

POLITICAS PARA LA CONSERVACION DE LA DIVERSIDAD BIOLOGICA EN LOS SISTEMAS DE AREAS PROTEGIDAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE



ORGANIZACION DE LAS
NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA
Y LA ALIMENTACION



PROGRAMA DE LAS
NACIONES UNIDAS
PARA EL MEDIO
AMBIENTE



RED LATINOAMERICANA
DE COOPERACION TECNICA
EN PARQUES NACIONALES,
OTRAS AREAS PROTEGIDAS,
FLORA Y FAUNA
SILVESTRES

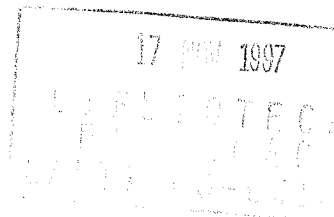
Preparado por:
PEDRO ARAYA R.

Documento Técnico N° 24
Proyecto FAO/PNUMA FP/0312-94-14
Conservación de la Diversidad
Biológica en Areas Silvestres y Areas
Protegidas de América Latina
y el Caribe

**OFICINA REGIONAL DE LA
FAO PARA AMERICA
LATINA Y EL CARIBE**

Santiago, Chile

1997



Para mayor información
dirigirse a:

Kyran D. Thelen
Oficial Regional Forestal
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura
Casilla 10095, Santiago, Chile.
Fono : (56-2) 337 2214
Fax : (56-2) 337 2101/2/3
E-mail: Kyran.Thelen@field.fao.org

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene esta publicación, no implican juicio alguno por parte de la FAO o del PNUMA sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

INDICE

PROLOGO	5
1. INTRODUCCION	7
2. FACTORES INSTITUCIONALES	11
2.1 Jerarquía y autonomía institucional	11
2.2 Rol de las ONG y de otros sectores	15
2.3 Recursos humanos	19
2.4 Financiamiento	23
3. ESTRUCTURA Y COBERTURA DE LOS SISTEMAS	27
4. PROTECCION DE LA DIVERSIDAD BIOLOGICA	33
5. USO PUBLICO	37
6. INVESTIGACION	41
7. USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLOGICA	45
8. ZONAS DE AMORTIGUAMIENTO Y COMUNIDADES LOCALES...	51
BIBLIOGRAFIA	55

PROLOGO

El complejo desafío de conservar la diversidad biológica de América Latina y el Caribe requiere la colaboración de todos los sectores públicos y privados, y la formulación de políticas se considera uno de los primeros pasos más importantes en esta tarea de proteger y usar de manera sostenible los recursos naturales. Las políticas nacionales que se aplican directamente sobre los sistemas de áreas protegidas, sobre el sector forestal en general, así como sobre el desarrollo rural, tienen significativos impactos en la conservación de la diversidad biológica.

Los países de la Región están realizando importantes esfuerzos para proteger ambientes particulares en la forma de parques nacionales u otras categorías de áreas protegidas, estableciendo variados mecanismos legales como importantes herramientas para respaldar estas acciones. No obstante, también es ampliamente reconocido que frente al rol protagónico que se le asigna a los sistemas de áreas protegidas en la conservación de la diversidad biológica, numerosas políticas nacionales requieren de una revisión y modernización. La jerarquía institucional, la coordinación interinstitucional, la capacitación del personal, el financiamiento, y el enfoque de los programas de desarrollo de las áreas protegidas son algunas de las principales materias que requieren una atención muy particular.

El presente documento está basado principalmente en los resultados de diversas reuniones organizadas por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, como parte de las actividades del Proyecto FAO/PNUMA sobre "Conservación de la Diversidad Biológica en Areas Silvestres y Areas Protegidas de América Latina y el Caribe", dentro del marco de la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, otras Areas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres. Esperamos que su contenido contribuya a fomentar en los países de la Región el fortalecimiento de sus sistemas de áreas protegidas, mediante el establecimiento de un marco de políticas específicas, a fin de favorecer la conservación de su biodiversidad y su uso sostenible.

Agradecemos la valiosa colaboración de las siguientes instituciones que son responsables de la información proporcionada durante el desarrollo del presente documento: Administración de Parques Nacionales, Argentina; Instituto Brasileño del Medio Ambiente, Brasil; Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Colombia; Sistema Nacional de Areas Protegidas, Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, Costa Rica; Centro Nacional de Areas Protegidas, Cuba; Departamento de Patrimonio Silvestre de la Corporación Nacional Forestal, Chile; Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre, Ecuador; Departamento de Vida Silvestre, Parques Nacionales y Vida Silvestre, El Salvador; Sección de Areas Protegidas de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, Honduras; Instituto Nacional de Ecología de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México; Dirección de Pesca y Fauna, Nicaragua; Instituto Nacional de

Recursos Naturales Renovables, Panamá; Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre, Paraguay; Dirección General de Areas Naturales Protegidas y Fauna Silvestre del Instituto Nacional de Recursos Naturales, Perú; Dirección Nacional de Parques, República Dominicana; División de Parques y Areas Protegidas de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables, Uruguay; Instituto Nacional de Parques, Venezuela.

Severino de Melo Araujo
Subdirector General
Representante Regional de la FAO para
América Latina y el Caribe

1. INTRODUCCION

En la actualidad existe un amplio consenso a nivel mundial sobre la importancia de conservar la diversidad biológica para garantizar la vida humana en la tierra, reconociéndose que además de su valor intrínseco, también presenta valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos. Todo ello constituye una evidencia incuestionable que la conservación de la diversidad biológica representa un interés común para toda la humanidad.

La Región de América Latina y el Caribe destaca por su diversidad biológica. En ella se encuentran cinco de los doce países más ricos del planeta en cuanto a especies vegetales y animales; son los denominados "países de megadiversidad ecológica" (Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú). Asimismo, la Región contiene el 40% de las especies de flora y fauna de los bosques tropicales del mundo, y 90.000 de las 250.000 especies de plantas superiores conocidas.

No obstante su gran importancia y riqueza, la diversidad biológica en la Región está siendo seriamente afectada por diversas actividades humanas, lo que se ha expresado en deterioro y fragmentación del hábitat, invasión de especies introducidas, sobreexplotación de recursos biológicos y contaminación, entre otros efectos. Según recientes estudios de la FAO, los bosques tropicales del mundo se destruyeron a un ritmo anual, entre 1980 y 1990, de 15,4 millones de ha, registrándose las pérdidas mayores en América Latina y el Caribe, con un promedio de 7,4 millones de ha por año. Estos, que constituyen impactos muy adversos, han hecho prever que dentro de los próximos 40 años, entre 100.000 y 350.000 especies de la Región habrán desaparecido.

Desde principios de siglo los países de la Región han realizado esfuerzos por conservar su diversidad biológica, mediante la creación de áreas silvestres protegidas destinadas a proteger las especies, y con ello su variabilidad genética, sus hábitat y los ecosistemas más representativos del país, como asimismo, para lograr la utilización sostenible de sus componentes, sin que disminuyan sus potencialidades para satisfacer necesidades futuras. De este modo, actualmente en la Región ya se han establecido más de 2.000 áreas protegidas que comprenden una extensión superior a los 200 millones de ha. Esto le otorga una particular importancia a la Región, si se considera que estas cifras indican que más del 25% de las áreas protegidas del mundo se encuentran sólo en el 14% de la superficie del planeta.

No obstante que dicho mecanismo representa la mejor estrategia para la conservación *in situ* de la diversidad biológica, algunos sistemas de áreas protegidas de la Región presentan problemas que están afectando de manera significativa su posibilidad de alcanzar los objetivos para los cuales fueron creados. Entre ellos cabe mencionar un nivel de importancia y autonomía insatisfactorio de las instituciones responsables, falta de recursos humanos en cantidad y calidad, financiamiento insuficiente, cobertura y

representatividad ecológica incompleta, aumento de las acciones adversas y amenazas a la integridad de las áreas, carencia de la infraestructura y servicios necesarios para satisfacer la demanda creciente de visitantes, planificación muy escasa y bajo nivel de cumplimiento, investigación básica insuficiente e inapropiada para apoyar el manejo de las áreas, poco desarrollo de experiencias de uso sostenible de recursos naturales y bajo grado de coordinación y participación con otras entidades y comunidades humanas insertas o aledañas a las áreas protegidas.

Las limitaciones señaladas no son recientes, pero en la actualidad se constata un aumento del nivel de preocupación de los países de la Región por avanzar en la solución de tales problemas. En tal contexto, la Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe, ha organizado en los últimos años varios talleres cuyos temas principales se han referido a la formulación de políticas sobre diversos aspectos, entre ellos, la conservación de la diversidad biológica en los sistemas andinos, amazónicos y costeros de áreas protegidas, en el marco del Proyecto FAO/PNUMA "Conservación de la Diversidad Biológica en Areas Silvestres y Areas Protegidas de América Latina y el Caribe". Esto responde a la necesidad expresada por las instituciones responsables de la administración de los sistemas de áreas protegidas en la Región, de contar con un marco normativo que permita orientar y mejorar sus estrategias y acciones al respecto.

Si bien varios países han desarrollado algunos esfuerzos en este sentido para ciertas materias específicas, en general se constata la falta de políticas explícitas en aspectos claves inherentes a la gestión de los sistemas de áreas protegidas. A esta realidad, entre otros cambios importantes, deben agregarse aquellos muy significativos que han impulsado la mayoría de los gobiernos de los países de la Región, en orden a transformar la estructura administrativa del Estado, a efectuar reformas económicas destinadas a otorgar una mayor participación al sector privado y a formular disposiciones legales para incorporar los aspectos ambientales en el desarrollo de proyectos productivos.

La gran influencia de esta nueva realidad en las áreas protegidas hizo que adquiriera gran importancia definir una propuesta de políticas en el contexto regional, que permitiera orientar a los países para elaborar o actualizar su propio marco normativo. De este modo, como ya fue señalado, en 1995 se efectuaron tres talleres referidos a los sistemas andinos, amazónicos y costeros de áreas protegidas. Al respecto se presenta en este documento un diagnóstico general y una síntesis de las políticas que fueron propuestas, para un total de 10 temas.

Si bien contar con políticas en temas estrechamente ligados a la conservación de la diversidad biológica en los sistemas de áreas protegidas de la Región constituye un paso muy importante, se consideró muy necesario incorporar un enfoque lo más realista posible, definiendo las condiciones básicas que es necesario lograr para una aplicación adecuada de dichas políticas, como asimismo vislumbrar el futuro sobre las distintas materias a que ellas se refieren. Dichas condiciones y perspectivas constituyen los

aspectos esenciales y más novedosos de este documento, representando un marco de referencia que las instituciones responsables de las áreas protegidas deberían considerar para aplicar y evaluar las políticas que se formulen en cada país.

En el contexto señalado, resulta conveniente y muy necesario definir criterios apropiados que permitan asegurar que los objetivos de las políticas cumplan con algunas condiciones esenciales, tales como realismo (que los objetivos sean alcanzables) y coherencia (que sean armónicos con los definidos en otras políticas sectoriales). De este modo, cuando se evalúen los objetivos de estas políticas habrá mayores garantías de concluir que la aplicación de éstas fue eficaz, y al mismo tiempo si se alcanzaron o no los niveles de eficiencia programados.

El éxito en estos dos aspectos claves, significará un estímulo de gran magnitud para continuar enfrentando los crecientes problemas que están afectando la conservación de la diversidad biológica en los sistemas de áreas protegidas de muchos países de la Región, donde es imperativo adoptar acciones urgentes para resolverlos o al menos disminuir sus efectos. Es evidente que los gobiernos tienen una gran desafío en este sentido, más aún si han asumido compromisos jurídicos internacionales. Sin embargo, dicha tarea trasciende su ámbito de competencia, para transformarse en una responsabilidad que debe ser apropiadamente asumida por la sociedad en su conjunto, como ya está ocurriendo.

2. FACTORES INSTITUCIONALES

2.1 Jerarquía y autonomía institucional

Diagnóstico general: Las instituciones responsables de la administración de las áreas protegidas en los países de la Región, son en general entidades gubernamentales que se encuentran en distintos planos jerárquicos según las estructuras ministeriales de cada país, pero habitualmente son pocos los casos en que dichas instituciones ocupan lugares importantes en la jerarquía estatal.

Algunos foros internacionales han llamado la atención en tal sentido. El Seminario-Taller sobre Areas Protegidas en la Cuenca del Amazonas (Rojas y Castaño, 1990) por ejemplo, señaló como recomendación a los gobiernos signatarios del Tratado de Cooperación Amazónica, "buscar elevar la jerarquía de tales entidades y vincularlas de manera más efectiva dentro de los procesos de planificación", en consideración a que su jerarquía resulta inferior a la necesaria para el óptimo desempeño de sus funciones dentro de las estructuras gubernamentales.

Más recientemente, en el Taller de FAO sobre Políticas de los Sistemas de Areas Protegidas en la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en América Latina (Argentina, 1993), se concluyó como meta el compromiso de fortalecer las estructuras y componentes de los sistemas nacionales de áreas protegidas.

Las áreas protegidas en la Región en su mayoría están a cargo de una sola institución estructurada en general en dependencias regionales o locales que dependen de una central, encargándose en cada caso de definir las políticas, planes y normas para la gestión de los sistemas. Sin embargo existen países en los cuales la estructura de la administración se puede subdividir en sistemas vinculados a instituciones que gobiernan distintas divisiones administrativas del territorio nacional.

En otros casos las instituciones encargadas de las áreas protegidas son parte de otras instituciones estatales con fines más amplios o distintos que la conservación, como por ejemplo aquellos casos en que la dependencia se encuentra ligada al ministerio del interior. Bajo estas condiciones se crean dificultades derivadas de la reducida participación que le caben en la toma de decisiones.

Muchos países recientemente han desarrollado esfuerzos tendientes a fortalecer el rol del Estado en la administración de las áreas protegidas, creando instancias de mayor jerarquía institucional, encontrándose entre los ejemplos más relevantes lo ocurrido en Bolivia y Colombia.

Aunque en la mayoría de los países dicha administración está centralizada en una sola entidad, existen algunos casos en que otros organismos tienen influencia en el manejo de

ellas, especialmente cuando existen instrumentos legales que otorgan atribuciones para el manejo de recursos naturales de fuerte demanda, como el agua, el petróleo y los minerales, lo cual es motivo de frecuentes inconsistencias, descoordinaciones e interpretaciones distintas en la aplicación de medidas de manejo y en la administración de las áreas.

