



Plan Andaluz de
HUMEDALES

2 Las señas de identidad del Plan Andaluz de Humedales

Finalidad del Plan

El enfoque de referencia del Plan

Objetivos básicos

Principios y criterios guía para la gestión

Ámbito del Plan

Duración del Plan



Las señas de identidad del Plan Andaluz de Humedales

2.1. Finalidad del Plan

El propósito del PAH es:

«Conservar la integridad ecológica de los humedales andaluces, fomentando su uso racional para mantener, ahora y en el futuro, sus funciones ecológicas, socioeconómicas e histórico-culturales».

Desde esta perspectiva, el PAH propone que la conservación de la integridad ecológica o funcionalidad del patrimonio andaluz de humedales pasa por conseguir la percepción social de que constituye un capital natural y cultural que es necesario preservar para poder disfrutar, de manera sostenible, de todo un flujo de bienes y servicios. Por ello, es conveniente cambiar la opinión popular y generalizada de que los humedales son sólo el hábitat de aves acuáticas y otras especies singulares, y hacer comprender a la opinión pública que son uno de los paisajes más singulares y característicos del territorio andaluz, cuya conservación producirá importantes beneficios socioeconómicos, educativos y culturales a la sociedad. En otras palabras, es necesario que el PAH promueva una gestión sostenible de estos ecosistemas o, en términos del Convenio de Ramsar, su Uso Racional (usos compatibles con el mantenimiento de su integridad ecológica) para contribuir a la salud y bienestar de las poblaciones locales. Como difunde el Convenio de Ramsar, el

Uso Racional de los humedales constituye la mejor línea de acción para la conservación de su integridad y por tanto de su biodiversidad, o lo que es lo mismo, *Usar racionalmente para Conservar*.

El PAH pretende mejorar, a través de una estrategia de cooperación, la eficiencia y efectividad de los programas que sobre conservación o restauración de los humedales andaluces llevan a cabo tanto organizaciones gubernamentales, como no gubernamentales o el sector privado.

2.2. El enfoque de referencia del Plan

Siguiendo el enfoque establecido en el Plan Director de la RENPA, el PAH adopta como trama conceptual guía, la denominada *Aproximación Ecosistémica o Gestión de Ecosistemas*, es decir, una línea de pensamiento y estrategia de acción que aborda el estudio y administración de la naturaleza como un conjunto de unidades funcionales o ecosistemas y no de forma compartimentada. De esta manera, defiende la necesidad de gestionar los humedales como cualquier otro tipo sistema natural, como un todo, como una entidad integrada unitaria. Desde esta aproximación es posible caracterizar y modelar la compleja trama de relaciones biofísicas, entre las que se encuentra el ser humano, que define un es-



pacio natural. El tomar el ecosistema como la unidad de gestión permite entender y modelar de forma integrada la respuesta de los espacios naturales al aplicarles diferentes modelos de gestión (Montes *et al*, 1998).

La aplicación del enfoque ecosistémico se articula alrededor de la caracterización de dos atributos de los ecosistemas, por un lado la *integridad ecológica* determinada por su estructura, funcionamiento y dinámica, que le confiere una determinada capacidad para responder a las perturbaciones de origen natural y humano; y por otro lado la *salud ecológica*, que se refiere a su valor social. Se entiende que un ecosistema con un buen nivel de integridad ecológica constituye un capital natural, ya que algunas de sus funciones ecológicas generan *servicios* (asimilación de residuos, fertilidad del suelo, depuración de aguas, control de inundaciones, control de la erosión, placer estético y emocional, etc.), y algunos de los elementos de su estructura biótica y abiótica producen *bienes* (especies con interés comercial, cinegético, pesquero, ganadero, agrícola, reservorio genético, suministro de agua, minerales, etc.) que pueden tener valor económico o no tenerlo en los sistemas de mercado, pero que en cualquier caso producen beneficios indispensables para la sociedad.

Desde esta perspectiva, ***el PAH se centra más en la protección o restauración de las funciones de los humedales que en la gestión de sus bienes y servicios, ya que si conservamos su integridad ecológica aseguramos la producción de éstos, o lo que es lo mismo, su salud o valor social.***

2.3. Objetivos básicos

La finalidad del PAH sólo se conseguirá si se alcanzan una serie de Objetivos Básicos, que se desarrollan mediante una serie de Programas Sectoriales que conforman su Programa de Acción.

