

# Las Reservas de la Biosfera españolas como modelos de gobernanza inspiradores de áreas protegidas

Manuel Oñorbe

Organismo Autónomo Parques Nacionales, Área Internacional y Reservas de la Biosfera

[monorbe@oapn.es](mailto:monorbe@oapn.es)

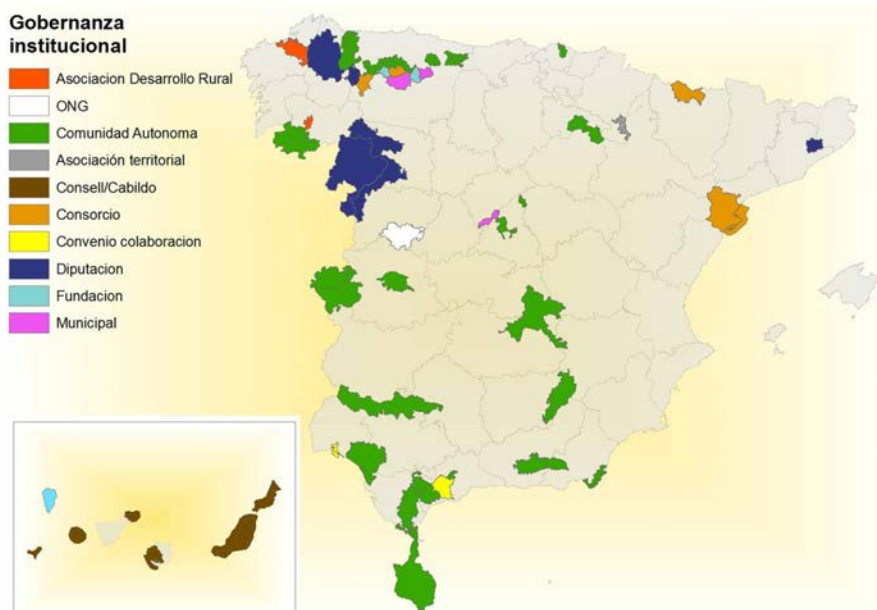


Figura 1: Modelo de gobernanza en reservas de la biosfera

En 1971 la UNESCO puso en marcha el Programa el Hombre y la Biosfera (MaB) con la finalidad establecer una base científica para mejorar la relación entre los seres humanos y el medio ambiente. Este Programa proponía poner en práctica en el territorio este ideario a través de la figura de Reserva de la Biosfera. Se trataba de una visión de gestión territorial inédita hasta entonces, que contaba con la dimensión humana sin establecer una oposición entre conservación y desarrollo. El objetivo final era el desarrollo sostenible y la conservación de la diversidad biológica y los recursos naturales desde criterios de gestión participativa, hecho que situaba a las reservas en un plano diferente del resto de figuras de protección de espacios naturales, centradas hasta entonces en la conservación.

En general y en el ámbito estatal, no es una figura de carácter vinculante que establezca obligaciones y sanciones aunque existe alguna excepción como en el caso de Urdaibai. El único requisito obligatorio establecido en la legislación básica es de carácter territorial, el que recoge la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad que es que cuente con tres zonas: una zona núcleo formada por un espacio natural protegido por normativa legal, en el que se promueva la conservación del patrimonio natural; una zona tampón que amortigüe los efectos de las actividades humanas sobre las zonas núcleo; y una zona de transición donde se promuevan las actividades económicas y de desarrollo en favor de las poblaciones locales.

Esta definición de reservas de la biosfera como áreas multifuncionales, incita a poner en práctica soluciones integrales e innovadoras de gestión. Se invita a imaginar mecanismos de gestión que vuelvan compatibles los distintos objetivos, pero sobre todo, hace necesaria la instauración de dispositivos de gobernanza que favorezcan la negociación entre los actores implicados, cuyas expectativas y posturas son contrapuestas en muchos casos. Además, su configuración territorial constituida por un mosaico de figuras de protección vinculantes (zona núcleo) y por otras zonas que no tienen figuras de protección (zona de transición), propicia un escenario ideal para ensayar modelos de gobernanza y participación que permitan que las propuestas de los habitantes de las reservas de la biosfera deban ser escuchadas por los órganos gestores. Tanto es así, que otro componente fundamental de las reservas es la existencia de un órgano de participación. Podemos decir que lo que se hace en las reservas es una gestión participativa del territorio en el que están representados los agentes que intervienen en el mismo. Cabría, por tanto, preguntarse cuáles son los mecanismos de gobernanza puestos en práctica en las reservas de la biosfera españolas y si estos mecanismos de participación están funcionando.

