

Modelos para la gestión
turística de parques naturales.
Una propuesta para España



Juan Ignacio Pulido FernándezDepartamento de Economía
Universidad de Jaén**Resumen**

La demanda de uso turístico-recreativo en espacios naturales protegidos (especialmente en parques nacionales y naturales) está creciendo de forma significativa en España. A pesar de este crecimiento, la administración ambiental, a quien compete la gestión de estos territorios, muestra una actitud distante, cuando no reticente, ante la evidente realidad de que algunos se hayan consolidado ya como auténticos destinos turísticos (y otros muchos vayan camino de serlo), rehuyendo la adopción de medidas proactivas de gestión turística de los mismos, lo que, a largo plazo, puede llevar a una situación de riesgo para los valores naturales y culturales de estos espacios, derivada de la no gestión de un fenómeno que se antoja imparable y que, como cualquier otra actividad, genera impactos positivos, pero también negativos, sobre el territorio en el que se desarrolla.

Esta investigación tiene por objeto la delimitación de un modelo de gestión turística adaptable válido para cualquier parque natural en España, aunque con las modificaciones que requieran las particulares circunstancias de cada caso. Para ello, además de analizar los principales modelos de gestión turística de parques naturales a nivel mundial, se ha contado con la participación de un Panel de Expertos, cuya experiencia ha permitido establecer las características básicas de este modelo y los pasos a dar para su implementación.

Palabras clave

gestión turística, parques naturales, desarrollo económico, espacios naturales protegidos, España.

Abstract

Tourism and leisure demand is considerably increasing in Spain's protected areas, namely national and natural parks. Despite this growth, environment institutions are reluctant to take into consideration that such territories have already become real tourism destinations (or, in some cases, are about to be). So institutions fail to take proactive measures to manage tourism. As a matter of fact, lack of management could put at risk natural cultural values of those territories in the long term since tourism is nowadays an indisputable phenomenon and, like any other activity, causes impacts (not always positive) upon territories it takes place.

This research aims at defining an adaptable tourism management model to be validly applied in any Spanish natural park, including modifications to face particularities.

To do so, main tourism management models for natural parks all over the world were analysed. Furthermore, a group of experts (Experts Panel) were invited to take part in because their experiences on this field were considered relevant to set the key elements of this model and its implementation.

Keywords

tourism management, natural parks, economic development, protected areas, Spain.

1. Introducción

El turismo puede ser una herramienta eficaz, permanente y sólida de ingresos para los parques naturales, y de generación de riqueza y empleo para sus habitantes. Pero, para ello, es necesario aprovechar las diferentes opciones y generar las capacidades de gestión empresarial y las cautelas públicas necesarias en los responsables de estas áreas. La capacidad de analizar datos de frecuentación, establecer políticas de precios, identificar estrategias y prioridades de inversión, etc., son habilidades que deben ayudar a garantizar la estabilidad financiera en los parques naturales a través de los ingresos derivados del turismo, al tiempo que aseguran una gestión correcta y planificada que permita identificar y evitar impactos no deseados (Eagles, 2001).

A la vez, es preciso disponer de capacidad legal y negociadora para hacer frente a las presiones del desarrollo económico, incremento del número de visitantes, apertura de nuevos lugares de visita o desarrollo inmobiliario en el entorno de los parques, y esto sólo es posible si existe la habilidad y la voluntad para coordinar e implicar al sector privado y a la población local en las decisiones de conservación, a partir de objetivos comunes, de una fuerte base de diálogo y también de datos sólidos sobre los impactos ejercidos por la actividad turística. Y, por otra parte, la capacidad de organizar de forma eficiente la gestión turística de las áreas protegidas, depende, también, y en gran medida, de la estructura administrativa y la capacidad de maniobra con que cuenten estos organismos.

España vive un momento de significativo crecimiento de la demanda de uso turístico-recreativo de los parques nacionales y naturales (a partir de ahora la referencia a ambos se hará sólo como parques naturales). La administración ambiental, a quien compete la gestión de estos territorios, parece obviar esta situación, llegando, a lo sumo, a mantener una oferta de uso público a todas luces alejada de la actual realidad turística de estos espacios, y generando una situación que a largo plazo puede

ser muy negativa, en términos de generación de impactos y de desaprovechamiento del conjunto de oportunidades que para estos territorios y sus habitantes genera una actividad turística sostenible y gestionado de manera eficiente.

En tal contexto, el objetivo de este trabajo es delimitar las características básicas de un modelo de gestión turística adaptable que sea válido para cualquier parque natural en España, aunque con las modificaciones que requieran las particulares circunstancias de cada caso. Para ello, el artículo se ha estructurado en cuatro apartados, además de esta introducción. En el segundo apartado, se analizan los cuatro principales modelos de gestión de áreas protegidas que hoy se conocen a nivel mundial y que están siendo utilizados para la incorporación de la gestión turística. El tercero se dedica a conocer la situación actual del turismo en los parques naturales españoles, con un repaso previo a las principales características de la red española de espacios naturales protegidos. Y el cuarto apartado sirve como escenario para la definición de un modelo para la gestión turística adaptable de los parques naturales españoles, estableciendo previamente la metodología que ha permitido llegar a tal propuesta. Finalmente, se plasman las conclusiones a las que ha dado lugar esta investigación.

2. Tendencias mundiales en la gestión turística de parques naturales

Existen cuatro modelos básicos de gestión de áreas protegidas a nivel mundial, así como numerosas combinaciones entre ellos (IUCN-WPC, 2003):

- Gestión estatal de los sistemas nacionales.
- Cogestión ente autoridades y otras partes interesadas.
- Gestión privada.
- Gestión comunitaria, en las áreas pertenecientes a comunidades.

Las tendencias a escala internacional son bastante homogéneas y en muchos países se pueden encontrar ejemplos de diferentes modalidades de gobernanza, o

la combinación de varias. Así, en el análisis que sigue se presentan algunos casos que han sido seleccionados por su representatividad, en la medida en que suponen un esfuerzo institucional de ámbito nacional y responden a una política definida, lo que permite identificar un modelo de gestión claramente delimitado y con rasgos diferenciales respecto a los demás.

2.1. Gestión estatal de los sistemas nacionales:

agencias gubernamentales y organismos paraestatales. Se trata de la forma más extendida de titularidad y gestión. En este caso, la gestión de los espacios protegidos depende de un determinado departamento dentro de un Ministerio y, dependiendo de la estructura del país, se pueden encontrar diferentes niveles de descentralización o desconcentración de la gestión, que suponen una aproximación de la toma de decisiones a los niveles más cercanos al territorio protegido.

Por lo que se refiere, sin embargo, a la estructura financiera, aquellos organismos que mantienen una forma jurídica totalmente pública, normalmente, se encuentran con problemas a la hora de fijar precios de acuerdo a la lógica de mercado, o los ingresos recaudados en un área protegida pasan directamente a un fondo común, por lo que la eficiencia o la popularidad de un destino no influyen necesariamente en su mayor recaudación, ya que, anualmente, el sistema nacional adjudica el presupuesto no de acuerdo a los resultados obtenidos (este es el caso, por ejemplo, del Parque Nacional Galápagos, Ecuador; Lindberg, 2003).

Asimismo, y sobre todo en los países en desarrollo, la tendencia hacia la reducción de presupuesto hace que los sistemas de áreas protegidas de ámbito nacional se vean forzados a asumir roles de generación de ingresos para los que no están preparados, ni en el ámbito de la gestión, ni en el de las infraestructuras, ni en el de la estructura administrativa.

La tendencia actual, por tanto, se dirige, en la mayoría de los casos, hacia la constitución

de agencias de carácter paraestatal, o bien a asumir una serie de modelos de gestión mixta, en colaboración con organismos de carácter privado, que permitan ofrecer servicios, acometer inversiones en infraestructuras que no son consideradas prioritarias desde el punto de vista del presupuesto nacional y mejorar los niveles de ingresos económicos.

La ventaja principal de la constitución de entes de carácter paraestatal, mixto o semipúblico es que presentan una mayor flexibilidad a la hora de utilizar mecanismos para imponer precios, recaudar fondos, establecer tarifas por concesiones y responder de manera ágil a las necesidades de los clientes, y también a los cambios en la demanda. Este tipo de estructuras permite retener los ingresos generados en el propio espacio protegido, lo que supone un incentivo no sólo para la mejor operación desde la propia área sino también para la implicación del sector privado o la comunidad local. Además, es más sencillo independizar un ente de carácter mixto de los vaivenes de la política y asegurar una operación de carácter más independiente, basada en un plan estratégico plurianual y unos objetivos generales consensuados, que permitan que el trabajo se desarrolle de manera autónoma.

