



CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/9/6/Add.1
6 de septiembre de 2003

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

ÓRGANO SUBSIDIARIO DE ASESORAMIENTO CIENTÍFICO, TÉCNICO Y TECNOLÓGICO

Novena reunión

Montreal, 10-14 de noviembre de 2003

Punto 4.1 del programa provisional*

ÁREAS PROTEGIDAS

Adendo

Examen de los métodos y enfoques para la planificación, establecimiento y gestión de áreas protegidas y redes de áreas protegidas

Nota presentada por el Secretario Ejecutivo

RESUMEN EJECUTIVO

En su decisión VI/30, la Conferencia de las Partes pidió que a la propuesta preparada por el Secretario Ejecutivo (UNEP/CBD/COP/6/2) siguiese la preparación de los temas prioritarios para la séptima reunión de Conferencia de las Partes, comprendido el de las áreas protegidas. De conformidad con esa propuesta, se recurrió a un grupo especial de expertos técnicos para que, entre otras tareas, examinara los métodos y enfoques de planificación y gestión de áreas protegidas.

A partir de la labor del grupo de expertos, el Secretario Ejecutivo ha preparado, para someterlo a la consideración de la novena reunión del Órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico (OSACTT), el presente análisis, en el que se llega a la conclusión de que, entre otras cosas:

(a) Es importante usar los enfoques por ecosistemas y biorregional en las actividades sobre las áreas protegidas en el marco del Convenio;

(b) Las estrategias deberían empezar por identificar las metas y objetivos potenciales para las áreas que deben protegerse. Las oportunidades para establecer y gestionar áreas protegidas son limitadas. Es necesario fijar las prioridades de manera sistemática, científicamente válida y transparente. Las dimensiones sociales y políticas suelen predominar sobre los criterios científicos, particularmente en los países en desarrollo. Se han publicado y se usan en muchos países orientaciones y metodologías para otorgar prioridad a algunos sitios. El proceso mediante el cual se prepara un plan es tan importante como el contenido en definitiva del plan mismo;

* UNEP/CBD/OSACTT/9/1.

/...

(c) La mayoría de los países ya cuentan con metodologías para la planificación de sitios de áreas protegidas incorporadas a su legislación y reglamentaciones pertinentes. Las nuevas metodologías para la planificación de sitios pueden presentar ventajas, pero es necesario que se integren — no que desplacen — a las ya existentes, si se quiere evitar conflictos con las prácticas establecidas. El tamaño y la conectividad son factores críticos al establecer un área protegida. La planificación de los sitios también puede verse influida por el papel que desempeñará determinada área protegida;

(d) El sistema de categorización de la UICN para los enfoques sobre gestión de las áreas protegidas cumple una función crítica en los análisis regionales y mundiales y cuenta con amplia aceptación. Sin embargo, el sistema presenta varios defectos, tanto para su aplicabilidad en el terreno como por su exactitud;

(e) Los sitios legalmente designados y administrados por gobiernos nacionales constituyen el núcleo del sistema mundial de áreas protegidas. Otras formas de protección son las reservas privadas, los planes de protección voluntarios y muchas prácticas tradicionales de comunidades indígenas y locales;

(f) Se han determinado las principales tareas que deben realizar los administradores como consecuencia de la aprobación de un plan de áreas protegidas. Es fundamental la gestión adaptativa. La gestión debería responder a las experiencias adquiridas, lo cual exige una buena supervisión y evaluación con sistemas de realimentación que permitan hacer los ajustes apropiados en la gestión;

(g) Las áreas protegidas transfronterizas tienen un valor importante para promover la cooperación entre las naciones y mejorar directamente la conservación. El enfoque de la conservación, incluidas las actividades del Convenio, se está desplazando hacia enfoques a escala de paisajes, basados en cuencas o en ecosistemas. Esto suscitará inevitablemente más interés en los sistemas de áreas protegidas transfronterizas y la necesidad de prestarles atención;