En las áreas costero-marinas en particular, que dependen de los mismos ministerios e instituciones que administran las áreas terrestres, se evidencia en general la falta de un rol más participativo de las instituciones, en especial con otros sectores que tienen intereses en las áreas costeras, tales como pesca, turismo y transporte marítimo, no obstante que en algunos países se cuenta con instancias de coordinación intersectorial e interinstitucional, como por ejemplo en Cuba, Honduras y República Dominicana.

Políticas propuestas: Existe coincidencia en la necesidad de elevar y consolidar el nivel jerárquico de las instituciones responsables de la administración de los sistemas nacionales de áreas protegidas, e impulsar a su vez la administración institucionalmente centralizada de éstas en aquellos casos en que exista dispersión institucional o varias reparticiones involucradas en la gestión de ellas. Todo ello siguiendo en lo posible la experiencia ya desarrollada en algunos países de la Región.

También se considera prioritario el fortalecimiento de la administración de las áreas protegidas, así como de su financiamiento y de la legislación, aspectos fundamentales para su manejo adecuado, pero en que en la mayoría de los casos se constatan déficit muy significativos. Es evidente que alcanzar estos propósitos representa una tarea de gran complejidad, especialmente por el hecho que las instancias finales de resolución, corresponden a organismos del Estado de un gran nivel jerárquico y autonomía como lo son los ministerios de economía o finanzas y el Poder Legislativo. Sin embargo, no son metas inalcanzables, siendo imprescindible desarrollar estrategias específicas, buscando los apoyos necesarios para su concreción.

De un modo estratégico, se ha planteado como política incrementar los flujos de información hacia los niveles altos de decisión con respecto a las áreas protegidas, con el fin de obtener mayores beneficios y apoyo para el manejo y administración de las mismas. Ello demandará la necesidad de generar o mejorar los mecanismos de difusión y relaciones públicas y la capacidad para realizar eventos que motiven la participación activa de quienes se busca involucrar.

En la gran mayoría de los países de la Región se constata una división político-administrativa que comprende distintos niveles de decisión y autonomía, como expresión de la descentralización del poder del Estado que le otorgan a éste la Constitución y las leyes. En tal sentido adquiere gran relevancia lograr una mayor interacción de las instituciones administradoras de las áreas protegidas con las autoridades comunales o provinciales, lo cual exigirá a aquellas considerar y explicitar la dimensión política,

económica y social que involucra la gestión de las áreas, en la perspectiva de obtener un mayor respaldo, especialmente de entidades gubernamentales con capacidad de decisión política y financiera.

Condiciones requeridas: Para lograr el fortalecimiento de las instituciones responsables de las áreas protegidas, y para que ellas puedan hacer frente de modo eficiente a los compromisos de administrarlas, se considera básico disponer de mayores recursos financieros y económicos. Considerando que en la actualidad se evidencia una tendencia generalizada a reducir los presupuestos estatales, lo que también afecta a las áreas protegidas, una condición prioritaria es conseguir mayores recursos mediante diversos mecanismos, tales como la participación e inversión privada, sin que se afecte la dependencia y el rol institucional.

El aumento de la capacidad de gestión de las instituciones es también una condición importante, para lo cual la capacitación del personal y estrategias eficientes focalizadas hacia niveles jerárquicos altos, entre otros, constituyen tareas esenciales que deben ser concretadas en el corto plazo.

Para el desarrollo de cualquier política en el marco institucional, es esencial la creación y aplicación de instrumentos legales, o la modificación significativa de los existentes, a objeto de establecer claramente los roles institucionales, las dependencias y las atribuciones de carácter técnico, operativo y legal de las instituciones responsables de la administración de las áreas protegidas.

Finalmente cabe señalar que los países están considerando como un requisito importante el fortalecimiento de las subredes de áreas protegidas, en el marco de las redes de cooperación técnica de la FAO, con el propósito de avanzar de manera más eficaz en la implementación de las políticas destinadas a lograr una mayor jerarquía y autonomía institucional.

Perspectivas: La necesidad de elevar y consolidar el nivel jerárquico de las instituciones responsables de las áreas protegidas, constituye un aspecto ya puesto en práctica en varios países en los últimos años, con resultados que por ahora no pueden ser evaluados con suficiente objetividad dado el corto tiempo de aplicación.

Sin embargo, estas iniciativas, entre las cuales cabe mencionar los casos de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Perú, hacen que este aspecto tenga buenas posibilidades de ofrecer a los demás países la oportunidad de aprovechar experiencias de modelos establecidos.

Se percibe que, en general, en los próximos años aumentará significativamente la participación de las ONGs y el sector privado en las áreas protegidas. Esta situación, sin embargo, no debería afectar la decisión de los países de impulsar la administración institucionalmente centralizada de las áreas protegidas, la que en ese sentido, más bien se orienta hacia la definición de un rol prioritario de las instituciones estatales.

No obstante, frente a los problemas presupuestarios y para dotar a las instituciones responsables de las áreas protegidas de mayor capacidad de gestión, se prevé en algunos países un mayor nivel de discusión con respecto al tipo y condiciones que debiera asumir la participación privada en las áreas protegidas, pero sin soslayar por parte de las instituciones responsables su papel rector en la fijación y control de las respectivas políticas, planes y normas.

En la práctica existen dos tendencias, por un lado aquella que tiende a la participación directa de otras entidades en la gestión de las áreas, y por otro aquella que plantea que el Estado debe ser el responsable total. En esta perspectiva, para satisfacer en general la necesidad de lograr una administración institucionalmente centralizada de las áreas protegidas, cabría esperar una mayor definición producto de resultados prácticos de las ventajas y desventajas de la disyuntiva que se visualiza.

La necesidad de información hacia los niveles altos de decisión que exige el fortalecimiento del nivel de jerarquía y de la autonomía de las instituciones responsables de las áreas protegidas, adquirirá mayor importancia. Ello no sólo se deberá a la creciente preocupación de la opinión pública respecto a dichos territorios, lo que traerá como consecuencia una mayor demanda y respuesta en el plano político, sino también por la mayor sensibilidad y responsabilidad en torno al tema que los Estados están asumiendo en el marco de los recientes acuerdos y compromisos internacionales para la conservación de la diversidad biológica, que en muchos casos ya han adquirido el debido respaldo legal en los países de la Región.

2.2 Rol de las ONG y de otros sectores

Diagnóstico general: Lograr una administración y manejo eficiente de las áreas protegidas, se traduce en la práctica en un conjunto amplio de actividades que difícilmente pueden ser absorbidas en su integridad exclusivamente por las instituciones encargadas de dichas áreas. En tal sentido, la participación de otras instituciones, como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las propias comunidades locales, está cobrando una importancia creciente en algunos países de la Región.

En cierta medida existe una posición favorable en determinados foros internacionales a ese respecto. En efecto, ya en la Declaración de Caracas (Venezuela, 1992), se exhorta a los gobiernos y organismos en general a facilitar el establecimiento de redes de organizaciones no gubernamentales que cooperen con las áreas protegidas, y a desarrollar mecanismos que conviertan a todos los sectores de la sociedad en participantes activos en la gestión de las áreas protegidas. Por su parte en Cuidar la Tierra: Estrategia para el Futuro de la Vida (UICN, PNUMA, WWF, 1991), se señala expresamente que los sistemas nacionales de áreas protegidas deben regirse por una política explícita que garantice la participación de las comunidades tanto en el establecimiento y evaluación de políticas como en el manejo y operación de las unidades que los conforman.

Actualmente son varios los casos de ONG que participan en el establecimiento y operación de áreas protegidas, y en que éstas han servido en gran medida para captar apoyos financieros externos. En general se ha estimado que existen ventajas y desventajas en el manejo de áreas por parte de ONG, pero desde el punto de vista técnico existe concordancia que la participación de ellas está siendo eficiente.

En la mayoría de los países se han creado también fundaciones especiales para propiciar la participación privada en áreas protegidas, en especial para fortalecer la capacidad de apoyo a su preservación y manejo, así como para promover la educación ambiental.

Con respecto a la participación de comunidades locales, en los últimos años se ha evidenciado una importancia creciente en la Región, aunque esto aún puede considerarse incipiente en muchos países, debido a la falta de cambios en las decisiones a formas más participativas.

Sólo en algunos países se han propiciado o desarrollado iniciativas legales con respecto a la participación de las poblaciones locales en relación a las áreas protegidas, como el caso de Chile con la Ley N° 19.253 -Ley Indígena - del año 1993. En otros países la participación local ha sido estimulada a través de talleres de consulta, pero dicha iniciativa no se ha mantenido en general como parte de un programa permanente.

En definitiva, existe consenso en los países de la Región de la necesidad de propiciar y aumentar la participación de otras organizaciones y poblaciones locales en el manejo de áreas protegidas, lo cual depende de una serie de aspectos técnicos, legales y de coordinación, entre otros, que deberán analizarse en el marco de la realidad política e institucional de cada uno de los países.

Políticas propuestas: No existe un marco de políticas específicas con respecto a las ONG propiamente tal, pero sí en varias de las que fueron propuestas en relación a la administración, recursos humanos y comunidades locales, está considerada de modo implícito la participación de las ONG y de otros sectores independientes.

Se coincide en general en la necesidad de fomentar la participación de todos los niveles de organización civil y de autoridades locales en la gestión de las áreas protegidas. Se insiste de manera especial en fortalecer la gestión local en el marco de políticas nacionales establecidas, y la conveniencia de integrar a las comunidades locales tanto en la planificación, como en las experiencias de utilización sostenible de recursos naturales en categorías creadas para esos fines y acordes a las posibilidades de cada área en particular.

El principio subyacente a los propósitos señalados es que la opinión pública puede influir de un modo u otro en las decisiones políticas que tengan vinculación con las áreas protegidas. Al respecto, las ONG suelen actuar de manera independiente a los intereses y presiones políticas y económicas, tanto del gobierno como especialmente del sector privado, y en este sentido pueden representar o canalizar en la práctica dicha corriente de opinión. Un rol similar pueden asumir las organizaciones locales, más aún cuando mantienen una dependencia con las áreas protegidas, en particular a través del aprovechamiento directo de ciertos sectores o recursos naturales (ej. agua). En tal contexto, las instituciones administradoras de dichas áreas deben aprovechar las circunstancias especiales que pueden generarse para incrementar el nivel de apoyo y por ende de la gestión de los esfuerzos destinados a mejorar la conservación de la diversidad biológica, tanto desde el punto de vista de su protección, como de su utilización sostenible.

Existe también un claro reconocimiento de que las ONG en la Región han tenido una participación importante como entes intermediarios entre las instituciones administradoras de las áreas protegidas y aquellas de la cooperación internacional, expresándose en tal sentido la necesidad de fortalecer las relaciones con dichas organizaciones a fin de incrementar los fondos y potenciar la capacidad de gestión de las áreas protegidas.

Condiciones requeridas: Una condición básica en relación a la necesidad de coordinación de las instituciones relacionadas con las áreas protegidas, fue formulada en la propia Agenda 21, adoptada en la Cumbre de Río de Janeiro en 1992, al establecerse como recomendación, "mejorar la capacidad de las instituciones públicas y privadas, al nivel apropiado, responsables del planeamiento y manejo de áreas protegidas, para llevar a cabo la coordinación intersectorial y la planificación con otras instituciones y comunidades".

Existe consenso en que el fortalecimiento de la capacidad de coordinación de las instituciones administradoras de las áreas protegidas, necesariamente obliga a la creación de instancias de coordinación con otros sectores de la sociedad civil, especialmente en el ámbito local, pero manteniendo la dependencia jerárquica de las áreas en estas instituciones.

La participación de las comunidades locales deberá pasar por un proceso de estimulación y promoción, en el cual puede ser muy importante su vinculación en la planificación de las áreas protegidas, preferentemente aquellas donde es posible la ejecución de proyectos o programas experimentales de utilización sostenible que tengan un efecto demostrativo de las ventajas y beneficios que les significan las áreas protegidas en relación a sus propias necesidades. Asimismo, es también necesario implementar de instrumentos legales que permitan la participación efectiva, y que ayuden en la definición de roles.

Finalmente cabe señalar que muchas de las iniciativas que pueden llevarse a cabo en el marco de la operación de las áreas protegidas, tales como la adopción de convenios interinstitucionales, metodologías de planificación innovadoras, promoción y establecimiento de fundaciones de apoyo, entre otras, también constituyen condiciones importantes para procurar e impulsar la gestión local, la participación de otros agentes y el logro de mayores recursos presupuestarios para las áreas protegidas de la Región.

Perspectivas: Puede afirmarse que los roles futuros de las ONG y de todas aquellas otras instituciones que pueden apoyar a las áreas protegidas, dependerán fundamentalmente de la capacidad de los países de implementar las políticas que se han propuesto sobre la materia.

Al respecto se prevé que estos roles continuarán presentando diferentes opciones e intereses, y su relación con la administración y gestión de las áreas protegidas seguirá siendo muy variable. No obstante, continuará desarrollándose una participación activa de estas organizaciones como intermediarias de la cooperación internacional, en la realización de investigaciones, en educación ambiental, y en el trabajo con poblaciones locales, y en algunos casos, un rol más activo en la administración y co-gestión de las áreas protegidas.

La participación de organismos privados en general se aprecia de manera positiva en la Región, y sin perjuicio de las atribuciones de las instituciones responsables de la administración de las áreas protegidas. En tal sentido cabe destacar la implementación en algunos países de iniciativas legales, en que se estipula y fomenta la creación de áreas silvestres protegidas privadas.

La necesidad de integrar a las comunidades locales, especialmente en la utilización sostenible de los recursos, y de fortalecer las relaciones con las ONG para potenciar la capacidad de acción de las áreas protegidas, encuentra buenas perspectivas frente a la adopción y creación por parte de muchos países de categorías de manejo que incorporan entre sus objetivos el manejo sostenible de recursos naturales, y el de varios casos técnicamente bien llevados de participación de ONG en el desarrollo de comunidades locales.

