



Areas protegidas para el siglo XXI: Trabajando para proporcionar beneficios a la sociedad

J.A. McNeely

Prácticamente todos los países han visto la conveniencia de proteger áreas de importancia excepcional para la sociedad, y actualmente dichas áreas ocupa más del 5 por ciento de la superficie del planeta. Sin embargo, muchas de estas áreas protegidas existen sólo en teoría no en la práctica. En un período en que aumenta la demanda de recursos y se reducen los presupuestos de los gobiernos, se hace necesario formular nuevos planteamientos para conseguir que las áreas protegidas pueda, seguir contribuyendo al bienestar, de la sociedad. Para ello será necesario integrarlas en esquemas más amplios de planificación, prestarles mayor apoyo, fortalecer la capacidad de ordenación y aumentar la cooperación internacional.

Jeffrey A. McNeely es Oficial Jefe de Biodiversidad de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), en Gland, Suiza. Fue Secretario General del IV Congreso Mundial sobre Parques Nacionales y Areas Protegidas, que se celebró en Caracas, Venezuela, del 10 al 21 de febrero de 1992.

Las áreas protegidas modernas surgieron hace más de 100 años en la frontera del Oeste norteamericano, en una época en que los inmigrantes estaban desplazando, a veces con notable violencia, a la población indígena. Aunque esta zona estaba ocupada desde hacía varios milenios por una gran diversidad de grupos étnicos, para los inmigrantes europeos era una «tierra salvaje» que había que «conquistar». Para conservar al menos una muestra de esa «prístina» tierra salvaje con la menor alteración posible, en 1872 se estableció el Parque Nacional de Yellowstone en una zona que antes ocupaban los indios shoshone, crow y pies negros. Un aspecto fundamental en el nuevo Parque Nacional era la prohibición de que hubiera núcleos permanentes de población en la zona, con excepción del personal del parque. En un principio, el modelo norteamericano del parque nacional «prístino» cobró fuerza lentamente, pero desde finales del decenio de 1960, muchos otros países establecieron parques nacionales que excluían los asentamientos humanos, a raíz de la definición de «parque nacional» por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) como un espacio relativamente amplio que no ha sido alterado desde el punto de vista material por la explotación y ocupación humanas y donde la más alta autoridad competente del país ha tomado medidas para impedir o eliminar la explotación u ocupación en toda la zona.

Sin embargo, la experiencia no tardó en mostrar que en la mayor parte del mundo ya existía población asentada en esas zonas o, al menos, personas con derechos históricos legítimos sobre la tierra. Reconociendo que la conservación de la naturaleza exigía planteamientos más flexibles que no excluyeran a priori a la población local, muchos países comenzaron a pensar soluciones distintas o complementarias de los parques nacionales estrictamente protegidos, entre ellos las reservas de caza, los bosques para la protección de cuencas hidrográficas, las reservas indígenas, los bosques para recreación y muchas otras. Existen en la actualidad más de 20000 áreas protegidas, cuya superficie abarca más del 5 por ciento del planeta (una superficie que equivale aproximadamente al doble de la extensión de la India). Únicamente 1470 de esas áreas protegidas son parques nacionales según el

modelo de Yellowstone, y al resto se dan denominaciones muy diversas (UICN, 1990). En Australia solamente, existen al menos 45 tipos de áreas protegidas. Para poner un cierto orden en este caos terminológico, la UICN estableció, en 1978, diez categorías de áreas protegidas según los objetivos de ordenación (UICN, 1978). Ese número se redujo posteriormente a ocho en 1984, y más tarde a seis, en 1993.

Los diferentes términos son mucho más que simples nombres. Aunque se sigue sustentando la idea de que algunas zonas son tan importantes para los objetivos nacionales que es necesario garantizar la mayor protección posible frente a la influencia humana, ahora se acepta que, frecuentemente, el ideal de que los parques nacionales deben ser lugares donde la influencia humana sea escasa no se cumple en la práctica y, muy a menudo, es un ideal equivocado. Por ejemplo, en Sudamérica un estudio reciente de la UICN permitió establecer que en el 86 por ciento de los parques nacionales había núcleos permanentes de población humana (Amend y Amend, 1992) [*NdR*: véase también el artículo de Burkart, p. 8]. Además, tanto los gobiernos como las organizaciones internacionales de conservación reconocen que es necesario aplicar nuevos planteamientos para establecer una relación más positiva con la población que vive en las áreas protegidas y en las zonas circundantes. Esta nueva perspectiva fue propugnada inicialmente en la Estrategia Mundial para la Conservación (UICN, 1980) y se convirtió en una recomendación concreta en el Tercer Congreso Mundial de Parques Nacionales, celebrado en Bali, Indonesia, en octubre de 1982. El título de las actas del Congreso: «Los parques nacionales, la conservación y el desarrollo: la función de las áreas protegidas en el sostenimiento de la sociedad» (en inglés, McNeely y Miller, 1984) constituye una clara indicación de las nuevas orientaciones que se propugnaban.