(h) Aunque existen útiles metodologías de evaluación, los estudios amplios sobre la efectividad de las áreas protegidas carecen generalmente de enfoque o lo presentan muy estrecho. El Grupo especial de expertos técnicos sobre áreas marinas protegidas creado por la Conferencia de las Partes ha producido orientaciones para evaluar la efectividad de las áreas marinas protegidas;

(i) La participación de los interesados directos es fundamental para la creación y la gestión de las áreas protegidas. Resulta indispensable emprender un análisis de los interesados directos durante la etapa de planificación y mantener el análisis como parte del proceso de gestión adaptativa. Son ejemplos de buena práctica el intercambio de información, la evaluación participativa, la distribución de los beneficios, la creación de capacidad para la participación de interesados directos locales y su intervención activa en la adopción de decisiones. Las iniciativas de conservación orientadas por la comunidad se cuentan entre los enfoques más efectivos;

(j) Los administradores de áreas protegidas y las instituciones de apoyo, entre las que figuran las comunidades locales, necesitan contar con suficientes conocimientos, capacidades y recursos para planificar, gestionar, supervisar y proteger las áreas. Es necesario fortalecer la capacidad en esos aspectos. Administrar adaptativamente las áreas protegidas es un desafío enorme;

(k) Existe un gran déficit en la financiación de las áreas protegidas. Los costos deberían visualizarse en relación con los beneficios, que pueden ser considerables. Asegurarse de que el fardo de la creación de áreas protegidas no recaiga desproporcionadamente sobre las comunidades locales, incluso con repercusiones negativas sobre los medios locales de subsistencia, implica que se requieren a menudo mecanismos compensatorios. El respaldo continuo a las áreas protegidas por parte del Fondo para el medio ambiente mundial y otros donantes multilaterales y bilaterales es crucial para los países en desarrollo, ya que los recursos financieros que asignan los propios gobiernos suelen ser insuficientes. Es

necesario encarar las cuestiones de sustentabilidad del sistema financiero actual. Debería alentarse un cambio de las actuales intervenciones basadas en proyectos a un enfoque programático a más largo plazo.

RECOMENDACIONES SUGERIDAS

Las recomendaciones sugeridas sobre esta cuestión figuran en la nota principal sobre las áreas protegidas (UNEP/CBD/OSACTT/9/6).

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN EJECUTIVO	1
RECOMENDACIONES SUGERIDAS	3
I. INTRODUCCIÓN	5
II. MARCO DE ACCIÓN	5
A. El enfoque por ecosistemas	5
B. El enfoque por ecosistemas y otros enfoques.....	5
III. MÉTODOS Y ENFOQUES DESDE LA PLANIFICACIÓN HASTA LA GESTIÓN DE LAS REDES Y SITIOS DE ÁREAS PROTEGIDAS	6
A. Enfoques para fijar objetivos y prioridades para las áreas protegidas	6
B. Planificación y establecimiento de sitios y sistemas de áreas protegidas	9
1. Elaboración de planes nacionales para sistemas de áreas protegidas.....	9
2. Planificación y establecimiento de sitios de áreas protegidas	9
C. La gestión de las áreas protegidas	11
1. Categorías de gestión de las áreas protegidas	11
2. Principales responsabilidades y tareas en la gestión de las áreas protegidas.....	12
3. Consideraciones específicas para la gestión de áreas protegidas transfronterizas	13
IV. CUESTIONES TRANSVERSALES RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN, ESTABLECIMIENTO Y GESTIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS.....	13
A. Efectividad de la gestión de las áreas protegidas	13
B. Participación de los interesados directos y mecanismos para incrementar esa participación.....	15
C. Desarrollo de capacidad en las áreas protegidas.....	17
D. Cuestiones de gobernanza y gestión de las áreas protegidas	18
E. Aspectos financieros	18
REFERENCIAS.....	20
LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS	20

