 2020).

Regarding the legislation for the creation of NPs, we summarize it on Table 3. Six NPs were created between 1976 and 1983 - by direct initiative of the national government - five are mountain/mountain areas and one in the South (Algarve - PNT Ria Formosa). 1975 - 1990 was the period of NPs greatest expansion in terms of figures and corresponded to: (i) a structural political change (transition to democracy after 46 years of political dictatorship); (ii) Portugal's entry into the EEC (EC and now EU), with new and simultaneously broader and more specific frameworks (e.g. Natura 2000 Network) and international commitments in terms of environmental policies and (iii) a new environmental awareness at a global level with political impacts on the territory management. In fact, the increase in Portugal in this period corresponds to global trends (cf. Brockington, Duffy & Igoe, 2008). Between 1995 and 2000, three NPs were created within the framework of the three major Portuguese rivers / hydrographic basins, which are, in fact, transnational (Vale do Guadiana – 1995, Douro International - 1998 and Tejo International - 2000).

TABLE 3.
National Network of Natural Parks (Portugal)¹³

(North to South Order + Autonomous Regions and Marine Parks)

National Scope	Creation		Area (ha)
1. Parque Natural de Montesinho	Decreto-Lei 355/79, 30 agosto.	Reclassificação: Decreto Regulamentar nº 5-A/97, 4 abril.	74,229.38
2. Parque Natural do Litoral Norte	Decreto Regulamentar 6/2005, 21 julho. (Decreto-Lei 357/87, 17 novembro = [Área de] Paisagem Protegida do Litoral de Esposende)	Reclassificação: Decreto Regulamentar nº 6/2005, 21 julho, com alteração de limites	8,762.70

¹³ We keep the original references of the decrees in Portuguese to facilitate an easier access.

TABLE 3. CONT.
National Network of Natural Parks (Portugal)

(North to South Order + Autonomous Regions and Marine Parks)

National Scope	Creation		Area (ha)
3. Parque Natural do Alvão	Decreto-Lei 237/83, 8 junho.		7,202.70
4. Parque Natural do Douro Internacional	Decreto-Lei 8/98, 11 maio.		87,011.30
5. Parque Natural da Serra da Estrela	Decreto-Lei 557/76, 16 julho. Alteração limites: Decreto Regulamentar. 83/2007, 10 outubro.	Reclassificação: Decreto Regulamentar 50/97, 20 novembro, com redefinição dos limites.	89,136.50
6. Parque Natural do Tejo Internacional	Decreto Regulamentar 9/2000, 18 agosto, alterado pelo Decreto Regulamentar 3/2004, 12 fevereiro, que inclui alteração de limites, fixados pelo Decreto Regulamentar 21/2006, 27 dezembro.		26,491-10
7. Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros	Decreto-Lei 118/79, 4 de maio.		38,392.50
8. Parque Natural da Serra de São Mamede	Decreto-Lei 121/89, 14 abril.	Reclassificação: Decreto Regulamentar nº 20/2004, 20 maio, com alteração dos limites.	56,058.90
9. Parque Natural de Sintra-Cascais	Decreto Regulamentar 8/94, 11 março. (Decreto-Lei 292/81, 15 outubro = [Área de] Paisagem Protegida de Sintra-Cascais)		14,450.80
10. Parque Natural da Arrábida	Decreto-Lei 622/76, 28 julho.	Reclassificação: Decreto Regulamentar 23/98, 14 outubro, com alteração dos limites.	17,653.10
11. Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina	Decreto Regulamentar 26/95, 21 setembro. (Decreto-Lei 241/88, 7 junho = [Área de] Paisagem Protegida do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina)		89,571.90
12. Parque Natural do Vale do Guadiana	Decreto Regulamentar 28/95, 18 novembro.		69,669.30
13. Parque Natural da Ria Formosa	Decreto-Lei 373/87, 9 dezembro. (Decreto 45/78, 2 maio = Reserva Natural da Ria Formosa)		17,900.90

TABLE 3. CONT.
National Network of Natural Parks (Portugal)
 (North to South Order + Autonomous Regions and Marine Parks)

National Scope		Creation		Area (ha)
REGIONAL / LOCAL SCOPE – (CREATED UNDER DECREE-LAW 142/2008, 24 JULY)				
14. Parque Natural Regional do Vale do Tua	Deliberação das Assembleias Intermunicipais das Associações de Municípios do Vale do Douro Norte e da Terra Quente Transmontana (Regulamento 364-A/2013, 24 setembro, D.R. 2.ª série, suplemento + Declaração de retificação 28/2014, 13 janeiro, D.R.2.ªsérie)	Integração na RNAP: Of. n.º 7885/2014, 21 fevereiro 2014.	24,769.07	
REGIONAL SCOPE – AUTONOMIC REGIONS - ISLANDS				
15. Parque Natural da Madeira	Decreto Regional 14/82/M		67% Territory	
16. Parque Natural dos Açores	Corvo: Decreto Legislativo Regional 56/2006/A Vários – classificação em 2008 e 2011	Corvo requalificado – Regional a Natural Parque Natural Decreto Legislativo Regional 44/2008/A	9 Islands Corvo São Miguel Pico Graciosa Faial Santa Maria Flores São Jorge Terceira	
MARINE NATURAL PARKS				
1. Parque Marinho Professor Luís Saldanha	Decreto Regulamentar 23/98, 14 outubro			
2. Parque Natural Marinho do Cabo Girão	Decreto Legislativo Regional 4/2017/M			
3. Parque Marinho dos Açores	Decreto Legislativo Regional 28/2011/A	Reclassificação 2016 Decreto Legislativo Regional 13/2016/A		

Source: ICNF¹⁴, IFCN¹⁵ and Natural Parks of Azores.¹⁶

¹⁴ Protected Areas National Network RNAP: ICNF. <http://www2.icnf.pt/portal/ap/resource/doc/2021-02-09-AP-RNAP-29julho2019-rt.pdf> (last accessed on 21/05/2022).

¹⁵ Classified Areas of RAM (Autonomic Region of Madeira). IFCN. <https://ifcn.madeira.gov.pt/areas-protegidas/areas-classificadas-da-ram.html> (last accessed on 21/05/2022).

¹⁶ Protected Areas. <https://parquesnaturais.azores.gov.pt/pt/> (last accessed on 21/05/2022).

6. THE EVOLUTION OF THE DEFINITION OF NATURAL PARK AND THE CONCEPT OF CONSERVATION

According to Pinto & Partidário (2012), four predominant paradigms in terms of PA management and philosophy in Portugal can be identified: 1971-74, the wilderness model; 1975-1985 – the landscape model; 1985-1999 – the nature conservation model; and since 2000 – the biodiversity conservation model. Without delving into the designations, it is important to mention that we are facing an evolution that reflects the incorporation and recognition of new values defined within the scope of an increasingly international scientific and legislative production, on the one hand, while recognizing the social, economic and cultural transformation of the Portuguese rural world (where most of Portugal's PAs are located) with the loss of importance of agro-pastoralism and forestry in favor of tourism, education and conservation. As referred previously, this evolution reflects a changing kind of human presence in the territory - less of those who work and live off the land and more of those who contemplate and visit the land - regardless of their intentions and objectives (Figueiredo, 2008a). In fact, a movement facilitated by the classification of the areas - one of the important (and non-innocuous) impacts of the creation of PAs, the symbolic readings produced over places (Martins, 2018).

If we look at a comparison of the definitions of the concepts of NP, these changes are clear. In 1979, NPs were considered “areas of territory, properly ordered, aiming at recreation, nature conservation, landscape protection and the promotion of rural populations, which may affect public or private property and where zoning establishes the makings and uses of the different plots of land (Decree-Law 613/1976. Article 2, no. 6)¹⁷. In the 2008 legislation (Decree-Law 142/2008. Article 17), in turn, it is stated:

1. A «natural park» is understood to be an area that predominantly contains natural or semi-natural ecosystems, where the long-term preservation of biodiversity may depend on human activity, ensuring a sustainable flow of natural products and services.
2. The classification of a natural park aims at protecting existing natural values, contributing to regional and national development, and adopting measures compatible with the objectives of its classification, namely:
 - a) The promotion of management practices that ensure the conservation of elements of biodiversity;
 - b) The creation of opportunities for the promotion of recreational and leisure activities, which in their character and magnitude are in line with the maintenance of the attributes and qualities of the area;
 - c) The promotion of activities that constitute alternative ways of sustainable local development.

In other words, in terms of the philosophy/ideology of the NPs framework in Portugal, we can consider that they are, above all, territories of cultural landscape and nature conservation with the theme of development becoming present since the late 90s. It becomes also regular the reference to sustainable development and well-being of (human) populations – natural, heritage and resource values. For example, in the decree that creates the Arrábida NP in 1976, it is referred the protection against degradation - demographic, urban and industrial pressure - aiming at the “full use of all its resources and potential” and “of a scientific, cultural, historical, landscape”. And there are also references to culture and recreation, announcing the creation of the Marine Park due to the threats already suffered at that time by sea tourism.

In 1993, the law establishes PA classification following more closely the international typology. NP philosophy in 2008 is no longer dominated by the landscape paradigm; biodiversity conservation and ecosystem services paradigms became prevalent, as well as the contribution to regional and national development and sustainable local development, namely through activities of recreation and leisure. The legislation not only enshrines the national interest but also admits the regional and local interest. The

¹⁷ Our translation of the extracts from the decree-laws.

concept of development appears reflected in the shift from an eminently 'ecologist/biologist' vision, linked in the past (1976) to the recognition of the importance of traditional activities (agro-pastoralism, in many cases), to a socio-eco-economist approach, in which the place of the human is not only that of a conservative/protector, but also where the possibility of (sustained) transformation by humans – interested parties – is admitted.

7. ON THE ISSUE OF REGIONS IN PORTUGAL

It is from 1987 on that the initiative to create some parks of national scope is allowed to municipalities. However, the creation of regional areas only appears in the 1993 law, but still in the figure of Protected Landscape. It will be the 2008 law that stipulates the existence of regional NPs. The first, and so far, the only regional NP, was created in 2013, *Vale do Tua* NP¹⁸. The content of the legislation regarding its creation (Regulation no 364-A/2013) emphasizes tourism associated with local development – something that is reflected in the political option of delegating the park's management to a local development association that includes a private company – the most important energy company in Portugal. Actually, the creation of this NP reflects an attempt to compensate significant infrastructural impacts in the area with the construction of the Tua river dam. Notwithstanding the creation of the park was not decided by the central government, and apparently resulting from a bottom-up process, the fact is that the implementation of the Vale do Tua NP is seen by environmentalists, such as the Green Party, as a 'cosmetic' solution architected by the central state, conjointly with a powerful company that, by the time, wanted to expand its energy production business¹⁹. The creation of this NP does not erase the fact that an important landscape related with natural and cultural values was destroyed by the construction of a dam.