En relación con lo anterior, también se vislumbra con un signo positivo, las iniciativas cada vez más numerosas en zonas de amortiguamiento con participación directa de comunidades locales, entre las cuales destacan particularmente los trabajos de implementación de sistemas agroforestales.

No obstante las perspectivas aludidas de participación de las comunidades locales en el manejo de las áreas protegidas y en sus zonas de amortiguamiento, se deberán efectuar esfuerzos importantes tendientes a aumentar el nivel de información de dichas comunidades en relación a los objetivos, ventajas, limitaciones y problemas de las áreas protegidas en la actualidad y en los próximos años.

2.3 Recursos humanos

Diagnóstico general: Uno de los objetivos que se han definido para los sistemas nacionales de áreas protegidas es contener una muestra representativa de los ecosistemas principales, situación que aún no se ha alcanzado en los países de la Región. El identificar los territorios apropiados para tal fin constituye la primera fase de un proceso continuo de planificación de dichos sistemas, en que el otorgamiento de una protección y manejo efectivo es un requisito básico. Para ello se requiere, entre otros aspectos, contar con el personal adecuado, tanto en número como en preparación.

Sin embargo, la necesidad de personal no sólo representa un problema a futuro para las nuevas áreas que se creen, sino que constituye una demanda de gran importancia en la actualidad. En efecto, el panorama en la Región en relación a este aspecto clave en el manejo de las áreas protegidas es poco alentador, ya que casi todos los países presentan un déficit significativo, tanto con respecto a profesionales como a guardaparques y personal de campo en general.

La aplicación de ciertas políticas y programas gubernamentales ha limitado o reducido el número de funcionarios estatales como resultado de reformas estructurales al aparato público en los últimos años e incluso en algunos países se han otorgado incentivos económicos para lograr renuncias voluntarias a objeto de disminuir dicho personal. Estas iniciativas han afectado también la dotación del personal en las áreas protegidas actualmente existentes.

Por su parte las bajas remuneraciones que perciben en relación a otras alternativas de empleo más rentables en zonas de gran crecimiento por la explotación de sus recursos naturales tales como los mineros, forestales y pesqueros, explica la dificultad para encontrar personal de campo, y principalmente para su permanencia en el cargo.

El personal profesional con que se cuenta, además de ser insuficiente, principalmente se desempeña en oficinas centrales y provinciales, y con frecuencia dedica una proporción importante de su tiempo a tareas administrativas. En cuanto al personal de guardas, su situación es similar a la de los profesionales, y la mayoría posee un nivel de capacitación y experiencia insuficiente para lograr una gestión apropiada en las diversas actividades que se requiere desarrollar en terreno. Excepcionalmente algunas áreas disponen de técnicos de nivel medio.

Al problema de la insuficiencia de personal se suma el de la capacitación, aspecto que también es deficitario. Generalmente esta necesidad es asumida en forma limitada con los recursos humanos y financieros de las instituciones administradoras de las áreas protegidas, pero en varios países ha sido posible desarrollar iniciativas de cierta importancia, en el marco de proyectos nacionales sobre conservación de la diversidad biológica, o con el apoyo específico de entidades internacionales e incluso de ONG locales.

Políticas propuestas: Se coincide en la importancia de mejorar la dotación de personal, ya que aunque este recurso es deficitario en la gran mayoría de los casos, ha sido un factor que ha incidido significativamente en la protección y manejo de muchas de ellas. Un mayor aporte estatal y la aplicación de mecanismos alternativos a través de la sociedad civil, se identifican como las opciones básicas para avanzar en la solución de esta limitante. En todo caso, cualquiera sea la modalidad que sea posible y conveniente aplicar en un país dado, resulta imprescindible realizar esfuerzos destinados a mejorar los niveles de eficacia, tanto de las dotaciones actualmente existentes, como del personal adicional que se logre incorporar. Esto adquiere mayor relevancia, en un contexto en que en muchos países de la Región se constata un importante déficit con respecto al recurso humano, y en que a su vez no se vislumbra en general un panorama promisorio en cuanto a poder contar con mayores fondos gubernamentales para este propósito.

El incremento progresivo del número de unidades de los sistemas nacionales de áreas protegidas en la mayoría de los países durante la presente década, como asimismo la complejidad creciente que representa alcanzar una gestión eficaz, llevan a concluir que es indispensable no sólo disponer de más personal, sino que su preparación debe ser mejorada y constituir una actividad permanente, tanto en el nivel profesional como de guardaparques. Para ello es esencial contar con un diagnóstico actualizado de los niveles y necesidades de capacitación, lo que permitirá diseñar un curriculum básico para los distintos estamentos de personal vinculados a la gestión de las áreas protegidas, definir un programa considerando distintas modalidades en función de los objetivos y costos asociados y seleccionar y preparar los temas más prioritarios.

El establecimiento de centros de excelencia y la celebración de convenios con universidades o centros de estudios también son estrategias posibles, y que ya se están impulsando en algunos países como una opción más estructurada y en una perspectiva de más largo plazo para fortalecer la capacitación. Estos mecanismos permiten contar con una instancia más especializada e interdisciplinaria, en comparación con el aporte que podría obtenerse de las instituciones administradoras de las áreas protegidas, generalmente con escasez de profesionales dedicados prioritariamente a la capacitación del personal.

La posibilidad de contratar personal adicional y especialmente lograr su permanencia, son requerimientos difíciles de alcanzar, en circunstancias que las bajas remuneraciones

generalmente atentan contra este propósito. Para enfrentar este problema se plantea la conveniencia de buscar los apoyos necesarios que permitan ofrecer ciertas ventajas laborales a través de incentivos específicos, especialmente a personal de campo en zonas alejadas y riesgosas.

Condiciones requeridas: Es evidente que la viabilidad de tales propuestas requiere del cumplimiento de varias condiciones básicas que permitan superar la situación actual, como asimismo enfrentar apropiadamente un nuevo escenario en que más unidades se sigan incorporando a los sistemas de áreas protegidas.

Casi sin excepciones, las áreas protegidas en los países de la Región están bajo la administración de organismos estatales. En tal sentido corresponde que los entes gubernamentales pertinentes asuman una mayor responsabilidad a través de un compromiso financiero que permita desarrollar un programa de fortalecimiento de los recursos humanos para el corto y mediano plazo. Esta condición se hace más evidente en el caso de los gobiernos que están impulsando la ampliación de la cobertura ecológica de sus sistemas de áreas protegidas, ya sea por decisiones asumidas en el marco de programas o disposiciones legales nacionales e incluso para el cumplimiento de tratados internacionales, como el convenio sobre la diversidad biológica.

Asimismo se considera necesario desarrollar mecanismos para generar o incrementar la participación de otras instancias tales como centros de investigación, concesionarios, entidades privadas y ONG en la ejecución de ciertas tareas de gestión de las áreas, lo que permitirá suplir de un modo importante en algunos casos, la carencia o escasez de personal.

La definición de una carrera funcionaria puede constituir también una condición importante para la incorporación y permanencia del personal, ya que ello permite contar con normas objetivas de ascenso, capacitación y aumento de remuneraciones que pueden incentivar a quienes forman parte de la actual dotación o ingresen a futuro.

El llegar a contar con programas de capacitación apropiados y permanentes para el personal de las áreas protegidas es un requerimiento difícil de lograr para las entidades responsables de su administración, tal como se comprueba en la mayoría de los países de la Región. Para mejorar este aspecto es necesario identificar y evaluar otras opciones que sean menos costosas y más eficaces, como por ejemplo contratar la capacitación a instituciones especializadas destinada a la formación de monitores entre el personal estable de la entidad administradora de las áreas, como asimismo, ejecutar un programa activo de intercambio de personal idóneo entre distintas unidades, incluso entre países con una realidad equivalente para optimizar su efecto multiplicador.

Elevar el nivel de escolaridad de los guardaparques también es un aspecto importante, ya que en general éste es relativamente bajo, lo que impide o dificulta la aplicación de

programas de capacitación con resultados satisfactorios que les permitan mejorar significativamente sus conocimientos y habilidades, así como asumir cargos de mayores responsabilidades.

Perspectivas: La realidad política y económica de los países de la Región hace vislumbrar un futuro que se expresará de distinta manera, pero en general no se prevén en la mayoría de los casos, cambios importantes desde el ámbito gubernamental que permitan mejorar significativamente la actual situación deficitaria, tanto con respecto a la dotación de personal como a su capacitación. Ello obligará a los organismos directamente responsables de las áreas a buscar o fortalecer estrategias innovadoras, al menos para las unidades en que hay problemas más urgentes.

Entre estas estrategias se visualiza el adoptar iniciativas destinadas a lograr la colaboración de la comunidad local, promover asociaciones de voluntariado, reemplazar personal permanente por personal transitorio a objeto de incrementar la protección en los períodos más críticos, realizar convenios específicos con ONG y otras entidades para que asuman ciertas tareas con personal propio por largos períodos, fomentar carreras técnicas de nivel medio relacionadas con la conservación y gestión de áreas protegidas y reinvertir parte de los derechos de convenios o contratos en las unidades involucradas.

La posibilidad de aplicar estas opciones, determinará en el caso de muchas áreas las reales perspectivas de mantener su integridad y alcanzar sus objetivos de manejo, en un contexto en que en la mayoría de los países no se espera un incremento de los aportes estatales para resolver los problemas de personal, al menos en el corto plazo. Sin embargo, si la aplicación de dichas opciones no brinda los resultados necesarios, y el deterioro de las áreas llega a generar inquietud pública, cabría esperar una intervención gubernamental más activa para promover esas u otras soluciones alternativas, o definitivamente para enfrentar el problema en forma más directa.

2.4 Financiamiento

Diagnóstico general: En la mayoría de los países de la Región, la principal fuente de recursos que se destinan para financiar la administración de las áreas protegidas corresponde a fondos gubernamentales, los que se reconoce que son bastante insuficientes. Sin embargo, esta situación ha venido cambiando progresivamente, conformando una estructura presupuestaria que en ciertos países dista bastante de la existente algunos años atrás. En efecto, en algunos de ellos el aporte estatal es varias veces inferior al monto de los recursos provenientes de otras fuentes, tales como bancos internacionales, gobiernos y entidades extranjeras, fundaciones privadas y proyectos con fondos del GEF.

En este ámbito cabe destacar la creación de fondos nacionales para las áreas protegidas, destinados a solventar los gastos de mantención que demanda la creación de nuevas unidades, como asimismo fortalecer la capacidad de gestión de los organismos responsables de su administración.

La disminución de fondos gubernamentales para las áreas protegidas generalmente ha sido consecuencia de crisis económicas que han afectado a los países, reduciéndose o congelándose los recursos en forma global o en relación a algún tipo de ítem específico, tales como gastos en personal o presupuesto para inversiones, según haya sido el énfasis que hayan tenido las políticas gubernamentales aplicadas.

Políticas propuestas: Consecuente con este contexto, se ha planteado en relación a este aspecto clave de la gestión de las áreas protegidas la necesidad de promover la importancia que el Estado debe otorgarles desde ese punto de vista, pero también se destaca la conveniencia de encontrar modalidades novedosas de financiamiento.

La promoción de inversiones privadas en las áreas protegidas y el desarrollo de mecanismos de reinversión de los recursos que ellas generan, son ideas que reflejan una concepción más amplia en la búsqueda de nuevas fuentes de recursos, ya que tradicionalmente se espera o exige que el Estado aporte los fondos necesarios. En este mismo sentido se han planteado otras políticas referidas al diseño de estrategias que permitan que los usuarios de las áreas protegidas reinviertan una parte de los beneficios que obtienen del aprovechamiento de la diversidad biológica, como asimismo la aplicación de mecanismos que tiendan al autofinanciamiento en el largo plazo, a través de la creación de fondos fiduciarios y de la oferta de diferentes servicios que puedan brindar las áreas protegidas.

En el proceso de búsqueda de nuevas fuentes de recursos económicos que permitan mejorar el nivel de financiamiento de las áreas protegidas, es importante examinar detenidamente las políticas, la normativa legal y financiera vigente en cada país, con el fin de aprovechar al máximo las posibilidades que otorguen los diversos mecanismos de inversión pública existentes, como asimismo definir las acciones más apropiadas para emplear dichos mecanismos de manera oportuna y expedita.

La creciente descentralización que se manifiesta en varios países de la Región, ha tenido como consecuencia una mayor autonomía en el empleo de recursos económicos que son captados por los distintos niveles de la administración del Estado (comunas, departamentos, provincias, etc.), o que le son asignados desde el nivel central. Lograr demostrar la importancia que algunas áreas protegidas tienen para la comunidad del ámbito territorial-administrativo pertinente, y la necesidad que ellas sean bien manejadas para el mejor logro de sus objetivos, puede posibilitar la obtención de recursos para contribuir a solucionar los aspectos más deficitarios de la gestión de las áreas protegidas allí localizadas, y que la institución responsable de su administración no ha podido solucionar debido a sus propias limitaciones.

Asimismo, se considera que el establecimiento de cuentas del patrimonio natural en las áreas protegidas permitirá contar con parámetros de evaluación de las ganancias y depreciaciones de la diversidad biológica. Dicho sistema posibilitará valorar de un modo más realista los servicios ambientales que ellas proporcionan y consecuentemente definir cobros más equitativos.

Condiciones requeridas: La adecuada materialización de las ideas propuestas está estrechamente ligada al marco global que rija al país en el ámbito económico, y en particular a la realidad y políticas financieras de la institución responsable de la administración de las áreas protegidas.

Es frecuente que a las entidades públicas se les exija un cierto nivel de autofinanciamiento, el que pasa a formar parte de los presupuestos que le son autorizados anualmente. Si la proporción de ingresos exigida es muy alta o difícil de alcanzar, y finalmente ella no se logra, se dificultará enormemente la posibilidad de asignar mayores recursos u obtener fondos adicionales para financiar ciertos aspectos deficitarios de las áreas protegidas. Por lo tanto, es importante que las metas de ingresos que se fijen sean realistas y consideren cuidadosamente posibles factores externos que puedan afectar su cumplimiento de modo importante.

