

**Diagnóstico y situación actual
de las áreas protegidas
en América Latina y el Caribe
(2007)**

Informe regional



Título:

Diagnóstico y situación actual de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe (2007). Informe Regional

ISBN: 978-980-6810-38-9

Depósito legal: If74320083003202

El material de este informe, compilado y editado por la Corporación Andina de Fomento, es producto de la recopilación y análisis de los informes nacionales de país entregados por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela; dentro del marco del desarrollo del II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas. El evento tuvo lugar en Bariloche, Argentina, entre el 30 de septiembre y el 6 de octubre de 2007.

Instituciones que convocan al proceso de elaboración del Informe Regional y Miembros del Comité Organizador del II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas: UICN-FAO-PNUMA-REDPARQUES-CMA

Coordinación y producción editorial:

Dirección de Secretaría y Comunicaciones Corporativas de la CAF y Fundación Savia Bolivia.

Correo electrónico: publicaciones@caf.com

Autor:

Carlos Castaño-Uribe

Colaboradores:

Cristal Ange y Roberto Tatis

Fotografía:

Eco Films Colombia (fotos pp. 9 y 77)

Mateo Villanueva (foto pp. 13)

Carmen Miranda (foto pp. 25)

Ricardo Espinoza (foto pp. 35)

Eco Prints/Ramón Hernando Orozco Rey
(fotos pp. 63, 89 y 115)

Diseño gráfico:

Leopoldo Palís

Impreso en:

Plural Editores S.R.L.

Las ideas y planteamientos contenidos en las deliberaciones recogidas en esta edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de la CAF.

La versión digital de este libro se encuentra en:
www.caf.com/publicaciones

© 2008. Todos los derechos reservados.
Corporación Andina de Fomento (CAF)

CONTENIDO

Prólogo	7
Introducción	11
Capítulo 1: EVOLUCIÓN CONCEPTUAL ENTRE SANTA MARTA Y BARILOCHE	15
Capítulo 2: MARCO POLÍTICO Y NORMATIVO	29
Marco político para las áreas naturales protegidas.....	29
Marco legal para las áreas naturales protegidas.....	30
Integración de las áreas naturales protegidas en la planificación del desarrollo nacional.....	33
Comentarios generales.....	35
Capítulo 3: ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA	39
Estructura del sistema nacional de las áreas naturales protegidas.....	39
Incremento de las áreas naturales protegidas.....	41
Equivalencias de las categorías de manejo nacionales con las categorías de la UICN.....	46
Demarcación de límites de las áreas protegidas.....	48
Tenencia de la tierra, análisis predial y saneamiento legal en las áreas protegidas.....	49
Reservas privadas en el contexto de la región.....	50
Experiencias en el manejo integral comunitario de las áreas protegidas.....	54
Amenazas al sistema y a las áreas naturales protegidas.....	54
Conectividad.....	58
Integración transfronteriza.....	60
Consideraciones.....	62
Capítulo 4: PROTECCIÓN Y CONTROL DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS	67
Seguimiento y evaluación de la efectividad en el manejo de las áreas naturales protegidas.....	68
Planes nacionales o planes directores.....	69
Planes de manejo de las áreas naturales protegidas.....	70
Planes de investigación de las áreas protegidas.....	71
Planes de aprovechamiento de recursos naturales en las áreas naturales protegidas.....	72
Uso público y otros planes definidos en el país.....	73
Comentarios generales.....	78
Capítulo 5 :SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS	81
Valoración de bienes y servicios de las áreas naturales protegidas.....	81
Administración de las áreas protegidas.....	82
Fortalecimiento de capacidades para la administración de las áreas naturales protegidas.....	83
Apropiaciones presupuestarias del gobierno para las áreas naturales protegidas.....	84
Planes de sostenibilidad financiera.....	85
Cooperación internacional presupuestaria y de asistencia técnica para las áreas naturales protegidas.....	86
Comentarios generales.....	89
CONCLUSIONES	91
Anexo: ALGUNAS CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	119

PRÓLOGO

América Latina representa 10% de la superficie continental y marítima del globo terrestre, en la que alberga 65% de la diversidad biológica y cultural de la tierra.

Los esfuerzos que actualmente realizan todos los países de la región latinoamericana han logrado consolidar la creación de alrededor de 4.000 áreas protegidas, como una de las estrategias más eficientes para contribuir a la conservación de la biodiversidad y aportar a los objetivos del desarrollo sostenible de los pueblos de la región.

Este conjunto de áreas protegidas consolida una superficie mayor a cuatro millones de Km², es decir, más de 18% del territorio terrestre de la región, y aproximadamente 20% de la extensión de las áreas protegidas del mundo. Estas cifras revelan que América Latina es una de las zonas geográficas más dinámicas y comprometidas con la designación y manejo de áreas protegidas en el mundo.

Las evaluaciones realizadas señalan que en la última década las amenazas existentes a la integridad de las áreas protegidas se han intensificado, especialmente: el avance de actividades agrícolas de gran escala, el avance de la colonización ilegal de tierras, la extracción ilegal de madera, la difusión de especies invasoras de flora y fauna y la incursión de actividades mineras, petroleras y forestales no sostenibles, entre otras.

En muchos casos, estas amenazas se ven incrementadas por la instalación de grandes iniciativas de infraestructura vial y energética que adolecen de consideraciones ambientales adecuadas, así como por el aumento de la demanda de recursos naturales para el comercio internacional, lo cual las hace más vulnerables al cambio global.

En este escenario, con el objeto de concentrar la atención en los problemas que gravitan alrededor de la gestión de las áreas protegidas de la región y avanzar en la búsqueda de soluciones, los países miembros de la Red Latinoamericana de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas (REDPARQUES), los miembros institucionales de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y los expertos de la Comisión de Áreas Protegidas de la UICN vieron la necesidad

de intercambiar experiencias y profundizar en la reflexión sobre la gestión de las áreas protegidas de América Latina. Así, estas instituciones solicitaron la colaboración de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la

Alimentación (FAO), la UICN y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para la organización del II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas, cuyo anfitrión fue el Gobierno de Argentina, a través de su Administración de Parques Nacionales. El Congreso fue celebrado en San Carlos de Bariloche-Parque Nacional Nahuel Huapi, Argentina, del 30 de septiembre al 6 de octubre de 2007.

El propósito del Congreso fue promover el intercambio de experiencias y conocimientos técnicos y científicos, evaluar el estado de la conservación de la biodiversidad a escala nacional y regional y definir estrategias, metodologías y políticas para la región que fortalezcan la gestión de las áreas protegidas.

Una de las actividades preparatorias más importantes del Congreso, fue la evaluación del avance de la situación de la gestión de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas de la región, labor que pudo ser desarrollada gracias al esfuerzo comprometido en la preparación de informes nacionales por parte de comités en la mayoría de los países, constituidos por los representantes de las agencias gubernamentales encargadas de la administración de dichos sistemas, los miembros institucionales de la UICN y los especialistas de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas presentes en cada país.

La consolidación de estos informes de países fue posible gracias al apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento (CAF), institución que –con el respaldo de la FAO y la UICN– financió el proyecto presentado por la Asociación para la Conservación, Investigación de la Biodiversidad y el Desarrollo Sostenible (SAVIA). Asimismo, la GTZ aportó recursos financieros a la UICN.

De allí que los informes nacionales sobre la condición actual de sus parques nacionales y otras áreas protegidas, constituyeran la base para el análisis del presente informe regional. ■

Introducción



INTRODUCCIÓN

Este informe de Diagnóstico de las Áreas Protegidas de la Región Latinoamericana y el Caribe (hispano parlante) constituye una de las actividades más importantes de evaluación de contexto nacional y regional para la organización del II Congreso de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas, que se realizó en Bariloche en 2007.

Como es sabido, el Congreso tuvo entre sus propósitos: promover el intercambio de experiencias y conocimientos técnicos y científicos, evaluar el estado de la conservación de la biodiversidad a escala nacional y regional –en relación al programa de trabajo de la Convención de Diversidad Biológica (CDB)– y definir estrategias, metodologías y políticas para la región, en lo relativo a las áreas protegidas. Adicionalmente, el Congreso buscaba identificar estrategias regionales y formular nuevas propuestas, programas, planes, actividades y proyectos a nivel regional, que apoyen la gestión de los países en materia de áreas protegidas, dentro del contexto geopolítico y socioeconómico actual.

Este evento interdisciplinario propició el intercambio de ideas y experiencias de los beneficiarios quienes ofrecieron sus conocimientos para el manejo y administración de las áreas protegidas de la región. Se espera que dicho intercambio produzca resultados y acciones concretas en la gestión y manejo de las unidades de conservación. El Informe Regional constituyó una de las herramientas con las que el Comité Organizador (FAO-UICN-PNUMA y la APN de Argentina, como anfitriones) impulsó las discusiones y el debate con los participantes. De allí surgieron sugerencias y recomendaciones sobre cómo avanzar en la agenda regional y en la gestión de las áreas protegidas de América Latina.

Uno de los propósitos de este Congreso fue evaluar el estado de la conservación de la biodiversidad a escala nacional y regional. Con ello se esperaba propiciar el intercambio de ideas y experiencias sobre el manejo y administración de las áreas protegidas de la región. En este sentido, el Informe Regional ha pretendido constituirse en un soporte fundamental –como línea base– para el entendimiento de la situación actual y la toma de decisiones durante los próximos años. Adicionalmente, el informe ofreció –como lo hizo en Santa Marta 97– una plataforma de reflexión y de lineamientos de política que han orientado la aproximación de los países y expertos durante los últimos años, al permitir avances importantes, como lo demuestran las evaluaciones realizadas sobre el proceso desde entonces (Evaluación de la Gestión Latinoamericana, Santa Marta 97-Durbán 2003, FAO-RED

PARQUES, 2003; y Consulta “Santa Marta 1997 a Bariloche 2007, Eduardo Guerrero, 2007. Finalmente, el informe fue construido sobre la base de una amplia participación de todos los sectores y actores interesados en la elaboración de los informes nacionales).

Es importante señalar que el presente diagnóstico fue diseñado sobre un complejo esquema de datos e informaciones que los países de la región realizaron durante varios meses, previos al congreso, en respuesta a la solicitud que les hiciera el Comité Organizador, tal como se realizó hace diez años en el I Congreso en Santa Marta (1997). La guía para la elaboración de los informes nacionales que debía presentarse con anterioridad a la celebración del Congreso, fue preparada con la participación amplia del grupo de especialistas de la Comisión de Áreas Protegidas de la UICN en Suramérica, presente en varios países.

Por otra parte, cabe señalar que el Informe Nacional solicitado a los diferentes países, debía ser preparado con una amplia participación de personas, grupos e instituciones interesadas en las áreas protegidas en cada país. Así, se solicitó la constitución de un Comité Nacional para la preparación del informe nacional para el Congreso, liderado por el Punto Focal de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la UICN, el Coordinador Nacional del Comité de la UICN de cada país y el Coordinador Nacional de REDPARQUES.

Considerando la dificultad de algunos países para dedicar una persona a tiempo completo a la elaboración del informe, el Comité Organizador obtuvo el apoyo financiero de varias agencias que asignaron recursos para facilitar la elaboración de los informes. Entre ellas, se incluyen: la CAF, FAO Organismo Autónomo Parques Nacionales del Ministerio de Medio Ambiente de España y UICN-GTZ.

El diagnóstico fue preparado por un consultor y estuvo basado en los resultados obtenidos en el desarrollo de la guía metodológica, consensuada en diferentes países. Los datos consignados en los informes nacionales ofrecen una aproximación satisfactoria de la situación nacional, aunque el informe, lamentablemente, no incluye todos, pues a la fecha de haber concluido el primer borrador del documento regional aún no habían llegado formalmente algunos documentos nacionales (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Uruguay), lo cual hace que este primer informe no incorpore toda la información necesaria y que sus aproximaciones y contenido no sean exhaustivos.

A partir de la elaboración de una “Guía de Preparación de los Informes Nacionales” –preparada con una amplia participación de expertos de la región– la organización del Congreso solicitó a los países hispano-parlantes de América Latina y el Caribe la constitución de un grupo de trabajo interinstitucional para la conformación de un Comité Nacional preparatorio del informe y sus diferentes actividades.

El comité contó con la participación de entidades públicas y privadas, así como con la representación social de actores comprometidos con el tema. La guía sirvió de orientación a los países para elaborar los informes que se convertirían en el insumo principal para la elaboración del presente informe.

No obstante, este Informe Regional –que en lo sucesivo también se llamará Diagnóstico Regional), incorporó información adicional de informes anteriores preparados en la región para tres momentos que se consideran vitales y que constituyen hitos fundamentales para entender, no sólo el momento actual, sino el proceso gradual de desarrollo de la región en materia de áreas protegidas, con sus aciertos y dificultades.

La información adicional incluyó: El informe regional presentado en Caracas 1992 durante el IV Congreso Mundial de Parques Nacionales (REDPARQUES, FAO/PNUMA, 1992); el Informe Regional presentado en Santa Marta 1997 durante el I Congreso Latinoamericano y del Caribe de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas (REDPARQUES-FAO/PNUMA, 1997) y el informe regional presentado en Durban 2003, durante el V Congreso Mundial de Parques (REDPARQUES-FAO, 2003). ■

Capítulo 1

Evolución conceptual entre Santa Marta y Bariloche



Capítulo 1 EVOLUCIÓN CONCEPTUAL ENTRE SANTA MARTA Y BARILOCHE

El análisis de la conceptualización de este punto, a partir de la información suministrada por los países, permite agrupar los cambios y los avances en aspectos conceptuales, institucionales, normativos, de política y técnicos. Este aspecto es quizás el que mejor refleja la situación después del I Congreso en Santa Marta 97 y muestra hasta la fecha un amplio panorama de aciertos y dificultades.

En materia de los desarrollos conceptuales, las variables más consideradas por los países parecen responder a los siguientes criterios, aunque no todos los países respondieron este ítem:

Criterios considerados especiales desde Santa Marta 1997 - Bariloche 2007

- ◆ Incorporación conceptual de corredores biológicos
- ◆ Incorporación conceptual del papel de las comunidades en la conservación
- ◆ Incorporación de proyectos y objetivos de desarrollo sostenible
- ◆ Avances conceptuales para el funcionamiento del Sistema de Áreas Protegidas
- ◆ Conceptualización del sistema de categorías de manejo
- ◆ Áreas protegidas y grupos étnicos

La priorización y el desarrollo principal se observa en materia de participación comunitaria a la conservación, corredores biológicos e incorporación de proyectos y objetivos de desarrollo sostenible dentro y fuera de las áreas protegidas.

La mayoría de los países –Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela– parece coincidir con la importancia de incluir a las comunidades en la conservación como uno de los grandes avances en cada nación, lo cual se ha traducido en desarrollos normativos y de política específicos, así como en el de nuevas herramientas de aproximación a la gestión de las áreas protegidas.

Cabe destacar que, aunque muchos países no mencionan este aspecto como uno de los principales avances conceptuales desde Santa Marta 1997, las acciones que se han realizado al respecto demuestran un avance significativo en la incorporación de las comunidades a la gestión de las áreas naturales protegidas.

Cuadro 1. Priorización de la región a su máximo esfuerzo conceptual después de Santa Marta 97



La participación de las comunidades locales en la gestión de las áreas protegidas e incluso en su establecimiento y manejo, es cada vez más común en casi todos los países de América Latina, y en la actualidad los comités de gestión de las áreas protegidas con participación de los actores locales están presentes en Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela.

El énfasis en el papel de las comunidades en la gestión de la conservación obedece, en parte, a los procesos de descentralización que se han impulsado en toda la región y que han llevado a países como Bolivia y Venezuela a incorporar a los actores sociales como eje de las políticas públicas, en el marco de sus respectivos Planes de Desarrollo de la Nación. Es así como, en Bolivia, el Gobierno Nacional instaurado desde 2006 ha venido impulsando una serie de transformaciones políticas y sociales para ampliar la gestión participativa en todas las esferas de la gestión pública, incluida la de las áreas protegidas.

Esto se refleja en un mayor reconocimiento de los derechos de la población indígena, originaria y campesina, que son los grupos históricamente más excluidos, de habitar en las tierras que ancestralmente les pertenecen y a utilizar sosteniblemente los recursos naturales para su desarrollo económico y social, manteniendo sus formas de organización social, sus conocimientos y prácticas tradicionales. Ya con anterioridad a este Gobierno, se venían estableciendo los comités de gestión de las áreas protegidas y los mecanismos de co-administración como espacios de participación de los actores locales en la gestión de las áreas protegidas.

De manera similar, el actual Gobierno Nacional de Venezuela ha gestado nuevas formas de organización social para incorporar a las poblaciones locales en los procesos de planificación y gestión del territorio. Como resultado de la Misión Árbol, por ejemplo, se han conformado 2.800 brigadas conservacionistas a nivel nacional.

En Colombia, la incorporación conceptual del papel de las comunidades ha generado una serie de debates relacionados con la función social de las áreas protegidas y la relación entre éstas y los grupos étnicos. En la actualidad, la política de "Parques con la Gente" ha sido interiorizada por la institucionalidad y se han logrado avances significativos con los grupos étnicos para el manejo ambiental de los territorios comunales. Asimismo, en Brasil se incorporaron al Plan Estratégico Nacional de Áreas Protegidas los esfuerzos de planificación para la conservación de minorías étnicas con tierras comunales. Con respecto a la incorporación conceptual del desarrollo sostenible en la gestión de las áreas naturales protegidas, es interesante el caso de México, donde el concepto de desarrollo sostenible ha sido manejado con una perspectiva de género, que considera la equidad entre hombres y mujeres como un requisito para alcanzar la sostenibilidad. Es así como se han abierto las puertas a la participación de las mujeres que habitan en las áreas naturales protegidas en los principales programas de desarrollo sostenible que implementa la autoridad ambiental con el acompañamiento del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Perú ha hecho también énfasis en el papel del desarrollo sostenible en la gestión de las áreas protegidas, pues considera que ésta es una función de las áreas protegidas y como tal, las áreas protegidas deben ser gestionadas con objetivos sociales y económicos que ayuden a satisfacer las necesidades de las poblaciones locales y teniendo en cuenta sus intereses.

Finalmente, cabe resaltar los avances conceptuales realizados en torno a la incorporación de la conectividad de las áreas protegidas en la gestión de los sistemas de áreas pro-

tegidas en prácticamente todos los países de la región, pues ya existen corredores biológicos de algún tipo –local, regional o internacional– en cada uno de ellos. El concepto de corredor biológico es cercano al concepto de desarrollo sostenible, pues su objetivo es permitir la conectividad de sitios naturales en buen estado de conservación a través de unidades de paisaje donde se pueden adelantar actividades productivas bajo el marco del desarrollo sostenible.

En países como El Salvador los corredores biológicos son herramientas indispensables en la gestión de las áreas naturales protegidas, ya que éstas se caracterizan por su alto grado de fragmentación y sus pequeñas dimensiones, por lo cual la conectividad es indispensable para garantizar su viabilidad ecológica. Es importante tener en cuenta que las iniciativas de este tipo son relativamente recientes aún por lo que sus resultados a largo plazo se podrán conocer sólo con el paso del tiempo. Además, la mayoría de las iniciativas de corredores biológicos son propuestas que están aún por implementarse.

Lo importante es que la conectividad entre las áreas protegidas ya constituye un objetivo de la gestión de la conservación. Un caso muy especial es el del Corredor Biológico Mesoamericano, cuya conceptualización lleva ya varios años desarrollándose en el seno del Convenio Centroamericano de Biodiversidad, y con el cual se pretende conectar los ecosistemas de Norteamérica con los de Suramérica. En esta iniciativa participan Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Panamá.

En materia de desarrollo institucional, los países de la región latinoamericana consideraron los siguientes entre los aspectos más prioritarios de sus agendas:

Evolución y priorización de los aspectos institucionales

- ◆ Creación de un ministerio de ambiente y/o aumento de la jerarquía institucional encargada de las áreas naturales protegidas
- ◆ Realización de estudios o incorporación de mecanismos que incrementen la sostenibilidad de las áreas naturales protegidas
- ◆ Procesos de participación social en la declaratoria y manejo de áreas naturales protegidas
- ◆ Crecimiento de la superficie del país protegida
- ◆ Incorporación de áreas naturales protegidas dentro de procesos de ordenamiento territorial
- ◆ Protección de zonas costeras y marinas
- ◆ Implementación de incentivos para la conservación privada
- ◆ Elaboración de documentos estratégicos del SNAP
- ◆ Incorporación de áreas naturales protegidas en los procesos de planificación nacional

(continúa)

(continuación)

- ◆ Elaboración de programas nacionales relevantes para el manejo de las áreas naturales protegidas
- ◆ Ampliación del sistema de categorías de protección
- ◆ Formación de redes de la sociedad civil para apoyar la gestión de áreas naturales protegidas
- ◆ Fortalecimiento de la gestión pública para el manejo de áreas naturales protegidas
- ◆ Fortalecimiento de la participación de otros actores institucionales y sociales, públicos y privados
- ◆ Mayor cooperación y asistencia técnica internacional
- ◆ Desarrollo de subsistemas de conservación con sus respectivas áreas naturales protegidas
- ◆ Consolidación institucional del sistema de áreas protegidas

Como se aprecia en el Cuadro 2 (pág. 20), el crecimiento de la superficie nacional en doce países resulta el aspecto más significativo de los avances institucionales en los últimos diez años y todos ellos mencionan que este aspecto implicó, necesariamente, ajustes a los esquemas operativos, logísticos, administrativos, normativos y de financiamiento, entre otros. Destacan los porcentajes de crecimiento de la superficie protegida en las áreas naturales protegidas en países como Brasil y El Salvador, en los cuales se evidenció un crecimiento en la superficie protegida de 52,36% y 47,81%, respectivamente, en los últimos diez años. Es decir, en una década, estos países duplicaron el área protegida nacional. El crecimiento de casi 20% en Colombia en este mismo período también es significativo.

Junto al aspecto anterior y con las variables conceptuales analizadas en el Cuadro 1, muchos países –11 en total– indican que los procesos de participación social en su declaratoria y manejo, se ha convertido en un esquema generalizado y estratégico de la gestión nacional. Como se mencionó con anterioridad, prácticamente todos los países de la región han incorporado a las comunidades locales en la gestión de la conservación, lo cual se ve reflejado en una gran cantidad de mecanismos de inclusión de las comunidades locales en la gestión de las áreas naturales protegidas, tales como juntas, comités y consejos consultivos.

Algunos mecanismos de delegación, co-manejo o co-administración de áreas naturales protegidas son utilizados en varios países de la región, tales como Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá y Paraguay. En Colombia, y probablemente en otros países, el co-manejo se utiliza únicamente en las zonas de traslape de áreas naturales protegidas y resguardos indígenas, donde tanto la Unidad de Parques como las comunidades indígenas funcionan como autoridades.

Aspectos tales como la creación de un Ministerio de Ambiente y el aumento de la jerarquía institucional encargada de las áreas naturales protegidas, la elaboración de documentos estratégicos de sistemas nacionales de áreas protegidas, el desarrollo de subsistemas de conservación con sus respectivas áreas naturales protegidas y la realización de estudios o incorporación de mecanismos que aumentan la sostenibilidad financiera de las áreas naturales protegidas son, entre otros aspectos, los criterios más destacados del avance conceptual institucional, donde más de seis países de la región han avanzado, como se observa en el Cuadro 2.

Desde el punto de vista de los desarrollos normativos y de política, los aspectos de avance más relevantes en la última década incluyen, entre otros:

Criterios de conceptualización normativa y de política

- ◆ Declaración de áreas naturales protegidas de nivel regional y local
- ◆ Posibilidad de crear áreas naturales protegidas privadas
- ◆ Inserción de áreas naturales protegidas dentro de la constitución política
- ◆ Nuevas políticas de apoyo al SIAP
- ◆ Nuevas leyes que regulan el manejo de las áreas naturales protegidas
- ◆ Fortalecimiento de acuerdos internacionales

Los países destacan como avances significativos el establecimiento de nuevas políticas de apoyo a las áreas protegidas, nuevas leyes que regulan el manejo de áreas naturales protegidas y el fortalecimiento de los acuerdos internacionales, como se puede apreciar en el Cuadro 3 (pág. 20), donde entre seis y ocho informes nacionales hacen énfasis en estas variables.

Aún cuando apenas dos países mencionan la incorporación del tema de los Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas dentro de su constitución nacional como un avance importante de la década, como se verá más adelante, el tema de la conservación del medio ambiente forma parte de la Constitución de prácticamente todos los países de la región, y en países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú y Venezuela, la carta política de cada país hace referencia específica a las necesidades de velar por los espacios de protección ambiental.

Además, el tema de áreas naturales protegidas ha sido retomado legalmente a través de normas que la mayoría de los países recientemente ha logrado incorporar en una norma específica, entre ellos Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala,

Cuadro 2. Avances en la conceptualización Institucional, según la priorización realizada por los países

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Uruguay	Venezuela
Crecimiento de la superficie del país protegida	◆	◆		◆	◆	◆	◆	◆		◆		◆		◆	◆		◆		
Procesos de participación social en la declaratoria y manejo de ANP			◆		◆	◆	◆	◆	◆	◆				◆	◆	◆	◆		
Creación Ministerio de Ambiente y/o aumento de la jerarquía institucional encargada de las ANP		◆	◆	◆				◆	◆			◆			◆		◆		
Elaboración de documentos Estratégicos del SNAP	◆					◆	◆	◆	◆										
Desarrollo de subsistemas de conservación con sus respectivas ANP	◆	◆		◆							◆			◆					
Realización de estudios o incorporación de mecanismos que incrementa la sostenibilidad de las ANP					◆			◆		◆									◆
Protección de zonas costeras y marinas				◆			◆							◆					
Elaboración de Programas nacionales relevantes para el manejo de las ANP						◆			◆			◆							
Formación de redes de la SC para apoyar la gestión de ANP				◆			◆							◆					
Fortalecimiento de la participación de otros actores institucionales y sociales, públicos y privados				◆								◆							◆
Mayor cooperación y asistencia técnica internacional				◆								◆							◆
Incorporación áreas naturales protegidas dentro de procesos de Ordenamiento Territorial									◆						◆				
Ampliación sistema de categorías de protección				◆			◆												
Fortalecimiento de la gestión pública para el manejo de ANP					◆							◆							
Consolidación institucional del SIAP					◆												◆		
Implementación de incentivos para la conservación privada						◆													
Incorporación de áreas naturales protegidas en los procesos de Planificación Nacional					◆														

Cuadro 3. Avances y evolución conceptual de la normativa y las políticas en los últimos diez años

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Uruguay	Venezuela
Nuevas políticas de apoyo al SIAP			◆	◆		◆		◆	◆	◆				◆			◆		
Nuevas leyes que regulan manejo ANP			◆	◆		◆	◆	◆									◆	◆	
Fortalecimiento a los acuerdos internacionales								◆				◆					◆		◆
Declaración de áreas naturales protegidas del nivel regional y local											◆					◆			
Posibilidad de crear áreas naturales protegidas privadas																			
Inserción de áreas naturales protegidas dentro de la Constitución Política					◆			◆											

Panamá, Perú y Paraguay. Aún en los países en que la norma específica no existe, se han creado otras que apoyan significativamente la regulación del manejo de las áreas naturales protegidas, como es el caso de Brasil, Chile, Costa Rica y República Dominicana.

En las políticas específicas para áreas naturales protegidas, en los últimos cinco años, Chile, El Salvador y República Dominicana se han visto favorecidos por su creación. En Colombia y Costa Rica, tales políticas datan de hace más de una década, lo cual, si bien revela la importancia otorgada a los espacios protegidos, indica que éstas pueden requerir una actualización, sobre todo al tenor de los avances conceptuales.

En los avances conceptuales en materia técnica, los países mencionan los aspectos a continuación dentro de los parámetros más importantes de la última década:

Criterios de conceptualización técnica

- ◆ Seguimiento y evaluación de la efectividad de manejo
- ◆ Sistematización de la información
- ◆ Incremento de las capacidades de gestión de los actores relacionados
- ◆ Modelos de manejo con visión eco-regional, incluyendo corredores biológicos
- ◆ Aumento del conocimiento de las áreas naturales protegidas por efecto de las investigaciones
- ◆ Nuevas experiencias en la concesión de servicios
- ◆ Incremento de control y vigilancia de las áreas naturales protegidas
- ◆ Fomento a la elaboración de planes de manejo
- ◆ Fortalecimiento del personal en las regiones
- ◆ Construcción de infraestructura de soporte
- ◆ Fortalecimiento del sistema de categorías de manejo y reglamentaciones correspondientes
- ◆ Planificación del SIAP
- ◆ Fortalecimiento de actividades de uso público
- ◆ Recuperación ambiental de los ecosistemas
- ◆ Identificación de áreas naturales protegidas prioritarias

El seguimiento y la evaluación de la efectividad de manejo de las áreas protegidas y el fomento a la elaboración de planes de manejo son los dos aspectos que la mayoría de los países consideran importantes. En Centroamérica, se han verificado avances significativos en la medición de la efectividad de manejo a través de herramientas que permiten establecer de manera objetiva y cuantitativa el éxito del manejo de tales espacios.

En Guatemala, desde 2002, se ha venido aplicando de forma regular el seguimiento y evaluación de la efectividad de manejo, lo cual le permite a esta país contar con cinco mediciones sucesivas. En la actualidad, la evaluación correspondiente a 2007 se encuentra en proceso. En Costa Rica, esta herramienta se ha venido aplicando desde 1997, si bien actualmente se utiliza en una cuarta parte de las áreas silvestres protegidas existentes, esencialmente en aquellas con mayor presencia institucional (personal destacado). También hay que destacar la elaboración de un sistema de seguimiento y evaluación de la efectividad del manejo de las áreas protegidas en Cuba, donde su aplicación experimental ha pasado de seis áreas naturales protegidas en 2002, a 61 áreas en la actualidad.

En cuanto al diseño de planes de manejo para las áreas naturales protegidas, prácticamente todos los países tienen una metodología establecida para la elaboración de dicho instrumento de planificación, si bien en países como Ecuador este proceso aún no se ha hecho oficial. Uno de los aspectos interesantes en este sentido es la incorporación de procesos de participación para la elaboración de los planes de manejo, que pueden variar desde consultas públicas para aprobar el documento –como ocurre en Venezuela– hasta la incorporación de los habitantes de las zonas amortiguadoras o de las mismas áreas durante las fases de elaboración del plan (que en teoría es lo que casi todos los países pretenden pero que no ocurre en la práctica). En Colombia, las áreas naturales protegidas del nivel nacional cuentan con planes de manejo elaborados con enfoque participativo, donde no sólo participaron las comunidades locales, sino también los institutos de investigación, que aportaron información científica de base para la caracterización de estos espacios.

Otro grupo de aspectos que han sido establecidos por los países como estratégicos, si bien por un número menor de países a los aspectos mencionados anteriormente –seguimiento de la efectividad de manejo y de los planes de manejo– incluye: el incremento de las capacidades de gestión de los actores relacionados, el incremento del conocimiento de las áreas naturales protegidas como resultados de las investigaciones y el fortalecimiento de las actividades de uso público.

De los documentos elaborados por los países en relación a los avances desde Santa Marta, la aproximación que hacen muchos de ellos desde el punto de vista de los desafíos tiene un gran interés. Estos fueron clasificados, al igual que en el caso de los avances ya expuestos, en aspectos conceptuales, institucionales, normativos, de política y técnicos.

Cuadro 4. Avances conceptuales en el aspecto técnico de la región en la última década

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Uruguay	Venezuela
Seguimiento y evaluación de la efectividad de manejo						◆	◆		◆	◆									
Fomento a la elaboración de planes de manejo					◆				◆			◆							◆
Incremento de las capacidades de gestión de los actores relacionados						◆			◆			◆							
Incremento del conocimiento de las áreas naturales protegidas por efecto de las investigaciones			◆		◆	◆													
Fortalecimiento de actividades de uso público					◆									◆					◆
Modelos de manejo con visión ecoregional, incluyendo corredores biológicos						◆		◆											
Nuevas experiencias en la concesión de servicios					◆	◆													
Incremento de control y vigilancia de las ANP							◆					◆							
Sistematización de información										◆									
Fortalecimiento del personal en las regiones												◆							
Construcción de infraestructura												◆							
Fortalecimiento del sistema de categorías de manejo y las reglamentaciones correspondientes																			◆
Planificación del SIAP																			◆
Recuperación ambiental de los ecosistemas			◆																
Identificación de áreas naturales protegidas prioritarias			◆																

El Cuadro 5 muestra una distinción temática amplia entre los países donde nuevamente se indican, dentro de los retos más importantes en el campo institucional, la necesidad de fortalecer o aclarar el papel de la sociedad civil, fortalecer la estructura organizacional de las áreas protegidas, garantizar la sostenibilidad financiera del SIAP y fortalecer los mecanismos de gestión compartida de las áreas naturales protegidas con las comunidades.

Resulta interesante identificar que estas prioridades han sido establecidas especialmente por países que en la última década no las mostraban como un avance importante en su gestión, es decir, países que están iniciando el proceso de incorporación del concepto de la participación de la sociedad civil y otros actores locales en la gestión de las áreas naturales protegidas. Por su parte, los países que ya han incorporado esta variable tienen otro tipo de desafíos, tales como reconciliar los objetivos de conservación con el desarrollo humano, incorporar o fortalecer el papel de los gobiernos locales y regionales en la gestión de la conserva-

ción y lograr la integración de las áreas naturales protegidas en el ordenamiento territorial.

Para Argentina, Bolivia, Costa Rica y República Dominicana es muy importante integrar y actualizar la dimensión normativa y legal en materia de sus propios desafíos. Brasil, República Dominicana y Venezuela consideran que su prioridad debería ser mejorar la normatividad y fortalecer, ante todo, el componente de política.

Con respecto a los desafíos de conceptualización técnicos más importantes se citan: mejorar la viabilidad ecológica del sistema y estructurar la capacitación de los actores. Este último fue señalado por cuatro países (Cuadro 5).

Otro de los aspectos de la evolución conceptual entre Santa Marta y Bariloche por parte de los países tiene que ver con los acuerdos internacionales que cada uno de ellos ha incorporado y ratificado en la década. Como se aprecia en el Cuadro 6 (pág. 25), pocos países respondieron y casi ninguno

incorporó todos los acuerdos que se habían indicado en Santa Marta y Durban, lo que hace que este componente deba mirarse con reservas. En el Cuadro 6 (pág. 25) aparecen resaltados los países que no respondieron, así como los que mencionan que sus tratados están vigentes aunque sin especificar cuándo se establecieron los acuerdos firmados.

Finalmente, a la pregunta de cuáles fueron las metas contempladas en el Plan de Acción de Durban (2003), menos de la mitad de los países respondió, y sólo tres países (Bolivia, Costa Rica y Paraguay) aplicaron más de cinco metas de las 14 existentes. Queda la duda sobre si los países no

están familiarizados con los retos del Plan de Acción de Durban de 2003 o no existe el seguimiento oportuno a este esfuerzo o, por el contrario, los compromisos establecidos por la COP-7 de CDB desdibujó las prioridades y los requerimientos a nivel global para este compromiso no vinculante de la UICN (Gráfico 1, pág. 25).

Comentarios generales

Una gran cantidad de países omitió el desarrollo de este punto, en su totalidad o de forma parcial, aunque los aspectos más tomados en cuenta fueron los relativos a los desafíos y avances desde Santa Marta. En términos generales, las

Cuadro 5. Desafíos para la conceptualización de los aspectos institucionales, normativos, políticos y técnicos

		Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Uruguay	Venezuela
I N S T I T U C I O N A L	Conceptual	Áreas protegidas y grupos étnicos																		
		Aumentar la jerarquía institucional del ente del gobierno encargado de las ANP																		
		Promover la constitución de áreas naturales protegidas privadas																		
		Incorporar las áreas naturales protegidas al proceso de planificación del desarrollo nacional																		
		Reconciliar objetivos de conservación con desarrollo humano																		
		Reglamentar las categorías de manejo																		
		Fortalecer o clarificar el papel de la sociedad civil																		
		Fortalecimiento organizacional de la estructura SIAP																		
		Fortalecimiento y articulación de esfuerzos interinstitucionales relacionados con la conservación																		
		Incorporar o fortalecer el papel de los gobiernos locales y regionales en la gestión de la conservación																		
		Sostenibilidad financiera del SIAP																		
		Fortalecer el funcionamiento de los mecanismos internacionales de cooperación																		
		Sistematizar la información de las áreas naturales protegidas estatales y municipales																		
		Integración de las áreas naturales protegidas en el ordenamiento territorial																		
	Fortalecer los mecanismos de gestión compartida de áreas naturales protegidas con las comunidades locales																			
	Incorporar áreas naturales protegidas en las agendas de desarrollo del país																			

(continúa)

(continuación)

		Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Uruguay	Venezuela	
TECNICOS	Normativa y de política																				
	Integrar, actualizar y/o mejorar la normatividad	◆	◆				◆	◆								◆		◆		◆	
	Fortalecer política			◆						◆						◆					
	Detener degradación de hábitat						◆										◆				
	Mitigar impactos de cambios de uso del suelo en ANP						◆			◆									◆		
	Delimitación física de las ANP																		◆		
	Incrementar presencia institucional en las ANP			◆						◆									◆		
	Cubrir vacíos de representación de conservación de los ecosistemas											◆									
	Controlar y desestimular el aprovechamiento insostenible de los productos del bosque							◆													
	Mejorar la viabilidad ecológica del sistema			◆			◆			◆	◆										
	Mejorar la calidad de los Planes de Manejo y otros instrumentos de gestión								◆												
	Declarar áreas propuestas para la conservación								◆		◆										
	Incorporar estrategias de manejo bioregional y mejorar la conectividad			◆					◆			◆									
	Capacitar a los actores		◆	◆					◆		◆										
	Incorporar tecnologías en manejo de información								◆												
	Fortalecer la divulgación y educación ambiental			◆				◆		◆										◆	
	Incrementar uso público								◆												
	Desarrollar las áreas marinas protegidas								◆		◆										
	Consolidar la gestión en las zonas amortiguadoras de las ANP										◆										
	Sanear los territorios de las ANP		◆	◆							◆									◆	
Sistematizar programas de seguimiento para medir la efectividad en la gestión de ANP			◆																◆		

metas de cumplimiento del Plan de Acción de Durban y el tema de los tratados internacionales fueron los puntos menos desarrollados en cada reporte u omitidos voluntariamente en la respuesta al cuestionario.

Es indudable que la participación de la sociedad civil y su interés y compromiso con la gestión institucional es más activa en la actualidad. Los países ven la participación y la incorporación civil como una de las prioridades de la década

anterior y uno de los retos más importantes a futuro. Aquellos países que incursionaron abiertamente en el desarrollo del componente de la participación y el esquema de incorporación de los actores sociales locales y regionales consideran prioritario el fortalecimiento de instrumentos y herramientas de resolución de conflictos por el uso de los recursos naturales y la necesidad de abordar el tema de las áreas protegidas desde una perspectiva más integral del ordenamiento territorial.

Cuadro 6. Acuerdos internacionales vigentes en temas relacionados con las áreas protegidas firmados por los países

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Uruguay	Venezuela	
RAMSAR			◆	◆				◆	◆	◆		◆		◆	◆	◆	◆			
CBD				◆					◆	◆		◆		◆	◆	◆	◆			
Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (Unesco)			◆	◆				◆		◆		◆					◆			
CITES				◆											◆				◆	
Convención para la Protección de la Flora y Fauna y las Bellezas Escénicas de América				◆											◆					
Otros			OIT																	
Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres				◆													◆			
Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico Sudeste				◆											◆					
Convención de Lucha contra la Desertificación									◆							◆				
Cambio climático									◆							◆				
Protocolo de Kyoto									◆							◆				
Tratado de Cooperación Amazónica			◆														◆			

Nótese que en los países que reportan, existen serios vacíos de información.

* Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y la Protección de las Áreas Silvestres Prioritarias en América Central.

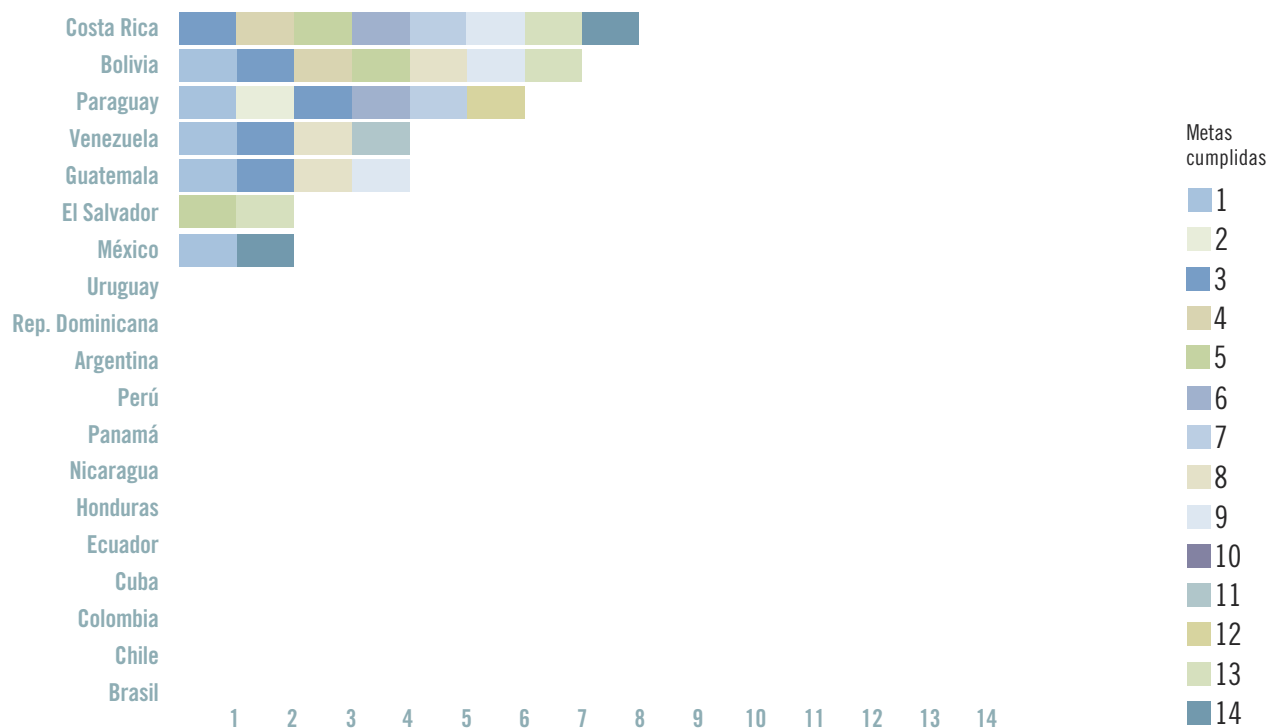
Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y su Protocolo.

Convenio de Maderas Tropicales, Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de plantaciones Forestales.

Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación de los Bosques.

Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe y Protocolo Relativo para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe.

Gráfico 1. Cumplimiento de las metas del Plan de Acción de Durban (reportes y omisiones)



Otro de los aspectos predominantes es el aumento no sólo de actores que se relacionan directamente con las áreas protegidas, sino también las diferentes formas de gestión para la conservación de la diversidad biológica y patrimonial. En la conceptualización y orientación de política es evidente que se prevén esquemas de diversificación del papel de la autoridad y de los responsables de la administración y el manejo en el ámbito público, así como en el ámbito privado y en la sociedad civil. Más adelante se analizan los desarrollos formales y prácticos de la descentralización y la cogestión. ■

Capítulo 2

Marco político y normativo



Capítulo 2 MARCO POLÍTICO Y NORMATIVO

En la guía para la elaboración del Informe Regional de País se solicitó una aproximación al desarrollo del marco normativo y de política relacionado con la administración, declaración, fortalecimiento y cobertura adecuada de la biodiversidad en las áreas naturales protegidas. Se instó a incluir un análisis de los grandes retos de las áreas protegidas bajo el nuevo contexto del desarrollo de la región, teniendo en cuenta aspectos tales como la influencia de: los Tratados de Libre Comercio (TLC), la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), los cuales condicionan e influyen en las políticas nacionales y, por lo tanto, deben ser tomados en cuenta en los procesos de planificación y adaptación de la gestión de las áreas naturales protegidas.

Marco político para las áreas naturales protegidas

Se define en este numeral la aproximación que hacen los diferentes países de las áreas protegidas en marcos de política general. Es interesante observar que seis países contemplan explícitamente las áreas protegidas en la Constitución Política Nacional (Carta Magna-Instrumento de mayor jerarquía política dentro de los estados). A la pregunta de si existe una política nacional específica –explícita y directa– de áreas protegidas, ocho países indican que sí, cuatro que no y ocho no responden (Cuadro 7).

En este último aspecto es importante tener en cuenta que en muchos países la política de áreas protegidas sí existe como parte de las políticas generales del gobierno sobre el medio ambiente y la biodiversidad. Sin embargo, los datos del Cuadro 7 responden únicamente a la presencia o ausencia de una política específica sobre las áreas naturales protegidas. Tales políticas específicas de áreas naturales protegidas son generalmente recientes: en países como Chile y República Dominicana se promulgaron a partir de 2006. Como se mencionó anteriormente, Colombia y Costa Rica cuentan con directrices desde hace más de una década, lo cual demuestra el avance de las áreas protegidas en la política pública de estos países, si bien puede ser necesario una revisión de muchos de los conceptos de la política que en la última década han complementado la visión de las áreas protegidas.

A continuación se mencionan los principios que enmarcan la política pública sobre áreas naturales protegidas en más de un país (entre paréntesis se indica el número de países de la región que mencionan tal principio):

- Desarrollo Sostenible (4)
- Participación y equidad en las responsabilidades (4)
- Descentralización del Estado (3)
- Precaución (3)
- Interés social (3)
- Sostenibilidad financiera (2)
- Prevención (2)
- Soberanía (2)
- Investigación científica como base de las decisiones (2)

Cuadro 7. i) Existencia de referencias explícitas y directas de las áreas protegidas en la Constitución Nacional ii) Existencia de normas específicas para el manejo y la administración de áreas protegidas

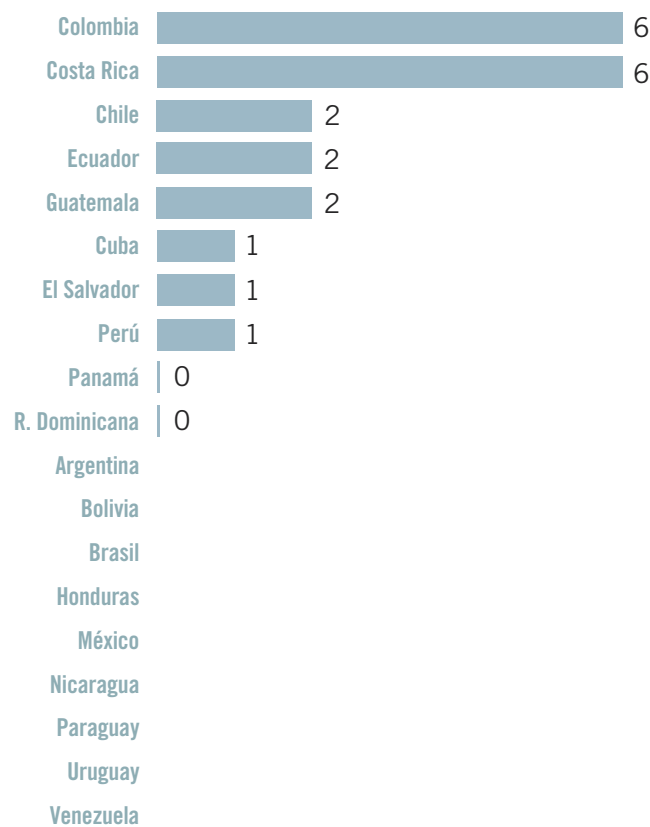
i) Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Venezuela	Contempladas directamente
Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador	Contempladas indirectamente
Bolivia, Brasil, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay	No reporta
ii) Argentina, Cuba, Panamá, Perú	No
Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, República Dominicana	Sí
Bolivia, Brasil, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay, Venezuela	No reporta

No menos interesante resulta que los países hayan logrado desarrollar el tema de la política de áreas protegidas a través de otros documentos de alta jerarquía, como son las Estrategias, los Programas Nacionales, los Planes Estratégicos y las Agendas, todos estos específicos para las áreas protegidas. Los países cuantificaron el número de este tipo de instrumentos de soporte de la política, como se puede observar en el Gráfico 2 (pág.30). Cabe destacar el número de documentos de soporte de la política ambiental que mencionan países como Colombia y Costa Rica, lo cual no es sorprendente si se tiene en cuenta que estos países fueron pioneros en la región en la elaboración de un marco político específico de áreas protegidas.