Finally, at this point, a reference to the Autonomous Regions of Madeira and the Azores. In Madeira, the NP dates from 1982. In the Azores, the existence of a first regional park, in Corvo, its smallest island, created in 2006, later gave rise to the creation of 9 Natural Parks, one in each of the Islands, in 2008 and 2011. In each of the archipelagos a Marine Natural Park was also created. Concerning the Autonomous Regions, it is important to recover Decree-Law 142/2008, which establishes the legal regime for the conservation of nature and biodiversity for the entire country and which, in its Article 54 (on Autonomous Regions), states the importance of meeting "the specificities arising from the location of these Regions in the oceanic environment and in a restricted and unique biogeographical region, Macaronesia".

8. WHERE ARE WE NOW? CO-MANAGEMENT AS THE SOLUTION TO BRING TOGETHER THE STATE AND THE COMMUNITIES?

The possibility of creating a Private Statute PA with Ordinance 1181/2009 is allowed. There is only one in Portugal, the *Faia Brava* Private Protected Area created in 2010 with 214.67 ha, in central-north mainland Portugal. This Private Protected Area follows an ecological restoration model and is integrated in the Rewilding Europe network (DeSilvey & Bartolini 2019; Sá, 2014). However, in this last section we would like to focus in an important (but yet to be fully and critically assessed) evolution in the Portuguese law considering governance models of protected areas: The implementation of a co-management system in the Portuguese network of protected areas. As we said, it was our intention with this article to trace in recent Portuguese conservation history what has been the role of the state, considering that it is the main actor, of this quite recent process in the country. Therefore, our approach to this subject, co-management,

¹⁸ It was created on the initiative of the Association of Municipalities of *Terra Quente Transmontana* and the Association of Municipalities of the Douro Norte Valley and it is managed by the Regional Development Agency of the Tua Valley, which currently includes the municipalities of Alijó, Carrazeda de Ansiães, Mirandela, Murça, Vila Flor and the energy company EDP (*Electricidade de Portugal*).

¹⁹ Once again, as stated by Iannuzzi, Santos & Mourato (2020, p.1691), "the shift, from government to governance, entailing decentralisation or public/private partnerships, tends to not necessarily pave the way towards community centred conservation."

is needed because it constitutes the last (significant) output of this appropriation process of the territory by the state, through mechanisms of public policies related to nature conservation and governance.

In 2019 the model of co-management of protected areas was established (Decree-Law 116/2019) as the intention of transferring management competences of protected areas to Municipalities, also involving other entities such as universities, non-governmental organizations and public entities. This policy arises in the framework of a national policy of transferring competences to local authorities in different areas of action from the central state, for example, education, social action, health, civil protection, culture, heritage, habitation to forest and protected areas management (Law 50/2018). The policy of co-management of protected areas is ranged with the National Strategy for Nature Conservation and Biodiversity 2030 (published in 2018; Council of Ministers Resolution 55/2018) and is established as a model of "participatory and collaborative management" with which a dynamic of "proximity management" is intended. However, everything indicates that this change in the management policy of protected areas results mainly from a broad national policy of subsidiarity, decentralization and regionalization and not so much an option for a new community-based management model (e.g., Brosius, Tsing & Zerner, 1998) in which greater involvement of local populations in the destinies of their territory is sought. As Iannuzzi, Santos & Mourato (2020) fully states in their article, despite all the good intentions inscribed in law, the central state does not abdicate to "retain control and institutional fit while adapting to a dynamic multilevel governance and bottom-up requests" (p.1691). The authors call for a "cultural and organizational" transformation in a wider sense.

The legislation concerning the co-management of protected areas highlights the following key assumptions:

- The humanized character of the entire national territory and also of the protected areas, in which a harmonious balance has been built between human activities and nature that sustain ecosystems and therefore require the presence of people and their activities.
- The increase in demand for protected areas for use and enjoyment, with this call being more demanding and respectful of the distinctive and genuine values that these areas can offer.
- The PAs are target of a growing demand by different interest groups, not only tourism (e.g., extractivism, energy...).
- The fact that, especially in inland regions, protected areas are increasingly becoming poles of attraction, inducing the mobilization of local resources and helping to promote local economic and social development.

Furthermore, it is recognized that each protected area "has its own specificities arising from its natural values, in the political, territorial, cultural, social and economic dimensions of its sustainability, for which the entities that are in the territory have, admittedly, a capacity for mobilization and interaction that proximity and knowledge of the territory gives them".

Co-management is made effective through the Co-management Committee, chaired by the mayor of one of the municipalities affected by the protected area, a representative of the ICNF (national entity), and representatives of entities relevant to the sustainable development of the territories affected by the protected area: one representative of a higher education institution, one representative of environmental and similar non-governmental organization and up to three representatives of other entities. Strategic Councils are also created for each protected area, a consultative body supporting planning and management with national, regional and local political, administrative and scientific representation (Decree-Law 43/2019).

The Co-management Commission establishes an annual Co-management Plan which must be subject to public consultation. The guiding principles of the co-management commission, which must be put into practice in the activities presented in the Plan, are related to: the enhancement of the protected area, based on its sustainability in the political, social, economic, ecological, territorial and cultural dimensions and focusing specifically on the areas of promotion, awareness and communication; the safeguarding of natural values and the response to society's requests, through greater articulation and efficiency of interactions between ICNF, municipalities and other competent public entities; the creation

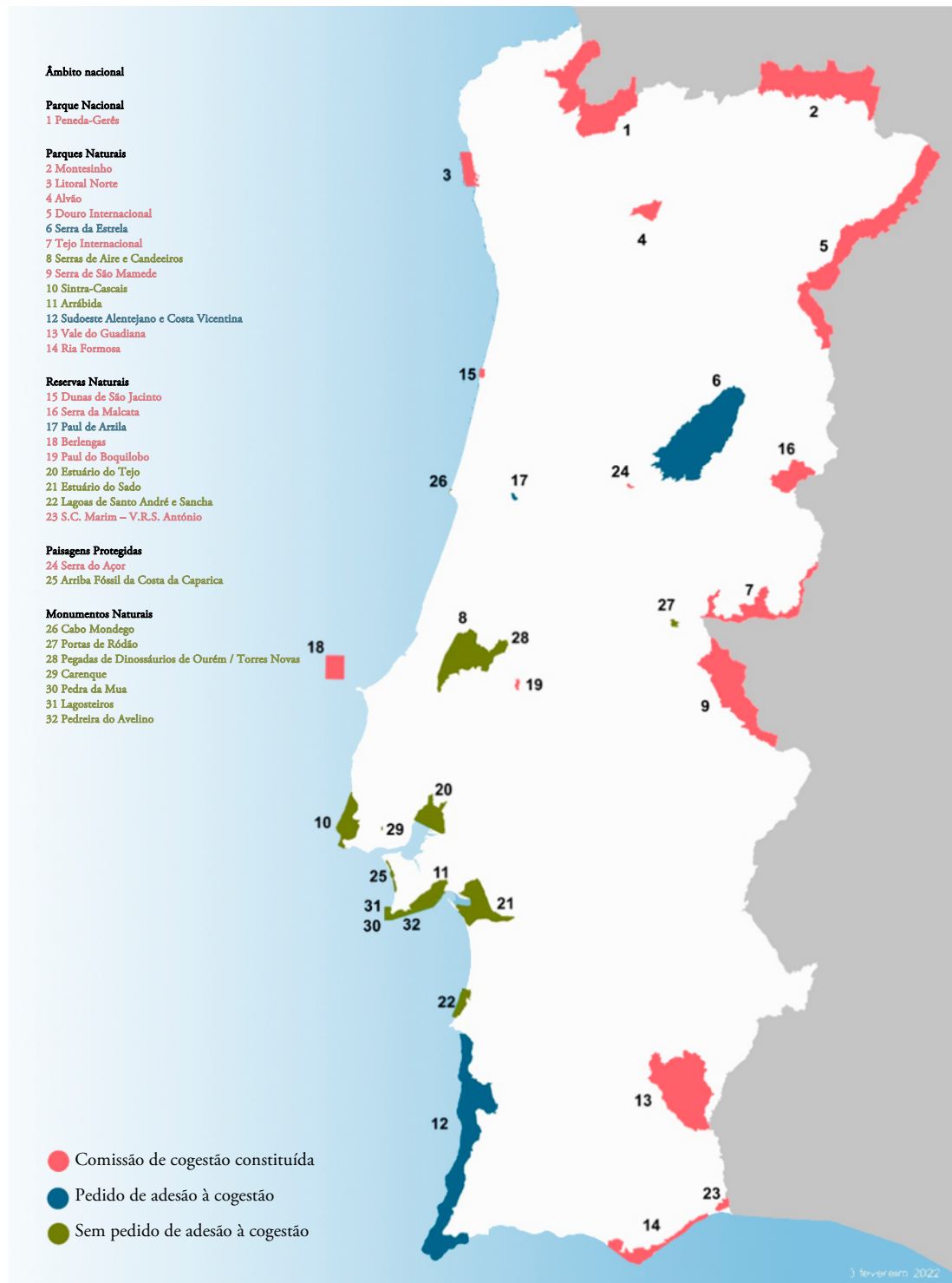
of a closer relationship with citizens and relevant entities for the promotion of the sustainable development of the protected area.

The axes of co-management are thus, using the concepts present in the legislation, "sustainable development" and "protection and valorization of the natural capital". Among the various preferential actions planned for the co-management plans, we highlight the following: promotion of economic activities developed in the protected area that are compatible with the protection of natural values and resources; establishment of partnerships with companies and public entities to implement actions to sustainably valorize the territory, particularly actions associated with agro-silvo-pastoralism, hunting, fishing, culture and nature tourism; promotion of technological, economic and social innovation in practices applied to the maintenance of traditional activities and products, and promotion of the "Natural.pt" trademark. The Natural.pt brand is an initiative for economic development that aims at the integrated promotion of the territory, products and services existing in the RNAP, advocating principles of sustainability and valorization of nature and endogenous resources.

It seems that the vision of co-management, as proposed in the legislation and public guidelines presented by the ICNF, is focused on a developmentalist perspective based on the commodification of nature (Brockington & Duffy, 2010; Sullivan, 2012). The communities living in the territories of the PAs may or may not have a voice in the co-management bodies insofar as the entities that represent them are in their constitution. By February 2022 (INCF website data. see Figure 2), not only the Peneda-Gerês National Park (PNPG), but also eight of the fourteen NPs in mainland Portugal had constituted their co-management commissions. What kind of institutions were chosen for these commissions besides the ones required by law - the municipality, the ICNF, a higher education institution and an Environmental NGO? And who appoints them? The proposal to include these entities in the co-management committee is made by the municipalities and depends on the prior approval of the Strategic Council of the protected area and the ICNF, and their representatives are appointed by dispatch of the members of the Government responsible for the areas of nature conservation and higher education.