I. INTRODUCCIÓN

1. En la presente nota se resumen los resultados de la labor de revisión realizada por el Grupo especial de expertos técnicos sobre áreas protegidas, con un enfoque específico en identificar y describir buenas prácticas de gestión. En la sección II sobre un marco de acción se determinan los enfoques por ecosistemas y biorregional para la gestión de las áreas protegidas y la utilización sostenible. En la sección III se pone de relieve la importancia de usar el enfoque por ecosistemas en las actividades del Convenio sobre las áreas protegidas. También se examinan métodos y enfoques para la planificación, la creación y la gestión de sitios y redes de áreas protegidas, primero en los niveles nacional e internacional con referencia específica a las áreas protegidas transfronterizas y luego en el nivel de los sitios. En la sección IV se examinan algunas importantes cuestiones transversales relativas a la planificación, la creación y la gestión de áreas protegidas, entre ellas: i) la importancia y los medios de evaluar la efectividad de las áreas protegidas; ii) los mecanismos para incrementar la participación de los interesados directos; iii) la importancia de la creación de capacidad; iv) los diferentes tipos de gobernanza según la finalidad de las áreas protegidas y el papel que desempeñan sus interesados directos; v) consideraciones financieras.

II. MARCO DE ACCIÓN

A. *El enfoque por ecosistemas*

2. La Conferencia de las Partes adoptó el enfoque por ecosistemas como principal marco de acción en virtud del Convenio. La actividad del Convenio sobre las áreas protegidas debería emprenderse en el contexto de ese enfoque. Las áreas protegidas forman parte de un enfoque por ecosistemas cuando son planificadas y administradas como parte de un continuo con sus alrededores, con el paisaje e incluso con una región ecológica más amplia. Las áreas protegidas de usos múltiples dentro de un ecosistema pueden contribuir a alcanzar metas específicas relativas a la conservación y al uso sostenible. El enfoque por ecosistemas ofrece un marco en el cual puede entenderse la relación de las áreas protegidas con el paisaje terrestre y marino más amplio y pueden evaluarse los bienes y servicios que brindan las áreas protegidas. Además, cuando el ecosistema en cuestión se extiende fuera de las fronteras nacionales, las áreas protegidas deberían considerarse también a escala supranacional, en términos de ecosistema o biorregionales. Es un sólido argumento en favor de las áreas protegidas transfronterizas y de alta mar.

B. *El enfoque por ecosistemas y otros enfoques*

3. En el Artículo 8 a) del Convenio se requiere el establecimiento de un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica, en la medida de lo posible y según proceda. El término “sistema” implica que las áreas protegidas de un país o región pueden estar organizadas en una red, en la cual los diversos componentes contribuyan en conjunto a sustentar la función del ecosistema y su diversidad biológica. La experiencia indica que pueden utilizarse diversos enfoques de la gestión en un sistema de áreas protegidas. Esto puede complementar otras medidas adoptadas para conservar la diversidad biológica fuera de las áreas protegidas.

4. En la Decisión V/6 de la Conferencia de las Partes, sobre el enfoque por ecosistemas, se dice que:

“En el enfoque por ecosistemas no se excluyen otros enfoques de gestión y de conservación, tales como las reservas de biosfera, las áreas protegidas y los programas de conservación de especies únicas, así como otros enfoques que se aplican en los marcos de las políticas nacionales y las leyes existentes, sino que, en su lugar, en él se podían integrar todos estos enfoques y otras metodologías para hacer frente a situaciones complejas.”

5. En su recomendación VIII/3 B, el OSACTT puso de relieve la aplicación del enfoque por ecosistemas en relación con el programa de trabajo sobre la diversidad biológica marina y costera, en razón de que los ecosistemas marinos comprenden elementos tanto béticos como pelágicos y de que la mayoría de las especies tienen una etapa móvil en su ciclo vital. Por lo tanto, las cuestiones de conectividad son particularmente importantes para designar un marco de gestión de la diversidad

biológica marina y una sola área protegida no podrá proteger toda la diversidad biológica dentro del área. De modo que es indispensable la formación de una red de áreas protegidas marinas. Las consideraciones de ecosistemas son críticas también para la conservación efectiva de la diversidad biológica de las aguas continentales, especialmente para los ríos. Se requiere sostener la conectividad tanto lateral (entre el río y sus humedales) como longitudinal (de río arriba a río abajo) con el fin de sostener la función natural del río como ecosistema. Del mismo modo, tanto para ríos como para lagos, la cuenca debería administrarse como parte del ecosistema acuático.