Es importante mencionar que muchos de los países que omitieron estos instrumentos dentro del Informe Nacional (nueve países), posiblemente cuentan con éstos. Los países de Mesoamérica, por ejemplo, cuentan con un Plan Estratégico de áreas naturales protegidas mesoamericanas, omitido por algunos en el informe. De los países que hicieron referencia al tema, únicamente Panamá y República Dominicana carecen de este tipo de instrumentos, si bien Panamá cuenta con otros documentos de política generales sobre biodiversidad y el medio ambiente (en Panamá la Estrategia Nacional de Ambiente tiene estatus de política). Lo interesante de este aparte es que permite conocer el desarrollo de la política pública de áreas naturales protegidas en la región.

En cuanto a otras políticas de Estado relacionadas con la conservación, es importante mencionar que Colombia, El Salvador, Guatemala, Panamá y Paraguay cuentan con una política de turismo (en el caso de Guatemala, de ecoturismo) que incorpora el criterio de protección de las áreas protegidas. Colombia y Costa Rica señalan la importancia de las políticas de humedales y de participación social para enmarcar la política pública de las áreas protegidas, si bien muchos otros países cuentan con estos instrumentos. Lo mismo se puede decir de Chile y Colombia con respecto a la política de desarrollo sustentable.

Gráfico 2. Instrumentos de soporte de política directamente relacionados con las áreas naturales protegidas



Las estrategias nacionales para la conservación de la biodiversidad, si bien no constituyen documentos de política específicos para las áreas protegidas, están directamente relacionadas con éstos y, en este sentido, países como Argentina, Cuba, Panamá y República Dominicana (en este último país la Estrategia está en proceso de elaboración), consideran este documento vital para el análisis del marco político de las áreas protegidas. Prácticamente todos los países de la región cuentan con este documento puesto que su elaboración está dentro de los acuerdos pactados como parte de la Convención de Diversidad Biológica.

Los grandes retos previstos por los países en cuanto al afianzamiento de su política de áreas protegidas son principalmente:

- i) La divulgación para valorar los bienes y servicios ambientales de las áreas naturales protegidas (cinco de siete países mencionan este aspecto como prioritario).
- ii) La incorporación de mecanismos financieros que den sostenibilidad a las áreas naturales protegidas (cuatro de siete países mencionan este aspecto como prioritario).

Tres de los siete países que señalaron los principales retos en materia de política identificaron los siguientes:

- Incluir sectores diferentes al Estado en la gestión de áreas naturales protegidas
- Unificar un marco regulatorio sobre áreas naturales protegidas
- Insertar la variable ambiental en las políticas sectoriales
- Conciliar el desarrollo humano con los objetivos de conservación
- Internacionalizar la problemática ambiental (dos países mencionan este aspecto como prioritario)

Por el énfasis que el documento guía hizo en relación a las consecuencias de política de las áreas protegidas de los tratados de libre comercio y demás tratados económicos, es interesante anotar que éstos no parecen preocupar a los países, pues los que responden a esta pregunta hacen hincapié en que el tema ambiental –y por ende el de las áreas protegidas– es relevante en este tipo de acuerdos, y la reglamentación existente en cada país sobre la protección de los recursos naturales debe ser respetada por las partes. Únicamente Guatemala hace alusión al reto que representan las tendencias de la globalización en las políticas públicas de los espacios protegidos.

Marco legal para las áreas naturales protegidas

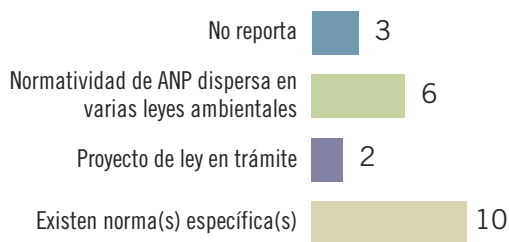
Sobre el tema de cuál es el marco legal de carácter general, integral y específico que agrupe a las áreas naturales protegidas, la información de los países se concentró en explicar el tipo y número de normas que regulan las áreas naturales protegidas (p.e., si son específicas para las áreas naturales protegidas o están en leyes generales del ambiente, si permiten cumplir al Estado con sus responsabilidades, cuál es su estado de trámite y grado de complemento con otras normas). En la actualidad, aproximadamente la mitad de los países de la región cuenta con una norma específica de áreas protegidas (generalmente llamada Ley de Áreas Protegidas o Ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas).

Próximamente, la mayoría de los países contará con la herramienta: en México y Venezuela hay proyectos de ley en trámite y en Colombia la elaboración de un documento similar está en proceso.

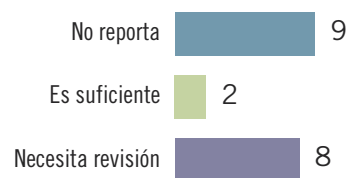
Más de una tercera parte de los países que ofrecieron detalles al respecto cuentan con una normatividad de áreas protegidas desagregada en diferentes leyes, generalmente en leyes de tipo ambiental, forestal, y en las que aprueban los convenios internacionales de protección del medio ambiente. Argentina, Chile y Colombia son los países con mayor número de leyes que específicamente regulan las áreas naturales protegidas (Gráfico 3), con aproximadamente 23, siete y seis documentos de este tipo, respectivamente, sin contar

Gráfico 3. Leyes específicas de áreas protegidas y otras normas relacionadas.
Tipos de normas y su suficiencia de acuerdo a la opinión de los países de América Latina

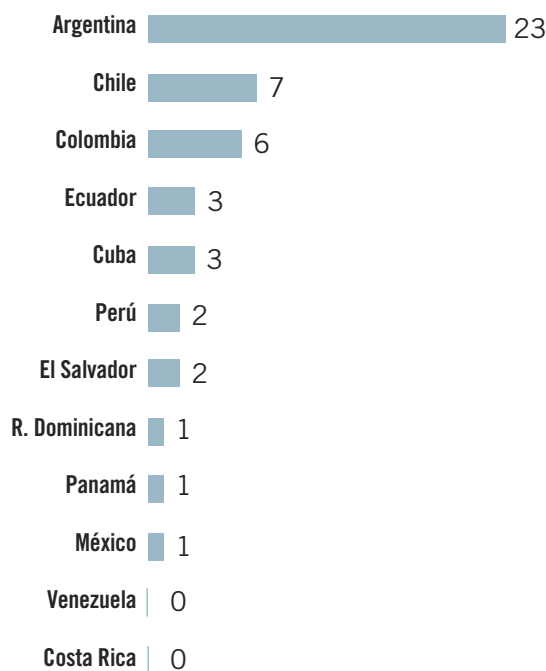
¿Existen en su país leyes específicas para áreas protegidas?



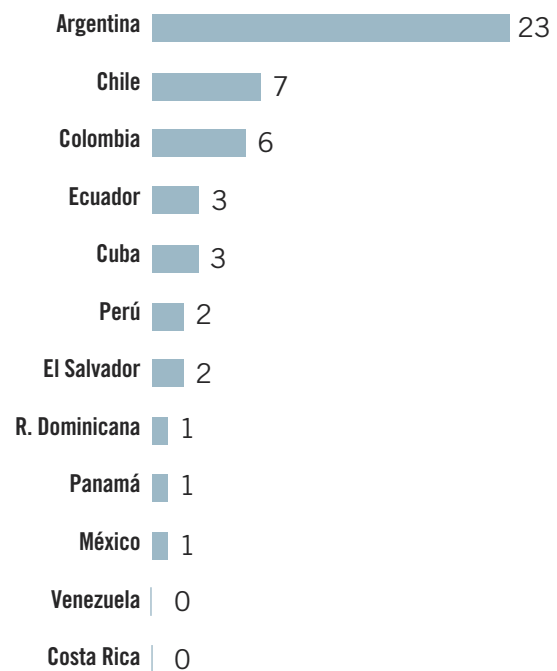
¿Es suficiente la normatividad existente o necesita revisión?



Número de leyes relacionadas con áreas protegidas



Número de leyes específicas para áreas protegidas



normas de menor jerarquía que las normas del Congreso que también regulan el tema, u otras leyes del Congreso que de manera indirecta aportan a la gestión de las áreas protegidas. En Argentina, incluye normas nacionales y provinciales. En general, el número de normas del nivel nacional asciende a cuatro, el cual sigue siendo elevado.

En cuanto al número de normas no específicas sobre áreas protegidas pero sí relacionadas con éstas, de nuevo Argentina y Chile, y esta vez acompañados de Costa Rica, México y Venezuela llevan la delantera, si bien hay que tener en cuenta que el número correspondiente a Argentina puede ser más alto que el del resto de países por la inclusión de normas de alto nivel jerárquico emanadas desde las provincias.

Es importante destacar casos como el de Argentina, un país que cuenta con una Ley de áreas protegidas específica, pero que no engloba la totalidad de las responsabilidades legales que dictan las normas del país. Además, como resultado de los procesos de descentralización del manejo de las áreas protegidas, se han venido promulgando normas muy diferentes en cada una de las provincias (hay más de 19 normas que rigen las áreas protegidas de carácter regional). Por lo anterior, se considera que la normatividad de las áreas protegidas en este país está desagregada, a pesar de contar con una ley específica. En otros casos, las leyes generales sobre medio ambiente han servido para la creación de reglamentos específicos sobre áreas protegidas. Sin embargo, tal como lo establece Bolivia en su Informe de País, estos reglamentos no tienen el mismo estatus que la Ley y, por tanto, la conservación de las áreas protegidas podría verse en desventaja si surgieran disputas al respecto.

La idoneidad del marco legal de áreas protegidas, sin importar si se encuentra desagregado o unificado en las normas, es considerada inadecuada por los países que respondieron a este aspecto, con la excepción de Panamá y Perú, en cuyos informes de país se establece que el marco actual, consolidado en una norma específica de áreas protegidas, es suficiente para que el Estado gestione las áreas protegidas de manera exitosa. En este sentido, la normatividad de Perú es pionera en América Latina por haber logrado establecer, desde 1997, un marco para la regulación de las áreas naturales protegidas, al incluir temas difíciles para muchos países como el sistema de categorías, la zonificación y las zonas amortiguadoras.

Para Colombia y República Dominicana, parte de los vacíos legales tienen que ver con la falta de claridad del sistema de categorías. Otros vacíos mencionados están asociados a la reglamentación del SNAP (Colombia y Cuba), la aprobación

de los planes de manejo de las áreas protegidas (Cuba) y sus límites (República Dominicana). En El Salvador, se encuentra en proceso un reglamento que permitirá al país contar con un marco legal idóneo.

Uno de los aspectos en que más ha avanzado la normativización de las áreas protegidas en la región ha sido en la participación de otros actores en el proceso de manejo de las áreas protegidas. Como se observa en los siguientes gráficos, las normas de la región hacen referencia no a áreas protegidas individuales, sino a Sistemas de Áreas Protegidas en los que participan otros actores gubernamentales (nivel provincial, departamental, estatal y municipal) y no gubernamentales (grupos étnicos, ONG, grupos comunitarios y personas naturales o privadas). Prácticamente todos los países de la región cuentan con un Sistema de Áreas Protegidas, aunque en algunos países no todas las áreas protegidas son consideradas parte del sistema.

En Venezuela, por ejemplo, el sistema comprende únicamente áreas con dos categorías de las 11 existentes. En Perú, el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas incluye áreas protegidas del nivel nacional, regional y privado, y excluye el nivel municipal, que también cuenta con áreas protegidas. El caso de Chile es similar, donde las normas hacen referencia al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) en el que no se incluyen las áreas protegidas de propiedad privada o público-privada, si bien se están tomando las medidas necesarias para crear un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas que incluya todas las áreas protegidas existentes.

En relación con la institucionalidad que regula los sistemas de áreas protegidas, en la mayor parte de los casos (41%) es el Ministerio o Secretaría de Ambiente quien está a la cabeza, o una autoridad específica de áreas protegidas (30%) bien sea autónoma o que depende de ésta. Únicamente en Argentina y Chile se manejan las áreas protegidas desde sectores diferentes al ambiental (turismo y forestal, respectivamente).

De los 17 países que suministraron información al respecto, tres afirman que la administración de sus sistemas de áreas protegidas se lleva a cabo de manera centralizada, nueve de manera desconcentrada y siete de forma descentralizada (la descentralización puede ser complementaria a las dos anteriores formas de gobernabilidad). De acuerdo con esto, parece que la administración de una buena parte de los sistemas de áreas protegidas de la región es centralizada pero desconcentrada, y se han iniciado los procesos de descentralización con el fin de encontrar varios niveles de la admi-

nistración (nivel nacional, provincial, estatal y local) que puedan declarar áreas y administrarlas autónomamente.

La descentralización de la gestión de áreas protegidas ha permitido que en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú e incluso Cuba, existan áreas protegidas declaradas, administradas y manejadas por actores diferentes a los gobiernos nacionales. No obstante, es importante mencionar que incluso en los países en que la gestión de las áreas protegidas está centralizada en el gobierno nacional, es posible que otros actores –especialmente privados– participen en algunas actividades de esta gestión.

desarrollo económico nacional, regional y local y dentro de los planes de ordenamiento ambiental territorial, así como las situaciones favorables y desfavorables que han surgido en el desarrollo de estos procesos.

En tal sentido, cinco de los nueve países que respondieron indicaron que las áreas protegidas se encuentran contempladas dentro de los Planes de Desarrollo (Bolivia, Colombia, Costa Rica, México y Panamá), si bien en Paraguay los planes de desarrollo de tres departamentos incorporan las áreas protegidas.

Gráfico 4. Tipos y modalidades de estructura y administración de las áreas protegidas en América Latina



A través de la co-administración, el co-manejo y la delegación, países como Guatemala, Panamá y República Dominicana (los tres con la gestión de las áreas protegidas centralizada), además de El Salvador y Paraguay (estos dos con sistemas centralizados pero desconcentrados) hacen partícipes a otros actores en la labor de proteger estas áreas.

Únicamente Chile y Venezuela aparecen como países donde la administración y el manejo de las áreas protegidas está centralizada en una instancia del Gobierno Central que se encuentra desconcentrada, sin reportes de acuerdos de delegación, co-manejo o co-administración con otros actores. Sin embargo, en estos países existen áreas protegidas de la sociedad civil y hay acuerdos puntuales para la realización de ciertas actividades en las áreas protegidas públicas.

Integración de las áreas naturales protegidas en la planificación del desarrollo nacional

En este punto se solicitó a los países hacer una breve referencia a la manera que las áreas naturales protegidas se vinculan o incluyen en los procesos de planificación del

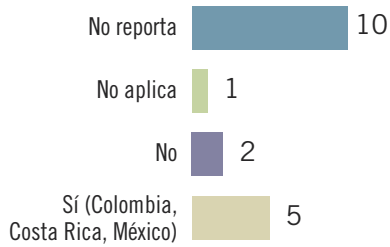
En Argentina, tal variable no aplica por la no existencia de un Plan de Desarrollo Nacional, y únicamente Ecuador y Venezuela afirman que tal documento no incorpora la variable de las áreas protegidas, si bien en el Plan de Desarrollo de Venezuela se hace mención al potencial eco-turístico de estos espacios.

En relación con los Planes de Ordenamiento Territorial, de los diez países que se pronunciaron al respecto, todos afirman la incorporación de las áreas naturales protegidas en por lo menos un nivel de planificación del ordenamiento (nacional, regional o local). En Brasil, este proceso se destaca para la región amazónica, en el marco del Programa Amazonía Sustentable. De manera similar, en El Salvador y en Paraguay hay avances importantes en algunas regiones y en Bolivia, en el nivel municipal. En Argentina y República Dominicana no existen procesos de ordenamiento territorial a nivel nacional, pero se han logrado avances significativos a nivel regional.

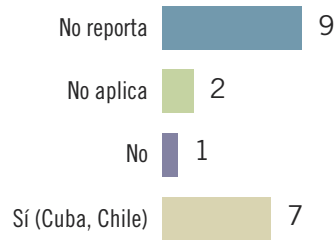
Siete de 11 países indican que existen estrategias de coordinación intersectorial con otros escenarios del ámbito nacio-

Gráfico 5. Intersectorialidad y áreas protegidas en América Latina

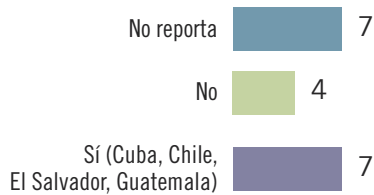
¿Las áreas protegidas se encuentran contempladas en el plan de desarrollo de la nación?



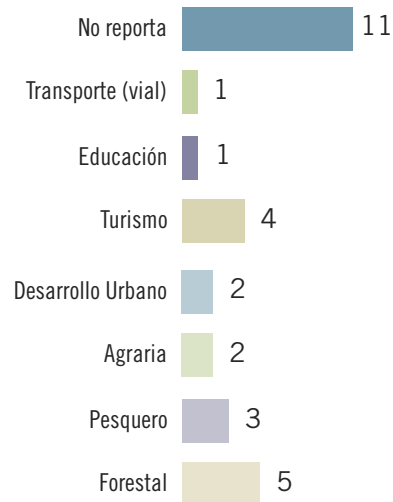
¿Hay coordinación entre los procesos de ordenamiento territorial y las áreas naturales protegidas?



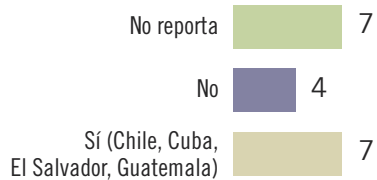
¿Existen mecanismos de coordinación intersectorial?



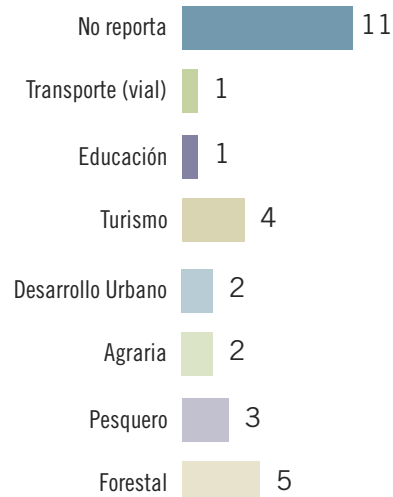
¿Existen mecanismos de coordinación intersectorial?



¿Existen mecanismos de coordinación intersectorial?



¿Existen mecanismos de coordinación intersectorial?



nal, en particular con sectores como el forestal y el turístico, si bien algunos países mencionan coordinación con sectores como el pesquero, el agrario y el de desarrollo urbano. Panamá es el país con más acuerdos sectoriales, y en su informe menciona la coordinación con los sectores expuestos anteriormente, además del de educación. Le siguen Guatemala, El Salvador y México, donde se ha logrado la coordinación con el sector forestal y turístico en los dos primeros, y con el forestal y el pesquero en el último. Brasil menciona la coordinación con el sector transporte, donde un buen resultado de esta gestión es el Plan de Desarrollo Regional Sostenible para el área de influencia de la vía BR-163. En Chile, se presenta una coordinación con el sector de desarrollo urbano. Sólo tres de los 11 países que respondieron la pregunta sobre coordinación intersectorial indican que ésta no existe: Argentina, Paraguay y República Dominicana. Al parecer, en estos países hay coordinación de actividades con algunos sectores y en programas o actividades puntuales, pero no una coordinación a nivel de políticas sectoriales.

Los resultados anteriores deben ser tomados en cuenta con cautela pues, como se observa en el Gráfico 5, aún es necesario consolidar gran parte de la información sobre estos temas, razón por la cual no se profundiza en su análisis a nivel de región. Se observa que la mayoría de países no registra ni reporta una actuación directa y específica en estos aspectos.

Comentarios generales

Aún se hacen esfuerzos en varios países para abordar el tema de las áreas protegidas en la legislación nacional, como parte de los deberes ambientales a cargo del Estado, especialmente dentro de la Constitución Política.

Aproximaciones indirectas en la Constitución –especialmente en aquellos países que cuentan con constituciones posteriores a 1990 y que, de alguna manera, fueron alentadas por la Cumbre de Río de Janeiro de 1992– incorporan elementos tales como el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para lograr estos fines. A pesar de que ya seis países han incorporado artículos específicos sobre áreas naturales protegidas en su Carta Magna (Constitución Nacional) –casi estos mismos tienen normas específicas sobre el tema–, en el resto de países no existe una clara priorización identificada por la región para contar con una Ley particular y específica sobre la existencia, administración y el manejo de las áreas protegidas –o al menos no lo indicaron explícitamente en sus informes nacionales–. No obstante, no se

puede afirmar que un marco normativo de áreas protegidas es suficiente si existe una sola norma específica del tema o si hay una gran variedad de normas de apoyo, pues el número de normas no define necesariamente la calidad del marco normativo. Sin embargo, sí es deseable avanzar hacia una consolidación del marco legal de los países con el fin de evitar la dispersión de las normas y dar claridad al marco regulatorio de la gestión de las áreas protegidas. De hecho, los únicos países que se mostraron satisfechos con el marco legal en su informe de país –Panamá y Perú– cuentan con una Ley de Áreas Protegidas.

En relación a los marcos de política existentes a nivel nacional, algunos países mencionan la ratificación del Convenio sobre Diversidad Biológica como uno de los instrumentos más importantes existentes. En él se considera como objetivo nacional la conservación de la diversidad, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de recursos genéticos.

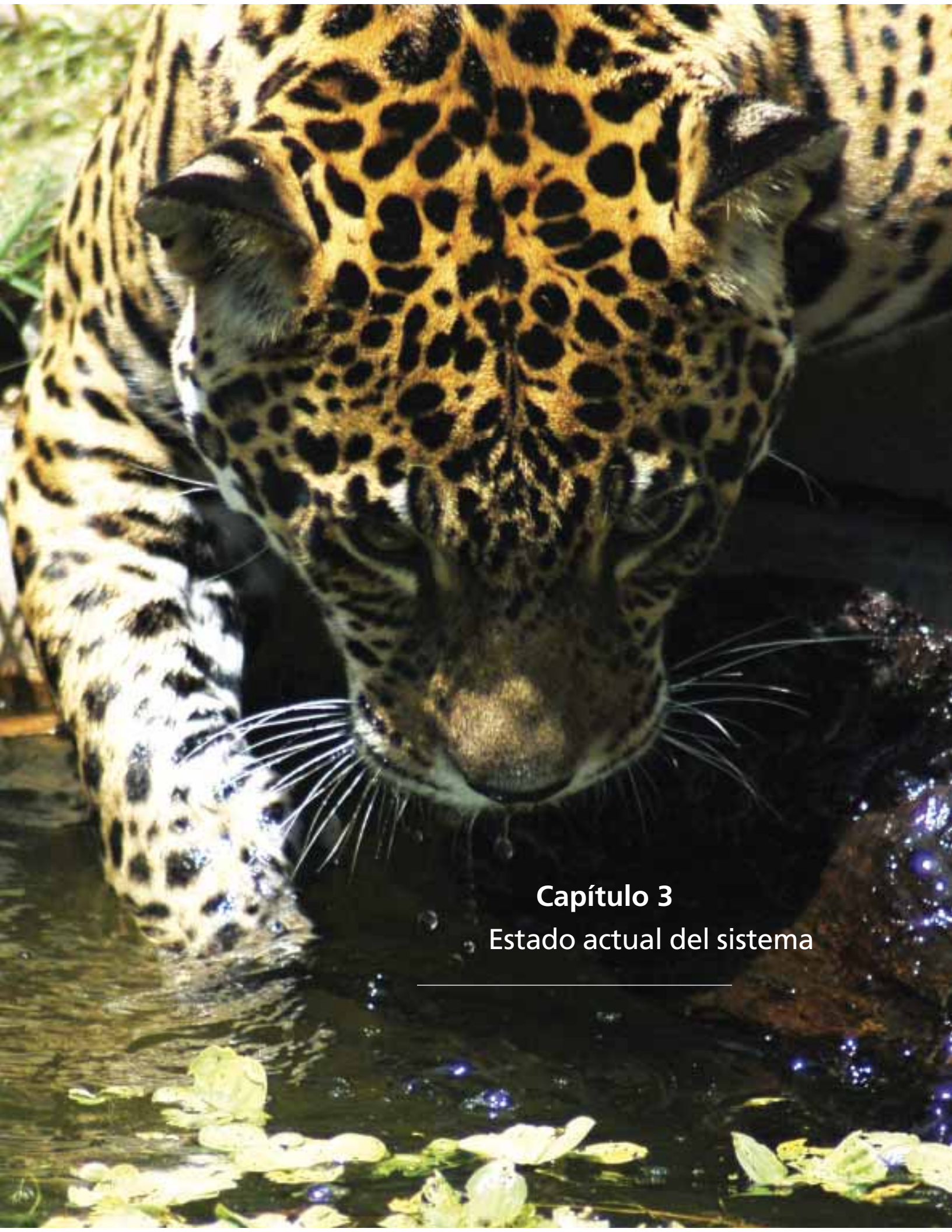
Por otra parte, destaca el aumento, no sólo de los actores que se relacionan directamente con las áreas protegidas, sino de las diferentes formas de gestión para la conservación patrimonial. Se observa la diversificación del papel de autoridad y de los responsables de la administración y el manejo público, privado y de la sociedad civil. Algunos países han establecido formalmente marcos institucionales para el funcionamiento, la operación y la articulación de las diferentes modalidades de manejo y administración desde lo nacional hasta lo local (Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas). Sin embargo, los intentos son aún incipientes y falta instrumentar procedimientos efectivos para optimizar la gobernabilidad y las acciones de complementariedad actores-actores, áreas-actores y áreas-áreas.

Los métodos de planificación y gestión utilizados actualmente por la región son poco generalizados y están en manos de personal muy selectivo y transitorio en los servicios. El ordenamiento del territorio (uso del suelo, cuencas hidrográficas y otros esquemas) son considerados a nivel marginal como una herramienta fundamental y propicia de la planificación bio-regional. Su utilización empieza a ser una necesidad cada vez más sentida en aquellos países donde se ha llegado a un nivel de trabajo comunitario y participativo importante, donde las discusiones relacionadas con la conservación giran en torno a la resolución de conflictos hombre-naturaleza y a la definición del uso adecuado del paisaje y de los recursos naturales.

El enfoque bio-regional y ecosistémico –a diferentes escalas

desde lo local a lo nacional, sub-regional y regional–, debe incorporarse como una tarea permanente, reiterada y con voluntad por todos los sectores, actores y financiadores de proyectos, pues se trata de una tarea ardua, compleja y a largo plazo que no depende solamente de los servicios de áreas protegidas sino de los Estados y de la sociedad en su conjunto. En tal sentido, resulta imposible atenderla si no existen los medios económicos, de divulgación y los procedimientos pedagógicos y educativos que faciliten la incorporación de este instrumento en la organización institucional y en la conciencia colectiva.

Los avances en la incorporación de las áreas protegidas en los procesos de ordenamiento territorial de los países permite ver que, si bien las áreas protegidas han ganado terreno en su vinculación dentro de algunos procesos de planificación –locales o regionales–, parece indispensable fortalecer a las entidades locales y regionales a cargo del ordenamiento territorial para lograr que las áreas protegidas contribuyan realmente a la conservación de la biodiversidad nacional y se conviertan en la base de un verdadero desarrollo sustentable a una escala mayor a la local o regional. ■



Capítulo 3

Estado actual del sistema

Capítulo 3

ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA

Estructura del sistema nacional de las áreas naturales protegidas

Entre los aspectos indicados por los informes nacionales relativos a la estructura del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP) de cada país, se señala que existen procesos de descentralización y subsidiaridad con subsistemas y mecanismos de coordinación. Para entender los procesos llevados a cabo en la región, se utilizan –además de los informes de país– los conceptos contenidos en el documento *Descentralización del Manejo Gubernamental de los Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas en América Latina* (FAO/OAPN, 2006) y las definiciones adaptadas durante el Taller de Descentralización de la Gestión de las Áreas Protegidas llevado a cabo en Cartagena de Indias en diciembre de 2006 (Robot 2002, Borrini-Feyerabend *et al.*, 2000, UICN), ya que los datos obtenidos de los informes no lograron homologarse y contienen algunas inconsistencias u omisiones que pueden distorsionar el análisis de este componente.

- ◆ Descentralización: entrega formal de poderes por parte del gobierno central a actores e instituciones de un nivel inferior en la jerarquía orgánica, política administrativa y territorial del Estado.
- ◆ Descentralización política: transferencia de poderes y recursos a autoridades representativas del sector público más bajo, a fin de lograr que las poblaciones locales incrementen la participación pública en la toma de decisiones a nivel local.
- ◆ Desconcentración: delegación de poderes a ramas locales de la autoridad central. Estas ramas son consideradas extensiones administrativas locales del estado central.
- ◆ Delegación: transferencia de funciones públicas de la autoridad gubernamental central a otra entidad gubernamental de nivel inferior o a otros actores no gubernamentales o privados (tal como corporaciones, asociaciones y ONG, entre otros).
- ◆ Co-manejo: dos o más actores institucionales o sociales negocian, definen y garantizan la distribución de las funciones de manejo, derechos y responsabilidades para la administración y el manejo de un territorio, recursos naturales o un área protegida.

De acuerdo a lo anterior, aunque en prácticamente todos los países de América Latina existen SNAP, lo que se entiende por “sistema” no siempre es necesariamente lo mismo. Para algunos países, el “sistema” incluye únicamente las áreas protegidas a nivel nacional, mientras que en otros el “sistema” se refiere a las áreas protegidas de todos los niveles y de manejo con múltiples actores. Para la mayoría de países, es claro que el SNAP es un sistema descentralizado en el que confluyen actores privados y públicos de los diferentes nive-

les de gobierno, donde las áreas protegidas son manejadas y, en algunos casos, declaradas por estos actores nacionales, provinciales o estatales y locales.

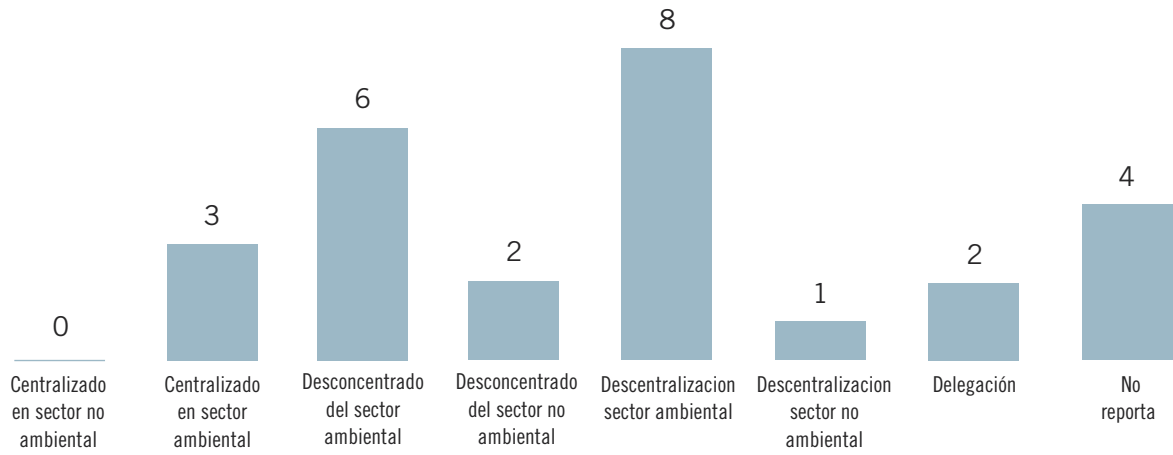
Este proceso es relativamente nuevo –producto del desarrollo de la última década– y se encuentra en una etapa muy incipiente de desarrollo operativo y administrativo. Algunos de los ejemplos más destacados de la descentralización de la gestión de las áreas naturales protegidas son los desarrollados por Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú.

El Cuadro 8 (pág. 40) muestra las modalidades de gobernabilidad de las áreas protegidas existentes en América Latina. Las categorías que reportan los informes incluyen, en términos generales, las modalidades de centralización, desconcentración y descentralización, con la posibilidad de ocurrencia en el sector ambiental o no ambiental del gobierno, por ejemplo, en el sector agrícola o forestal. Adicionalmente, se analiza la existencia de la modalidad de delegación, en la que el Estado transfiere el manejo y/o administración de una área protegida a un tercero, ya sea público o privado.

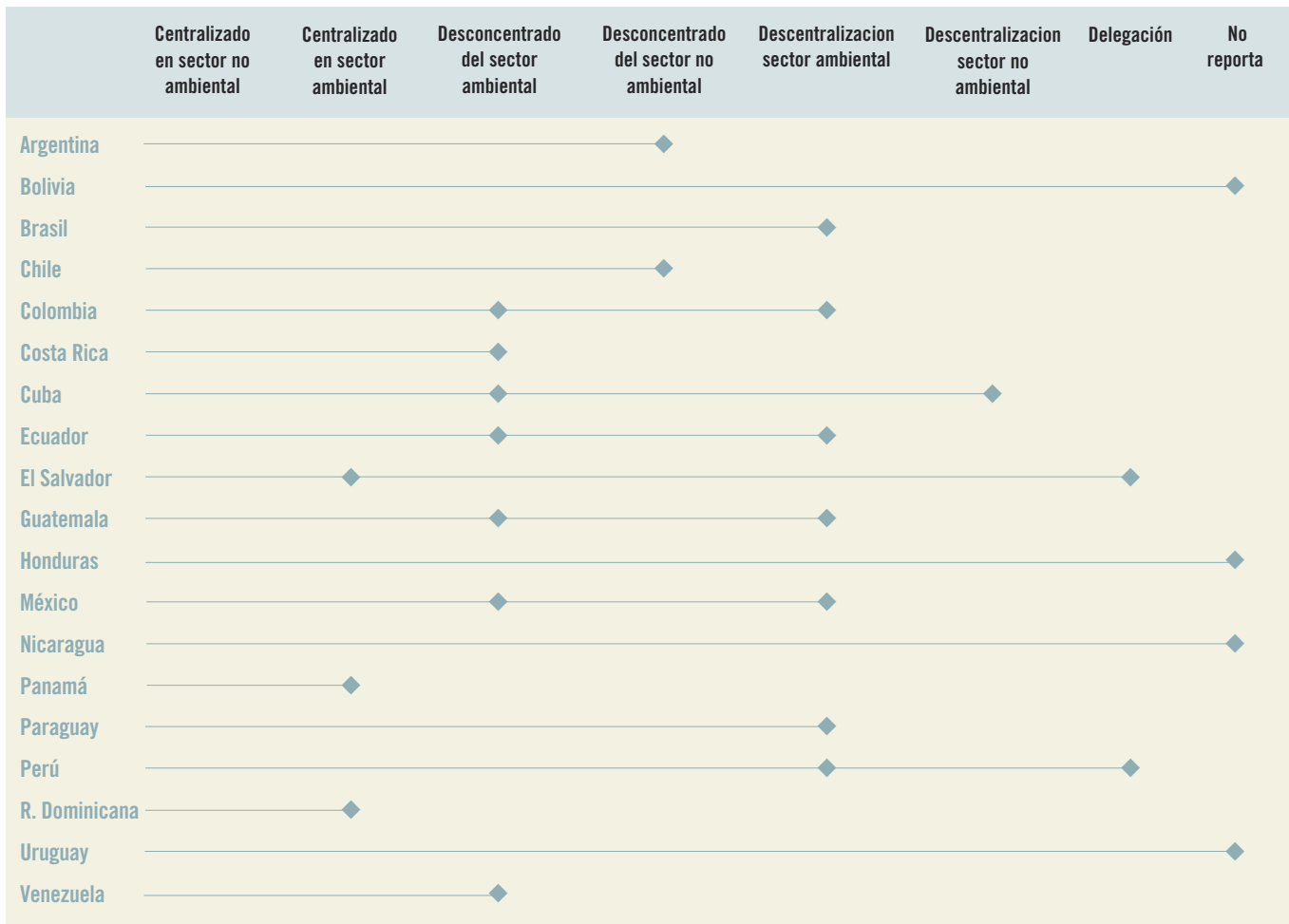
Como se puede observar en el Cuadro 8, prácticamente todos los países cuentan con una instancia del Gobierno Central en el sector ambiental (Secretaría o Ministerio de Ambiente) rectora de las áreas protegidas que se encuentra desconcentrada administrativamente. Este es el caso de Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Venezuela. La mayoría de estos países cuenta con instancias paralelas de menor nivel jerárquico (gobiernos regionales y locales) que también participan en la declaratoria, administración y manejo de las áreas protegidas con autonomía del gobierno central, es decir, con un modelo de descentralización (Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay y Perú).

Aunque en este grupo de países se considera que la descentralización ocurre en el sector ambiental debido a que el Ministerio o Secretaría de Ambiente representa la máxima autoridad ambiental del país, hay que tener en cuenta que en los niveles de gobierno regional y local, la gestión de las áreas protegidas está generalmente en manos de una dependencia no ambiental. Argentina y Colombia son los únicos países que reportan la existencia de sectores específicos ambientales en los niveles regional y local. En Colombia, por ejemplo, existen las Corporaciones Autónomas Regionales, entes ambientales descentralizados de nivel regional, respon-

Gráfico 6. Distribución porcentual de las modalidades de administración y manejo de las áreas protegidas en América Latina



Cuadro 8: Modalidades de gobernabilidad en América Latina



sables de las áreas protegidas regionales dentro de su jurisdicción. En el ámbito provincial de Argentina se menciona la creación de un Ministerio de Medio Ambiente en dos de las 23 provincias nacionales.

El Salvador, Panamá y República Dominicana mantienen la gestión de las áreas protegidas centralizada en la dirección rectora del medio ambiente del gobierno nacional, si bien en estos países existen procesos de delegación y/o co-administración de las áreas protegidas que permiten a otros actores participar activamente en su gestión. De hecho, El Salvador es uno de los países que más celebra convenios de co-administración y delegación, especialmente con ONG.

Argentina, Cuba y Chile son los únicos países de la región donde la gestión de las áreas protegidas se encuentra fuera del sector ambiental. En Chile, la gestión de las áreas protegidas terrestres está a cargo de la Corporación Nacional Forestal y la de las áreas protegidas marinas está a cargo del Servicio Nacional de Pesca, ambas entidades dependientes del Ministerio de Agricultura. El Ministerio de Bienes Nacionales de Chile también tiene que ver con las concesiones de algunas áreas protegidas. En Argentina, desde el año 2000 la Administración de Parques Nacionales pasó a depender de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a la de Turismo, y quedó desvinculada de temas relacionados con la política ambiental nacional.

En Cuba, la situación es un poco más compleja pues las áreas protegidas son gestionadas por diferentes instituciones del gobierno central que incluyen dependencias de los ministerios de Agricultura, Pesca, Interior y Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), que en su conjunto conforman una Junta Coordinadora Nacional del SNAP. Esta junta es presidida por el CITMA y replicada en las provincias del país. En el informe de país, éste se considera un modelo de descentralización por la participación que tienen otras entidades del gobierno central en la gestión de las áreas protegidas.

Incremento de las áreas naturales protegidas

La expansión de los sistemas de áreas protegidas es uno de los mejores indicadores de la contribución de la región a la conservación global, por lo cual se solicitó a los países indicar el número de áreas protegidas, la superficie que éstas cubren y el porcentaje de la superficie protegida respecto a la del país, con discriminación entre las áreas protegidas marinas y terrestres, así como las estrictas y las de uso directo. Lamentablemente, este aspecto –aparentemente el más sencillo– resulta difícil de consolidar debido a la heterogeneidad de criterios y datos que manejan las instituciones en los diferentes países.

Una de las variables que afecta su consolidación es la creación de áreas marinas protegidas, lo que ha dado lugar a problemas en el cálculo de la superficie protegida del país, pues pocas veces se tiene en cuenta el dato de la superficie marina del país y los cálculos de territorio protegido utilizan únicamente el dato de la superficie terrestre nacional. El otro aspecto que crea dificultad en la comparación entre países es que la descentralización ha conllevado a la creación de áreas protegidas en niveles diferentes al central, y la consolidación de datos manejados por diferentes entidades es un proceso que apenas se inicia en la región. La dificultad radica en que muchas veces la información regional y local está incompleta en las bases de datos que maneja la autoridad ambiental del país –usualmente quien elabora el informes de país– y esto genera cambios en las estadísticas al no permitir que los países sean comparables.

De hecho, en los informes de país, sólo Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Perú incluyeron datos sobre sub-sistemas de áreas protegidas. Sin embargo, estos datos aparentemente están incompletos para algunos países. El resto de países omitió las distinciones entre las jurisdicciones administrativas y no es posible establecer una diferenciación. A esta dificultad se suma la existencia de áreas protegidas privadas, cuyos datos están consolidados con exactitud y actualizados en muy pocos países. Otra dificultad tiene que ver con la inclusión de datos sobre Reservas Forestales y Territorios Étnicos, en la que cada país utiliza distintos criterios de categorización. De allí que sea necesario considerar la información presentada en esta sección con las debidas reservas.

Teniendo en cuenta los datos presentados por los informes de país, el consolidado general sobre la superficie protegida en la región es de 300.899.860 hectáreas, lo que equivale a un porcentaje muy superior a los datos obtenidos al comienzo de la década (Santa Marta 97) y a los que se obtuvieron para Caracas 92, como se puede apreciar en los gráficos 7 y 8 (pág. 42), que no incluyen datos sobre superficie protegida en Cuba, Honduras Nicaragua y Uruguay. Esta cifra corresponde a más de 10% del área total del Neotrópico en su porción continental, si bien a futuro será necesario establecer los porcentajes de cobertura marina y continental utilizando únicamente las cifras respectivas, excluyendo las áreas protegidas marinas dentro del análisis de cobertura continental, como ocurre actualmente en algunos países.

Aunque no fue posible establecer con claridad el porcentaje de superficie total protegida en cada uno de los países, y a pesar de la problemática mencionada anteriormente en relación con las áreas marinas protegidas, a partir de los datos

Gráfico 7. Superficie actual de las áreas protegidas en América Latina por país.
[Incluye áreas privadas, estatales y federales (claramente reportadas por los países)]

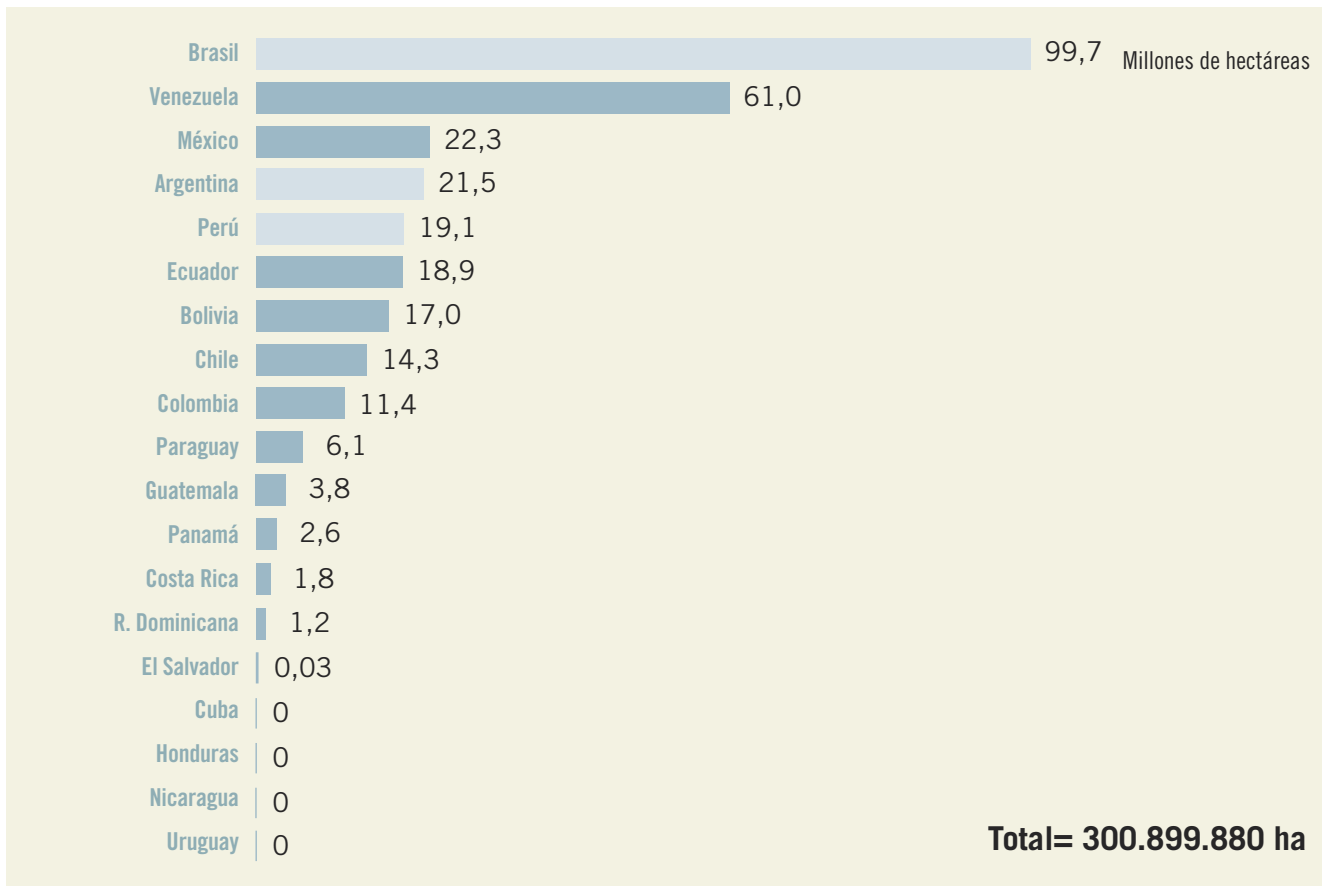
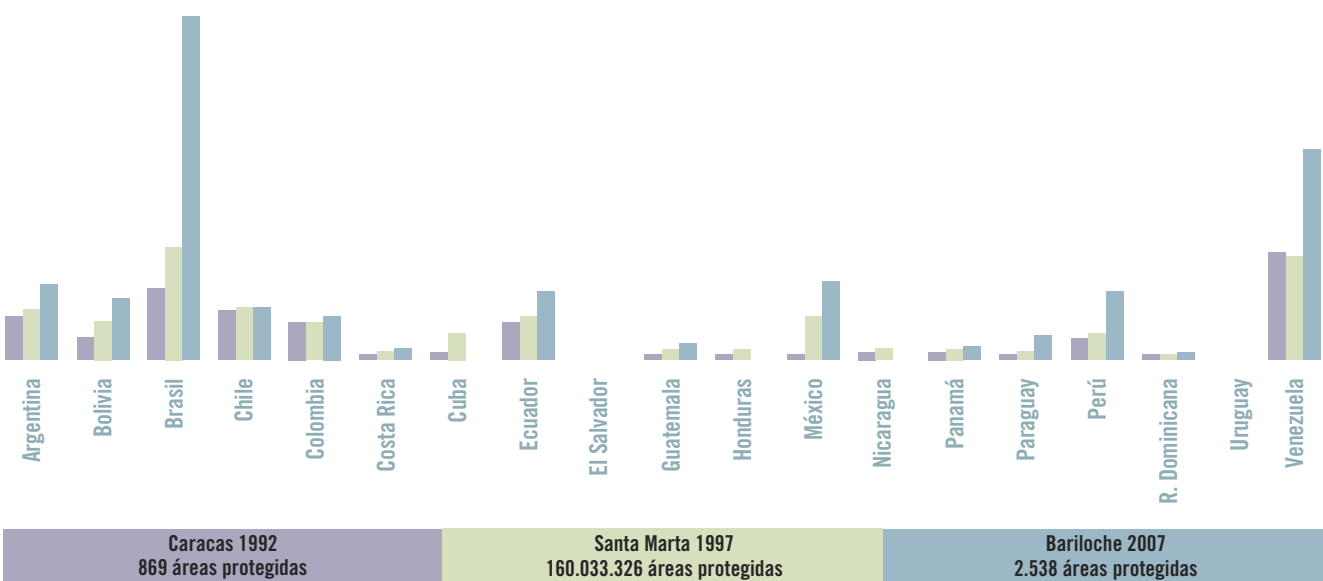


Gráfico 8. Expansión de las áreas protegidas en América Latina desde Caracas 92, Santa Marta 97, y Bariloche 07



suministrados por algunos de los países hay que destacar que prácticamente todos los países han superado el estándar internacional de protección de al menos 10% de la superficie nacional, y que países como Cuba (22% del territorio nacional protegido), Guatemala (32%), Panamá (34%), República Dominicana (25,36%) y Venezuela (66,61%) han logrado superar el 20%, siendo significativo el porcentaje alcanzado en Venezuela.