1. **Impulsar** un modelo de gestión dirigido hacia la conservación o la restauración de la integridad ecológica (funciones) de los humedales andaluces.
2. **Garantizar** que el IHA sea representativo de todos los tipos ecológicos de formaciones palustres del territorio de Andalucía.
3. **Asegurar** la conservación todos los humedales incluidos en el IHA mediante su protección, aunque sean de propiedad privada.

4. **Desarrollar** las actuaciones necesarias para la correcta gestión y/o restauración de los humedales.
5. **Establecer** un sistema de levantamiento, almacenamiento y análisis operativo de la información sobre los humedales andaluces.
6. **Incrementar** el conocimiento científico multidisciplinar de los humedales andaluces, y de los sistemas socioeconómicos y culturales asociados.
7. **Difundir** el valor social de las funciones de los humedales andaluces con el fin de incrementar la conciencia pública sobre la importancia y necesidad de su conservación
8. **Promover** modelos participativos de gestión que potencien, mediante incentivos, el uso racional de los humedales andaluces.
9. **Establecer** foros y mecanismos de coordinación y cooperación entre instituciones, organismos y entidades tanto gubernamentales como no gubernamentales, incluyendo el sector privado, para el desarrollo tanto de los programas sectoriales del PAH como de otras acciones que concuerden con sus objetivos.
10. **Incrementar** y consolidar la capacidad de las instituciones ambientales para conseguir una gestión más efectiva de los humedales andaluces.
11. **Afianzar**, desde el inicio de la aplicación del PAH, el desarrollo de un programa de seguimiento y evaluación, mediante indicadores, en el marco del sistema de evaluación establecido en la RENPA.
12. **Divulgar** en el ámbito regional, estatal e internacional, los esfuerzos realizados por la administración ambiental andaluza para la conservación de sus humedales; así como la difusión del contenido del PAH para conseguir la adhesión y la participación de instituciones, entidades, grupos o ciudadanos en el desarrollo de sus programas sectoriales.
13. **Fomentar** la Cooperación Internacional y apoyar, en el marco de sus competencias en materia de medio ambiente, el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado español con relación a los convenios,





Carricero (*Acrocephalus* sp.)

directivas y políticas europeas e internacionales relacionadas con la conservación de humedales.

14. **Asegurar** la dotación de recursos financieros para llevar a cabo los distintos programas del Programa de acción y otras iniciativas que se ajusten a los objetivos del PAH.

2.4. Principios guía para la gestión

Para desarrollar estos objetivos básicos, el PAH adopta unos principios guía para la elaboración y la aplicación de las distintas actuaciones propuestas en el Programa de Acción. También se pretende que sirvan como base de los criterios o normas que deben regular la toma de decisiones de gestores y otros sectores sociales implicados en la conservación de los humedales andaluces.

De esta forma, el Programa de Acción del PAH debe basarse en:

- **La conservación de la integridad ecológica.**

Al considerar a los humedales como sistemas ecológicos, la conservación de su integridad ecológica debe ser el objetivo central de los programas de gestión. Desde esta perspectiva, en la conservación o restauración de los humedales andaluces, no se debe primar ningún elemento singular de su estructura bióti-

ca o abiótica, como sería el caso de determinadas especies emblemáticas, especialmente aves acuáticas, sino que debe centrarse en los procesos biofísicos que determinan su funcionamiento. Por esta razón, **el PAH debe actuar sobre las causas que generan factores de tensión que amenazan la conservación o restauración de los humedales andaluces, y no sólo en sus efectos**. En el apartado 5.2. se presentan los principios orientadores, basados en el conocimiento científico, que deben ser tenidos en cuenta para gestionar adecuadamente la integridad ecológica de los humedales andaluces.