La experiencia de un decenio con los nuevos planteamientos ha permitido extraer valiosas enseñanzas, muchas de las cuales se examinaron en el Cuarto Congreso Mundial de Parques Nacionales y Areas Protegidas que se celebró en Caracas, Venezuela, en febrero de 1992. Como resultado del Congreso ya se han publicado una serie de estudios (Harmon, 1992; Thorsell, 1992; Barzetti, 1993; McNeely, 1993) y hay muchos otros en preparación. El Congreso de Caracas ofreció la oportunidad de volver a evaluar la situación y las tendencias actuales con respecto a las áreas protegidas, y de sintetizar las enseñanzas obtenidas hasta la fecha. Aunque los pormenores de esos debates quedan fuera del ámbito del presente artículo (véase al respecto McNeely, 1993), los apartados que siguen reflejan la orientación general del nuevo modelo sobre los espacios protegidos a finales del siglo XX.

LA POBLACION Y LAS AREAS PROTEGIDAS

Las áreas protegidas no pueden coexistir, a largo plazo, con comunidades que muestran una actitud hostil hacia ellas; sin embargo, cuando están situadas en un contexto adecuado, las áreas protegidas pueden contribuir de forma significativa al bienestar humano. Muchas áreas protegidas sufren la presión de una población creciente cuyo bienestar económico se ha deteriorado como consecuencia del descuido de la tierra y otros recursos. Por lo que respecta a los responsables de las áreas protegidas, el conocimiento detallado de la población cuyas vidas se ven afectadas por el establecimiento y ordenación de los parques es una información tan importante como la que se refiere a las plantas y animales que se han de conservar. Las características culturales y socioeconómicas de la población local constituyen la base de apoyo de las medidas dirigidas a promover el uso sostenible de los recursos naturales, mitigar la pobreza, elevar la calidad de la vida humana y alentar un apoyo positivo de las áreas protegidas.

Los responsables de la ordenación de las áreas protegidas deben tratar con ahínco de encontrar nuevas formas de resolver los conflictos entre diferentes usos de las tierras que son importantes a efectos de la conservación, o entre intereses económicos distintos con objetivos diferentes. Un primer paso clave es conseguir reunir a todas las partes en conflicto alrededor de una mesa para que reconozcan la validez de las posiciones opuestas y busquen los puntos de coincidencia. Es importante también identificar a los diferentes protagonistas implicados en el conflicto, así como sus

intereses.

En muchos casos, las comunidades humanas que viven en las áreas protegidas y en sus alrededores tienen una relación estrecha y duradera con esas zonas. Distintos aspectos de esa relación son la identidad cultural, la espiritualidad y las prácticas de subsistencia, que son fundamentales para la preservación de la comunidad y que con frecuencia contribuyen al mantenimiento de la diversidad biológica. Por lo tanto, se debe comprender que las áreas protegidas son un factor importante para conservar ya sea la diversidad cultural que la diversidad biológica.

Demasiadas voces iniciativas bien intencionadas pero de escasa sensibilidad, en materia de conservación y ordenación de los recursos, han ignorado e incluso destruido las relaciones entre la población y la tierra. La participación de la comunidad y la equidad son componentes necesarios en los procesos de toma de decisiones, así como el respeto mutuo entre las diversas culturas [*NdR*: véase el artículo de Tchamie, p. 22]. Se hace necesario respetar los sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra, los conocimientos y prácticas tradicionales y las funciones diferenciadas de hombres y mujeres en las comunidades, y partir de tales realidades para diseñar y ejecutar los planes de conservación.

Al mismo tiempo, la participación de la comunidad no significa que se deba permitir a todo el mundo acceder a los parques nacionales, de la misma forma que un banquero no trataría de conseguir clientes abriendo la caja de caudales del banco. Sino que, el responsable juicioso de las áreas protegidas, al igual que el banquero juicioso, utiliza los bienes del parque como base para dar satisfacción al cliente y para obtener inversiones e intereses.

CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD

Puede parecer obvio que las áreas protegidas contribuyen a la conservación de la biodiversidad, pero lo cierto es que, como se señala en la Estrategia Mundial sobre la Biodiversidad (WRI/UICN/PNUMA, 1992), hasta la fecha sólo en un número relativamente escaso de espacios protegidos se ha concedido a la cuestión de la biodiversidad toda la atención que merece. En consecuencia, todos los países deberían revisar el régimen relativo a las áreas protegidas y localizar otros enclaves de importancia esencial para la conservación de la diversidad biológica.

En la nueva Convención sobre la Diversidad Biológica, signada por más de 150 países en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), en Rio de Janeiro en junio de 1992, se reconoce que todos los países son soberanos y tienen derecho a controlar el uso de sus recursos genéticos, y que deben actuar para proteger sus intereses en el mercado cada vez más importante de recursos biológicos. Mejorar la ordenación de las áreas protegidas es un elemento esencial para conseguir ese objetivo. La Convención sobre la Diversidad Biológica incluye un apoyo decidido a las áreas protegidas, pero necesita de la existencia de un foro internacional que permitiría establecer normas de conservación y facilitar la planificación y coordinación a largo plazo.

Los planteamientos formulados para la conservación de la biodiversidad terrestre pueden no resultar adecuados en el mar, y por consiguiente se debe realizar una labor intensa para crear áreas protegidas bien ordenadas. Para ello puede ser necesario idear conceptos nuevos, o aplicar de forma más amplia conceptos como la zonificación, en que unas zonas centrales protegidas de forma estricta están rodeadas de espacios mucho más amplios de intensidad variable por lo que respecta a la explotación humana. Las áreas marinas protegidas, que deberían comprender grandes ecosistemas marinos completos e incluir áreas estrictamente protegidas, deben basarse en mecanismos administrativos que coordinen a las diferentes jurisdicciones de las áreas terrestres y marinas adyacentes. Las áreas centrales estrictamente protegidas deben estar rodeadas de zonas bien ordenadas cuya utilización esté reglamentada, con un área externa de cooperación, un gran ecosistema marino que todos los organismos y partes interesadas han acordado ordenar y proteger conjuntamente.

Bisonte en el Parque Nacional de Yellowstone, Estados Unidos, el primer parque nacional del mundo



CONSERVACION A ESCALA REGIONAL

En ocasiones se han considerado las áreas protegidas como islas de naturaleza y tranquilidad, rodeadas de espacios donde existen formas incompatibles de aprovechamiento de la tierra. Esa «mentalidad insular» es sin embargo funesta a largo plazo, porque las áreas protegidas no podrán conservar la biodiversidad si están rodeadas de hábitats degradados que limitan el flujo genético, alteran los ciclos de los nutrientes y del agua y producen cambios climáticos de alcance regional y mundial que pueden determinar, en último extremo, la desaparición de esos «parques islas». Por ende, las áreas protegidas deben estar incluidas en planteamientos regionales más amplios de ordenación de la tierra. Se ha utilizado el término «biorregión» para referirse a zonas amplias de tierra y agua que incluyen áreas protegidas y tierras circundantes, especialmente con cuencas hidrográficas completas.

El agua es un componente unificador de primer orden en una biorregión y una cuenca hidrográfica constituye una unidad natural para la ordenación de tierras y aguas. Dado que las áreas protegidas pueden contribuir de manera importante a la ordenación de los recursos hídricos en los ecosistemas naturales, mediante el mantenimiento de los procesos hidrológicos, es necesario que exista una cooperación estrecha entre disciplinas y grupos de intereses diversos, comenzando con la definición de las funciones que desempeñan las áreas protegidas en la ordenación de la captación de aguas, y el análisis de las repercusiones de la modificación del volumen y calidad del agua dulce sobre la diversidad y la productividad de los ecosistemas naturales.

Las cuencas hidrográficas y numerosas fronteras internacionales están señaladas por los sistemas montañosos, muchos de los cuales tienen la condición de áreas protegidas. Por lo tanto, las biorregiones incluyen en numerosos casos importantes sistemas montañosos, y es necesario prestar mayor atención a los problemas que afectan a las áreas protegidas de montaña y a su situación en el ámbito de las biorregiones. Las áreas protegidas que se extienden a lo largo de las fronteras internacionales exigen la cooperación internacional, para la cual el concepto de biorregión puede ser también el marco adecuado.