Al tiempo que las estructuras se transforman, se produce un acercamiento a la colaboración con el sector privado, a través de concesiones, de alquileres o de acuerdos para la gestión de infraestructuras y servicios de carácter turístico, que permitan a las áreas protegidas mejorar sus ingresos, o bien concentrar sus recursos en la conservación.

Así, por ejemplo, forzada por el paulatino descenso de la financiación pública para el sistema de áreas protegidas, en 1995, Parks Canada Agency Conservation, la agencia estatal encargada de la gestión de los parques nacionales canadienses, diseñó un plan de gestión que, en la práctica, suponía el paso de un organismo ministerial a una agencia paraestatal, y requirió la elaboración y

trámite parlamentario de una nueva Ley de Parques Nacionales que fue aprobada en el Parlamento canadiense en 1998 (Eagles, 2001).

El caso del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Sudáfrica (SANP) es también paradigmático. Convertida en una agencia dirigida por un Consejo de Dirección nombrado por el Ministro de Ambiente y Turismo, y operada por un equipo de directores generales y profesionales, la agencia cubre actualmente en torno al 80 por 100 de su presupuesto con recursos generados por diversas actividades (Pulido, 2005). Además de los ingresos por entradas, el SANP gestiona un importante volumen de infraestructuras turísticas en el interior de los parques: tiendas y restaurantes, alojamientos, rutas guiadas, etc. Recientemente, sin embargo, ha iniciado una política de concesiones que está favoreciendo la operación por parte de promotores privados a fin de liberar recursos humanos y generar mayores ingresos dirigidos a la conservación. De esta forma, el SANP se asegura unos ingresos fijos de 30 millones de dólares anuales durante 30 años (Font et al., 2004). El organigrama del SANP incluye una dirección de desarrollo turístico que se encarga de las relaciones con la industria, los concesionarios y los visitantes.

En términos generales, la transformación de los organismos estatales en agencias paraestatales con independencia financiera y de gestión es la tendencia más acusada, tanto en los países más desarrollados como en aquellos en desarrollo, ya que los fondos públicos han sufrido, de manera general, un recorte sensible. Esta transformación pretende fomentar una gestión más flexible y una respuesta más inmediata a los desafíos de la gestión y la conservación, así como una mayor capacidad de generación de fondos que ayuden a cubrir sus costes.

2.2. Cogestión entre autoridades y otras partes interesadas: descentralización y desconcentración

La cogestión, es decir, el compartir la responsabilidad de la gestión, es otra tendencia creciente en el ámbito internacional, aunque adopta diferentes

fórmulas dependiendo de los países y su estructura administrativa. El objetivo último es generar sinergias que permitan afrontar los retos de conservación, incorporando a más actores en la responsabilidad de la misma.

La necesidad de fortalecer la descentralización y las alianzas público-privadas para la conservación ha sido reconocida en numerosas resoluciones de la UICN, desde la resolución 22 del Consejo, en 1952, a la 2.15 en el Congreso de Amman, 2000. Asimismo, el Congreso Mundial de Parques de 2003, así como la Convención para la Biodiversidad Biológica, los Objetivos del Milenio y el Plan de Acción de la Cumbre de Johannesburgo (2003).

La recomendación 17 del Congreso Mundial de Parques (Durban 2003) insta a reconocer los diferentes tipos de gobernanza aplicables a los espacios protegidos, entendiendo por gobernanza “el organismo, autoridad o institución que ejerce la gestión y es responsable de la misma, sea ésta derivada de acuerdos legales, tradicionales u otros considerados y reconocidos como legítimos por las partes” (IUCN-WPC, 2003). Esta recomendación supone un reconocimiento explícito de la necesidad de estudiar y adaptar las formas de gobernanza a las necesidades reales de estos territorios. Efectivamente, los cambios experimentados en los últimos años, así como la disminución generalizada de presupuesto, unido a la tendencia internacional hacia la descentralización de la autoridad y la responsabilidad hacia los niveles locales, favoreciendo, a la vez, las alianzas entre diferentes grupos interesados para fortalecer la gestión local de las áreas protegidas, están facilitando la incorporación de la sociedad civil en la toma de decisiones y la responsabilidad sobre éstas.

La realidad también evidencia que, para conseguir estos objetivos y luchar contra las amenazas, es necesario coordinar esfuerzos entre el ámbito local, las poblaciones, la sociedad civil, el sector privado, los organismos estatales y todos los actores interesados.

Los ejemplos de cogestión son numerosos en el ámbito internacional, pero, quizás, lo más significativo sea identificar las motivaciones y los tipos de alianzas que desarrollan la cogestión. En este sentido, se habla de cogestión cuando se produce un acuerdo entre dos o más organizaciones para la gestión de un espacio protegido. Dentro de este concepto más amplio se incluyen las figuras de descentralización, desconcentración y/o alianzas público-privadas, que pueden darse de forma separada o concurrente sobre un espacio natural protegido.

Se entiende por descentralización cuando una administración de nivel superior, normalmente estatal, transfiere la titularidad del área protegida, así como recursos y capacidades para su gestión, a otras instituciones de niveles intermedios de la administración (regional y/o local) o a organizaciones de la sociedad civil o del sector privado. Con este proceso se persigue que la participación de ciudadanos en actividades políticas, económicas y sociales se expanda y que ello permita fortalecer el proceso democrático. Asimismo, en determinadas circunstancias, la descentralización favorece el que la prestación de servicios sea más eficiente y efectiva ¹. La desconcentración, en cambio, transfiere solamente los recursos y la gestión, pero la administración superior retiene la titularidad y simplemente delega el ejercicio de sus funciones.

Independientemente de quien ostente la responsabilidad en la parte pública, los modelos de cogestión normalmente llevan también aparejadas fórmulas de alianza público-privadas, que permiten sustentar una mayor implicación de los sectores afectados por la gestión del área, a la vez que ampliar los recursos implicados en ella.

El gran riesgo que plantea la cogestión, sin embargo, es la existencia real de capacidades técnicas en las administraciones regionales y locales para generar y sustentar marcos de protección reales, que garanticen la prioridad del área protegida sobre las presiones para otros usos.

2.3. Gestión privada

A pesar de que existen algunos casos de transferencia de la gestión de un área protegida pública a una empresa del sector privado (Eagles, 2001), tiene mayor trascendencia la tendencia a incorporar las áreas de titularidad privada a los sistemas públicos.

Así, cualquier terreno privado puede ser convertido en un área protegida, activamente gestionada para favorecer la conservación, o simplemente “abandonada” para beneficio de la vida salvaje. En muchos casos, granjeros o terratenientes pueden obtener beneficios importantes de sus propiedades a través de la conservación, gracias a incentivos, a la prestación de servicios ambientales o a la actividad turística.

Diversos estudios realizados tanto en Sudáfrica (Langholz, 1996) como en Sudamérica (Sepúlveda et al., 2003, Swift, 2003) reconocen que más del 80 por 100 de estas reservas privadas se constituyen con un objetivo principal de conservación, pero también reconocen que el turismo supone la mayor parte de los ingresos para estas áreas.

El reconocimiento de los espacios protegidos privados y su incorporación dentro de los sistemas públicos de áreas protegidas es un incentivo necesario para fortalecer esta actividad, ya que ésta les dota de credibilidad de cara a la demanda. Para ello es necesario simplificar y clarificar las fórmulas legales de protección, ya que la multiplicidad de denominaciones dificulta la identificación por parte del público potencial, así como el acceso de los espacios protegidos privados a los beneficios del conjunto del sistema de áreas protegidas (Swift, 2003). Además, el establecimiento de incentivos que fortalezcan la protección frente a la sobreexplotación y que fomenten la inversión en conservación son algunas de las necesidades más relevantes identificadas en la literatura científica consultada.

Sudáfrica supone el mejor ejemplo de adaptación de estructuras para la gestión turística de las áreas

protegidas, siendo pionera en el continente en lo que se refiere a la gestión de las reservas privadas (Pulido, 2005).

El tamaño de las áreas protegidas privadas en África del Sur, en general, varía entre unas pocas hectáreas y más de 175.000. Solamente en Sudáfrica existen más de 4.000 espacios protegidos privados, con una superficie total de 80.932 kilómetros cuadrados, que supone casi el 7 por 100 del territorio. Las áreas protegidas del sistema público contabilizan en total 74.234 kilómetros cuadrados, con una extensión media mucho mayor que las privadas.

En este contexto, si bien muchas de estas áreas son demasiado pequeñas para ser verdaderamente efectivas en la conservación, sin embargo, su ubicación en el entorno y los límites de espacios protegidos del sistema público nacional ayuda a extender e incrementar el grado de protección del mismo. En otros casos, sirven para preservar determinadas especies de flora y constituyen refugios para especies endémicas.