También en este contexto, y a diferencia del principio aceptado por el PEEH de «*no pérdida neta de superficie y valor de humedal*», que establece que no debe permitirse la pérdida de un humedal, a menos que se compense con la creación de otro humedal de análogo tipo, tamaño y valores, el PAH considera que los humedales naturales son sistemas ecológicos complejos que no se pueden crear artificialmente, por lo que se acepta como principio alternativo la no pérdida neta de superficie funcional de humedal. Esta máxima promueve que la pérdida de superficie funcional de un humedal natural debe ser compensada con la restauración ecológica o funcional de la misma superficie de un humedal natural, de igual tipo ecológico, destruido o degradado.



- **El uso múltiple y el uso racional.**

Se acepta que los humedales que mantienen un nivel adecuado de integridad, generan de forma sistémica un variado flujo de bienes y servicios, por lo que el PAH establece que éstos deben gestionarse de una manera integrada y unitaria, es decir, promover su uso múltiple frente a un uso sectorial y fragmentado de cada uno de ellos.

Por otro lado, y al igual que ocurre con otros ecosistemas mediterráneos, el nivel integridad ecológica de muchos tipos de humedales andaluces es el resultado de un proceso de coevolución entre las fuerzas naturales y culturales, ya que durante centurias o milenios han sido explotados mediante prácticas tradicionales (pesca, caza, minerales, vegetación, agua, etc), cuya intensidad se ha mantenido dentro de su capacidad de carga y de respuesta a las perturbaciones naturales. Desde esta perspectiva muchos tipos de humedales andaluces hay que visualizarlos como sistemas ecológico-económicos asociados a los sistemas de uso tradicionales o explotación histórica de sus recursos naturales. Por esta razón, el PAH promueve el Uso Racional, o lo que es lo mismo, la explotación, mediante técnicas tradicionales, de los bienes y servicios de los distintos tipos de humedales andaluces dentro de los límites impuestos por su capacidad de carga como la vía más adecuada de mantener, de forma permanente, niveles considerables de integridad ecológica, ya que promueve su valor social e implica a las poblaciones en las tareas de conservación.

- **El mejor conocimiento científico disponible.**

Por su elevado dinamismo espacio-temporal, y la alta dependencia de sus cuencas hidrográficas y/o acuíferos asociados, los humedales son ecosistemas complejos y de difícil gestión. Son espacios naturales complicados de conservar, ya que su integridad ecológica depende de múltiples factores y procesos biofísicos, que se expresan a diferentes escalas espaciales y temporales, que frecuentemente, sobrepasan el límite de sus cubetas y zonas de protección. Esta característica traslada una especial responsabilidad a la administración ambiental, que solo puede responder mediante la obtención de la mayor información científica posible sobre la estructura, funcionamiento, dinámica y valor socioeconómico de estos ecosistemas. **El PAH propone que sólo a través del conocien-**

to científico multidisciplinar, desde las ciencias de la naturaleza, sociales y tecnológicas, se podrán elaborar programas sólidos de gestión.

- **La participación.**

En el ámbito del PAH, se entiende explícitamente que debe implicarse a toda la sociedad para alcanzar los objetivos propuestos, por lo que ha de impulsarse la participación ciudadana a todos los niveles, especialmente en aquellos sectores que tienen una mayor implicación en la toma de decisiones sobre la conservación-gestión de los humedales, como son los gestores de las administraciones públicas centrales, autonómicas y locales, y los propietarios y empresas privadas.

- **El Principio de Precaución y el de Cooperación.**

Sobre la base de los dos principios anteriormente expuesto, el Programa de acción del PAH deben fundamentarse, en primer lugar, en el **Principio de Cooperación**, que establece la necesidad de alcanzar un compromiso de responsabilidad compartida entre los diferentes sectores sociales y económicos para lograr sus objetivos. En segundo lugar, en la toma de decisiones deben prevalecer el **Principio de Precaución**, que establece que, frente a la incertidumbre de los efectos negativos que sobre la integridad ecológica de un humedal puede traer consigo una determinada actividad, ésta no debería llevarse a cabo hasta obtener la información científica y socioeconómica necesarias para rechazarla o aceptarla.