Una comparación de los datos presentados por los países en el Congreso de Caracas 1992 y en el Congreso en Bariloche 2007 con respecto al número total de áreas protegidas existentes, indica también un incremento sustancial (gráficos 9 y 10, pag. 44). El elevado número de áreas protegidas en Argentina y Brasil está asociado a la inclusión de las áreas protegidas nacionales y regionales –aunque Perú también incluye este tipo de datos, y sin embargo, el número de áreas protegidas permanece dentro de los niveles comunes al resto de países. Si se toma en cuenta el grado de cobertura de superficie nacional de los SNAP en estos países (Argentina 7,7%, Brasil 11,8%, y Perú 14,7%) se puede concluir que las áreas protegidas en Perú tienden a ser más extensas comparativamente que las de los otros países, lo cual, como se verá más adelante, es importante ante el panorama de fragmentación eco-sistémico de la región.

Aunque los datos sobre las áreas protegidas del resto del SNAP (no nacionales) no están consolidados para Colombia, al incorporar el dato presentado en su informe de país de 556 áreas adicionales ponen a Colombia en una situación incluso superior a la de Brasil en cuanto a número total de áreas protegidas existentes. No obstante, habría que considerar que las 556 áreas protegidas adicionales reportadas por Colombia incluyen áreas adicionales a las nacionales y regionales, que son las únicas reportadas por los países (Gráfico 9). Chile, por su parte, reporta 69 áreas protegidas adicionales a las del Estado en este país, dato que no alteraría su ubicación en el gráfico de referencia.

Aunque existen vacíos y algunas inconsistencias de las diferentes fuentes empleadas en los diferentes períodos (Caracas, Santa Marta, Durban y Bariloche), se observan incrementos muy importantes. En Caracas 92, se contaba en la región con 869 áreas protegidas, para 2003 (Durban) con 2.036 y, en la actualidad, con 2.536, lo que significa incrementos de 136% entre los congresos de Caracas y Durban y de 24,6% entre Durban y Bariloche. Este dato, junto al número de hectáreas totales protegidas para 1992 y 2007, arroja el siguiente promedio de número de hectáreas por área protegida: 137.760,52 en 1992, y 118.557,87 en

la actualidad. Esto significa que la tendencia en la región es a declarar áreas más pequeñas, con un promedio de casi 20 mil hectáreas menos por áreas protegidas (19.202,65 ha.). Sin embargo, con el fin de contar con datos comparables y fiables, es necesario estandarizar la información presentada por los países, especialmente en lo relacionado con la inclusión de áreas sub-nacionales.

Con base en la información presentada en los informes de país, y teniendo en cuenta no sólo la problemática planteada al inicio de esta sección sino también los vacíos de información en los informes individuales, hay que resaltar los avances en la incorporación de nuevas unidades de conservación en países como Brasil, Guatemala, México y Paraguay, donde el crecimiento en el número de áreas protegidas en la última década supera el 40%. En términos del crecimiento de la superficie protegida, destaca la labor de países como Brasil y El Salvador, donde el porcentaje de superficie adicional protegida es de 52,4% y 47,8%, respectivamente. En los países de gran superficie, el crecimiento de áreas protegidas se traduce en un número adicional de hectáreas protegidas que es sorprendentemente alto: 522 millones de hectáreas adicionales en Brasil y casi 12 millones más en el caso de México.

Gráfico 9. Áreas protegidas definidas por los países de la región hasta 2007

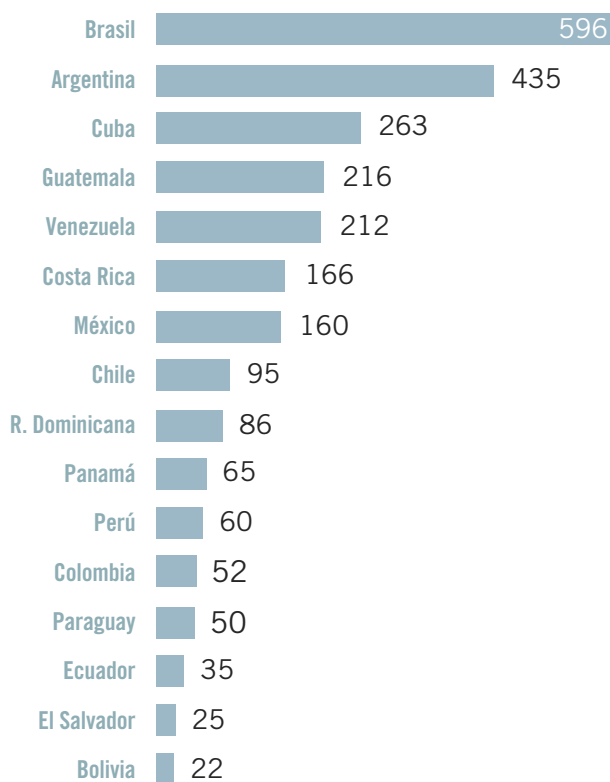
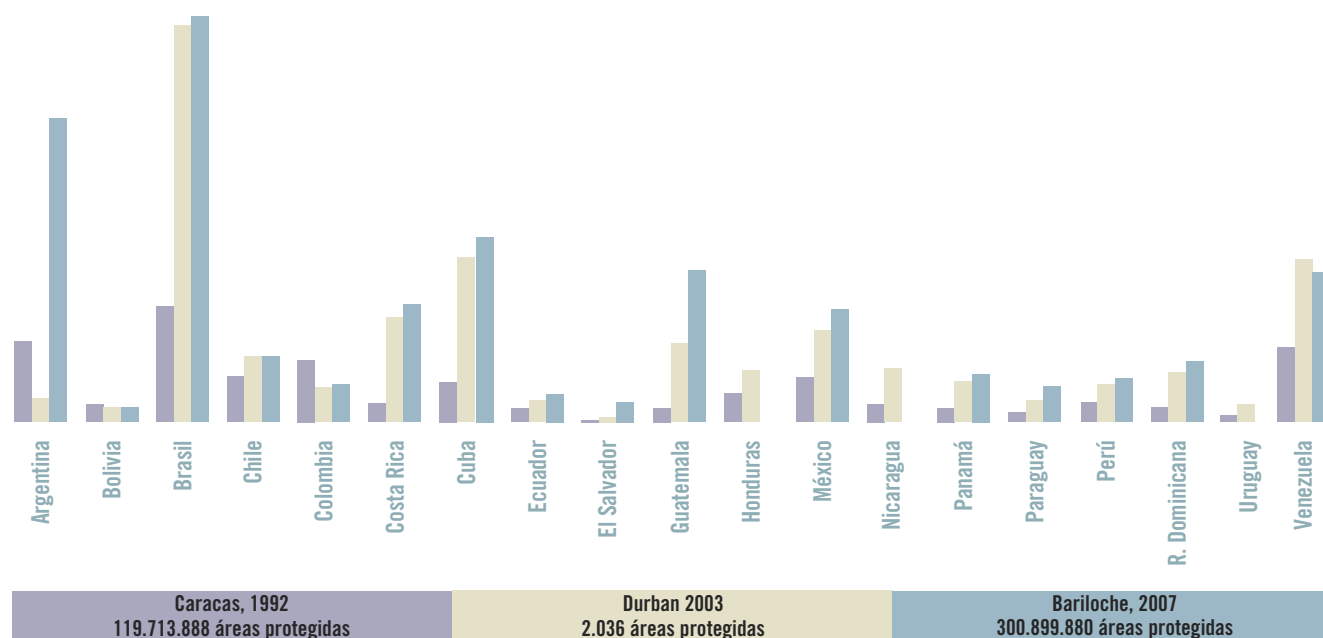


Gráfico 10. Áreas protegidas definidas por países de la región desde Caracas 92, Durban 03, y Bariloche 07



Al tomar los datos anteriores de crecimiento, es evidente que en Brasil se han venido incorporando áreas protegidas que tienden a ser de gran tamaño. Esto es importante si se tiene en cuenta que el patrón que observan muchos países de la región es el contrario: el tamaño de las áreas protegidas tiende a disminuir a medida que avanzan los procesos de crecimiento demográfico y de destrucción de hábitat, por lo que las potenciales áreas protegidas se ven cada vez más limitadas.

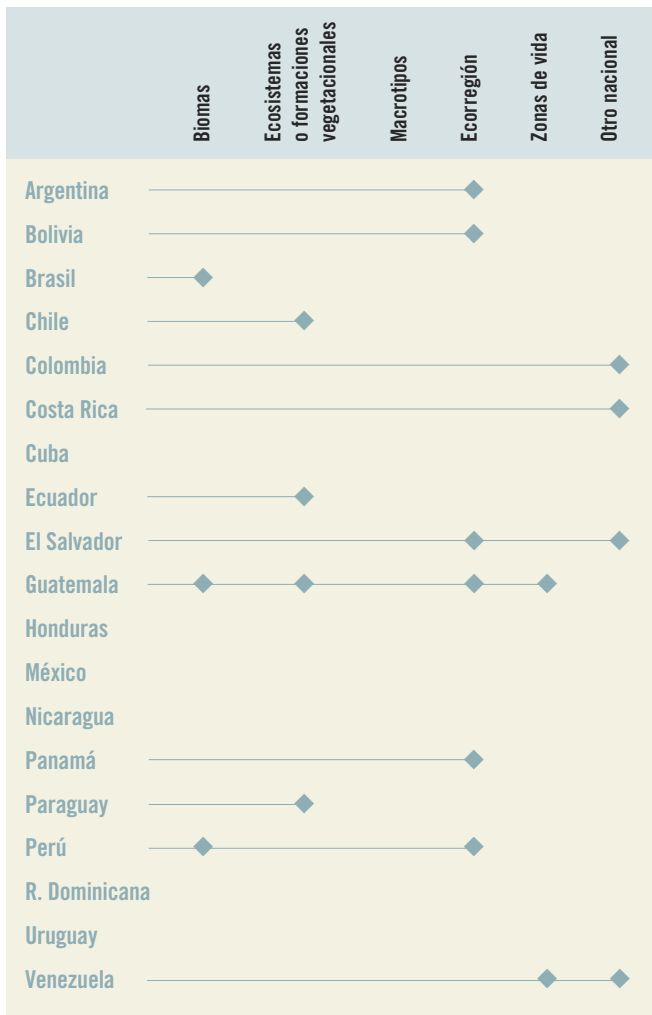
El cálculo realizado anteriormente sobre el promedio de hectáreas por áreas protegidas en 1992 y en la actualidad parece confirmar esta observación, y ni siquiera la adición de nuevas áreas protegidas de Brasil con superficies mucho más grandes del promedio regional son capaces de sesgar el patrón de disminución de superficie de las áreas protegidas en América Latina. Guatemala y Perú afirman en sus informes de país que el tamaño actual de las áreas protegidas no las hace viables para conservar muestras representativas de ecosistemas. Para corroborar estadísticamente lo anterior, y confirmar la situación por país, será necesario llenar los vacíos de información de estos informes.

Igualmente interesante sería analizar si el patrón de declaratoria de nuevas áreas protegidas tiende a favorecer las áreas estrictas o las de uso directo. Con los procesos de descentralización, el crecimiento demográfico y la mayor participación de las comunidades en la gestión de los territorios, es probable que la tendencia en la región sea hacia la declaratoria de áreas de uso directo y que cada vez sean menos las estrictas.

De hecho, utilizando como base la información aportada por los siete países que se pronunciaron al respecto, vemos tres patrones: uno, el de países que tienen aproximadamente el mismo número de áreas protegidas declaradas bajo regímenes estrictos y de uso directo (Brasil y Chile); otro, en el que la mayoría de áreas protegidas son de uso directo (Guatemala, Perú y Venezuela); y un último grupo, conformado por los países donde todas las áreas protegidas son de uso directo (Panamá y El Salvador). Este patrón no varía substancialmente si se tiene en cuenta el número de hectáreas protegidas en esquemas de uso directo y estricto en lugar del número de áreas protegidas. Las únicas anotaciones al respecto son las de Argentina, que la sitúan en el segundo grupo (mayor cantidad de áreas protegidas de uso directo que estrictas) y las de Chile, el único país que presenta un mayor número de superficie protegida bajo un esquema de uso estricto.

Otro de los aspectos importantes a analizar es el relativo a la representatividad eco-sistémica de los sistemas nacionales de áreas protegidas, que únicamente fueron abordados por ocho de los 19 países de la región, lo cual es muy grave dada la importancia de estos datos para la gestión de las áreas protegidas y la conservación de la biodiversidad en general. Aunque a través de esta información se buscaba tener datos homologables para la región, esto es difícil debido a la diferencia en los sistemas de clasificación utilizados para establecer la representatividad, así como por la diferencia en los análisis realizados por los países. Como se puede ver en el

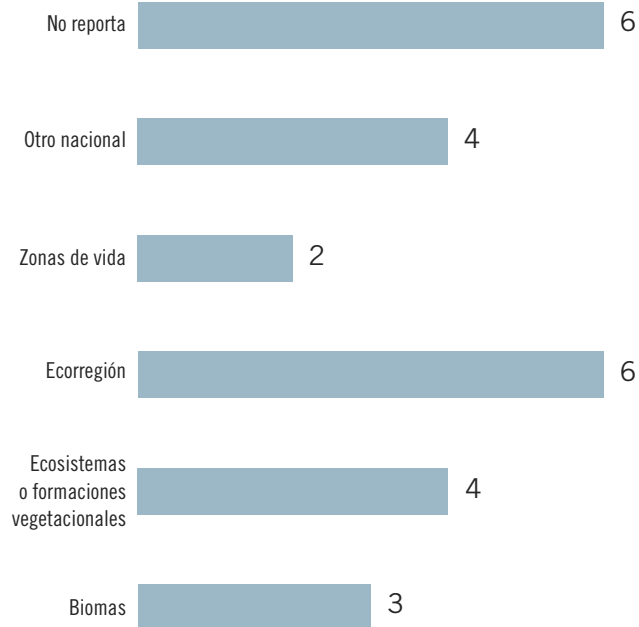
Cuadro 9: Sistemas de clasificación para establecer la representatividad



Cuadro 9 y en el Gráfico 11, el análisis de eco-regiones y de ecosistemas son los más comunes, seguido por el de biomás.

El análisis de eco-regiones, elaborado por Argentina, Bolivia, Guatemala, El Salvador, Panamá y Perú, demuestra un alto grado de incorporación de las eco-regiones dentro de las áreas protegidas en estos países (El Salvador toma como referencia las eco-regiones definidas para el país en los estudios de eco-regiones de Mesoamérica). Únicamente Bolivia y Guatemala no alcanzan el 100% de representatividad, dejando por fuera dos y cinco eco-regiones, respectivamente. En cuanto al grado de sub-representación (menos de 5% de la extensión de la eco-región protegida), con excepción de Bolivia (25% de las eco-regiones sub-representadas), el resto de países tienen entre 37% y 45% de las eco-regiones sub-representadas. El dato de Perú no se tomó en cuenta porque el país presentó los datos de eco-regiones sub-representadas tomando aquellas con menos de 10% (y no de 5%) de su extensión protegida.

Gráfico 11: Sistema de administración de áreas protegidas



Otros tres países, Chile, Ecuador y Paraguay, demuestran porcentajes de ecosistemas no representados dentro de las áreas protegidas de 23,7%, 15,2% y 54,5%, respectivamente. El valor en Paraguay resulta excesivamente alto, y la criticidad del estado de conservación de este país es aún mayor si se tiene en cuenta que de los ecosistemas protegidos dentro de las áreas protegidas, 68,3% está sub-representado. En Chile y Ecuador las cifras de sub-representación también son altas, 47,8% y 54,3% respectivamente, pues aproximadamente la mitad de los ecosistemas protegidos están sub-representados en las áreas protegidas.

Una anotación acerca del análisis de representatividad de biomás es que este nivel tiende a ser muy general a escala nacional, por lo que sus resultados no son tan dicentes como lo puede ser un análisis de ecosistemas o eco-regiones. Es así como los datos de representatividad de Brasil y Perú determinan que en ambos casos todos los biomás están representados y 33,3% de los biomás están sub-representados. Perú, por ejemplo, concluye en su informe que el porcentaje de protección puede no ser una medida suficiente para determinar si una unidad (bioma, eco-región, entre otros), está suficientemente protegida, ya que algunas de las áreas son de extrema fragilidad y por lo tanto requieren incluso más de 10% de su superficie bajo un esquema de protección. En este país la tendencia es de proteger ecosistemas amazónicos o de selva alta, dejando por fuera ecosistemas de bosques secos y los desiertos. De

Cuadro 10. Variables identificables en el esquema de representatividad considerado por 11 de los 19 países

	Tipo de Unidad utilizada para el análisis de representatividad biológica de áreas protegidas*	Porcentaje (%) unidades representadas en las áreas protegidas	Porcentaje (%) unidades no representadas en las áreas protegidas	Porcentaje (%) unidades con menos del 5% de su superficie dentro de las áreas protegidas (subrepresentadas)	Número total de unidades existentes en el país
Argentina	3	100	0	37,5	16
Bolivia	3	79,2	10,8	25	24
Brasil	1	100	0	33,33	7
Chile	2	76,6	23,7	47,8	69
Ecuador	2	84,8	15,2	54,3	46
El Salvador	3	100	0	40	5
Guatemala	4	86,7	13,3		
Panamá	3	100	0	44,4	9
Paraguay	2	46	54,46	68,3	101
Perú	1	100	0	28,6	
Venezuela	5	64,2	35,8		137

hecho, estos últimos eco- sistemas –u otras unidades secas y desérticas– junto a las punas suramericanas, aparecen en más de dos países como sub-representados o no representados.

Equivalencias de las categorías de manejo nacionales con las categorías de la UICN

En esta sección se analiza la medida en que se aplica el sistema de categorías de manejo de áreas naturales protegidas en cada país con respecto a las categorías de referencia definidas por la UICN. El Cuadro 11 muestra el número de categorías de la UICN por país. Cuba, El Salvador y República Dominicana son los tres únicos países que evidencian un sistema de categorías que se corresponde con las categorías de la UICN, aunque en el caso de El Salvador hay dos categorías adicionales, una de carácter transitorio y otra para la declaratoria de áreas protegidas municipales, privadas o de entidades autónomas. Estos tres sistemas de categorías son recientes y por lo tanto al ser reglamentadas, las autoridades se basaron en los lineamientos de la UICN.

Por otra parte, cabe destacar que Brasil, Chile, México, Guatemala y Panamá son los que presentan mayor cantidad de categorías, es decir, más de 12. Según estos datos, el nivel máximo es 16 es para el caso de México, pero según el informe de Panamá en este país se utilizan 27 categorías de manejo de las cuales sólo 17 están legalmente establecidas y sólo 15 son presentadas en el cuadro de equivalencias. Ar-

gentina, con sólo cuatro categorías, es el país con menor número, seguido por Bolivia que reporta cinco.

En Argentina, hay que tener en cuenta que estas categorías corresponden únicamente a las de nivel federal, pues si se incluyen las provinciales hay por lo menos una categoría del SNAP argentino correspondiente a cada una de las categorías de la UICN, aunque actualmente no existe un cuadro oficial de equivalencias. No obstante, el número de Argentina sigue siendo bajo dado el número de categorías utilizadas por el resto de países, pues los países expresaron la equivalencia de categorías utilizando, en la mayoría de los casos, las categorías del nivel federal o nacional (algunos incluyen la categoría existente para las áreas protegidas privadas).

Homologar las categorías nacionales a las de UICN no es una tarea fácil para muchos de los países y los cuadros de equivalencias tienden a cambiar según la interpretación de quien realiza la labor de equivalencia. En Venezuela, por ejemplo, no hay un consenso en cuanto a la homologación de las categorías y en el informe de país se presentan tres versiones de equivalencias. En el Cuadro 11 se tomó la versión del estudio más reciente (Verena y Navega, 2007) más acorde con el análisis presentado en el resto del informe de país. Lo interesante de esta versión es que determina que siete de las 11 categorías de manejo de Venezuela no tienen un enfoque de conservación de la biodiversidad y por lo tanto no se relacionan con los objetivos de las áreas naturales protegidas.

Cuadro 11. Categorías de manejo de áreas protegidas correspondientes a las categorías de UICN, por país

	I	II	III	IV	V	VI	Categoría sin correspondencia UICN
Argentina	1	1	1	0	0	1	
Bolivia	0	1	2	1	0	1	0
Brasil	2	1	2	2	1	4	0
Chile	1	2	1	3	0	3	2
Colombia							
Costa Rica	2	2	1	2	0	2	
Cuba	1	1	1	1	1	1	
Ecuador	2	1	1	1	0	2	
El Salvador	1	1	1	1	1	1	2
Guatemala	4	3	4	3	0	1	
Honduras							
México	4	2	2	3	0	3	2
Nicaragua							
Panamá	1	3	1	4	0	6	0
Paraguay	0	1	1	5	1	2	0
Perú	0	1	2	1	1	4	0
R. Dominicana	1	1	1	1	1	1	
Uruguay							
Venezuela	0	1	1	1	0	1	7

Por otro lado, en Chile, México y Perú se evidencia la existencia de al menos una categoría que puede ser homologable a más de una de las categorías de la UICN.

El análisis del número total de categorías de manejo en América Latina correspondiente a las de UICN demuestra que las categorías IV y VI, ambas de uso directo, son las que cuentan con mayor cantidad de unidades en la región (Gráfico 1, pág. 25). La menos utilizada es la categoría V, Paisaje Terrestre o Marino, también de uso directo. Es interesante que el número total de categorías estrictas (I-III) sea muy similar al de categorías de uso directo (IV-VI): 64 y 68 categorías de manejo, respectivamente.

Si bien existe un balance a nivel de región en el número de instrumentos disponibles para conservar áreas estrictas y de uso directo, el uso de estas herramientas muestra diferencias claras en cuanto al uso de las estrictas versus las de uso directo, al analizar el número de áreas protegidas que se han declarado efectivamente (ver Gráfico 13 y Cuadro 12, pág. 48). Aunque sólo siete de los 19 países presentan esta información en sus informes de país, el resultado del análisis es re-

velador: el número de áreas protegidas declaradas con categorías estrictas (I-III de UICN) es 188, y el número de áreas protegidas para las de uso directo (categorías IV-VI de UICN) es 363, es decir, casi el doble.

Sólo República Dominicana muestra un patrón diferente, donde el número de áreas protegidas estrictas (44) es un poco mayor al de áreas protegidas de uso directo (42). Estos datos deberían corroborarse con la información del número de hectáreas protegidas bajo cada una de las categorías, que únicamente fue presentado por México. En la sección anterior se presenta la información disponible sobre superficie protegida de manera estricta y de uso directo para algunos pocos países y el patrón de mayor área bajo regímenes de uso directo parece repetirse.

Otro dato interesante de los gráficos presentados en esta sección es que la categoría V de la UICN –a pesar de tener pocas categorías homologables en la región– es la segunda categoría con mayor número de áreas protegidas declaradas, lo cual es coherente con los conceptos que han marcado la gestión y la política de áreas protegidas durante la última década relacionadas con la participación de las comunidades locales en las áreas protegidas y la inclusión de criterios culturales.

Gráfico 12. Categorías de manejo en América Latina según el criterio de la UICN

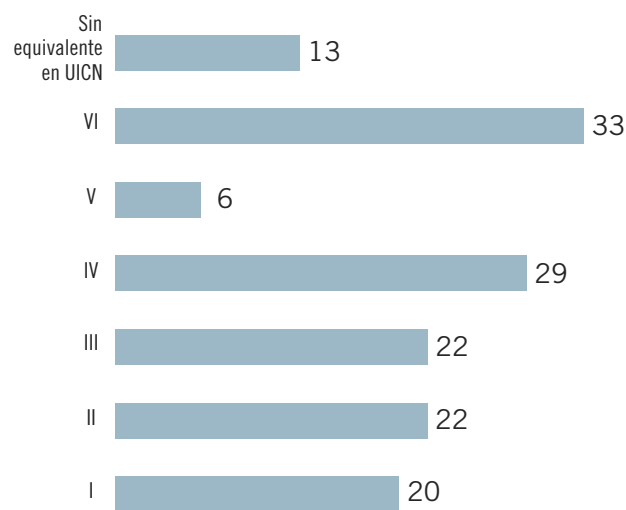
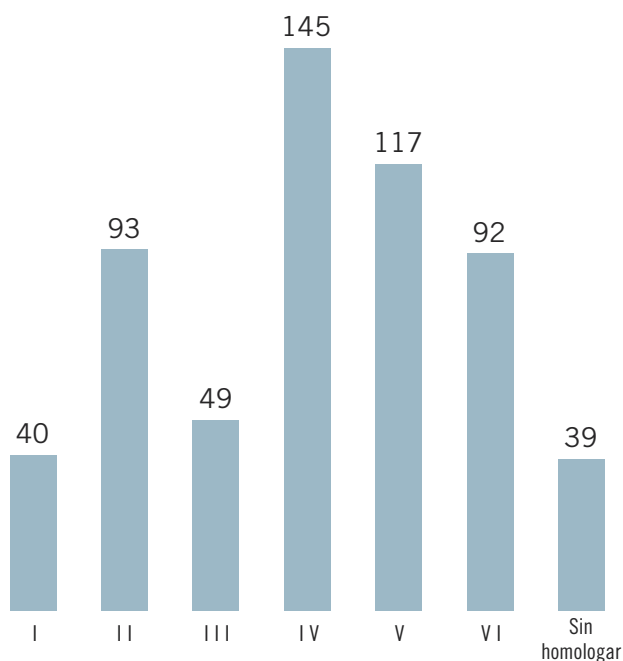


Gráfico 13. Áreas protegidas declaradas bajo categorías homologables a las de la UICN



Demarcación de límites de las áreas protegidas

En relación a la manera en que se han demarcado en el terreno los límites de las áreas naturales protegidas, un porcentaje muy bajo de países se manifestó al respecto (siete de 19 países) de los cuales pocos tienen información actualizada y completa. Según su Informe de País, Guatemala tiene el mayor porcentaje de hectáreas (96%) y de áreas protegidas del SNAP (63%) demarcadas físicamente. Cabe resaltar los avances del país en este aspecto, pues además de contar con más de la mitad de las áreas protegidas demarcadas, es el único país de la región, junto a Panamá, que cuenta con datos actualizados y completos. En la actualidad, Guatemala cuenta con 3.484.397,14 de hectáreas demarcadas con mojones, correspondientes a 114 áreas naturales protegidas de uso directo, 38 estrictas y otras cuatro áreas protegidas con categorías sin tipo de uso definido. En Panamá se han delimitado parcialmente siete áreas protegidas, otras siete áreas protegidas completamente, y tres se encuentran en proceso. En su conjunto, corresponden a 7,8% de la superficie total del sistema de áreas protegidas. Todas las áreas protegidas demarcadas en este país tienen categorías de manejo de uso directo.

El Salvador, aunque no presenta datos sobre el número exacto de áreas protegidas demarcadas en su informe, sí establece que el número de hectáreas demarcadas del SNAP es 13.941,4, lo cual corresponde a 22% de la superficie del SNAP. Otros informes de país señalan la presencia de áreas protegidas de-

Cuadro 12. Áreas protegidas declaradas bajo categorías homologables a las de la UICN, por país

	I	II	III	IV	V	VI	Sin homologar
Argentina							
Bolivia	0	6	0	4	0	5	7
Brasil							
Chile							
Colombia							
Costa Rica	10	29	1	86	0	40	
Cuba							
Ecuador							
El Salvador	0	4	0	3	1	3	3
Guatemala	22	13	15	16	101	5	36
Honduras							
México							
Nicaragua							
Panamá							
Paraguay	0	17	5	23	1	4	0
Perú	0	11	11	2	2	25	
R. Dominicana	8	19	17	15	12	15	
Uruguay							
Venezuela							

marcadas: siete áreas protegidas en Colombia (con delimitación parcial, todas con categoría estricta), 13 áreas protegidas en Ecuador (tres con delimitación total y diez de manera parcial), y siete áreas protegidas en República Dominicana.

En Costa Rica, se estima que un máximo de 40% de los kilómetros del SNAP están demarcados. Chile no cuenta con áreas protegidas del Estado demarcadas, y México no registra datos al respecto. Es posible que estas dos últimas condiciones se repitan en los demás países, pero ello no puede ser establecido a partir de los informes de país. Según los países mencionados, los métodos de demarcación física empleados mayoritariamente son los mojones y la señalización a través de vallas y otros medios fácilmente visibles (Gráfico 14). Brasil también menciona el uso de bollas y cercas en las áreas protegidas marinas. En Panamá, los procesos de demarcación física de áreas protegidas van acompañados con programas de divulgación para las comunidades. Entre las dificultades reportadas por no delimitar adecuadamente las áreas protegidas, destaca facilitar las invasiones de personas (especialmente colonos) y la extracción indebida de recursos naturales (Gráfico 16, pág. 50). Los beneficios indicados por la delimitación de las áreas están asociados principalmente al

fortalecimiento de la gestión estatal y las actividades de control (Gráfico 17, pág. 50).

Tenencia de la tierra, análisis predial y saneamiento legal en las áreas protegidas

Con el fin de evaluar uno de los aspectos más delicados y controversiales de la gestión de las áreas protegidas se solicitó a los países documentar el estado de las políticas nacionales de tierras y su implicación en los espacios de conservación, así como señalar los avances en los procesos de saneamiento legal de las áreas naturales protegidas, los mecanismos existentes en el país, su avance y la estimación de las necesidades. Como se puede ver en los cuadros 14 (pág. 52) y 15, (pág. 55), los datos sobre este aspecto son insuficientes en la región, pues menos de la mitad de los países respondieron, y de éstos sólo dos lo hicieron de manera completa.

Guatemala presentó la mejor disposición de datos, al indicar la tenencia de tierra con exactitud: en términos de hectáreas, 89% de las tierras del SNAP son estatales, 9,83% son privadas y el 1% restante de propiedad municipal. Bolivia también presentó datos bien consolidados para las áreas protegidas nacionales. Se estima que 49% de la superficie protegida del país le pertenece a la Nación, 9% está en manos privadas, y el 42% restante es propiedad de grupos comunales. Los datos no son tan claros en el resto de los países, si bien se estima que en Brasil y Panamá la mitad de las tierras protegidas le pertenecen al Estado y la otra mitad al sector privado. En Ecuador, 71% le pertenece al Estado y 29% está en manos del sector privado. En Chile la tenencia de la tierra no se encuentra completamente documentada en la actualidad, si bien todas las áreas protegidas del Estado deben declararse como tierras propiedad del Estado. En Argentina, existen algunos datos sobre la propiedad de la tierra (Cuadro 13, pág. 51).

Los datos disponibles demuestran que el saneamiento territorial sigue siendo un problema crítico en la región y que la disponibilidad de datos puntuales constituye una seria dificultad (Cuadro 14, pág. 52). Destaca la iniciativa de Costa Rica de atender 4.000 hectáreas anuales de saneamiento territorial de su SNAP de acuerdo al plan de desarrollo existente. No se reporta más de 1% del territorio protegido saneado. Paraguay señala una gran parte de sus áreas naturales protegidas saneadas, casi 70%, el dato más alto reportado.

El único aspecto del saneamiento territorial que cuenta con suficiente información de soporte por parte de los países de la región es el establecimiento de los mecanismos para el saneamiento de la propiedad que están siendo utilizados. Su

Gráfico 14. Porcentaje de áreas protegidas demarcadas físicamente en la región y porcentaje de áreas con respaldo del SIG para su delimitación

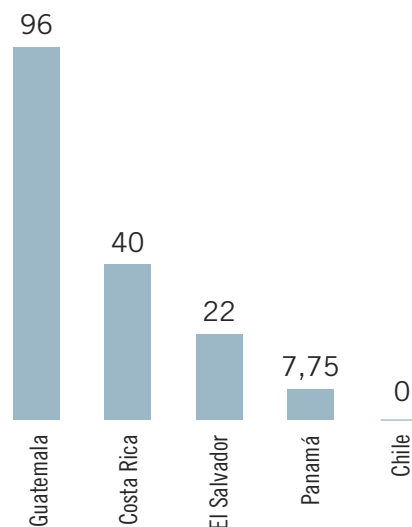
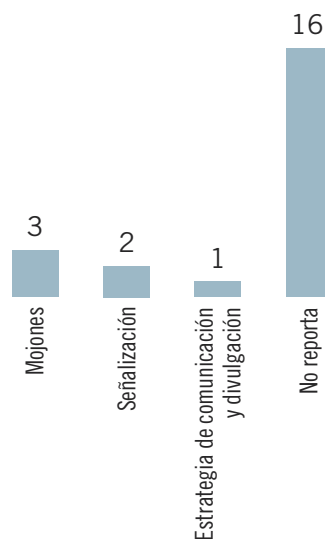


Gráfico 15. Métodos de señalización



composición se presenta en el Gráfico 18 (pág. 52), en el que el mayor porcentaje se ubica en negociación y resolución de conflictos (acuerdos extrajudiciales con propietarios o invasores) y el traspaso de baldíos o tierras de entidades no ambientales a las instituciones que llevan a cabo las actividades de conservación y protección del medio ambiente.

A estos mecanismos le siguen la reubicación de comunidades y la compra de predios por parte del Estado, si bien es interesante el papel de algunas ONG que también compran tierras y, en casos como el de Costa Rica, las colocan a nombre del Estado.

Gráfico 16. Dificultades derivadas de la no delimitación



Gráfico 17. Beneficios derivados de la delimitación



En el análisis de tenencia de la tierra de las áreas protegidas es importante tener en cuenta su superposición con territorios indígenas, situación común en algunos de los países de la región. México y Venezuela reportan el mayor número de áreas protegidas superpuestas con territorios indígenas, 71 y 54, respectivamente, si bien este número es más significativo en Venezuela, donde los territorios indígenas tienen un estatus legal definido, mientras que en México el número reportado está asociado a áreas protegidas con asentamientos indígenas, no necesariamente con reservas indígenas. Los otros países que reportan cifras de áreas protegidas traslapadas con territorios indígenas son: Argentina con 13 áreas protegidas, Perú con cuatro, Chile con tres, Costa Rica con dos y Paraguay con una. El Salvador y Guatemala reportan que no existen territorios indígenas dentro de las áreas protegidas.

En Costa Rica hay que tener en cuenta que la superposición entre las dos figuras no es intencional sino producto de un error institucional, pues este tipo de situaciones se tratan de evitar. En Perú, las áreas protegidas se superponen con territorios donde habitan indígenas en aislamiento voluntario.

Reservas privadas en la región

A diferencia de muchos de los temas anteriores, las reservas privadas tienen hoy un papel muy importante en la región y esto se refleja en una mayor cantidad de datos de soporte presentados en los informes de país. Cabe destacar que aspectos relacionados con las reservas privadas se mencionan tanto en las prioridades de gestión de los países como dentro de los avances en la última década.

Las reservas privadas se han establecido en casi todos los países de América Latina, si bien el proceso para su declaratoria varía, y en muchos casos existen áreas que son manejadas por sus propietarios como reservas para la conservación de la biodiversidad aunque no tienen el estatus legal. En Colombia, por ejemplo, se reportan 204 áreas protegidas privadas oficiales, y aproximadamente 535 no oficiales, en México 59 y 45, respectivamente. En Argentina se maneja una cifra de 98 áreas privadas entre las oficiales y no oficiales y es probable que para el resto de países la cifra corresponda al dato oficial. En todo caso el dato de las áreas protegidas no oficiales es estimativo y existe la posibilidad de que el número sea mayor. En Costa Rica y Venezuela, los datos de áreas protegidas privadas reportados corresponden únicamente a las que son miembros de una red de áreas privadas, y los datos de Chile corresponden a iniciativas de protección privadas, pues las áreas protegidas privadas no están contempladas en la nor-

Cuadro 13. Propiedad de la tierra en las áreas protegidas de los países de América Latina

	Propiedad Estatal			Propiedad privada			Propiedad de otros			
	Superficie (has)	Nº AP	% has SNAP	Superficie (has)	Nº AP	% has SNAP	¿Propiedad de quién?	Superficie (has)	Nº AP	% has SNAP
Argentina				159.991	6		Mixtas (públicas y privadas)	7.600.705	19	
Bolivia	8.332.352		49	1.530.432		9	Grupos comunales	7.142.016		42
Brasil			50			50				
Chile										
Colombia										
Costa Rica				82.210,89		12				
Cuba										
Ecuador			71			29				
El Salvador										
Guatemala	2.990.992	82	89,08	330.029,3	101	9,83	Municipios	36.488,1	18	9,82
Honduras										
México										
Nicaragua										
Panamá			50			50				
Paraguay										
Perú										
R. Dominicana										
Uruguay										
Venezuela										

mativa del país y por lo tanto no existen áreas protegidas privadas oficiales.

Si se toma en cuenta que los datos pueden no ser homologables debido a lo anterior, el total de áreas protegidas privadas reportadas por los países demuestra que Brasil, Chile y Colombia son los países con mayor número de áreas protegidas privadas (Gráfico 19). En términos de superficie protegida por estas iniciativas la delantera la lleva Chile con 1,7 millones de hectáreas, seguido por Brasil y Argentina, ambos con aproximadamente 575.000 hectáreas. Colombia, con un número mucho menor al de estos países, tiene áreas protegidas que tienden a ser muy reducidas en tamaño –al menos comparativamente con el resto de la región– mientras que en Argentina las áreas de conservación privada tienen tamaños significativos.

Estos datos son reiterados en el porcentaje de cobertura de la superficie terrestre de las áreas protegidas privadas: únicamente en Argentina, Chile, Costa Rica y Ecuador las áreas

protegidas privadas están protegiendo más de 2% de la superficie continental del país. Destaca Ecuador, donde las áreas protegidas privadas cubren 4,6% del territorio nacional, al que le sigue Argentina con 3%. En el resto de los países con reportes, esta cifra no supera 0,7%, y en Brasil, Colombia, Guatemala, México y Perú, la cifra está por debajo de 0,1%. República Dominicana y Cuba son los únicos países donde no se reporta la existencia de este tipo de iniciativas de conservación privadas. De acuerdo con los datos de los informes de país, actualmente existen 2.296 áreas protegidas privadas en América Latina, que corresponden a 2.850.314,83 ha.

Parte del éxito en la obtención de cifras tan alentadoras de la conservación privada se atribuye al soporte político y legal que estas iniciativas han recibido por parte del Gobierno. En casi la mitad de los países de América Latina (47,4%), existe una categoría de manejo específica para la declaratoria de áreas protegidas privadas reglamentada (sólo una está en

Cuadro 14. Saneamiento territorial en las áreas protegidas de la región

	Saneamiento territorial		
	Nº de áreas naturales protegidas saneadas	% ANP saneadas del SNAP	Nº de áreas naturales protegidas en proceso
Argentina			
Bolivia	12	54,55	
Brasil	14	5,20	
Chile			25
Colombia			
Costa Rica			*
Cuba			
Ecuador			
El Salvador	20	8	
Guatemala	1		1
Honduras			
México			
Nicaragua			
Panamá			2
Paraguay		69,20	
Perú			
R. Dominicana	SD	SD	SD
Uruguay			
Venezuela			

*En proceso 4.000 hectáreas anuales. SD= país sin datos

proceso de reglamentación (Gráfico 19). La existencia de tal norma ocurre en los países con mayor número de áreas protegidas privadas y mayor número de superficie protegida: Argentina, Brasil, Chile y Colombia. En Chile, está en proceso una nueva Ley que crea y reglamente nuevas categorías de manejo.

En los países donde no existen categorías de manejo específicas para la declaratoria de áreas protegidas privadas se utilizan otras categorías del sistema nacional, como ocurre en Ecuador, El Salvador y México. En Ecuador, está opción de declaratoria le ha permitido al sector privado avanzar significativamente en la gestión de áreas protegidas, pues como se mencionó anteriormente, este país tiene casi 5% de su territorio protegido. En Cuba, República Dominicana y Venezuela no existe una categoría de manejo específica para áreas protegidas privadas, ni otra categoría que pueda ser utilizada por este sector, por lo cual no sorprende que en los primeros dos no existan tales iniciativas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en República Dominicana el gobierno puede certificar las iniciativas de conservación privadas. En Cuba, las áreas protegidas privadas no tienen mucho sentido debido al régimen político del país. En Venezuela, donde no existen normas ni políticas de apoyo a la sociedad civil pero sí una organización no gubernamental de apoyo, destaca el grado de interés y nivel de organización de la sociedad civil para lograr establecer al menos 250,000 ha. de protección sin ningún tipo de apoyo estatal. Este país señala

Gráfico 18: Mecanismos de saneamiento territorial empleados en la región



Gráfico 19. Correlación del número de áreas protegidas privadas vs. extensión superficial, por país

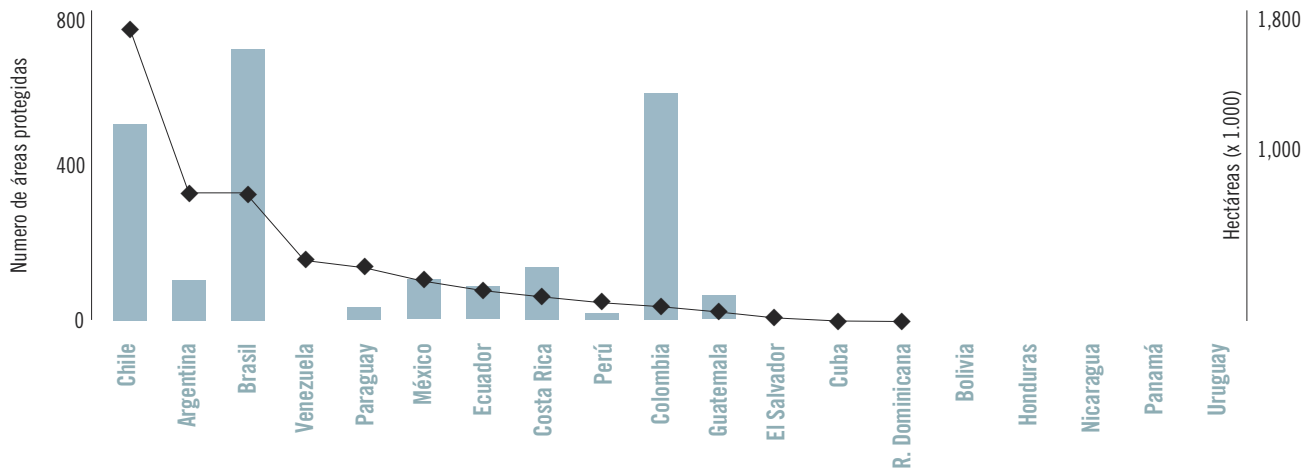
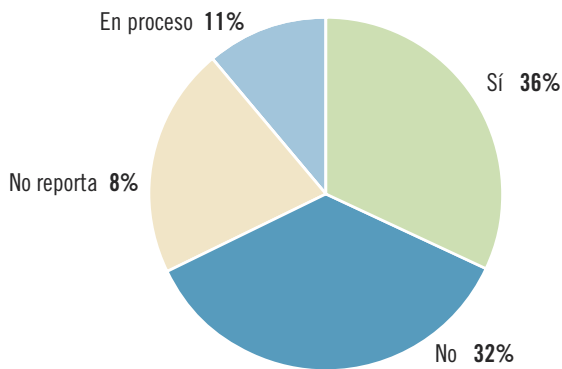
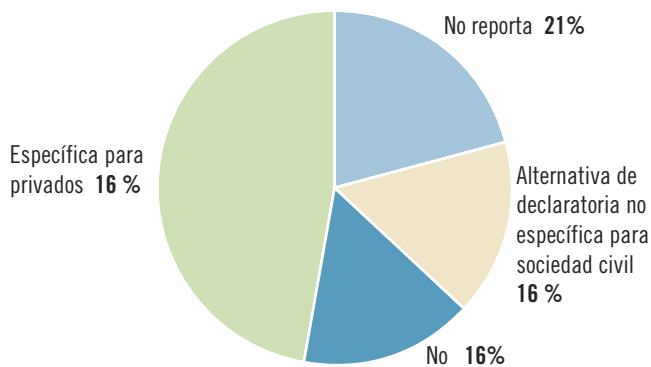


Gráfico 20: Reglamentación y estatus legal (categoría) de las áreas protegidas de tipo privado en la región

¿Está reglamentada dicha categoría?



¿Está reglamentada dicha categoría?



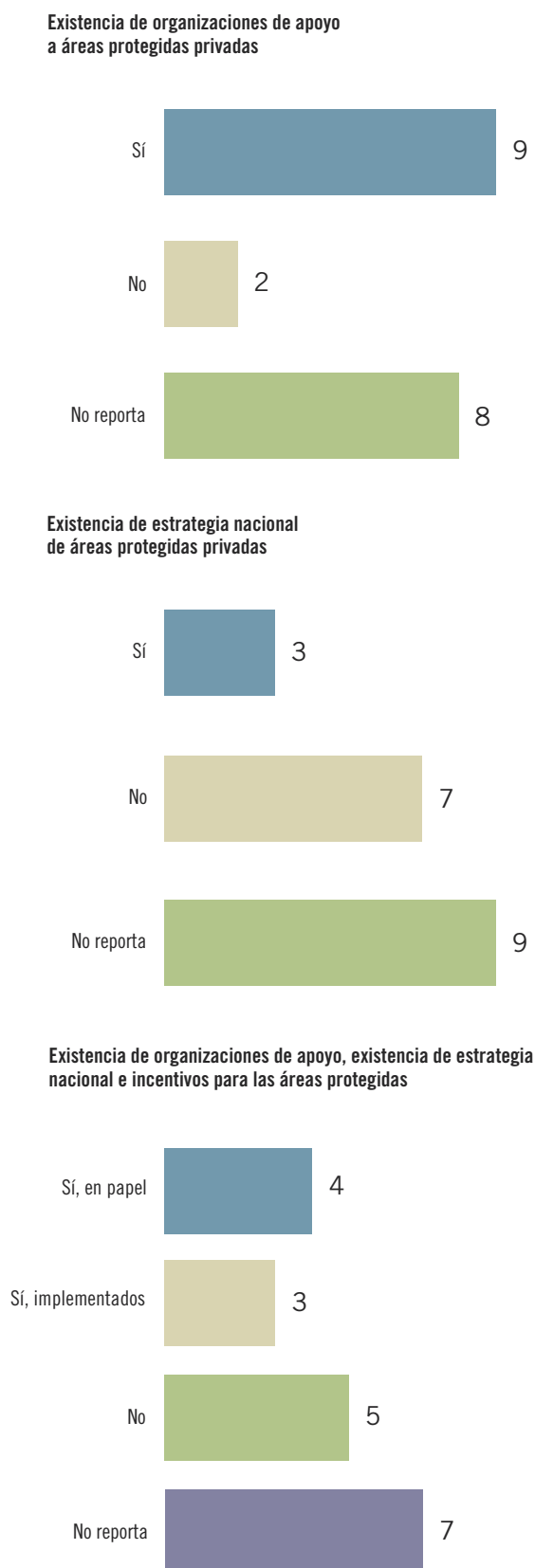
que las normas obstaculizan la gestión de conservación privada, a través de leyes como la de tierras ociosas.

La sociedad civil interesada en la conservación recibe asimismo apoyo a través de estrategias nacionales y otros documentos de política del Estado (Gráfico 21, pág. 54). Sólo Chile, El Salvador y Guatemala cuentan con un documento de este tipo. Más importante aún es el apoyo en incentivos a la conservación (Gráfico 24, pág. 56). Casi 60% de los países que hicieron referencia a este tema en su informe mencionan la existencia de incentivos para la conservación, pero éstos sólo se implementan en tres países: Argentina, Colombia y Costa Rica. Sin embargo, en Argentina y Colombia, la aplicación de estos incentivos es parcial, y sólo se realizan casos aislados. En El Salvador, aunque no existen incentivos legalmente definidos, el Fondo de la Iniciativa para las Américas de El Salvador (FIAES), ha sido pionero en el financiamiento para la conservación de las áreas naturales protegidas.