We can take three protected areas as examples. In PNPG, the three institutions are the *Associação de Desenvolvimento das Regiões do Parque Nacional da Peneda-Gerês* (Association for the Development of the Regions of the Peneda-Gerês National Park), the *Associação Florestal Atlântica* (Atlantic Forest Association) and the *Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte* (Regional Direction for Agriculture and Fisheries of the North). In the case of the Montesinho NP the entities are *AZIMUTE - Associação de Desporto de Aventura, Juventude e Ambiente* (Adventure Sports, Youth and Environment Association), *ARBOREA - Associação Agroflorestal e Ambiental da Terra Fria Transmontana* (Agroforestry and Environmental Association of Terra Fria Transmontana) and the *Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte* (Regional Direction of Agriculture and Fisheries of the North). Finally, in the case of the Guadiana Natural Park the entities are *Rota do Guadiana - Associação de Desenvolvimento Integrado* (Guadiana Route - Association for Integrated Development), the *Escola Profissional ALSUD* (Professional School) and the *Cooperativa Agrícola de Mértola* (Mértola Agricultural Cooperative). In these examples, institutions linked to sports, development, forestry and agriculture are present in the co-management committees. As far as agriculture is concerned, two of the parks have the Regional Direction of Agriculture and Fisheries of the North as a member of the commission, which is a regional entity under the auspices of the Ministry of Agriculture (*Ministério da Agricultura e Alimentação*). It will be interesting to understand in depth, in an ethnographic view, on the one hand, the processes and negotiations that lead to the appointment of the entities that are actors in co-management and, on the other hand, whether local communities recognize themselves as represented and as partners in this co-management new governance model.

FIGURE 2.
Co-management constitution processes. February 2022



Rose - co-management commission constituted; blue - in process of constitution; green - process not initiated.

Source: ICNF¹⁴

¹⁴ ICNF. <https://www.icnf.pt/api/file/doc/ba052a3ba8894a1e> (last accessed on 30/05/2022).

9. FINAL QUICK REMARKS: WHERE THE FIELDS HAVE (NO) NAME

By glossing this title of a well-known song by the Irish rock band U2, we want to stress the fact that NPs in Portugal have been implemented by the state in areas and properties whose owner is not the state. This has led to conflicts - mainly in governance models. Who can do what, where and when? This is not a rhetorical or philosophical question, but a fair inquiry by those who have been affected¹⁵. And this is the right word - affected. Much has been said in anthropological literature about the conflictual (on non-consensual) character of conservation ideologies (e.g. Brosius, Tsing & Zerner, 1998; Martins, 2018). And we know that PAs are living and transformative places where different interests from different actors are projected - even more recent neoliberal desires (Apostolopoulou & Cortés Vázquez, 2019). Portugal has its own nature conservation history as well as a political history defined until quite recently by an absence of a specific and directed policy on PAs. The evolution in the Portugal law has reflected the evolution in the international law, in particular and such as in many more realms of national policies, after the adhesion of Portugal to the European Union, back in 1986. The fact is that Portugal is a highly humanized territory - there are no wilderness areas. Despite perceptions of wild and untouched environments, every inch of the territory has been already transformed and, by assuming this, any approach to nature conservation in Portugal needs the effective participation of local communities, and especially of private owners and the commons commissions (*comissões de baldios*). We are now on the expectation to realize what this new solution based on co-management may represent effectively for the local communities. As stated by Petursson and Kristofersson (2021) for Vatnajökull National Park in Iceland, co-management cannot be seen as a “one-size-fits-all” solution. They claim for “diverse approaches for governance which are cognizant of the context and site-specific conditions that they operate within” (ibidem, p.16). The questions of legitimacy and distribution of power as well as the clarification of the key-actors’ roles are crucial. In fact, and once again, notwithstanding different starting points between the Icelandic example and Portugal (for instance, as concerns property structure) the point is consent - a question of the state clearly ‘asking permission’ to legitimate owners and simply do not mistreat them.

However, we want to finish this text by recalling an evolution in PAs policy in Portugal. Presently it does not consecrate only the national interest (as an abstract notion), but it also admits regional and local interests - recognition of the concept of (local) development. It means a transition from an eminently ecologist/biologist vision to a socio-eco-economist perspective, in which humans’ place is not just one of a keeper-protector, but one in which the possibility of (sustained) agencialsities/transformations/appropriations by humans - as stakeholders - is recognized.

REFERENCES

- Apostolopoulou, E., & Cortés Vázquez, J. C. (2019). Neoliberalism and environmental movements around the World after the 2008 financial crash: Defending the right to nature. In E. Apostolopoulou & J. Cortes Vázques (Eds.), *The Right to Nature: Social Movements, Environmental Justice and Neoliberal Natures* (pp. 1-13). Routledge.
- Beltran Costa, O., & Santamarina Campos, B. (2016). Antropología de la Conservación en España. Balance y perspectivas. *Revista de Antropología Social*, 25(1), 85-109.
- Beltran, O, Fernández, J., & Vaccaro, I. (2008) Espacios naturales protegidos, política y cultura. In O. Beltran, J. Fernández & I. Vaccaro (Eds.), *Patrimonialización de la naturaleza, el marco social de las políticas ambientales* (pp. 11-26). Ankulegi.
- Bernard, H. R. (1995). *Research Methods in Anthropology: Qualitative and Quantitative Approaches*. Altamira Press.

¹⁵ Recently, in a seminar organized by one of the authors of this text in Peneda Gerês National Park, these questions were raised once. <https://seminarioscaminhados.pt/> (last accessed 30/05/2022)

- Brockington, D., & Duffy, R. (2010) Capitalism and conservation: The production and reproduction of biodiversity conservation. *Antipode* 42(3), 469–484.
- Brockington, D., Duffy, R., & Igoe, J. (2008). *Nature unbound: conservation. Capitalism and the future of protected areas*. Earthscan.
- Brosius, P., Tsing, A., & Zerner, C. (1998). Representing communities: Histories and politics of community-based natural resource management. *Society & Natural Resources: An International Journal*, 11(2), 157-168.
- Cardeira da Silva, M., & Frazão-Moreira, A. (2013). Colecionistas, turistas, caçadores e outros supostos predadores. In M. Cardeira da Silva & M. C. Saraiva (Eds.), *As Lições de Jill Dias. Antropologia, História, África, Academia* (pp. 112-133). CRIA.
- Carvalho, A., & Frazão-Moreira, A. (2011). Importance of local knowledge in plant resources management and conservation in two protected areas from Trás-os-Montes, Portugal. *Journal of Ethnobiology and Ethnomedicine*, 7 (36). <https://doi.org/10.1186/1746-4269-7-36>
- Carvalho, P., & Fernandes, J.L. (2002). Paisagem e apropriação dos territórios. Reflexão em torno de dois exemplos comparativos: a Serra da Lousã e o Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros. In C. Lucília (Ed.), *Território, inovação e trajetórias de desenvolvimento* (pp. 275-320). Centro de Estudos Geográficos. Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.
- Cortés Vázquez, J., & Beltrán, O. (2019). Introducción. Nuevos modelos de conservación, ¿nuevos momentos patrimoniales? In J. Cortes Vázquez & O. Beltran (Eds.), *Repensar la conservación: Naturaleza, mercado y sociedad civil* (pp.9-26). Universitat de Barcelona.
- DeSilvey, C., & Bartolini, N. (2019). Where horses run free? Autonomy, temporality and rewilding in the Côa Valley, Portugal. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 44(1), 94-109.
- Devy-Vareta, N. (2003). O Regime florestal em Portugal através do Século XX (1903-2003). *Revista da Faculdade de Letras-Geografia*, 19, 447-455.
- Estêvão, J. (1983). A florestação dos baldios. *Análise Social*, 19(77-78-79), 1157-1260.
- EUROPAC-España (2021). *Anuario 2020 del estado de las áreas protegidas en España*. Ed. Fundación Fernando González Bernáldez.
- Figueiredo, E. (2008ab). ¿Cómo proteger a las personas en las áreas protegidas? El medio ambiente como vulnerabilidad en dos áreas protegidas portuguesas. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 220, 45-69.
- Figueiredo, E. (2008b): Imagine there's no Rural - the transformation of rural spaces into places of nature conservation in Portugal. *European Urban and Regional Studies*, 15(2), 159-171.
- Frazão-Moreira, A., Carvalho, A., & Martins, M. E. (2009). Local knowledge also 'comes from books': cultural change, landscape transformation and conservation of biodiversity in two protected areas in Portugal. *Anthropological Notebooks*, 15(1), 27-36.
- Iannuzzi, G., Santos, R., & Mourato, J. (2020). The involvement of non-state actors in the creation and management of protected areas: insights from the Portuguese case. *Journal of Environmental Planning and Management*, 63(9), 1674-1694.
- ICNF (2017). *Estratégia nacional de conservação da natureza e biodiversidade - ENCNB 2025*. Ministério do Ambiente.
- MacKenzie, J. M. (2017). *The empire of nature: Hunting, conservation and British imperialism*. Manchester University Press.
- Martins, H. (2018). Humanos e não-humanos em ambientes partilhados. Notas introdutórias a uma antropologia das áreas protegidas. *Análise Social*, 53(226), 28-56.

- Mullero Mendigorri, R. (2017). Territorio y áreas protegidas en España y Portugal: dos modelos de intervención en una geografía compartida. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 74, 205-227.
- Pereira da Silva, C. (2000). Áreas Protegidas em Portugal: Que papel? Conservação versus desenvolvimento. *GeoINova*, 2, 27-44.
- Petursson, J., & Kristofersson, D. (2021). Co-management of protected areas: A governance system analysis of Vatnajökull National Park, Iceland. *Land*, 10(7), 681. <https://doi.org/10.3390/land10070681>
- Pinto, B., & Partidário, M. (2012). The history of the establishment and management philosophies of the portuguese protected areas: Combining written records and oral history. *Environmental Management*, 49(4), 788–801.
- Queirós, M. (2012). Natural Parks in Portugal: a way to become more ecologically responsible? *Environment and History*, 18(4), 585-611.
- REA (2021). *Relatório de Estado do Ambiente. Portugal. 2020/21*. Agência Portuguesa do Ambiente.
- Sá, G. (2017). The return of what never left: animals present in future natures. *Vibrant. Virtual Brazilian Anthropology*, 14(2).
- Santamarina Campos, B. (2009). De parques y naturalezas. Enunciados, cimientos y dispositivos. *Revista Dialectología y tradiciones populares*, 64(1), 237-267.
- Santamarina Campos, B. (2019). El inicio de la protección de la naturaleza en España. Orígenes y balance de la conservación». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 168, 55-72. <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.168.55>
- Schmidt, L., Mourato, J., Travassos, D., & Calvário, R. (2017). *Áreas Protegidas: que modelo de gestão?*. ICS.
- Silva, L. (2008). Contributo para o estudo da pós-ruralidade em Portugal. *Arquivos da Memória*, 4, 6-25.
- Sullivan, S. (2012). Banking Nature? The Spectacular Financialisation of Environmental Conservation. *Antipode* 45(1), 198–217.
- Trillo, J. M., & Paúl, V. (2018). La Reserva de la Biosfera Meseta Ibérica como espacio natural protegido transfronterizo: ¿herramienta de conservación o marca promocional? *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 64(3), 493-508.
- Trillo, J. M., & Paúl, V. (2016). Transboundary Protected Areas as Ideal Tools? Analyzing the Gerês-Xurés Transboundary Biosphere Reserve. *Land Use Policy*, 52, 454-463.
- Urbano, P. (2020). Tapadas e Caçadas Reais nos finais da monarquia constitucional portuguesa. In Maria Cristina Dias Joanaz de Melo (ed.) *Como a Fénix Renascida – Matas, Bosques e Arvoredos (Séculos XVI-XX): Representações, Gestão, Fruição*, (pp.131-162). Colibri.
- West, P., Igoe, J., & Brockington, D. (2006). Parks and peoples: the social impact of protected areas. *Annual Review of Anthropology*, 35, 251-277.
- Wutich, A., Ryan, G., & Bernard, H. (2015). Text analysis In Bernard, H., & Gravlee, C. (Eds), *Handbook of methods in cultural anthropology* (pp.533-560). Rowman & Littlefield.