## Los mecanismos de gobernanza institucional de las Reservas de la Biosfera españolas

Las primeras reservas declaradas en España durante las dos primeras décadas de inicio del Programa MaB en 1971 coincidían con espacios naturales protegidos, incluso con algunos parques nacionales (Ordesa-Viñamala, Doñana). En todos los casos, eran espacios de reconocido prestigio por su valor para la conservación, sin implicar a la población.

No es hasta mediados de la década de los noventa con la declaración de las islas de Lanzarote y Menorca que se sale del esquema tradicional de área protegida y se amplían horizontes hacia la diversidad de funciones que son las reservas. Esta situación se consolida con la aprobación de la Estrategia de Sevilla en 1995.

Actualmente en nuestro país existen 48 reservas de la biosfera, lo que nos convierte en el líder mundial en número de reservas declaradas. Estos 48 territorios ocupan el 10,97% de la superficie terrestre de España y, lo más importante, en ellas, viven más de dos millones de personas. Desde el punto de vista de la entidad de la administración territorial encargada de la gestión de las reservas, encontramos hasta 10 mecanismos de gobernanza institucional, tal y como se indica en la figura 1.

## Administración ambiental autonómica

Como se puede observar la mitad de las reservas (23) son gobernadas directamente desde las correspondientes consejerías de medio ambiente de las comunidades autónomas. La mayor parte de estas coinciden con otras áreas protegidas, siguiendo el esquema tradicional de finales del siglo XX. Se trata del modelo elegido por ejemplo por las administraciones de Andalucía, Extremadura, Madrid y Asturias. Este modelo tiene la ventaja de disponer de gran seguridad presupuestaria y un espacio bien definido en el organigrama administrativo.

Sin embargo, en algunos casos, adolecen de ciertas carencias en lo referente al cumplimiento de los objetivos del Programa MaB, al centrar la mayor parte de sus recursos a la conservación del espacio protegido y el apoyo logístico de la zona núcleo en detrimento del otro componente fundamental de la reserva de la biosfera: el desarrollo socioeconómico.

Estos espacios se encuentran regulados por una normativa específica que define sus funciones en el ámbito de la conservación (PRUG) y con unas competencias restringidas en muchos casos al ámbito ambiental, lo cual puede dificultar la integración de otros sectores que juegan un papel relevante para las reservas: industria, turismo, cultura, economía, etcétera.

Resulta interesante resaltar el caso de la Reserva de la Biosfera de Sierra de las Nieves por su excepcionalidad dentro del mecanismo de gobernanza imperante en las reservas andaluzas. La Reserva de la Biosfera Sierra de las Nieves incorpora dentro de su territorio un parque natural. La gestión de la reserva y el parque se realiza de manera coordinada pero autónoma. El órgano de gestión se articula mediante un convenio de colaboración que incluye municipios, una mancomunidad y la comunidad autónoma como responsable de la gestión del parque natural. El gestor de la reserva de la biosfera es un empleado de la mancomunidad que se encarga de la dinamización de las funciones de la reserva de la biosfera en el territorio y que depende, en gran medida, de oportunidades externas para disponer de recursos. Se trata de un ejemplo de éxito que bien podría servir de referencia para otras reservas.

Asimismo cabría resaltar los casos de las Marismas del Odiel (Andalucía) y la Cuenca Alta del río Manzanares (Madrid). En ambas reservas se cumplió durante años con el esquema tradicional de solapamiento área protegida y reserva de la biosfera. Sin embargo, a instancias de la UNESCO fue necesario ampliar sus límites más allá de los parques naturales correspondientes.

En el caso de Marismas del Odiel esta ampliación se aprobó el año pasado y ha conllevado un modelo de gobernanza que integra a los municipios y actores ajenos al parque. La fórmula elegida ha sido la del Convenio de Colaboración, pendiente todavía de aprobación.

La ampliación de la Cuenca Alta del río Manzanares, Reserva de la Biosfera de las Cuencas de los ríos Manzanares, Lozoya y Guadarrama según la nueva denominación, integrará a 11 nuevos municipios ajenos al parque natural. Aún no se ha definido el modelo de gobernanza para esta reserva a la espera de la previsible aprobación de su ampliación a mediados del año que viene. No cabe duda de que la integración de estos territorios supondrá un enorme reto de gestión que necesitará del acuerdo de nuevos agentes del territorio y requerirá el consenso de las entidades municipales y de los agentes sociales. Será interesante seguir su evolución.