En algunos casos, las reservas privadas combinan sus esfuerzos, manteniendo la propiedad individual para generar un territorio más amplio que permita cubrir objetivos de conservación más ambiciosos. Es el caso de las reservas Sabi Sands, Timbavati y Klaserie, en el límite occidental del Parque Nacional Kruger, que, además de desarrollar una alianza privada, han logrado un acuerdo de colaboración con el propio parque, que ha conducido a la retirada de vallas entre el Parque Nacional y las reservas privadas, ampliando así el territorio disponible para muchas especies, e incorporando la protección y la vigilancia contra el furtivismo de que disponen las reservas privadas, mejorando de esta manera la eficacia global, al tiempo que las reservas incorporan su espacio al área de uso turístico “Parque Nacional Kruger”, disfrutando así de una de las marcas turísticas más consolidadas del país (Jean et al., 2003). Para garantizar el reconocimiento de su esfuerzo, las autoridades conceden a estas reservas el estatuto de “Entorno Natural Protegido”, lo que, a su vez,

significa una mejora en el posicionamiento turístico de la reserva (Pulido, 2005).

A pesar de que estas reservas se crean mayoritariamente con un objetivo de conservación, la rentabilidad del uso turístico es mayor, en muchos casos, que la de otros usos, como la agricultura o el pastoreo, como reconocen sus propietarios. Los incentivos, subvenciones o aportaciones y donaciones aportan el resto de la financiación (Langholz, 1996; Jean et al., 2003).

2.4. Gestión comunitaria

La gestión comunitaria implica que ésta es transferida a una o varias comunidades con una asociación reconocida en el área. En muchos países con pasado colonial este procedimiento se está utilizando para devolver tierras a comunidades originarias que ostentaban derechos de propiedad ancestrales sobre tierras, que, con el paso de los años, les habían sido arrebatadas y posteriormente pasaron a formar parte de los sistemas de áreas protegidas.

Las formas de participación de las comunidades varían mucho de unos países a otros, e incluso dentro de los propios países. En general, sin embargo, se han desarrollado leyes que reconocen la titularidad comunitaria y que otorgan completa responsabilidad a las comunidades, incluso, en áreas pertenecientes al sistema público, lo que permite equilibrar las necesidades de protección y de uso y evitar los conflictos que habitualmente se presentan.

Namibia, Botswana y Zimbabwe han desarrollado recientemente esfuerzos considerables para transferir la gestión de espacios protegidos a comunidades que han sido propietarios tradicionales. Así, el reconocimiento de la titularidad lleva aparejados derechos concretos; por ejemplo, el derecho a percibir beneficios económicos, el derecho a la gestión, incluyendo el establecimiento de cuotas de uso, y a generar y retener recursos económicos procedentes de la explotación sostenible de los recursos del parque. El objetivo de estas transferencias es facilitar la protección a través de

la implicación de las comunidades, que comienzan a percibir ingresos económicos procedentes del turismo y la conservación, y, por tanto, se implican de forma más directa en la protección, lo que es de gran ayuda, sobre todo para problemas tales como el furtivismo o la tala ilegal (Font et al., 2004).

En Nueva Zelanda, el Ministerio de Medioambiente ha establecido una serie de iniciativas que permiten apoyar la financiación de la protección de ecosistemas aborígenes y tierras pertenecientes a los maoríes. El fondo pretende favorecer que la tierra permanezca en manos de las comunidades tradicionales, ayudando a cubrir los costes de tramitación de la declaración, así como el vallado de las áreas. A cambio, según el tipo de figura de protección, las comunidades aceptan permitir visitantes de forma ilimitada o bien sujetos a un determinado sistema de control.

En términos generales, la gestión comunitaria más eficiente es aquella en la que las comunidades entran voluntariamente en un proceso de gestión sostenible de sus recursos (Manseau y Weitzner, 2001). Para favorecer este proceso, y dado que la conservación privada es una fórmula óptima para agrandar las extensiones de espacios protegidos sin tener que incurrir en costes elevados por parte de los sistemas públicos, es necesario agilizar mecanismos de apoyo y asistencia técnica a las comunidades, incentivos para el establecimiento de planes de gestión sostenible y la creación de figuras legales que reconozcan las formas de protección privadas y las equiparen e incorporen a los sistemas de protección públicos para que puedan favorecerse del mismo estatus, el mismo atractivo, así como reconocimiento, nacional e internacional, y acceso a financiación (Eagles, 2001; Recinos, 2003).

En definitiva, existe un creciente interés, tanto por parte de los gobiernos como de instituciones, organismos y empresas privadas, por incorporar a la gestión de los espacios naturales protegidos fórmulas de gestión sostenible del turismo, generalmente aceptado como una actividad económica con un

creciente potencial para la generación de ingresos para estos territorios. Una tendencia a la que España parece seguir dando la espalda.

3. Situación actual del turismo en los parques naturales españoles

3.1. La Red española de espacios naturales protegidos. El protagonismo de los parques naturales

La gestión de espacios protegidos en España responde al primero de los casos analizados en el apartado anterior y se basa en la consolidación de sistemas regionales de espacios protegidos. Las competencias están transferidas a las comunidades autónomas, que son las que, a través de su departamento de Medioambiente, en la mayoría de los casos con rango de Consejería, asumen un modelo de gestión que peca de un excesivo centralismo, lo que genera problemas en la distribución del gasto y en las inversiones en el interior de los parques naturales, que no siempre se realizan de acuerdo con las prioridades de los propios espacios, sino con la disponibilidad de recursos por parte de las unidades centrales de gasto.

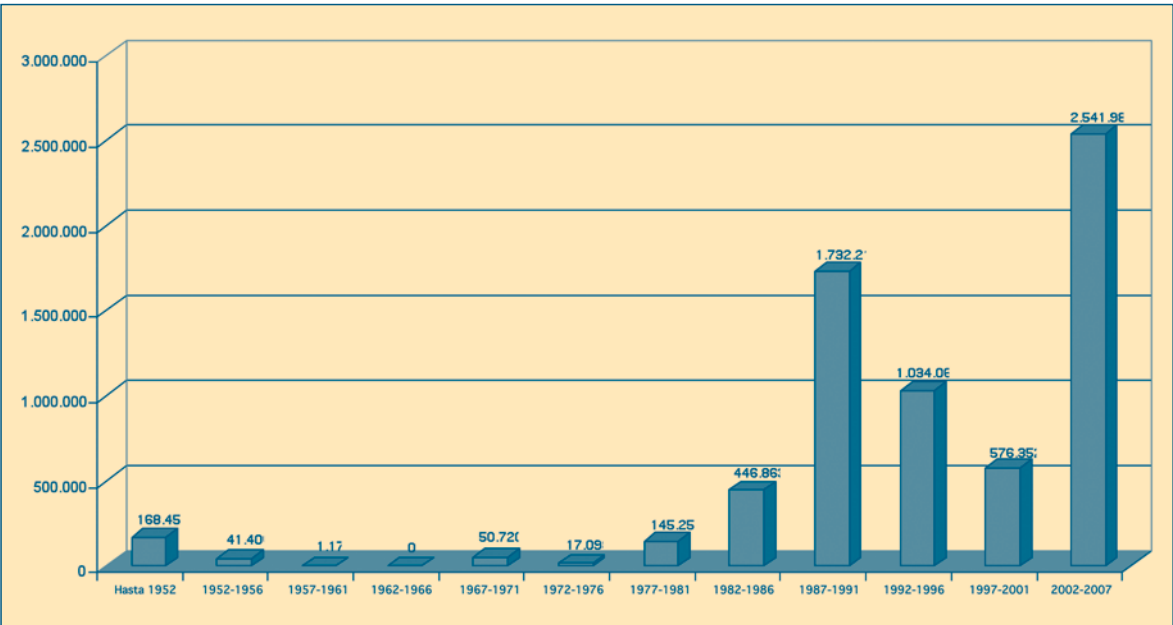
En España, a 31 de diciembre de 2007, existían 1.587 espacios naturales protegidos, lo que supone un total de 5.952.226 hectáreas de superficie terrestre (6.203.366 millones de hectáreas si se incluye la superficie marina protegida), el 11,8 por 100 del territorio nacional (De Lucio et al., 2008).

En consecuencia, el nivel de protección en España ha superado el 10 por 100 de superficie del país, como recomienda genéricamente la UICN², acercándose a la superficie media protegida en Europa, que actualmente representa el 12,7 por 100 del territorio (De Lucio et al., 2008). Estas cifras ponen de manifiesto la enorme expansión que ha experimentado la red de espacios naturales protegidos en nuestro país en las últimas décadas. Esta red apenas contaba con 261.754 hectáreas (el 0,5 por 100 de la superficie estatal) a principios de los años setenta del siglo pasado y, aunque en 1981 casi se había duplicado esta cifra, sólo alcanzaba

el 0,84 por 100 del territorio nacional (424.111 hectáreas). Es, por tanto, a partir de finales de los

ochenta y principios de los noventa cuando se produce este espectacular crecimiento (Gráfico 1).