La fijación de una política explícita referida al fortalecimiento de las áreas protegidas, y especialmente la definición de una estrategia destinada a mejorar su nivel de financiamiento, es también una condición básica, que permitirá focalizar esfuerzos y contar con ciertas garantías de estabilidad en el mediano y largo plazo, con relativa independencia de los cambios de gobierno, como de los directivos superiores de las entidades administradoras de las áreas. Este aspecto adquiere gran relevancia en el caso de fondos provenientes de entidades internacionales, ya que tales cambios pueden originar nuevas políticas o fijarse prioridades distintas a las definidas al iniciarse un cierto proyecto o programa con dichos recursos.

En varios países de la Región se constata el incremento significativo de las recaudaciones en muchas áreas protegidas por concepto de derechos de entrada, como asimismo por contratos, concesiones o acuerdos con terceros en relación al aprovechamiento de ciertos recursos naturales. Tal circunstancia refleja una mayor intensidad de uso de las áreas, con la consiguiente necesidad de incrementar los controles y la supervisión y de asumir nuevos gastos de mantención y operación en general. Si la política y mecanismos existentes en un país con respecto a los fondos recaudados por entidades gubernamentales no permiten su reinversión en el área o en el sistema, se hace imprescindible buscar una solución apropiada a esta limitación; ello resulta particularmente importante cuando los recursos recaudados provenientes de las áreas del sistema superan los aportes presupuestarios estatales.

Cada vez es más frecuente que en la asignación del presupuesto nacional a los ministerios y órganos gubernamentales, se considere, entre otros factores, la rentabilidad de los programas o proyectos que se contempla ejecutar al año siguiente. En este contexto, es perfectamente posible identificar y evaluar los beneficios económicos, considerando los aspectos financieros y ambientales involucrados, que pueden lograrse en las áreas protegidas a través del desarrollo de ciertas actividades en el marco de los objetivos y regulaciones que correspondan a la categoría y unidad de manejo pertinente. Por lo tanto, se considera que podría alcanzarse un mayor nivel de prioridad, y por ende mejores posibilidades de obtener recursos adicionales o especiales para las áreas protegidas o ciertas actividades en particular, si se presentan para su financiamiento, proyectos bien formulados en cuanto a sus objetivos e importancia y bien evaluados con respecto a sus beneficios y costos.

La adecuada inserción de las áreas protegidas en marcos más amplios de planificación, y especialmente en programas para el desarrollo de ciertos recursos naturales o regiones específicas, posibilitaría también que las áreas involucradas sean apoyadas con fondos o actividades adicionales.

Perspectivas: No obstante que los recursos estatales que se asignan a las áreas protegidas representan una porción muy reducida del presupuesto nacional, los niveles que se les otorguen dependerán estrechamente de la situación económica del país en general, como

ha quedado demostrado mayoritariamente en la Región. Sin embargo, aunque este aspecto presente mejoras en el corto plazo en algunos de ellos, la redefinición del rol del Estado que se ha asumido en casi todos, en que se continúa otorgando mayores espacios y posibilidades de participación al sector privado en el desarrollo económico del país, se prevé que la asignación de fondos gubernamentales no significará un incremento generalizado y significativo del presupuesto destinado a las áreas protegidas. Problemas permanentes y crecientes que afectan a muchos países como el desempleo y la pobreza y la necesidad de mejorar la salud y educación, continuarán siendo los aspectos centrales que concentrarán los programas y recursos del Estado, y que sin duda los sucesivos gobiernos deberán seguir asumiendo.

Tal situación hará que se incremente el interés y los esfuerzos de las ONG y de otros sectores organizados de la sociedad civil por financiar distintos aspectos de la gestión de las áreas protegidas. Aquellas que presenten valores ecológicos relevantes y que estén seriamente amenazados, como asimismo las áreas que tengan una estrecha relación como una problemática social vinculada a comunidades rurales o indígenas, constituirán el núcleo de tales esfuerzos, los que el gobierno tolerará e incluso favorecerá abiertamente. Sin embargo, surge la pregunta respecto de la permanencia de esas iniciativas, especialmente sobre la seguridad de contar con fondos por períodos relativamente largos de tiempo.

Recursos provenientes de fondos externos como bancos y agencias internacionales y del GEF (Fondo Mundial para el Medio Ambiente), serán una fuente atractiva para muchos países, que incluso continuarán dispuestos a impulsar programas de acción más globales, especialmente destinados a lograr el desarrollo sustentable de ciertas zonas basados en dichos recursos. En este ámbito, las áreas protegidas tendrán un rol importante y por ende lograrán captar recursos adicionales, tal como ha ocurrido hasta hoy.

La relativa incapacidad que presentan algunos países para proteger y administrar a un nivel apropiado sus actuales áreas protegidas, y más aún las que se creen a futuro, estimulará a los gobiernos a asumir una actitud más activa para permitir o involucrar al sector privado, al menos en las áreas de mayor interés, para que asuman ciertas tareas que le permitan participar en la gestión del área logrando una cierta rentabilidad. En este sentido, las inversiones turísticas en infraestructura o servicios propiamente tal como el turismo de aventura, y el aprovechamiento regulado de ciertos recursos naturales adquirirán mayor relevancia.

3. ESTRUCTURA Y COBERTURA DE LOS SISTEMAS

Diagnóstico general: En la actualidad las áreas protegidas son ampliamente reconocidas como uno de los mecanismos más eficaces para la conservación *in situ* de la diversidad biológica. Todos los países de la Región cuentan con áreas protegidas, en su mayoría estructuradas en sistemas que se orientan en general hacia la preservación de ecosistemas y hábitat naturales, y en determinados casos hacia la utilización sostenible de sus componentes, dentro de un amplio y variado número de categorías de manejo.

Uno de los criterios prioritarios que ha sido utilizado para establecer áreas protegidas en la Región, es la representatividad de ambientes ecológicos, lo cual ha obligado necesariamente a enfrentar el problema de definir e identificar los distintos ambientes que integran los territorios de los países. Los esfuerzos o aproximaciones metodológicas efectuados en tal sentido por los países en forma individual han sido numerosos y variados, y con distintos criterios (biogeográficos, zoogeográficos, ecológicos, entre otros)

Los sistemas internacionales que han sido utilizados más comúnmente en la Región y que pueden servir de base para evaluar la cobertura de las áreas protegidas y representatividad de los ambientes naturales a un nivel global, han sido los sistemas diseñados por Udvardy (1975) y por Holdridge (1979). El primero de ellos se basa en principios biogeográficos y ha sido aceptado como un marco de referencia universal apropiado, mientras que el segundo se basa en la definición de zonas de vida y ha sido utilizado en forma más amplia a nivel país, siendo concebido como un sistema de aplicación sencilla y útil para propósitos de planificación y análisis de la representatividad de áreas protegidas.

De acuerdo con la Lista de la Naciones Unidas de Parques Nacionales y Areas Protegidas (UICN, 1994), la totalidad de las 47 provincias biogeográficas en que se encuentra subdividido el Reino Neotropical mediante el sistema Udvardy, tiene representación en las áreas protegidas existentes en los distintos países, aunque con distintos grados de cobertura.

Actualmente en la región se están utilizando numerosos y variados criterios para el establecimiento de nuevas áreas, lo que ha influido en la existencia de vacíos importantes en la representatividad de los ecosistemas. Sin embargo, en su mayoría estos criterios, en cuyas definiciones han influido de manera importante los objetivos de conservación establecidos por la Estrategia Mundial para la Conservación (UICN; PNUMA; WWF; FAO y Unesco, 1980), están demostrando la existencia de una creciente preocupación por la conservación de la diversidad biológica en general, y la importancia que se le asigna a la creación de áreas protegidas para lograr una cobertura adecuada a ese fin, manifestada además en la necesidad de ampliar áreas existentes o cambiar de categoría de manejo a un área preestablecida.

El establecimiento de áreas protegidas en virtud de numerosos y variados criterios, plantea a la vez la necesidad de que los sistemas de áreas protegidas dispongan de categorías adecuadas, en especial considerando los objetivos nacionales de conservación. En este sentido en la Región, la situación es también altamente heterogénea, existiendo amplia variedad de denominaciones y definiciones de categorías, lo que se explica por varios aspectos, entre ellos las diversas necesidades y prioridades que han motivado la creación de estas áreas; distintos tipos de apoyos institucionales, financieros y legislativos que reciben; y la existencia de una amplia gama de servicios y valores asociados a las mismas.

De acuerdo con los distintos tipos de nomenclatura que otorgan los países de la Región a las categorías de sus áreas protegidas, el número de ellas es excesivamente elevado. En efecto, en la Lista de la Naciones Unidas de Parques Nacionales y Areas Protegidas (*op. cit.*), se pueden reconocer más de 80 tipos de nomenclaturas diferentes que los países de la Región han otorgado a sus categorías, las que en función de sus nombres genéricos se pueden agrupar en 9 categorías: Area, Biotopo, Estación, Monumento, Parque, Refugio, Reserva, Santuario y Zona.

Las categorías genéricas más comunes son los parques nacionales que están presentes en todos los países, las reservas en 16 países, y los monumentos y refugios en 10. El resto, como las categorías de santuarios, zonas, áreas, biotopos y estaciones, están presentes en menos de 5 países. En definitiva, se concuerda en general en que aún existen falencias de cobertura y que los sistemas de áreas protegidas de los países no están completos.

Políticas propuestas: Las políticas que se han mencionado en relación a la estructura y cobertura de las áreas protegidas, responden casi en su totalidad a la necesidad de evaluar y de buscar formas de armonizar o unificar la gran disparidad de criterios de clasificación ecológica utilizados en los países.

En relación con la amplia variedad de categorías, se ha planteado la necesidad de privilegiar el establecimiento de categorías de manejo equivalentes, así como promover la correspondencia de las categorías existentes y perfeccionar sus definiciones y objetivos. A la vez se ha señalado la conveniencia de lograr un reforzamiento efectivo de aquellas categorías que mejor han funcionado en cuanto a la conservación de la diversidad biológica, y se ha indicado expresamente reforzar en forma prioritaria la de parque nacional, que como se ha indicado, es la categoría más común en la Región.

También se señala la necesidad de diversificar los sistemas de áreas protegidas a través de la aplicación de categorías de manejo que permitan o posibiliten la utilización sostenible de los recursos, tanto en ambientes terrestres como costero-marinos,. Este aspecto es particularmente importante en el caso de unidades actuales o futuras, en que debido a consideraciones sociales (empleo, subsistencia), la aplicación de categorías más

restrictivas representará una estrategia muy difícil de aplicar y por ende que se alcancen los objetivos pertinentes.

En este mismo sentido se ha identificado la importancia que algunos países de la Región resuelvan las incongruencias que se producen entre los objetivos de las categorías de áreas y el manejo efectivo que se constata en la realidad, ya sea por acción expresa de la institución responsable de las áreas, por tolerancia frente a actividades de terceros, tales como empresas, comunidades locales o personas individuales, o simplemente por la imposibilidad de controlar o regular los usos incompatibles.

Las falencias identificadas en los países de la Región, ha motivado que se plantee la necesidad de asumir con urgencia la ampliación de la cobertura de sus áreas protegidas con el fin de mejorar la representatividad biogeográfica de la Región. Junto con ello se requiere promover la utilización de criterios compatibles para la identificación y creación de nuevas áreas, buscando innovaciones a través de la consideración de aspectos como la tenencia de la tierra; posibilidad de establecer corredores biológicos; participación de distintos grupos de la comunidad, entre ellos el sector empresarial; tamaño de las nuevas áreas, y niveles de ordenación del territorio.

Los propósitos antes mencionados, especialmente el referido a la representatividad de la diversidad biológica de los países de la Región, mediante un manejo eficaz de las áreas protegidas, en muchos casos pueden lograrse de manera más plena si ellas son adecuadamente consideradas en marcos más amplios de planificación nacional o en políticas y planes de ordenamiento territorial. Asimismo, la relación entre áreas distantes entre sí, pero vinculadas funcionalmente, determinan la necesidad de constituir corredores biológicos, especialmente cuando se trata de unidades de menor tamaño. En este mismo sentido deben hacerse los esfuerzos necesarios para establecer áreas protegidas transfronterizas, cuando se requiera armonizar acciones entre dos o más países para manejar más eficazmente ecosistemas comunes.

Condiciones requeridas: Determinadas condiciones, con cierta objetividad, ya han sido planteadas por organismos internacionales. En efecto, en la Estrategia Global para la Biodiversidad (WRI, UICN, PNUMA, 1992), se señala que para asegurar la cobertura de los ecosistemas de un país, y que ésta sea representativa en los sistemas nacionales de áreas protegidas, éstos deben incluir "dos o más grandes muestras de cada uno de los tipos de ecosistemas del país (provincias biogeográficas, zonas de vida de Holdridge, u otros sistemas de clasificación ecológica)"; mientras que Cuidar la Tierra: Estrategia para el Futuro de la Vida (UICN, PNUMA, WWF, 1991), establece como meta para el año 2.000 que todos los países deberán disponer de un sistema de áreas protegidas que abarque el 10% o más de cada una de sus principales regiones ecológicas.

La evaluación y comparación general de la cobertura sin embargo, como se ha señalado, se dificulta dado los distintos sistemas de clasificación de ambientes que se utilizan. En

este sentido, se torna relevante que los países de la Región en su generalidad adopten un marco de referencia global, o contextualicen sus sistemas y metodologías particulares y específicos en un sistema de clasificación global, como el de Udvardy que ya fue propuesto por la UICN para tal propósito.

La correspondencia entre las distintas categorías que estructuran los sistemas de áreas protegidas en la Región, exige también que los países adopten determinadas acciones que permitan que las categorías nacionales puedan ser comparadas o referenciadas en sistemas globales, como la clasificación propuesta por la UICN en la Lista de la Naciones Unidas (UICN, 1994), la cual aún incluye un número significativo de áreas de distintos países indefinidas o sin equivalencia. Entre las condiciones básicas para ello está por cierto la definición de objetivos claros para cada categoría nacional, junto con el fortalecimiento de la legislación relacionada con la creación de los sistemas nacionales de áreas protegidas.

El éxito de las políticas en tal caso, exige necesariamente un fuerte intercambio de información entre los países, propiciado tanto a través de talleres internacionales en los cuales se posibilite el intercambio de experiencias y criterios, como a través del establecimiento de mecanismos de coordinación y colaboración directa entre países, y la debida difusión de las experiencias desarrolladas.