## Diputaciones, cabildos y consells

Las diputaciones, los cabildos y consells constituyen un mecanismo de gobernanza institucional de entidad territorial intermedia entre las Consejerías de Medio Ambiente y las entidades locales menores por el que apuestan un cuarto de las reservas de la red española (11). Mantienen altos niveles de seguridad presupuestaria, sobre todo a la asignación de personal, y aunque ostentan competencias legales limitadas sobre el territorio tienen capacidad de gestión. Funcionan como un órgano puente entre comunidades autónomas y municipios, mostrando por lo general una buena coordinación de políticas sectoriales. En cuanto a las diputaciones se trata del modelo elegido por algunas provincias peninsulares (Lugo, Zamora, Barcelona). Los cabildos y consells están presentes en la mayoría de administraciones insulares (Canarias, Baleares). Mención aparte merece la Reserva de la Biosfera de La Palma, que es gestionada por una fundación pero con gran implicación del cabildo insular.

Por lo que respecta a las diputaciones cabe destacar el caso del Montseny que, tras un proceso de ampliación para extender los límites de la reserva más allá del parque natural, tuvo que reordenar su modelo administrativo. La solución adoptada consistió en integrar dentro del esquema de la Diputación al parque dentro de la reserva, haciendo depender orgánicamente al director del parque del gestor de la reserva. A partir de entonces el modelo multifuncional que impulsa el Programa MaB se ha cumplido de manera ejemplar. El parque y su director se centran en la función de conservación en la zona núcleo y la reserva se coordina con este y trabaja en las otras funciones de las zonas también y transición: desarrollo socioeconómico y apoyo logístico.

## Administraciones locales

Las restantes reservas de la biosfera son gestionadas mediante una amalgama de entidades locales no necesariamente dinamizadas por una administración (fundaciones, asociaciones de municipios, consorcios). Una de sus principales debilidades es la inseguridad presupuestaria pero al mismo tiempo son enormemente flexibles y tienen gran capacidad de adaptación. Se trata de la fórmula de gestión elegida por ejemplo por las reservas de la biosfera de Castilla y León y de Aragón (Ordesa-Viñamala). Mención aparte merecen la Reserva de la Biosfera de las Bardenas Reales, gestionada por la Comunidad de Bardenas con plenas competencias sobre todo su territorio desde el S. IX y las reservas de la biosfera de Mariñas Coruñesas e Terras do Mandeo (A Coruña) y Área de Allariz (Orense) gestionadas por asociaciones de desarrollo rural tuteladas por las administraciones correspondientes.

A priori, la ventaja de estos modelos más locales es que permiten un mayor contacto de los órganos de gestión con los habitantes, lo que favorece su participación e implicación cumpliendo con uno de los componentes fundamentales de las reservas como es la participación de los habitantes en la gestión del territorio.

A fin de evaluar el nivel de representatividad de los actores sociales y la capacidad de influencia de los mismos sobre los órganos de gestión, el Organismo Autónomo Parques Nacionales elabora periódicamente un informe de indicadores de la Red Española de Reservas de la Biosfera. Los resultados del último informe señalan que no existe una correspondencia directa entre el modelo de órgano de gestión y el éxito en la participación social. Si algo puede destacarse es que, contrariamente a lo esperado, se observa que las mayores deficiencias se encuentran en los órganos de gestión municipal directa. Ello es debido a que estas reservas no cuentan con un órgano de participación constituido formalmente (cumplimiento nulo del indicador), por asociado a la escasez de recursos presupuestarios y/o de personal específico encargados de la gestión de la reserva, principal inconveniente de este modelo de gestión.

## Reflexiones finales

Las reservas de la biosfera en general son figuras de ordenación territorial flexibles que sólo requieren organizarse en una zonificación y con unas funciones específicas. Son modelos transversales de gestión participativa que requieren la coordinación y colaboración de las distintas administraciones, sectores económicos y la implicación de la población local. Por tanto estos espacios pueden funcionar como excelentes elementos integradores de la sociedad en el territorio, como núcleo entorno al cual se articulen las políticas territoriales y como catalizadoras de los nuevos modelos de gobernanza de las áreas protegidas.