- **La Coordinación.**

Con el fin de maximizar los recursos de gestión disponibles e incrementar la efectividad del Programa de acción, es necesario mejorar la coordinación entre las distintas administraciones, organizaciones, entidades, ONG y el sector científico. En este contexto, hay que destacar la importancia de coordinar las actuaciones de las administraciones centrales y autonómicas responsables de la aplicación de las políticas agraria, hidrológica y de ordenación del territorio por su incidencia directa o indirecta en la conservación de la integridad ecológica de los humedales andaluces. **El PAH considera necesario el fomento de la coordinación mediante la creación de un órgano admi-**





nistrativo, con objeto de impulsar una comunicación fluida, una armonización de actuaciones y una participación activa entre distintas administraciones y los distintos agentes sociales implicados en la conservación de los humedales de Andalucía, además de obtener el máximo apoyo en el desarrollo de su Programa de Acción.

- **Los equipos multidisciplinares.**

El PAH considera conveniente promover la creación de equipos multidisciplinares para la puesta en práctica del Programa de Acción, es decir, grupos de trabajo formados por científicos y técnicos de diferentes áreas de conocimiento de las ciencias de la naturaleza, sociales y tecnológicas, que comparten bajo el mismo marco conceptual, tanto objeto de estudio como objetivos y metodología de trabajo.

- **La planificación y la prevención.**

Los ríos y los humedales son los ecosistemas más dependientes de sus cuencas hidrográficas y de los sistemas de flujo de aguas subterráneas de sus acuíferos asociados. Así pues, para conservar la integridad ecológica de los humedales andaluces es necesario integrar el PAH dentro de la planificación y ordenación territorial, para conseguir un uso racional de los suelos de sus cuencas hidrográficas, y dentro de la planificación hidrológica para asegurar un uso racional del agua superficial y subterránea. **El PAH pretende promover un modelo de gestión preventivo y no paliativo, de tal forma que la mayoría de las acciones a llevar a cabo sean para anteponerse a los problemas, y no sólo para actuar cuando éstos ya han aparecido.** Ello sólo es posible si su Programa de Acción se articula con las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y las Directrices establecidas en los Planes Hidrológicos de las cuencas hidrográficas andaluzas.

- **El seguimiento y la evaluación.**

En el desarrollo del PAH se considera necesario que el Programa de Acción incorpore un procedimiento de seguimiento, evaluación y ajuste continuo, de modo que pueda responder tanto a las imprevistas fluctuaciones propias de estos ecosistemas frente a determinadas actuaciones, como a los cambios que se produzcan en las demandas y las ne-

cesidades sociales. En este contexto, **el PAH adopta un modelo de Gestión Adaptable**, que se traduce en un Programa de Acción con objetivos diseñados para que puedan ser supervisados y evaluados a diferentes escalas espaciales y temporales, mediante un sistema de indicadores.

- **La difusión y la educación ambiental.**

El PAH se presenta como un documento abierto porque pretende difundir, de una forma clara y responsable, por diferentes vías y soportes, la información necesaria para hacer partícipe a especialistas y ciudadanos de las ideas y acciones contempladas en sus diferentes programas operativos.

El PAH considera fundamental promover una Educación Ambiental en todos los niveles, con el fin de incrementar el conocimiento y la comprensión de los valores ecológicos, socioeconómicos e histórico-culturales de los humedales andaluces, y de esta forma conseguir una sensibilización social sobre la necesidad de conservarlos.

- **La equidad y la ética ambiental.**

El PAH se desarrolla aceptando los límites impuestos por una **Ética Ambiental** que promueve la adopción de actitudes y valores a favor de la conservación de los humedales andaluces, desde la **Equidad socioeconómica**, la **Sostenibilidad ambiental**, la **Solidaridad** y la **Cooperación**.

2.5. **Ámbito del Plan**

El PAH tiene como ámbito de actuación las ocho provincias que conforman el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y está dirigido a todos los sectores socioeconómicos, tanto del medio urbano como del rural, con especial énfasis en este último, ya que es en el medio rural donde se encuentran los colectivos sociales y económicos que tienen una mayor incidencia en la conservación de los humedales andaluces y sus cuencas superficiales y subterráneas.

2.6. **Duración del Plan**

El PAH tendrá una duración indefinida, pero será susceptible de ser revisado de acuerdo con los procedimientos previstos legalmente.