6. Los sistemas de áreas protegidas representan todo el conjunto de ecosistemas y comunidades que se encuentran en una unidad geográfica dada, incluyendo la conservación de las relaciones ecológicas entre las áreas protegidas y la conectividad ecológica, es decir, las redes ecológicas. Una red ecológica puede describirse como:

“Una red que abarca una mezcla ecológicamente representativa y coherente de zonas terrestres y/o marinas que puede incluir áreas protegidas, corredores y zonas intermedias, y se caracteriza por la interconectividad con el paisaje y las estructuras e instituciones socioeconómicas existentes. Las áreas comprendidas dentro de una red ecológica pueden extenderse desde áreas “núcleos” estrictamente protegidas hasta áreas en las que se utilizan los recursos biológicos de manera sostenible, y pueden incluir tanto áreas protegidas designadas oficialmente como zonas no designadas oficialmente como áreas protegidas pero administradas por lo menos en parte con un objetivo de conservación.” ^{1/}

7. La aplicación del enfoque por ecosistemas requiere que la planificación y la gestión del área protegida se realice en el nivel de la *ecorregión*, definida por la Iniciativa Global 200 del WWF como “una unidad de tierra o agua relativamente grande que contiene un conjunto característico de comunidades naturales que comparten una gran mayoría de sus especies, su dinámica y sus condiciones ambientales”. El término se usa frecuentemente de modo intercambiable con “biorregión”.

III. MÉTODOS Y ENFOQUES DESDE LA PLANIFICACIÓN HASTA LA GESTIÓN DE LAS REDES Y SITIOS DE ÁREAS PROTEGIDAS

8. Antes de embarcarse en la planificación de áreas protegidas, los gobiernos o las organizaciones pertinentes elaboran una estrategia, en la cual se identifican, en general, las metas y objetivos potenciales para las áreas que deben protegerse, posiblemente en el contexto amplio del desarrollo sostenible. La estrategia propone las recomendaciones, medidas e inversiones necesarias para encarar cada objetivo y asignar un nivel de prioridad a cada medida. Esas recomendaciones suelen derivar en planes y programas.

A. Enfoques para fijar metas y prioridades para las áreas protegidas

9. Los gobiernos, los donantes y las organizaciones de conservación reconocen que las oportunidades para crear y gestionar áreas protegidas son limitadas, y por lo tanto es necesario fijar las prioridades de manera sistemática, científicamente válida y transparente. En los tiempos modernos, particularmente en el mundo occidental, las estrategias de conservación se iniciaron concentrándose en las especies, primero para proteger las especies útiles contra la cosecha excesiva y luego para conservar las especies como dignas de protección por su valor intrínseco (Redford *et al.*, 2003). Más tarde, se convirtieron en metas de la conservación ciertos biomas, hábitats o ecosistemas, como las selvas húmedas tropicales y los arrecifes de coral, a partir del reconocimiento tanto de la importancia de la conservación del ecosistema para proteger las especies como del valor de los “servicios del ecosistema”, como la estabilidad del agua y del suelo. La tenencia de la tierra y de los recursos naturales (propiedad, acceso y control) son importantes al determinar las opciones de conservación que se perseguirán (BirdLife International, 2001).

^{1/} Esta descripción fue propuesta por el Grupo especial de expertos técnicos sobre áreas protegidas, a partir de una Mesa redonda sobre la función de las áreas protegidas y las redes ecológicas en las políticas de la diversidad biológica, celebrada en La Haya en junio de 2003.

10. En el contexto del Convenio, la planificación de las áreas protegidas se emprende como parte de la formulación de estrategias y planes de acción nacionales sobre la diversidad biológica. En este y otros contextos, se han propuesto y aplicado varios métodos para fijar prioridades en la última década o más. El alcance de esos métodos varía desde los enfoques mundiales a grandes pinceladas hasta los enfoques detallados nacionales e incluso locales. Los objetivos generales de la conservación se describen en términos tales como integridad ecológica, salud ecológica y sustentabilidad del sistema. Dentro de estos objetivos más amplios anidan conjuntos de objetivos y prioridades más específicos de conservación.