Gráfico 1
Evolución histórica de los espacios naturales protegidos en España (número de hectáreas protegidas)



Fuente: Elaboración propia, a partir de Múgica et al. (2003) y De Lucio et al. (2008).

La consolidación del estado de las autonomías, la descentralización de las competencias en materia de medio ambiente y las estrategias de protección de grandes territorios iniciadas por algunas comunidades autónomas (especialmente Andalucía y Canarias), son los motivos que explican esta notable expansión. De hecho, como pone de manifiesto el Gráfico 1, entre 1987 y 1996, se declaran en España 598 nuevos espacios naturales protegidos, que suman una superficie protegida superior a los 2,7 millones de hectáreas. El otro hecho importante, que justifica un incremento sustancial de la superficie protegida en estos últimos años, ha sido el despliegue de la Red Natura 2000.

Por otra parte, como ya se apuntaba anteriormente, esta extraordinaria expansión se ha caracterizado por una tremenda heterogeneidad, tanto en su distribución regional como en el uso de las diferentes categorías de protección. Del análisis del Gráfico 2 se deduce la gran heterogeneidad que existe entre las diferentes

comunidades autónomas respecto al porcentaje de territorio protegido con relación a su superficie autonómica. En este sentido, las comunidades con mayor superficie protegida son Canarias (con el 42,6 por 100 de su territorio protegido), La Rioja (33,1 por 100), Cataluña (30,6 por 100) y Cantabria, que supera el 21 por 100. Cabe destacar, además, que siete comunidades autónomas no alcanzan a proteger el 10 por 100 de su superficie –algunas de ellas ni tan siquiera el 5 por 100–, incumpliendo, por tanto, la recomendación de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). No obstante, hay que resaltar que algunas de estas comunidades autónomas se encuentran todavía en pleno proceso de desarrollo de su red autonómica de espacios protegidos.

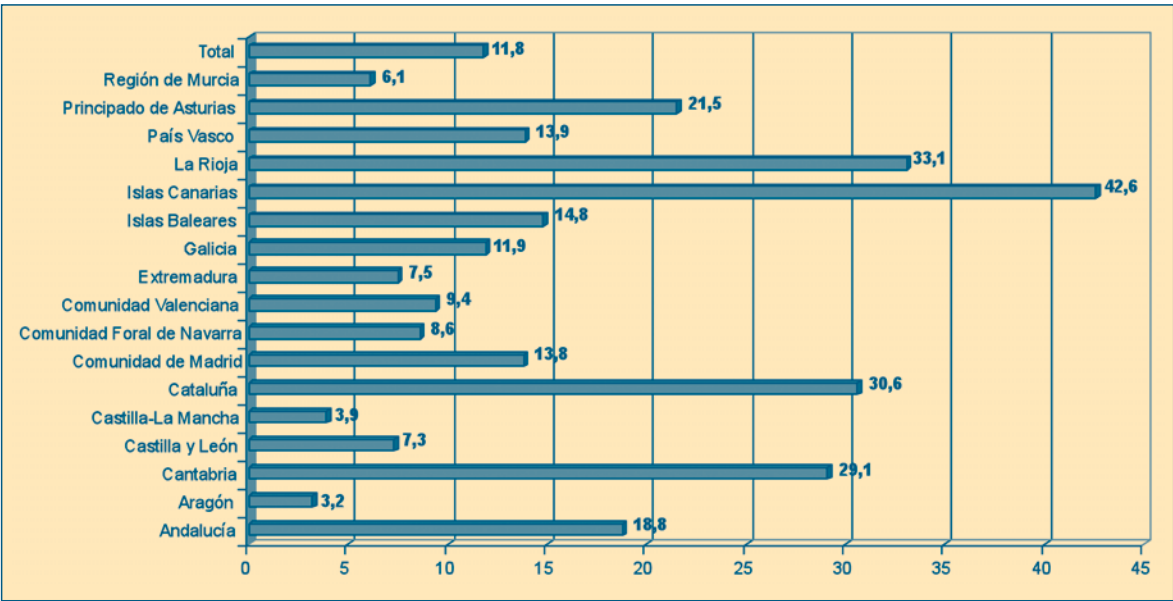
En términos absolutos, sin embargo, es Andalucía la que aporta al conjunto del Estado una mayor cantidad de territorio protegido (casi 1,7 millones de hectáreas), con el 27,6 por 100 del total, seguida de Cataluña (algo más de 1 millón de hectáreas; 16,4 por 100) y Castilla-

León (685.000 hectáreas; 11,5 por 100), cantidades que están muy por encima de las aportaciones realizadas por el resto de comunidades autónomas.

Lo más llamativo es el excesivo número de figuras de protección surgido tras la asunción de las competencias en materia de protección de espacios naturales por parte de las comunidades autónomas. Hasta el punto de que actualmente un número considerable de espacios naturales protegidos en nuestro país lo están bajo figuras de protección de creación autonómica. Aunque lo más incomprensible es la proliferación de diferentes

categorías que podrían haberse mantenido bajo una misma denominación genérica que ya recogía la Ley estatal. Esto ocurre, por ejemplo, con las reservas naturales, de las que existen hasta 14 variantes distintas (con comunidades que han establecido dos tipos distintos de reservas, como Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha o Castilla León, o, incluso, tres, como es el caso de Cataluña), o con la figura genérica de parque, que ha sido desdoblada en otras cuatro modalidades, además de las dos de uso generalmente aceptado en todo el país (parque nacional y parque natural), incluyendo la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (Pulido, 2005).

Gráfico 2
Superficie de territorio protegido en las distintas comunidades autónomas (% sobre la totalidad de territorio de cada comunidad)



Fuente: Elaboración propia, a partir de De Lucio et al. (2008).

De cualquier forma, y a pesar de esta enorme heterogeneidad, la de parque natural se convierte en la figura clave de la red española de espacios naturales protegidos, con un 53,69 por 100 del conjunto de la superficie protegida en España, lo que viene a demostrar el desigual éxito de las figuras protectoras reguladas por la Ley estatal (las figuras de paisaje protegido y, sobre todo, de monumento natural, tienen un protagonismo casi testimonial en todo este proceso) y la apuesta

de los gobiernos regionales por la figura de protección, probablemente, más permisiva para compatibilizar la conservación de la naturaleza con el desarrollo endógeno. Y ello a pesar de la pérdida de relevancia proporcional que ha protagonizado la figura de parque natural en los últimos años –en 2005 suponía el 64,19 por 100 de la superficie protegida, y en 2001 más del 72,7 por 100- por la incorporación de los espacios legalmente designados de la Red Natura 2000.

3.2. El turismo en los parques nacionales y naturales españoles

La reciente literatura científica revisada (Gómez-Limón et al. 1996; Gómez-Limón et al., 2000; Donaire, 2002; OMT, 2002; Secretaría General de Turismo, 2004; Grande, 2006; Pulido, 2005, 2007 y 2008; Flores, 2008) coincide en la importancia del crecimiento de la afluencia de visitantes que se viene produciendo durante la última década en los parques nacionales y naturales españoles, y en el interés por la necesidad de generar una dinámica de gestión que garantice, a la vez, la preservación y el disfrute de los valores naturales, culturales y antropológicos de estos territorios.

Durante la última década, por ejemplo, la afluencia turística al conjunto de parques nacionales ha crecido a una tasa media anual del 2 por 100. Y eso, a pesar del descenso experimentado durante 2001, 2002, 2005 y 2007. La afluencia de visitantes a los parques nacionales supera de largo los 10 millones de personas, con casos tan significativos como los de Teide, con más de 3,1 millones de visitantes, Picos de Europa, con casi 1,8 millones de visitas, o Timanfaya, que supera los 1,7 millones de visitantes.

El último *Anuario de EUROPARC-España* (De Lucio et al., 2008) sobre el estado de los espacios nacionales protegidos en nuestro país estima que el número total de visitantes a los parques naturales españoles se sitúa actualmente entre 26 y 36 millones de personas al año. El 65 por 100 de los parques naturales dispone ya de algún dato sobre afluencia, en su mayor parte al centro de visitantes, aunque cada vez es mayor el número de espacios que dispone de estadísticas acerca de las visitas al conjunto del territorio protegido y sobre las características de los visitantes. Como media, cada centro de visitantes recibe 27.000 visitas al año, lo que supone que el 17,9 por 100 de los visitantes que acceden al espacio protegido disfrutan de estas instalaciones, dato que se utiliza habitualmente para estimar, mediante extrapolación, el volumen total de visitas recibidas durante el año.