La amenaza del cambio climático - un peligro gravísimo y urgente para todos los ecosistemas y especies, incluso del entorno costero y marino - pone de relieve la importancia del enfoque biorregional. Las áreas protegidas no están inmunes a esas amenazas y en la mayor parte de los casos son demasiado reducidas para la supervivencia de los ecosistemas y especies existentes en un mundo que cambia. Los gobiernos deben hacer participar a los responsables de la ordenación de las áreas protegidas en programas que permitan determinar qué hábitat y especies se hallan en peligro a escala regional, constituir redes de áreas protegidas que participen activamente en el seguimiento del cambio mundial, y emprender acciones para ampliar la protección de los sistemas y especies amenazados por el cambio climático mundial. Se debe prestar atención especial al establecimiento de áreas extensas, de áreas con un amplio espectro altitudinal, y de corredores entre las áreas protegidas, todos ellos elementos del enfoque biorregional.

FINANCIACION DE LAS AREAS PROTEGIDAS

Muchos gobiernos esperan que las áreas protegidas se autofinancien. De hecho, en muchos casos son sumamente rentables, ya que producen importantes ingresos (especialmente gracias al turismo). De forma más general, las áreas protegidas realizan una importante contribución económica, pues ayudan a conservar limpios el aire y el agua y a mantener la cobertura vegetal de la tierra y el

equilibrio faunístico. Dichas funciones permiten a los seres humanos obtener los alimentos, fibra y energía que necesitan para su supervivencia, y cubrir otras necesidades materiales. Sin embargo, muchos de los beneficios que producen son de imposible cuantificación, y como ocurre con las escuelas, la policía o los hospitales, es relativamente escaso el número de áreas protegidas que obtienen ingresos de los beneficios que reportan a la sociedad.

Las áreas protegidas deben afrontar tres grandes tipos de problemas económicos. En primer lugar, raramente se aprecian todos los beneficios que reportan, porque a los responsables de las decisiones no les resulta fácil establecer un equilibrio adecuado entre beneficios y costos y pocas veces se puede concluir en qué forma el incremento de la inversión redundará en un aumento de los beneficios, ya sea para las poblaciones locales o para la población en general. En segundo lugar, muchos de esos beneficios se hallan al margen de los conceptos económicos actuales; especialmente importante es la cuestión de la distribución de los beneficios, que los modelos económicos vigentes no abordan suficientemente. [Ndr: véase la revisión del libro de Dixon y Sherman, *Economics of protected areas*, p.64] En tercer lugar, el incremento sustancial de las inversiones en las áreas protegidas sólo será positivo si éstas se inscriben en un conjunto de medidas de desarrollo. Invertir dinero de forma desordenada en un área protegida puede producir más perjuicios que beneficios; la falta de dinero puede ser una limitación menos importante que invertir en exceso en sectores que amenazan o socavan las áreas protegidas.

Entre las nuevas medidas para hacer frente a una inversión insuficiente o desequilibrada en las áreas protegidas figuran la introducción de mecanismos innovadores de financiación (como los fondos fiduciarios, la utilización con fines de financiación de ingresos procedentes del turismo y el canje de deuda por naturaleza) y la decisión de conceder mayor responsabilidad sobre las áreas protegidas a organizaciones no gubernamentales, al sector privado, a las comunidades locales y a los propietarios de tierras. Pero es a los gobiernos a los que corresponde la principal responsabilidad de la ordenación de las áreas protegidas, dados su función fundamental como activos nacionales y los beneficios generalizados que reportan a la sociedad. Las inversiones con fines de conservación son tan legítimas y tan esenciales para el bienestar de la sociedad como las que se realizan en sectores tales como la defensa, las comunicaciones, la justicia, la salud y la educación. Las áreas protegidas benefician a la nación - ésta es la razón por la que algunas de ellas reciben el nombre de «parques nacionales» - y al mundo, y ello explica que las áreas protegidas más destacadas estén reconocidas en la Convención sobre el patrimonio mundial.

La inclusión de las áreas protegidas en los planes regionales de desarrollo puede contribuir a garantizar un equilibrio adecuado entre costos y beneficios. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial está facilitando cientos de millones de dólares para fines de conservación y una parte de ese dinero se invertirá en las áreas protegidas. Sería necesario poner en práctica un plan de donaciones para la ordenación de las parques con fondos procedentes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y se podría alentar a éste a que estableciera fondos fiduciarios y otros mecanismos de financiación a largo plazo para las áreas protegidas.

MAYOR APOYO PARA LA CONSERVACION

Para conseguir mayor apoyo para la conservación es necesario lograr la colaboración de todos los sectores de la sociedad: jóvenes y ancianos, ricos y pobres, hombres y mujeres, el sector privado y el sector público. Muchas instituciones actuales son demasiado débiles para transmitir con eficacia el mensaje conservacionista y por ello es necesario formular un vigoroso programa internacional en apoyo de las áreas protegidas.