11. Típicamente, las metas y prioridades de conservación se expresan geográficamente. Las prioridades geográficas varían considerablemente, según los criterios utilizados para determinarlas. En el Anexo I al Convenio sobre la Diversidad Biológica se presenta una lista indicativa de categorías de diversidad biológica importante para su conservación en los niveles genéticos, de las especies/comunidades y ecosistemas/hábitats. Los criterios biológicos más comunes incluyen la riqueza (cantidad de especies o ecosistemas en un área dada), la rareza, el grado de endemismo, la amenaza, la distintividad (cuánto difiere una especie de su pariente más próximo), la representatividad (con cuánta aproximación un área representa un ecosistema definido), la condición de intacto y la función (el grado en que una especie o ecosistema afecta la capacidad de persistencia de otras especies o ecosistemas). Otros criterios no biológicos incluyen la utilidad (elementos de la diversidad biológica de uso conocido o potencial para el género humano) y la viabilidad (factores políticos, económicos, institucionales o logísticos que influirán sobre el éxito de la conservación) (Johnson, 1995). Otros factores considerados frecuentemente incluyen las prioridades para: i) afrontar las amenazas a la diversidad biológica (p.ej., especies exóticas invasoras, cambio climático); ii) enfoques de intervención (p.ej., programas alternativos de subsistencia); iii) metas acordadas (p.ej., reducir significativamente la pérdida de diversidad biológica antes de 2010) y iv) áreas que requieren cooperación internacional (p.ej., métodos de supervisión, áreas protegidas transfronterizas).

12. Esos criterios pueden aplicarse a escala mundial, regional o nacional, dependiendo del alcance y objetivo de la institución que los aplique. Las organizaciones internacionales de conservación y los donantes han aplicado muy activamente esas prioridades a escala mundial, pero también han asistido a los países para fijar prioridades a escala nacional. A medida que uno se desplaza del nivel mundial al nacional, resultan factores determinantes los aspectos prácticos de las demandas que se disputan las tierras y los recursos financieros. Quizás sea necesario utilizar criterios e inquietudes científicos como punto de partida para fijar prioridades sobre áreas protegidas, pero rara vez son la conclusión sobre el terreno, particularmente en los países en desarrollo.

13. Los enfoques más conocidos son los siguientes:

(a) El enfoque “*punto de máxima concentración*” utiliza dos criterios, el endemismo y la amenaza, dando prioridad a las áreas con elevados niveles de endemismo y amenaza. Los puntos de máxima concentración se caracterizan como los que poseen como mínimo 1 500 especies endémicas de plantas y una pérdida de por lo menos un 70 % de su hábitat natural;

(b) El enfoque “*terreno virgen importante*” concede prioridad a los ecosistemas tropicales de gran diversidad biológica, pero se concentra en aquellas áreas que aún conservan una naturaleza “inmaculada”, donde se conserva más del 75 % de la vegetación natural original y las densidades de la población humana son inferiores a cinco habitantes por kilómetro cuadrado. Siguiendo esos criterios, se han identificado 24 áreas vírgenes;

(c) El enfoque “*país con megadiversidad*” es, como lo describe Conservation International, “un método basado en los países destinado a atraer la atención hacia la conservación de la diversidad biológica en los primeros 17 países del mundo en cuanto a diversidad de especies y endemismo” (Mittermeier *et al.* 1998);

(d) El programa “*Global 200*” del WWF intenta alcanzar la representación de los principales tipos de hábitat y usa las “*ecorregiones*” como unidad de análisis. Entre los criterios de selección de las ecorregiones prioritarias figuran la riqueza de especies, el endemismo, una singularidad taxonómica

superior (p.ej., géneros o familias únicos, especies relictas de comunidades, linajes primitivos), fenómenos ecológicos o evolutivos inusuales y la rareza mundial del principal tipo de hábitat;