Hoy en día, cuentan con un gran afianzamiento a nivel de la sociedad civil en muchos de los países, y como se comentó para Venezuela, las redes u organizaciones no gubernamentales que agrupan áreas privadas de conservación han permitido aunar esfuerzos y lograr avanzar significativamente en la creación de tales iniciativas (Gráfico 21). En los países donde se reporta la existencia de áreas protegidas privadas existe una organización que las agrupe.

Ante este panorama, los países reportan dos grandes retos en el apoyo a la creación y gestión de áreas protegidas privadas: contar con un marco legal adecuado de soporte y contar con un sistema de incentivos que pueda ser imple-

Gráfico 21. Organizaciones de apoyo, estrategia nacional e incentivos para las áreas protegidas



mentado. Aunque pocos países tienen claro el aporte de las áreas protegidas privadas a la conservación de la biodiversidad –sólo Brasil, Colombia, Guatemala y Paraguay incluyen esta información en los informes de país– destaca el aporte a la conservación de ecosistemas sub-representados en las áreas protegidas del Estado, a la conectividad entre zonas de valor ambiental y a la protección de ecosistemas muy amenazados. Adicionalmente, estas iniciativas contribuyen, según los países, a fortalecer los grupos de base en torno a la conservación.

Experiencias en el manejo integral comunitario de áreas protegidas

Dentro del componente de manejo comunitario de áreas protegidas se considera fundamental evaluar el papel de las comunidades y conocer los beneficios que han generado las áreas protegidas tanto para las comunidades como para la conservación de la biodiversidad. Sin embargo el enfoque del presente informe abarca más que los datos sobre el manejo de áreas protegidas por parte de comunidades. El análisis que hacen los países en sus respectivos informes incluye no sólo información sobre las áreas protegidas manejadas por grupos comunitarios, sino por los demás actores públicos y privados con los que el Estado tiene acuerdos de co-manejo, co-administración y/o delegación.

Antes de entrar en el análisis hay que tener en cuenta que no existe una definición compartida por los países sobre las diferencias entre estos tipos de acuerdos, por lo cual es posible que para algunos países los términos sean términos intercambiables, si bien la administración y el manejo de unas áreas protegidas, de manera compartida o no, son diferentes. En la delegación se asume que el Estado no participa en la gestión de manera directa, sino que entrega las funciones –tanto de administración como de manejo– a un tercero. El acuerdo entre los diferentes países sobre las definiciones puede cambiar substancialmente los resultados del presente informe, y ésta es una tarea específica que deberá abordarse en el futuro por los países de la región.

De acuerdo con el Cuadro 15 y el Gráfico 22, 8% de los países utilizan mecanismos de co-manejo y 28% de co-administración. La delegación de la gestión de áreas naturales protegidas se reporta únicamente en Perú, donde se ha delegado la gestión a los grupos comunitarios en tres reservas comunitarias del país. Como puede observarse en el Gráfico 23 (pág. 54), los países que más acuerdos de co-manejo o co-administración han establecido son Brasil, Colombia, México

Cuadro 15. Tipos de acuerdos o mecanismos para la coordinación de actividades en los países de la región

	Co-manejo	Co-administración	Delegación
Argentina	1		
Bolivia		1	
Brasil	1		
Chile			
Colombia		1	
Costa Rica	1		
Cuba			
Ecuador	1		
El Salvador		1	
Guatemala		1	
Honduras			
México		1	
Nicaragua			
Panamá	1		
Paraguay	1		
Perú			1
R. Dominicana	1		
Uruguay			
Venezuela			

y El Salvador. En México, 26 acuerdos son con los estados o regiones donde se ubican las áreas. En El Salvador, los acuerdos se han establecido con ONG y, en Colombia, con los grupos indígenas. En Brasil, las 19 áreas co-manejadas corresponden a reservas extractivas administradas por un consejo deliberativo que incluye a la población local.

El Salvador es el país que mayor cantidad de acuerdos con ONG reporta en la región (21), seguido por Guatemala (6). Sin embargo, parece que algunos de los reportados por El Salvador corresponden a acuerdos entre las partes para realizar una actividad específica y no necesariamente llevar a cabo la labor de co-administración. Ello, como resultado de las diferencias en las definiciones que cada país tiene de los términos co-manejo y co-administración. En Guatemala, la experiencia se remite a este tipo de acuerdos desde 1998, y con base en análisis previos presentados en su informe de país, es evidente la ausencia de mecanismos de comunicación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas por parte de los actores firmantes.

Colombia lidera el panorama de los acuerdos de manejo de áreas protegidas con minorías étnicas, seguido por Paraguay. En Colombia, el co-manejo ocurre en las zonas de traslape de las áreas protegidas con resguardos indígenas, donde tanto la Unidad de Parques como los grupos indígenas representan la autoridad en esta materia. Algo similar ocurre en Paraguay, donde se reporta co-gestión con minorías étnicas a través de su participación en los comités de gestión de áreas protegidas individuales. En Venezuela, donde también los grupos indígenas tienen autonomía sobre el manejo de los recursos naturales dentro de su territorio, estas comunidades participan en la toma de decisiones sobre el manejo de áreas protegidas dentro de su territorio, si bien no existen acuerdos formales para realizar esta labor conjuntamente con la autoridad de áreas protegidas del país.

En caso de acuerdos con otros actores (Gráfico 26, pág. 57), se mencionó a Brasil, y habría que especificar que en Perú y El Salvador estos acuerdos se realizan con comunidades campesinas: en El Salvador con Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOS), en Panamá con patronatos, en Bolivia con una municipalidad, en México y Costa Rica con universidades o instituciones de investigación, en Costa Rica en unas áreas protegidas y también con varios actores locales a través de comités de gestión de áreas protegidas.

En términos del porcentaje de áreas del SNAP con acuerdos de co-manejo, co-administración y/o delegación, la mayoría de los países se ubican entre 8% y 14% (en orden creciente, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Bolivia). Por encima de estos porcentajes está Colombia con 23,1% y México con 19,4%. En Brasil, las áreas con estos acuerdos de gestión compartida conforman apenas 3,2% del total de áreas del SNAP.

Gráfico 22. Tipos de acuerdos o mecanismos para la coordinación de actividades en los países de la región

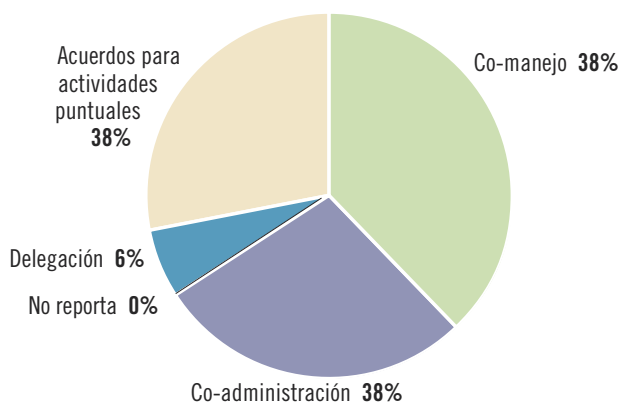


Gráfico 23. Áreas naturales protegidas con acuerdos de co-manejo, co-administración o delegación con varios actores sociales, comunitarios o públicos

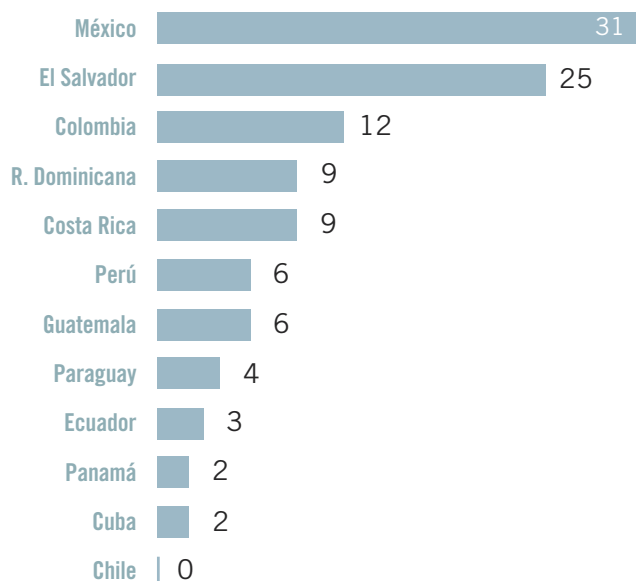
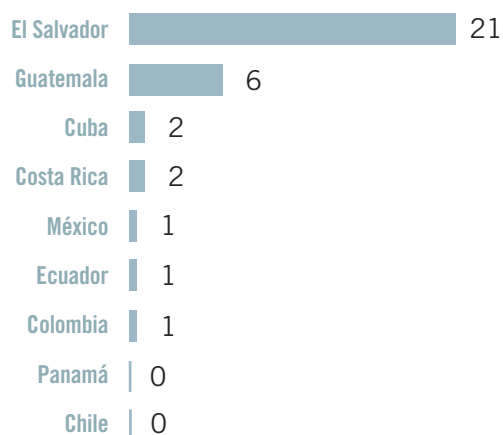


Gráfico 24. Áreas protegidas con acuerdo de co-manejo, co-administración o delegación con ONG



Los países mencionan que el principal logro de este tipo de acuerdos es la resolución de conflictos entre el Estado y los actores locales, cuando son éstos los beneficiarios de la gestión compartida, con lo cual se logra cambiar la actitud hacia las áreas protegidas.

Asimismo, Colombia y República Dominicana reportan una mayor cantidad de recursos financieros disponibles para las áreas protegidas como resultado de los acuerdos.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente sobre Guatemala, varios países también reportan debilidades en el seguimiento de las actividades realizadas por las contrapartes del Estado y una gran necesidad de capacitar a los actores sociales en la gestión de las áreas protegidas, pues no siempre está preparados para asumir ciertas responsabilidades.

Bolivia, Costa Rica y Guatemala cuentan con una política muy reciente –vigente a partir de 2002) específica para la gestión compartida. A diferencia de las políticas de gestión compartida que son muy escasas en la región, casi todos los países cuentan con políticas de participación social en la conservación: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Perú –donde existe una ley que reglamenta las reservas comunales. En Colombia y El Salvador, la gestión compartida es abordada en el marco de las políticas de participación social en la conservación, que en el primer caso hace énfasis en el co-manejo de áreas protegidas con indígenas en áreas de traslape con las reservas indígenas.

Además de los mecanismos de gestión compartida de co-manejo, co-administración y delegación, los países mencionan otros mecanismos de participación en la gestión de áreas protegidas relacionados con los consejos consultivos, juntas y comités que se conforman con varios actores locales para la planificación y/o el manejo de un área específica (ver Gráfico 27). En algunos países se documentaron mecanismos específicos, como los planes de participación, la congregación de las instituciones relacionadas con un área natural protegida en Bolivia –municipio, estado, entre otros– y la existencia de promotores ambientales y redes de actores de áreas protegidas en México.

Amenazas al sistema y a las áreas naturales protegidas

En este aparte se solicitó a los países presentar información consolidada sobre las actividades y situaciones que representan amenazas para el SNAP y para las áreas individuales, e indicar las más importantes, discriminando entre las áreas protegidas de uso directo e indirecto. Las principales amenazas reportadas se agruparon por ámbito general, dentro de

categorías de tipos de problemáticas, de la siguiente manera:

Cuadro 16: Amenazas a las áreas naturales protegidas por ámbito general

ÁMBITO	AMENAZA
INSTITUCIONAL	Políticas y leyes, ausencia o falta de continuidad
	Debilidad institucional, falta de gestión
	Delimitación ausente o deficiente
	Personal insuficiente o ausente, falta de gestión operativa
	Personal no calificado, falta de capacitación
	Planificación deficiente
	Recursos financieros, ausencia
ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	Pesca pirata o extracción insostenible de recursos marinos
	Agropecuaria, expansión y explotación
	Deforestación, tala furtiva e ilegal
	Turismo
	Hidrocarburos y minerales, exploración y explotación
PROBLEMAS DEMOGRÁFICOS Y SOCIALES	Conflictos en propiedad de la tierra
	Colonización, asentamientos legales e ilegales
	Militares, presencia y maniobras en el área de influencia
	Pobreza y aumento de población
	Orden público difícil
	Recursos culturales, extracción o destrucción
	Infraestructura física de gran escala no relacionada
	Drogas, siembra y tráfico
	Urbanismo, expansión
	Entrada ilegal
AMBIENTAL	Sobreexplotación de los recursos (pérdida biodiversidad y agua)
	Vegetación exótica y/o invasora
	Contaminación
	Fragmentación ecosistemas del entorno (cambio de uso del suelo en inmediaciones)
	Incendios forestales
	Erosión, degradación del suelo
	Destrucción ecosistemas marino y costeros
Cambio climático	
MANEJO	Catástrofes naturales (huracanes, sismos, entre otros)
	Control y vigilancia, ausencia
	Educación ambiental y divulgación ausente
	Investigación, falta
	Reglamentación, falta de respaldo legal
	Infraestructura y señalización, ausencia
	Equipos e implementos de trabajo, ausencia

Gráfico 25: Áreas protegidas con acuerdos de co-manejo, co-administración o delegación con minorías étnicas

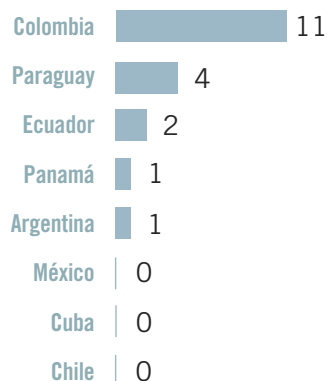


Gráfico 26: Áreas protegidas con acuerdos de co-administración, co-manejo o delegación con otros actores

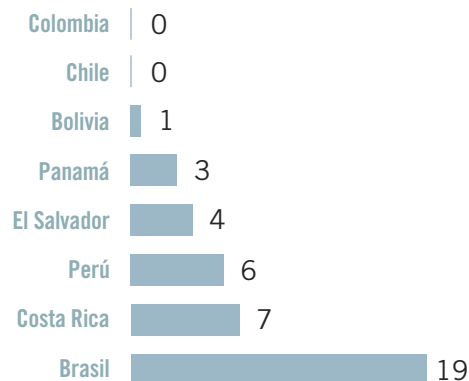
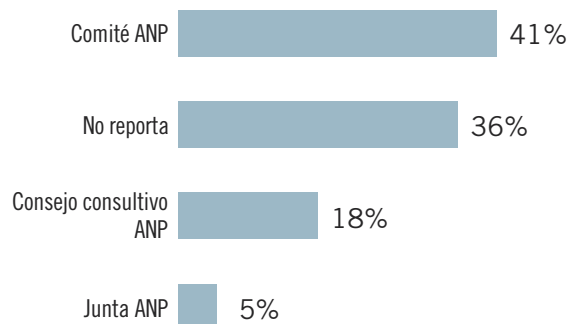


Gráfico 27: Mecanismos de participación de los actores locales en la gestión de las áreas protegidas



Como se observa en el Cuadro 16 (pág. 57), destacan las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos como una de las amenazas más recurrentes reportada por 11 de los 16 países de la región que entregaron información al respecto. De manera similar, situaciones como la expansión de la frontera agrícola, el desarrollo de infraestructura física a gran escala, los incendios forestales, el turismo no sostenible y la sobreexplotación de la biodiversidad y del agua, representan amenazas en no menos de ocho de los 16 países que analizan este aspecto.

Por otra parte, de un listado de 37 amenazas diferentes, consolidado a partir de la información suministrada por los países, se reportó un promedio de 9,06 amenazas por país, Chile (14) y Brasil (2) con el mayor y menor número, respectivamente. Sin embargo, es importante anotar que estos resultados sólo se refieren a la diversidad de las amenazas que enfrentan las áreas naturales protegidas en la región, y que hacen referencia a su magnitud. Así, un menor número de amenazas no necesariamente representa un panorama menos delicado.

Conectividad

El concepto de corredores de conservación, ecológicos u otros relacionados con conectividades entre áreas protegidas ha venido ganando terreno e interés y como concepto, se ha incorporado dentro de las políticas públicas de la región, lo cual se considera uno de los principales avances de la última década. Estos, como otros intentos de interconexión de panoramas a nivel de grupo de países, pretenden lograr una articulación de instrumentos de gestión para generar procesos de concertación y prácticas amigables que se basan en recomendaciones para la conservación de la biodiversidad, surgidas de los estudios de la fragmentación.

La mayoría de países que ofrecen una aproximación al tema de los corredores en los respectivos informes de país indica que existe una gran cantidad de iniciativas en la región (Cuadro 18, pág. 60). En la actualidad, la mayoría de los países posee corredores al interior del país (nueve reportados y 156 propuestos).

Existen también algunos ejemplos de interconexión a escala nacional e internacional. Casi diez corredores internacionales se han establecido en América Latina en la escala internacional y 11 más se han propuesto para los próximos años.

En América Latina, los corredores que mayor aceptación han tenido son el Corredor Biológico Mesoamericano, el Andino (cinco países), Choco-Manabí (tres países) y el corredor Ma-

rino Galápagos-Malpelo-Cocos (cinco países). Ello revela la expectativa que genera esta estrategia en la mejora de la conservación de la biodiversidad y en las ventajas que ven los países por mejorar las condiciones de fragmentación en el marco de un acompañamiento de múltiples actores, instrumentos, herramientas y propósitos plasmados en acuerdos de voluntades para las áreas terrestres y marinas.

De los anteriores corredores, uno de los más antiguos en el proceso de conceptualización e implementación, y que más recepción ha tenido en la región, es el Corredor Biológico Mesoamericano, cuyo objetivo es conectar los ecosistemas de Norte y Sur América. En esta iniciativa participan: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Panamá. Costa Rica y Panamá también participan en otra iniciativa de un corredor internacional, lo que los convierte en los dos países de la región con mayor número de corredores biológicos en proceso de implementación. En el nivel nacional Ecuador y Brasil, con dos y tres corredores respectivamente, son los países con mayor número de corredores implementados. En el nivel sub-nacional, destacan México (4), Guatemala (3) y Chile (3) con el mayor número de corredores implementados.

Los países indican que han encontrado en este instrumento amplios beneficios para las poblaciones humanas locales y para las áreas naturales protegidas que buscan ser integradas dentro de contextos más amplios de conectividad. Otros logros mencionados incluyen: la incorporación del ordenamiento territorial regional con enfoque eco-sistémico (Argentina), la recuperación de especies amenazadas (el huemul en Chile), la capacitación de actores y la elaboración de planes de manejo de áreas naturales protegidas (Brasil), la recuperación de la conectividad entre parches de bosque que permiten el desplazamiento del mono araña (El Salvador) y el levantamiento de información base (República Dominicana).

Es evidente que a partir de los datos presentados por los informes de país, que aún cuando el concepto de corredor biológico se ha incorporado en la gestión de los SNAP, la mayoría de procesos no han sido implementado. En el nivel nacional, por ejemplo, existen aproximadamente 160 propuestas de corredores de conservación, de los cuales 128 corresponden a rutas de conectividad propuestas por Brasil. En Argentina, destacan las iniciativas subnacionales para implementar corredores de conservación en la región del Chaco. En El Salvador, existe una propuesta técnica con criterios para la selección de corredores entre las áreas de conservación del país.

Cuadro 17. Amenazas a las áreas protegidas por país de acuerdo al número de reportes



Cuadro 18. Corredores biológicos propuestos e implementados en la región a nivel internacional, nacional y sub-nacional

	Internacionales		Nacionales		Subnacionales (entre pocas ANP)	
	Nº Corredores Internacionales		Nº Corredores Internacionales		Nº Corredores Internacionales	
	Implementados	Propuestos	Implementados	Propuestos	Implementados	Propuestos
Argentina	1	1	1	1	2	15
Bolivia		2				
Brasil			3			
Chile					3	1
Colombia	1	1	3			
Costa Rica	1			128		
Cuba	0	0	0	3	0	0
Ecuador	1	3	2	1	2	5
El Salvador	1	2	0	17		
Guatemala	2		1	2	3	5
Honduras						
México	1	0		4		
Nicaragua						
Panamá	2	0	1	7	0	26
Paraguay	0	1	0	0	0	3
Perú		2		1		
R. Dominicana					1	1
Uruguay						
Venezuela	0	0	1	0	0	1

Cabe mencionar la situación de Venezuela a este respecto, pues según su informe, este país ha verificado un retroceso en la incorporación de corredores biológicos, que hace una década eran parte importante de la gestión de la autoridad de áreas protegidas del país, pero que hoy prácticamente ha desaparecido.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que los corredores biológicos no son la única herramienta de conectividad del paisaje. En Paraguay, Ecuador y Brasil ya existen, respectivamente, tres, dos y seis procesos implementados de Reservas de Biosfera para lograr la conectividad en la escala sub-nacional. En Brasil, también se están implementando los mosaicos de conservación como unidades macro del paisaje dentro de los cuales se incluyen los corredores de conservación (cinco en proceso y cuatro propuestos). Cuba y El Salvador (propuestos) también tienen su propio proceso de conectividad a través de la gestión de regiones prioritarias o eco-regiones.

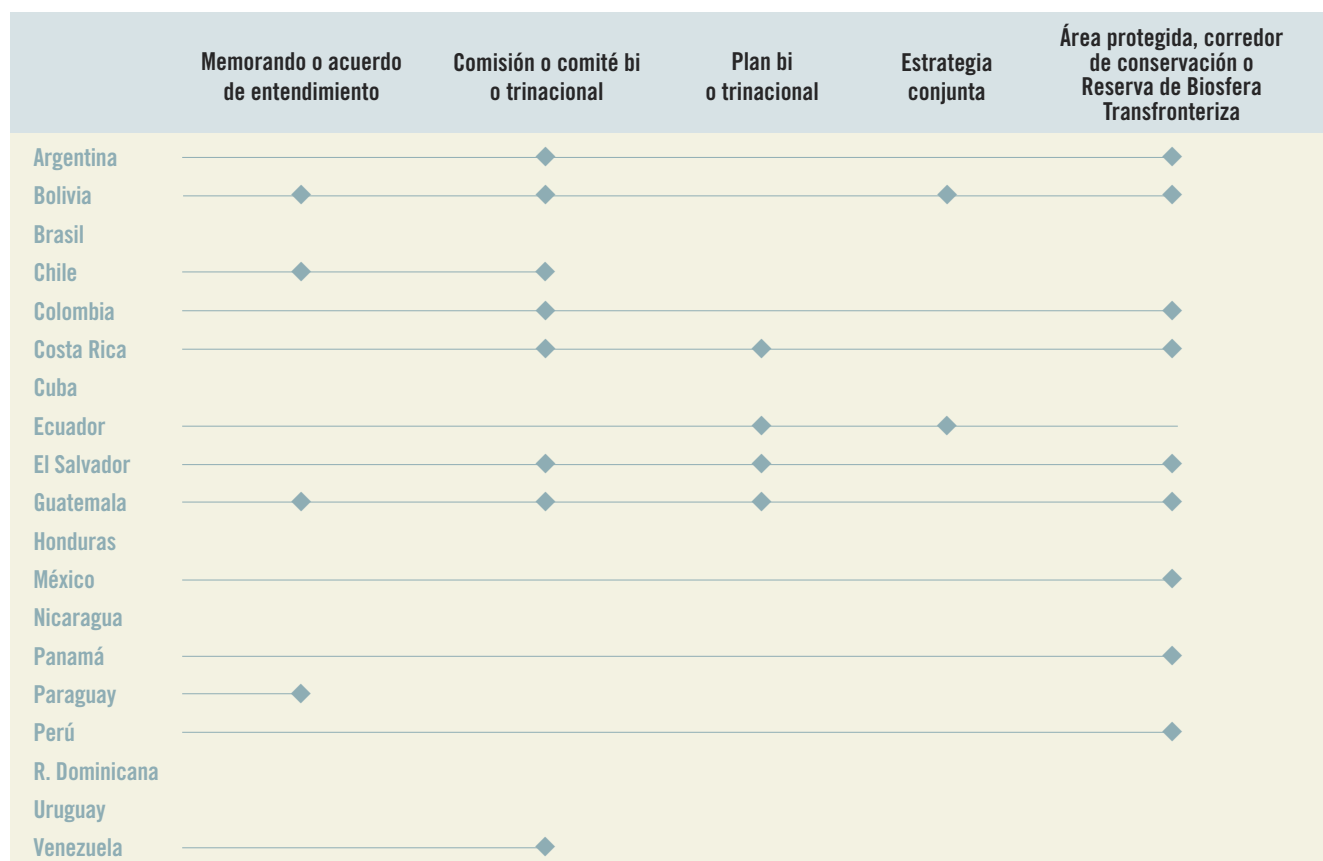
Integración transfronteriza

Los esfuerzos de integración y manejo articulado de áreas protegidas limítrofes continúa siendo una prioridad para los países

de la región si se observa cómo esta gestión colaboradora ha aumentado en los últimos años. En la actualidad, los países de la región reportan al menos cinco mecanismos: memorandos o acuerdos de entendimiento, comisiones bi o trinacionales, planes bi o trinacionales, estrategias conjuntas y, finalmente, la implementación de herramientas de conectividad transfronteriza tales como corredores de conservación, áreas protegidas y reservas de biosfera. En el Cuadro 19, se identifican los mecanismos utilizados actualmente por los países.

Colombia reporta el mayor número de iniciativas, pues en la actualidad existen cinco procesos de implementación de áreas naturales protegidas o corredores de conservación transfronterizos en coordinación con sus cinco países limítrofes: Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, incluyendo un corredor marino internacional. Adicionalmente, se conformó una Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos (COPIAF) con Venezuela, dentro de la que está conformado el comité técnico binacional permanente para los Parques Nacionales Naturales. Después de Colombia, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, México y Perú son los países con mayor número de procesos de frontera en marcha (todos

Cuadro 19. Mecanismos de integración transfronteriza utilizados por los países de América Latina



con cuatro procesos de este tipo). En Bolivia, se utilizan cuatro mecanismos diferentes (Cuadro 19), en El Salvador y Costa Rica los mecanismos en funcionamiento son las comisiones y los planes binaciones o tri-nacionales, y en México y Perú los procesos están asociados a proyectos específicos de corredores de conservación, reservas de biosfera y/o áreas protegidas en las zonas transfronterizas.

Argentina y Guatemala reportan dos procesos de integración transfronteriza en proceso, y Chile, Paraguay y Venezuela reportan sólo uno. Hay que destacar que en Paraguay existe una iniciativa privada para coordinar actividades entre áreas naturales protegidas privadas transfronterizas. Cuba, en parte por su condición de isla sin fronteras terrestres, no cuenta con procesos transfronterizos en marcha. República Dominicana tampoco reporta este tipo de procesos, si bien en su informe establece la importancia y la necesidad de avanzar con Haití en este sentido.

Como resultado de los procesos anteriores, se ha logrado la obtención de varios productos de importancia para la conservación de las áreas protegidas transfronterizas en la región. Los países que indicaron tener vigentes procesos de

coordinación transfronteriza mencionaron los siguientes productos (Gráfico 31, pag. 71): la planificación de las áreas protegidas, generalmente a través de la elaboración de un Plan de Manejo (30% de los países), la consecución del apoyo de otros actores para la gestión del área y la firma de un convenio de co-administración o de conformación de un comité técnico (ambos con 13%), y la coordinación de actividades específicas y otros, ambos con 9%. Entre los otros productos reportados por los países están los Acuerdos de Entendimiento (Argentina), la elaboración de documentos técnicos (Costa Rica), acuerdos para la creación de un área protegida transfronteriza (Ecuador) y la integración institucional regional (El Salvador). Veintiséis por ciento de los países que mencionan la existencia de mecanismos de coordinación transfronterizos no reportan productos o logros específicos en este sentido.

Entre las iniciativas más importantes sobre el número de países que forman parte –cuatro o más– se encuentran algunos programas, proyectos o actividades que se listan en el Cuadro 20 (pág. 62). El Corredor Ecológico de las Américas no ha tenido mayor desarrollo.

Gráfico 28: Productos obtenidos como resultado de los procesos de integración transfronteriza



Cuadro 20: Iniciativas más importantes reportadas por los países

Iniciativa	Países que han suscrito la iniciativa
Red Regional de áreas marinas y costeras del pacífico sudeste	5
Red Regional de áreas marinas y costeras del pacífico sudeste	5
Estrategia Regional de Biodiversidad	5
Corredor Biológico Mesoamericano	8
Reserva de la Amistad	4
Corredor de conservación marina y desarrollo sustentable entre Galápagos e Isla Cocos	4
Corredor Ecológico de las Américas	19
Convenio para la Conservación de la Vicuña	4

Consideraciones

- La descentralización, la creación de espacios marinos protegidos y reservas privadas, la existencia de territorios étnicos y otras categorías de manejo que no tienen muy claro su rol como áreas protegidas, responden a los nuevos retos de la política pública y los avances internacionales relacionados con las áreas protegidas, pero al mismo tiempo han generado dificultades en el cálculo de estadísticas sobre el crecimiento de las áreas protegidas en la región.
- Ante estas dificultades, es importante definir a futuro los criterios y metodologías para la obtención de datos sobre superficie protegida nacional que sean homologables entre los países. Adicionalmente, los países deben crear mecanismos de cooperación con las entidades descentralizadas que gestionan áreas protegidas que les permita contar con una base de datos actualizada y completa sobre las áreas protegidas en los niveles local y regional, incluyendo el privado.
- En particular, es importante contar con los datos sobre la cobertura de áreas marinas versus terrestres y estrictas versus de uso directo, pues estos datos tienen gran incidencia en la gestión y la dirección de un SNAP. Resulta evidente del análisis de los datos aportados por los países, que a pesar de las diferencias en el cálculo de las estadísticas presentadas, se observa un incremento exponencial de nuevas áreas, categorías y jurisdicciones administrativas en los últimos años.
- Los datos promedio de número de hectáreas por áreas protegidas obtenidos para los años 1992 y 2007 indican que el tamaño de las áreas protegidas tiende a disminuir con el tiempo, en un promedio de casi 20 mil hectáreas menos por áreas protegidas, y a declararse bajo esquemas de uso directo versus estricto, probablemente como resultado de los procesos de crecimiento demográfico y de destrucción de hábitat que limitan las opciones de declarar áreas protegidas potenciales, y especialmente de carácter estricto, cada vez más. Estas cifras aparecen a pesar de la declaratoria en Brasil de más 251 áreas protegidas con un tamaño promedio más de dos millones de hectáreas y en donde prácticamente la mitad de las áreas protegidas son estrictas y la otra mitad de uso directo. Sin embargo, es necesario contar con datos más completos y estandarizados para hacer un análisis más detallado.
- Los estudios sobre representatividad eco-sistémica en la región presentan serias deficiencias en cuanto al uso de sistemas homologables entre los diferentes países y vacíos de

información que en la actualidad no permiten realizar un análisis sobre la representatividad eco-sistémica de las áreas protegidas de la región. Por lo tanto, no se cuentan con datos actualizados acerca de los vacíos de conservación y de las unidades biológicas sub-representadas en la región. La escasa información que se tiene evidencia que a nivel de ecosistemas los vacíos de conservación y su sub-representación en los SNAP son significativos, si bien esta situación parece mejorar cuando el análisis se realiza a la escala de biomas y eco-regiones.

- Lograr una homologación de los sistemas de categorías nacionales con los de la UICN no resulta una tarea objetiva y sencilla para los países, pues con excepción de tres países que adoptaron el sistema de la UICN, en muchos de ellos existen categorías con aspectos homologables a más de una de las categorías de la UICN, y en algunos casos las categorías parecen no ser homologables a una categoría de la UICN. Los análisis realizados demuestran que en la región existe un balance entre las categorías existentes para declarar áreas protegidas estrictas y áreas protegidas de uso directo, si bien en la práctica las categorías de uso directo son mucho más utilizadas que las estrictas.
- La escasez de datos disponibles sobre tenencia de tierra y saneamiento ambiental permiten ver que ésta es una de las grandes debilidades de la gestión de las áreas protegidas en América Latina. La mayoría de países reportan que la mayor cantidad de tierras son propiedad del Estado, si bien en países como Bolivia las tierras de propiedad comunal son significativas.
- La creación de áreas protegidas privadas y de inclusión de las comunidades locales y otros actores en la gestión de las áreas protegidas es un tema que ha ganado mucho terreno en las agendas públicas de conservación de la biodiversidad, lo cual se ve reflejado en un apoyo normativo y político en gran parte de la región. El punto crítico de las reservas privadas tiene que ver con la existencia de incentivos que puedan dar un apoyo real a la sociedad civil, lo cual se convierte en el gran reto de los países de la región.
- La realización de acuerdos de co-manejo, co-administración y delegación para la gestión coordinada de las áreas protegidas es un mecanismo utilizado por la mayoría de países de América Latina. Ante el apoyo político que tiene la participación en la región, y el crecimiento de dichos mecanismos de coordinación, es evidente que la región deberá profundizar en este tema y establecer un sistema de definición de términos de co-gestión que les permita a los

países compartir experiencias y reglamentar dichas actividades con el fin de asegurar el fortalecimiento de las áreas protegidas y su no debilitamiento frente a la autoridad competente. De especial importancia son el análisis de los métodos de seguimiento y control y la capacitación de los actores con los que se promueven dichos acuerdos.

- Los corredores biológicos y demás estrategias de conectividad en la región han tenido un desarrollo conceptual considerable en la región y se han convertido en un mecanismo importante para el ordenamiento del paisaje y la coordinación institucional al interior de los países y entre sí. Aunque existen varias iniciativas de conectividad en la región y prácticamente todos los países están desarrollando alguna gestión, no queda claro por qué en los informes de país existen tantos vacíos de información al respecto. ■

Capítulo 4

Protección y control de las áreas protegidas



Capítulo 4 PROTECCIÓN Y CONTROL DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

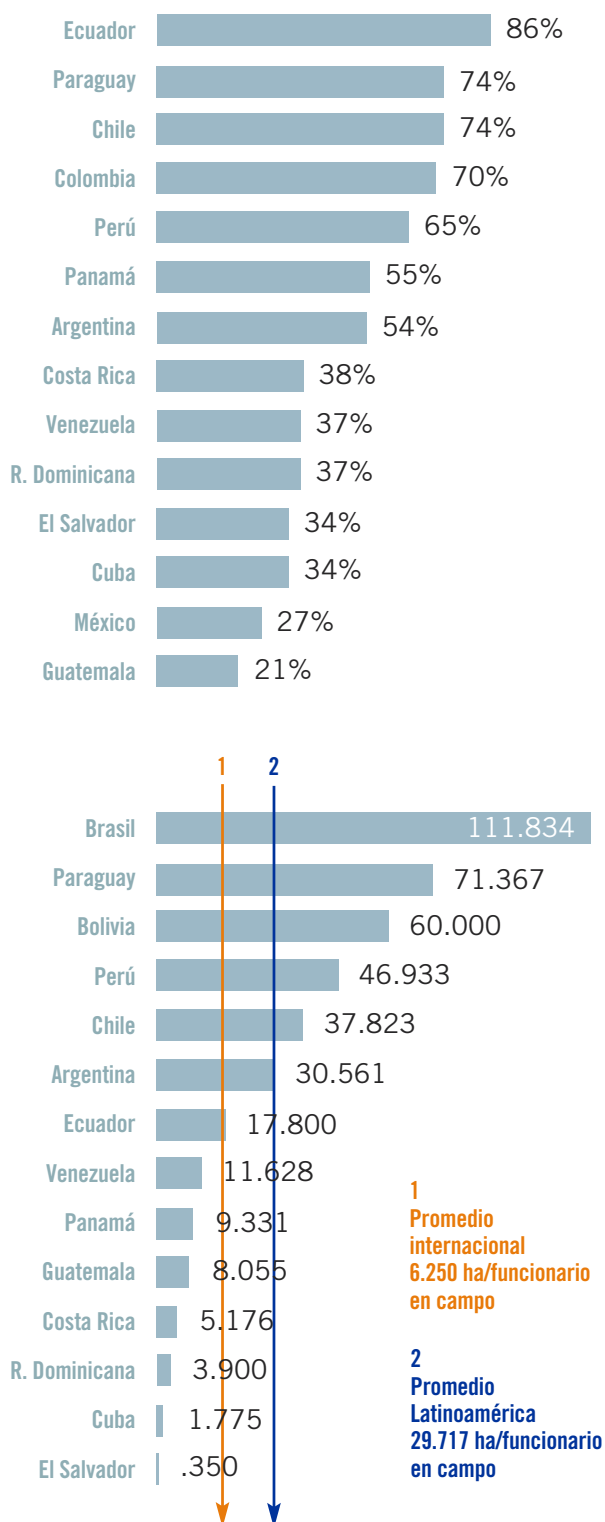
La protección y el control forman parte de las columnas vitales del proceso de gestión de la conservación de las áreas protegidas. En este apartado se solicitó a los países describir su sistema nacional de control, vigilancia y la protección de las áreas protegidas, e incluir datos como la proporción de áreas protegidas que cuentan con presencia institucional en campo, el número de hectáreas por guardaparque, las necesidades y situaciones negativas y positivas que existen actualmente y la evolución general del SNAP en los últimos diez años.

Según se observa en el Gráfico 29, en Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay y Perú, más de 50% de las áreas naturales protegidas cuentan con presencia institucional de control y vigilancia en el terreno, mientras que en Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana y Venezuela, esta proporción alcanza un máximo de 40%. De acuerdo con estas cifras, algo más de la mitad de los países que presentan datos en este punto exhiben un bajo nivel de protección en más de 50% de sus áreas protegidas.

En términos de densidad (número de hectáreas por guardaparque), (Gráfico 29), se encontró un amplio espectro de situaciones, con valores que van desde 350 ha/guardaparque/1 en El Salvador hasta 111.834 en Brasil. Sin embargo, sólo cuatro de los 13 países que entregaron datos al respecto (Costa Rica, Cuba, El Salvador y República Dominicana) tienen un número de hectáreas por guardaparque inferior al promedio internacional actual de 6.250 ha.(James *et al.*, 1999), lo que indica que aún existe un rezago de la región en relación con el resto del mundo.

El promedio de Latinoamérica –estimado a partir de los datos extraídos de los informes de país– es de 29.717 Ha-guardaparque-1, pero es importante tener en cuenta que los datos específicos de Brasil, por la extensión de su territorio, puede sesgar significativamente la cifra del promedio regional.

Gráfico 29: Porcentajes de áreas protegidas del SNAP con presencia profesional y número de guardaparques de las áreas protegidas, por país



En este sentido, el informe de país de Brasil menciona en el apartado administrativo que el sistema Federal cuenta con 1.783 funcionarios en campo, para los 99,7 millones de ha. que poseen, pero no especifica cuántos son realmente guardaparques, así que se realizó un estimado de 50% mientras se confirman los datos.

No obstante que al tenor de las cifras internacionales el promedio de la región parece bajo, nueve países reportan que su cuerpo de guardaparques ha aumentado desde el Congreso de Santa Marta 1997, a saber: Argentina, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Venezuela y Brasil. Otros tres indican que el número de guardaparques ha disminuido (Costa Rica, Perú y República Dominicana) y dos (Colombia y Paraguay) afirman que el número se ha mantenido con relativamente pocos cambios. Cinco países no reportan, a pesar de que el número de áreas protegidas ha aumentado en el nivel nacional. Ante esta situación, Colombia y Guatemala han encontrado alternativas para la protección y control de las áreas a través de la implementación de programas voluntarios de guardaparques y la vinculación de las comunidades locales a las actividades de protección y vigilancia. Estas estrategias constituyen una vía alterna de gestión frente a las situaciones de inestabilidad institucional y gubernamental comunes a la mayoría de países de la región.

Con respecto a la protección existen necesidades que se deben subsanar, consideradas determinantes para mejorar el tipo de gestión que se está llevando a cabo (Cuadro 22). De estas necesidades, las de personal (27%), equipamiento (14%) y mejora de las condiciones laborales (8%), predominan en los países.

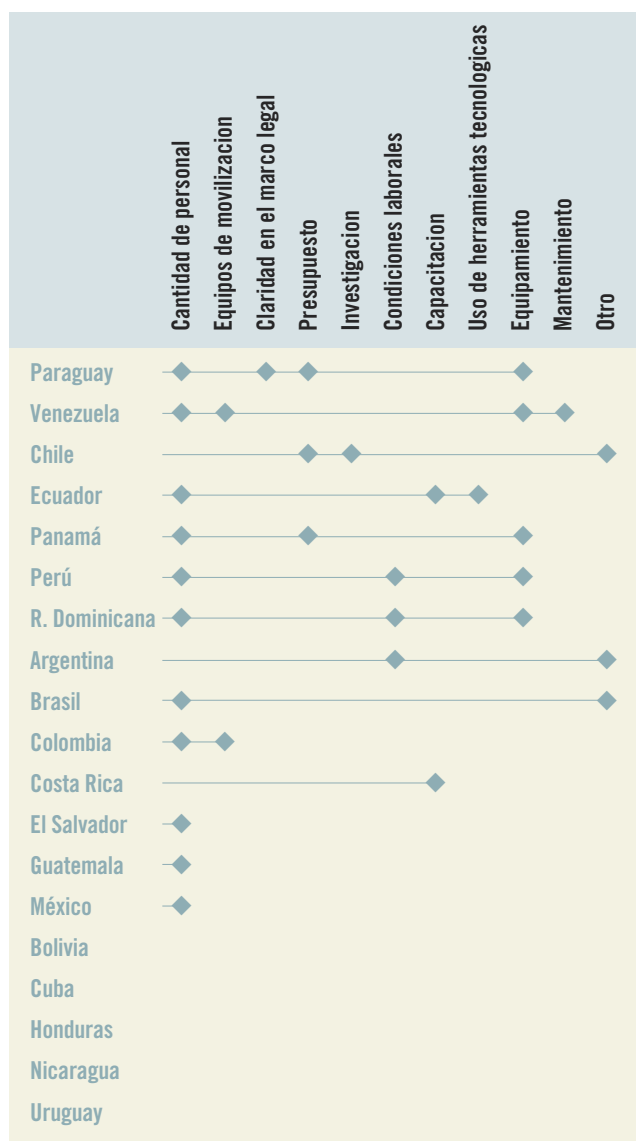
Es importante destacar que la situación sobre la protección y el control de las áreas protegidas recogida en los informes de país representan, en su mayoría, la situación de las áreas protegidas del nivel nacional, y que si se contara con otros datos de los niveles regional y local, las cifras podrían reflejar mayor incertidumbre y preocupación, incluyendo también necesidades aún más complejas.

El seguimiento y la evaluación de la efectividad de manejo de las áreas naturales protegidas

En este punto se solicitó a los países señalar si han implementado mecanismos de seguimiento en los diferentes aspectos y niveles de la gestión de sus áreas protegidas y si el sistema evalúa la efectividad de manejo.

Todos los países, a excepción de Honduras, Nicaragua y Uruguay que reportan datos al respecto (16) expresan haber

Cuadro 21: Necesidades de los países para mejorar la protección y el control de las áreas protegidas



realizado estudios o evaluaciones sobre la efectividad en el manejo de sus áreas protegidas. Las metodologías utilizadas, así como la manera de presentar los resultados, son variadas, por lo que la comparación entre países no es sencilla. El siguiente cuadro presenta un resumen de los métodos empleados en esta actividad.

En Venezuela se mencionan iniciativas independientes para la evaluación del manejo de las áreas protegidas, donde destaca el Programa Observadores de Parques (BioParques), aplicado en 24 áreas protegidas, y el programa Efectividad de Manejo en el Delta del Orinoco (WWF-RAPPAM).

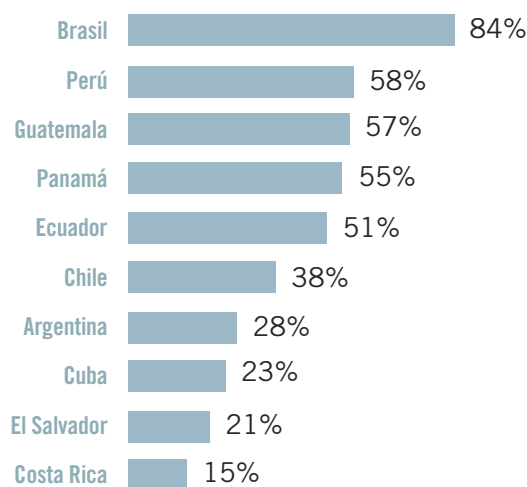
Cuadro 22: Sistemas de seguimiento y evaluación de las áreas protegidas utilizados por los países de la región

	Metodologías utilizadas en la evaluación de la efectividad en el manejo de AP
Argentina	Chalukian, 1999. Rusch, 2002. Giaccardi y Taglioretti, en prensa
Brasil	RAPPAM (Método de evaluación rápida y priorización de la gestión de unidades de conservación)
Chile	RAPPAM (Método de evaluación rápida y priorización de la gestión de unidades de conservación)
Colombia	Metodología propia/ WWF- (Efectividad de Manejo con participación Social)
Costa Rica	Central American Protected Areas System PROARCA-CAPAS
Cuba	Propia, elaborada por el SNAP y validada en talleres participativos. En aplicación desde 2004
Ecuador	De Farias, 1993. Cifuentes et al., 2000. Izurieta, 1997. <i>How is your MPA doing?</i> (WWF). Alianza Banco Mundial/WWF. En 2006 se estableció una metodología Nacional con base en un taller auspiciado por la UICN
El Salvador	Proarca adaptada
Guatemala	Propia, elaborada por el Conap
México	SIMEC (propia, diseñada a partir de las metodologías existentes)
Panamá	“Estrategia de Monitoreo de las Áreas Protegidas”, PROARCA/CAPAS, CCAB-áreas protegidas, CCAD
Paraguay	TNC y WWF
Perú	Matriz para la calificación indirecta de las capacidades para la gestión de una muestra del SINANPE (CDC-Usaid), Matriz de las condiciones necesarias para la gestión de las áreas naturales protegidas (INRENA-IANP)
R. Dominicana	Semáforo, adaptada por Cifuentes <i>et al.</i> , 2000
Venezuela	Semáforo, RAPPAM (Método de evaluación rápida y priorización de la gestión de unidades de conservación) y otras
Bolivia	Scorecards de TNC, adaptada
Uruguay	No reporta
Honduras	No reporta
Nicaragua	No reporta

En términos cuantitativos se observó que sólo seis países (Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá y Perú) han evaluado la efectividad en el manejo en más de la mitad de sus áreas naturales protegidas, donde destaca Colombia con 90% y Brasil con 84% de sus áreas evaluadas (Gráfico 30). Dentro de la estructura institucional de la Unidad de Parques de Colombia se encuentra la Coordinación de la Planeación del Manejo cuyas funciones son la “construcción de las herramientas para la transferencia, acompañamiento y seguimiento de los programas de las áreas, consolidar la información, divulgar y consecuente con los análisis y evaluaciones de los registros identificar las acciones a mejorar en el manejo de las áreas”. La existencia de un grupo de funcionarios dedicados exclusivamente al seguimiento podría explicar en parte el éxito de este país en la evaluación nacional. En Costa Rica, el dato presentado corresponde al promedio anual de áreas evaluadas en la última década, por lo cual es posible que en años recientes el valor sea mayor.

Uno de los resultados más importantes de la evaluación de la efectividad de manejo de las áreas naturales protegidas ha sido la identificación de las amenazas, las cuales se discuten en el capítulo anterior.

Gráfico 30: Porcentaje de áreas protegidas de cada país en las que se ha evaluado la efectividad en el manejo



Planes nacionales o planes directores

En este apartado se solicitó a los países indicar si han desarrollado un Plan Nacional, Plan Director o Plan Maestro para su SNAP, y si éste es evaluado y actualizado periódicamente. De acuerdo con la información recopilada, más de la mitad de los países cuentan con un Plan Director. Algunos de los países que no cuentan con este instrumento planifican la

gestión de las áreas protegidas a través de instrumentos internos de gestión. Por ejemplo, en Costa Rica no existe un Plan Nacional Director pero existen siete estrategias nacionales¹ en aspectos específicos que involucran directamente a las áreas protegidas.

