

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 quemas 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.