En este contexto, algunos parques nacionales y naturales españoles (cada vez más) se están

consolidando como auténticos destinos turísticos, elegidos para el disfrute de sus vacaciones por un volumen creciente de familias españolas, a las que hay que sumar también el interés por parte de la demanda no residente (no hay más que ver el volumen de visitantes no residentes que reciben los parques nacionales canarios). La naturaleza se ha convertido durante la última década en un componente importante de buena parte de la nueva oferta turística y, con ello, estos territorios representan la esencia de “un destino altamente preferido para evadirse, aprender o recuperar la experiencia y el contacto directos con la naturaleza” (Corraliza et al., 2002).

Ante esta situación, la respuesta por parte de los gestores de estos territorios se ha limitado hasta ahora a la ordenación y control del llamado “uso público”, generando una oferta de infraestructuras y servicios de atención a los visitantes (centros de visitantes, puntos de información, itinerarios, museos, aulas de naturaleza, jardines botánicos, áreas recreativas, etc.) que, en la mayoría de las ocasiones, responde más a una necesidad de control de la frecuentación que a una verdadera política de gestión, consecuencia de las dificultades que la administración ambiental tiene para admitir una realidad que ya es más que evidente.

La creciente presión turística-recreativa de estos espacios exige una mayor determinación en el diseño e implantación de instrumentos de gestión turística. Es necesario que estos territorios sean gestionados como lo que son, auténticos destinos turísticos, amén, por supuesto, de las restricciones lógicas que requiere el cumplimiento de su función principal, como espacios protegidos por su alto valor ecológico, al servir de cobijo de ecosistemas, en algunos casos, únicos en el mundo.

4. Modelo para la gestión turística adaptable para los parques naturales en España

4.1. Planteamiento metodológico

Dadas las dificultades que planteaba el objetivo de esta investigación para abordarlo a través del análisis cuantitativo, se decidió llevar a cabo un Panel de

Expertos, que, a diferencia de otras técnicas de investigación, facilita la obtención de información y opiniones de diversos sujetos (especialistas independientes y de prestigio), que incluso pueden estar físicamente alejados, y posibilita la generación de ideas con respuestas abiertas, de forma bien estructurada y con un componente cualitativo añadido.

En el Panel de Expertos planteado para este trabajo se decidió que la base de expertos recogiera, para el ámbito nacional, a: i) profesores universitarios vinculados con la investigación y la planificación turística de los espacios naturales, o de las relaciones entre turismo, territorio y medio ambiente; ii) técnicos cualificados de las administraciones públicas, tanto turística como medioambiental; iii) miembros de instituciones y/u organismos, públicos y privados, relacionados con la planificación y gestión de espacios naturales; y iv) profesionales del ámbito de la consultoría y de empresas privadas con experiencia en planificación y gestión turística de espacios naturales. En todo caso, se estableció como condición “sine qua non” la existencia de una estrecha vinculación entre la actividad profesional, institucional y/o investigadora de los expertos invitados a colaborar y el tema objeto de estudio. Consecuentemente, el criterio seguido para la selección de los expertos se basó en su conocimiento y relación directa con los procesos de desarrollo turístico acaecidos durante la última década en los parques naturales españoles.

El Panel de Expertos fue sometido a un proceso de tres fases. En una primera, una vez obtenida la aceptación por parte de los expertos que iban a formar parte del proceso, se remitió a los componentes del Panel de Expertos un documento con información sobre el objetivo de esta investigación y la función que debería cumplir el Panel, así como una guía con las normas de funcionamiento del mismo, el plan de trabajo y un primer cuestionario en el que se incluían preguntas sobre la situación actual del desarrollo turístico en los parques naturales españoles, así como sobre posibles

opciones para la posterior definición de un modelo de gestión turística adaptable.

El resultado de este cuestionario dio lugar a un primer informe que permitió, además de una aproximación a la realidad turística de estos territorios, constatar que, efectivamente, a pesar del crecimiento de la demanda de uso turístico-recreativo que se está produciendo en los mismos, la respuesta por parte de la administración es más bien simple y en ningún caso responde a las expectativas de la demanda, ni mucho menos garantiza la preservación de los valores naturales y culturales de los mismos. En consecuencia, según el sentir generalizado de los componentes del Panel, la persistencia de esta situación podría llevar a medio-largo plazo a la generación de impactos negativos sobre los ecosistemas de estos territorios y a una degradación de su imagen como destinos turísticos de excelencia en el ámbito del turismo de naturaleza, con el consiguiente descenso en el nivel de ingresos y lo que ello pueda suponer en términos de empleo y riqueza para los habitantes de estos espacios.

En una segunda fase, se convocó a los expertos a sendas reuniones de trabajo en grupo en las que los participantes discutieron sobre temas específicos relativos a la gestión turística de los parques naturales en España, profundizando, sobre todo en la segunda reunión (en la primera se debatieron los resultados del cuestionario enviado en la fase anterior, se discutió y aprobó el método de trabajo y se realizó un primer debate sobre las cuestiones objeto de estudio), en los términos relativos a las características de un posible modelo de planificación y gestión turística adaptable para los parques naturales españoles, el contenido del Plan de Gestión Turística y las exigencias derivadas de la implementación del modelo. En ambas reuniones, el autor de esta investigación participó como facilitador/coordinador del Panel, aunque manteniéndose al margen del debate, a fin de garantizar la independencia de los panelistas y la emisión por su parte de juicios exentos de cualquier interés particular.

Ya en la tercera y última fase, el trabajo del Panel de Expertos se dirigió a validar, con un alto nivel de acuerdo, el modelo propuesto por el investigador (que es el que se presenta en el siguiente apartado), diseñado a partir de los estándares y recomendaciones consensuados en las reuniones de la fase anterior.

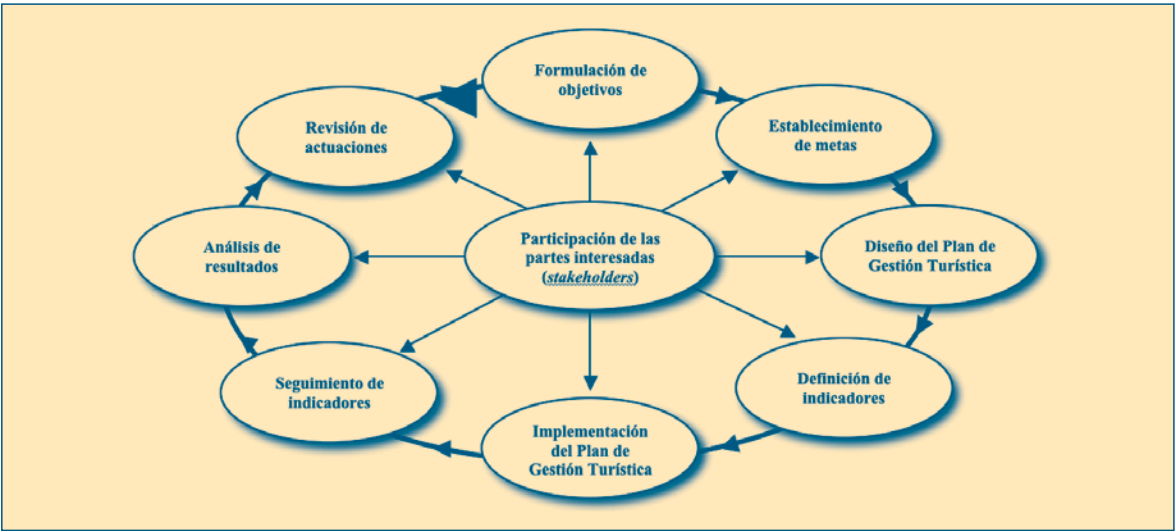
4.2. Propuesta del modelo

El informe final validado por el Panel de Expertos ha permitido definir un modelo de planificación y gestión turística adaptable para los parques naturales españoles, tal como se esquematiza en el Gráfico 3. El modelo propuesto es una adaptación del TOMM utilizado por Twining-Ward en Samoa (ver Twining-Ward, 2002 y 2003; Twining-Ward y Butler, 2002; Farrell y Twining-Ward, 2004; y OMT, 2004) y adopta un enfoque circular que garantiza una revisión continua del ciclo. Además, la participación de las partes interesadas en todas y cada una de las fases de desarrollo del modelo, así como la creación de un sistema de indicadores que permite conocer tanto el impacto de la actividad turística en la evolución de los ecosistemas como el grado de consecución de objetivos respecto a la gestión turística del parque natural, favorece un proceso de aprendizaje que se traduce en una mejora continua de los resultados,

consecuencia de una mayor capacidad de adaptación. Se trata, por tanto, de una propuesta integrada en un esquema jerárquico de planificación en cascada, que va desde los documentos más generales, con objetivos más amplios, hasta los más concretos.