ORCID

Amélia Frazão-Moreira

<https://orcid.org/0000-0001-7757-545X>

Humberto Martins

<https://orcid.org/0000-0003-3095-9784>



Navigating neoliberal natures in an era of infrastructure expansion and uneven urban development

*Elia Apostolopoulou**

Received: 17 October 2022

Accepted: 15 March 2023

ABSTRACT:

Since the 2008 global economic crisis, the neoliberalization of nature and space, and consequently of environmental and planning policies, have exacerbated significantly. From infrastructure megaprojects, mining, fracking, waste disposal and land grabbing to shrinking access and loss of public green spaces, uneven gentrification and urban regeneration policies, public spaces, and natures within and beyond cities have been appropriated, privatized, commoditized, profoundly transformed and degraded with the aim to overcome recession and boost urban development. Despite the varying degree of success in pursuing urban growth, this has disproportionately affected people along lines of class, ethnicity, and gender, deepening environmental, social, and spatial inequality in many places across the globe. By drawing on my long-term research on biodiversity offsetting, the key argument I aim to advance in this essay is that since the 2008 financial crash, we have been witnessing the emergence of an increasingly symbiotic relationship between neoliberal conservation policies, infrastructure expansion and uneven urban development. This has been accompanied by the reframing of non-human nature as a movable amenity and has been intertwined with the new territorialities that the profound changes in global urban and economic geographies have brought about. This shift aims to legitimize and render common sense the idea that nature, either a protected area, a forest, an endangered species, or an urban green space, can be simply (re)located and (re)created where the interests of particular sections of capital dictate. Crucially, the underlying argument is not only that non-human nature should not be considered a barrier to infrastructure expansion and urban growth but perfectly compatible with it.

KEYWORDS: Neoliberal conservation; green/un-green grabbing; neoliberal urbanism; urbanization; biodiversity offsetting; infrastructure.

JEL CLASSIFICATION: Q1; Q56; Q57.

Navegando por naturalezas neoliberales en una era de expansión de infraestructura y desarrollo urbano desigual

RESUMEN:

La neoliberalización de la naturaleza, y por ende de las políticas ambientales y de organización del territorio, ha ido agravándose y profundizándose desde la crisis global de 2008. A través del desarrollo de megainfraestructuras, proyectos mineros y de fracking, apertura de vertederos y emisiones de vertidos, acaparamiento de tierras, restricciones de acceso a espacios verdes públicos o gentrificación y políticas de regeneración urbana desigual, los espacios públicos y naturales dentro y fuera de las ciudades han ido

* Institute for Environmental Science and Technology (ICTA), Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra (Cerdanyola del Vallès); Barcelona Lab for Urban Environmental Justice and Sustainability, Barcelona, Spain. elia.apostolopoulou@gmail.com

Corresponding author: elia.apostolopoulou@gmail.com

siendo apropiados, privatizados, mercantilizados degradados y profundamente transformados con el objetivo de superar la recesión y dar impulso al desarrollo urbanístico. A pesar del éxito relativo en el empeño de promover un crecimiento urbano, su impacto desproporcionado ha tenido un claro componente de género, clase y etnicidad, profundizando las desigualdades medioambientales, sociales y espaciales en múltiples lugares a lo largo y ancho del planeta. Basándome en mi larga experiencia de investigación en el campo de las compensaciones de biodiversidad (biodiversity offsetting), argumento en este ensayo que desde la crisis financiera del 2008, hemos sido testigos del surgimiento de una relación crecientemente simbiótica entre políticas de conservación neoliberal, crecimiento urbano y desarrollo de infraestructuras. Esto ha venido acompañado de una reformulación de las naturalezas no-humanas como un elemento movable e intercambiable, con un mejor encaje en las nuevas territorialidades generadas en las geografías urbanas y económicas globales. Este cambio persigue legitimizar y dar aspecto de sentido común a la idea de una naturaleza, ya sea un espacio protegido, un bosque, una especie amenazada o un espacio verde urbano, que puede reubicarse y recrearse según dicten los intereses de determinadas secciones del capital. De fondo, el argumento que subyace no es sólo que las naturalezas no-humanas no deben ser consideradas una barrera al crecimiento urbano de infraestructuras, sino que, por el contrario, pueden ser perfectamente compatibles.

PALABRAS CLAVE: Conservación neoliberal; acaparamiento verde y anti-verde; urbanismo neoliberal; urbanización; compensaciones de biodiversidad; infraestructura.

CLASIFICACIÓN JEL: Q1; Q56; Q57.

1. INTRODUCTION

The era that followed the 2008 global financial crisis has been marked by the intensification of neoliberal policies. Strict austerity, extensive privatizations of public space, property, land and natural resources, deregulations and market-friendly re-regulations of environmental and planning policies, deep cuts in public health and pensions and major disinvestments that denoted an ignorance for the infrastructures of social reproduction have been common elements across a variety of contexts across the Global South and North (Apostolopoulou, 2021; Apostolopoulou and Adams 2015; Cahill 2011; Calvário et al. 2017; Harvey, 2011). Even though it has been almost 15 years now since 2008, neoliberal policies not only still dominate governmental agendas across the globe but, in many cases, have also been exacerbated in the context of the intensifying global public health crisis due to the covid-19 pandemic. As empirical evidence has extensively shown, the latter has profoundly affected the relationship between people, non-human nature, and space in deeply uneven ways (De Oliveira & de Aguiar Arantes, 2020; Rose-Redwood et al., 2020; Searle and Turnbull, 2020; Apostolopoulou & Liodaki, 2021) leading to a never-ending combined crisis that has affected, and is still affecting, almost every sphere of social and economic life. Within this context, the unprecedented attack on non-human nature and public space does not come as a surprise. From infrastructure megaprojects, mining, fracking, waste disposal and land grabbing to shrinking access and loss of public green spaces, uneven gentrification and urban regeneration policies, public spaces and socionatures within and beyond cities have been appropriated, privatized, commoditized, profoundly transformed and degraded with the aim to overcome recession and boost economic development and urban growth. What is further characterizing this era is that most of these infrastructure and development projects have a rather exclusive character and their benefits for the social majority and the most vulnerable are highly questionable.

The increasing neoliberalization and exploitation of non-human nature and space manifests new enclosures and reterritorializations that have as their primary objective to control land and resources by creating new forms of access and exclusion, disregarding in the process local livelihoods, socionatures, places, and the geographies of everyday lives and disproportionately affecting communities along lines of class, gender, and ethnicity. The exclusion of community groups, the heightened role of non-elected and unaccountable institutions, the increasing power of cross-scale urban growth coalitions, the major increase in public-private partnerships and foreign investments, and the governmental suppression of social movements and struggles along with the further shrinking of the welfare state have made clear that the neoliberal rhetoric has been increasingly lapsing into undemocratic and even authoritarian governance in

an era of a harsh global capitalist crisis (Apostolopoulou et al., 2014; Apostolopoulou, 2021b). In response, various social-environmental movements have emerged opposing social, environmental and spatial inequality and the undemocratic character of socio-spatial and socio-environmental change often preventing the relentless exploitation of people, non-human nature, and space by specific capitalist interests by offering pathways to tackle inequality and reinvent the commons (Apostolopoulou and Cortes-Vazquez, 2018; Apostolopoulou et al., 2022; Apostolopoulou, 2022).

Not surprisingly, the conservation of non-human nature has also changed dramatically within this period. Two key terms for describing nature-society relationships under neoliberal capitalism have been the neoliberalization of nature and neoliberal conservation. Neoliberal conservation can be considered as the latest stage in the long existent history of a contradictory relationship between capitalism and non-human nature, in that it reflects an increased intensity and variety of forms of capitalist invasion into the conservation of nature (Brockington and Duffy 2010; Büscher et al. 2012, 2014; Igoe and Brockington, 2007; Ojeda, 2012) and constitutes a key part of the broader trend towards the neoliberalization of non-human nature (see e.g., Bakker, 2010; Castree, 2008a, 2008b; Heynen et al., 2007; McCarthy & Prudham, 2004). As shown in a recent extended review of the term (Apostolopoulou et al., 2021), neoliberal conservation reflects an orchestrated attempt to further integrate non-human nature and its conservation into capitalism (Büscher and Fletcher, 2015; Igoe et al., 2010; Scheba and Scheba, 2017) and is directly linked to the widespread adoption of market mechanisms, principles and/or logics to non-human natures that were previously governed by the state or were under communal ownership. The increasing use of market-based instruments and practices (Asiyanbi et al., 2019; MacDonald and Corson, 2012; McAfee, 1999) directly relates to the broader shift towards the economic valuation of nature as the most feasible way to address biodiversity loss and climate change, primarily in the form of payments for ecosystem services, carbon and biodiversity credits, green bonds, and natural capital accounting (Adams, 2017; Fletcher et al., 2018; Santamarina Campos and Bodí Ramiro, 2013; Sullivan, 2013).

By drawing on my long-term research on the links between neoliberal environmental policies, urban development and social-environmental justice, and particularly on my research on biodiversity offsetting, the key argument I aim to advance in this essay is that since the 2008 financial crash, we have been witnessing the emergence of an increasingly symbiotic relationship between neoliberal conservation policies, infrastructure expansion and urban growth. Urban expansion is a major driver of global social-environmental and socio-spatial change and directly affects human development by influencing access to land and resources and transforming livelihoods. Urban land cover is expected to grow by 200% until 2030 in comparison to 2000, with the highest rates of land conversion projected to occur in so-called biodiversity hotspots (Seto et al., 2012). Current patterns of urbanization are in turn inextricably linked with increasing investments in large-scale infrastructure and has been followed by a widespread construction rush (Hildyard and Sol, 2017) in the aftermath of the 2008 financial crash that continues until today despite the slowdown that has been observed in several places during the covid-19 pandemic. Indeed, the last two decades have experienced one of the biggest infrastructure building sprees in human history whereas this infrastructure boom is expected to double by 2030 (Mercer and IDB, 2017). To support the above argument, in what follows I focus on two key processes: the dialectics of green and un-green grabbing in the post-2008 era, and the links between the increasing adoption of neoliberal conservation policies and infrastructure-driven urbanization. As I aim to show in the next sections, tracing the links between these processes is crucial in the current conjuncture if we wish to understand the key role of neoliberal conservation policies for facilitating controversial urban development and infrastructure projects.