Dicho programa debería surgir de abajo hacia arriba, siendo el primer paso la cooperación regional entre países. Un elemento esencial de los programas regionales de apoyo a las áreas protegidas es la adquisición de capacidad para la conservación de la naturaleza. Es necesario conseguir, a todos los niveles, la capacitación de los responsables de la ordenación de las áreas protegidas, subrayando los

conceptos, métodos y técnicas necesarios para que el personal actúe con plena conciencia y eficacia en el ejercicio de su responsabilidad en relación con la conservación de la naturaleza, y de las comunidades humanas asentadas en las áreas protegidas y en las zonas circundantes.

A medida que se hacen más evidentes las deficiencias de las políticas oficiales sobre la conservación de las áreas protegidas aumenta la importancia de un apoyo de elementos no oficiales. Las comunidades locales, los propietarios privados de tierras, las organizaciones no gubernamentales y los organismos del gobierno deben participar en la formulación de nuevos sistemas de colaboración para la ordenación de las tierras y de los recursos naturales. Se debe alentar a los propietarios y usuarios privados de la tierra para que emprendan acciones dirigidas a la conservación de la naturaleza en beneficio de la comunidad. Todos los países deben adoptar iniciativas de colaboración que estimulen y recompensen las iniciativas en favor de la conservación de la naturaleza que puedan adoptar los propietarios y usuarios de tierras, ya sean comunidades o individuos. Tales iniciativas pueden identificar las funciones del sector privado y los intereses comunitarios en las estrategias relativas a las áreas protegidas, e incorporar planteamientos de colaboración en la planificación regional, las políticas sectoriales y los ordenamientos jurídicos.

En un período en que están cambiando las necesidades nacionales de defensa, el sector militar podría desempeñar también una función importante en relación con la conservación de la naturaleza. Si se lleva a cabo una labor adecuada de reciclaje y motivación, se podrían utilizar unidades militares para la protección de lugares neurálgicos, la regeneración de zonas deforestadas, la investigación científica, la ordenación de los terrenos dedicados a ejercicios de defensa (y que en muchos casos se hallan en zonas remotas y tienen gran importancia para la conservación de la naturaleza) y la vigilancia de la contaminación. Sin embargo, hay que evitar conflictos con la población local, que muchas veces ya ha tenido experiencias poco satisfactorias con guardias forestales que adoptan comportamientos de corte militar.

CONCLUSION

Los responsables de la ordenación de las áreas protegidas no deben engañarse respecto a la gravedad de los problemas que deberán enfrentar en los años venideros. Los problemas del futuro serán aún más difíciles de resolver que los que se plantean en la actualidad, pues la escasez de recursos, el equilibrio económico y el uso constante de una tecnología inadecuada plantean un cúmulo de problemas a las áreas protegidas y a la utilización sostenible del medio ambiente en su totalidad. Pero tales problemas indican que a las áreas protegidas les corresponde una función aún más importante en la consecución de un futuro productivo para la humanidad.

Bibliografía

Amend, S. y Amend, T., eds. 1992. *¿Espacios sin habitantes? Parques Nacionales de América del Sur*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad - Gland, Suiza, UICN.

Barzetti, V., ed. 1993. *Parks and progress: protected areas and economic development in Latin America and the Caribbean*. Cambridge, Reino Unido, UICN-IADB.

Folke, K., Hammer, M. y Mansson, A.M. 1991. Life-support value of ecosystems: a case study of the Baltic Sea región. *Ecol. Econ.*, 3: 123-137.

Harmon, D., ed. 1992. Research in protected areas: results from the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas. *George Wright Forum*, 9(3-4): 17-168.

McNeely, J.A., ed. 1993. *Parks for life: Report of the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas*. Gland, Suiza, UICN.

McNeely, J.A. y Miller, K.R., eds. 1984. *National Parks, conservation and development: the role of protected areas in sustaining society*. Washington, D.C., UICN/Smithsonian Institution Press.

Thorsell, J. 1992. *World heritage twenty years later*. Gland, Suiza, UICN.

UICN. 1978. *Categories, criteria and objectives for protected areas*. Morges, Suiza, UICN.

UICN. 1980. *The World Conservation Strategy: living resource conservation for sustainable development*. Gland, Suiza, UICN/PNUMA/WWF.

UICN. 1990. *1990 United Nations list of national parks and protected areas*. Gland, Suiza, UICN.

WRI/UICN/PNUMA. 1992. *Global biodiversity strategy*. Washington, D.C., Instituto Mundial sobre Recursos (WRI).