(e) El sistema de fijación de prioridades “Bosques de frontera” desarrollado por el World Resources Institute (WRI) se concentra en identificar y proteger los grandes bosques naturales intactos que quedan en el mundo, que están “relativamente inalterados y son lo bastante grandes como para mantener toda su diversidad biológica, incluso poblaciones viables de las diversas especies asociadas con cada tipo de bosque.” (Bryant *et al.* 1997);

(f) El enfoque *Important Bird Area* [área aviaria importante] (*IBA*) desarrollado por BirdLife International utiliza un taxón específico – las aves – para establecer prioridades mundiales de conservación. Los criterios iniciales se concentran en identificar áreas importantes para las especies cuya conservación inquieta a nivel mundial, conjuntos de especies de ámbito restringido y especies restringidas por su bioma, y los principales sitios de congregación. Usando este método, BirdLife ha identificado unos 7000 sitios IBA en 130 países (BirdLife International, 2002). El enfoque IBA también se ha usado en el nivel nacional;

(g) El Convenio de Ramsar sobre los humedales ha establecido criterios para identificar los *humedales de importancia internacional*. ^{2/} En este sistema, los humedales prioritarios incluyen los que son “ejemplos representativos, raros o únicos de un tipo de humedal natural o casi natural” o que tienen especial importancia para la conservación de las especies amenazadas, las comunidades ecológicas amenazadas, poblaciones importantes de plantas y animales, o protegen especies en etapas críticas de sus ciclos vitales. Además, existen criterios específicos basados en la importancia de los humedales para las aves acuáticas y los peces. Hasta el 6 de abril de 2003, se han designado 1 308 sitios de humedales en las 138 Partes contratantes en el Convenio, que totalizan 110,1 millones de hectáreas, para incluirlos en la Lista de humedales de importancia internacional de Ramsar. ^{3/} Los criterios para designar humedales de importancia internacional se usan también en el nivel nacional;

(h) La Convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural (Convención sobre el patrimonio mundial) compromete a sus Partes para proteger ejemplos notables de la *diversidad natural y cultural del mundo*. Se requiere a los Estados Partes en la Convención que identifiquen y delimiten áreas de patrimonio cultural y natural dentro de su territorio. Hasta la fecha, 175 Estados han ratificado la Convención, que cuenta con 172 sitios naturales y mixtos (o sea, que posean valores naturales y culturales); ^{4/}

i) El Programa sobre el Hombre y la Biosfera, establecido en 1970 en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), ha iniciado una red mundial de áreas protegidas terrestres y costeras y marinas conocidas como “Reservas de la biosfera”, creada para fomentar una relación equilibrada entre las personas y la naturaleza. Desde los inicios, el objetivo era identificar un sistema mundial de áreas designadas constituido por ecosistemas representativos que brindara la cobertura biogeográfica más amplia posible, asegurando así la conservación sistemática de la diversidad biológica. Los sitios son propuestos por comités nacionales y deberían ser normalmente representativos de una región biogeográfica importante; contener paisajes, ecosistemas, especies o variedades que necesiten ser conservadas; ofrecer oportunidades de demostrar enfoques de desarrollo sostenible dentro de las regiones más grandes donde están situados; ser de tamaño apropiado para servir a las tres funciones mencionadas y poseer un sistema apropiado de zonación con un área (o áreas) núcleo legalmente constituidas que se dediquen a la protección a largo plazo, una zona (o zonas) intermedias claramente identificadas y un área externa de transición. Actualmente, hay más de 400 sitios en la red.

^{2/} Véase el “Marco estratégico y orientaciones para el futuro desarrollo de la Lista de humedales de importancia internacional” adoptada por la resolución VII.11 de Ramsar en http://www.ramsar.org/key_guide_list_e.htm

^{3/} <http://ramsar.org/sitelist.pdf>, consultado el 10 de agosto de 2003.

^{4/} <http://whc.unesco.org/heritage.htm>, consultado el 10 de agosto de 2003.