La necesidad de diversificar los sistemas de áreas protegidas y posibilitar la utilización sostenible de sus recursos naturales, exige de avances importantes en la planificación de los sistemas, así como la implementación de categorías de uso múltiple y considerar en sus objetivos la importancia de otorgar beneficios a las comunidades humanas insertas o aledañas a estas áreas.

Perspectivas: Frente a la gran variedad de categorías y objetivos existentes en los países de la Región, existe una necesidad evidente de que los países ordenen sus áreas u orienten la creación de ellas bajo determinados criterios comunes. En tal sentido las categorías propuestas por la UICN pasarán a constituir un marco de referencia más importante para hacer comparables las distintas categorías entre países. De hecho la utilización de esas directrices, particularmente aquella publicada en 1994, cuya finalidad es agrupar las áreas protegidas que cumplan con determinados criterios (tamaño mínimo, objetivos de manejo, autoridad del organismo de gestión), ha sido considerada como una de las estrategias para la implementación de las políticas en relación a la estructura y cobertura de los sistemas en la Región.

Cabe señalar sin embargo que la fijación de criterios para crear áreas protegidas, o la necesidad de modificarlos en cada país, está influenciada en gran medida por las realidades sociales, económicas y culturales de los mismos. En varios países la condición socio-económica podría determinar otras prioridades frente a la conservación de la diversidad biológica. Así, mientras en algunos países de la Región el desafío más importante es la representación de todos sus ecosistemas, en otros podría prevalecer la

necesidad de buscar equilibrios, bajo criterios de desarrollo sustentable, entre la necesidad de preservar y la de beneficiar a sus habitantes mediante la explotación de los recursos naturales, todo ello dentro de un marco de presupuestos públicos reducidos para las áreas protegidas.

En particular las categorías parque nacional y aquellas relacionadas con la utilización sostenible de recursos, presentan perspectivas claras y promisorias en cuanto a su empleo. La primera es de amplia utilización en la Región por su alta respuesta a la preservación de ambientes naturales. Aquellas que tienden al uso sostenible de los recursos naturales, como las reservas nacionales o áreas de manejo, se crearán con mayor frecuencia, en consideración al rol que se les está otorgando con respecto a su contribución en beneficio de las poblaciones locales. Al respecto cabe señalar que la Lista de las Naciones Unidas (op cit), incluyó en su última versión la Categoría VI, la cual incorpora a las áreas destinadas para tal propósito.

Finalmente cabe señalar, sobre todo en relación a la política orientada a diversificar los sistemas, que el establecimiento de áreas privadas es un proceso que se está dando en varios países de la Región y que se prevé que continuará en ascenso. Ello constituye por cierto, una forma efectiva de ampliar las posibilidades de conservar la diversidad biológica *in situ*, reduciendo a la vez determinados conflictos actuales o potenciales entre los sectores privados y públicos.

4. PROTECCION DE LA DIVERSIDAD BIOLOGICA

Diagnóstico general: Un aspecto esencial que debe considerarse para evaluar la eficacia de un sistema de áreas protegidas es si las unidades que lo conforman presentan un nivel apropiado de protección, que haga posible la existencia permanente de las aptitudes y atributos esenciales que motivaron su creación y se logren los objetivos de manejo definidos para ellas.

Al respecto cabe señalar que un número importante de áreas protegidas de los países de la Región presentan serias amenazas e impactos negativos de origen antrópico. Entre ellos cabe mencionar la deforestación, caza furtiva, contaminación de aguas y suelos, introducción de especies exóticas, erosión y quemadas incontroladas, actividades que, entre otras, generan efectos altamente adversos para la conservación de la diversidad biológica, e incluso para algunas comunidades humanas que suelen depender de modo importante del aprovechamiento de ciertos recursos naturales presentes en dichas áreas.

En ocasiones suelen ser entidades del mismo Estado quienes son responsables de afectar negativamente las áreas protegidas a través de proyectos referidos a la explotación petrolera y minera, construcción de caminos, y también debido a tendidos eléctricos, gasoductos y represas. Esto es el reflejo de varias deficiencias, entre ellas, la ausencia o falta de consolidación de un sistema de evaluación de impacto ambiental de proyectos o actividades de gran magnitud y potencialmente degradantes, aunque en algunos países esta situación está mejorando progresivamente.

Diversos problemas propios de la administración y manejo de las áreas protegidas también permiten explicar que muchas de ellas no cuenten con el nivel de protección requerido. La insuficiencia de personal de terreno adecuadamente capacitado y equipado, débil apoyo legal, escasa coordinación con otras entidades del Estado, y la indiferencia e incluso rechazo en algunos casos de comunidades humanas insertas o aledañas a las áreas, se evidencian como factores causales importantes que será necesario corregir en el corto plazo.

Políticas propuestas: Las diferentes amenazas e impactos negativos que están afectando a muchas áreas protegidas de la Región han determinado que las entidades administradoras concuerden en la urgencia de proteger la diversidad biológica presente en ellas respecto a actividades adversas, ya sean éstas actuales o potenciales.

En este sentido, se ha identificado como necesario emprender o fortalecer acciones de variada índole referidas a la elaboración, legalización y cumplimiento de los planes de manejo de las áreas, concertación con las poblaciones locales respecto del uso adecuado de los recursos naturales presentes en ellas, campañas públicas, generación o perfeccionamiento de la legislación sobre impactos ambientales, entre otras.

También se considera importante el fortalecimiento de metodologías y normas de procedimiento ambiental para la ejecución de proyectos de desarrollo que puedan afectar las áreas protegidas. Su generación y aplicación excede en general el ámbito de competencia de las instituciones responsables de ellas, ya que normalmente se requiere de una sanción legal e implementación de otras entidades del Estado. Sin embargo, varios países han dado pasos importantes en este sentido, esperándose que su correcta aplicación represente un instrumento muy útil para la protección de la diversidad biológica de las áreas protegidas.

Se plantean, asimismo, otras políticas referidas al intercambio de experiencias y a la cooperación entre los países sobre diversas materias tales como legislación sobre el control de amenazas a las áreas protegidas; desarrollo de acciones conjuntas que permitan disminuir o evitar impactos negativos por acciones antrópicas u otros agentes externos; metodologías y sistemas de manejo de información, monitoreo y evaluación del impacto ambiental desarrollados o en desarrollo en los países de la Región con respecto a las áreas protegidas, en especial aquellas de bajo costo; y la formulación, refinamiento y aplicación de criterios e indicadores comunes para el monitoreo del ambiente de las áreas protegidas comprendidas en ecosistemas similares.

Si bien las áreas protegidas constituyen ambientes relevantes de un país en relación a la diversidad biológica que comprenden, generalmente en ellos existen especies de flora y fauna silvestre que tienen una particular importancia, desde el punto de vista ambiental, cultural o económico. Al respecto se enfatiza la importancia de lograr su protección, siendo necesario identificar el estado de conservación y grado de amenaza de tales elementos, como asimismo desarrollar sistemas de monitoreo de la dinámica de sus poblaciones, a fin de adoptar las acciones necesarias para garantizar su integridad y continuidad como componentes fundamentales de los ecosistemas.

En la actualidad la mayoría de los países de la Región ha suscrito diversos instrumentos jurídicos internacionales relativos a la protección del medio ambiente. Uno de los más ligados a las áreas protegidas es el Convenio sobre Diversidad Biológica, respecto del cual se reconoce la conveniencia de lograr su pleno cumplimiento al interior de cada país, ya que representa una herramienta muy valiosa para incrementar los actuales niveles de protección de dichas áreas.

Condiciones requeridas: La importancia y complejidad de los temas señalados hacen necesario contar con un mecanismo eficiente de comunicación y coordinación a objeto que sea posible la colaboración mutua por parte de los países que comparten un problema común y que han emprendido acciones para enfrentarlo. En tal sentido, y considerando la relevancia de las políticas antes referidas, resulta pertinente evaluar la eficacia actual de las instancias de cooperación que los países de la Región se han dado, a objeto de mejorar las instancias existentes o de crear nuevas; de tal modo que permitan la plena aplicación

de dichas políticas, y por ende incrementar significativamente los niveles de protección de la diversidad biológica en las áreas protegidas.

No obstante que todos los países de la Región cuentan con normas legales que amparan la existencia y manejo de las áreas protegidas, en muchos de ellos dicha base es incompleta y generalmente débil; y también a veces es contradictoria con respecto a otros cuerpos legales relativos a actividades que pueden afectar adversamente a las áreas, tal como el desarrollo energético o vial, y también planes de aprovechamiento de ciertos recursos naturales. Asimismo, los actos ilegales contra las áreas protegidas no están bien tipificados en la legislación o no se contemplan sanciones que inhiban su ejecución.

En esta perspectiva, resulta una condición indispensable mejorar las normas jurídicas tendientes a incrementar el nivel de protección de las áreas en este ámbito, a través del fortalecimiento de los aspectos más deficitarios, la eliminación de las ambigüedades y la solución de las contradicciones contenidas en otras legislaciones relacionadas. En ese mismo sentido también resulta necesario que el país cuente con un sistema de evaluación del impacto ambiental bien consolidado, y en que el desarrollo de actividades y proyectos que puedan afectar a las áreas protegidas implique un rechazo, modificación o la adopción de medidas especiales de prevención, mitigación, compensación y monitoreo, según corresponda.

Si bien la escasez de personal de terreno es actualmente un aspecto crítico para la integridad de numerosas áreas protegidas, ha sido su presencia y accionar lo que ha impedido un deterioro más intenso en muchas de ellas por acciones furtivas o descontroladas por parte de visitantes, concesionarios, investigadores o residentes locales. En este sentido, la existencia de personal idóneo y en número suficiente continuará siendo un requisito muy importante para la protección efectiva de la diversidad biológica en las áreas protegidas.

Sin embargo, no se visualiza que la dotación de recursos humanos vaya a mejorar de modo importante en los próximos años permitiendo reducir el déficit que afecta a muchas áreas protegidas de la Región en la actualidad. Y aunque por el contrario, esta tendencia adquiriese un carácter positivo, su protección no puede estar basada exclusivamente en acciones de vigilancia permanente ante amenazas de terceros.

En mérito de lo anterior, la adecuada valoración de la sociedad en general, y en especial de las comunidades más directamente relacionadas con las áreas, sobre su importancia y beneficios, representa una condición indispensable que debiera incidir significativamente en mejorar su nivel de protección. Para alcanzarla se requiere desarrollar o fortalecer programas de extensión destinados a difundir los valores de las áreas, o involucrar a las comunidades locales en su planificación y gestión según sea posible y necesario, y generar opciones viables de manejo de determinados recursos naturales en lugares alternativos a fin de disminuir la presión sobre las áreas protegidas y con ello mantener su integridad.

Perspectivas: La planificación y su adecuada ejecución es un aspecto fundamental para la gestión de las áreas protegidas. En ella deben considerarse las acciones básicas que es necesario implementar para asegurar su permanencia y alcanzar los objetivos de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica que se hayan definido para cada caso en particular. Hay plena concordancia en que todas las áreas requieren contar con un plan de manejo, requisito que en la actualidad no se cumple en la mayoría de ellas. Debido a lo anterior, se prevé un aumento importante en la elaboración de planes de manejo, aunque los limitados recursos financieros, humanos y materiales con que se contará, harán difícil y lenta su plena ejecución.

En parte como consecuencia de lo señalado, se visualiza que en algunos países, en el marco de sus políticas o legislación sobre la materia, habrá un incremento progresivo de la preocupación y aportes de organizaciones no gubernamentales y de comunidades locales por asumir y mejorar distintos aspectos ligados a la protección de las áreas protegidas, como asimismo de acciones conducentes a su mejor aprovechamiento, en el marco de las regulaciones definidas por la entidad administradora.

Los graves efectos adversos sobre el ambiente ocasionados por diversas iniciativas y proyectos gubernamentales y privados y el creciente aumento de la preocupación ciudadana por sus consecuencias, tendrá como resultado la formulación o perfeccionamiento de leyes y normas sobre el control de los impactos ambientales y disposiciones específicas para resguardar apropiadamente las áreas protegidas. Varios países ya han asumido esta tarea y otros se encuentran en la etapa de generación o reglamentación. Sin embargo, se prevé que el éxito de los mecanismos que se implementen dependerá en parte importante de la adecuada coordinación entre las entidades responsables de aprobar y supervisar los proyectos y aquellas que resulten involucradas, de la fortaleza institucional para que su acción sea eficaz, y de la voluntad política para hacer cumplir las regulaciones establecidas, independiente de la magnitud y autoría de los proyectos.

La escasez de recursos económicos para la gestión, y en particular los que se destinen a la protección de las áreas protegidas, y la necesidad de mejorar los esfuerzos en tal sentido hará que en forma paulatina se apliquen mecanismos e indicadores para evaluar permanentemente la eficiencia de las actividades que habitualmente se adoptan, y como resultado de ello, se tomen nuevas medidas para elevar los actuales niveles de gestión.

5. USO PUBLICO

Diagnóstico general: El turismo es sin duda uno de los aspectos más característicos del uso público que se realiza en las áreas protegidas, y se manifiesta de distinta manera según sea la categoría de manejo asignada a un área en particular y de las potencialidades propias de ésta.

Los datos sobre el auge del turismo en el mundo en general son muy elocuentes, con cifras que dan cuenta de cientos de millones de turistas movilizados y con gastos que superan los US\$ 400 mil millones. De los distintos tipos en que se ha clasificado esta actividad, el ecoturismo o turismo ecológico es el segmento que más ha crecido en la presente década representando ya un tercio del gasto total señalado. Esta mayor demanda se ha constatado con creces en varios países de la Región, realidad que también se ha percibido en muchas áreas protegidas que poseen atractivos naturales sobresalientes y que mayoritariamente concentran las visitas que efectúan a ellas, tanto turistas nacionales como extranjeros.

Sin embargo, el desarrollo de infraestructura que permita satisfacer la creciente demanda por realizar turismo en las áreas protegidas muestra un importante déficit en la mayoría de los países, especialmente en aquellos en que es la propia institución administradora de las áreas la que ha asumido la tarea de construirla y operarla. Ello se debe a los presupuestos insuficientes, lo que junto a la falta de planificación apropiada y a la presión del sector privado empresarial, ha generado en ocasiones desarrollos mal concebidos, que no guardan buena armonía con el entorno, tanto desde el punto de vista de la magnitud y localización como del diseño propiamente tal.