De manera similar, El Salvador y República Dominicana no cuentan con Plan Director, y basan la gestión en los Planes de Manejo y Planes Operativos anuales de cada una de las áreas, dentro del marco de las políticas nacionales relacionadas con la conservación. En el caso de República Dominicana, el informe reza que "... la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales acaba de formular y aprobar las políticas del sistema [de áreas protegidas]. En ella se recogen patrones consensuados para la gestión de diversos temas, que sí visualizan su aplicación al tratamiento del conjunto de las áreas protegidas como un sistema, y cuyas iniciativas y directrices tienen el perfil de un Plan Director que define marco de actuaciones comunes, aunque está muy claro, que no se trata concretamente de un Plan Director Nacional o maestro del sistema, al estilo tradicional conocido".

¹ Estrategia Nacional para la Investigación y el Manejo de Vida Silvestre 2003, Estrategia Nacional para el Manejo de Incendios en Costa Rica 2006-2011, Estrategia Nacional de Conservación y Sano Uso de Humedales 2005, Estrategia Nacional de Educación Ambiental de SINAC 2005-2010, Estrategia de Control de Tala Ilegal 2002, Agenda para Áreas Silvestres Administrada por SINAC 2003, Estrategia Financiera 2007.

A diferencia de lo anterior, Argentina y Venezuela expresan que no existe a la fecha un Plan Director, aunque el segundo indica también que su elaboración se encuentra contemplada en los planes operativos de las autoridades ambientales nacionales –en Venezuela, el Ministerio del Ambiente.

Por su parte, diez países expresan tener un Plan Director para el sistema de áreas protegidas. En Panamá, sobresale la inclusión de los corredores biológicos dentro de la planificación del sistema (Plan del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Corredores Biológicos, 1996). Colombia indica que el Plan de Acción del SINAP se encuentra en elaboración por 13 instituciones públicas y privadas, en cumplimiento de los acuerdos de la COP-7 de la Convención de Diversidad Biológica. Este mismo país cuenta con un Plan Nacional Director para el Sistema de Parques Nacionales (SPN, áreas protegidas del nivel nacional) desde 1995, con un horizonte de diez años y en 2007 concluyó la formulación del Plan Estratégico Nacional del SPN.

Cuadro 23: Existencia de planes nacionales directores

	Existe un Plan Director?		
	NO	SÍ	No reporta
Argentina	—◆		
Bolivia		◆	
Brasil		◆	
Chile		◆	
Colombia		◆	
Costa Rica	—◆		
Cuba		◆	
Ecuador		◆	
El Salvador	—◆		
Guatemala		◆	
Honduras			◆
México		◆	
Nicaragua			◆
Panamá		◆	
Paraguay			◆
Perú		◆	
R. Dominicana	—◆		
Uruguay			◆
Venezuela	—◆		

Planes de manejo de áreas naturales protegidas

En este aparte se solicitó a los países indicar cómo ha sido la evolución contextual en la utilización de metodologías para la elaboración de Planes de Manejo de Áreas Protegidas (PMA), cuáles han sido los cambios conceptuales, metodológicos y en qué medida ha habido participación de comunidades locales y/o actores interesados en la formulación de dichos planes.

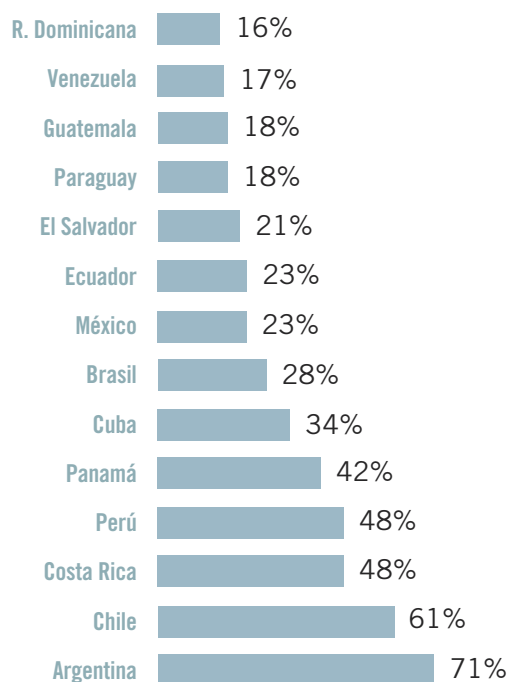
La información recogida (15 de 19 países suministran datos) sugiere que sólo Argentina, Colombia y Chile cuentan con planes de manejo aprobados para más de 50% de sus áreas naturales protegidas, aunque Costa Rica y Perú están casi sobre el 50% (Gráfico 31). Guatemala, que reporta únicamente 18% de las áreas protegidas con PMA, alcanza 23% si incluyen las áreas que cuentan con herramientas de planificación distintas del PMA. En promedio, con los datos disponibles se estima que 37,25% de las áreas protegidas en América Latina cuenta con un Plan de Manejo aprobado.

Con relación a los lineamientos para la elaboración de los PMA, se encontró que la mayoría de los países (12 de los 13 que proveen información al respecto) cuentan con una

metodología ya establecida. Ecuador reporta que existen términos de referencia establecidos pero que aún no han sido oficializados. En Perú, es interesante la situación de las áreas protegidas privadas, donde, según el informe de país, las iniciativas del sector privado para elaborar los Planes de Manejo tienden a verse entorpecidas por la rigurosidad con la que el ente rector (SINANPE) exige que sean elaborados.

La participación de otros actores en la elaboración de los planes de manejo de las áreas naturales protegidas parece estar bastante difundida en la región. Sin embargo, también se aclara que en Ecuador y El Salvador la elaboración de los planes ha sido participativa sólo en algunos casos.

Gráfico 31: Porcentaje de áreas protegidas con planes de manejo aprobados por país



El grado de implementación de los programas y acciones contemplados en los PMA no pudo ser evaluado ya que sólo dos países (Argentina y Panamá) ofrecieron información al respecto. En tal sentido, Argentina informa que, en cumplimiento de los planes de manejo la administración, desarrolla una escasa evaluación en cuanto al cumplimiento de estrategias o lineamientos de los mismos en los horizontes temporales definidos para estos (cinco a diez años). Por el contrario, a nivel de la planificación operativa anual –la cual se desarrolla en base a los planes de manejo–, se ha incorporado recientemente la evaluación de cumplimiento. Panamá, a su vez, indica que sólo en un área protegida se implementan todos los programas, en 16 se implementan algunos y en tres no se ha iniciado su implementación.

Cuadro 24: Metodología y participación de los actores en los planes de manejo de las áreas protegidas, por país

	Pregunta 1	Pregunta 2
Argentina	No	Sí
Bolivia		Sí
Brasil	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí
Cuba	Sí	Sí
Ecuador	No	Sí*
El Salvador	Sí	Sí*
Guatemala	Sí	Sí
Honduras		
México	Sí	
Nicaragua		
Panamá	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí
R. Dominicana	Sí	Sí
Uruguay		
Venezuela	Sí	Sí

*La elaboración del Plan es participativa en algunos casos.

Planes de investigación en áreas protegidas

Con respecto a la investigación en las áreas protegidas, se solicitó a los países indicar si existe un plan de investigación específico sobre áreas protegidas, quiénes realizan investigación y cuáles han sido los resultados de la aplicación de los conocimientos derivados de estos trabajos en la gestión de las áreas y de los recursos.

Según se observa en el Cuadro 25 (pág. 72) y el Gráfico 32 (pág. 72), sesenta y tres por ciento de los países afirma contar con programas de investigación específicos para sus áreas protegidas. En Panamá, el PMA de las áreas protegidas contempla programas de investigación específicos y los promueve de manera coordinada con universidades e institutos y centros de investigación. En Chile, la investigación en las áreas protegidas privadas ha constituido un aporte al conocimiento básico mayor al de la investigación en las áreas protegidas públicas.

Sólo Ecuador, Paraguay y El Salvador indican la ausencia de planes de investigación. Los dos primeros destacan que las investigaciones que se han realizado en sus áreas protegidas han respondido muchas veces a iniciativas originadas en el

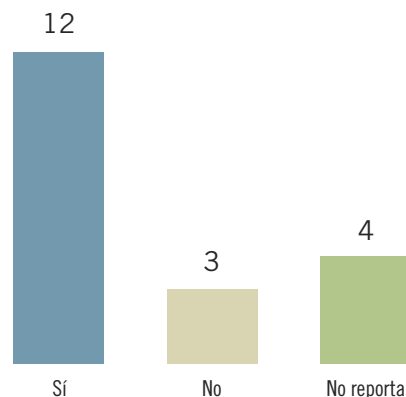
sector académico, nacional y extranjero, y en las ONG. El informe de Paraguay menciona que desde la creación de la Secretaría del Ambiente, la estructura de la Dirección de Áreas Silvestres Protegidas se desmembró, y perdió al Museo de Historia Natural del Paraguay y al Centro de Datos para la Conservación, entidades que se encargaban de las investigaciones y seguimiento. El Salvador reporta que las pesquisas científicas han incluido gran parte de sus áreas protegidas e involucrado, además de ONG y sectores académicos, a la población local.

La mayoría de los países reporte valerse de los convenios interinstitucionales como una herramienta vital para la investigación científica. En Argentina, los convenios han permitido avanzar en el estudio de especies de valor especial y con alta problemática. Otra herramienta interesante, reportada únicamente por Guatemala y Panamá, es el cobro por los derechos adquiridos por las investigaciones. En Chile, existe un reglamento de investigaciones en el que se destaca la obligatoriedad de entregar al CONAF separatas de los trabajos publicados en un plazo no superior a tres años después de finalizado el trabajo de campo.

Cuadro 25: Programas de investigación en las áreas protegidas en los países de la región

¿Existen programas de investigación específicos para áreas protegidas?	
Argentina	Sí
Bolivia	
Brasil	Sí
Chile	Sí
Colombia	Sí
Costa Rica	Sí
Cuba	Sí
Ecuador	No
El Salvador	No
Guatemala	Sí
Honduras	
México	Sí
Nicaragua	
Panamá	Sí
Paraguay	No
Perú	Sí
R. Dominicana	Sí
Uruguay	
Venezuela	Sí

Gráfico 32. Programas de investigación en las áreas protegidas en los países de la región



Los temas contenidos en las investigaciones son amplias y varían de un país a otro (Cuadro 26). Con los datos actuales es posible afirmar que la mayoría de los trabajos corresponde a los siguientes temas: línea base de biodiversidad, especies focales y ecología de poblaciones y/o comunidades. En conjunto, estos temas conforman 30,7% de los reportes. La investigación en el manejo de cuencas hidrográficas, tópico de gran interés en relación con los espacios protegidos, sólo es abordada por México y el estudio de impactos de las actividades productivas –también importante al tenor de las amenazas de las áreas protegidas en la región– sólo es reportado por Brasil.

Un aspecto que deberá analizarse en el futuro es la cobertura de las investigaciones en las áreas protegidas nacionales, ya que aparentemente hay países en los que la calidad y cantidad de las investigaciones suele ser muy alta para pocas áreas. Por ejemplo, el nivel de investigación en Ecuador es, históricamente, muy superior en el Parque Nacional Galápagos que en el resto de las áreas protegidas del país.

Planes de aprovechamiento de recursos naturales en áreas naturales protegidas

En esta sección se solicitó a los países hacer referencia de los planes de aprovechamiento de recursos en las áreas protegidas de uso directo, así como mencionar las actividades productivas involucradas y las experiencias de participación comunitaria en los procesos.

La información presentada en los informes indica que la mayoría de los países (Cuadro 27) cuenta con planes de aprovechamiento para las áreas en las que se desarrollan este tipo de actividades. En El Salvador, las normas de aprovechamiento y utilización de los recursos están planteadas dentro del Plan de Manejo del área respectiva. Sólo Ecuador y Para-

Cuadro 26. Temas más frecuentes de investigación reportados



guay indican la ausencia de planes de aprovechamiento, si bien el primero cuenta con un Programa Nacional de Biocomercio Sostenible.

Dichos planes involucran a las comunidades y a otros actores locales y externos (ONG, instancias estatales, universidades) en los países que reportan información (Cuadro 27, pág. 74). En Chile, por ejemplo, se desarrollan Consejos Consultivos donde los actores locales exponen sus demandas asociadas al aprovechamiento. En Colombia, el Sistema de Parques Nacionales ha implementado programas para asesorar y capacitar a los pobladores locales sobre el uso de técnicas sostenibles de producción.

En cuanto a los tipos de aprovechamiento que se hacen en las áreas de uso directo (Cuadro 28, pág. 74), se encontró que el forestal maderero, el pesquero y los recursos hidro-biológicos no pesqueros, son los más difundidos en la región, al ser reportados por siete, seis y cuatro países, respectivamente.

En República Dominicana, se reporta el apoyo institucional por parte de la autoridad de áreas protegidas para el aprovechamiento de recursos naturales a través de técnicas ancestrales. La ausencia de datos consolidados para la región impide profundizar más en el análisis de este aspecto.

Uso público y otros planes definidos en el país

En este aspecto, se solicitó a cada país describir la evolución de los programas de turismo ecológico en las áreas naturales protegidas y destacar sus impactos, participación comunitaria y principales cambios que han ocurrido en los últimos diez años.

Entre las principales herramientas de gestión implementadas por los países en relación con el uso público de sus áreas protegidas, se incluyen:

- Lineamientos para el desarrollo de uso público en las ANP
- Estrategias, Planes o Programas de Ecoturismo para las ANP
- Planes de Uso Público para las ANP

Cuadro 27. Planes de aprovechamiento para las áreas en las que se desarrollan actividades en la región

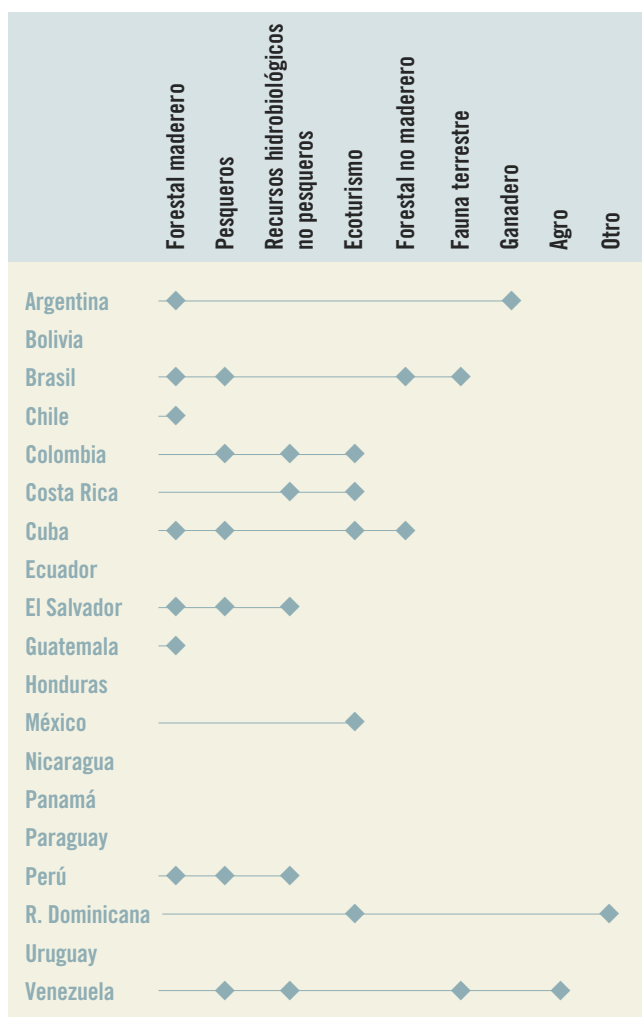
	Pregunta 1	Pregunta 2
Argentina	No	Sí
Bolivia		Sí
Brasil	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí
Cuba	Sí	Sí
Ecuador	No	Sí*
El Salvador	Sí	Sí*
Guatemala	Sí	Sí
Honduras		
México	Sí	
Nicaragua		
Panamá	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí
R. Dominicana	Sí	Sí
Uruguay		
Venezuela	Sí	Sí

- Concesiones para servicios de uso público
- Programas con comunidades locales en temas relacionados con el ecoturismo
- Estudios de Límites de Cambio Aceptable (LCA) para el Ecoturismo
- Metodologías para la fijación de tarifas
- Planes de Manejo de Ecoturismo
- Clusters turísticos
- Inclusión del ecoturismo dentro de otros instrumentos de planificación nacional o del área

De acuerdo con los datos del Cuadro 29, los planes de manejo del ecoturismo, las estrategias, planes o programas de ecoturismo para áreas protegidas, y la inclusión de esta actividad dentro de otros instrumentos de planificación nacional o del área, son las herramientas de gestión del uso público más utilizadas en la región.

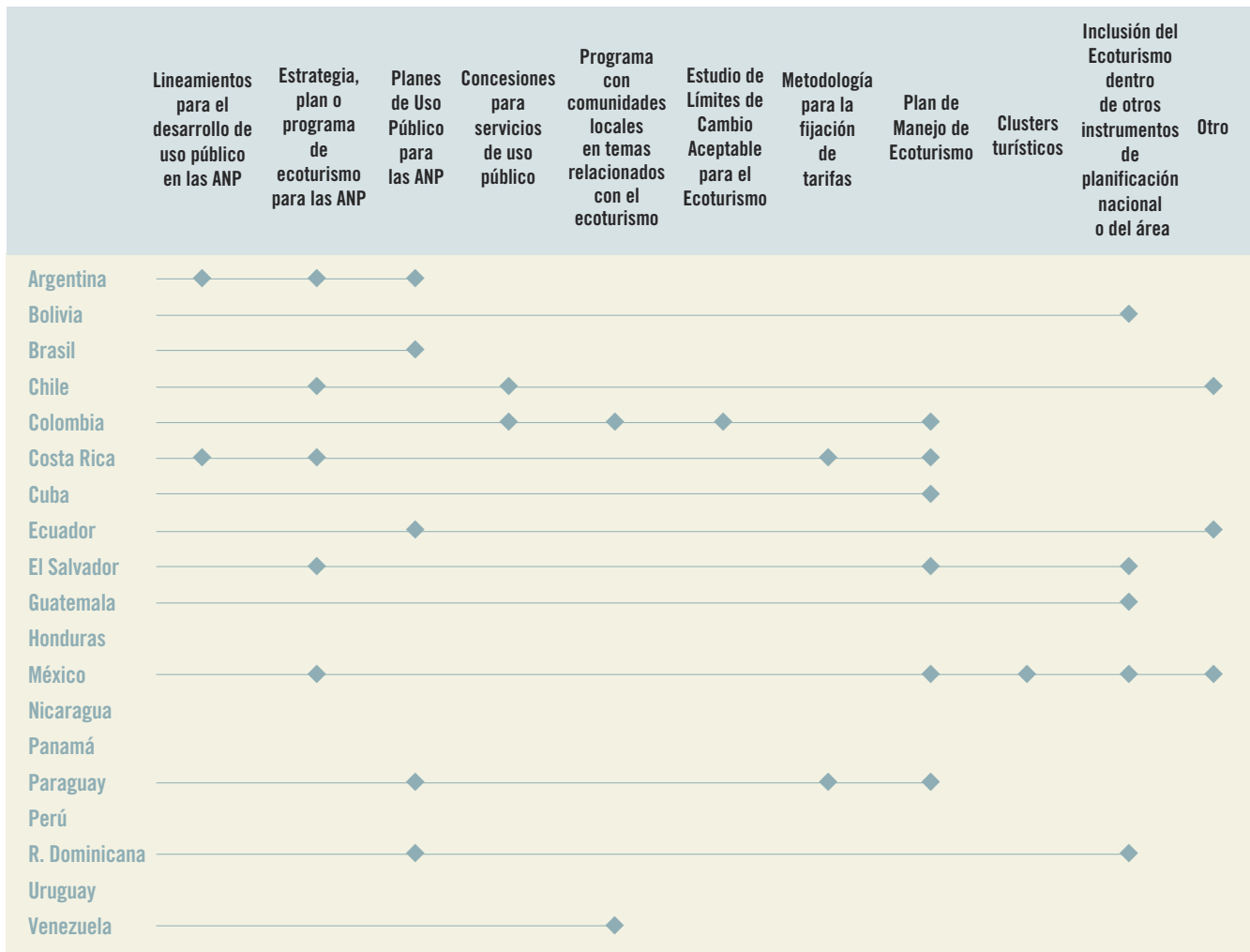
Según se observa en el Gráfico 37 (pág. 83), la actividad turística en las áreas protegidas de la región ha aumentado en la última década. Aunque no existen datos consolidados, es posible afirmar que esta alternativa de desarrollo presentó una clara tendencia ascendente que, de canalizarse debidamente, podría constituir una importante fuente de sostenibilidad e independencia financiera para las áreas de conservación del continente, según se menciona en al menos ocho de los informes nacionales. En este aspecto, los países expresan que ha habido un desarrollo amplio del marco legal para reglamentar estas actividades y hacerlas compatibles con los objetivos de conservación de las áreas. Sin embargo, aún existen casos en los que la reglamentación presenta inconsistencias que derivan en conflictos del uso de la tierra, como se menciona, por ejemplo, en países como Bolivia y Ecuador. El turismo mal manejado es reportado por ocho países de la región como una de las amenazas más importantes de las áreas protegidas.

Cuadro 28. Tipos de aprovechamiento que cuentan con un plan de manejo en las áreas protegidas de uso directo



Aunque no todos los países cuentan con cifras exactas –o se tienen únicamente para algunas áreas, como es el caso de Guatemala– se registra un crecimiento en la región, como puede verse en los gráficos siguientes. Chile menciona que las áreas protegidas del Estado han tenido un aumento de

Cuadro 29. Herramientas de gestión para el desarrollo de actividades de ecoturismo en las áreas protegidas de la región

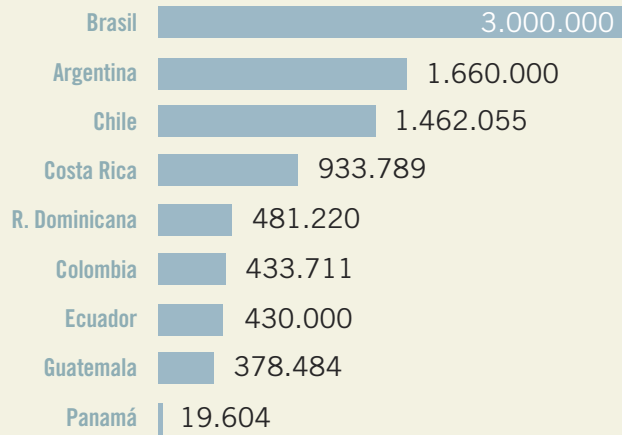


54,3% en el número de visitantes desde 1996 a 2006. Argentina, Costa Rica y Chile afirman que al menos la mitad de sus visitantes tiene como objetivo visitar sitios naturales y/o visitan un área natural protegida.

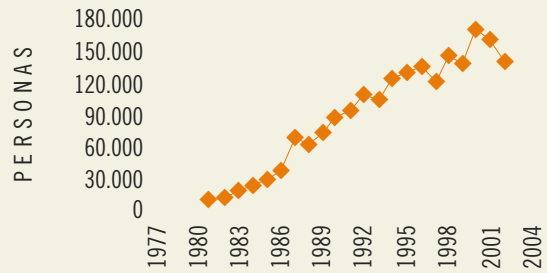
Desde el punto de vista de los ingresos generados por los países de la región, a partir de 2001 han aumentado los recaudos por concepto de ingresos y servicios con visitantes en la mayoría de los países. Un caso interesante en relación con los recaudos económicos y la planificación de la actividad turística en las áreas protegidas es el de Perú, donde de las 14 áreas naturales protegidas que generan recursos económicos por concepto de la actividad turística, solamente ocho cuentan con Planes de Uso Público. Así, 68% de la recaudación por actividades turísticas, durante el período 1999-2006, proviene de áreas naturales protegidas que actualmente no cuentan con un Plan de Uso Turístico.

Los gráficos presentados indican el aumento en la región con valores estimados entre USD 2 millones y USD 3 millones (ver Argentina, Colombia, Guatemala y República Dominicana). Nótese, sin embargo, que los ingresos reportados por Guatemala incluyen solamente el de el Parque Nacional Tikal, que es el único que tiene reportes de recaudo y de visitación, y probablemente el único que genera ingresos por este concepto en el país.

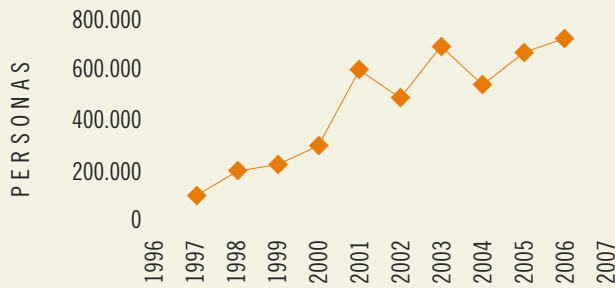
Gráfico 33. Algunos indicadores de la evolución de la actividad turística en países de la región



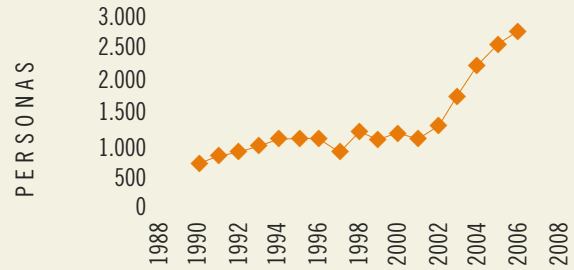
↑ Promedio del número de visitantes al año en cada país.



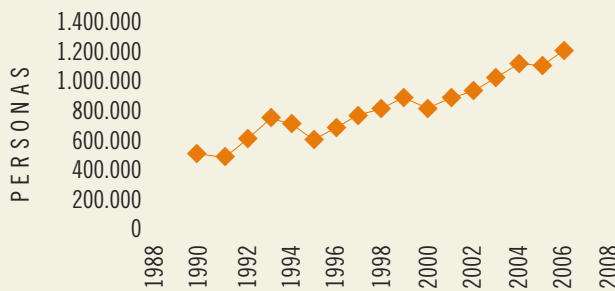
↑ Número de visitantes en Guatemala



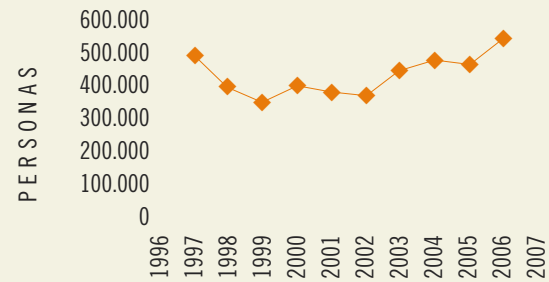
↑ Número de visitantes en República Dominicana



↑ Número de visitantes en Argentina



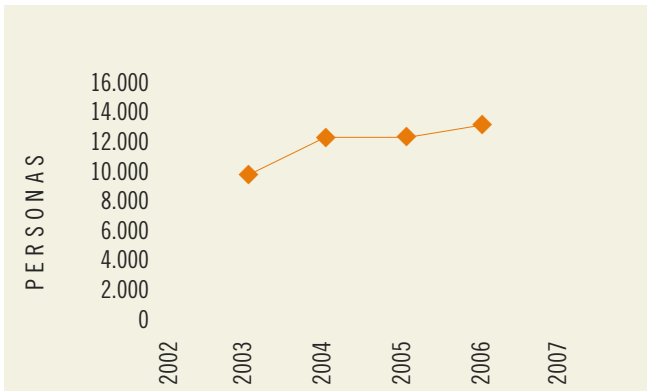
↑ Número de visitantes en Costa Rica



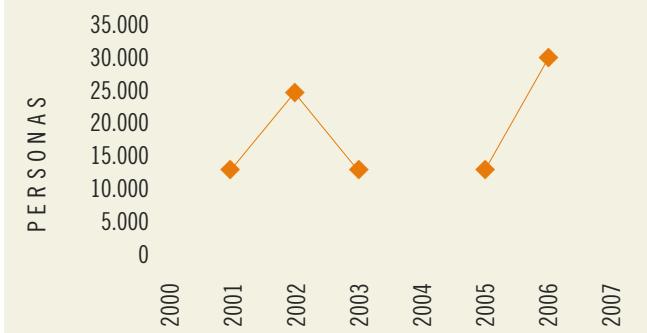
↑ Número de visitantes en Colombia

(continúa)

(continuación)



↑ Número de visitantes en El Salvador (PN Montecristi)



↑ Número de visitantes en Panamá

Gráfico 34: Recaudación por actividades turísticas en Perú (estudio de caso en materia de recaudación vs. planificación)

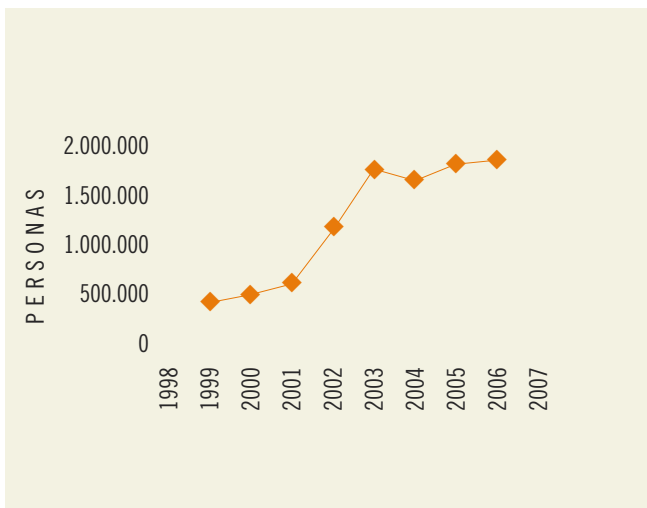
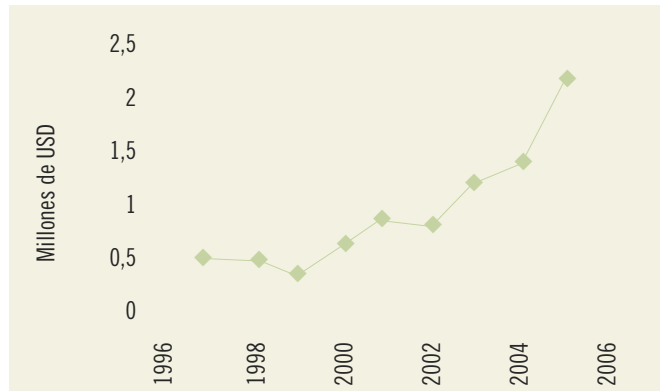
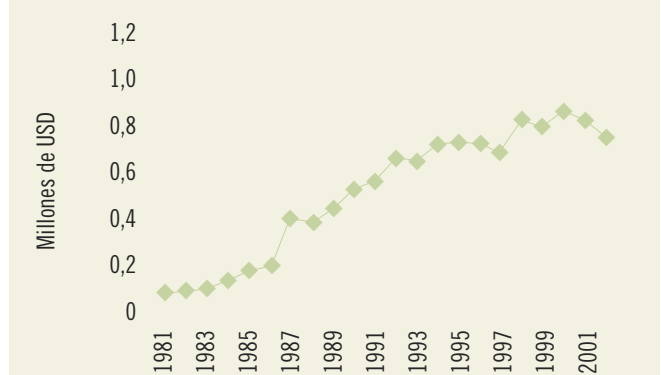


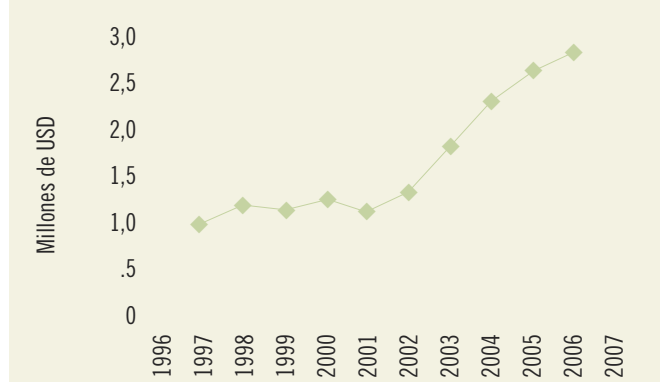
Gráfico 35. Recaudación por actividades eco-turísticas en Argentina, Colombia, Guatemala (Parque Nacional Tikal) y República Dominicana



↑ Recaudación por actividades ecoturísticas en parques nacionales (Colombia)



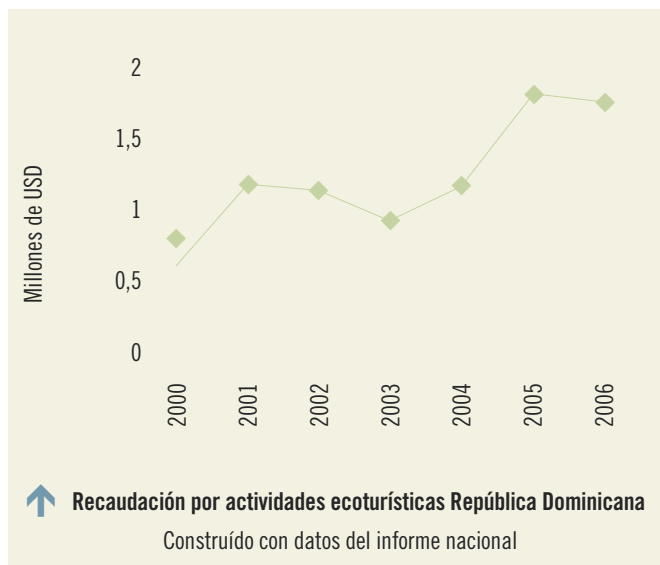
↑ Recaudación para el Parque Nacional Tikal (Guatemala)



↑ Recaudación por cobro de derechos de acceso a las áreas protegidas (Argentina)

(continúa)

(continuación)



Comentarios generales

Con respecto a la protección y control de las áreas naturales protegidas, algo más de la mitad de los países exhibe un bajo nivel de protección en más de 50% de sus áreas naturales protegidas. En promedio, existe un guardaparque por cada 29.717 ha. en América Latina, mientras que el promedio internacional es de 6.250 ha. por guardaparque. Sólo una tercera parte de los guardaparques están capacitados para esta función y únicamente una cuarta parte vive en el área de influencia del área protegida. En El Salvador, el promedio de 350 ha/guardaparque muestra el promedio más alto de la región, mientras que el sistema Federal de Brasil cuenta, para las 99.7 millones de hectáreas del terrestres del país, con un promedio de 111.834 ha/guardaparque, el más bajo de la región. Aparentemente, el tamaño del país tiene que ver con las posibilidades de establecer una buena proporción de guardaparques por hectárea. Hace falta incorporar los datos de las áreas protegidas regionales y locales.

El reducido número de personal en las áreas, su bajo nivel de capacitación, el limitado presupuesto y el poco equipamiento con que cuentan las áreas protegidas, son las cuatro necesidades destacadas por los países para mejorar su capacidad de control de las áreas protegidas.

La mayoría de los países parece haber realizado estudios de evaluación sobre la efectividad en el manejo de alguna de sus áreas naturales protegidas, pero sólo seis han evaluado la efectividad en el manejo en más de la mitad de sus áreas naturales protegidas. Muy pocos han compartido sus resultados.

Aunque más de la mitad de los países de la región menciona tener un Plan Nacional Director o una Estrategia Nacional que oriente la gestión del sistema, son pocos los que lo instrumentalizan a nivel nacional y, generalmente, ante los cambios de administración las orientaciones políticas del largo plazo se replantean y omiten las proyecciones del horizonte de tiempo utilizado en estos instrumentos (cinco o diez años regularmente).

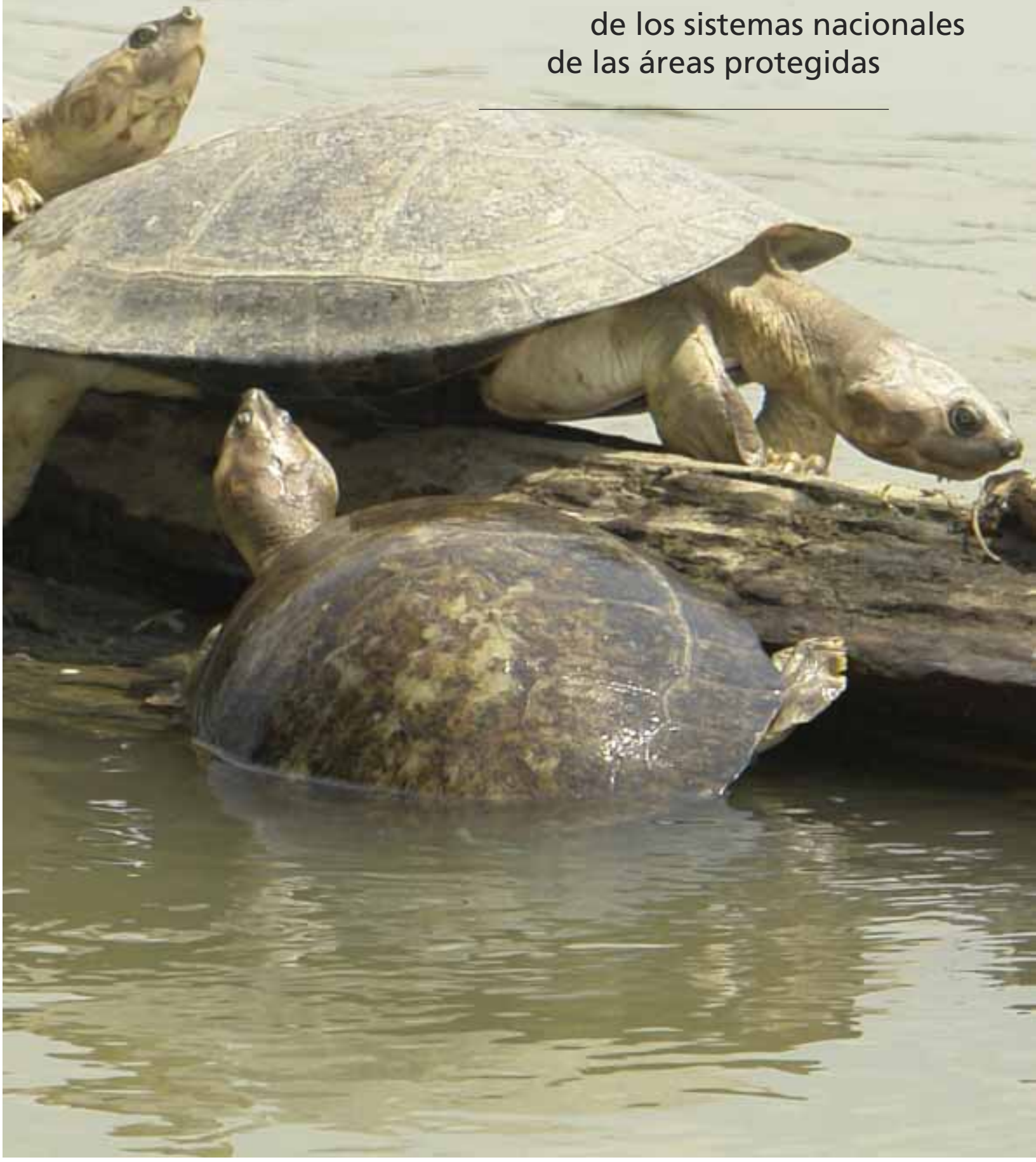
En materia de Planes de Manejo, la mayoría de los países ha establecido una metodología para su elaboración, no obstante una minoría lo hace con sentido participativo. Asimismo, son pocos los países que cuentan con planes de manejo aprobados para más de 50% de sus áreas naturales protegidas. El promedio de América Latina se mantiene aún sobre el 33% de las áreas protegidas con PMA. En términos de capacidad de ejecución, menos de 10% de las áreas protegidas cuentan con los recursos de implementación previstos.

Sesenta por ciento de los países afirma contar con programas de investigación, pero en la mayoría las inversiones dependen de personas, instituciones u organismos con sus propias prioridades. Los resultados finales del programa difícilmente son aplicados directamente a la gestión de las áreas protegidas. Existe un consenso generalizado acerca de la contribución decisiva de la investigación para ampliar la caracterización –línea base de especies– de las áreas protegidas.

En las áreas protegidas en que se permite el uso directo de recursos, la mayoría de los países cuenta con planes de aprovechamiento y varios de éstos involucran a las comunidades y a otros actores locales. Buena parte de estos planes están asociados al aprovechamiento forestal maderero, seguido por el pesquero y los recursos hidro-biológicos no pesqueros.

La actividad turística en áreas protegidas no sólo ha aumentado notablemente, sino que es, en la actualidad, el renglón más importante de los recursos propios de las administraciones, aunque en la mayoría de los casos estos recursos aún no alcanzan para cubrir los gastos necesarios de las mismas áreas que las generan. La década muestra también un extenso desarrollo del marco legal para el desarrollo de esta actividad que permite hacerla compatible con los objetivos de conservación. Desde 2001, para la mayoría de los países, los ingresos generados por ecoturismo muestran recaudos importantes, si bien temas como tenencia de la tierra, conflictos del uso del suelo y falta de medidas de seguimiento, parecen ser los problemas que prevalecen. ■

Capítulo 5
Sostenibilidad
de los sistemas nacionales
de las áreas protegidas



Capítulo 5 SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE ÁREAS PROTEGIDAS

Valoración de bienes y servicios de las áreas naturales protegidas

En este punto se solicitó a los países indicar si cuentan con un sistema de valoración de los bienes y servicios que generan las áreas protegidas, así como hacer referencia a las áreas naturales de carácter estricto y de uso directo.

Doce países indican al menos un estudio de valoración de bienes y servicios ambientales para sus áreas protegidas. En Panamá, los estudios son realizados por la Unidad Nacional de Economía Ambiental y en Colombia, por el sector académico (Universidad de los Andes) con el apoyo de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO).

En Venezuela, los escasos datos con que cuenta el país se obtuvieron hace una década como resultado del apoyo de la empresa privada (Fundación Empresas Polar) a través del Programa de Entrenamiento en Economía Ambiental y de los Recursos Naturales, y la iniciativa “Cuantificación de la Relación Economía-Ambiente.” En México, se valoran los proyectos ejecutados por terceros con apoyo del servicio de áreas protegidas, de acuerdo con la elegibilidad del proyecto. Un caso a resaltar dentro es el del Salvador, donde existe un *Manual de Procedimientos para la Valoración Económica de los Recursos Naturales* del que se han obtenido algunos datos.

Por otra parte, cuatro países indican que estas experiencias están aún por realizarse, si bien hacen referencia a algunas aproximaciones sobre el establecimiento de los beneficios generados por actividades turísticas en áreas naturales protegidas y servicios ambientales hidrológicos, no necesariamente en términos monetarios. En Costa Rica, aunque no existe una valoración de servicios ambientales como tal, se hizo un estudio de los ingresos por prestación de servicios y venta de productos en los Parques Naturales y Reservas Biológicas del país, que incluyó datos sobre el pago por servicios ambientales (conservación de la biodiversidad, captura de CO₂) a propietarios de áreas protegidas privadas.

En Cuba, el estudio de valoración está en proceso. En Argentina, no se ha aplicado un método formal de Economía Ambiental para la valoración de los bienes y servicios ambientales, aunque en su informe se hace una valoración eco-

nómica del turismo en áreas protegidas y se presentan algunos datos sobre la generación de energía hidroeléctrica. Los métodos de valoración parecen variar entre los países, pues aunque no todos los países identifican la metodología utilizada, los reportes indican variaciones importantes y es posible que algunos de los países cuya respuesta fue negativa, cuenten con datos más consolidados de valoración que otros que respondieron afirmativamente a la misma pregunta.

Dentro de los servicios ambientales valorados, la protección de cuencas-generación de agua, el turismo, la captura de carbono, la biodiversidad, los recursos genéticos y los recursos forestales, obtuvieron el mayor número de valoraciones (Cuadro 30). Dada la heterogeneidad de los resultados, no se realiza aquí una comparación.

En cuanto a las áreas protegidas cuyos servicios ambientales han sido valorados, se encontró que la mayoría de los países hacen referencia a estudios aislados dirigidos áreas específicas, mientras que muy pocos (Colombia y Guatemala) reportan valoraciones ejecutadas con el fin de incluir todo el sistema de áreas protegidas e identificar posibles

Cuadro 30. Estudios de valoración en la región

Argentina	No
Bolivia	Sí
Brasil	No responde
Chile	Sí
Colombia	Sí
Costa Rica	No
Cuba	No
Ecuador	Sí
El Salvador	Sí
Guatemala	Sí
Honduras	No responde
México	Sí
Nicaragua	No responde
Panamá	Sí
Paraguay	Sí
Perú	Sí
R. Dominicana	No
Uruguay	No responde
Venezuela	Sí

mecanismos de aplicabilidad (Cuadro 31, pág 82). En Colombia, existen acciones de aplicación del recurso agua para dos Parques Nacionales Naturales (PNN Farallones y PNN Chingaza).

Administración de las áreas protegidas

En este aparte se solicitó a los países indicar cuál es el personal asignado en la actualidad para la administración y manejo de las áreas naturales protegidas, el promedio de personas por hectárea y la evolución del personal en los últimos diez años.

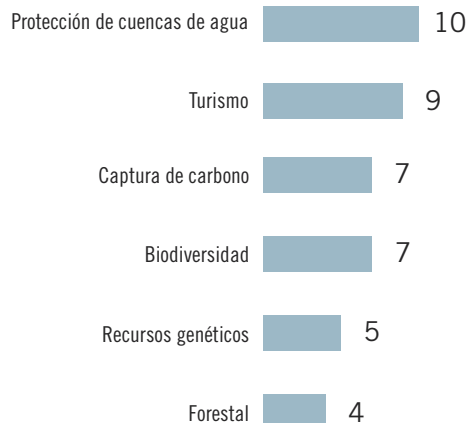
El número de hectáreas por funcionario en la región oscila entre 333 ha. (en El Salvador) y 65.515 ha. (en Ecuador). El valor promedio para la región es 21.465 ha.. Cuba, El Salvador y República Dominicana registran los datos más satisfactorios de cobertura de personal para las áreas protegidas (menor número de hectáreas por funcionario), lo cual coincide con los datos de guardaparques por hectárea, en que estos tres países también mostraron las cifras con mayor cobertura del SNAP.

En Brasil, Ecuador y Paraguay ocurre lo contrario, pues estos países registran los datos más bajos de cobertura de personal por superficie protegida. Es interesante el caso de Ecuador y Paraguay, pues ambos países muestran las tasas más altas de la región de áreas protegidas con presencia institucional para vigilancia y control, de lo que se deduce que a pesar de que ambos registren una tasa alta de hectáreas por funcionario, el personal de vigilancia y control está bien distribuido. Los datos anteriores, junto a los correspondientes al número de funcionarios por país, se presentan en el Gráfico 37.

Es importante tener en cuenta las diferencias significativas de escala entre el número de hectáreas por funcionario –eje vertical del gráfico– y número total de funcionarios –eje horizontal.