2. THE DIALECTICS OF GREEN AND UN-GREEN GRABBING

The intensification of the neoliberalization of nature, itself a crisis-induced, crisis-inducing process (Peck et al., 2012), has been a fundamental element of the post-crisis era (Apostolopoulou et al., 2014). This testifies not only the key role of non-human nature to capital accumulation but also the opportunism of governments under neoliberal capitalism which can easily stimulate sharp policy shifts questioning the premises and promises of the so-called green economy and green capitalism discourse that has been at the core of their agenda worldwide at least during the last two decades. A major example of the intensification

of the neoliberalization of non-human nature is the rolling back of regulatory frameworks designed to protect the environment from degradation as expressed in the deregulation of both the environmental and planning legislation. Another indicative example is the springing of the debt trap as an excuse to facilitate and boost the privatization of land and natural resources. The debt trap acted as a primary means of accumulation by dispossession confirming that crisis creation, management, and manipulation on the world stage is strongly related to the uneven development of capitalism (Apostolopoulou & Adams, 2015). These changes have been accompanied by a further rescaling of environmental governance through the upgraded role of international organizations, such as the International Monetary Fund (IMF), which have evolved since the 1980s into prime agents of neoliberalization, private actors, and consultants (Harvey, 2005).

A key element of nature-society relationships in the post-2008 era has been the coexistence of green and un-green grabbing processes. The term “green grabbing” is used to describe the ways through which land or resources are appropriated for environmental purposes (or, in the case of “green-washing”, justified by environmental arguments) with the ultimate goal of gaining profit (Corson et al., 2013; Fairhead et al., 2012). As Fairhead et al. (2012) explain, in green grabbing, environmental green agendas are the core drivers and goals of grabs and are often linked to biodiversity conservation, biocarbon sequestration, biofuels, ecosystem services, ecotourism or offsetting. Green grabbing builds on the long history of colonial and neo-colonial resource alienation in the name of the environment while also bringing new dimensions into play. It involves the alienation of land and the restructuring of rules and authority in the access, use and management of natural resources (ibid). These processes of green, as well as land grabbing and new enclosures (White et al., 2013) have significantly proliferated after the 2008 financial crash. Green grabbing has involved the process of acquiring land or natural resources for conservation purposes often leading to the displacement of local communities and the privatization of natural resources at the expense of communities’ access to those resources. While the intention of conservation efforts may be to protect biodiversity and ecosystems, through these processes they can inadvertently create new forms of inequality and injustice. Green grabbing has also resulted in the exclusion of local people from decision-making processes and the loss of traditional livelihoods.

It is important to point out, that processes of “green grabbing” have been intensifying within a very specific context and ideological frame. This is consisted on the mainstream belief that the key cause of biodiversity decline and ecosystem degradation has been the consideration of biological systems as “externalities” (see e.g., de Groot et al., 2012) and their subsequent undervaluation in conventional economic analyses and decision-making processes (Bayon et al., 2008). Consequently, the key solution has been framed around finding ways to “internalize” environmental costs through a proper accounting of the value of the goods and services of non-human nature and the explicit integration of those costs and values into economic systems and decision-making processes. These approaches not only tend to overlook capitalist’s environmental contradictions but also portray capitalism as the key to future ecological sustainability and modernization.

As Marx (1859) explains in the *Contribution to the Critique of Political Economy*, each particular mode of production, and the relations of production corresponding to it at each specific historical moment, in short, the economic structure of society, is the real foundation, on which arises a legal and political superstructure. To this superstructure definite forms of social consciousness correspond, and, thus, the mode of production of material life conditions the general process of social, political and intellectual life (Gramsci, 1971). Paying attention to these interrelationships can show that the ideology of market-based environmentalism reflects capitalism’s exploitative use of nature and natural resources as mere material conditions of capital accumulation (Burkett, 1997) as well as the subjugation of use value to exchange value in capitalist commodity production. These are not of course discussed, acknowledged or presented as such in mainstream environmental politics which tend to interpret adherence to the principles of the market as commonsensical, neutral, ahistorical and apolitical. Crucially, the economic valuation of nature even though emerges from the historically specific relations created by capitalism as a value system, based on capitalist class relations, performs an ideological function, which is that of naturalizing the process of concrete abstraction (Sayer, 1987) on which value in capitalism is based. The ultimate goal of market-based environmentalism, through its emphasis to the economic valuation of nature and the need to bring nature and its conservation closer to capitalism, is to change the common sense of

what biophysical interactions are and how they work historically. Its underlying ideology is neoliberalism, a particular variant of economic thinking which extends the econometric principles of measurability and efficiency-maximising behaviours to previously untouched domains, as reflected by the colonization of social (Fine and Milonakis, 2009) and increasingly natural sciences by economics. Though largely the preserve of specialists and confined to experts' meetings, the debate on the valuation of nature has nonetheless deeper implications for society's shared sense of what biophysical reality is, how it changes, and what the alternative options for change could potentially be (Greco and Apostolopoulou, 2019).

Capitalism's aim to promote a neoliberal version of conservation by incorporating it into the market function is linked to efforts to hinder the conservation of species and ecosystems, and exploit non-human nature, including previously protected areas, without any "green" or environmentally-friendly justification. We have termed this "un-green" grabbing, namely a form of land or resource grabbing involving the exploitation and appropriation of protected areas, that is not done in the name of the environment as in the case of "green grabbing" (Fairhead et al., 2012). This type of grabbing is a specific subset of general capitalist appropriation and its interaction with green grabbing demonstrates the two-sided outcome of capitalism's exploitative engagement with nature, which poses significant challenges for radical environmentalism. Our previous research (Apostolopoulou and Adams, 2015; Apostolopoulou, 2020a) has highlighted the importance of paying attention to un-green grabbing in the period following the 2008 financial crash especially as its combination with processes of green grabbing, even at the context of the same infrastructure or urban development project, becomes a hegemonic trend.

Un-green grabbing processes have been obvious in the further intensification of the longstanding conflict between economic development and environmental protection in many places across the globe and relate to the ability of certain capitalist interests to advance their position, especially but not only under conditions of crisis, by securing public assets, including land and natural resources, as well as by carving out new areas for capital accumulation through the further exploitation of non-human nature. In the face of increasing debts and decreasing profits in the era that followed the 2008 financial crisis, strategies to create markets in biodiversity and carbon sequestration have thus been spreading across the globe along with the rolling back of environmental and planning regulations. Along with neoliberalism's optimism on green capitalism's ability to "save nature", unwillingness to commit to a sustainable path of economic and urban development has also been evident in the post-crisis era both at several international meetings (e.g., the Rio+20 conference) and at the national level where responses to the economic crisis have focused on restoring dominant political economic arrangements to where they were several years ago, rather than taking the opportunity to "green" them in any substantive sense (McCarthy, 2012). Overall, progressive goals, such as social and environmental sustainability and justice, seem much less attainable, at least in the short term (Peck et al., 2012). These developments have been obvious in many countries in Europe (Apostolopoulou et al., 2014; Apostolopoulou, 2020a) with Greece being an indicative example: the adoption of the "rescue package" for the country (2010) has been followed by an extensive deregulation of environmental and planning legislation and a governmental plan of "fast-track" privatization of land and resources which is still ongoing (Apostolopoulou & Kotsila, 2022). The most indicative example of the latter is the establishment of the Hellenic Republic Asset Development Fund¹ which acts as a "strategic partner for the Greek state" to attract investments.

It is important to highlight here that many governments, including the Greek and the UK governments, have used the 2008 economic crisis as a "Trojan horse" to enable the further neoliberalization of nature and its conservation. The intensification of "green" and "un-green" grabbing by showing in a sense the two sides of the capitalist coin can capture the deepening of the contradictory ways in which capitalism under crisis engages with "protected natures". On the one hand a neoliberal version of conservation is being actively promoted and gaining legitimacy, leading to conservation increasingly becoming "the friend of capitalism" (Büscher et al., 2012). On the other hand, conservation legislation is being simplified to allow the exploitation of land and resources, including hitherto "protected" natures, perceiving conservation to be an "enemy" to unlimited capital accumulation. Overall, the intensification of "green" and "un-green" grabbing processes reflects the inherent weaknesses of the capitalist system in addressing the major and combined crises of biodiversity loss, climate change, public

¹ See <https://hradf.com/en/home/>

health, and economic inequality, and an increasing attempt to surpass the barriers of environmental and planning legislation to boost economic development and urban growth essentially proposing as solutions the exact same processes that created the problem at the first place (Kaika, 2017).

Offsetting policies offer an exemplary case of the above dynamics. Offset sites are places where land is “saved” through various forms of conservation and management activity to enable economic development, in most cases urban development, in a development site where nature is allowed to be destroyed. They are, therefore, the products of the complex dialectics of green and un-green grabbing and their establishment has often led to a double grabbing of land (in both the development and the offset site) with dramatic consequences for local livelihoods, the infrastructures of social reproduction, and communities’ quality of life. Offsetting acts as a mechanism that transforms nature to a set of replaceable and exchangeable parts and conservation to a system of exchange of ecological losses and gains across space and time facilitating the reordering of the landscape according to economic development and urban patterns, enacting and often legitimizing a profound land use change driven by the interests of specific sections of capital. Environmental protection through offsets becomes implicated in wider patterns of spatial planning, urban expansion, and capital accumulation, where the prices attached to commensurable ecological values that have taken the form of offset credits, are used to deliver economically efficient outcomes for some (but not for everyone). The theory of rent is of crucial importance here because it provides a sharp analytical tool for understanding new forms of ecological compensation and new socioecological conflicts around them as struggles over value appropriation demonstrating that offsetting may not create value, but it certainly generates opportunities for rent (Apostolopoulou et al., 2018; Greco and Apostolopoulou, 2019), see also Benjaminsen et al., 2013 for a discussion on how state patrimony and rent seeking are combined with colonial narratives of conservation and enhanced through neoliberal reforms. An indicative example here is the relocation of ecological values from urban to rural areas that offsetting has often generated. Evidence from England shows that offsetting has mostly favoured the location of offset sites close to already existing protected areas, areas of high nature value, or any place away from urbanized areas. This movement or relocation of resources across the landscape is not random but a by-product of offsetting. As Womble and Doyle (2012) point out, research in various locations in the US, including Florida, Illinois, Oregon and North Carolina, has also shown that off-site compensation through mitigation banks caused the migration of wetlands and streams from higher population density, urban or suburban areas to low population density, rural areas. As the authors highlight this systematic spatial redistribution is quite intuitive since it is largely driven by land prices: urban land and associated wetlands are high-value locations for development whereas mitigation bankers can purchase rural compensation sites at lower land prices. Acquisition of lower-value, rural land reduces the production costs per compensation credit for third-party mitigation sponsors giving to banks in rural areas a comparative advantage over credit providers in expensive, high-density areas (Womble and Doyle, 2012). The fact that the location of offset sites has been driven by land prices in England, generated valid concerns that offsetting would intensify uneven development across the country, for example by potentially offsetting in the north environmental destruction caused in the south where land tends to be more expensive.