El proceso se inicia con la formulación de objetivos y el establecimiento de metas, aunque previamente los Gobiernos regionales habrán tenido que fijar los fines que persiguen con la formulación de una política turística para su red de espacios naturales protegidos. Hay que tener en cuenta, como señalan Eagles et al. (2002, p. 48), que los objetivos deben reflejar el propósito fundamental del espacio protegido y responder al valor asignado a cada uno de los atributos de este espacio por parte de los diversos grupos interesados en su desarrollo turístico. Además, deben respetar e interpretar la norma por la que se regula la declaración del mismo como espacio protegido. Consecuentemente, los objetivos y metas habrán de “personalizarse” para cada parque natural y dependerán de su grado de desarrollo turístico, pero también de la intensidad que caracterice este desarrollo y de su especialización. Una vez definidos los objetivos, deberán cuantificarse, para convertirlos en metas realizables, lo que, de nuevo, depende de las características de cada espacio natural.

Gráfico 3
Modelo de gestión turística adaptable para los parques naturales españoles



Fuente: Elaboración propia, adaptado de Twining-Ward y Butler (2002).

En una segunda etapa, se trata de definir el contenido del Plan de Gestión Turística y construir un conjunto de indicadores que garantice el posterior seguimiento y análisis de los resultados. Una vez definido el contenido y diseñado el sistema de indicadores, el siguiente paso será la implementación del Plan. Para ello, como más adelante se detalla, se requiere un esfuerzo previo de “encaje” del mismo en el conjunto de planes y programas de carácter sectorial o general que afectan al parque natural. Igualmente, hay que delimitar las competencias que las distintas administraciones van a asumir en el proceso y garantizar un nuevo estadio de coordinación institucional, inexistente hasta el momento.

Por otro lado, hay que identificar a cada uno de los agentes que intervienen en el sistema, es decir, lo que se conoce como partes interesadas (*stakeholders*) y delimitar las relaciones que se producen entre ellos. Y, finalmente, deberá definirse la composición del “ente” que asume la gestión turística del parque natural, de acuerdo con el Plan establecido, y las funciones que éste podrá asumir.

La última etapa concluye con la revisión de actuaciones, una vez que se han analizado los resultados. Para ello es fundamental el seguimiento continuo del sistema de indicadores definido previamente. Como consecuencia, se podrán reformular objetivos y metas y volver a iniciar un proceso que tiene una carácter cíclico y se retroalimenta continuamente. De esta manera, se garantiza el carácter bidireccional del proceso de planificación: de arriba abajo establece directrices, y de abajo arriba reformula objetivos generales.

4.2.1. Diseño del Plan de Gestión Turística

Las circunstancias que, desde el punto de vista turístico, viven los distintos parques naturales en España son muy diferentes, lo que exige adaptar el modelo propuesto a cada uno de estos espacios, y con ello las estrategias que deberán implementarse. Por tanto, cada uno de ellos deberá orientar el contenido de su Plan de Gestión Turística de acuerdo con el planteamiento de acciones realizado por el

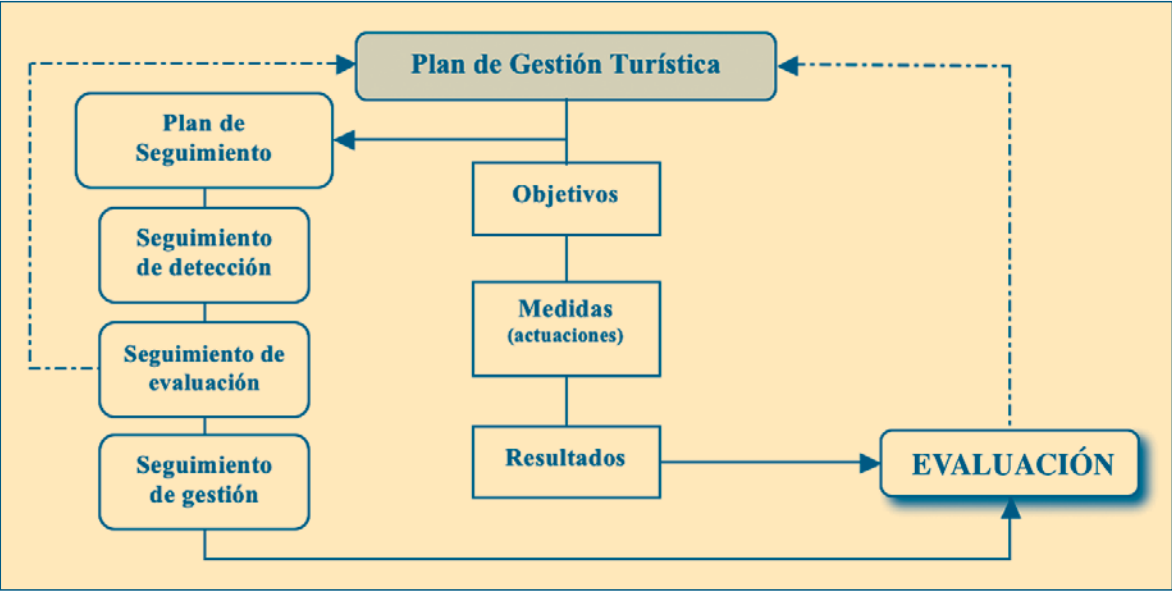
gobierno regional, que habrá establecido diferentes tipos de estrategias (ver Pulido, 2007): de proceso, de gestión, de producto y/o transversales.

Por supuesto, estas estrategias están directamente relacionadas con las que forman parte de la política turística para el conjunto de espacios naturales protegidos que conforman la red regional y con la política turística general de cada Comunidad Autónoma. Sin embargo, se adecuarán a las circunstancias particulares de cada parque natural, y a las demandas y necesidades de los diferentes grupos interesados, a través de un proceso participativo que garantice la integración de todas las fuerzas motoras de la actividad turística en cada territorio.

Por otra parte, la implementación del Plan requiere de un proceso previo de diseño de un sistema de indicadores cuyo objeto es contribuir a una gestión turística activa y adaptable del parque natural, facilitando información precisa acerca del grado de eficacia con que se ejecutan las acciones contenidas en el plan de gestión y, por otro lado, si estas acciones sirven a los objetivos para los que se habían diseñado.

A este respecto, tal como se expone en el gráfico 4, suele distinguirse entre *plan de seguimiento*, que permite conocer la evolución de los ecosistemas del espacio protegido, detectando los cambios que se producen en el medio y/o las especies que habitan en él, determinando las causas de estos cambios, valorando si los mismos se mantienen dentro de los límites de conservación, y planteando un modelo de gestión necesario para modificar las tendencias no deseables; y la *evaluación de la gestión*, cuya finalidad es determinar en qué medida se alcanzan los objetivos de gestión propuestos (tanto en el plan de gestión turística como en el plan de seguimiento), permitiendo a los gestores conocer los efectos de las actuaciones acometidas y rectificar aquellas que no den los resultados esperados, o que estén repercutiendo negativamente en la conservación del territorio gestionado.

Gráfico 4
Flujo circular para el seguimiento y evaluación de la gestión turística adaptable de los parques naturales



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, una estrategia de gestión turística activa y adaptable de los parques naturales exige un sistema de indicadores de mayor alcance que aquellos exclusivamente vinculados a la gestión y tradicionalmente referidos a la gestión de programas y actuaciones. Es necesario, por tanto, que el sistema diseñado permita realizar ambas actuaciones (seguimiento y evaluación). Para ello, hay que tener en cuenta que el seguimiento tiene un papel básico en la obtención de información para la posterior evaluación, por lo que es muy importante delimitar desde el principio los métodos de obtención de datos en cada una de las etapas del plan de seguimiento. En este sentido, Castell (2000, p. 31) distingue tres etapas: i) seguimiento de detección; ii) seguimiento de evaluación; y iii) seguimiento de gestión.

Aún asumiendo que se trata de un reto interesante, no es objeto de este artículo definir un sistema de indicadores aplicables a la gestión turística de los parques naturales, que, por otro lado, no podría ser de aplicación universal, en la medida en que éste deberá adaptarse a las peculiares circunstancias territoriales, ambientales, sociales y de desarrollo turístico de cada espacio en el que pretendiera aplicarse. No obstante, para este menester, el lector

puede consultar, entre otros, Castell (2000), Eagles et al. (2002), OMT (2004), Sancho (2004) o Pulido (2005).

4.2.2. Implementación del Plan de Gestión Turística

La fase de implementación requiere un proceso previo de “encaje” que garantice que las distintas políticas y actuaciones que se van a llevar a cabo se potencian mutuamente con los instrumentos de planificación de ámbito superior ya existentes, lo que permitirá avanzar de manera paulatina y ordenada hacia el logro de los objetivos planteados. Se trata, por tanto, de integrar la planificación turística de cada parque natural en los diferentes niveles de planificación sectorial y general que la afectan, creando sinergias en el aprovechamiento de cada uno de ellos y optimizando el esfuerzo de los diferentes agentes que intervienen.