En términos de la evolución del personal del sistema de áreas protegidas, se observa un aumento en el número de funcionarios en la mayoría de los países, a pesar de lo cual, señalan que aún existen serias dificultades de contratación, continuidad, oportunidades de ascenso profesional, equipamiento y asignación clara de funciones. Argentina indica que el personal no cuenta con funciones y atribuciones especializadas en la gestión de las áreas protegidas, que carece de equipamiento propio y que éste debe ser compartido con otras dependencias. Por su parte, Ecuador informa que existe falta de equipamiento y una débil delimitación de funciones entre el

Gráfico 36. Países con servicios ambientales valorados regularmente en la región



Cuadro 31. Estudios de valoración económica nacional y evaluación de aplicabilidad de casos en áreas protegidas

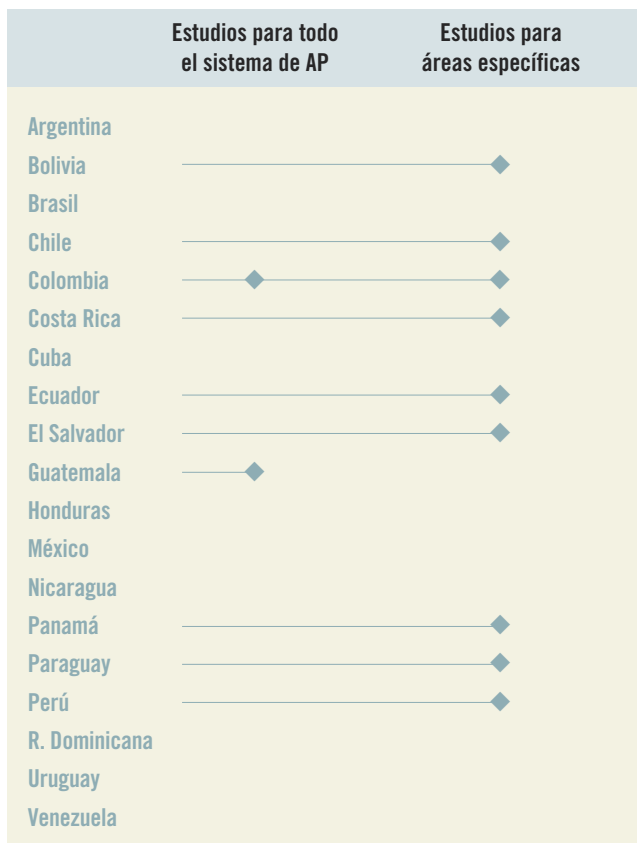
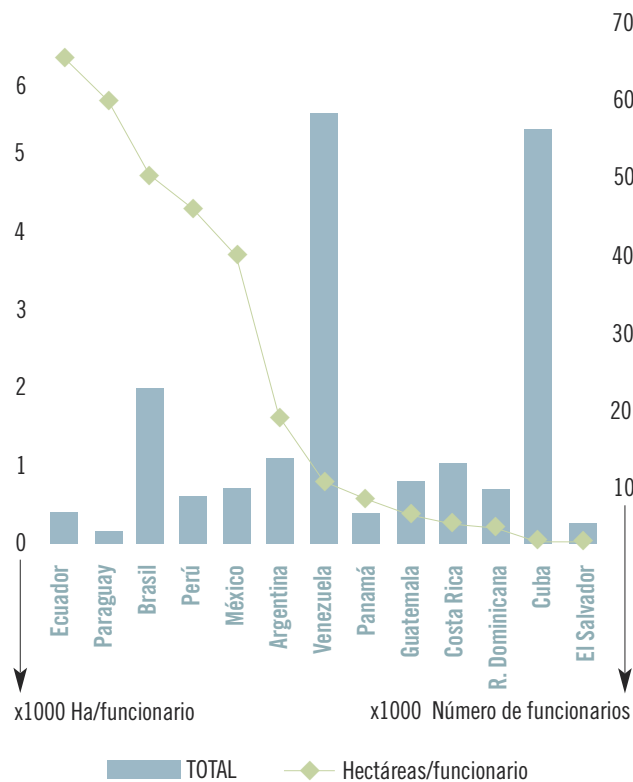


Gráfico 37. Número de funcionarios por hectárea en los últimos diez años



- Identificación, formulación y evaluación de proyectos
- Conocimiento y manejo de ecosistemas específicos
- Trabajo con comunidades u otros actores
- Conocimiento y manejo de fauna específica
- Conocimiento tradicional de manejo de recursos naturales
- Ecoturismo
- Formación general
- Valoración ANP
- Operación y mantenimiento de equipos

La oferta de cursos de estudio en temas relacionados con las áreas protegidas en la región es muy variada y existe bajo condiciones distintas en cada país. Países como Chile y República Dominicana comentan que a nivel académico pre- y post-universitario se ofrece una gran variedad de cursos relacionados con la gestión de las áreas protegidas, lo cual se puede generalizar para la región aunque el resto de países no lo haya mencionado específicamente. Sería interesante conocer si existen alianzas y convenios entre el sector académico y las autoridades de áreas protegidas para que los funcionarios tengan acceso a la educación. Venezuela especifica que estos convenios no existen en ese país.

personal técnico de la planta central y el de las unidades de los distritos regionales. El Salvador indica que no existen puestos técnicos específicos responsables de aspectos como: finanzas y gestión de fondos, comunicación y sistemas de información, gestión de proyectos, desarrollo de leyes, reglamentos, políticas, y resolución de conflictos, entre otros.

Fortalecimiento de capacidades para la administración de áreas naturales protegidas

En este punto se solicitó a los países indicar si existen programas regulares de capacitación del personal adscrito a las áreas protegidas, así como señalar sus características más importantes. Adicionalmente, se solicitó indicar si existen procesos similares llevados a cabo por otros actores, especialmente aquellos que involucran la participación de los jóvenes.

Los principales temas que comprenden los programas académicos relacionados con la gestión de las áreas protegidas en la región incluyen:

- Planificación y manejo de áreas protegidas
- Incendios forestales, manejo y prevención
- Aplicaciones del SIG
- Interpretación y educación ambiental

Un aspecto interesante y de gran importancia en los países es la existencia de un Plan o Estrategia Nacional para la Capacitación del personal de las áreas protegidas. Actualmente estos documentos han sido elaborados en Chile, Costa Rica, Ecuador y Perú. Con la aprobación en 2005 de la Estrategia de Capacitación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Perú, se creó en este país la Unidad de Capacitación del SINANPE que cuenta con cerca de 50 unidades de capacitación descentralizadas, cada una en un área protegida.

La prioridad de capacitación de los servicios de áreas protegidas parece estar ligada a los guardaparques, pues varios países reportan que los esfuerzos de capacitación del país están encaminados hacia la formación de estos funcionarios. En Argentina, por ejemplo, existe un Centro de Formación y Capacitación en áreas protegidas, en el que se cursan estudios técnicos, requisito para el ingreso al Cuerpo de Guardaparques Nacionales. A través de este Centro se apoya el desarrollo de capacidades de otras jurisdicciones al incorporar becarios y participantes provenientes de las provincias y pueblos indígenas, lo que ha permitido la formación de guardaparques interculturales.

En Chile, también se implementó un programa de apoyo a los guardaparques en 2004 llamado "Mejora de la Competencia Laboral de Guardaparques" cuyo objetivo era mejorar el perfil de las competencias de los guardaparques. En Para-

guay, existe un Manual para Guardaparques bajo cuyo marco se está elaborando un currículo. Perú creó recientemente el Centro de Capacitación de Guardaparques, y la República Dominicana la Escuela Nacional de Guardaparques y Administradores de Áreas Protegidas, aunque ninguna de estas dos iniciativas se han implementado.

Otro público que ha sido objeto de interés por parte de los servicios de áreas protegidas para la capacitación son los actores locales y externos de los SNAP, pues con los procesos de descentralización y participación de la sociedad civil en la gestión de las áreas protegidas es claro que la capacitación de este tipo de actores es importante en todos los países. Argentina, Brasil, El Salvador, Panamá y Venezuela reportan actividades en este sentido. Además de capacitar a los actores locales, en El Salvador también se han adelantado actividades para capacitar a los funcionarios municipales (a través de convenios con las Unidades Ambientales de las Alcaldía Municipales) y a la Policía Nacional Civil-División Medio Ambiente. En Venezuela, destaca el trabajo con líderes indígenas.

En relación a los recursos para la realización de las actividades de capacitación, sobresale el apoyo de la cooperación internacional a los países de América Latina. Siete países de la región mencionan la existencia de iniciativas para la capacitación de actores locales y administradores de las áreas protegidas financiados con recursos extranjeros: Argentina, Cuba, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, de los cuales los últimos tres mencionan específicamente el apoyo del GEF. Una experiencia interesante relacionada con el financiamiento de los programas de capacitación es el de Perú, donde a partir del Acuerdo para la Conservación de Bosques Tropicales, se constituyó un fondo destinado a la capacitación del personal del sistema de áreas protegidas.

Apropiaciones presupuestarias del gobierno para las áreas naturales protegidas

En este aparte los países debían expresar cómo ha sido el comportamiento en los últimos cinco años (2001 a 2006) de los presupuestos asignados por el gobierno para la administración y manejo de las áreas naturales protegidas, y reportar cifras anuales en dólares y por categorías de carácter estricto y p de uso directo. Adicionalmente, se solicitó indicar si estos presupuestos han aumentado o disminuido y las causas. Una pregunta clave es la siguiente: ¿Cuál es, en promedio, la proporción de los dineros asignados por el gobierno y por la cooperación internacional para las áreas naturales protegidas, en los últimos cinco años?

En términos absolutos, la asignación presupuestal más grande de la región a las áreas protegidas la hace Brasil, con un total consolidado, incluyendo los aportes de todas las instituciones del Estado, de USD 111.980.801 (al cambio de septiembre de 2007, al igual que todos los demás valores monetarios que siguen). A partir de este punto los valores disminuyen de manera sostenida, desde países como México (USD 70.442.212), Cuba (USD 47.859.800), Argentina (USD 21.142.974), Venezuela (USD 17.291.234), Perú (USD 12.253,636) y Costa Rica (USD 12.155.000), hasta alcanzar países en el que los valores varían entre USD 2 millones y USD 8 millones (Gráfico 38). Es importante tener en cuenta que los datos reportados por cada país no son del mismo año, por lo cual puede haber diferencias significativas que no den cuenta de la situación actual. Ecuador reporta los datos menos actualizados, con ingresos que datan de 2003. Guatemala es el único país que reporta un promedio de varios años para esta cifra.

La asignación por unidad de superficie (USD/ha) exhibe una distribución muy diferente a la del punto anterior, en la que El Salvador presenta el mayor valor asignado por unidad de superficie, seguido por Cuba y Costa Rica. Venezuela, Chile, Perú y Paraguay tienen la menor tasa de inversión de recursos de la nación por hectárea protegida (Gráfico 39). Teniendo en cuenta los datos de ambas gráficas, es evidente que Cuba se encuentra en una posición muy privilegiada en cuanto a la asignación de recursos de la Nación, pues esta inversión es significativa tanto en términos absolutos (tercer puesto después de dos de los países más ricos de la región (Brasil y México) como en términos relativos a la superficie protegida (segundo lugar).

En términos de variación temporal, la mayoría de los países exhibe un incremento en la asignación nacional a las áreas protegidas. Este crecimiento varía entre países, y México y Cuba presentan una mayor tasa de aumento, con un estimado por año de USD 6.055.904 y USD 5.900.833, respectivamente.

Por el contrario, otros países como Argentina, El Salvador, Colombia y Paraguay exhiben una disminución en los montos asignados a sus áreas protegidas de USD 87.599, USD 68.468, USD 2.000.000 y USD 1.526.035, respectivamente. No obstante, estos datos deben tomarse únicamente como tendencias y no en términos absolutos, pues al igual que en los gráficos anteriores, los datos reportados por los países corresponden a fechas muy diferentes (Gráfico 39).

Gráfico 38. Asignaciones presupuestarias anuales a las áreas protegidas de origen nacional

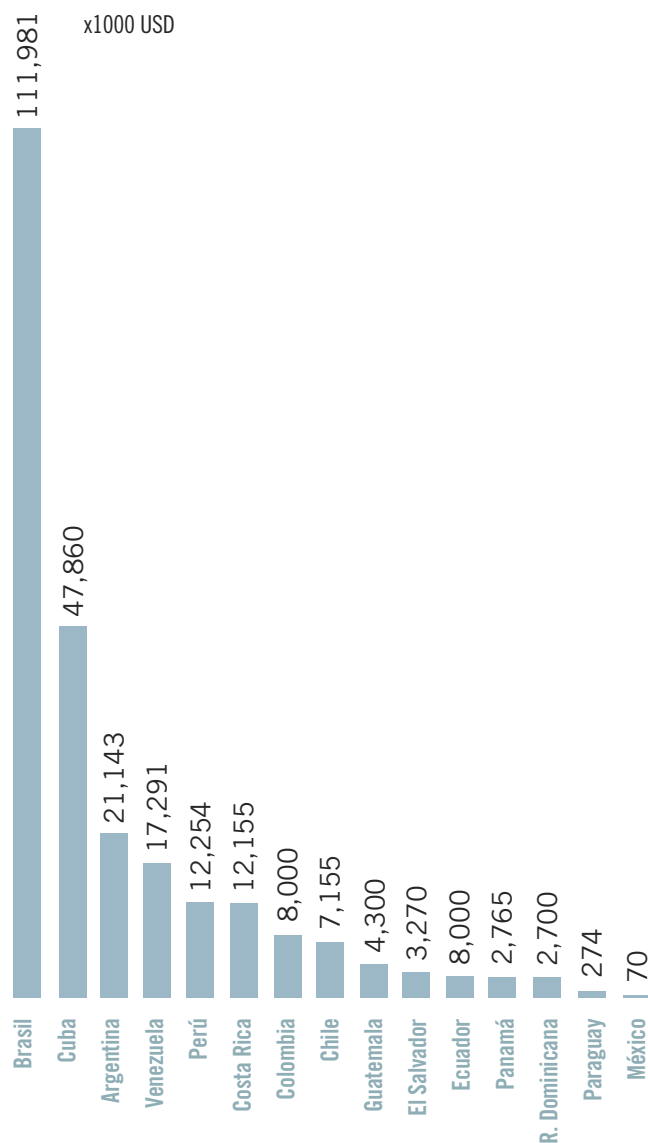
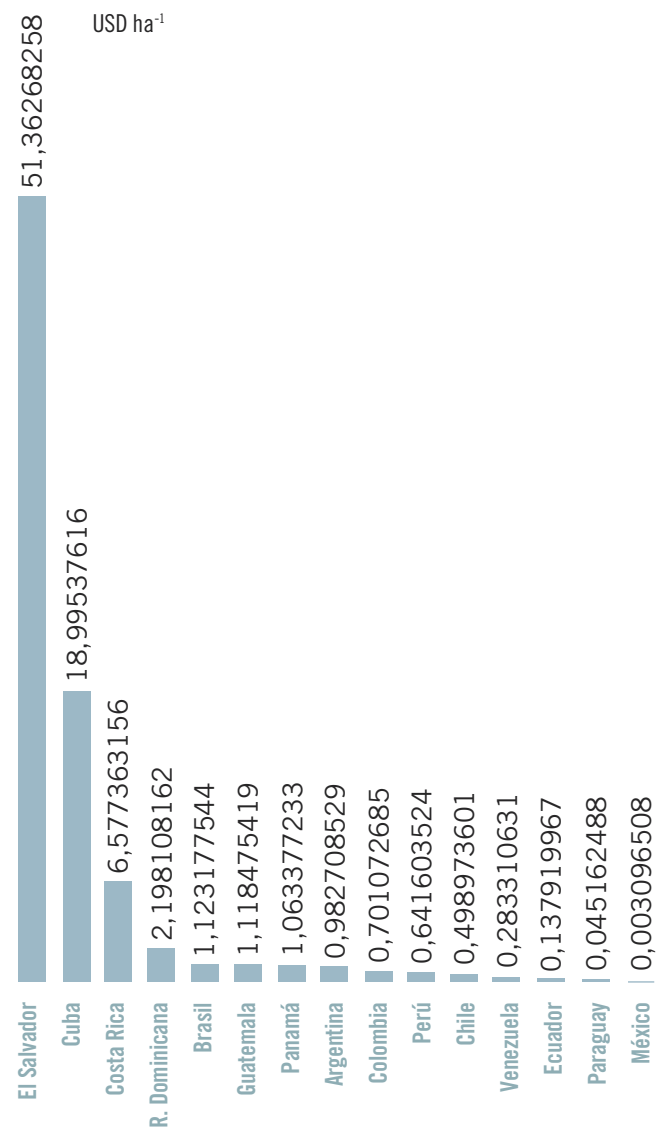


Gráfico 39. Asignaciones presupuestarias anuales de origen nacional a las áreas protegidas del sistema de áreas naturales protegidas



En el futuro será importante consolidar los datos de las asignaciones presupuestarias para cada año específico de tal manera que pueda hacerse un análisis comparativo de los países y de la variación temporal.

Planes de sostenibilidad financiera

En este punto los países debían indicar si se han elaborado planes de sostenibilidad financiera para las áreas naturales protegidas, e indicar las fuentes más innovadoras y en qué medida se han cumplido dichos planes.

De acuerdo con lo consignado en los informes, no todos los países de la región cuentan con planes de sostenibilidad financiera, aunque algunos países como Cuba y Ecuador que

reportan no tener el plan lo están elaborando, (Gráfico 41, pág. 86). Los que sí poseen esta herramienta destacan el rol potencial de estrategias como el desarrollo del ecoturismo –la más mencionada, ocho países cuentan con tal plan–, la venta de servicios ambientales –captura de carbono, generación de agua, bio-prospección–, las concesiones florísticas, la reorganización de la asignación estatal, la capitalización de los fondos de áreas protegidas, tasas retributivas y compensaciones ambientales, tasas de investigación y las concesiones a operadores turísticos privados, entre otras, como las fuentes de recursos a las que sus sistemas de áreas protegidas deben apuntar en el futuro en búsqueda de mayor autonomía y sostenibilidad.

Gráfico 40. Evolución parcial de las asignaciones gubernamentales en las áreas protegidas de la región

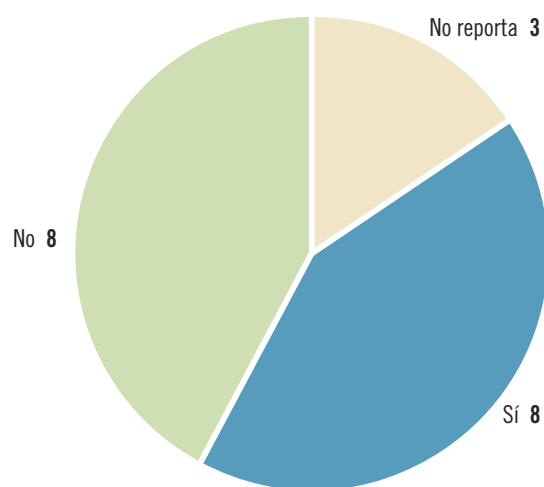
	USD	Año		
Argentina	21.843.763	1999	21.142.974	2006
Bolivia	1.000.000	119	2.000.000	2007
Brasil			111.980.801	2006
Chile	6.559.446	2001	7.154	2005
Colombia	10.000.000	1996	8.000.000	2006
Costa Rica	10.066.420	2001	12.155.000	2007
Cuba	30.157.300	2003	47.859.800	2005
Ecuador			2.602.300	2003
El Salvador	3.818.007	1999	3.270.262	2006
Guatemala			4.300.000	2006/7
Honduras				
México	3.827.268	1997	70.442.212	2007
Nicaragua				
Panamá			2.764.800	2007
Paraguay	1.800.000	1997	273.965	2007
Perú	2.394.411	1999	12.253.636	2007
R. Dominicana	1.100.000	1997	2.700.000	2007
Uruguay				
Venezuela*	11.959.975	2001	17.291.234	2006

* Sólo incluye montos correspondientes a parques nacionales y monumentos naturales

Cuadro 32. Planes de sostenibilidad financiera

Argentina	No
Bolivia	Sí
Brasil	Sí
Chile	No
Colombia	Sí
Costa Rica	Sí
Cuba	No
Ecuador	No
El Salvador	Sí
Guatemala	No
Honduras	
México	No
Nicaragua	
Panamá	Sí
Paraguay	No
Perú	Sí
R. Dominicana	Sí
Uruguay	
Venezuela	No

Gráfico 41. Planes de sostenibilidad financiera



Cooperación internacional presupuestal y de asistencia técnica para las áreas naturales protegidas

En este aparte se solicitó a los países describir cómo ha sido la cooperación internacional en la gestión de las áreas protegidas, en especial en cuanto a la asistencia técnica y financiera.

Entre las actividades de asistencia técnica internacional mencionadas en los informes destacan las siguientes:

- Investigación
- Planificación
- Capacitación
- Adquisición de equipos e infraestructura
- Fortalecimiento general
- Uso sostenible de recursos naturales en zonas de amortiguación
- Ecoturismo

Las actividades mencionadas están representadas más o menos equitativamente en el continente, al ser reportadas por un número similar de países (Gráfico 42).

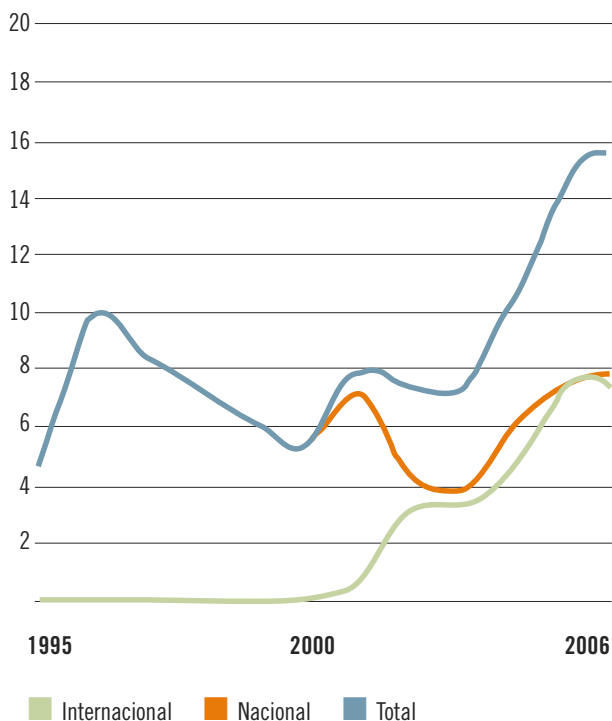
En cuanto a la cooperación financiera, los montos consolidados para cada país no siempre estuvieron disponibles, por lo que a continuación se presenta una recopilación de los valores encontrados en el marco de algunos de los proyectos de cooperación internacional (Cuadro 33). De acuerdo con los datos del Gráfico 43, Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba y El Salvador tienen inversiones nacionales mayores a las internacionales, y en Colombia y México la inversión es aproximadamente la misma del extranjero que del nivel nacional.

Gráfico 42. Actividades de asistencia técnica en el marco de la cooperación internacional



Colombia

Unidad de parques
Recursos nacionales y cooperación internacional (millones USD)



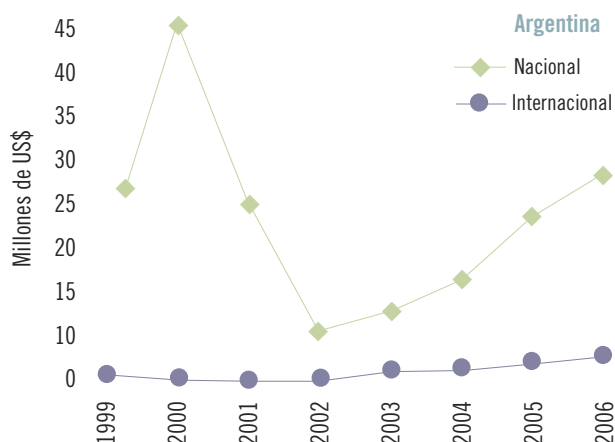
En Bolivia, Guatemala, Perú, Panamá, Paraguay y Venezuela los aportes de cooperación internacional son significativamente mayores a los aportes de la nación para la gestión de las áreas naturales protegidas. Para los cuatro países con análisis temporal –Argentina, Bolivia, Colombia y El Salvador– es posible determinar que el crecimiento de las inversiones nacionales en la última década han sido pequeño y que no corresponden a los crecimientos en la superficie protegida que reportan los países.

Brasil, a 2006	
Aportes nacionales	USD 111.980.801
Aportes internacionales	USD 104.967.078
■	
Costa Rica, origen de fondos del sistema de áreas protegidas	
Asignación fiscal	
2007	1997
USD 12.155.000	USD 10.066.420
Cooperación Internacional	
2007	1997
USD 3.023.000	USD 4.394.396
■	
Guatemala, a 2006	
Aportes internacionales	USD 128.510.000
Aportes nacionales	USD 4.300.000
■	
México	
Aportes internacionales	USD 62.800.000
Aportes nacionales	USD 70.442.212
■	
Perú	
Asignación fiscal	
2007	1997
USD 12.253.636	USD 2.394.411
Cooperación Internacional	
2007	1997
USD 32.549.546	USD 4.547.608
■	
Venezuela	
Aportes internacionales	USD 91.800.000
Aportes nacionales	USD 17.291.234

Cuadro 33. Distribución de la cooperación financiera, en el marco de algunos de los proyectos de la región, por país

	Valor USD	Comentario
Argentina	3.113.045	Proyecto Brief: Proyecto de Conservación de la Biodiversidad en Argentina, 1996 - 2007
Bolivia	4.300.000	Fondos externos. En este país, los recursos nacionales representan, a 2007, el 30% del financiamiento total del sistema.
Brasil	42.883.451	Primera fase proyecto ARPA
	1.100.000	Sub-programa Mata Atlántica
	10.400.000	Proyecto Integrado de Protección de las poblaciones y tierras indígenas de la amazonía legal
	11.000.000	Proyectos Demostrativos de los Pueblos Indígenas (PDPI)
	39.583.627	Otros proyectos
Colombia	31.905.136	10 proyectos diferentes con GEF, Embajada de Holanda, BID, Programa Mundial de Alimentos
Costa Rica	33.059.630	Proyectos de 2002 hasta la fecha
El Salvador	1.544.276	Valor para el período 2003 – 2005
Guatemala	128.510.000	Proyectos con GEF, Usaid, BID, KFW
México	62.800.000	GEF
Perú	31.950.501	Valor para el período 1996-2006
Venezuela	91.800.000	BM y GEF (Nota: una parte de estos recursos está destinada a otras actividades del sector ambiental que se realizan por fuera del sistema de áreas protegidas).

Gráfico 43. Evolución temporal de los aportes nacionales e internacionales



Comentarios generales

- La valoración de los bienes y servicios que generan las áreas protegidas empieza a ser considerado como una opción importante de la gestión, que aporta sustancialmente a la estructuración de políticas, la definición de ejes de la educación ambiental, la concientización de los beneficios de las áreas protegidas por parte de las comunidades locales y demás actores, y la consecución de recursos adicionales para las áreas protegidas. La mayoría de los países de la región ha realizado en los últimos años al menos un estudio de valoración de bienes y servicios ambientales para sus áreas protegidas, pero sólo unos pocos han logrado materializar estos beneficios. Actualmente, la actividad turística es el servicio más valorado en la región. Existe consenso entre los países de la región que a futuro la protección de cuencas y la generación del recurso agua, la captura de carbono y la biodiversidad, son los bienes y servicios ambientales que mayor potencial tendrán para la consecución de recursos económicos adicionales para el sistema, especialmente ante el marco de la crisis global de cambio climático, desertización y extinción de la biodiversidad.
- Con una tasa de un funcionario por cada 21.465 ha., América Latina debe continuar protegiendo sus áreas. Si se tiene en cuenta que la mayoría de las áreas protegidas de Centroamérica y el Caribe poseen áreas de pequeña superficie protegida, esto quiere decir que en el promedio regional muchas están quedando desprotegidas. Aunque la mayoría de los países reporta un aumento en el número de funcionarios en los últimos diez años, muchos señalan que aún existen serias dificultades de contratación, continuidad, oportunidades de ascenso profesional, equipamiento y asignación clara de funciones. En ninguno de los países el aumento de personal es proporcional al aumento de las áreas protegidas que se han establecido en este mismo período, lo que significa que en materia de funcionarios de control y vigilancia sigue habiendo un rezago importante.
- La capacitación de los funcionarios constituye uno de los cuellos de botella más grandes de la región. No se cuenta con programas regulares en los países y, sumado al hecho de no contar con alternativas prácticas de acceso a la información académica in situ, el personal local pierde oportunidades importantes. La capacitación es actualmente un tema abordado por estrategias y leyes nacionales, pero en la práctica es poco lo que se hace, si bien es probable que sea necesaria esta fase de "planificación política" que permitirá la consecución de recursos financieros para su implementación.

- Ochenta por ciento de los países indica serias necesidades financieras en sus áreas protegidas, pues el nivel de éstas se encuentra muy por debajo del rango internacional, de USD 5/ha., en las asignaciones presupuestales nacionales (fondos estatales o públicos) que van entre USD 0,014 (Ecuador) y USD 9,16 en Costa Rica.
- Los presupuestos asignados por el gobierno para la administración y manejo en general de las áreas protegidas no son suficientes para cumplir con las metas de conservación necesarias y es probable que los gastos administrativos estén disminuyendo las oportunidades de operatividad en campo. Gran parte de los recursos de gestión disponibles vienen a través de la cooperación internacional. Sin embargo, ésta también ha mostrado disminuciones importantes desde 2005. Los países que informan no haber mejorado sus presupuestos desde 1998 advierten un aumento del déficit de recursos clave como personal, medios de transporte y equipamiento y una limitación muy fuerte para mantener las infraestructuras construidas años atrás.
- Los vacíos de información relativos a la evolución temporal de la cooperación internacional financiera, así como a las asignaciones presupuestarias nacionales, tendrán que ser subsanados en el futuro próximo, de tal manera que se puedan encontrar patrones que permitan conocer el comportamiento de dichas inversiones y su grado de efectividad en el financiamiento de las actividades inherentes a la gestión de las áreas protegidas. Asimismo, habrá que implementar métodos que permitan a los países contabilizar los recursos que provienen de la cooperación internacional, pues los recursos de otros países son manejados a través de fundaciones u otras organizaciones nacionales e internacionales, y por lo tanto no son tenidos en cuenta al calcular las inversiones totales extranjeras.
- En América Latina, la perspectiva financiera no es optimista y refuerza la necesidad de identificar un umbral mínimo básico para el levantamiento de recursos. La modalidad de fondos ambientales o de apoyo financiero a los sistemas de áreas protegidas se ha convertido en una prioridad en los últimos años. Muchos países han propiciado esquemas para garantizar recursos de capital asegurado con los que puedan multiplicar en el largo plazo los requerimientos del corto plazo. ■

Conclusiones



CONCLUSIONES

En este aparte, los países debían elaborar un resumen analítico con las conclusiones generales y específicas de sus respectivos informes. Este ejercicio incorporó estilos, temas y criterios específicos para cada país e intentó homologar los datos sin perder las especificidades de cada informe. En razón a lo anterior, se respetó el alcance que se le dio a este punto, en cada uno de los documentos. A continuación, se transcriben literalmente las secciones finales de los informes de país. Con el fin de contar una visión de conjunto, al final de estas presentaciones nacionales se presentan las conclusiones generales para la región.

Argentina

En el período 1997-2007 se ha registrado un aumento significativo de la superficie protegida que alcanza 7,71% del territorio continental (con 153 nuevas áreas protegidas, que sumaron 6 millones de ha). Si bien este crecimiento no se ha basado en un análisis de representatividad del sistema, ha prevalecido el criterio orientador del informe nacional para el Congreso de Santa Marta.

Este aumento se dio principalmente sobre Reservas de Biosfera, sitios RAMSAR y otras figuras bajo categorías no estrictas. Estas categorías suman en total 77% de la superficie total bajo protección, lo cual indica una necesidad importante de trabajar sobre modelos de desarrollo y uso del territorio compatibles con la conservación de los recursos naturales.

No obstante este crecimiento, quedan aún ocho de 15 ecoregiones insuficientes o pobremente representadas, con proporciones menores a 15% de la superficie protegida. Por otro lado, no se han concretado aún proyectos de áreas protegidas en alta mar, más allá de algunas iniciativas incipientes en desarrollo.

Existen, sin embargo, varios proyectos que permitirán mejorar significativamente esta situación. Entre ellos, el convenio con el Ministerio de Defensa que incorporará unas 43 áreas nuevas al sistema nacional.

Como conclusiones a esta situación, hay que remarcar el importante crecimiento que ha mostrado el sistema en los últimos años. No obstante este crecimiento, la proporción de la superficie protegida está muy por debajo de la media mundial, y de lo asumido como compromiso a nivel nacional. Por otra parte, dado que la mayor parte de la superficie protegida se encuentra bajo categorías de manejo no estrictas,

resulta prioritario el desarrollo de herramientas y políticas dirigidas al trabajo conjunto con la sociedad civil y el sector privado. En este sentido, es de destacar el potencial con que cuenta el desarrollo de las reservas privadas, que a pesar de ser prácticamente inexistentes, la legislación y las políticas orientadas a su desarrollo, han mostrado un avance significativo aunque aún incipiente en los últimos años. El desarrollo de una política pública orientada a favorecer la inclusión del sector privado en los objetivos de conservación del patrimonio natural y cultural, puede potenciar el desarrollo de esta figura, y traducirse en un aporte importante al sistema de áreas protegidas.

Desde el punto de vista de la capacidad de manejo y gestión, pocas evaluaciones de la efectividad de manejo de las Áreas Protegidas han ocurrido a nivel regional. Sus resultados indican que un alto porcentaje de las áreas protegidas aún cuenta con niveles pobres de implementación y manejo. Una excepción a esta situación lo representan las áreas protegidas nacionales, que al mismo tiempo que se expandieron en número y superficie, han aumentado su capacidad de gestión, hecho que se refleja en la evolución del número de personal especializado asignado a la APN. En otra situación se encuentra la mayoría de los subsistemas provinciales, que ha aumentado su superficie y número de áreas, sin un crecimiento en la capacidad de gestión y asignación de recursos acorde.

Es necesario en este marco, no sólo lograr un mayor compromiso político, sino también realizar una fuerte inversión en capacitación y desarrollo institucional de las organizaciones que manejan o administran áreas protegidas, hecho que podría lograrse a través del fortalecimiento del vínculo entre la APN y los organismos provinciales.

Desde el punto de vista político, el hecho más significativo a destacar, es que aún cuando ya en Santa Marta se identificó la necesidad de constituir mecanismos de integración institucional entre jurisdicciones para unificar una política nacional en torno a las áreas protegidas, el esfuerzo de constitución del SIFAP aún no ha logrado suplir esta necesidad. Por lo tanto, Argentina no cuenta aún con una política nacional al respecto. Más aún, desde el año 2000, la APN se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Turismo de la Nación, mientras la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable mantiene la representación del Programa MAB de Unesco y RAMSAR. Al mismo tiempo, este último organismo

mantiene la representación del COFEMA, organismo encargado de la coordinación de la política ambiental entre la Nación y las provincias.

Por su parte, a nivel provincial, las reparticiones responsables de las áreas protegidas, se encuentran en rangos jerárquicos bajos. Desde el punto de vista jurídico, varias normas provinciales requieren reglamentación o actualización para incorporar nuevos mecanismos como las reservas privadas.

Por todo lo antedicho, el principal desafío para el próximo período es lograr constituir a las áreas protegidas como un componente importante de las políticas públicas a nivel federal, instrumentando los mecanismos institucionales y jurídicos para que ello ocurra, y ampliando la base de participación de la sociedad civil en la definición de estas políticas.

Las principales amenazas de las áreas protegidas son la escasa seguridad jurídica-institucional que presentan algunas jurisdicciones, la fragmentación del hábitat en el entorno de las áreas, las actividades petroleras y mineras, las invasiones biológicas y el aumento del turismo en muchos casos sin una planificación adecuada. Esto requiere una mayor integración de las áreas protegidas en los procesos de planificación del desarrollo en su entorno, y políticas que favorezcan, una vez más, la integración de los diferentes actores sociales vecinos a las áreas protegidas.

La problemática del desarrollo minero, que hasta el momento afectaba tangencialmente a las áreas protegidas, ha mostrado en los últimos años conflictos incipientes, algunos de ellos vinculados a las áreas protegidas de diferentes jurisdicciones. Es de prever, por otra parte, un aumento de la presión del turismo sobre las áreas protegidas de todo nivel, el cual bajo una adecuada planificación y control podría constituirse en lugar de un riesgo, en una oportunidad para lograr el financiamiento y la mejora en la capacidad de gestión, tal como lo demuestran algunas experiencias desarrolladas dentro de las áreas naturales protegidas.

Bolivia

Las dinámicas políticas, sociales, territoriales e institucionales de los últimos años han impulsado avances conceptuales y políticos en el desarrollo de las áreas protegidas, marcados éstos sobre todo por una creciente convergencia entre la gestión pública y la participación de los actores sociales, y una mayor concurrencia de los otros socios en su gestión. La institucionalidad de la autoridad nacional (SERNAP) se ha consolidado en los últimos años con decidido apoyo social. Las estructuras institucionales y capacidades de implementación,

sin embargo, estuvieron sólo parcialmente a la altura de estos avances y requieren todavía de mayores esfuerzos, tanto a nivel de la autoridad nacional como de otros actores relevantes, para responder a los nuevos retos de gestión. Especialmente, el personal de las direcciones de las áreas protegidas todavía no está calificado adecuadamente para enfrentar las exigencias de nuevos roles y responsabilidades en la gestión compartida, en la articulación con municipios o en la gestión de tierras. El débil marco normativo general para el sistema sigue siendo uno de los puntos de mayor vulnerabilidad para la gestión. La sostenibilidad financiera ha mejorado considerablemente, para lo cual ha sido de importancia la implementación de la Fundación para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (FUNDESNAP).

En función de los objetivos generales de su gestión, el desarrollo del SNAP, basado en los resultados en los últimos diez años, puede ser caracterizado en términos globales de la siguiente forma:

- **Conservación de la diversidad biológica y cultural**

Procesos e instrumentos para garantizar la conservación de la diversidad, desarrollados originalmente con el enfoque "tradicional" de conservación/protección, en los últimos años han experimentado ciertos avances conceptuales y prácticos (sistema de protección con mayor participación de actores locales, aplicación de normas e instrumentos relevantes para el manejo ambiental). No han permitido, sin embargo, enfrentar con suficientes capacidades y adecuadamente, las múltiples presiones que generaron y generan permanentemente intereses políticos y económicos contrarios a los objetivos de conservación de las áreas protegidas. Ni siquiera han permitido generar una base a un conocimiento aceptable del estado global de conservación de especies, ecosistemas y la diversidad cultural que haga posible implementar estrategias de conservación del sistema. Esto subraya la necesidad de profundizar y ampliar espacialmente los enfoques y las prácticas de gestión abordadas en años recientes que promueven la cada vez más amplia participación y asunción de responsabilidades del conjunto de actores locales, sobre todo de las comunidades y organizaciones sociales, y que vinculan la preservación también al aprovechamiento de los recursos de la diversidad biológica y cultural, en un marco ordenado, integral y de sostenibilidad en todas las dimensiones.

- **Contribución al desarrollo sostenible**

El enfoque sistemático, aunque con interrupciones temporales, de las diferentes dimensiones de la integración

(política, social, territorial, económica) de la gestión en su entorno, y que fue impulsado especialmente desde el SERN, ha permitido que las áreas protegidas se conviertan en factores reconocidos de creciente importancia para el desarrollo económico y social.

A *nivel nacional* esto se refleja en la contribución a la conservación del patrimonio natural y cultural de la nación, lo que significa no sólo una dimensión ética sino un potencial para el desarrollo del país en su conjunto, a través de servicios ambientales como la conservación de cuencas hidrográficas, recursos forestales, paisajes y diversidad biológica y cultural para el desarrollo turístico.

A *nivel regional y local* del país, la gestión de las áreas protegidas de carácter nacional se ha posicionado gradualmente por su potencial económico para generar ingresos y empleo en beneficio de las comunidades, a través de proyectos de manejo sostenible de los recursos de la biodiversidad y del turismo, aunque el impacto, en términos cuantitativos y espaciales, es limitado todavía. Las áreas protegidas pueden contribuir con las estrategias de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales también al desarrollo de los municipios y departamentos. A través de políticas explícitas de integración para las áreas protegidas de carácter nacional se han fortalecido/mejorado procesos e instrumentos de planificación e implementación del desarrollo sostenible en los respectivos municipios relacionados. Este potencial tienen igualmente las áreas protegidas departamentales y municipales cuyo desarrollo ordenado y en el marco de los objetivos del SNAP sólo ha avanzado parcialmente por limitaciones generales en las capacidades de gestión para áreas protegidas. En el aspecto social, las áreas protegidas contribuyen, en el contexto de los procesos para profundizar la participación local, al fortalecimiento de estructuras organizativas locales, a la cooperación intra e inter comunal, y a la consolidación a través de la gestión de tierras, de la seguridad territorial de las TCO y tierras comunales e individuales.

Lo alcanzado en relación a cada uno de los objetivos ha permitido consolidar el sistema aunque persisten problemas y deficiencias. Existen una serie de procesos abiertos, todavía en construcción, entre la autoridad nacional y las organizaciones sociales que contribuirán a esta consolidación. Con ello, el posicionamiento del SNAP en el marco de las instituciones de la gestión pública y entre las organizaciones sociales a nivel local, regional y nacional ha mejorado la aceptación y apropiación a estos niveles y constituye una buena base para su desarrollo futuro.

En términos de la valoración en el contexto de Santa Marta y Durban los temas centrales en el desarrollo de las áreas protegidas bolivianas se enmarcan plenamente en las recomendaciones de la Declaración de Santa Marta (1997), circunscritas a “una decidida acción gubernamental”, “una alianza con otros sectores interesados o afectados” y el desarrollo de “una canasta de mecanismos y herramientas”. En general, las prácticas de gestión en nuestro país en relación a los aspectos incluidos en las recomendaciones reflejan un mayor énfasis en aquellos procesos, mecanismos e instrumentos de manejo que hacen viable una mayor apropiación social de la gestión de las áreas y en tiempos de cambios en nuestra sociedad. Las herramientas normativas y técnicas constituyen para ello un complemento importante.

El Congreso Mundial de Durban (2003) destaca en su plan de acción –lo que fue considerado un importante avance para la conservación a nivel mundial– la conexión de las áreas protegidas con su entorno territorial y, de manera especial, el reconocimiento y la garantía de los derechos de los pueblos indígenas en relación con los recursos naturales y la conservación de la diversidad biológica. Asimismo, destaca la importancia de la participación local y de la equidad para lograr gobernabilidad en la gestión de las áreas protegidas. Estos planteamientos coinciden plenamente con los enfoques que tenemos en Bolivia.

Chile

El análisis de los avances en materia de áreas protegidas en Chile, desde la realización del I Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas, muestra que se han obtenido importantes logros tanto en el marco conceptual como en el marco normativo y en la protección de las áreas propiamente dichas.

En los últimos diez años se han registrado cambios sustanciales en el sistema de las áreas protegidas en el país. Al momento de realizarse el mencionado congreso, prácticamente toda la responsabilidad de la administración de las áreas protegidas de Chile recaía en la Corporación Nacional Forestal (CONAF), institución dependiente del Ministerio de Agricultura, que tiene bajo su responsabilidad la administración del sistema de áreas protegidas terrestres de propiedad estatal. Más recientemente, han surgido nuevas iniciativas de sub-sistemas de áreas protegidas, como, por ejemplo, la red de bienes nacionales protegidos o las áreas marino-costeras protegidas y áreas protegidas de propiedad privada. Un informe elaborado en 2005 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) contribuyó a tener una mejor idea del abanico de categorías de áreas protegidas en

Chile, al incluir los ámbitos marino y terrestre y aquéllas de propiedad pública y privada.

A partir de la publicación de dicho informe, el Estado chileno le ha dado un nuevo impulso a los esfuerzos por mejorar el marco normativo e institucional que rige a las áreas protegidas en el país, los que ya venían dando sus frutos desde comienzos de la década del 2000. Entre éstos, cabe destacar la aprobación de una Política Nacional de Áreas Protegidas y su respectivo Plan de Acción, que contribuirán, en el mediano y el largo plazo, a armonizar y mejorar aún más las acciones existentes y a avanzar en la meta de proteger los ecosistemas del país.

Otro avance importante fue la decisión de elevar a rango de ministro el cargo de Presidente del Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) mediante la promulgación de la Ley N° 20.173. Este es el primer paso de un proceso mucho más amplio y participativo de fortalecimiento y modernización de la normativa medioambiental del país.

La *Política Nacional de Áreas Protegidas* de 2005 reconoce la existencia de tres subsistemas de áreas protegidas: El público, en el ámbito terrestre, administrado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF); el marino, administrado por el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA); el público-privado, en el ámbito terrestre (concesiones del Ministerio de Bienes Nacionales) y en el ámbito marino (áreas protegidas declaradas por la Subsecretaría de Marina y administradas por asociaciones publico-privadas; y un subsistema privado tanto en propiedad como en gestión.

La meta en el mediano plazo es lograr que todos estos subsistemas puedan conformar un *Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas*, con una institucionalidad acorde que permita articular coherentemente un sistema nacional que refuerce la gestión existente de los múltiples actores y que permita llenar los vacíos de cobertura de ecosistemas.

Es importante destacar el avance en la creación de Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos bajo un proyecto FMAM-CONAMA-PNUD.

Es en este contexto que se ha elaborado un proyecto FMAM-CONAMA-PNUD, que se inicia en 2008, con el objeto de crear un sistema nacional integral de áreas protegidas en Chile, lo cual constituye un paso sustantivo en el compromiso del país con la conservación del patrimonio natural y la sostenibilidad ambiental.

Colombia

La gestión de áreas protegidas en Colombia entre mayo de 1997 y agosto de 2007, se caracteriza por cambios importantes. Los requerimientos de la sociedad frente a las áreas protegidas en este período aumentaron considerablemente. Ya en Santa Marta se hablaba con mayor énfasis de las dimensiones biológicas de la conservación, lo que superaba ampliamente el concepto anterior de mantener "muestras representativas", hacia retos mayores en los ecosistemas de montañas, las zonas marino-costeras, las grandes sabanas naturales del Orinoco. Así, entre Santa Marta y Bariloche, se produjo un avance conceptual importante, al amparo del desarrollo del Convenio de Diversidad Biológica (CDB), y de las ciencias de la conservación, de los conceptos de planificación sistemática de la conservación y la viabilidad de los ahora llamados "objetos de conservación". Estos temas tienen en Colombia notorios avances en la formulación científica, y en su aplicación práctica para la constitución del SINAP. Hoy en Colombia, gracias al desarrollo en los últimos años de institucionalidad para la investigación, se conocen mejor los retos de la conservación de la biodiversidad.

El Congreso de Santa Marta mostró el desarrollo de temas de planificación en una perspectiva de futuro, así como las metodologías de manejo de información que se estaban abriendo campo, la capacitación, y los aspectos legales de la gestión de conservación. Todos ellos tuvieron un gran desarrollo en Colombia en el período. También se consideró la conservación del patrimonio cultural, no sólo en los sitios privilegiados por poseer remanentes de las culturas materiales del pasado, sino como algo vivo a través del reconocimiento de otras dimensiones de la valoración para la conservación de la naturaleza.

Tal vez el aspecto más importante del discurso de la conservación en el congreso de Santa Marta giró en torno a los temas sociales emergentes sobre las áreas protegidas. Hace diez años en Colombia, la conservación de áreas de parques en los territorios indígenas, estaba imbuido en una polémica sobre su eventual incompatibilidad, situación que hoy presenta perspectivas completamente de creación de alianzas positivas, a través de la implantación de un régimen especial de manejo en las áreas traslapadas. También durante este período, Colombia ha mostrado avances sustanciales en la creación de áreas protegidas del SPNN con la participación de las comunidades indígenas, y muestra el inicio de prometedores procesos de creación de áreas protegidas en el gran territorio comunitario del país que se ha consolidado legalmente.

Durante los últimos diez años las áreas protegidas en Colombia no sólo han debido procurar beneficios a la sociedad a través del cumplimiento de sus objetivos de conservación, en temas como el uso público compatible en el cual el país mostró un interesante avance, sino proyectar beneficios a toda la sociedad, en especial a las poblaciones asentadas en sus áreas de influencia directa al integrarlas a su entorno más allá de las zonas de amortiguación. El cambio de enfoque, en torno a la llamada política de conservación de “parques con la gente”, no estuvo exento de controversia. Para algunos, la propuesta podía representar el abandono relativo de la misión central de conservación de las áreas protegidas, para convertirlas en focos de desarrollo rural. Para los proponentes del enfoque social, se trataba de una necesidad de construir una base social de apoyo a la gestión de la conservación. En vísperas del congreso de Bariloche, la comunidad de conservación pudo mostrar una visión más equilibrada, pues reconoció la vigente necesidad de consolidar las áreas protegidas a través de la protección y el control, a la vez que no podía desconocer las dimensiones sociales de la conservación en el complejo entorno de las áreas protegidas.

La integración territorial de las áreas protegidas en espacios mayores es uno de los temas que más avances muestra en Colombia en el período Santa Marta-Bariloche, en especial a través de la ampliación de la gestión desde el Sistema de Parques Nacionales (SPNN) hacia un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que incluye una gama de actores sociales públicos y privados e integra un conjunto más amplio de áreas protegidas. Así, en los últimos tiempos se ha renovado el interés de complementar las áreas protegidas de uso indirecto con algunas de uso directo (categorías V y VI de la UICN) en los sistemas territoriales.