14. Los estrechos vínculos entre los planes de sitios y las estrategias más amplias de conservación son fundamentales para mantener el plan pertinente para las necesidades y enfoques de la conservación, descritos a menudo en las estrategias y planes de acción nacionales. De no lograrse eso, los planes no reciben apoyo o simplemente no encuentran eco en la población (BirdLife International 2001).

B. Planificación y establecimiento de sitios y sistemas de áreas protegidas

1. Elaboración de planes nacionales de sistemas de áreas protegidas

15. El Artículo 8 a) del Convenio estipula que cada Parte Contratante establecerá un sistema de áreas protegidas. Los sistemas de áreas protegidas deberían planearse para maximizar la complementariedad y la posibilidad de conexión de los sitios individuales. Idealmente, los sistemas de áreas protegidas se desarrollan en el nivel subregional y a menudo se extenderán por encima de las fronteras nacionales. La selección de las áreas protegidas puede estar orientada por instrumentos científicos que apunten a evaluar una red de áreas protegidas en términos de su potencial para sostener poblaciones viables de especies focales. Esos métodos incluyen algoritmos de selección de sitios que eligen el conjunto óptimo de sitios en función de una o varias series de criterios (p.ej. cantidad de especies, tipos de hábitats/ecosistema, longitudes mínimas de los bordes, etc.). Además, nuevos instrumentos de modelización de la población pueden estimar la viabilidad y la supervivencia a largo plazo de las especies en una red de parches de hábitat. Esos métodos pueden aplicarse tanto en la etapa de planificación para poner en marcha un nuevo sistema de áreas protegidas como para evaluar los sistemas existentes (Margules y Pressey, 2000).

16. En muchos países se han publicado y se utilizan orientaciones y metodologías, entre ellas, por ejemplo:

a) Las guías de mejores prácticas sobre la planificación de sistemas nacionales para áreas protegidas elaboradas por la Comisión mundial de áreas protegidas (WCPA) de la UICN, en las cuales un “plan de sistema es el diseño de un sistema total de reserva que abarca la gama completa de ecosistemas y comunidades que se encuentran en un país determinado. El plan debería identificar el conjunto de áreas protegidas y contribuir a equilibrar diferentes objetivos... [e]...identificar las relaciones entre los componentes del sistema... Debería ayudar a demostrar los nexos importantes con otros aspectos del desarrollo económico.” Los elementos esenciales para un plan nacional de sistemas de áreas protegidas pueden encontrarse en Davey (1998);

b) La metodología de planificación ecorregional (ERP) elaborada por The Nature Conservancy (TNC), una metodología técnicamente detallada y probada en el terreno que aplican varios gobiernos y organizaciones no gubernamentales. La metodología ERP, que requiere un proceso de colaboración con múltiples interesados directos, trasciende los esquemas de priorización en “gran escala” y ofrece “un marco de planificación práctico pero de base científica para identificar las áreas prioritarias de conservación dentro de las ecorregiones” (Groves *et al.* 2002).

17. Tanto el marco de la WCPA como la ERP para la planificación de sistemas de áreas protegidas señalan que el proceso mediante el cual se prepara un plan es tan importante como el contenido definitivo del plan. Las orientaciones de la WCPA insisten en que si se quiere que un plan sea efectivo, debería reflejar “las necesidades y prioridades en el terreno y debería ser ‘comprado’ por quienes tendrán que aplicarlo...” y, al igual que en el ERP, se señala que “es conveniente que incluya la participación de las poblaciones locales que viven en los parques y en sus alrededores (o tienen otros vínculos tradicionales o económicos con ellos) en la preparación del plan” (Davey, 1998).

18. En el Anexo IV a la recomendación VIII/3 B adoptada por el OSACTT en su octava reunión se ofrecen orientaciones para la preparación de sistemas nacionales de áreas protegidas marinas y costeras.

