

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.