Como se puede comprobar en el gráfico 5, hay que tener en cuenta dos ámbitos de encaje, que corresponden, por un lado, a la planificación que compete a la administración ambiental y, por otro, a la planificación correspondiente a la administración turística. Respecto al primer ámbito, los instrumentos básicos de planificación que afectan a cada uno

de los parques naturales españoles son el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG). El PORN se encarga de diagnosticar y prever la evolución de los recursos naturales, ecosistemas y paisajes del parque natural, señalando su régimen general de usos y limitaciones y formulando criterios orientadores para el desarrollo y gestión de las políticas sectoriales. Por su parte, el PRUG regula las actividades que se pueden realizar en el parque natural, compatibilizando los objetivos de desarrollo con los de conservación, protección y mejora de los valores ambientales.

Algunas comunidades autónomas suman a estos dos instrumentos otros (planes y/o programas) de carácter sectorial, que vienen a desarrollar contenidos específicos referidos a aspectos más complejos de la gestión del espacio protegido. Entre ellos, cabe destacar los planes de desarrollo socioeconómico, los planes de uso público o los planes de conservación. PORN y PRUG prevalecen sobre el resto de instrumentos de planificación y, aunque la legislación no reconoce una supremacía jerárquica del PORN sobre el PRUG, el PORN asume una posición de preponderancia normativa sobre los restantes instrumentos.

Por tanto, en este proceso de planificación en cascada, habría que tener en cuenta este segundo nivel de planificación, que habitualmente responde a directrices ya marcadas en el PRUG. Para el caso de la actividad turística, tienen especial significación el plan de desarrollo socioeconómico (por ejemplo, es el caso del Plan de Desarrollo Sostenible en Andalucía), que tiene como finalidad la dinamización de las estructuras socioeconómicas del área de influencia del parque natural, salvaguardando la estabilidad ecológica medioambiental, y el Plan de Uso Público (PUP), que establece el modelo de uso público que se estima adecuado para cada parque natural, así como las directrices que han de regir las actuaciones de cada uno de los programas en los que se definan las actividades a realizar y su correspondiente zonificación. Muchas de estas actividades están

directamente relacionadas con las prácticas turísticas realizadas en el parque natural, por lo que también es evidente que debe existir una estrecha relación entre el Plan de Gestión Turística y el PUP.

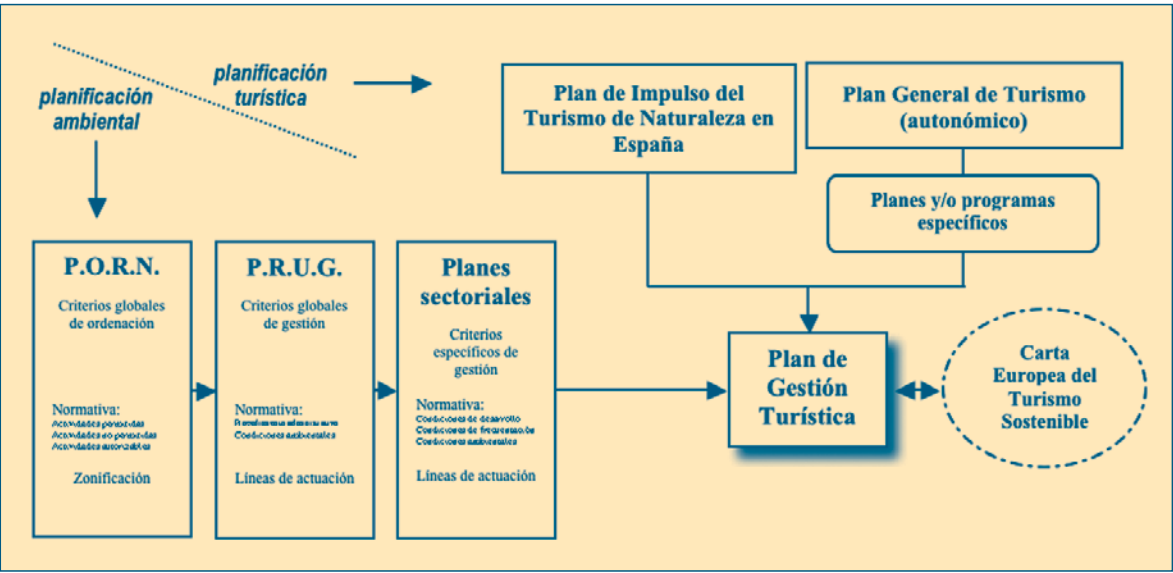
Por lo que respecta a la planificación turística, el ámbito jerárquico superior del Plan de Gestión Turística queda delimitado por el Plan General de Turismo de cada Comunidad Autónoma, al que hay que añadir los planes y/o programas específicos que se hayan desarrollado a nivel regional y que, de alguna manera, incidan sobre el turismo de naturaleza. Además, hay que tener en cuenta la existencia del Plan de Impulso del turismo de naturaleza en España, elaborado por la Secretaría General de Turismo (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio), que propone actuaciones concretas y directrices orientadoras para impulsar esta tipología turística en nuestro país. Este Plan se centra, fundamentalmente, en la aplicación de un conjunto de instrumentos que deben servir para “crear producto en destinos concretos muy bien organizados para optimizar las repercusiones positivas del turismo de naturaleza” (Secretaría General de Turismo, 2004, p. 4). Más que como un plan de inversiones, ha sido diseñado como “una herramienta de cooperación entre las diferentes administraciones con competencias en la planificación, diseño y creación de producto, promoción, comercialización, seguimiento y calidad del turismo de naturaleza” (Secretaría General de Turismo, 2004, p. 67). Consecuentemente, el proceso de planificación y gestión turística de los parques naturales en España no puede hacerse de espaldas a este Plan de Impulso.

Para terminar, hay que hacer referencia al encaje con la Carta Europea del Turismo Sostenible (CETS) (Europarc Federation, 2002), de la que ya disponen 15 parques naturales españoles (a noviembre de 2007). Probablemente, ésta sea de las relaciones más sencillas y, a la vez, de las más interesantes para el parque natural. La Carta, en última instancia, implica un compromiso de estos espacios de llevar a la práctica una estrategia local a favor del turismo

sostenible. Este compromiso se concreta en la definición de una estrategia plurianual de desarrollo turístico sostenible que debe incorporar un programa de acciones contractuales por y para el territorio y las empresas firmantes. En realidad, esa estrategia es el Plan de Gestión Turística que se está proponiendo, que se convierte así en una herramienta perfecta para coadyuvar los compromisos que conlleva

la CETS. Así, en los casos en los que la Carta ya ha sido concedida, el contenido del Plan de Gestión Turística debe incorporar los compromisos de la misma, y en los que aún no se hubiera solicitado, el Plan servirá como magnífico ejemplo de los compromisos asumidos por los agentes implicados en el territorio y, por tanto, contribuirá positivamente a la certificación de su adhesión.

Gráfico 5
Ámbito jerárquico de planificación para la gestión turística adaptable de los parques naturales españoles



Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, de esta manera, en un plazo prudencial de tiempo, todos los parques naturales españoles habrán implantado el nuevo modelo de planificación y gestión turística adaptable. Una vez implantado el modelo, éste se irá retroalimentando a través de los mecanismos que él mismo contenga, de modo que lo único que hay que garantizar es: i) la participación de todos los agentes que muestren algún interés en la planificación y gestión turística del parque natural; ii) la libertad suficiente para los encargados de su gestión, de manera que ésta responda a las verdaderas necesidades expresadas por las partes interesadas; y iii) la financiación suficiente para garantizar su funcionamiento. Se trata, por tanto, de un paso previo al inicio de un proceso más profundo de transformación hacia un sistema mixto de gestión, que garantice los recursos y las capacidades

necesarias para una gestión turística adaptativa y sostenible de estos territorios.

Finalmente, cabe recordar que uno de los elementos clave para la construcción de un modelo como el que se ha propuesto es la identificación de las partes interesadas (*stakeholders*) y, sobre todo, la delimitación de las relaciones que se producen entre ellas, por cuanto un cambio en las condiciones en las que aquellas se desarrollan, por leve que sea, condicionará, en mayor o menor medida, la estructura del modelo, que deberá adaptarse rápidamente a las nuevas circunstancias para mantener intactas sus posibilidades de conseguir los objetivos propuestos. Esta constante adaptación requiere, por tanto, disponer de información rápida y veraz sobre estos agentes y sus interrelaciones.

Además, otra de las características de este modelo es la participación activa de todos los agentes interesados, razón de más para su identificación, pues habrá que dirigirse a ellos para facilitar y asegurar su intervención en la formulación y posterior implementación del Plan de Gestión Turística.