La participación de concesionarios, si bien aún es escasa, está aumentando progresivamente. Ello ha obligado a los organismos administradores a asumir ciertas definiciones y normas al respecto, siendo sólo unos pocos países en donde se ha estructurado y está aplicando una política o reglamentación nacional al respecto. Particularmente ha sido el denominado "turismo de aventura", actividad de gran auge en un número importante de áreas protegidas, lo que ha motivado la fijación de regulaciones básicas destinadas a proteger los valores naturales involucrados, como asimismo a exigir la aplicación de medidas para evitar accidentes (guías calificados, equipos apropiados, etc.).

En general puede afirmarse que el turismo no ha sido todavía causante de impactos ambientales significativos en las áreas protegidas. Sin embargo, existe preocupación sobre este aspecto, constatándose la inexistencia casi total de la aplicación de métodos de evaluación y control de impactos o de la capacidad de carga turística de las áreas.

Políticas propuestas: Se destaca la necesidad y conveniencia de fomentar el desarrollo del turismo en las áreas protegidas, acorde a los objetivos de conservación definidos en las categorías de manejo, minimizando el impacto ambiental negativo y procurando beneficiar a las comunidades locales.

El auge del ecoturismo en muchas áreas protegidas constituye un factor al que se le debe prestar una mayor atención desde el punto de vista de su planificación y manejo. El motivo esencial que subyace a este planteamiento es que la comunidad, al tener la oportunidad de conocer y disfrutar de las bellezas escénicas relevantes que generalmente están asociadas a las áreas protegidas, puede convertirse activamente en defensora y promotora de ellas. Sin embargo, es necesario que el desarrollo del turismo se efectúe dentro del marco conceptual de las categorías de áreas y especialmente sea acorde a los objetivos de conservación y de las mismas unidades donde se materializará.

Generalmente cada área protegida posee atributos específicos que motivan a distintos tipos de visitantes a conocerlas. Sin duda que éstos podrán diferir en aspectos tales como edad, intereses, condición económica y nivel educacional, entre otros, lo que dará origen a la necesidad de diversificar las opciones de uso turístico de las áreas a fin que personas con características distintas puedan encontrar los servicios que requieren. Indudablemente que en la aplicación de esta política deberá considerarse especialmente la categoría de manejo de que se trate, las aptitudes y limitaciones del área o sector específico en que se permitirá un mayor desarrollo y la capacidad institucional para crear los servicios pertinentes o estimular su desarrollo por parte de terceros, como asimismo para controlar y regular apropiadamente los distintos tipos e intensidades de uso que se manifestarán.

Si el tema de los impactos adversos en el medio ambiente motivados por la acción humana es una problemática relevante y creciente en muchos países, mayor complejidad y preocupación adquiere cuando ellos afectan a territorios sujetos a un régimen jurídico y administrativo especial, como son las áreas protegidas. La minimización de los impactos, a lo que puede contribuir de modo importante una adecuada planificación, la adopción de medidas preventivas y de mitigación y la determinación de la capacidad de carga, representan hoy un imperativo ineludible para las instituciones responsables de administrar las áreas protegidas.

Condiciones requeridas: La definición y aplicación de una política nacional sobre el desarrollo del ecoturismo en las áreas protegidas, y la evaluación permanente de sus resultados, constituye un requisito fundamental en relación a este aspecto clave para la conservación de las áreas. Es por ello que, si bien el turismo generalmente está considerado en las políticas o estrategias nacionales de los sistemas de áreas protegidas, su normativa es de carácter muy general. Por tratarse de un tema que ha adquirido una importancia creciente, que requiere de una conceptualización precisa y claramente orientadora.

En la planificación y desarrollo del turismo participan numerosos sectores, tanto del ámbito público como privado, con facultades, normas y recursos que conducen a tomar decisiones que en muchas ocasiones le otorgan un carácter irreversible a esta importante actividad económica y cultural, en el contexto de la realidad de cada país. En tal sentido, resulta indispensable que, en relación a las áreas protegidas, se establezca una coordinación apropiada, condición que no sólo interesa al organismo responsable de la administración de ellas, sino que a los diversos sectores involucrados, en que para muchos, las áreas constituyen un medio significativo, cuando no único de su actividad económica o fuente de trabajo.

En algunas áreas de gran importancia turística, la presencia de comunidades indígenas determina la necesidad de considerar con especial énfasis los posibles impactos adversos sobre ellas, debiendo minimizarse sus efectos y respetar sus valores culturales tradicionales. Esta preocupación se inserta en una realidad más global que trasciende el ámbito de las áreas protegidas y es el reflejo de experiencias negativas al respecto. Sin duda que se trata de un problema complejo, pues es evidente que lo que se considere aceptable de los valores que provengan de otras culturas tendrá una percepción muy distinta según quienes efectúen la evaluación. Las comunidades locales, y las indígenas en particular, difícilmente pueden evitar la influencia de otros patrones culturales, y en que algunos de los cuales, no siendo nocivos para la estabilidad y convivencia del grupo, pueden ser valorados positivamente por ellas, no obstante significar un cambio en un determinado valor cultural, como puede ser en la vestimenta o un modo de producción específico.

El turismo en las áreas protegidas como cualquier forma de uso de ellas que puede llegar a adquirir una dimensión importante, debe estar incorporado en sus planes de manejo. Tal requisito busca enfatizar la relevancia de tratar apropiadamente este tipo de uso público para lograr su adecuado manejo, y que en algunas unidades en particular, representa el beneficio más tangible que percibe la comunidad, pero también una amenaza si no está bien considerado en el proceso de planificación y su posterior monitoreo.

En tal sentido, la planificación territorial representa una herramienta valiosa, siendo indispensable contar con la zonificación de cada área protegida, a través de sus respectivos planes de manejo, como también que el desarrollo de infraestructura al interior de las áreas se realice en zonas destinadas específicamente para esos fines y en consonancia con el paisaje, la fragilidad de los ecosistemas y los aspectos culturales. También es conveniente que las instalaciones de envergadura para el uso público se ubiquen fuera de los límites de las áreas protegidas. La adecuada aplicación de este planteamiento, por constituir una normativa de carácter general, exigirá de la definición de criterios más precisos, los que en todo caso serán necesariamente relativos y supeditados a las características particulares de la infraestructura que se trate, de los lugares específicos que se afectarían, de los posibles emplazamientos fuera del área, de la

legislación y política global del país respecto a inversiones turísticas y de la disposición de los proponentes del proyecto a aceptar modificaciones.

Perspectivas: El crecimiento actual del ecoturismo que se constata en las áreas protegidas de la Región en general se mantendrá, canalizándose hacia una preferencia creciente por el turismo de aventura hacia áreas más inaccesibles o inexploradas. En este contexto, la participación del sector privado continuará aumentando, a través de la materialización de proyectos destinados a construir infraestructura turística, tanto dentro de las áreas como en las zonas aledañas, así como al ofrecimiento de servicios recreativos propiamente tal.

En los países que no se han implementado mecanismos que permitan incorporar al sector privado al desarrollo turístico de las áreas protegidas, ellos se establecerán por propia iniciativa de las instituciones administradoras, o éstas serán impulsadas a hacerlo al constatar que no es posible con sus propios medios, crear y operar instalaciones ni ofrecer servicios apropiados acordes a la demanda, la que a su vez se hará más manifiesta.

Se prevé que la preocupación por los impactos ambientales adversos sobre las áreas protegidas y por conocer su capacidad de carga turística no se anticipará al surgimiento de problemas, lo que se deberá a la falta de planificación en general, a la carencia de personal especializado y a la dificultad de adaptar métodos generados y aplicados para otras realidades y en otras situaciones.

El desarrollo de grandes complejos que, excepcionalmente, procuren instalarse al interior de algunas áreas, seguramente generará un importante debate público, en especial en las comunidades locales, según sea el modo en que ellas resulten afectadas. A este respecto, y considerando que un gran número de áreas protegidas se localizan en zonas rurales, cabe señalar que en muchos casos se genera una estrecha interacción entre dichas áreas y pobladores locales que habitan en sus alrededores e incluso al interior de ellas. Se ha constatado que el carácter de esta vinculación puede llegar a ser muy negativa para la integridad de los ecosistemas y recursos escénicos presentes en ellas. Tal situación, generalmente asociada a condiciones de pobreza y marginalidad, deriva en la prohibición de acciones adversas, lo que muchas veces no constituye sino deseos que se reflejan en medidas imposibles de aplicar por parte de la institución administradora de las áreas, evidenciándose que el problema de fondo es la falta de alternativas sosteniblemente viables.

En tal contexto, se prevé que se incrementarán los esfuerzos destinados a identificar, evaluar y fomentar alternativas de actividades ligadas al ecoturismo que puedan ser asumidas por las comunidades locales. De este modo se logrará un doble impacto: en el ámbito económico-social, considerando la obtención de beneficios como el empleo y el logro de recursos monetarios adicionales por parte de las comunidades, y por otra parte, en el ámbito ambiental, por cuanto se eliminarán o disminuirán los impactos degradantes sobre los recursos naturales de las áreas protegidas involucradas.

6. INVESTIGACION

Diagnóstico general: La investigación científica es ampliamente reconocida como un factor que contribuye de modo importante al desarrollo de un país en sus diferentes aspectos. Sin embargo, en la Región dicha actividad es marginal, comparando los recursos asignados a la investigación y el Producto Interno Bruto.

El tema ambiental en general y las áreas protegidas en particular no son ajenas a esta realidad. En estas últimas existen grandes posibilidades que hasta hoy han sido escasamente aprovechadas, considerando la magnitud y potencialidad de la diversidad biológica presente en ellas.

La ausencia de políticas y reglamentación específica, o existiendo éstas, su inadecuada implementación, constituye un obstáculo importante para el desarrollo de la investigación en las áreas protegidas. Considerando las necesidades actuales, a lo anterior debe agregarse la escasez de recursos financieros, lo que limita seriamente la ejecución de estudios, ya sea por gestión propia o por contratación a terceros.

La escasa coordinación entre los organismos involucrados en la investigación científica, sean privados o estatales es otra realidad que es común en los países de la Región, al igual que la falta de personal idóneo para este fin en las entidades responsables de las áreas protegidas. Ello afecta la posibilidad de aprovechar oportunidades para orientar o apoyar estudios y proyectos necesarios para mejorar el manejo de las áreas.

Si bien las investigaciones en el ámbito biológico están aumentando, especialmente gracias a convenios o acuerdos con universidades o en el marco de proyectos especiales, en el campo socioeconómico el nivel se mantiene bastante bajo con respecto a las necesidades existentes. Debe tenerse en cuenta que en muchos casos el deterioro de la diversidad biológica está muy ligado a procesos sociales complejos y que generalmente se dan en comunidades estrechamente vinculadas a las áreas protegidas, en especial tratándose de grupos indígenas.

La correlación entre los problemas de manejo de las áreas y los esfuerzos de investigación que finalmente logran materializarse es bastante baja, representando también una característica común en la Región debido a varias de las razones antes mencionadas.

Políticas propuestas: Entre los requisitos indispensables para un manejo adecuado de las áreas protegidas, la investigación científica es uno de los más relevantes. En tal sentido se enfatiza esta necesidad, lo que es particularmente importante en el caso de la diversidad biológica presente en ellos, considerando su bajo conocimiento actual y los altos presupuestos requeridos.

Conscientes que para un país las investigaciones en este campo trascienden las necesidades específicas de mejorar la gestión de las áreas protegidas, se identifica como importante la promoción de políticas nacionales de ciencia y tecnología orientadas a la realización de investigaciones sobre la diversidad biológica, señalándose además que este conocimiento constituye uno de los pilares para alcanzar objetivos de desarrollo sostenible.

Muchas áreas protegidas representan lugares relevantes y a veces únicos para el estudio de la diversidad biológica en ciertos aspectos, siendo fuente permanente de interés para investigadores individuales e instituciones especializadas. Ello hace necesario que la investigación científica esté debidamente reglamentada y obedezca a proyectos específicos. En este marco resulta conveniente contar con un programa definido de investigación, ya que ello permitirá identificar prioridades y apoyar aquellos proyectos de terceros que sean más importantes y que estén más vinculados con las necesidades y problemas de un área protegida en particular; como por ejemplo, realizar estudios básicos sobre sus recursos bióticos y su hábitat que normalmente son insuficientes.

La falta de pautas comunes para el desarrollo de investigaciones entre países que comparten un mismo tipo de ecosistema, puede derivar en acciones negativas que afecten su integridad. Ante ello se señala la conveniencia de lograr normas de investigación compatibles para las áreas protegidas que se encuentren en tal circunstancia.

Considerando que tanto la investigación básica como aplicada requiere de plazos largos para obtener resultados aplicables, y especialmente por el hecho de ser generalmente costosa, se destaca la importancia de promover el flujo de información sobre las investigaciones en curso y el intercambio de experiencias en cuanto al manejo de la diversidad biológica en las áreas protegidas.

Uno de los mecanismos más empleados para conservar la diversidad biológica *in situ*, es el establecimiento de áreas protegidas. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos es muy difícil definir la importancia real que ellas tienen para tal propósito en lo que respecta a las especies, y más aún en relación a los recursos genéticos que ellas representan. Asimismo las decisiones de manejo no están fundadas en este conocimiento, lo que determina la necesidad imperiosa de ampliar y mejorar la base de información científica, priorizando aquellas áreas protegidas que se consideran de mayor relevancia en cuanto a su diversidad biológica, o en las que ésta se encuentra más amenazada por carecerse de los antecedentes indispensables.

Condiciones requeridas: La situación poco favorable que presenta la investigación en las áreas protegidas, y considerando su importancia para la conservación de la diversidad biológica, hace necesario el cumplimiento de ciertas condiciones básicas que permitan alcanzar las políticas propuestas ya mencionadas. En primer lugar deben establecerse

políticas que originen la existencia y aplicación de normas que orienten, regulen e incentiven la investigación en las áreas protegidas, las que deberán estar basadas en un conocimiento claro de las necesidades y prioridades para mejorar la situación actual, como asimismo en las potencialidades existentes en las entidades vinculadas más estrechamente al tema.

