

## 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](mailto:emarfer2@upo.es)

\*\* Universidad Pablo de Olavide. Sevilla. España. [acocper@upo.es](mailto:acocper@upo.es)

\*\*\* Universidad Pablo de Olavide. Sevilla, España. [fjescrey@upo.es](mailto:fjescrey@upo.es)

\*\*\*\* Universidad de Sevilla. España. [dflorido@us.es](mailto:dflorido@us.es)

\*\*\*\*\* Universidad de Sevilla. España. [smcruzada@us.es](mailto:smcruzada@us.es)

\*\*\*\*\* Universidad Pablo de Olavide. Sevilla. España. [campomar.felipe@gmail.com](mailto:campomar.felipe@gmail.com)

\*\*\*\*\* Universidad de Sevilla. España. [j.a.cortes@udc.es](mailto:j.a.cortes@udc.es)

**Autor para correspondencia:** [emarfer2@upo.es](mailto: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 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 Andalucía<sup>1</sup>. 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 estatales<sup>2</sup>. Esa “idea del Estado” (Gupta, 1995) no atiende a la complejidad interna de la mirada más o menos conexas, más o menos vertical y superpuesta, de administraciones a la que denominamos Estado

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 microsocia 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 jornalero<sup>3</sup>.

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.

---

<sup>3</sup> En todos los verbatim 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 (Azcárate, 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)<sup>4</sup>.

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 técnicas<sup>5</sup>; 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 exiguuo— por parte del Consejo Permanente de la Junta<sup>6</sup>. 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.

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> “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).

<sup>6</sup> “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 Ambiente<sup>7</sup>. 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 partido<sup>8</sup>.

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 Ambiente<sup>9</sup>. 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 Borbolla<sup>10</sup>.

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

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

<sup>8</sup> “El ecologismo, principal fuerza anticapitalista según el disidente Rudolf Bahro” (*El País*, 21/11/1981).

<sup>9</sup> “Un conservacionista, director general del Medio Ambiente en Andalucía” (*El País*, 15/02/1982).

<sup>10</sup> 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 (Azcárate, 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, Azcárate 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 (Azcárate, 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 Azcárate— “al principio de unidad de gestión”<sup>11</sup>.

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 presentan 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*

<sup>11</sup> 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 Suelo<sup>12</sup> 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 1986-1987<sup>13</sup>.

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 científico<sup>14</sup>. 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 1984<sup>15</sup>.

#### **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 legislatura<sup>16</sup>. 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

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

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

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

<sup>15</sup> Reservas integrales onubenses de Isla de Enmedio y Marisma del Burro, y cordobesas de Laguna de Zoñar, 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.

<sup>16</sup> “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 UCD<sup>17</sup>, 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 públicas<sup>18</sup> (Barzelay, 1987; Moreno, 1983/1993).

<sup>17</sup> Ley 34/1979, de 16 de noviembre.

<sup>18</sup> 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 marcha<sup>19</sup>.

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 Agricultura<sup>20</sup>. 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 Consejerías<sup>21</sup>.

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 agraria<sup>22</sup>. 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 Vicepresidencia<sup>23</sup>. 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).

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

<sup>20</sup> 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).

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

<sup>22</sup> “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).

<sup>23</sup> “(...) [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 corrupción<sup>24</sup>. 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 semanas<sup>25</sup>. 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 AMA<sup>26</sup>.

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 ICONA<sup>27</sup>, 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. (...)”*

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

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

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

<sup>27</sup> 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*, *Bois*), 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 microsocia, 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 contarlo. 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.