Moving beyond offsetting, it is important to point out that the combination of un-green and green grabbing even in the same project is also evident in many cases of infrastructure-driven urban development. For example, in my recent work on the links between urban transformation, infrastructure-led development and inequality in the case of China’s Belt and Road Initiative (BRI), I found that several emblematic infrastructure projects bring about a phenomenal change in the urban landscape (see Apostolopoulou, 2021; Apostolopoulou and Pant, 2022), including the creation of artificial islands, ocean reclamation projects, gated urban communities, consumerism-driven, gentrifying enclaves, and grandiose, futuristic urban projects expressed through neologisms, such as ‘aerotropolis’ and ‘luxury’ green futuristic city, that profoundly transform places and socionatures. These interventions tend to reproduce and scale up the aesthetics and policies of neoliberal urbanism, neoliberal environmentalism, and green and un-green gentrification, reproducing speculative, neocolonial urban imaginaries. A characteristic example is the case of Forest City in Malaysia where a joint Chinese-Malaysian venture is building a luxury “green” and “smart” futuristic city comprising four man-made islands. Even though the project is being advertised as “green” in line with the ecological civilisation agenda of the Chinese government (Koh et al., 2022), it is based on an exclusive urban development model that has caused the destruction of local habitats and

the unsustainable consumption of environmental resources, directly threatening the livelihoods of vulnerable groups in the area through the extensive grabbing of land.

3. THE SYMBIOTIC RELATIONSHIP BETWEEN THE NEOLIBERALIZATION OF NATURE AND SPACE, URBANIZATION AND THE INFRASTRUCTURE RUSH

Urbanization is not only today's defining global development trend (United Nations, 2018), but it is also rapidly extending beyond city borders, perforating the urban-rural divide (EEA, 2017). From highways crossing indigenous land and erstwhile hinterlands, like the Amazon, to pipelines crossing the Carpathian Mountains a planetary form of urbanization is being projected into novel geographies, connecting erstwhile rural places with an expanding urban fabric via material, energetic, informational, and infrastructural links (Brenner and Schmid 2011, 2015; Merrifield, 2013; see also Lefebvre, 1970, 1991). As mentioned in the introduction, urban expansion is linked with increasing investments in large-scale infrastructure with the post-2008 era signalling the emergence of an infrastructure-led development paradigm worldwide (Schindler and Kanai, 2021). The need to extract new raw materials, minimise the distance between areas of resource extraction, production and consumption and access cheap and skilled labour and favourable regulatory environments (Hildyard and Sol, 2017; Olinga-Shannon et al., 2019), along with the availability of cheap capital and low interest rates by major economies, including the US and China, fuelled a global infrastructure rush (Tooze, 2018). Hildyard and Sol (2017) characterise this period as the era of extreme infrastructure that is remaking places and socationatures to establish capital-friendly tradespaces and mega-corridors.

Biodiversity offsetting offers again an indicative example of the way the increasing popularity of neoliberal conservation and market-based policy instruments have been linked to the above developments. From restoring and recreating habitats, establishing new protected areas, and regulating or restricting human activities, to buying the necessary number of credits from a habitat or mitigation bank, offsetting aims to change the way the impacts of urbanization are being addressed by states and industries in three fundamental ways. Firstly, by being placed at the last stage of the mitigation hierarchy offsetting can enable the approval of a planning application that would otherwise have been rejected. Secondly, by measuring ecological losses and gains in terms of priced credits, it reconstructs environmental protection around the measurement of a putatively quantified economic value of nature. Thirdly, and perhaps most importantly, by introducing the idea of trading, offsetting relocates and disconnects environmental compensation from the site where the impacts of development occur. Neoliberal policies through mechanisms like offsetting bring about a radical reconceptualization of non-human nature as a virtual ledger whose components can be exchanged across space and time. They also initiate an active remaking of non-human nature, space and place according to this image manifesting the deepening of the capitalist (re)production of nature in the Anthropocene/Capitalocene.

The above perceive particular importance if we consider that offsetting has been proposed during the last decade as the most appropriate solution for providing compensation in almost every large-scale project across the globe in both urban and rural areas. As of 2018 there were 12,983 offset projects worldwide extending over 153,679 km² (Bull and Strange, 2018) and channeling more than \$4.8 billion yearly (Bennett et al., 2017). In 93% of cases, the implementation of offsetting has been driven by compliance with regulatory obligations; with the energy, transportation, and mining/minerals sectors dominating demand (Bennett et al., 2017; Madsen et al., 2011; IUCN et al., 2018) whereas most offsets have been located on land owned and managed by the state. These data underline the interrelationship between offsetting and urbanization and the pro-development character of offsetting and compensation mechanisms. Indeed, the popularization of offsetting in the aftermath of the 2008 crisis has been related to the entrenchment of neoliberal policies, the further entrepreneurialization and urbanization of rural areas and the imperative to deregulate and simplify the environmental and planning legislation (Apostolopoulou, 2020b; Apostolopoulou and Adams, 2015, 2019; Bennett et al., 2017). Such policies not only facilitate, legitimize and often enable urban growth, but have major impacts for local communities (Mandle et al., 2015) and Indigenous people, ranging for the deprivation of local populations from their

sources of livelihoods forcing them into severe poverty to seriously undermining social reproduction threatening local inhabitants' social infrastructures and quality of life.

An exemplary case of the way the above processes can lead to the reordering of the landscape with detrimental consequences for the contours of local lives and natures is the case of the Rio Tinto ilmenite mine in Fort Dauphin (Tolagnaro), in the Anosy region of south-eastern Madagascar, one of the most biologically and culturally diverse islands in the world. Importantly, this is also an exemplary case of how neoliberal conservation policies like offsetting can be used by major industries to earn their social corporate responsibility and gain the support of conservation NGOs. Rio Tinto in the face of serious difficulties in securing new investment and mining licenses in the 1990s, promised that in its operations at selected mining sites, including the Fort Dauphin ilmenite mine, will not only offer compensation for the severe environmental impacts but will also deliver a "Net Positive Impact" on biodiversity. Following that logic, despite the fact that mining operations were projected to destroy more than 1,650 hectares of a rare and unique coastal forest, the company published in 2009 what seemed to those who knew the details of the case an ironic press release entitled "a mine at the rescue of the unique biodiversity of the littoral zone of Fort Dauphin". The rhetoric of environmental-friendly mining operations that would initially destroy the area but ultimately would lead to its improvement was primarily based on the rhetoric and promises of offsetting. The biodiversity offset site, Bemangidy-Ivohibe, was located in the north-eastern portion of the Tsitongambarika forest, in Madagascar's Anosy region. Tsitongambarika is not only the largest expanse of lowland humid forest remaining in southern Madagascar, but also a key source of local livelihoods and, thus, the restrictions that the management rules of the offset site imposed to local forest use constituted a clear threat to food security. Moreover, the delivery of restoration activities has been largely based on the work of local people who either remained unpaid or received 1 euro per day to plant trees at the restoration sites (for more details see a very informative publication from WRM and Re:Common, 2016). Importantly, Rio Tinto launched its conservation strategy and "Net Positive Impact" goal at the 3rd IUCN World Conservation Congress in 2004, and established various partnerships with conservation NGOs to achieve "mutually held goals of biodiversity conservation". As the case of Rio Tinto shows offsetting essentially involves "a double land grab" by taking away access to non-human nature from two communities: the one living close to the mining site and the other living close to the offset site raising fundamental issues of social, spatial and environmental justice (*ibid*).

More and more examples as the one described above that show the increasing convergence between urbanization and offsetting are emerging almost every day crossing geographical boundaries between the Global South and North (see Apostolopoulou, 2020a). The links between offsetting, infrastructure and urbanization are not of course identifiable only in the Global South. In the UK for example, offsetting has been extensively used to support urbanization as previous work on the Lodge Hill and North Tyneside housing developments has shown (Apostolopoulou, 2020b; Bormpoudakis et al., 2020). In both cases, offsetting has been used in the context of large-scale infrastructural and housing developments to consolidate and legitimize the conceptualization of non-human nature as a 'movable' entity in UK conservation. Despite major controversies, after a testing period that started back in 2012, under the July 2018 revision of the National Planning Policy Framework, the government decided to require local authorities in England to embed relevant strategies into local plans in order to deliver a net environmental gain over possible reductions caused by developments and infrastructure. This was followed in December 2018 by a relevant consultation launched by Defra. In the Environment Act 2021, the government finally proposed a mandatory biodiversity net gain requirement for new housing and commercial development in England requiring both Town and Country Planning Act (TCPA) and Nationally Significant Infrastructure Project (NSIP) developments to deliver a minimum 10% of biodiversity net gain. To justify the decision to make offsetting mandatory the key argument was that the policy offers a way to combine the government's investments in new infrastructure (£27 billion are committed to road expansion alone), and housing building (an additional 300,000 homes per year have been promised) with halting biodiversity loss by the end of the decade. Nonetheless, a recent paper that assessed the 6% of the housebuilding in England between January 2020 and February 2021 in six local authorities that had adopted the scheme before its national rollout, found that implementing the biodiversity net gain requirement led to a 34% reduction in green space (zu Ermgassen et al., 2021). This is not surprising if we consider that the logic and the principles of offsetting policies are primarily driven by the promise to

facilitate urban development. The content and tone of the following text in the governmental website² is indicative: *“If you’re a developer - You must try to avoid loss of habitat to a piece of land you plan to do development work on. If you cannot do this, you must create habitat either on-site or off-site. On-site means on the land your development work is on. Off-site is either your own land away from the development site, or you have bought units from a land manager. If you cannot use on-site or off-site land, you must buy statutory credits from the government. You must provide evidence for using this option. This must be a last resort. The government will invest in habitat creation elsewhere in England. You may be able to combine all 3 options to make up your BNG³. You must discuss this with an ecologist, as you will need to prove why you cannot use one option. You must get approval from your local planning authority before you start building. If you’re a land manager - You can get paid by selling biodiversity units.”*

4. CONCLUSION

The key argument I aimed to advance in this essay was that since the 2008 financial crash the emergence of an increasingly symbiotic relationship between neoliberal conservation, infrastructure expansion and uneven urban development has been evident across the globe. In particular, I tried to show that the reframing of nature as a movable amenity has been intertwined with the new territorialities that the profound changes in global urban and economic geographies have brought about. The key goal of these processes is to legitimize and render common sense the idea that non-human nature, either a protected area, a forest, an endangered species, or an urban green space, can be simply (re)located and (re) created where the interests of particular sections of capital dictate. This means that non-human nature should not be considered a barrier to infrastructure expansion, large-scale housing developments or extractive industries since its destruction can be fully compensated for (as policy goals like the No Net Loss/Net Gain imply). It furthermore implies that nature can be even improved by such interventions, as it is rather clear in the promises and discourses of emblematic neoliberal policies like the biodiversity net gain policy.