La necesidad de mayores recursos también es un requisito importante, siendo del caso sugerir la conveniencia de desarrollar proyectos pilotos para encontrar soluciones eficientes a problemas derivados del uso inadecuado de los recursos naturales en las áreas protegidas; esto puede permitir acceder a fondos adicionales o a nuevas fuentes de financiamiento, especialmente desde el ámbito privado.

La difusión y cooperación entre los países de la Región con respecto a este tema adquiere gran relevancia, considerando el gran déficit existente sobre el conocimiento de la diversidad biológica en las áreas protegidas, y también el hecho de que algunos países presentan un mayor nivel de logros y experiencias a este respecto que puede ser aprovechado por aquellos con menor desarrollo.

La insuficiencia de personal profesional en la gestión de las áreas protegidas en general, se hace más significativa en el ámbito de la investigación, en que prácticamente no existen equipos dedicados a este fin que formen parte del “staff” permanente de las instituciones responsables de las áreas. En este contexto varios países han desarrollado acciones tendientes a promover que universidades y entidades de investigación realicen, estudios sobre la diversidad biológica en las áreas protegidas. Esta iniciativa requiere, para su óptimo aprovechamiento, de una reglamentación apropiada que permita agilizar los trámites para decidir respecto a los permisos de investigación solicitados, tener un registro sobre las actividades efectuadas y garantizar que se contará con los resultados una vez concluidos los estudios.

El desarrollo de centros de datos y de un sistema de red científica entre instituciones que generan o mantienen información de todas las investigaciones sobre diversidad biológica que se lleven a cabo en las áreas protegidas, puede contribuir significativamente a mejorar el nivel de acceso a éstas, y especialmente evitar la duplicidad de esfuerzos que suele constatarse en las entidades públicas y privadas, y especialmente entre las primeras.

Perspectivas: Obtener mayor financiamiento para la investigación en las áreas protegidas constituye una de las necesidades con más alta prioridad para los países de la Región. Sin embargo, no se prevé que haya cambios positivos en este sentido en la mayoría de ellos, provenientes del sector gubernamental. En este contexto se estima que se incrementará el aporte de instituciones y empresas privadas por realizar o apoyar estudios referidos a ciertos recursos o áreas específicas, ya sea por un interés económico dado o como una contribución destinada a crear o mejorar su imagen pública.

Las limitaciones fijadas en la mayoría de los países de la Región con respecto a las plantas de funcionarios gubernamentales se mantendrán por bastante tiempo, e incluso en algunos dichas limitaciones se están estableciendo o incrementando. DAR EJEMPLOS. Ello hace difícil que el déficit de personal idóneo para labores de investigación que afecta a las instituciones administradoras de las áreas protegidas logre reducirse en el mediano plazo, y menos aún, que lleguen a conformar y mantener un equipo propio de especialistas.

Asimismo, las tareas y problemas inherentes a la gestión de las áreas protegidas continuarán aumentando, lo que restará más tiempo aún a los pocos profesionales o personal de campo que hoy puede dedicarse preponderantemente a colaborar con labores de investigación.

Ante este panorama, los organismos administradores de las áreas desarrollarán esfuerzos adicionales para lograr mayores vínculos con entidades relacionadas a la investigación científica, a objeto de canalizar actividades y estudios que permitan resolver los problemas y aspectos de manejo más prioritarios.

El relativo mayor acceso a la tecnología debiera posibilitar la creación y perfeccionamiento de centros de datos y de redes nacionales de intercambio de información. No obstante, los costos que demandan estos sistemas y la dificultad de recoger y mantener información actualizada, harán que su implementación sea muy lenta, lo que motivará a formular proyectos para su financiamiento externo o a asociarse con organismos especializados nacionales o del extranjero.

7. USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Diagnóstico general: En el Convenio sobre la Diversidad Biológica, promulgada como Ley de la República en la mayoría de los países de la Región, se señala como uno de sus objetivos, la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes. Por este último concepto debe entenderse el uso de los componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución a largo plazo, con lo cual se mantienen sus posibilidades de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

El logro de tal propósito en la Región no presenta en la actualidad un panorama alentador. A continuación se señalan aquellos problemas de carácter global que se manifiestan con mayor intensidad en las áreas protegidas, afectando la conservación de la diversidad biológica y las posibilidades de su utilización sostenible.

Se reconoce que el uso de la tierra constituye el tema ambiental de mayor gravedad, siendo expresión concreta de ello la erosión y pérdida de fertilidad de los suelos, la desertificación, y la deforestación, entre otros.

En cuanto a la deforestación los índices anuales en las regiones del Tercer Mundo durante la década de 1980, revelan que la tasa más alta corresponde a América Latina y El Caribe con un 0,61%, seguida por Asia con un 0,58%. En América Central la tasa aumenta a 1,6%. En los países de la cuenca amazónica el incremento anual de la deforestación es alarmante, situándose entre un 10 y un 60%.

También se constata la pérdida de diversidad y la erosión genética en los cultivos. En distintos lugares, la dieta local provenía de cultivos autóctonos adaptados a las condiciones climáticas, pero han disminuido a menos del 50% a causa del empleo de granos procesados y otros alimentos.

En las zonas montañosas andinas, 45 especies de animales pueden ser domesticables o utilizables. Sin embargo, se han desarrollado pocas iniciativas para aprovechar adecuadamente la fauna de la Región, debiéndose considerar por ejemplo que las aves guaneras en las costas del sur del continente, la vicuña en los altiplanos andinos, el guanaco en la patagonia, los primates en la región amazónica, los caimanes y capivaras en la Amazonía, la Orinoquía y el Pantanal, presentan un potencial económico claramente demostrado.

En cuanto a los recursos forestales propiamente tal, el 46% de los bosques tropicales del mundo se encuentra en la Región. No obstante, su participación alcanza sólo al 28% de la producción de madera de obras de especies tropicales, persistiendo la subutilización de la biomasa derribada. Apenas 15 especies arbóreas se emplean en el mercado forestal.

Los recursos del mar y costeros están enfrentados a la sobreexplotación de recursos de playas y de ecosistemas ribereños. La sobreexplotación se expresa en la extracción selectiva de muy pocas especies, sobrepasando su potencial reproductivo, al concentrar la explotación en ellas y al emplear tecnologías poco adecuadas. Una causa importante de contaminación y deterioro de los ambientes marinos y costeros, especialmente en el gran Caribe, es la actividad petrolera. También inciden significativamente las descargas de desechos de las áreas urbanas e industriales, que con frecuencia superan la capacidad de reciclaje de los sistemas naturales. Una expresión de este fenómeno se constata en los manglares, en que más del 52% de los existentes en América Latina (60.000 km²) han sido explotados, reconvertidos o degradados en alguna forma.

Este panorama global de la Región con respecto a la diversidad biológica también se refleja en sus áreas protegidas. En primer término se constata la necesidad de definir claramente las categorías y clasificar y manejar las áreas con estricto apego a ello, ya que muchas de ellas carecen de objetivos y normas precisas en relación a su utilización sostenible y acordes a su categoría.

La falta de inventarios y de investigación básica dificulta seriamente conocer el potencial productivo de la mayoría de los ecosistemas y especies existentes en los principales zonas biogeográficas presentes en las áreas, y generar modelos de manejo que puedan ser aplicados en lugares adyacentes o de características similares. Esta misma realidad es aplicable al estudio sobre variedades genéticas y de parientes silvestres de variedades domesticadas vegetales o animales.

Si bien se reconoce la importancia que las comunidades locales participen de los beneficios derivados de la utilización sostenible de los recursos naturales de las áreas protegidas, las experiencias exitosas aún son escasas y poco difundidas

Políticas propuestas: Generalmente los sistemas nacionales de áreas protegidas están conformados por varias categorías, variando el énfasis de su manejo desde la preservación estricta al aprovechamiento regulado de recursos naturales. Incluso al interior de una misma unidad pueden coexistir dichos tipos de uso.

En aquellas áreas en que sea posible, y acorde a la categoría de manejo pertinente, se señala la conveniencia de impulsar acciones tendientes a la utilización sostenible de la diversidad biológica presente en ellas. En este aspecto, debe tenerse presente que la situación de las especies que podrían ser aprovechadas bajo el concepto señalado puede variar significativamente, desde aquellas relativamente abundantes y de amplia utilización regional, hasta otras que son más escasas y empleadas por reducidos grupos locales. Ello lleva a la necesidad de definir estrategias selectivas que consideren esta realidad, a fin de desarrollar acciones que permitan maximizar los beneficios actuales y potenciales de dichas especies sin que disminuyan sus rendimientos.

Asimismo se destaca la necesidad de promover la participación de las comunidades locales que viven en el interior de las áreas o en sus zonas de influencia y que utilizan de un modo u otro sus recursos naturales, a través de la realización de actividades o de proyectos específicos. La adecuada aplicación de este mecanismo permitirá focalizar acciones, evaluar resultados y conocer el nivel de eficiencia en el empleo de los recursos financieros. Ello posibilitará contar con elementos objetivos que permitan mejorar los beneficios estimados.

Dado que las experiencias en este ámbito son relativamente escasas, se plantea como un mecanismo importante el intercambio de experiencias entre los países de la Región, privilegiando el desarrollo de métodos con fines demostrativos y la reutilización de técnicas tradicionales de uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica. Una de las limitaciones que más se evidencia en este sentido, es justamente los escasos ejemplos que se han logrado desarrollar con éxito, y que constituyan modelos que orienten la realización de programas o proyectos en relación a especies o ecosistemas comunes entre dos o más países. Por otra parte, algunas investigaciones realizadas sobre recursos naturales que son aprovechados principalmente a través de técnicas tradicionales, han demostrado la importancia económica, científica y social de tal empleo, lo que justifica que se incrementen los esfuerzos en tal sentido.

La generación y aplicación de normas para la protección y utilización del patrimonio genético, en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, se reconoce como un aspecto esencial, considerando que dicho instrumento ha sido ratificado por la mayoría de los países de la Región, y que comprende diversas disposiciones que regulan dichas materias. Para la consecución de dicha tarea, las instituciones administradoras de las áreas protegidas deberán realizar importantes esfuerzos conjuntos con otras entidades, ya sea propiciando la creación de instancias de coordinación o participando activamente en ellas, puesto que las obligaciones y derechos que contempla dicho tratado internacional, involucra necesariamente a diversos sectores del país.

Condiciones requeridas: La conservación y utilización de la diversidad biológica de las áreas protegidas debe necesariamente evaluarse en relación al uso de la tierra y al aprovechamiento de los recursos naturales que tiene lugar en los países de la Región. Su incorporación en marcos más amplios de planificación tales como planes nacionales de ordenamiento territorial, políticas ambientales o programas para el desarrollo del sector silvoagropecuario, es un requisito indispensable ya que la gran mayoría de las áreas protegidas no son ajenas a lo que sucede en ámbitos geográficos mayores y más complejos, ni pueden estar ausentes de las definiciones que se adopten en la formulación de determinadas políticas sectoriales.

Muchas áreas protegidas están insertas en zonas en que se desarrolla una importante actividad agropecuaria o ellas son objeto específico de este tipo de uso. Con frecuencia esta situación origina impactos adversos sobre ellas, lo que puede afectar seriamente su

posibilidad de lograr los objetivos que han sido definidos según su categoría de manejo y de acuerdo a las aptitudes y limitaciones del área en particular. La mayoría de las causas están asociadas a la situación de pobreza que sufren importantes sectores de la población de casi todos los países de la Región (en 1990 el nivel alcanzó a un 40%, afectando a 240 millones de personas, tasa que representa un incremento de un 14% con respecto al nivel de 1980).

Al respecto, es fundamental incrementar la productividad agropecuaria con el propósito de mejorar el nivel de ingresos de los campesinos y detener la expansión de las fronteras agrícolas, entre otros aspectos. Esto cobra especial importancia en la realidad actual donde la progresiva y acelerada desaparición de áreas de selva para el establecimiento de zonas ganaderas, representa el proceso ambiental negativo y más significativo que haya afectado la superficie regional, tanto por su magnitud, como asimismo por su efecto irreversible sobre los ecosistemas.

Otra condición importante es incorporar aspectos ecológicos claves en el desarrollo agropecuario. Ello podrá alcanzarse mediante la aplicación de ciertas normas destinadas a racionalizar el uso de agroquímicos, dando preferencia a métodos como el manejo integrado de plagas; desarrollar programas de subsidio rural con el fin de rehabilitar cuencas y ecosistemas degradados; generar bosques maderables en sectores marginales, aprovechables mediante planes de manejo, y ordenar el uso del suelo promoviendo cultivos apropiados en el marco de planes de ordenación territorial. El éxito de estas acciones aplicables en las zonas rurales en general, permitirán disminuir la presión sobre muchas áreas protegidas para explotar sus recursos naturales al margen de una planificación y tecnología adecuada. A su vez, son indispensables en aquellas áreas en que se pretende y es posible desarrollar experiencias específicas de utilización sostenible.

En este mismo sentido es necesario definir medidas preventivas de los impactos adversos que puedan ocasionar la utilización de los recursos biológicos y establecer mecanismos eficaces de monitoreo a objeto de aplicar las medidas correctivas que se requieran.

También se estima que es requisito fundamental que las áreas protegidas cuenten con planes de manejo y que ellos se implementen en forma adecuada y oportuna. En muchos casos deberá considerarse en este proceso la participación de otras instancias públicas y privadas, a objeto de asegurar la aceptación y apoyo por parte de quienes están interesados o se sienten afectados por las acciones que se ejecutarán. La situación legal e institucional de cada país determinará la conveniencia que tales vínculos sean permanentes o transitorios, en que las decisiones políticas juegan también un rol importante. Asimismo, la cooperación entre los países y la difusión de experiencias exitosas posibilitará una mejor aplicación de las políticas que se han propuesto.

Perspectivas: La situación de pobreza que afecta a muchas comunidades rurales y la grave degradación de los recursos naturales renovables que se constata en este ámbito, hacen difícil visualizar un futuro optimista en el corto y mediano plazo, con respecto a la utilización sostenible de la diversidad biológica en las áreas protegidas que están más directamente vinculadas con dichas comunidades.