Podría decirse que las áreas protegidas en Colombia y sus esquemas organizacionales de gestión, se han venido preparando para afrontar de manera más eficiente los nuevos retos de la conservación. Estos surgen del reconocimiento de mayores complejidades en la forma como se manifiestan las amenazas a las áreas protegidas, en temas sociales y políticos como el narcotráfico y el conflicto. De hecho, se ha iniciado en algunas de ellas un tipo de gestión de Estado, que va mucho más allá de la gestión anterior relativamente aislada de la autoridad ambiental competente. Asimismo, el país ha entendido la necesidad de preparar la gestión para cambios aún mayores. Entre ellos el impacto de los procesos climáticos, para los cuales se tiene ya mejor información sobre la vulnerabilidad de los ecosistemas y las actividades de adaptación en desarrollo en sitios piloto de áreas protegidas de alta montaña y áreas marino-cósteras. También se

ha comenzado a enfrentar el grave tema de la invasión de especies exóticas, como una nueva amenaza a los ecosistemas protegidos. Adicionalmente, la expansión de las fronteras humanas de ocupación y transformación de los ecosistemas naturales jalonadas por los nuevos ímpetus en los procesos de desarrollo de infraestructura y energía, y nuevos agro-ecosistemas para la producción de biomasa con fines energéticos, generan retos nuevos a las áreas protegidas existentes. Se hace imperioso mantener la conectividad en el paisaje de los ecosistemas y representar mejor en los sistemas de áreas de conservación la totalidad de los ecosistemas y la variedad de las especies. Como respuesta, no sólo se ha aumentado notoriamente la superficie del SPNN en el período, sino que se prepara un nuevo portafolio de áreas protegidas a crear, con el reto mayor no sólo de contener amenazas, sino de buscar mecanismos de cooperación para su conservación con los actores del desarrollo.

Por último, el período registra un avance sustancial en el sustrato jurídico de las áreas protegidas, toda vez que los parques naturales llegaron a la Constitución Nacional como bienes públicos inalienables, imprescriptibles e inembargables. Adicionalmente, se consolidó el manejo compartido de áreas protegidas en diferentes dimensiones como un forma de gobierno compartido en las zonas que se traslapan con los resguardos indígenas resultado del reconocimiento del carácter público especial a las autoridades indígenas y, por otra parte, por la apertura del mandato constitucional de la responsabilidad de la conservación de la naturaleza de los funcionarios públicos a todos los ciudadanos. Es así como en el paso del siglo XX al XXI, se está construyendo en Colombia un nuevo mapa de la conservación, que incluye más allá de las áreas protegidas del SPNN y sus zonas de amortiguación en proceso de reglamentación, un territorio en el cual florecen sistemas locales y regionales de áreas de conservación con áreas protegidas de diverso tipo que se proyectan hacia la construcción de mosaicos en territorios de conservación en escala mayor. Así, hoy existen grandes paisajes naturales en procesos hacia la conservación, macro-corredores biogeográficos donde se proyecta y construye sociablemente la conservación como la opción de uso y dominio de los territorios, y algunos grandes paisajes marinos a ser protegidos. Lo anterior se complementa con paisajes culturales que apoyan desde afuera de las áreas protegidas la conservación, con la aplicación de herramientas de manejo de biodiversidad en paisajes rurales y la reconversión de sistemas de producción incompatibles con la conservación.

En síntesis, los cambios conceptuales y prácticos que se han producido en los últimos diez años, representan un bagaje de

la sociedad para contener las grandes amenazas y retos que se ciernen sobre la conservación de la biodiversidad. En particular, se puede contar con el potencial de conservación que surge del mayor compromiso y acción de actores sociales variados, lo cual deberá ser respaldado por el Estado como proveedor de una estructura institucional, formas de participación y mecanismos financieros suficientes para llevar a la práctica eficientemente el mandato de la conservación a través de la gestión de áreas protegidas.

Costa Rica

A pesar de que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, como responsable de la administración de las ASP, ha desarrollado políticas, planes estratégicos y manuales técnicos que permiten una dirección clara en su administración, todavía se requiere mejorar los mecanismos administrativos en el ámbito nacional, regional y a nivel del ASP, especialmente en materia presupuestaria y adquisición de bienes y servicios.

Es necesario integrar las dimensiones ecológica, social y económica a fin de garantizar la sostenibilidad de las medidas de gestión territorial establecidas en el país con miras al desarrollo futuro de la nación. La viabilidad de los procesos naturales a largo plazo dependerá de cómo se gestione la conservación y el uso sostenible del capital natural en el país; las áreas protegidas constituyen sólo una parte de un contexto territorial más amplio que admite multiplicidad de usos y contempla distintas escalas espaciales y temporales.

Es importante para el sistema de áreas silvestres protegidas del país acelerar el proceso de consolidación del monitoreo de efectividad de manejo y su integración con el seguimiento ecológico.

En la práctica, la capacitación del personal continúa sin ser prioritario y se ha visto afectada por las políticas nacionales de contención del gasto público.

El SINAC debe aumentar esfuerzos por detener y revertir la degradación paulatina de los hábitat, incluyendo los impactos de los incendios forestales a pesar de que ha disminuido su incidencia, pero también aquéllos derivados del drenaje y la sedimentación progresiva de humedales, entre ellos algunos sitios RAMSAR. Es importante mitigar los impactos negativos de la sustitución gradual de los hábitat naturales por otros tipos de uso de la tierra, e incluir infraestructura turística y extensas plantaciones comerciales en monocultivo que han venido rodeando y tienden a aislar, poco a poco, muchas de las áreas silvestres protegidas.

Con los análisis realizados en años recientes ha quedado demostrado que es necesario mejorar el nivel de captación y ejecución de los ingresos percibido por el SINAC, mediante una mezcla de acciones que conduzca a optimizar y fortalecer procesos, así como a ampliar e innovar en la identificación de fuentes de ingresos que permitan alcanzar niveles de sostenibilidad en la gestión de las áreas protegidas y su entorno. El gobierno de Costa Rica, tanto en su Plan Nacional de Desarrollo como en la Iniciativa "Paz con la Naturaleza", está comprometido con el sector ambiental y el fortalecimiento de las áreas silvestres protegidas como pilar principal del desarrollo de nuestro país.

Las alianzas con otras instituciones estatales u ONG son importantes para mantener una mayor vigilancia sobre el uso de los recursos naturales dentro y fuera de las ASP.

En las ASP donde se permite el uso del suelo o de los RRNN, se busca beneficiar, preferiblemente, a las comunidades locales. Existen experiencias de uso de los RRNN, que se deben destacar y que contribuyen al desarrollo local y a la conservación de la biodiversidad. Los modelos de uso de los recursos en las áreas protegidas donde su categoría de manejo lo permite, admiten la participación amplia de diversos sectores de interés, al mancomunar fuerzas y objetivos.

Cuba

De Santa Marta hasta la fecha se considera que ha habido un salto importante en el diseño, establecimiento, implementación, consolidación e institucionalización del SNAP cubano, como se ha reflejado ampliamente en el presente informe. No obstante, subsisten problemas y dificultades que están identificados, en los que se trabaja actualmente. Surgen nuevos retos que el desarrollo, los cambios globales, los nuevos enfoques y paradigmas de la conservación imponen, con miras a lograr las metas de conservación adoptadas en Durban y cumplir los compromisos que como parte contratante de la Convención de Diversidad Biológica ha adquirido el país.

Ecuador

Una de las conclusiones más evidentes del análisis del marco político y legal de las áreas protegidas en Ecuador es la ausencia de una política de estado a largo plazo, que oriente la gestión ambiental en general y la conservación in situ en particular. Con cada nuevo gobierno, las prioridades, objetivos, metodologías y aproximaciones de la gestión de áreas protegidas han cambiado, generando desconciertos y limitaciones para los manejadores de las áreas naturales protegidas. La falta de una política y visión de largo plazo consensuadas a nivel nacional ha hecho mella en la gestión de áreas pro-

tegidadas, alejándolas de la planificación de desarrollo tanto a nivel nacional como regional y local. Un claro ejemplo de ello es la poca atención que han recibido las áreas marino-costeras que podrían constituirse en un factor de desarrollo sustentable en la costa ecuatoriana, oportunidad que hasta el momento no ha sido aprovechada a cabalidad.

Pese al incremento del interés en el tema ambiental en general, es preocupante el poco o ningún peso y apoyo político que el tema de áreas naturales protegidas despierta en los tomadores de decisiones fuera de los límites y competencias del Ministerio del Ambiente. En tal sentido, las áreas naturales protegidas son víctimas de disposiciones contradictorias, indiferencia y abandono a nivel de la Presidencia, otras Secretarías de Estado, Congreso Nacional y otros estamentos con poder de decisión política. Sin duda, las áreas naturales protegidas no han logrado interiorizarse en los niveles de decisión nacionales, lo cual destaca la necesidad de trabajar para lograr el posicionamiento del MAE como autoridad ambiental a nivel gubernamental y de Estado.

Una señal clara del poco grado de interés e importancia que se otorga a las áreas protegidas en niveles políticos, es el bajo nivel de financiamiento y presupuesto fiscal que se le otorga al sector ambiental y de las áreas protegidas. Esto se debe en gran medida a que no se han mostrado adecuadamente los beneficios tangibles que las áreas protegidas pueden brindar a la sociedad local, regional o nacional.

Indiscutiblemente, también existe la necesidad de contar con un mecanismo legal que haga viable la reinversión de los ingresos provenientes por recursos de la autogestión de las áreas protegidas.

Adicionalmente, es preocupante que el sector ambiental no haya logrado transmitir satisfactoriamente a la sociedad ecuatoriana la importancia de la conservación y manejo apropiado de la biodiversidad y las áreas protegidas como elementos integrantes del desarrollo nacional. El sector ambiental no ha crecido, se ha concentrado en torno a agendas interesadas lo cual le ha restado objetividad para apoyar la gestión de las áreas naturales protegidas y legitimidad ante la sociedad civil.

Los procesos orientados hacia la desconcentración y descentralización en cierta forma parecen ser irreversibles. Entre los aspectos positivos que estimulan estos procesos se encuentran aquellos relacionados con la generación de una mayor participación de los actores involucrados, especialmente autoridades locales y comunidades de base.

Es importante tener en cuenta que los temas de desconcentración y descentralización no están completamente resueltos en Ecuador. Existe la presión permanente de diversos municipios por manejar directamente áreas protegidas, especialmente aquellas que resultan atractivas para visitantes y que pueden generar recursos económicos para el financiamiento de los programas municipales, como es el caso de los parques nacionales Cotopaxi o Machalilla. En la mayoría de los casos, los municipios del país no cuentan con las capacidades administrativas, técnicas y financieras, y carecen de apoyo público, para afrontar por sí solos el manejo de un área protegida. Sin embargo, se requiere fortalecer la capacidad municipal para afrontar acciones de manejo de otros espacios naturales que se encuentran bajo la tutela legal y administrativa de los municipios.

Es ineludible que a los procesos de descentralización debe dotárseles de elementos técnicos de análisis que precautelen la politización de la gestión de la biodiversidad. La aspiración que los gobiernos seccionales autónomos y las poblaciones locales ejerzan control sobre los recursos existentes en sus jurisdicciones, ciertamente implica la implementación de mecanismos apropiados que fortalezcan estos procesos y su institucionalización, así como mecanismos de auditoría social que precautelen la idoneidad de los procesos de control a cargo de estos nuevos actores, ya que en todo caso, se ha reemplazado al Estado en la ejecución, no en su rol de rectoría y supervisión.

La política ambiental actual considera al PANE como un concepto unitario que incluye, por definición, un conjunto de áreas de interés y valor nacional, que deben ser administradas y conservadas adecuadamente, para mantener la representatividad de la biodiversidad del país y garantizar que los bienes y servicios que las áreas protegidas generan se mantengan a perpetuidad y produzcan beneficios para la sociedad. Sin embargo, se corre el riesgo de que por presiones políticas o intereses a corto plazo se trate de desmembrar este patrimonio, lo cual podría minimizar el impacto positivo de una estrategia general requerida para el manejo efectivo del sistema y la aplicación de políticas de gestión comunes a todas las áreas protegidas.

El desafío para un manejo sostenible del SNAP consistirá en conjugar adecuadamente los puntos anteriores. Por un lado, la necesidad de definir y acordar mecanismos para hacer posible la participación de los consejos provinciales, municipios y organizaciones locales en la conservación y gestión de las áreas protegidas, y por el otro, la necesidad de mantener y

gestionar un sistema de áreas protegidas con sentido verdaderamente nacional y con una misión, visión y objetivos mutuamente acordados e integrales.

Aunque el marco legal relativo al manejo de áreas protegidas es caduco y tiene vacíos legales que limitan la gestión de áreas protegidas (mecanismos de declaración, categorías de manejo, entre otros), no es menos cierto que por falta de decisión de los gestores no se han aplicado mecanismos legales existentes que pueden apoyar la gestión de áreas naturales protegidas y generar beneficios a las poblaciones locales (concesión de infraestructura turística, restricciones a las actividades en áreas naturales protegidas, reconocimiento de servicios ambientales).

En el país, se han hecho esfuerzos que han resultado formalmente infructuosos, para actualizar la normativa vigente sobre áreas protegidas que responde todavía al modelo caduco de preservación a ultranza, y concertarla con los nuevos paradigmas de la conservación, entre ellos los postulados del Convenio de Diversidad Biológica. Únicamente se han realizado reformas legales “parches” y existe la tendencia de legislar por medio de reglamentos.

Entre los problemas de vieja data que subsisten se encuentra el de la territorialidad indígena al interior de las áreas naturales protegidas, así como la subordinación de la normativa de áreas naturales protegidas a la normativa forestal, sin que sus concepciones diferentes –conservación y explotación– hayan podido ser armonizadas. Algo más crítico sucede con la superposición y contraposición de normas dispersas en diferentes cuerpos legales que regulan el manejo de recursos existentes en áreas naturales protegidas –agua, minería, petróleo, entre otros.

Como resultado de esta situación, las políticas ambientales sobre áreas protegidas no se corresponden con el marco legal caduco del país. Se necesita armonizar la legislación bajo un concepto “país” coherente, que sea acordado y consensuado para contar con un marco legal de avanzada, correspondiente a la dinámica nacional y mundial.

De igual manera, la normativa administrativa existente tiene varias falencias, por ejemplo, el protocolo de seguimiento de la infracción es demasiado largo y complejo, existen numerosas definiciones ambiguas y vacíos en la tipificación de infracciones y penas, y, en general, los mecanismos de prevención y sanción no son acordes a las posibilidades y realidades del juzgamiento en instancia administrativa.

Más importante aún, los jefes de áreas protegidas, denominados estatutariamente responsables de área, perdieron su competencia como jueces de primera instancia a consecuencia de una reestructuración administrativa, induciendo a que la mayoría de infracciones que afectan a las áreas naturales protegidas reciban poca o ninguna atención por parte de los distritos regionales. Como ejemplo de esta situación, un reciente estudio desarrollado en siete áreas protegidas del país, cita el caso del Parque Nacional Podocarpus en donde muy pocas de las transgresiones han sido sancionadas, nunca se ha arrestado a ningún infractor o se ha impuesto multas por contravenir las normas del área protegida (Naughton-Treves *et al.*, 2006). En este sentido, el cumplimiento (*enforcement*) de la legislación es muy limitado.

Si bien existe una serie de iniciativas para integrar las áreas protegidas en marcos de planificación a nivel regional y nacional, es necesario trabajar con mayor dedicación en este campo. Se requiere asumir el compromiso de incorporar a las áreas protegidas en los programas generales de desarrollo para atraer una amplia participación intersectorial de los gobiernos, las comunidades y el sector privado. Esta labor debe ser realizada primordialmente por la autoridad ambiental, con apoyo de los sectores involucrados en el manejo de las áreas protegidas.

En este sentido, se recomienda incorporar el sistema de ordenamiento del SNAP a los planes de ordenamiento territorial a nivel nacional, regional y cantonal.

Existe un serio problema en el PANE relacionado con la regulación de la tierra. Determinadas estimaciones indican que un poco menos de un tercio de la superficie de las áreas protegidas es de propietarios particulares, incluyendo comunidades indígenas. La falta de una legislación adecuada que brinde opciones de solución amplifica este inconveniente.

Una de las soluciones al problema apremiante del uso del suelo, es que los municipios modifiquen sus categorías de uso para incorporar aquellas relacionadas con conservación, por ejemplo, limitaciones en planes de vivienda por parte de municipios –como es el caso del Parque Lago– o con el uso de tierras para reforestación por parte de empresas privadas, como sucede en la Reserva Ilinizas.

En general, el establecimiento de áreas protegidas ha respondido especialmente a criterios técnicos científicos con pocas consideraciones sociales y económicas. Esta tendencia está cambiando en la creación de áreas protegidas. Incluso, el manejo de algunas áreas ha sido delegado directamente a

comunidades locales en sus decretos de creación. La declaratoria de áreas protegidas debe ser consensuada con los propietarios legítimos y respetar la posesión ancestral, de acuerdo a derechos colectivos y convenios internacionales.

El porcentaje nacional ocupado por áreas protegidas supera, en general, los promedios recomendados por entidades internacionales. Sin embargo, los estudios recientes de vacíos de representatividad ecosistémica, tanto a nivel continental como marino costero indican que la cobertura de las áreas protegidas es aún imperfecta, especialmente en la parte marina.

Es importante asumir el compromiso de ampliar y fortalecer el SNAP y establecer prioridades en función de las amenazas inminentes para la biodiversidad y el patrimonio natural y cultural, de las recomendaciones de los estudios de vacíos de representatividad y del análisis de su futura gobernabilidad.

Las categorías establecidas en la ley ecuatoriana se encuentran en un proceso de equiparación que no ha concluido.

Si bien en la conceptualización de las categorías de manejo de la actual Codificación de la Ley Forestal y de la Ley de Galápagos se hace una diferencia entre aquellas más protectivas o estrictas –reserva biológica, reserva ecológica, parque nacional, refugio de vida silvestre– y las de uso directo –área nacional de recreación, reserva de producción de fauna, reserva marina–, en la práctica, la mayoría de áreas tienen asentamientos humanos al interior de sus límites y se han reportado una serie de usos, inclusive de tipo industrial como son las actividades hidro-carburíferas, mineras o la operación de piscinas camaroneras, entre otros.

A pesar de que existen diferentes categorías de manejo para las áreas protegidas, por diversas falencias, especialmente de recursos financieros y humanos, la mayoría de las áreas se manejan de manera similar. Por lo tanto, es indispensable realizar una revisión exhaustiva de las categorías, misión, objetivos, metas, estrategias y acciones, de las áreas protegidas y tratar de hacer compatibles sus usos y funciones con la respectiva categoría de manejo.

Sin duda, las áreas protegidas privadas de Ecuador tienen un papel importante en la protección y conservación de ecosistemas y biodiversidad en el país. Para promover su consolidación y fortalecimiento se necesita implementar, entre otras, las siguientes medidas:

Reformar el marco legal y administrativo del SNAP e incor-

porar normas que reconozcan categorías específicas y promuevan la creación de áreas privadas, como parte de un subsistema del SNAP.

Adicionalmente, se requiere incrementar las restricciones de uso de las tierras privadas que se encuentran dentro de áreas protegidas. Al mismo tiempo, es importante que los organismos gubernamentales apoyen la protección de las áreas protegidas privadas y no se permitan usos incompatibles con sus objetivos de conservación.

Varias organizaciones trabajan en Ecuador en la promoción de corredores de conservación y/o biológicos que vinculan varias áreas protegidas públicas con áreas privadas en determinadas eco-regiones. Para que estas figuras sean efectivas es necesario incorporar las áreas protegidas privadas en iniciativas de conservación a nivel regional y/o de paisaje.

Para promover la creación de áreas privadas de conservación es ineludible diseñar y/o fortalecer esquemas de incentivos, por ejemplo, exenciones en el pago del impuesto predial, o desarrollar modelos de pagos por servicios ambientales, cuya factibilidad deberá ser analizada. Otro incentivo es el financiamiento de programas de reforestación dentro de áreas protegidas privadas por parte de donantes internacionales como mecanismos de desarrollo limpio, lo cual ha sucedido en áreas como Bilsa, Buenaventura y Cerro Blanco.

En relación con los bosques protectores, éstos requieren recursos financieros adecuados para la protección y administración de sus recursos. Es necesario implementar las sugerencias, líneas de acción y programas propuestos en la Estrategia Nacional para Bosques Protectores definida por el MAE para estos espacios naturales.

Diversidad cultural y biológica

Es indudable que las áreas protegidas que logren la participación efectiva de diversos involucrados, sobre todo de las comunidades locales, tienen el potencial de:

- Reducir las presiones con el apoyo directo de los interesados.
- Ofrecer un espacio para que las comunidades asuman responsabilidades y tomen decisiones sobre el manejo de las áreas protegidas.
- Articular los intereses y dinámicas entre las autoridades nacionales, locales y las comunidades de base.

- Movilizar mayores recursos humanos y también ingresos para mejorar el control de los recursos naturales y de actividades de manejo, como las turísticas, y la utilización sustentable de recursos.

Si bien en la mayoría de los casos el Estado tiene un papel muy importante en la creación, planificación y manejo de áreas protegidas y biodiversidad, es necesario fortalecer los instrumentos legales y medidas que posibiliten la participación de los gobiernos locales y la sociedad civil en el manejo de estos recursos. En este contexto, surge la necesidad de establecer una coordinación fluida y permanente.

Los convenios de co-manejo constituyen instrumentos de participación en el manejo y gestión de un área protegida y pueden ser instrumentos que posibiliten establecer condiciones especiales para la delegación de la administración, manejo y custodia de un área protegida a la sociedad civil.

Por lo tanto, un requisito fundamental es impulsar la participación de los actores locales en la gestión de áreas protegidas del SNAP, desarrollando y oficializando mecanismos legales, administrativos y técnicos que permitan un mejoramiento en el manejo de las áreas protegidas y una equidad social y económica como un aporte al desarrollo socioeconómico y mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones involucradas.

Un aspecto que debe ser trabajado con mayor detalle es asegurar que los beneficios de la conservación y uso de la biodiversidad y los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades y poblaciones locales, sean justa y equitativamente distribuidos. Para esto es necesario garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos para el manejo de territorios, uso de vida silvestre, participación en la toma de decisiones y conocimientos ancestrales, especialmente de aquellos grupos que viven al interior o en zonas de amortiguación de áreas protegidas.

Adicionalmente, se requiere consolidar y potenciar la sostenibilidad de las actividades productivas basadas en la biodiversidad nativa, especialmente aquellas que se desarrollan al interior y en zonas de amortiguamiento de áreas protegidas, con prioridad en el mayor valor a los productos del bosque en pie y sus distintos productos. Para esto es necesario detener los procesos de deforestación, resolver los conflictos de tierras, potenciar las actividades productivas alternativas, desarrollar un amplio programa de forestación y agroforestería, promover el comercio y control de los re-

ursos genéticos, profundizando la investigación y conocimiento y garantizando los principios de consulta previa y consentimiento informado de los pueblos indígenas y comunidades locales.

Al parecer la tendencia en Ecuador es que cada vez se declaren áreas o territorios indígenas protegidos por iniciativa de los propios pueblos y comunidades. Hay posiciones a favor y otras en contra de la integración de estos territorios o áreas al SNAP. La pérdida de autonomía y control de sus propias tierras/territorios es uno de los argumentos en contra. La mayor protección territorial con la doble figura jurídica constituye uno de los argumentos a favor. La creación o no de una categoría de áreas protegidas que contemple las especificidades de los derechos indígenas, constituye un punto importante que debe ser objeto de análisis específicos.

En este sentido, la observancia por parte de las autoridades y el ejercicio de los derechos colectivos de las nacionalidades indígenas constituye un factor fundamental a considerarse en el proceso de definición y delimitación de un área de protección que comprenda su territorio. La decisión que adopte la autoridad, debe contar con los criterios y aceptación previa de las organizaciones del pueblo indígena en la zona.

En relación a las Amenazas al Sistema y a las Áreas Naturales Protegidas, la influencia de la coyuntura económica y de las políticas macroeconómicas sobre las áreas protegidas es de difícil identificación, pero puede ser severa. Las acciones de explotación de petróleo, minería, expansión de camaroneras, explotación forestal, los requerimientos crecientes de infraestructura de transporte, de energía, de vías de comunicación (como la propuesta del eje Manta-Manaos), en virtud de la apertura de nuevos mercados, son un ejemplo de implicaciones negativas para las áreas protegidas.

En lo que tiene que ver con la conectividad entre áreas protegidas, en el país se han desarrollado en los últimos años varias iniciativas importantes como la Bio-reserva del Cóndor o el Corredor Chocó-Manabí, programas que han apoyado la protección de la biodiversidad y el desarrollo socio-económico de comunidades. El manejo de los corredores de conservación requiere de procesos de ordenamiento territorial, planificación y de gestión recursos naturales.

El establecimiento de los corredores de conservación implica el empoderamiento y la participación de las comunidades locales. Por lo tanto, reconocer y garantizar los derechos ancestrales sobre la tenencia de la tierra, resulta imprescindible para que estos corredores sean funcionales.

Con respecto a la gestión de áreas transfronterizas, pocos reconocen la importancia de áreas de conservación transfronterizas protegidas y los que impulsan las iniciativas de manejo compartido de las áreas protegidas con enfoque eco-regional, en el cumplimiento de los acuerdos y compromisos nacionales e internacionales.

Por otra parte, las investigaciones en Ecuador (Stern, 2006) revelan que lograr la confianza del público es tan importante como el costo-beneficio del área protegida. Generar confianza pública es una enorme oportunidad para consolidar el SNAP. Es factible aprovechar esta situación dado que el MAE y sus estamentos, especialmente las áreas protegidas, tienen la capacidad de ampliar la comunicación y la participación con otras instituciones. Existe un amplio y fuerte apoyo de numerosas instituciones para lograr este objetivo. El personal de áreas protegidas ha demostrado que se puede crear confianza incentivando la participación local y utilizando una comunicación clara, efectiva y continua con los distintos grupos de interesados (Mason, com. pers.)

Para lograr este objetivo se requiere diseñar e implementar una amplia política de participación en áreas protegidas, que implica:

- Establecer e implementar políticas claras para involucrar a grupos sociales locales en el manejo de áreas protegidas administradas directamente por el MAE.
- Establecer y regular nuevos mecanismos de participación social y co-responsabilidad (comanejo-cogestión) para el manejo de las áreas protegidas con el propósito de fortalecer la gestión e incrementar la gobernabilidad de las áreas naturales protegidas.
- Implementar mejores mecanismos de comunicación.
- Reconocer el modelo de guardaparques comunitarios como una herramienta que fortalece la presencia del MAE en las áreas protegidas, alienta esquemas de participación local y coadyuva al control efectivo de las áreas.

Impulsar alianzas con diversos actores y sectores, generando plataformas de acción y trabajo a largo plazo del SNAP.

La participación del sector privado en la gestión directa de las áreas protegidas, en especial del sector turístico, es muy promisorio aunque todavía limitada y restringida.

Un estudio reciente desarrollado en 33 áreas de las 35 que

actualmente tiene el PANE, ha demostrado que el número de funcionarios está muy por debajo de los requerimientos mínimos para manejar al menos el escenario básico, considerado necesario para respaldar las acciones de protección y control de las áreas protegidas por parte del gobierno. Adicionalmente, la disponibilidad, capacidad, estabilidad de carrera, capacitación y estímulos para el personal que labora en parques y reservas son muy limitados.

La experiencia ha demostrado que las acciones de control y vigilancia en áreas protegidas son más costo-efectivas cuando existe una participación directa de las comunidades locales, estableciéndose alianzas estratégicas que pueden ser más eficaces y convenientes que relaciones contractuales o de apoyo.

Para hacer efectivos los esquemas de control y vigilancia, se han propuesto las siguientes acciones consideradas prioritarias:

- Restablecer las denominaciones, funciones y competencias de los manejadores de áreas protegidas: jefes de área, oficiales de conservación y guardaparques, como actores principales de la gestión de las áreas protegidas, en concordancia con el ámbito de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.
- Es necesario, al menos, duplicar el personal destinado para el SNAP. En el corto plazo, se debería analizar la situación de las cinco áreas que no tienen personal asignado y de las áreas con índices de más de 40.000 ha. por persona.
- Continuar los vínculos y trabajo conjunto con la Policía Ambiental para el control y vigilancia en áreas terrestres y con la Marina Nacional en áreas marinas.
- Es necesario ampliar las funciones de los guardaparques, éstas deben estar no sólo enfocadas hacia el control y vigilancia sino también hacia otras acciones de promoción de pequeños proyectos comunitarios, seguimiento local de biodiversidad, educación ambiental, entre otros.
- Es importante recomendar que el programa de capacitación y educación de guardaparques se reactive para ir profesionalizando a los guardaparques.

Seguimiento y evaluación de la efectividad de manejo de las áreas naturales protegidas

Si bien la experiencia en evaluación de efectividad de manejo en Ecuador es vasta, todavía existe cierta ambigüedad en la

toma de decisión para coordinar un sistema de seguimiento y evaluación a escala de país, sobre todo considerando que no es necesario seleccionar una herramienta de EEM única sino coordinar los diferentes esfuerzos y procesos de EEM.

Por lo tanto, es de suma importancia para Ecuador que las discusiones, resultados y recomendaciones convenidas durante diversas reuniones y en especial en el taller nacional desarrollado específicamente para analizar la situación de la EEM en el país (Rivas, *et al.*, 2006) comiencen a implementarse, principalmente a través de la reactivación del grupo de trabajo creado para desarrollar los diversos aspectos de la EEM.

Es necesario institucionalizar los procesos de seguimiento y evaluación de efectividad de manejo de áreas protegidas acordando procedimientos y criterios básicos de seguimiento y evaluación más que metodologías únicas y excluyentes a las realidades específicas de cada áreas protegidas. Para que esta institucionalización se cumpla adecuadamente, se precisa que las EEM se realicen en todas las áreas protegidas del país como parte de sus procesos de planificación.

Se sugiere involucrar más actores en los procesos de discusión de EEM. Para ello es fundamental impulsar los procesos de institucionalización de mecanismos de participación que el MAE ha identificado –comités de gestión, grupos de apoyo técnico GAT– y otros que surjan de acuerdo a las condiciones intrínsecas de las áreas.

En cuanto a criterios e indicadores, se sugiere trabajar en consolidar y acordar criterios mínimos y esquemas de reporte que permitan comparar los resultados de las diversas metodologías empleadas. De igual manera, analizar las propuestas de indicadores sugeridas por diversas convenciones como la de CDB y RAMSAR.

Planes nacionales o planes directores

Ecuador actualizó el Plan Estratégico del SNAP en 2006, en base a un proceso participativo, especialmente en su fase de diagnóstico. Se requiere oficializar este documento para que sea considerado como política oficial.

Los planes de manejo, que constituyen los elementos básicos para la conservación de la biodiversidad en las áreas protegidas y que ordenan las actividades que se desarrollan en éstas, son escasos. Muchos ya han caducado y, de manera general, su implementación ha sido limitada.

En cuanto a la elaboración y ejecución de los planes de manejo, debe promoverse un cambio significativo de forma que

éstos sean ideados y desarrollados. Se sugiere que los planes sean prácticos, reales, ejecutables y tengan un enfoque gerencial. Deben ser revisados y actualizados periódicamente e implementados inmediatamente tras su formulación.

Tanto en las fases de diseño como ejecución de los planes, se requiere involucrar de manera prepositiva a los actores locales, especialmente a autoridades seccionales y delegados representativos de comunidades y poner especial atención en la prevención y manejo de probables conflictos que puedan originarse por intereses contrapuestos de actores.

Se sugiere también estandarizar los términos de referencia para la elaboración de planes de manejo, evaluación, monitoreo y estudios de alternativas. En lo que concierne a este tema, se requiere oficializar la propuesta para términos de referencia de planes de manejo y para la declaratoria de áreas protegidas que fue sugerida por *Conservation International* y por el FAN en 2005.

Investigación

Uno de los requerimientos identificados en cuanto al desarrollo de investigaciones en las áreas protegidas de Ecuador es definir criterios técnicos para priorizar los estudios que se requieren, en base a las necesidades de las áreas protegidas. Los planes de manejo deberían orientar las investigaciones prioritarias en cada área. De allí la importancia de contar con planes actualizados permanentemente. De igual manera, se precisa evaluar la pertinencia de las investigaciones realizadas en las áreas protegidas y su manejo. Es recomendable que el jefe o responsable de área cuente con asesores técnicos o científicos (GAT u otros) que orienten los temas de investigación necesarios para el área protegida.

En este aspecto, se considera que los proyectos e investigaciones científicas que se realizan en áreas protegidas deben involucrar a personal de las áreas y de las comunidades, para lograr una auténtica transferencia metodológica de investigación científica.

Una limitación importante para la gestión de las áreas protegidas es la carencia de recursos financieros. La búsqueda de fondos para apoyar la investigación debería ser liderada por el MAE y procurar que los recursos estatales sean canalizados y se orienten a mejorar el conocimiento y el manejo de las áreas protegidas. Estos recursos de asignación estatal podrían ser utilizados como contrapartidas para recursos provenientes de otras fuentes.

Dado a que el otorgamiento de permisos de investigación

está descentralizado, el MAE, a nivel de Planta Central, no cuenta con un registro único de los estudios sobre las áreas protegidas. Es necesario tener una base de datos actualizada de las investigaciones para conocer y socializar los resultados de dichas investigaciones.

Planes de aprovechamiento de recursos naturales

No existen planes de aprovechamiento de recursos naturales en áreas protegidas, sea por el carácter restrictivo de la ley que rige las áreas protegidas o por la falta de interés e incentivos tanto de la autoridad ambiental como del sector civil, incluyendo el privado. Es necesario trabajar en esta línea y considerar los criterios desarrollados por diversos programas como el de biocomercio, que buscan la sostenibilidad económica, social y ambiental de las iniciativas de aprovechamiento de recursos.

Uso público y otros planes definidos en el país

Sin lugar a dudas, el turismo responsable es una actividad que podría beneficiar a las áreas protegidas. Por lo tanto, es indispensable desarrollar una estrategia para la actividad turística. Se necesita una proyección estratégica del potencial de turismo a nivel del PANE, que permita conocer qué áreas protegidas cuentan con potencial para el desarrollo de esta actividad, en el corto y mediano plazo. De esta forma, se puede conocer dónde sería prioritaria la inversión de recursos para el desarrollo del turismo, y sobre todo, valorar el potencial turístico de las áreas protegidas.

La delegación hacia el sector empresarial ha sido la tendencia para el manejo de estas actividades en otras áreas protegidas en Latinoamérica. En Ecuador, no existen experiencias de delegación de actividades turísticas en áreas protegidas hacia la empresa privada. Si bien se está trabajando en esta línea (casos del Boliche y de Machalilla), no se cuenta con experiencias que permitan tener lecciones aprendidas. Lo que sí está claro es que en la actualidad el MAE no tiene la capacidad de ofrecer y manejar adecuadamente servicios turísticos en áreas protegidas. Por lo tanto, en su calidad de autoridad ambiental, el MAE debería concentrar sus esfuerzos en definir políticas, directrices y mecanismos de control y seguimiento de estas actividades en áreas protegidas.

De manera concomitante, es primordial optimizar el conocimiento del Estado sobre la importancia de las áreas protegidas en la generación de ingresos turísticos en el país y, obviamente, de otros servicios ambientales. A la fecha, existe muy poco reconocimiento público de la importancia de las áreas protegidas en el turismo, con excepción de Galápagos.

Indiscutiblemente, también se requiere desarrollar mecanismos para que los ingresos generados por turismo puedan ser reinvertidos en las áreas generadoras de estos recursos y en otras áreas del PANE que no cuentan con ingresos por esta actividad, procurando que exista subsidiaridad en el sistema.

Valoración de bienes y servicios

Si bien el análisis y valoración económica de los bienes y servicios que genera el SNAP está en proceso, es innegable que este campo permitirá elevar el nivel de conciencia y de conocimiento de la sociedad sobre el aporte real de las áreas protegidas al desarrollo nacional. Además, vinculará la conservación del PANE con la agenda de reducción de la pobreza, identificando el valor agregado que brindan las áreas a la generación de empleo y al mantenimiento de recursos estratégicos para las poblaciones locales.

Se reconoce también que los beneficiarios directos de los bienes y servicios deben pagar regularmente los servicios ambientales generados por las áreas protegidas y a su vez, debe compensarse económicamente a quienes cuidan los recursos naturales de estas áreas.

Fortalecimiento de capacidades administrativas

Una de las mayores limitaciones en Ecuador es la formación y capacitación de personal para que asuma y oriente adecuada y técnicamente la gestión de áreas naturales. En los últimos años, luego de la terminación del Proyecto SEC auspiciado en primera instancia con financiamiento del GEF, no han existido programas que cubran esta necesidad. Si bien se han desarrollado análisis de los requerimientos de capacitación del personal de las áreas protegidas, no se han ofertado opciones de capacitación que cubran a los distintos personeros que trabajan en el patrimonio, de acuerdo a las necesidades y requerimientos de sus posiciones y responsabilidades de trabajo.

Apropiaciones Presupuestales del Gobierno para las Áreas Naturales Protegidas

Los resultados de los análisis desarrollados en los últimos años sobre las necesidades y requerimientos de manejo del PANE (Chiriboga, 2006. MAE, 2005. Suárez, 2007) demuestran que las áreas protegidas gubernamentales no han mejorado su situación financiera en relación a 1998, año en que existen datos comparables a estos estudios (Valarezo, 1999). Además de advertir un aumento del déficit de recursos clave como personal, medios de transporte y equipamiento, el PANE, a diferencia de 1998, actualmente cuenta con 12 áreas protegidas nuevas, y ha dejado de recibir los aportes de

ingresos por concepto de entrada al Parque Nacional Galápagos, debido a la expedición de la Ley Especial de Galápagos en 1998 y a las Reformas de la Ley de Régimen Municipal de 2004. Por otra parte, los resultados indican que tres de las siete áreas protegidas administradas por otras instituciones se encuentran en mejor situación financiera que el promedio del sistema (MAE, 2005).

Durante 2003, que fue la línea de base del Análisis de Necesidades de Financiamiento del SNAP (MAE, 2005), el Estado prácticamente no realizó inversiones en equipamiento, medios de transporte, e infraestructura. La infraestructura y obras civiles del SNAP, en su gran mayoría, fueron construidas durante la década de los noventa, y se encuentran, en promedio, en la mitad de su vida útil. El mantenimiento de estos bienes supone una importante inversión de recursos, el monto gastado representa 5% del valor actual del inventario de bienes y equipos, los cuales resultan insuficientes dada la edad y estado de los bienes.

El financiamiento actual cuenta con una significativa contribución del estado ecuatoriano y de recursos de autogestión que sumados constituyen más de 65%, este aporte es complementado por otras fuentes. Estas conclusiones y recomendaciones provienen principalmente del documento Análisis de Necesidades de Financiamiento del SNAP (MAE, 2005) privadas y públicas incluyendo el Fondo de Áreas Protegidas (FAP), que se si bien comienza a operar en 2001 cubre casi 10% del financiamiento actual (MAE, 2005).

El SNAP continental requiere anualmente USD 6.293.455 para el escenario básico, y USD 12.211.681 para el escenario integral. La implementación de tres programas de manejo adicionales al escenario básico implica duplicar gastos corrientes y quintuplicar gastos de inversión. Desde la perspectiva financiera, esto refuerza la necesidad de identificar al básico como un umbral mínimo para el levantamiento de recursos, ya que implica el mantenimiento de las condiciones indispensables para el manejo de las áreas. La inversión adicional de recursos para implementar el escenario integral repercute en el mejoramiento del estado de conservación y en la capacidad de multiplicar los beneficios que genera el SNAP a la sociedad.

De mantenerse constantes las fuentes que financian el actual PANE, la brecha anual para el escenario básico es de USD 3.587.667, lo cual implica un crecimiento de la línea base de 1,3 veces. En el escenario integral la brecha es considerablemente mayor, asciende a USD 9.505.893, esto supone un crecimiento de 3,5 veces el monto actual de inversiones en el

sistema. Los valores identificados resultan razonables si se considera que es la inversión necesaria para mantener un sistema complejo que abarca 18,7% del territorio continental del país. Las necesidades financieras, especialmente en las áreas protegidas de más de 5.000 ha., se encuentran dentro del rango internacional de USD 0,9-USD 9 por ha., de acuerdo a los diferentes estudios citados a lo largo del documento. En los dos escenarios, los valores se ven influenciados principalmente por los requerimientos de las áreas menores a 5.000 ha., que aparte de ser las más desatendidas del sistema, confirman la hipótesis de que los costos del manejo por hectárea son inversamente proporcionales al tamaño del área. Incrementar el sistema sin consideraciones sobre el contexto financiero puede repercutir en un manejo más complicado y costoso, en que se descuiden o paralicen actuales procesos.

La diferencia en los montos de financiamiento entre las áreas protegidas continentales y las insulares se refleja en que Galápagos, por sus características particulares requiere unos niveles de gestión y administración sofisticados y complejos, así como en el hecho de sus diferentes capacidades para obtener y apalancar fondos. Es necesario reconocer además que el nivel de presiones y amenazas en Galápagos es diferente y poco comparable a la realidad del SNAP continental, supone un mayor nivel de complejidad y, consecuentemente, de actividades de conservación costosas. El Parque Nacional Galápagos fue creado hace 69 años, tiempo que le ha permitido llegar a un nivel de consolidación importante, es necesario capitalizar su experiencia acumulada en función a la consolidación y fortalecimiento de las áreas protegidas continentales.

Las recomendaciones del estudio de Análisis de Necesidades de Financiamiento del SNAP incluyen:

- El Ministerio del Ambiente deberá gestionar ante el gobierno central las asignaciones presupuestarias acordes a las necesidades del SNAP. Al menos se debe mantener la inversión anual del Estado en las áreas protegidas, dado que el gasto corriente del Estado se concentra principalmente en personal. Es importante que los nuevos recursos que se levanten para el SNAP tengan un carácter complementario y no sustitutivo.
- Diversificar las fuentes de ingresos de autogestión, aprovechando mecanismos como el pago por servicios ambientales y pago por infraestructura instalada en las áreas protegidas, así como la detección de nuevas fuentes de autogestión. Para esto, se necesita fortalecer la institucionalidad y utilizar el marco jurídico disponible y propender

a su modernización, no sólo para permitir el pago, sino hacer posible que éste sea reinvertido en el sistema y no sea desviado a otros sectores.

- Continuar la capitalización del FAP como una estrategia de apoyo a largo plazo a la sostenibilidad financiera del SNAP, sobre la base de los avances en su implementación desde 2001, con el objeto de expandir sus actividades a otras áreas que actualmente no cuentan con apoyo económico de esta iniciativa. Asimismo, apoyar iniciativas financieras similares a las del Fondo Nacional del Agua (FONAG) en otras regiones del país, vinculadas a la generación de recursos hídricos por áreas protegidas.
- Mejorar la distribución de los escasos recursos del PANE. En el Análisis de Necesidades, se presentan datos concluyentes sobre el nivel de inequidad que existe en la repartición de los escasos recursos disponibles. Esta situación plantea un desafío a dos niveles: potenciar las áreas protegidas consolidadas y generar una base para las áreas protegidas que prácticamente no cuentan con recursos.
- Movilizar recursos para inversión, incluyendo renovación del parque automotor de las áreas y otros medios de transporte. Actualmente, los medios de transporte existentes en el PANE tienen un promedio de 11 años de edad. Se debe dar prioridad a la cobertura de los gastos de inversión, que demuestran ser menos atendidos en la estructura actual de financiamiento.
- Hacer explícito y formalizar el principio de subsidiaridad del sistema. Se debe considerar dentro de la planificación financiera que existen áreas protegidas que por sus características o condiciones especiales no lograrán ser sostenibles financieramente, al menos en el mediano plazo. En consecuencia, se debe evitar la pérdida de la contribución económica al SNAP de las cinco áreas que concentran la mayor cantidad de ingresos por aspectos turísticos, puesto que se profundizaría el déficit de financiamiento y se pondría en peligro la unidad del sistema.
- Agrupar áreas protegidas con características similares y desarrollar estrategias comunes. Una oportunidad de utilizar los resultados del Análisis de Necesidades (MAE, 2005) es la generación de políticas de ordenamiento de gasto y criterios diferenciados de asignación de recursos a grupos de áreas protegidas, como una manera de aclarar las prioridades de inversión y las áreas con mayor importancia estratégica, tanto en la generación de recursos como en su asignación. Esto implica, analizar los requeri-

mientos de las áreas protegidas menores a 5.000 ha. Probablemente, algunas de estas áreas no van a requerir recursos como personal, infraestructura, y vehículos de manera independiente, sino que, estratégicamente pueden formar parte de una gestión y manejo compartido, según sea el caso.

Planes de sostenibilidad financiera

Implementar la estrategia para la sostenibilidad financiera del SNAP que incluya diferentes mecanismos de financiamiento y que promueva la reinversión equitativa de los recursos en todas las áreas del Patrimonio.

La inversión en la conservación del PANE tiene una alta relación costo-beneficio, ya que se trata de uno de los sistemas de áreas protegidas con mayor biodiversidad del mundo. Por lo tanto, esta es una ventaja comparativa de Ecuador que debe ser aprovechada, a través de la consolidación de un sistema que muestre políticas y normativas claras, una institucionalidad fuerte, que genere gobernabilidad así como mayores niveles de eficiencia y transparencia en el manejo de recursos, para beneficio de todos.

Guatemala

En este momento el SIG áreas protegidas, a una distancia de 18 años de su creación, ha entrado a una etapa de consolidación dejando por el momento la declaratoria de grandes extensiones de áreas protegidas, dando paso a la tendencia de incorporar al sistema un mayor número de áreas de muy pequeñas extensiones (micro-área) siendo estas principalmente Reservas Naturales Privadas y Áreas Municipales.

El SIGAP necesita establecer una serie de criterios técnicos, biológicos, económicos y sociales para la delimitación de las Áreas de Protección Especial que hace falta incluir dentro del SIGAP y que definitivamente aumentara la representatividad de ecosistemas naturales no incluidos actualmente en el SIGAP. Se debe prestar principal atención a aquellos aspectos que han permitido que los remanentes boscosos que se pretenden declarar hayan permanecido aún sin estar incluidos dentro del SIGAP.

La legislación relacionada a áreas protegidas es bastante completa. Sin embargo, necesita de una serie de acuerdos interinstitucionales a nivel estatal para encontrar una mayor fortaleza en cuanto a su aplicación. Esta serie de acuerdos deben ir acompañados de una serie de modificaciones de diversos cuerpos legales para mejorar la aplicación de nuestra legislación ambiental. Por otra parte, existen herramientas

normativas o reglamentarias que deben ser revisadas y actualizadas en función de las recientes tendencias regionales y mundiales de manejo de áreas protegidas.

En la actualidad, el país atraviesa una etapa crítica relacionada con la gobernabilidad, donde los temas prioritarios son el combate a la delincuencia, el narcotráfico y la seguridad ciudadana, lo que deja la problemática de la regulación al acceso a los recursos naturales y áreas protegidas con una baja prioridad. Esto se ve reflejado en las pocas sentencias relacionadas con el tema. Si bien existen tribunales privativos en medios ambiente, éstos están vinculados a delitos de narcotráfico por lo cual la prioridades son diferentes.

En general, se considera que la gestión del SIGAP ha mejorado en los últimos cinco años, lo cual se refleja en los indicadores empleados para medir este avance. El período de evaluación debe sentar las bases de referencia para períodos similares donde el número de áreas analizadas sea mayor y se mantenga constante. Este análisis debe complementarse con el desarrollo de la herramienta de evaluación de "integridad ecológica" que busca evaluar el cumplimiento de los objetivos de conservación de cada área en particular y del sistema en general.

A través de CONAP, el SIGAP debe fortalecer sus mecanismos financieros para llegar a una sostenibilidad mas allá de los aportes estatales, dado que si la política de Estado con relación al medio ambiente y los recursos naturales sigue la misma tendencia de los últimos 15 años, el sistema se verá operando con las mismas limitaciones que ha tenido hasta el momento.

Este aspecto está vinculado –en cuanto a la relación que plantee el CONAP con las diferentes instancias de cooperación– al objetivo de hacer más eficiente y optimizar los beneficios de dicha cooperación.