Offsetting offers an indicative example of this symbiotic relationship. Its increasing popularity across the globe has been tightly interwoven with competition for land and space in the era following the 2008 financial crash. Even though the interrelationship between offsetting and neoliberal urbanization has so far received limited analytical attention (for an exception see Apostolopoulou and Adams, 2019; Apostolopoulou, 2020a, 2020b), I argue that there is a clear convergence between offsetting and the expansion of urbanization beyond the boundaries of the city (Brenner and Schmid, 2015; Lefebvre, 1991) that fuels the further deregulation and market-friendly reregulation of environmental and planning legislation. The notion of equivalent and exchangeable natures is intertwined with the new territorialities that the novel geographies that transportation and urbanization have engendered, showing the spatial aspect of biodiversity offsetting. Offsetting can, therefore, be seen as part of urbanisation’s creative destruction that dispossesses the public of any right to the production of both nature and space (Harvey, 2012; Lefebvre, 1970).

It is important to point out here that the limited emphasis on the above interrelationships has been supported by a recent review of the neoliberal conservation literature (Apostolopoulou et al., 2021) where it was shown that analyzing the implications of emerging global urbanization patterns for socionatures and their conservation still remains at the margins of the relevant scholarship. This can be partly attributed to the fact that the focus of the field has been primarily on protected natures in the rural Global South. Nonetheless, urbanization has now profoundly expanded beyond traditional urban areas and has perforated the rural-urban divide necessitating new approaches if we wish to understand the major socio-spatial and socio-environmental transformations of the 21st century. Urban regions and cities are also increasingly connected to rural regions of service and supply in the context of infrastructure-led, planetary urbanization for resource extraction, agroindustrial production, energy circulation, and waste management. Moreover, and relatedly, in the case of offsetting, the creation of an offset in a rural area is often linked with the provision of compensation for the loss of urban nature involving, inter alia, cases

² <https://www.gov.uk/guidance/understanding-biodiversity-net-gain>

³ BNG refers to biodiversity net gain.

where urban communities face displacement, exploitation or/and dispossession from green spaces due to privatizations, housing developments, infrastructure projects, land extraction, gentrification, regeneration, and urban redevelopment. Paying more attention on the symbiotic relationship between neoliberal conservation, infrastructure, and urbanisation, and the dialectical co-production of city and non-city/hinterland landscapes under neoliberal capitalism, is thus important because it can reveal the links between capitalist urbanization and the neoliberalisation of nature and space and shed light on the social, spatial, and ecological aspects of urbanization that extend across the city and countryside.

To conclude, conservation through neoliberal policies, like biodiversity offsetting, becomes increasingly implicated in broader patterns of spatial planning, urbanization, and capital accumulation, where the prices attached to commensurable ecological values that have taken the form of various ecological credits, are used to deliver economically efficient outcomes that serve specific industries and capitalist interests. This relocation of non-human nature across the landscape is an inevitable byproduct of offsetting and has been primarily driven by land prices, generated concerns that such policies intensify uneven geographical development and social, environmental, and spatial inequality. A retheorization of neoliberal conservation as a process that remakes socionatures and places in accordance with the patterns of an increasingly socially-environmentally and spatially disruptive urban development along with a broader shift in critical research and praxis toward unraveling people's consequential entanglements with ecosystems and places that experience loss and transformation is, therefore, important. It has the potential to bring closer the concerns of urban political ecology and urban geography with the political ecology of conservation and neoliberal conservation scholarship by extending the study of urbanization beyond the confines of the city while creating a more direct dialogue between critical conservation studies and critical urban studies. This can invoke significant and unexpected connections among places as different as Iñapari city in the Peruvian Amazon and Harmondsworth Moor on the outskirts of London contributing to unraveling not only the uneven and contested geographies of neoliberal policies but also the complex and diverse ways the neoliberalization of nature and space interrelates with emerging global urbanization patterns remaking socionatures both in highly urbanized regions and erstwhile rural areas of the Global South and North.

ACKNOWLEDGMENTS

Dr Apostolopoulou's research is supported by a Ramon y Cajal Fellowship (RYC2020-028925-I/AEI/10.13039/501100011033). I would like to thank the reviewers for their constructive comments and Dr. José Cortés Vázquez. for inviting me to contribute to the special issue.

REFERENCES

- Adams, W.M. (2017). Sleeping with the enemy? Biodiversity conservation, corporations and the green economy. *Journal of Political Ecology*, 24, 243–257.
- Apostolopoulou, E. (2020a). Nature swapped and nature lost: Biodiversity Offsetting, urbanization and social justice. Springer Nature.
- Apostolopoulou, E. (2020b). Beyond post-politics: Offsetting, depoliticisation, and contestation in a community struggle against executive housing. *Transactions of the Institute of British Geographers* 45(2), 345–361.
- Apostolopoulou, E. (2021). Tracing the links between infrastructure-led development, urban transformation, and inequality in China's Belt and Road Initiative. *Antipode*, 53, 831–858.
- Apostolopoulou, E. (2022). Neoliberalism and social-environmental movements in the aftermath of the 2008 financial crash: Linking struggles against social, spatial, and environmental inequality. In *The Routledge handbook of environmental movements*, eds: Grasso M., Giugni, M. (pp. 564–576). Routledge.

- Apostolopoulou, E., & Adams, W. M. (2015). Neoliberal capitalism and conservation in the post-crisis era: The dialectics of 'green' and 'un-green' grabbing in Greece and the UK. *Antipode*, 47, 15–35.
- Apostolopoulou, E., & Adams, W. M. (2019). Cutting nature to fit: Urbanization, neoliberalism and biodiversity offsetting in England. *Geoforum*, 98, 214–225.
- Apostolopoulou, E., Chatzimentor, A., Maestre-Andrés, S., Requena-i-Mora, M., Pizarro, A., & Bormpoudakis, D. (2021). Reviewing 15 years of research on neoliberal conservation: Towards a decolonial, interdisciplinary, intersectional and community-engaged research agenda. *Geoforum*, 124, 236–256.
- Apostolopoulou, E., & Cortes-Vazquez, J. (eds.). (2018). The right to nature: An academic-activist dialogue on environmental justice, social movements and neoliberal natures. Routledge-Earthscan.
- Apostolopoulou, E., Greco, E., & Adams, W. (2018). Biodiversity Offsetting and the Production of 'Equivalent Natures': A Marxist Critique. *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 17, 861–892.
- Apostolopoulou, E., & Kotsila, P. (2022). Community gardening in Hellinikon as a resistance struggle against neoliberal urbanism: spatial autogestion and the right to the city in post-crisis Athens, Greece. *Urban Geography*, 43(2), 293–319.
- Apostolopoulou, E., & Pant, H. (2022). "Silk Road here we come": Infrastructural myths, post-disaster politics, and the shifting urban geographies of Nepal. *Political Geography*, 98, 102704.
- Apostolopoulou, E., & Liodaki, D. (2021). The right to public space during the COVID-19 pandemic: a tale of rising inequality and authoritarianism in Athens, Greece. *City*, 25(5–6), 764–784.
- Apostolopoulou, E., Bormpoudakis, D., Paloniemi, R., Cent, J., Grodzińska-Jurczak, M., Pietrzyk-Kaszyńska, A., & Pantis, J.D. (2014). Governance rescaling and the neoliberalization of nature: the case of biodiversity conservation in four EU countries. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 21(6), 481–494.
- Asiyanbi, A.P., Ogar, E., & Akintoye, O.A. (2019). Complexities and surprises in local resistance to neoliberal conservation: Multiple environmentalities, technologies of the self and the poststructural geography of local engagement with REDD+. *Political Geography*, 69, 128–138.
- Bakker, K. (2010). The limits of 'neoliberal natures': Debating green neoliberalism. *Progress in Human Geography*, 34, 715–735.
- Bayon, R., Fox, J., & Carroll, N. (2008). Conservation and biodiversity banking: A guide to setting up and running biodiversity credit trading systems. Earthscan.
- Benjaminsen, T.A., Goldman, M.J., Minwary, M.Y., & Maganga, F.P. (2013). Wildlife management in Tanzania: state control, rent seeking and community resistance. *Devel. Change*, 44(5), 1087–1109.
- Bennett, G., Gallant, M., & ten Kate, K. (2017). State of Biodiversity Mitigation 2017. Markets and Compensation for Global Infrastructure Development: Ecosystem Marketplace, Forest Trends, Washington D.C.
- Bormpoudakis, D., Tzanopoulos, J., & Apostolopoulou, E. (2020). The rise and fall of biodiversity offsetting in the Lodge Hill large-scale housing development, South East England. *Environment and Planning E: Nature and Space*, 3(3), 706–731.
- Brenner, N., & Schmid, C. (2011). Planetary urbanisation. In: M. Gandy, ed, *Urban Constellations*, (pp. 10–13). Jovis.
- Brenner, N., & Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19, 151–182.
- Brockington, D., & Duffy, R. (2010). Capitalism and conservation: The production and reproduction of biodiversity conservation. *Antipode*, 42, 469–484.