Sin embargo, es previsible que en el mediano plazo unas pocas experiencias impulsadas por organizaciones civiles puedan resultar exitosas y ello aliente a las entidades gubernamentales a emprender nuevas acciones con un rol más protagónico, las que principalmente estarán focalizadas a la solución de problemas sociales. Sin embargo, ante la escasez de recursos financieros y la falta de investigación de campo, el sector privado productivo asumirá mayores responsabilidades mediante el desarrollo de proyectos complejos y que demanden inversiones importantes, contexto en que el Estado mantendrá las dificultades actuales para ejercer una supervisión apropiada.

La participación local en proyectos específicos tenderá a incrementarse, pero continuará fuertemente ligada a proyectos de ONG y a instancias de financiamiento internacional. Por su parte el Estado ejecutará o promoverá programas de desarrollo para algunos territorios o sectores productivos, a partir de lo cual podrán materializarse ciertas iniciativas que representen modelos de utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica.

Por su gran problemática o alto potencial para la utilización sostenible de ecosistemas o especies silvestres para ciertas áreas y recursos naturales específicos, se espera un incremento de la cooperación internacional en el marco de acuerdos bilaterales o de proyectos o programas más globales.

En este sentido se prevé que los países procurarán ajustarse más plenamente a las disposiciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica, poniendo mayor atención a las regulaciones contempladas con respecto a la protección y utilización del patrimonio genético y haciendo valer los mecanismos de participación, cooperación y financiamiento establecidos en dicho convenio.

8. ZONAS DE AMORTIGUAMIENTO Y COMUNIDADES LOCALES

Diagnóstico general: Las zonas de amortiguamiento están siendo concebidas en general en la Región, como territorios claves para mitigar o absorber impactos o presiones externas de uso sobre los recursos naturales de las áreas protegidas. Sin embargo, cuando dichos territorios presentan un deterioro considerable y se convierten en focos de amenaza, se conciben también como un área objeto de acciones de restauración que permitan impedir la propagación de impactos hacia el interior de las áreas protegidas.

A pesar de que en la actualidad una proporción importante de las áreas protegidas de la Región se encuentran sometidas a la presión tanto de pobladores locales y adyacentes, como de otras zonas, existen deficiencias significativas con respecto a un marco legal que regule el establecimiento formal de las zonas de amortiguamiento o que permita vincularlas legalmente con las áreas protegidas. Cabe señalar que en la actualidad se estima que más del 80% de estas áreas en la Región presentan alguna forma de uso, temporal o permanente, por parte de comunidades humanas.

En ocasiones se han empleado instrumentos legales que están destinados a normar, fiscalizar y generar acciones con respecto a la utilización y manejo de recursos naturales específicos, y que aplicados a un área en particular han permitido generar un espacio de amortiguamiento hacia las áreas protegidas.

En su mayoría, las zonas adyacentes o de influencia de las áreas protegidas son de propiedad particular o comunitaria, por lo que se está haciendo común el hecho de que las comunidades o los pobladores quieran reivindicar ciertos derechos sobre la tierra, a través de acciones tendientes a la regularización o saneamiento legal de la propiedad. En las zonas costeras en particular, la mayoría de las áreas protegidas han sido establecidas en lugares previamente ocupados por poblaciones humanas y que han hecho uso de los recursos naturales existentes.

El derecho sobre la tierra, y las necesidades propias de desarrollo social y económico de las comunidades aledañas e insertas en las áreas protegidas, están explicando en gran medida que las acciones ejercidas en general con relativo éxito sobre las zonas concebidas como de amortiguamiento, se orienten comúnmente al fomento de actividades que impidan el consumo de los recursos internos de las áreas protegidas, pero procurando a su vez que éstas brinden beneficios a los pobladores locales. Entre estas actividades se destacan la agroforestería y el ecoturismo, aunque existe conciencia que en relación a ellas es necesario una mayor eficacia en la asesoría técnica, en la transferencia tecnológica y en el apoyo del público.

Una circunstancia especial que están percibiendo los países para fortalecer y tener éxito en las acciones que se requiere desarrollar en las zonas de amortiguamiento, es la necesidad de recuperar los valores y las formas tradicionales de uso de los recursos naturales por

parte de comunidades locales y adyacentes. Sin embargo, los fuertes procesos migratorios de estas comunidades hacia las grandes ciudades, fenómeno que se está dando en muchos países, están provocando cambios estructurales importantes que los convierten en una amenaza para el rescate y el mantenimiento de tales valores. De ahí la necesidad también que están visualizando los países de establecer compromisos formales con las comunidades locales y de demostrar beneficios tangibles a través del manejo de las zonas de amortiguamiento.

En definitiva, en la Región las zonas de amortiguamiento, aunque aún muy lentamente, están siendo concebidas y manejadas como territorios destinados a asegurar la conservación de la diversidad biológica al interior de las áreas protegidas y, para producir al mismo tiempo beneficios a los pobladores locales, con participación activa de los mismos, fundamentalmente a través de la utilización de tecnologías tradicionales, pero también mediante el desarrollo y la incorporación de nuevos sistemas de producción basados en los recursos naturales propios del lugar.

Políticas propuestas: Se coincide en la necesidad de corregir las deficiencias que se han evidenciado respecto al establecimiento, manejo y propósitos de las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas.

Promover su establecimiento y manejo, tanto en áreas terrestres como costero-marinas, como un mecanismo para favorecer la conservación de la biodiversidad en las áreas protegidas, es una política prioritaria que se plantea para los países de la Región. En muchas ocasiones, dicha zona constituye una necesidad fundamental para alcanzar las metas vinculadas a ese objetivo en un área protegida, especialmente cuando ésta detenta una categoría que es más restrictiva en cuanto al uso tradicional de los recursos naturales, como ocurre en el caso de los parques nacionales, monumentos naturales o reservas naturales estrictas. En este contexto, la aplicación de programas de extensión y de educación ambiental dirigidos a las comunidades insertas y aledañas, como asimismo la generación o fortalecimiento de mecanismos de coordinación con otras instituciones vinculadas a la realidad económica, social y cultural de dichas comunidades, representan necesidades básicas para el logro del propósito antes señalado.

Se considera que lograr la implementación de instrumentos legales, así como el establecimiento de criterios tendientes a normar el manejo y la promoción de programas especiales, permitirá asegurar una gestión efectiva de las zonas de amortiguamiento.

En relación con las comunidades locales, existe consenso en la necesidad de integrarlas tanto en la planificación y manejo de las áreas protegidas, como en la aplicación de programas y proyectos especiales de utilización sostenible de recursos naturales, en áreas creadas para tales efectos y en zonas de influencia o de amortiguamiento, y que tengan una particular incidencia en el mejoramiento de la calidad de vida y en el desarrollo social y económico de las mismas.

Junto con lo anterior se percibe la conveniencia de promover el rescate del acervo cultural y la investigación orientada hacia la búsqueda de alternativas que contribuyan a satisfacer las necesidades de los pobladores locales de las áreas protegidas. Cabe señalar que estos dos aspectos, conjuntamente con la idea de lograr una mayor participación de dichas comunidades en la gestión de las áreas protegidas, surge del hecho que en muchas de ellas la zona de amortiguamiento o de influencia más directa, está habitada permanentemente por una población rural que presenta los problemas típicos de este sector, esto es, desempleo, pobreza, escasa producción agropecuaria, relaciones de dependencia rural-urbana y destrucción del medio ambiente. Y en este sentido, las áreas protegidas vinculadas a esta realidad, pueden llegar a asumir un rol importante en el marco de la necesidad y conveniencia de conservar la diversidad biológica y lograr una utilización sostenible de sus componentes.

Condiciones requeridas: El conjunto de políticas enunciadas, exige de condiciones fundamentalmente orientadas a servir de base para la aplicación efectiva de acciones en territorios considerados vitales para la mitigación y absorción de efectos negativos hacia el interior de las áreas protegidas.

El establecimiento e implementación de proyectos pilotos y de programas de extensión, que tengan un efecto demostrativo de la efectividad de las acciones en zonas de amortiguamiento para la conservación de las áreas protegidas, es una condición indispensable para posibilitar la integración de las comunidades locales vinculadas a dichas áreas.

Junto con lo anterior, se hace necesario implementar nexos formales entre las administraciones de las áreas protegidas y las comunidades, mediante mecanismos adecuados a la realidad local, y promover la práctica de formas tradicionales de uso de los recursos naturales.

La integración de las comunidades a las acciones necesarias de desarrollar en las zonas de amortiguamiento, exige como condición conocer las reales necesidades de las mismas. Para ello se requiere, promover e incentivar la investigación que permita analizar y dimensionar las necesidades de las comunidades, así como revalorizar y rescatar tecnologías tradicionales de utilización de recursos, todo lo cual constituye la base para el diseño de programas y proyectos de aplicación en las zonas de amortiguamiento. Los estudios de etnobotánica y etnozología son herramientas elementales en tal sentido.

Finalmente, se hace necesario que la difusión e intercambio de la normativa legal que se está aplicando en algunos países para el establecimiento y manejo de zonas de amortiguamiento, así como de las experiencias exitosas en relación con la participación de comunidades, sea una práctica más activa entre los países de la Región, fundamentalmente para lograr que aquellos casos más avanzados sirvan de modelos a tener en cuenta en los demás países.

Perspectivas: Durante mucho tiempo la ausencia de políticas, así como de acciones o mecanismos específicos, impidió una relación armónica entre las áreas protegidas y las comunidades adyacentes o insertas. Una clara orientación política en tal sentido, se constituirá en un factor clave para identificar y desarrollar oportunidades que permitan fortalecer estas relaciones y alcanzar un beneficio mutuo.

En los últimos años, en algunos países de la Región se ha evidenciado un aumento de las iniciativas tendientes a integrar las poblaciones locales, tanto en la planificación como en el desarrollo de proyectos de utilización de recursos en zonas adyacentes, y en algunos casos al interior de las áreas. Aunque aún no se conocen totalmente sus resultados o no es posible una evaluación efectiva en toda su magnitud, éstas representan una expectativa importante para el fortalecimiento de las zonas adyacentes como amortiguadoras de las presiones e impactos por el uso de recursos del interior de las áreas, previéndose un incremento permanente de tales acciones.

La materialización de diversas iniciativas respecto de las zonas de amortiguamiento se percibirá cada vez más como un aspecto esencial de la planificación y operación de las áreas protegidas, no sólo por la necesidad de amortiguar los impactos provenientes del exterior, sino por la creciente demanda de las poblaciones locales (productos silvoagropecuarios, agua, etc.) en relación directa con el crecimiento poblacional. Asimismo se prevé que aumenten las regularizaciones legales de terrenos en beneficio de los pobladores locales, los cuales por diversas razones y en muchos casos, han carecido de un apoyo importante en esta materia.

La intervención en las zonas de amortiguamiento, con acciones que contribuyan a la conservación de las áreas protegidas, podría presentar sin embargo algunas de las limitaciones más comunes a la gestión de las mismas, como lo son los escasos recursos económicos, la falta de personal idóneo y el poco apoyo local que en muchos casos afectan a dichas áreas.

BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL, 1992: "Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y El Caribe". Washington, D.C, USA. 71 p.

BID/PNUD, 1990: "Nuestra Propia Agenda". Washington, D.C, USA. 102 p.

ESCOBAR, Jairo, 1997: "Políticas, Estrategias y Acciones para la Conservación de la Diversidad Biológica en los Sistemas Costeros de Areas Protegidas". Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo N° 22. Santiago, Chile (en prensa).

FAO. OFICINA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1994: "Informe del Taller Internacional sobre Políticas de los Sistemas de Areas Protegidas en la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en América Latina". Santiago, Chile. 75 p.

IICA, 1995: "Libro de Lecturas del Taller sobre Reforma de las Políticas de Gobierno relacionadas con la Conservación y el Desarrollo Forestal en América Latina". San José, Costa Rica. 318 p.

IRIARTE, Agustín, 1994: "Estado de Conservación de la Fauna Silvestre del Cono Sur Sudamericano". Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Documento Técnico N° 13. Santiago, Chile, 120 p.

NOTTON, Carlos, 1995: "Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica en América Latina". Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe Documento Técnico N° 18. Santiago, Chile. 146 p.

OLTREMARI, Juan, 1993: "El Turismo en los Parques Nacionales y otras Areas Protegidas de América Latina". Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Documento Técnico N° 11. Santiago, Chile, 119 p.

ONU, 1992: "Informe de la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo". Río de Janeiro, Brasil.

OVIEDO, Gonzalo y SYLVA CHARVET, Paola, 1994: "Areas Silvestres Protegidas y Comunidades Locales en América Latina". Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Documento Técnico N° 17, Santiago, Chile. 144 p.

PONCE, Carlos, 1996: "Políticas, Estrategias y Acciones para la Conservación de la Diversidad Biológica en los Sistemas Andinos de Areas Protegidas". Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Documento Técnico N° 20. Santiago, Chile. 83 p.

PONCE; Carlos, 1996: "Políticas, Estrategias y Acciones para la Conservación de la Diversidad Biológica en los Sistemas Amazónicos de Areas Protegidas". Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Documento Técnico N° 21. Santiago, Chile. 105 p.

PULIDO, Victor y OLTREMARI, Juan, 1995: "Investigación en Areas Protegidas de América Latina". Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Documento Técnico N° 19. Santiago, Chile. 90 p.

ROJAS, Martha y CASTAÑO, Carlos, 1990: "Areas Protegidas de la Cuenca del Amazonas: Diagnóstico Preliminar de su Estado Actual y Revisión de las Políticas Formuladas para su Manejo". Bogotá, Colombia. 213 p.

UICN, 1993: "Taller Sudamericano sobre la Convención de Biodiversidad". UICN; Oficina Regional América del Sur. 99 p.

UICN, 1994: "Lista de las Naciones Unidas de Parques Nacionales y Areas Protegidas 1993". Gland, Suiza. 313 p.

UICN/PNUD, 1990: "Manejo de Areas Protegidas en los Trópicos". Gland, Suiza. 314p.

UICN/PNUMA/WWF, 1991: "Cuidar la Tierra. Estrategia para el Futuro de la Vida". Gland, Suiza, 258 p.

WRI/UICN/PNUMA, 1992: "Estrategia Global para la Biodiversidad: Pautas de Acción para Salvar, Estudiar y Usar en Forma Sostenible y Equitativa la Riqueza Biótica de la Tierra". 243 p.