La participación social dentro del SIGAP ha tenido una evolución notable durante el período bajo análisis y ha contado con Consejos y Comités que apoyan o asesoran el manejo de áreas protegidas o recursos específicos. Se ha logrado –con base en las experiencias generadas– un proceso de aprendizaje y adaptación para mejorar esos fondos de participación. La investigación en áreas protegidas es el tema menos privilegiado de los campos de trabajo en la gestión y el que usualmente sucumbe ante los recortes presupuestarios. En general, la investigación no obedece a una agenda local, regional o nacional, sino a la capacidad con que cuenten las áreas protegidas en función de los especialistas que se en-

cuentren trabajando en ellas. Pocas áreas han mantenido programas de investigación biológica y aún menos las que cuentan con un programa de seguimiento biológico conceptualmente definido y en marcha. Existen ejemplos de investigación aplicada al manejo que ha tenido incidencia sobre aspectos normativos del CONAP y que deben ser replicados dentro del sistema.

El CONAP destina recursos humanos y económicos para el desarrollo de campañas educativas y divulgativas sobre temas de particular relevancia. Sin embargo, se observa una desarticulación entre los diferentes esfuerzos realizados a nivel nacional toda vez que no existe un foro que permita la coordinación de las campañas a nivel nacional. Es importante la implementación de la estrategia de capacitación impulsada actualmente por el CONAP con el objetivo de fortalecer a la institución así como a los socios integrantes del SIGAP.

Durante los últimos cinco años el SIGAP y los recursos naturales del país han sido sujetos a estudios que han permitido contar con las primeras aproximaciones sobre su valoración económica y el desarrollo de propuestas de pagos por servicios ambientales. Esto ha permitido argumentos más sólidos sobre la inversión del Estado en la protección y manejo adecuado de los recursos naturales del país, aunque esto no ha dado los resultados esperados en términos de una mayor inversión del Estado para áreas protegidas y biodiversidad.

Un alto porcentaje de la cobertura del SIGAP cuenta con presencia de personal para el control y vigilancia. Sin embargo, no existe una base de datos de personal integrada que permita establecer el número de personas contratadas para un área específica desde los guarda-recursos y personal técnico hasta el nivel directivo. Esta subestimación del personal que trabaja directa e indirectamente para un área protegida no permite establecer una relación real entre personal y hectáreas protegidas.

El país cuenta con grades avances en los temas de trabajo e integración regional con ejemplos exitosos de planificación tri-nacional y suma de trabajo multi-institucional para el manejo de áreas protegidas fronterizas. De hecho, mas allá de simples acuerdos firmados, esta alianzas tri-nacionales cuentan con planificación específica para cumplir con los a objetivos planteados en el convenio marco.

En la actualidad, la cooperación internacional, principalmente la proveniente de Estados Unidos, ha disminuido considerablemente. Esto plantea el reto de buscar nuevas alianzas y

mecanismos para garantizar la continuidad de los procesos iniciados, así como lograr que los fondos de la cooperación tengan un mayor impacto en la consolidación del SIGAP.

La sostenibilidad financiera del SIG se podrá alcanzar en la medida en que se contemple la generación de ingresos derivados de los servicios turísticos, como un complemento a otros mecanismos de recaudación financiera, como pagos por servicios ambientales, derechos de vía y donaciones, entre otros, dentro de una Estrategia Marco de Sostenibilidad Financiera para el SIGAP.

La Estrategia de Sostenibilidad Financiera que se propone, responde a uno de los compromisos adquiridos en la Convención de Biodiversidad, que indica que para 2008 se debe establecer e implementar planes financieros nacionales que apoyen al SNAP.

México

Desde su creación en el año 2000, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) ha cumplido con el compromiso asumido ante la sociedad, de coadyuvar en la conservación de la biodiversidad. A principios de 2001, se buscó incorporar al esquema de áreas protegidas el equivalente a 10% del territorio nacional (20 millones de ha.). Las riquezas naturales de nuestro país han sido reconocidas en el ámbito internacional. De ello da cuenta la inscripción de las Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California en el listado de Sitios de Patrimonio Mundial Natural, por parte de la UNESCO.

La transformación de la CONANP y su mandato de conservación, basado en una visión humanista y pragmática compartida por la mayoría de sus integrantes, que intentan ser paradigmas de su lema “conservación con, por y para la gente”, proporcionan una excelente plataforma para asumir los retos que aún están por delante.

A pesar de los avances logrados por la CONANP –que ha alcanzado un creciente posicionamiento entre la comunidad y una consolidación incipiente en sus primeros seis años de vida– y del cumplimiento cabal de nuestras metas que en ciertos casos fueron superadas con creces, aún es necesario cumplir con algunos elementos.

En el asunto presupuestal, es urgente alcanzar niveles nacionales promedio de inversión por hectárea del orden de USD 5. Se debe seguir reforzando la participación de la sociedad civil organizada así como de comunidades rurales e indígenas y propietarios privados en la conservación. De la misma forma, se requiere ampliar el impulso a la participa-

ción de los estados, no en un afán de transferencia sino de concurrencia en esquemas de co-administración. Si bien en esta materia se tuvieron avances importantes con entidades, sector académico, organizaciones no gubernamentales (ONG) y comunidades que habitan en las áreas protegidas, sigue la amenaza de la “simplificación”, donde hay quienes entienden por federalismo que todo se haga en el gobierno o instancia local en vez de que cada quien haga lo que le corresponde y que haya una complementariedad en las acciones basada en el principio de subsidiariedad sin dejar vacíos pero tampoco creando duplicidades.

Se debe impulsar, ampliar y operar las áreas protegidas de carácter local y asegurar que estén integradas en verdaderos sistemas regionales de conservación, manteniendo la concurrencia en las áreas protegidas federales e impulsando la creación de más áreas protegidas estatales, municipales, comunitarias y privadas.

El proceso de regionalización ha resultado en una organización con mayor efectividad, más subsidiaria, con mejor carácter sistémico y funcionalidad y con mayores oportunidades de fomentar la participación y de acercarnos a la gente. A ello se agrega que se han abierto procesos de aprendizaje colaborador y que el liderazgo de la institución está hoy en día no sólo compartido sino distribuido a diferentes niveles.

Es también importante el tema de la participación y que se amplíe el enfoque transversal de las políticas y acciones de gobierno para que contribuyan al logro de la conservación y la sostenibilidad. El reto sigue siendo la solidaridad y equidad de la sociedad con la conservación y en particular con las comunidades rurales e indígenas y los propietarios de las tierras sujetas a los diversos regímenes de conservación.

El desarrollo de las áreas protegidas privadas y sociales en México es el resultado de múltiples esfuerzos individuales, aislados y desagregados efectuados por una diversidad de actores sociales. La ausencia de una visión compartida, diversificada y capaz de articular a sus diferentes elementos en esta etapa, por un lado permite el despliegue de una gran creatividad para explorar múltiples estrategias novedosas, pero o evita poder canalizar una mayor cantidad de recursos para acelerar su desarrollo, promover la adecuación del marco legal para favorecer su expansión, y crear de sinergias entre sus integrantes y componentes.

El futuro desarrollo de los esquemas de conservación privados y sociales, requerirá una adecuación del marco legal dentro del cual se desarrolla. Sólo así las áreas protegidas

privadas y sociales podrán multiplicarse y consolidarse, como un elemento importante para la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ambientales que los espacios naturales brindan a la sociedad.

Asimismo, se requiere trabajar creativamente con el Poder Legislativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el fin de establecer estímulos fiscales que promuevan el establecimiento y permanencia de las áreas protegidas privadas y comunitarias como indica en el Artículo 64 BIS de la LGE-EPA, entre los que se podrían enunciar: la acreditación directa del equivalente al impuesto sobre el activo fijo en labores de conservación de predios certificados por la CONANP, la acreditación de una porción del impuesto sobre la renta a empresas ganaderas equivalente a las porciones de sus predios certificados por la CONANP, o que empresas forestales certificadas por el *Forest Stewardship Council* restrinjan los aprovechamientos forestales en sus “bosques con alto valor de conservación” en cuanto al valor de los volúmenes no aprovechados y dedicados a proteger los ecosistemas.

Panamá

El SINAP representa una de las mejores oportunidades que tiene Panamá para conservar sosteniblemente sus recursos y su riqueza biológica. El sistema cuenta con una excelente representación de las Zonas de Vida (Holdridge) y ecosistemas. Aunque el bosque seco tropical y el bosque muy húmedo tropical aparecen con porcentajes de afectación de más de 77%, los parques nacionales mantienen una cobertura boscosa por encima del 80%, mientras que las reservas forestales han sido, a excepción de la Reserva Forestal La Yeguada, seriamente afectadas, y presentan sólo alrededor de 20% de la cobertura boscosa.

El tamaño de las áreas protegidas (Informe Componente de Áreas Protegidas 4/7, Estrategia del Ambiente), se ha mantenido en 77% las áreas menores a 35.000 ha., lo que tiene efecto en la capacidad para mantener viables poblaciones de grandes depredadores, especies endémicas y plantas y animales. En este sentido, son importantes las contribuciones que se han realizado a través de iniciativas como el Corredor Biológico Mesoamericano y el Corredor Marino del Pacífico.

Desde el punto de vista institucional, el SINAP cuenta 300 funcionarios a nivel nacional. De las 50 unidades de manejo, actualmente 36 de ellas mantienen personal asignado e infraestructuras mínimas.

En los últimos años, se ha incrementado el manejo participativo de las áreas protegidas con el manejo del Parque Natural

Metropolitano, la Reserva Hidrológica Filo del Tallo y el Paisaje Protegido Isla Galeta. Si bien es cierto que algunos de los acuerdos no están vigentes, la experiencia ha sido enriquecedora para la aplicación del manejo participativo en otras áreas.

Los planes y normas para orientar procesos técnicos y administrativos en las áreas protegidas han sido en gran parte actualizados, aprobados y aplicados. Asimismo, se encuentran en proceso de elaboración otros planes y normas destinados al mejor manejo de las áreas protegidas.

Se desarrollan las primeras experiencias en materia de concesiones de administración y de servicios en áreas protegidas, lográndose ampliar la participación de diversos sectores del país en la responsabilidad de la gestión del SINAP. Se cuenta con una normativa a este respecto.

Panamá estableció en este apartado del documento una serie de recomendaciones:

- Fortalecer las capacidades de la ANAM para participar efectivamente en procesos de negociación y en el establecimiento de alianzas estratégicas en lo relacionado con el manejo del SINAP y el reconocimiento de su importancia para el país.
- Culminar los procesos de elaboración de planes de manejo de las áreas protegidas, que están en marcha.
- Gestionar recursos financieros para el manejo efectivo de las áreas protegidas, en el marco de los planes de manejo, planes operativos y otros instrumentos.
- Revisar el cumplimiento de los objetivos de manejo del SINAP y de las áreas protegidas y evaluar sus necesidades de adecuación.
- Reevaluar las categorías de manejo asignadas, en función del estado de conservación de las áreas protegidas que conforman el sistema.
- Identificar necesidades de capacitación del personal del SINAP y establecer un sistema de evaluación y aplicación de los conocimientos adquiridos en sus áreas de trabajo, a fin de interiorizar nuevos conceptos y acciones de manejo.
- Elaborar una estrategia para la identificación, administración, evaluación y ejecución de los fondos para las gestiones del SINAP.

- Mejorar y fortalecer la capacidad, tanto del Estado como de las ONG y las comunidades locales, para administrar los recursos destinados al SINAP.
- Fortalecer la realización de procesos participativos (funcionarios de la ANAM, ONG, municipios, instituciones privadas e interesados de la sociedad civil) en apoyo a la consolidación del SINAP.
- Establecer mecanismos para el manejo conjunto en áreas o zonas de traslape con comunidades indígenas y así, garantizar el cumplimiento de los objetivos de manejo de las áreas protegidas y la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades.
- Establecer incentivos para la conservación de bosques en terrenos privados y fomentar actividades económica y ecológicamente viables, especialmente, cuando éstas se encuentren dentro o en las zonas de amortiguamiento del SINAP.
- Evaluar el potencial de la conservación de los bosques, para establecer mecanismos de pagos de servicios ambientales (captura de carbono).
- Fortalecer los mecanismos que permiten la evaluación y reconocimiento de los beneficios ambientales que brinda el SINAP en la economía nacional (valoración de recursos naturales). En ese mismo orden dar seguimiento a las capacitaciones impartidas al personal del SINAP, sobre valoración económica y contabilidad ambiental de recursos naturales.
- Evaluar el concepto de zonas de amortiguamiento o de vecindad de áreas protegidas, para determinar las injerencias institucionales y consideraciones técnicas del concepto.
- Establecer alianzas estratégicas con las comunidades, ONG, organismos de Estado, entre otros, en apoyo al manejo de las áreas protegidas.
- Dar seguimiento a los estudios socioeconómicos y de tenencia dentro del SINAP.
- Evaluar y unificar criterios para el establecimiento de la zonificación interna de las áreas protegidas.
- Revisar y actualizar de manera continua el programa de seguimiento para la efectividad en el manejo de las áreas protegidas para que sus resultados sean interiorizados a nivel institucional y su aplicación efectiva contribuya al mejor manejo del SINAP.
- Completar los trabajos de la demarcación de los límites de las áreas protegidas del SINAP.
- Desarrollar actividades de eco-turismo con base en el establecimiento de los límites de Cambio Aceptable.
- Dar seguimiento a la incorporación de la información digital generada en el SINAP, al Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA).
- Procurar y gestionar la cooperación para el uso de las áreas protegidas, entre la ANAM y el Instituto Panameño de Turismo, e involucrar a las agencias de turismo.

Paraguay

En general se puede mencionar que el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas de Paraguay mantiene una debilidad desde el año 2000, al no estar inserto dentro de las políticas públicas como tal. Su posición dentro del organigrama de la Autoridad de Aplicación Ambiental, requiere un fortalecimiento como sistema, reconociendo su rol en el desarrollo sostenible del país, así como dentro de las convenciones internacionales, por lo que se debe jerarquizar su rol político, normativo y administrativo, a través de una figura institucional administrativa especial y autárquica (Instituto Nacional de áreas silvestres protegidas, Consejo Nacional de áreas silvestres protegidas, entre otros).

En lo específico se requiere: culminar el Plan Estratégico del SINASIP de acuerdo a los nuevos paradigmas, enfocando a la descentralización de funciones y alianzas estratégicas con los gobiernos locales; elaborar una Política Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, acorde con los momentos y demandas del país; implementar el Fondo Nacional de Áreas Silvestres Protegidas creado a través de la Ley N° 352/94 de Áreas Protegidas y elaborar una Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema, que permita que la sociedad civil organizada y los gobiernos locales participen en las mesas de diálogo y decisiones finales.

Asimismo, se requiere elaborar una Estrategia de Usos Público y Ecoturismo, y una de Uso Sustentable de los Recursos Naturales, en beneficio del sistema y de las comunidades locales; fortalecer una carrera pública del Cuerpo de Guardaparques, que asegure un mínimo necesario de técnicos y líderes para la protección y conservación de las unidades de conservación que integran el SINASIP, tanto públicas como privadas; integrar el Consejo Nacional de Áreas Silvestres Pro-

tegidadas creado a través de la Ley N° 352/94 de Áreas Protegidas; rediseñar y/o ampliar alguna categorías de manejo del Sistema, que incluya a las comunidades indígenas y sus demandas, ya sea para el uso sustentable, como así para la preservación y protección de grupos en aislamiento voluntario.

Se requiere además, una definición de programas presupuestario serios, por cada unidad de conservación, y de acuerdo a la realidad de cada área, manejado en conjunto con los comités de gestión, y por último, una definición de los vacíos de representatividad, y dejar momentáneamente la declaración de áreas públicas, sin dejar de lado las posibles ampliaciones para la restauración ecosistemas y/o manejo de paisajes productivos. Cinco por ciento de la representatividad de ecosistemas esta ausente dentro del sistema (Guyra Paraguay, 2006), que bien podría ser manejado por el sector privado y de la sociedad civil organizada, así como por comunidades indígenas, que representan a través de sus territorios, 3,7% del territorio nacional.

También es importante declarar de interés nacional el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas de Paraguay, a través de Ley de la Nación, reconociendo su importancia para el desarrollo social y económico del país, y además, como patrimonio natural de importancia nacional y global y su posible alteración y/o amenazas ya constituiría un delito nacional.

Perú

En materia de planificación, el documento producto del proceso de actualización del Plan Director es el instrumento máximo de planificación del SINANPE que debe establecer una política coordinada entre los diferentes sectores del gobierno a fin de contribuir a la planificación del desarrollo y orientar la inversión pública y privada en un proceso de descentralización.

El Plan Director actualizado debe presentar un componente de planificación con indicadores adecuados para verificar su progreso y, de manera complementaria, se debe realizar una campaña de difusión y comunicación entre las diferentes autoridades ambientales y sectores productivos a fin que el documento se convierta en una referencia para otros estamentos del gobierno y el sector privado. Los planes maestros deben contar con indicadores de impacto ajustados a los objetivos de creación y conservación del área natural protegida.

El INRENA debe definir requisitos menos exigentes para la formulación de planes maestros para las áreas de conservación diferentes a las de carácter nacional (áreas de conservación regional, áreas de conservación privada) a fin facilitar y

agilizar las iniciativas de conservación de gobiernos locales, regionales y privados. Además, el INRENA podría facilitar la búsqueda de aliados que apoyen técnicamente estas iniciativas de conservación y manejo, no bajar los estándares.

El sector académico y privado debe aplicar diferentes metodologías de valoración económica en la determinación de beneficios económicos de proyectos de inversión pública en áreas naturales protegidas y en la determinación de compensaciones por daños ambientales generados por actividades productivas.

Se requiere mayor comprensión por parte del personal de la IANP y áreas naturales protegidas sobre la utilidad de los planes de sostenibilidad financiera como elemento de negociación con otros sectores y actores vinculados a conservación. Por ejemplo, los planes de financiamiento permiten demostrar la existencia de la brecha de financiamiento, así como su magnitud en función de los actuales niveles de financiamiento. Ante tal condición crítica de financiamiento se plantean y priorizan diferentes opciones y se definen pautas para su implementación.

República Dominicana

En los últimos diez años (1997-2007) el Sistema de Áreas Protegidas ha obtenido importantes logros, que le han permitido consolidarse en los planos conceptuales, institucionales, normativos, administrativos y de aportes reconocido en el seno de la sociedad, pero no es menos cierto que aún subsisten varias debilidades y metas fundamentales que alcanzar para conseguir que el sistema sea completo, ecológicamente representativo y bien gestionado, y proporcione a la sociedad los servicios ambientales esperados, con la expectativa de que esto último sea asimilado por el pueblo, quien a partir de esta realidad, la reconoce como algo suyo, parte de su patrimonio y por tanto, le cuida, promueve y presiona para mantener su integridad.

Los temas medulares que habrían de merecer mayor atención en la próxima década para alcanzar la solidificación del manejo y gestión efectiva del sistema, y que aparecen identificados de una u otra manera a lo largo del informe son:

- Promover el saneamiento legal del régimen de tenencia de la tierra en áreas protegidas, identificando medios para la solución del problema, a través de la aplicación del pago de compensación y permuta a los propietarios legales.
- Establecer los límites físicos de cada una de las áreas protegidas, obteniendo los títulos de propiedad que acreditan

ten a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales como la única y legítima propietaria.

- Promover que las Áreas Naturales Protegidas sean consideradas, siempre respetando los marcos conceptuales que las rigen y los objetivos primarios de conservación de su declaratoria, en los planes y estrategias nacionales, sectoriales, regionales, provinciales y municipales de desarrollo y de lucha contra la pobreza.

Venezuela

Como resultado del análisis de la información recopilada, a continuación se señalan los principales avances de la gestión de áreas protegidas en Venezuela desde el Congreso de Santa Marta, así como los principales desafíos para la próxima década:

Avances

- El reconocimiento de los parques nacionales y monumentos naturales, de la participación ciudadana y de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- El aumento de la participación de la sociedad civil en los procesos de consulta y de seguimiento de la efectividad de la gestión y de auto demarcación de los territorios de los pueblos indígenas.
- La elaboración de planes nacionales como el Plan Nacional de Ambiente y los Planes de Vigilancia y Control del Ministerio del Ambiente, aunque todavía quedan pendientes otros planes nacionales como el de investigación.

Desafíos

- Consolidar un Sistema Nacional de áreas protegidas completo, ecológicamente representativo y bien gestionado. Explorar mecanismos de co-gestión de áreas protegidas junto a comunidades que viven dentro o en las adyacencias de las áreas protegidas.
- Desarrollar una visión de los beneficios sociales, ambientales y económicos que aportan las áreas protegidas para el desarrollo sostenible, con el fin de insertar a las áreas protegidas en la agenda de diferentes organismos gubernamentales y así aumentar la inversión del gobierno y reducir las amenazas en las áreas protegidas.

Recomendaciones específicas

- El marco legislativo ambiental venezolano se caracteriza por ser abundante, heterogéneo y disperso, basado fun-

damentalmente en controles administrativos. Es necesario revisar el marco legal ambiental de Venezuela.

- El papel de las áreas protegidas en el desarrollo sustentable del país es tomado en cuenta como parte del potencial turístico de las regiones. Sin embargo, este potencial aún no ha sido implementado.
- La creación de nuevas áreas protegidas se ha enfocado en el aprovechamiento de la fauna silvestre, creándose cuatro nuevas Reservas de Fauna Silvestre en los últimos años. Sin embargo, existe la propuesta de la creación de un nuevo Parque Nacional al sur del país.
- Aunque las áreas protegidas ocupan más de la mitad del territorio continental venezolano, menos de 1 % de estas áreas protegidas tiene carácter marino. Por otra parte, los estudios para evaluar la representatividad de la diversidad biológica de las áreas protegidas decretadas en Venezuela han evidenciado que existen vacíos en la representación de ecosistemas y especies, especialmente en los ecosistemas marinos y en la región de los llanos. Por lo tanto, es urgente tomar en cuenta las investigaciones que han analizado el potencial de creación de áreas protegidas marinas en Venezuela y apoyar los esfuerzos para la creación de áreas protegidas privadas en la región de los llanos.
- En Venezuela no existe figura legal para la protección privada de la naturaleza. El Estado debería favorecer las acciones conservacionistas privadas en las tierras que no han sido declaradas como áreas protegidas, para lo cual se deben crear las condiciones y mecanismos de estímulo.
- Existe una controversia sobre cuáles y cuántas de las ABRAE corresponden verdaderamente con el concepto de áreas protegidas *sensu* UICN (1994). Hay consenso acerca de que en Venezuela no existe la Categoría I y que las áreas clasificadas como Categoría VI deben ser evaluadas o ajustadas en cuanto a hacer claro e inequívoco sus objetivos de uso sostenible de la biodiversidad. Se espera que las discusiones en cuanto a las categorías de áreas protegidas de la UICN en el Congreso de Bariloche contribuyan a resolver esta controversia.
- La mayoría de las áreas protegidas de Venezuela no tiene demarcados sus linderos claramente. Se requiere una revisión profunda de los procedimientos llevados a cabo hasta ahora para la definición de los límites de las áreas protegidas para después proceder a demarcarlos.

- Existe una controversia acerca de si existe o no un problema con la titularidad de las tierras en las áreas protegidas de Venezuela.
- Dentro de las iniciativas de monitoreo realizadas para las áreas protegidas de carácter estricto, los principales factores de uso que ejercen mayor presión en las áreas protegidas son la cacería, la deforestación, los incendios, los pueblos vecinos, las vías carreteras, el uso minero, la agricultura, los tendidos eléctricos, el pastoreo, la producción de agua, las especies exóticas, el turismo no regulado y la contaminación por aguas servidas.
- La capacidad de Inparques para prever, atender, controlar, evitar y resolver estos problemas está limitada por restricciones presupuestarias, técnicas y logísticas.
- Para las áreas protegidas de uso indirecto se ha determinado que los factores clave que han ocasionado la pérdida de bosques son el desarrollo agrícola, la presencia de agentes patógenos en el ñame criollo y adopción de nuevos rubros con mayores requerimientos de suelos y humedad, la falta de empleo y buenos salarios, la especulación con la tierra, el desarrollo de vialidad agrícola, y la ausencia de asistencia técnica.
- La principal amenaza a la biodiversidad marina y costera es la actividad petrolera y de gas, seguida de la contaminación y el desarrollo costero.
- El único corredor del cual se posee información detallada y reciente es la iniciativa para la interconexión entre los parques nacionales Terepaima y Yacambú, la cual se materializaría con la ampliación de linderos del primero.
- Aunque se han detectado potencialidades para realizar esfuerzos transfronterizos para la creación de nuevas áreas protegidas en Colombia y Venezuela, no han habido acuerdos concretos entre los gobiernos de ambos países. Aunque el número de personas por Km² asignado para la administración y manejo de áreas protegidas de Venezuela se ha incrementado en la última década, el número de guardaparques, así como los recursos logísticos disponibles para las acciones de vigilancia y control en parques nacionales y monumentos naturales son insuficientes.
- En la última década ha disminuido el número de Planes de Ordenamiento y Reglamento de Uso aprobados en relación con períodos anteriores, y no ha habido una sistematización en la revisión y actualización de los mismos.
- El proyecto de turismo ecológico en áreas protegidas más relevante en Venezuela es el Proyecto Michiruy, un programa de turismo de base comunitaria. Es importante continuar replicando este esfuerzo en otras regiones de Venezuela.
- Aunque los conceptos de pago por servicios ambientales y valoración económica han estado presentes en Venezuela desde hace más de 40 años, no existe un sistema de valoración de los beneficios que generan las áreas protegidas. Es importante desarrollar una visión de los beneficios sociales, ambientales y económicos que aportan las áreas protegidas para el desarrollo sustentable.
- Las universidades y OSCV brindan oportunidades para la capacitación de los funcionarios encargados de la administración y manejo de áreas protegidas de Venezuela, pero se requiere un programa de cursos permanentes para la formación de recursos humanos
- Aunque el monto invertido por el gobierno en los parques nacionales y monumentos naturales de Venezuela se ha incrementado en los últimos cinco años, el porcentaje de los ingresos invertido en áreas protegidas se ha mantenido en 0,04% del total de ingresos del país. Es necesario que Venezuela aumente su inversión en áreas protegidas, sus valores de inversión por Km² se encuentran por debajo de los estándares para países en vías de desarrollo.
- La contribución del gobierno a la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas de Venezuela es muy significativa, la autogestión financiera es muy modesta y el impacto de la cooperación internacional como alternativa para fortalecer la gestión de áreas protegidas ha sido discreto. Es necesario diversificar las fuentes de financiamiento para asegurar la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas de Venezuela a largo plazo.

Conclusiones generales finales

La gestión de las áreas protegidas en América Latina durante la década 1997-2007, que tuvo inicio en el Congreso de Santa Marta, estuvo marcada por el desarrollo de los conceptos de desarrollo sostenible y participación de todos los actores. A partir de ese momento se empezaron a incorporar a la gestión de las áreas protegidas, de manera significativa, redes de áreas protegidas adicionales a las del nivel nacional, que tradicionalmente habían sido las únicas existentes en los países. Dentro del Estado, los gobiernos regionales (provincias, estados o departamentos) y los gobiernos locales (municipalidades) empiezan a mostrar interés en la conservación

a través del establecimiento de unidades de conservación, principalmente como resultado de las nuevas funciones que las normas asignan a estos niveles político-administrativos, en el marco de los procesos de descentralización.

En el sector privado, la sociedad civil empieza también a realizar aportes a la conservación de la biodiversidad a través del establecimiento y manejo de áreas protegidas privadas. Estas reservas logran, en la mayoría de países, agruparse y organizarse a través de redes de áreas protegidas privadas, con lo cual ganaron bastante terreno político en varios países de la región, si bien incluso en los casos más avanzados hace falta mucho apoyo del Estado para hacer viables estas iniciativas a largo plazo. Paralelamente, la gestión comunitaria en las áreas protegidas comienza a ganar terreno, a medida que el gobierno abre las puertas de la gestión en las áreas protegidas para que participen los actores locales comunitarios. Los indígenas ven en este período avances significativos en cuanto al respeto de sus derechos ancestrales en zonas declaradas áreas protegidas y se abre un nuevo capítulo de relaciones entre la autoridad ambiental y los grupos indígenas en la medida que se logran acuerdos de co-gestión en estos espacios protegidos.

La tendencia de incorporar a un gran número de actores en la gestión de las áreas protegidas es generalizada para toda la región latinoamericana, si bien no todos los países han avanzado al mismo ritmo. En este sentido, queda claro a partir de las conclusiones anteriores de los informes de país, que son muchos los retos para los países que ya han logrado avanzar significativamente en los aspectos relacionados con la participación. El principal reto que tienen estos países es lograr conciliar la conservación con formas de uso sostenible que no vayan en contra de los objetivos de conservación de las áreas protegidas y que permitan a las comunidades locales beneficiarse económicamente. En todos los países se han realizado ejercicios piloto en ese sentido, pero éstos son aún casos aislados y hace falta generalizarlos a todo el sistema de áreas protegidas.

Más difícil aún resulta hacer esto en zonas de conservación estricta, donde las posibilidades de realizar actividades productivas sostenibles que beneficien directamente a la comunidad local son más limitadas. En este sentido, las áreas protegidas estrictas se han dejado a un lado para dar paso a esquemas más abiertos de conservación, lo cual no es necesariamente lo más adecuado para el desarrollo sostenible de un país en el largo plazo. En el fondo, el reto más grande que tiene la región es poder realmente introducir la conservación, en su sentido estricto, como un objetivo y una nece-

sidad del desarrollo nacional, con el mismo peso que se manejan temas como la explotación de hidrocarburos y demás actividades productivas.

La existencia de sub-sistemas de áreas protegidas (en el nivel regional, local y privado), aunque ha avanzado significativamente en la mayoría de países del área de estudio, también ha demostrado que, en términos generales, los nuevos actores no están lo suficientemente preparados para asumir sus nuevas responsabilidades vinculadas a la gestión de áreas protegidas. En el caso de los actores institucionales, parece que los gobiernos regionales y locales aún no le han dado suficiente importancia al tema de las áreas protegidas y éste es manejado desde instancias de muy baja jerarquía dentro de la estructura organizacional institucional.

Igualmente, no ha sido fácil para las instituciones del gobierno nacional que tradicionalmente manejaban las áreas protegidas del país trabajar de manera sistémica y coordinada con sus nuevos socios, lo que ha permitido ver serias deficiencias en las relaciones entre la nación y los demás actores institucionales de la conservación. Una de las principales consecuencias de esta falta de coordinación es la ausencia casi total de datos sobre las áreas protegidas de otros niveles. Los informes de país demuestran que las autoridades nacionales encargadas de las áreas protegidas, en el mejor de los casos, manejan información respecto al número de áreas protegidas y su superficie correspondiente para los subsistemas de áreas protegidas, pero prácticamente nada sobre el grado de gestión de las áreas protegidas: existencia de guardaparques u otros funcionarios, estado de conservación, presencia de planes de manejo y su grado de implementación.

Sea esto el resultado de obstáculos en la comunicación entre el gobierno nacional y el nivel local o regional, o, por otro lado, el resultado de una ausencia total de información, las autoridades nacionales deben ser responsables de fijar unas pautas de gestión mínimas y de hacer seguimiento a estas actividades para hacer seguimiento al avance de todo el sistema de áreas protegidas hacia los objetivos de conservación propuestos para la nación. En el futuro, la región tendrá que hacer un gran esfuerzo para incluir los datos de gestión de estas áreas dentro de los análisis de país, para así conocer el estado de las áreas protegidas de América Latina, y no sólo de los Parques Nacionales y demás áreas protegidas del nivel nacional, que es el caso actual.

Además del crecimiento de los procesos participativos, otro de los avances importantes de la región tiene que ver con la creación de políticas y normas que no sólo han hecho viable

la gestión de los demás actores en torno a las áreas protegidas sino que también han fortalecido su institucionalidad. En algunos países el soporte político se ha visto reflejado en una mayor jerarquía de la institución nacional encargada de las áreas protegidas, si bien esto continúa siendo un reto para muchos otros países. De hecho, a pesar de los avances en la creación de normas y documentos de política de apoyo a los sistemas nacionales de áreas protegidas, parece que aún falta mucho para consolidar el marco legal y político de las áreas protegidas en cada uno de los países de toda la región.

Un tema crítico en este sentido es el afianzamiento de los sistemas de categorías de manejo, que aún muestran vacíos y duplicación de objetivos, sobre todo a la luz del sistema de categorías de la UICN. Sin embargo, el problema más grave de los marcos regulatorios de las áreas protegidas es su falta de aplicabilidad, especialmente en relación con las sanciones. En el futuro, será importante que los países den a conocer el grado de aplicabilidad que tienen las sanciones por infracciones de normas relacionadas con áreas protegidas, pues a juzgar por los informes de país, ésta es muy baja. Los cambios administrativos también generan cambios profundos en las políticas y por lo tanto en la aplicabilidad de las herramientas de planificación de largo plazo del sistema y, en algunos casos, de las mismas áreas protegidas.

En lo relacionado con los aspectos técnicos del manejo de las áreas protegidas, ha habido un considerable avance, especialmente en términos del crecimiento de la superficie protegida de los diferentes países y la representatividad eco-sistémica, lo que resulta aún un desafío para muchos países. No obstante lo anterior, el talón de Aquiles de la conservación de áreas protegidas sigue estando asociado a aspectos técnicos en campo: un bajo nivel de capacitación de los guardaparques –que son quienes están interactuando directamente con los objetivos de conservación en el día a día– ausencia de programas de investigación, e inexistencia de programas de divulgación que permitan a las comunidades y demás actores conocer los beneficios de la protección del área, entre otros.

Finalmente, hay que mencionar el gran reto de la región a futuro: mantener niveles adecuados de financiamiento de la gestión de las áreas protegidas, en el marco de unos sistemas de áreas protegidas que crecen exponencialmente –especialmente si se tienen en cuenta los subsistemas–, las políticas económicas que cada vez imponen más restricciones en el gasto fiscal y ante un panorama mundial en el que la inversión de la cooperación internacional parece ir disminuyendo paulatinamente. Los países de América Latina

conocen esta situación y prácticamente todos han elaborado estrategias para la sostenibilidad financiera basadas, principalmente, a través del cobro por servicios ambientales con énfasis en el ecoturismo. A pesar de los avances en la generación de documentos técnicos relacionados –estrategias de sostenibilidad, estudios de valoración de bienes ambientales, entre otros–, en la práctica es poco lo que se ha logrado implementar para garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de áreas protegidas. Los Fondos de Áreas Protegidas, creados en varios países a partir de un capital semilla significativo para la generación de intereses que puedan ser invertidos en la gestión de las áreas protegidas, es un mecanismo en el que se han depositado las esperanzas del sector para contar con herramientas financieras sostenibles en el tiempo, si bien éstos no tienen la capacidad de financiar todo un sistema de áreas protegidas y, además, no cuentan con la suficiente experiencia a nivel regional (es posible que sí a nivel nacional para uno o dos países), como para conocer sus resultados a largo plazo. De nuevo, será importante en el futuro conocer las bondades y debilidades de este tipo de mecanismos en la región. ■



Anexo

Algunas consideraciones
metodológicas

Anexo

ALGUNAS CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Como se mencionó al principio de este documento en relación con la metodología de elaboración del Informe Regional, la información de base proviene en su totalidad de los Informes de País elaborados por cada uno de los países de América Latina. Con el fin de contar con tiempo suficiente para analizar los datos de los 19 países para el Congreso de Bariloche 2007, se fijó una primera fecha límite de entrega de los Informes de País: junio 15. Sin embargo, poco después de esa fecha fue evidente que los países no contaban con los medios necesarios para producir tal cantidad de información para la fecha señalada, por lo cual el Comité del Congreso, con el apoyo financiero de la CAF, la FAO y la UICN, financió la elaboración de dichos documentos y cambió la fecha de entrega al 15 de julio.

Para esta fecha tampoco fue posible contar con los Informes de País, así que previendo la necesidad de por lo menos un mes y medio de tabulación y análisis de los datos (es decir, un tiempo estimado de alrededor de dos días por informe, sin contar el tiempo de análisis comparativo de todos los documentos y de impresión, elaboración de multimedia, entre otros), se fijó, como última fecha de entrega de los documentos, el 30 de julio. Sin embargo, para esta fecha únicamente habían llegado tres (de 19) documentos (algunos con versiones no terminadas) y la mayoría de documentos no fue recibida hasta finales del mes de agosto. A la fecha, no se cuenta con una versión ni siquiera a nivel de borrador de los informes de país de Honduras, Nicaragua y Uruguay.

No obstante esta problemática, lo más grave de los informes de país no fue su fecha de entrega sino la calidad de la información. En términos generales, es poca o nula la claridad con la que se presentan datos concretos: superficie protegida, discriminación por categorías de manejo, personal, presupuesto, aportes nacionales, aportes internacionales, evolución temporal y datos específicos del número de áreas con planes de manejo elaborados y aprobados, monitoreo y vigilancia, medición de la efectividad del manejo y valoración de bienes y servicios ambientales). En muchos casos, no sólo no se presentan datos claros, sino que los numerales no son siquiera abordados por el país. Adicionalmente, se presentan problemas en el orden de presentación del informe de país (que no se ciñe al orden de la Guía para su elaboración) y se presentan datos en secciones diferentes a las solicitadas (presencia institucional de protección y vigilancia, hectáreas

por guardaparque, planes de manejo, cooperación internacional, entre otros). Sin embargo, hay que tener en cuenta que la Guía para la elaboración de los informes debió ser más precisa en su aproximación a las preguntas para evitar múltiples interpretaciones, de allí que respuestas diferentes que en la mayoría de los casos no fueron homologables.

Claramente, estas debilidades metodológicas en la elaboración del Informe Regional deberán ser subsanadas en el futuro inmediato para poder contar con datos fidedignos de la situación de las áreas protegidas a la fecha. Se recomienda a las entidades internacionales que lideran el tema de las áreas protegidas en América Latina constituir una base de datos a la que puedan acceder los países para ir plasmando la información y permitir que por primera vez en la historia, se haga un análisis multi-temporal de las variables de interés para la gestión de las áreas protegidas.

En este sentido, la Guía para elaboración de informes de los próximos Congresos deberá incluir las variables ya cuantificadas en el ejercicio de Bariloche 2007 (junto a las correcciones que se hagan en el futuro inmediato), y un formato de fácil respuesta (marcar opciones y llenar tablas) que no dé lugar a interpretaciones ni de la pregunta ni de la respuesta. No se debería descartar la organización de un taller regional en la que los países acuerden los aspectos relacionados con la elaboración de una base de datos de áreas protegidas de América Latina, que claramente será una herramienta fundamental para la toma de decisiones ambientales en la región.

Comentarios adicionales post-congreso

La problemática anterior fue discutida con los representantes de los países y el comité organizador del evento durante un desayuno de trabajo en el marco del Congreso en Bariloche. Como resultado de la reunión, se tomó la decisión de verificar los datos más importantes de los informes de país a través de un formulario sencillo, explícito en sus instrucciones y con un formato de cuadros para que los países únicamente tuvieran que llenar las casillas para las cuales tenían la información. Esto, con el fin de contar con los datos completos y comparables sobre la información más importante de seguimiento a la gestión de las áreas protegidas, e incorporarla en el presente documento. La información que se pidió a los países fue la siguiente:

- Número de áreas protegidas terrestres y marinas y superficie protegida (ha.) terrestre y marina, para cada uno de los diferentes subsistemas de áreas protegidas (nacional, subnacional-regional, local-municipal y privado).
- Número de áreas protegidas declaradas en el período 1997-2007 y número de hectáreas, para cada uno de los diferentes subsistemas de áreas protegidas.
- Número de áreas protegidas (y superficie en hectáreas) superpuestas con resguardos indígenas según categoría de manejo correspondientes a UICN, para cada uno de los diferentes subsistemas de áreas protegidas.
- Número de personal que trabaja en los diferentes sistemas de áreas protegidas en el país, para 1997 y 2007; hectáreas protegidas por funcionario.
- Recursos de cooperación internacional y presupuesto asignado por la nación para la gestión de las áreas protegidas, para 1997 y 2007.

Los representantes de la FAO y la UICN enviaron la comunicación formal con el cuestionario de preguntas a los 19 países de Latinoamérica el 9 de noviembre de 2007 y, teniendo en cuenta que únicamente había que completar los cuadros con los datos existentes en los servicios de Parques, se dio plazo hasta el 23 de noviembre para responderlo. Desafortunadamente, para el mes de noviembre únicamente cuatro países enviaron respuesta (Argentina, México, Panamá y Perú) y el mes posterior se recibieron las respuestas de dos países adicionales (Costa Rica y Paraguay), lo que totaliza seis de los 19 países participantes. Por lo tanto, este segundo esfuerzo por complementar la información faltante no fue fructífero y no se hicieron cambios sustanciales a la primera versión de este Informe Regional. ■

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Priorización de la región a su máximo esfuerzo conceptual después de Santa Marta '97.....	17
Cuadro 2: Avances en la conceptualización institucional, según la priorización realizada por los países.....	20
Cuadro 3: Avances y evolución conceptual desde lo normativo y desde las políticas en los últimos diez años.....	20
Cuadro 4: Avances conceptuales en el aspecto técnico de la región en la última década.....	22
Cuadro 5: Desafíos para la conceptualización de los aspectos institucionales, normativos, políticos y técnicos.....	23
Cuadro 6: Acuerdos internacionales vigentes en temas relacionados con las áreas protegidas firmados por los países...	25
Cuadro 7: i) Existencia de referencias explícitas y directas de las áreas protegidas en la Constitución Nacional ii) Existencia de normas específicas para el manejo y la administración de las áreas protegidas.....	29
Cuadro 8: Modalidades de gobernabilidad en América Latina.....	40
Cuadro 9: Sistemas de clasificación para establecer la representatividad.....	45
Cuadro 10: Variables identificables en el esquema de representatividad considerado por 11 de los 19 países.....	46
Cuadro 11: Categorías de manejo de áreas protegidas de acuerdo al criterio de la UICN por país.....	47
Cuadro 12: Áreas protegidas declaradas bajo categorías homologables a las de la UICN, por país.....	48
Cuadro 13: Propiedad de la tierra en las áreas protegidas de los países de América Latina.....	51
Cuadro 14: Saneamiento territorial en las áreas protegidas de la región.....	52
Cuadro 15: Tipo de acuerdos o mecanismos para la coordinación de actividades en los países de la región.....	55
Cuadro 16: Amenazas a las áreas naturales protegidas por ámbito general.....	57
Cuadro 17: Amenazas a las áreas protegidas por país de acuerdo al número de reportes.....	59
Cuadro 18: Corredores biológicos propuestos e implementados en la región a nivel internacional, nacional y sub-nacional.....	60
Cuadro 19: Mecanismos de integración transfronteriza utilizados por los países de América Latina.....	61
Cuadro 20: Iniciativas más importantes reportadas por los países.....	62
Cuadro 21: Necesidades de los países para mejorar la protección y el control de las áreas protegidas.....	68
Cuadro 22: Sistemas de seguimiento y evaluación de las áreas protegidas utilizados por los países de la región.....	69
Cuadro 23: Existencia de planes nacionales directores.....	70
Cuadro 24: Metodología y participación de los actores en los planes de manejo de las áreas protegidas por país.....	71
Cuadro 25: Programas de investigación en las áreas protegidas en los países de la región.....	72
Cuadro 26: Temas más frecuentes de investigación reportados.....	73
Cuadro 27: Planes de aprovechamiento para las áreas en las que se desarrollan actividades en la región.....	74
Cuadro 28: Tipos de aprovechamiento que cuentan con un plan de manejo en las áreas protegidas de uso directo..	74
Cuadro 29: Herramientas de gestión para el desarrollo de actividades de ecoturismo en las áreas protegidas de la región.....	75
Cuadro 30: Estudios de valoración en la región.....	81
Cuadro 31: Estudios de valoración económica nacional y evaluación de aplicabilidad de casos en áreas protegidas...	82
Cuadro 32: Planes de sostenibilidad financiera.....	86
Cuadro 33: Distribución de la cooperación financiera en el marco de algunos de los proyectos de la región, por país..	87

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Cumplimiento de las metas del Plan de Acción de Durban (reportes y omisiones).....	25
Gráfico 2: Instrumentos de soporte de política relacionados directamente con las áreas naturales protegidas.....	30
Gráfico 3: Leyes específicas de áreas protegidas y otras normas relacionadas. Tipos de normas y su suficiencia de acuerdo a la opinión de los países de América Latina.....	31
Gráfico 4: Tipos y modalidades de estructura y administración de las áreas protegidas en América Latina.....	33
Gráfico 5: Intersectorialidad y áreas protegidas en América Latina.....	34
Gráfico 6: Distribución porcentual de las modalidades de administración y manejo de las áreas protegidas en América Latina.....	40
Gráfico 7: Superficie actual de las áreas protegidas en América Latina, por país.....	42
Gráfico 8: Expansión de las áreas protegidas en América Latina desde Caracas 92, Santa Marta 97, y Bariloche 07.....	42
Gráfico 9: Áreas protegidas definidas por los países de la región hasta 2007	43
Gráfico 10: Áreas protegidas definidas por países de la región desde Caracas 92, Durban 06 y Bariloche 07.....	44
Gráfico 11: Sistema de administración de áreas protegidas	45
Gráfico 12: Categorías de manejo en América Latina según el criterio de la UICN	47
Gráfico 13: Áreas protegidas declaradas bajo categorías homologables a las de UICN.....	48
Gráfico 14: Porcentaje de áreas protegidas demarcadas físicamente en la región y porcentaje de áreas con respaldo del SIG para su delimitación.....	49
Gráfico 15: Métodos de señalización	49
Gráfico 16: Dificultades derivadas de la no delimitación	50
Gráfico 17: Beneficios derivados de la delimitación.....	50
Gráfico 18: Mecanismos de saneamiento territorial empleados en la región.....	52
Gráfico 19: Correlación del número de áreas protegidas privadas vs. extensión superficial, por país.....	53
Gráfico 20: Reglamentación y estatus legal (categoría) de las áreas protegidas de tipo privado en la región.....	53
Gráfico 21: Organizaciones de apoyo, estrategia nacional e incentivos para las áreas protegidas.....	54
Gráfico 22: Tipos de acuerdos o mecanismos para la coordinación de actividades en los países de la región.....	55
Gráfico 23: Áreas naturales protegidas con acuerdos de co-manejo, co-administración o delegación con varios actores sociales, comunitarios o públicos.....	56
Gráfico 24: Áreas protegidas con acuerdos de co-manejo, co-administración o delegación con ONG.....	56
Gráfico 25: Áreas protegidas con acuerdos de co-manejo, co-administración o delegación con minorías étnicas.....	57
Gráfico 26: Áreas protegidas con acuerdos de co-administración, co-manejo o delegación con otros actores.....	57
Gráfico 27: Mecanismos de participación de los actores locales en la gestión de las áreas protegidas.....	57
Gráfico 28: Productos obtenidos como resultado de los procesos de integración transfronteriza	62
Gráfico 29: Porcentajes de áreas protegidas del SNAP con presencia profesional y número de guardaparques de las áreas protegidas, por país	67
Gráfico 30: Porcentaje de áreas protegidas de cada país en las que se ha evaluado la efectividad en el manejo.....	69
Gráfico 31: Porcentaje de áreas protegidas con planes de manejo aprobados, por país	71
Gráfico 32: Programas de investigación en las áreas protegidas en los países de la región.....	72
Gráfico 33: Algunos indicadores de la evolución de la actividad turística en países de la región	76

Gráfico 34: Recaudación por actividades turísticas en Perú
(estudio de caso en materia de recaudación vs. planificación)77

Gráfico 35: Recaudación por actividades eco turísticas en Argentina, Colombia, Guatemala
y (Parque Nacional Tikal) y República Dominicana77

Gráfico 36: Países con servicios ambientales valorados regularmente en la región82

Gráfico 37: Número de funcionarios por hectárea en los últimos diez años83

Gráfico 38: Asignaciones presupuestarias anuales a las áreas protegidas de origen nacional.....85

Gráfico 39: Asignaciones presupuestarias anuales de origen nacional a las áreas protegidas del sistema
de áreas naturales protegidas85

Gráfico 40: Evolución parcial de las asignaciones gubernamentales en las áreas protegidas de la región86

Gráfico 41: Planes de sostenibilidad financiera86

Gráfico 42: Actividades de asistencia técnica en el marco de la cooperación internacional.....87

Gráfico 43: Evolución temporal de los aportes nacionales e internacionales87

Este libro se terminó
de imprimir en octubre de 2008
en La Paz -Bolivia.
La presente edición consta
de 3.000 ejemplares