- Bull, J.W., & Strange, N. (2018). The global extent of biodiversity offset implementation under no net loss policies. *Nature Sustainability*, 1, 790.
- Burkett, P. (1997). Nature in Marx reconsidered a silver anniversary assessment of Alfred Schmidt's concept of nature in Marx. *Organization & Environment*, 10, 164–183.
- Büscher, B., Dressler, W., & Fletcher, R. (Eds.). (2014). *Nature Inc.: Environmental conservation in the neoliberal age*. University of Arizona Press.
- Büscher, B., & Fletcher, R. (2015). Accumulation by Conservation. *New Political Economy*, 20(2), 1–26.
- Büscher, B., Sullivan, S., Neves, K., Igoe, J., & Brockington, D. (2012). Towards a synthesized critique of neoliberal biodiversity conservation. *Capitalism Nature Socialism*, 23, 4–29.
- Cahill, D. (2011). Beyond neoliberalism? Crisis and the prospects for progressive alternatives. *New Political Science*, 33, 479–492.
- Calvário, R., Velegrakis, G., & Kaika, M. (2017). The political ecology of austerity: An analysis of socio-environmental conflict under crisis in Greece. *Capitalism Nature Socialism*, 28(3), 69–87.
- Castree, N. (2008a). Neoliberalising nature: The logics of deregulation and reregulation. *Environment and Planning A*, 40, 131–152.
- Castree, N. (2008b). Neoliberalising nature: Processes, effects, and evaluations. *Environment and Planning A*, 40, 153–173.
- Corson, C., MacDonald K.I., & Neimark, B. (2013). Grabbing “green”: Markets, environmental governance, and the materialization of natural capital. *Human Geography*, 6, 1–15.
- De Groot, R., Brander, L., Van Der Ploeg, S., Costanza, R., Bernard, F., & Braat, L., et al. (2012). Global estimates of the value of ecosystems and their services in monetary units. *Ecosystem Services*, 1, 50–61.
- De Oliveira, L.A., & de Aguiar Arantes, R. (2020). Neighborhood effects and urban inequalities: The impact of Covid-19 on the periphery of Salvador, Brazil. *City & Society (Washington, DC)*, 32(1).
- European Environment Agency (EEA). (2017). About urban environment. Available at: <https://www.eea.europa.eu/themes/sustainability-transitions/urban-environment>.
- Fairhead, J., Leach, M., & Scoones, I. (2012). Green grabbing: A new appropriation of nature? *Journal of Peasant Studies*, 39, 237–261.
- Fine, B., & Milonakis, D. (2009). From economics imperialism to freakonomics: The shifting boundaries between economics and other social sciences. Routledge.
- Fletcher, R., Dressler, W.H., Anderson, Z.R., & Büscher, B. (2018). Natural capital must be defended: green growth as neoliberal biopolitics. *Journal of Peasant Studies*, 46(5), 1068–1095.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the prison notebooks* (Q. Hoare & G. Nowell-Smith, Eds. & Trans.). International Publishers.
- Greco, E., & Apostolopoulou, E. (2019). Value, rent and nature: The centrality of class. *Dialogues in Human Geography*, 10(1).
- Harvey, D. (2012) *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. Verso Books.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Harvey, D. (2011). Roepke lecture in economic geography-Crises, geographic disruptions and the uneven development of political responses. *Economic Geography*, 87, 1–22.
- Heynen, N., McCarthy, J., Prudham, S., & Robbins, R. (Eds.). (2007). *Neoliberal environments: False promises and unnatural consequences*. Routledge.

- Hildyard, N., & Sol, X. (2017). How Infrastructure is Shaping the World: A Critical Introduction to Infrastructure Mega-Corridors. Counter Balance.
- Igoe, J., & Brockington, D. (2007). Neoliberal conservation: A brief introduction. *Conservation and society*, 5, 432-449.
- Igoe, J., Neves, K., & Brockington, D. (2010). A Spectacular Eco-Tour around the Historic Bloc: Theorising the Convergence of Biodiversity Conservation and Capitalist Expansion. *Antipode*, 42(3), 486-512.
- IUCN, The Biodiversity Consultancy, IGF. (2018). Understanding government biodiversity offset policies in the mining sector. Available at: https://www.iucn.org/sites/default/files/2022-06/understanding_government_biodiversity_offset_policies_in_the_mining_sector_november_2017.pdf
- Kaika, M. (2017). 'Don't call me resilient again!': the New Urban Agenda as immunology... or... what happens when communities refuse to be vaccinated with 'smart cities' and indicators. *Environment and urbanization*, 29(1), 89-102.
- Koh, S.Y., Zhao, Y., & Shin, H.B. (2022). Moving the mountain and greening the sea: the micropolitics of speculative green urbanism at Forest City, Iskandar Malaysia. *Urban Geography*, 43(10), 1469-1495. <http://www.doi.org/10.1080/02723638.2021.1999725>
- Lefebvre, H. (1970) La révolution urbaine. Gallimard.
- Lefebvre, H. (1991) The production of space. Blackwell.
- MacDonald, K.I., & Corson, C. (2012). 'TEEB Begins Now': A Virtual Moment in the Production of Natural Capital. *Devel. Change*, 43(1), 159-184.
- Madsen, B., Carroll, N., Kandy, D., & Bennett, G. (2011). *State of biodiversity markets report: Offset and compensation programs worldwide*. Forest Trends.
- Mandle, L., Tallis, H., & Sotomayor, L., et al. (2015). Who loses? Tracking ecosystem service redistribution from road development and mitigation in the Peruvian Amazon. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 13, 309-315.
- Marx, K. (1859). *A contribution to the critique of political economy*. Progress Publishers
- McAfee, K. (1999). Selling nature to save it? Biodiversity and green developmentalism. *Environment and Planning D: Society Space*, 17(2), 133-154.
- McCarthy, J. (2012). The financial crisis and environmental governance "after" neoliberalism. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 103, 180-195.
- McCarthy, J., & Prudham, S. (2004). Neoliberal nature and the nature of neoliberalism. *Geoforum*, 35, 275-283.
- Mercer, Inter-American Development Bank (IDB). (2017). Crossing the bridge to sustainable infrastructure investing. Inter-American Development Bank. Available at: <https://publications.iadb.org/en/publication/12717/crossing-bridge-sustainable-infrastructure-investing-exploring-ways-make-it>.
- Merrifield, A. (2013). The urban question under planetary urbanization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37, 909-922.
- Ojeda, D. (2012). Green pretexts: Ecotourism, neoliberal conservation and land grabbing in Tayrona National Natural Park, Colombia. *Journal of Peasant Studies*, 39, 357-375.
- Olinga-Shannon, S., Barbesgaard, M., & Vervest, P. (2019). The Belt and Road Initiative (BRI): An AEPF Framing Paper. Asia Europe People's Forum.
- Peck, J., Theodore, N., & Brenner, N. (2012). Neoliberalism resurgent? Market rule after the great recession. *South Atlantic Quarterly*, 111(2), 265-288.

- Rose-Redwood, R., Kitchin, R., Apostolopoulou, E., Rickards, L., Blackman, T., Crampton, J., Rossi, U., & Buckley, M. (2020). Geographies of the COVID-19 pandemic. *Dialogues in Human Geography*, 10(2), 97-106.
- Santamarina Campos, B., & Bodí Ramiro, J. (2013). Rural Places Versus Naturalized Spaces. The Logic of Knowledge and Acknowledgment in the Protected Heritage Areas. *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana*, 8(1), 111-138.
- Sayer, D. (1987). *The violence of abstraction: The analytic foundations of historical materialism*. Blackwell.
- Scheba, A., & Scheba, S. (2017). REDD as “inclusive” neoliberal conservation: the case of Lindi, Tanzania. *Journal of Eastern African Studies*, 11(3), 526-548.
- Schindler, S., & Kanai, J.M. (2021). Getting the territory right: infrastructure-led development and the re-emergence of spatial planning strategies. *Regional Studies*, 51, 40-51.
- Searle, A., & Turnbull, J. (2020). Resurgent natures? More-than-human perspectives on COVID-19. *Dialogues in Human Geography*, 10(2), 291-295.
- Seto, K. C., Güneralp, B., & Hutyra, L.R. (2012). Global forecasts of urban expansion to 2030 and direct impacts on biodiversity and carbon pools. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109, 16083-16088.
- Sullivan, S. (2013). Banking nature? The spectacular financialisation of environmental conservation. *Antipode*, 45(1), 198-217.
- Tooze, A. (2018) How a decade of financial crises changed the world. Allen Lane.
- United Nations (UN). (2018). World Urbanization Prospects. The 2018 revision. UN.
- White, B., Borrás, S.M., Jr., Hall, R., Scoones, I., & Wolford, W. (2013). The new enclosures: Critical perspectives on corporate land deals. In *The new enclosures: Critical perspectives on corporate land deals* (pp. 13-42). Routledge.
- Womble, P., & Doyle, M. (2012). The geography of trading ecosystem services: A case study of wetland and stream compensatory mitigation markets. *Harv. Envtl. L. Rev.*, 36, 229.
- WRM, Re:Common. (2016). Rio Tinto in Madagascar: A mining destroying the unique biodiversity of the littoral zone of Fort Dauphin. WRM and Re:Common.
- zu Ermgassen, S.O., Marsh, S., Ryland, K., Church, E., Marsh, R., & Bull, J.W. (2021). Exploring the ecological outcomes of mandatory biodiversity net gain using evidence from early-adopter jurisdictions in England. *Conservation Letters*, 14(6), 2820.

ORCID

Elia Apostolopoulou <https://www.orcid.org/000-0002-8166-4639>





Junta Directiva

Presidente: Fernando Rubiera Morollón

Secretario: Rosina Moreno Serrano

Tesorero: Vicente Budí Orduña

Vocales:

André Carrascal Incera (Comisión Ejecutiva)

Ángeles Gayoso Rico (Comisión Ejecutiva)

Juan de Lucio Fernández (Comisión Ejecutiva)

María José Murgui García (Comisión Ejecutiva)

Juan Carlos Rodríguez Cohard (Comisión Ejecutiva)

José Antonio Camacho Ballesta (A. Andaluza)

Jaime Vallés Jimenéz (A. Aragonesa)

Ana Viñuela Jiménez (A. Asturiana)

Adolfo Maza Fernández (A. Cantabria)

José Manuel Díez Modino (A. Castellano-Leonesa)

Agustín Pablo Álvarez Herranz (A. Castellano-Manchega)

Àlex Costa Sáenz de San Pedro (A. Catalana)

Alberto Franco Solís (A. Extremeña)

Xesús Pereira López (A. Gallega)

Raúl Mínguez Fuentes (A. Madrileña)

José Antonio Illán Monreal (A. Murciana)

Luisa Alamá Sabater (A. Valenciana)

Amaia Altuzarra Artola (A. Vasca y Navarra)

La AECR forma parte de la ERSa (European Regional Science Association) y asimismo de la RSAI (Regional Science Association International).

Sus objetivos fundamentales son:

- Promover la Ciencia Regional como materia teórica y aplicada al territorio proveniente de la confluencia sobre el mismo de disciplinas y campos científicos diferentes que contribuyan a un desarrollo armónico y equilibrado del hombre, medio y territorio.
- Crear un foro de intercambio de experiencias favoreciendo la investigación y difusión de métodos, técnicas e instrumentos que afecten a la Ciencia Regional.
- Promover relaciones e intercambios a nivel internacional sobre Ciencia Regional.
- Impulsar el estudio de la Ciencia Regional en los centros docentes y de investigación.
- Promover publicaciones, conferencias y cualquier otra actividad que reviertan en una mejora del análisis y las acciones regionales.
- Colaborar con la Administración Pública, a todos los niveles, para una mejor consecución de los fines de la asociación y el desarrollo del Estado de las Autonomías.
- La asistencia técnica a la Administración Pública u otras instituciones, públicas o privadas, así como a la cooperación internacional en el ámbito de sus objetivos.

Más información:

Conxita Rodríguez i Izquierdo

Teléfono y Fax: +34 93 310 11 12 - E-mail: info@aecr.org

Página web: www.aecr.org

Este número ha sido patrocinado por la **Dirección General de Fondos Europeos** y cofinanciado por el **FEDER** (Fondo Europeo de Desarrollo Regional)



"Una manera de hacer Europa"



Asociación Española de Ciencia Regional
C/ Viladomat, 321, entresuelo 08029 Barcelona
Teléfono y Fax: +34 93 310 11 12
E-mail: info@aocr.org www.aocr.org