La CETS (Europarc Federation, 1999) distingue entre diferentes grupos interesados a la hora de fijar los compromisos de cada cual, y autores como Eagles et al. (2002, p. 47-55) o Viñals et al. (2002, vol. 4, pp. 11-15) se han preocupado por establecer criterios para identificar a estos agentes y conocer las relaciones que se producen entre ellos.

5. Conclusiones

A pesar de las dificultades que aún hoy existen para disponer de información fehaciente sobre los niveles de frecuentación turística de los parques nacionales y naturales españoles, existe una coincidencia generalizada (avalada por las escasas estadísticas de las que se dispone) sobre el importante crecimiento que durante la última década se viene produciendo en la demanda de productos turísticos de alto contenido ambiental, producidos en buena parte en estos territorios.

Además, la figura de parque natural es especialmente interesante a este respecto, pues permite compatibilizar las políticas de preservación de estos espacios con las de dinamización socioeconómica. De manera que, ante la dificultad para sobrevivir sobre la base de los usos tradicionales (agricultura, pastoreo, madera, caza, pesca, etc.), la población ha encontrado en el turismo un conjunto de

oportunidades que están permitiendo mejorar su nivel de bienestar.

Ante tales cambios, los gestores se han visto inicialmente forzados a admitir un crecimiento nivel de “uso público” en estos territorios, sin llegar, en la mayoría de los casos, a admitir que muchos de ellos son hoy ya auténticos destinos turísticos, y manteniendo una actitud beligerante frente a la actividad turística. Urge, sin embargo, un cambio de actitud, que pasa por transformar los planteamientos de “orden y control” por los de “planificación y gestión”, y por la puesta en marcha de mecanismos adaptativos básicos que aseguren una gestión turística activa de los parques naturales españoles, y no una mera respuesta de control frente a esta actividad.

Es cierto que se trata de una práctica turística peculiar, pues se desarrolla en espacios protegidos, y, por tanto, hay que respetar una legislación estricta, pero también lo es que se trata de una actividad turística y que, en consecuencia, desde este punto de vista, los parques naturales también deben gestionarse como destinos turísticos, reales o potenciales, lo que implica que los gestores ambientales, si quieren garantizar la preservación de estos territorios, que tienen un enorme atractivo turístico, deben asumir la intervención en su gestión de quienes, desde el ámbito turístico, tienen capacidad y herramientas para su gestión. Sólo de esta manera será posible que los parques naturales se conviertan en auténticos destinos turísticos, mejorando su posicionamiento competitivo en los mercados y contribuyendo a la estrategia de consolidación de la oferta turística española.

NOTAS:

1 <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>

2 Ver Múgica et al. (2003, p. 15).

Bibliografía

- Castell, C. (2000): "Los programas de seguimiento ecológico en espacios naturales protegidos", en AA. VV.: *Actas del 5º Congreso EUROPARC-España*, Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, pp. 30-36.
- De Lucio, J. V. et al (2008): *Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos 2007*, Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- Donaire, J. A. (2002): "Ecoturisme en zones de muntanya: algunes reflexions inicials", en VV AA: *Els Reptes de l'ecoturisme en zones de muntanya. IV Congrés Internacional del Medi Ambient d'Andorra*. Encamp, Centre de Biodiversitat. Institut d'Estudis Andorrans.
- Eagles, P. F. J. (2001): *International trends in park tourism*, EUROPARC-2001, mimeo.
- Eagles, P. F. J., ET AL (2002): *Sustainable tourism in protected areas: Guidelines for planning and management*, Switzerland and Cambridge, IUCN Gland.
- EUROPARC Federation (1999): *La Carta Europea del Turismo Sostenible en los espacios protegidos*, Generalitat de Catalunya. Departament de Medi Ambient, Girona.
- EUROPARC Federation (2002): *Protected areas and tourism. The European Charter*, EUROPARC Federation, Hamburg.
- Farrel B. H. y Twining-Ward, L. (2004): "Reconceptualizing tourism", *Annals of Tourism Research*, 31 (2), pp. 274-295.
- Flores, D. (2008): *Competitividad sostenible de los espacios naturales protegidos: un análisis comparativo de los parques naturales Sierra de Aracena y Picos de Aroche y Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla.
- Font, X. et al (2004): *Pay per nature view. Understanding tourism revenues for effective management plans*, WWF Netherlands, The Netherlands.
- Gómez-Limón, J. et al (1996): *Uso recreativo de los espacios naturales de Madrid. Frecuentación, características de los visitantes e impactos ambientales*. Serie Documentos núm. 19. Centro de Investigación Fernando González Bernáldez.
- Gómez-Limón, J. et al (2000): *De la declaración a la gestión activa. Los espacios naturales protegidos del Estado Español en el umbral del siglo XXI*, Madrid, Fundación Fernando González Bernáldez.
- Grande, J. (2006): "La evolución del turismo rural en España y las nuevas oportunidades del turismo de naturaleza", *Estudios Turísticos*, 169-170: 85-102.
- Lucn-Wpca (2003): *WPC Recommendation 12, 17, 18, 19, 25, 30*, IUCN Vth World Parks Congress, Durban.
- Jean, F. et al (2004): "The state of protected areas-management regimes", en Spalding, M. y Chape, S. (ed.): *State of the World's Protected Areas*, UNEP-WCMC.
- Lacerda, L. (2004): *Are protected areas working?. An analysis of forest protected areas by WWF*, Gland, Switzerland, WWF International.
- Langholz, J. (1996): "Economics, objectives and success of private nature reserves in SubSaharan Africa and Latin America" *Conservation Biology*, 10 (1), pp. 271-280.
- Lindberg, K. (2003): *Tourism-based revenue generation. Information (Research) Tools*, IUCN Vth World Parks Congress, Durban.
- Manseau, M. y Weitzner, V. (2001): "Taking the pulse of collaborative management in Canada's national parks and national park reserves: voices from the field", en AA. VV.: *Crossing Boundaries in Park Management: Proceedings of the 11th Conference on Research and Resource Management in Parks and on Public Lands*, Hancock, Michigan: The George Wright Society.
- Múgica, M. et al (2003): *Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos 2002*, Fundación Fernando Fernández Bernáldez, Madrid.
- Organización Mundial del Turismo (2002): *El mercado español del ecoturismo*, OMT, Madrid.
- Organización Mundial del Turismo (2004): *Indicators of sustainable development for tourism destinations*, OMT, Madrid.
- Pulido, J. I. (2005): Criterios para una política turística sostenible en los parques naturales de Andalucía, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla.
- Pulido, J. I. (2007): "Elementos para orientar la formulación de una política turística sostenible en los parques naturales andaluces", *Cuadernos de Turismo*, 19, pp. 169-191.
- Pulido, J. I. (2008): "Parques naturales, medio ambiente y usos turísticos en Andalucía", en AA. VV.: *Informe anual del turismo en Andalucía. Monografías*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte (Junta de Andalucía) y Unicaja, Málaga: 341-432.
- Recinos, M. (2003): *Ecoturismo comunitario como alternativa económica de la Reserva del Hombre y la Biosfera del Río Plátano (Honduras)*, IUCN Vth World Parks Congress, Durban.
- Sancho, A. (2004): "Planteamiento metodológico para el uso de indicadores en la gestión turística de espacios naturales protegidos", en IX Congreso AECIT "El uso turístico de los espacios naturales", 26 pp., mimeo.
- Secretaría General de Turismo (2004): *El turismo de naturaleza en España y su Plan de Impulso*, Madrid, Subdirección General de Calidad e Innovación Turística, Secretaría General de Turismo.
- Sepúlveda, C. Et Al (2003): "Recomendaciones al Reglamento para Áreas Protegidas Privadas, en base a la experiencia del proyecto CIPMA-FMAMA Ecorregión Valdiviana", *Ambiente y Desarrollo*, XIX, núm. 1, pp. 33-42.
- Swift (2003): *Conserving private lands in Latin America: A 7-country study*, IUCN Vth World Parks Congress, Durban.
- Twining-Ward, L. (2002): *Indicator Handbook: guide to the development and use of Samoa's sustainable tourism indicators*, Apia: Spreng and Nzoda.
- Twining-Ward, L. (2003): *Monitoring sustainable tourism development: a comprehensive, stakeholder-driven, adaptive approach*. PhD Thesis. University of Surrey.
- Twining-Ward, L. y Butler, R. (2002): "Implementing sustainable tourism development on a small island: development and the use of sustainable tourism development indicators in Samoa", *Journal of Sustainable Tourism*, 10 (5), pp. 363-387.
- Viñals, M. J. et al (2002): *Herramientas para la gestión del turismo sostenible en humedales*, Organismo Autónomo Parques Nacionales, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.