2. Planificación y establecimiento de sitios de áreas protegidas

19. La planificación y el establecimiento de determinados sitios de áreas protegidas requieren un proceso más detallado de evaluación ecológica y socioeconómica que la planificación de sistemas. Al preparar un plan de sistemas, los planificadores están meramente identificando, en un país o ecorregión, los sitios de mayor valor para la conservación. Una vez identificadas esas áreas, deberían elaborarse

/...

planes para cada una de ellas y es necesario establecer o aclarar su condición jurídica. En muchos casos, ya se habrán establecido sitios clave como áreas protegidas, y la tarea en tales casos es evaluar su situación actual, sus límites y su estado de gestión, con el fin de determinar si se requieren cambios para servir mejor los objetivos del plan general del sistema. La participación de los interesados directos resulta extremadamente importante en este proceso, ya que el diseño y la designación legal de un sitio determinado puede tener repercusiones significativas sobre el acceso de los pobladores locales a recursos y medios de subsistencia.

20. La mayoría de los países ya cuenta con metodologías para la planificación de sitios de áreas protegidas, inscritas en su legislación y reglamentaciones pertinentes. Por esa razón, pueden ser reticentes a adoptar nuevas metodologías, aun si los antiguos métodos quizás ya no sean congruentes con la ciencia actual de la conservación y con los cambiantes objetivos nacionales de conservación. Además, los gobiernos nacionales, a diferencia de las organizaciones de conservación, tienen que equilibrar sus objetivos de conservación con otras prioridades, a veces conflictivas, como la atenuación de la pobreza y la promoción de la agricultura y la industria.

21. Las nuevas metodologías de planificación de sitios pueden tener muchas ventajas lógicas y pueden basarse en los criterios más recientes de la ciencia de la conservación, pero necesitan integrarse con las existentes – no sustituirlas – si sus defensores quieren ganarse el apoyo de los responsables de política y los planificadores de áreas protegidas. Entre otros, los ejemplos de nuevos métodos incluyen:

a) El Marco Cinco-S para la conservación de sitios, formulado por The Nature Conservancy (2000), que ofrece un enfoque para identificar los principales objetivos de la conservación en un sitio, analizar las amenazas, evaluar la capacidad, concebir las estrategias de gestión y establecer sistemas para vigilar la eficacia de la gestión del sitio a través del tiempo. El Marco Cinco-S puede ser un proceso complejo, que requiera considerables recursos técnicos y financieros. Sin embargo, existen experiencias en países en desarrollo acerca del modo en que el marco puede adaptarse a situaciones en que no existen elevados niveles de capacidad (Nicoll, 2002);

b) El marco aplicado por BirdLife International en varios países africanos, en colaboración con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Entre sus principales elementos figuran: establecer el marco temporal; determinar el punto focal institucional, su mandato y su competencia; analizar cuestiones de la tenencia y la condición jurídica; analizar las principales amenazas y elaborar las respuestas; desarrollar un sistema de vigilancia; promocionar el plan del sitio; evaluar los datos disponible y la falta de datos con respecto a información biológica y socioeconómica; evaluar los recursos financieros e integrar al sitio en redes y marcos de conservación más amplios. El marco de BirdLife International incluye también una valiosa serie de lecciones aprendidas, que son aplicables a todos los ejercicios de planificación de sitios (BirdLife International, 2001).

22. El tamaño y la conectividad son factores críticos al establecer áreas protegidas y asegurar su capacidad para conservar la diversidad biológica. El tamaño y la configuración de las áreas protegidas pueden ser informados por la ciencia de la conservación. Aunque no existen reglas cuantitativas absolutas, es evidente que las reservas de gran tamaño y que tienen tierras adyacentes con usos compatibles y están conectadas funcionalmente con otras reservas, protegerán más diversidad biológica que las reservas pequeñas y aisladas. Sin embargo, a menudo será imposible desarrollar áreas protegidas conectadas muy grandes, debido a la historia en el uso de la tierra y otras cuestiones conflictivas. Los ecosistemas en islas pequeñas tienen requisitos muy inferiores para la conservación de las áreas.

23. La planificación de los sitios puede verse influida también por el papel que desempeñará un área protegida determinada. Los principales objetivos de las áreas protegidas incluyen la investigación científica; la protección de tierras vírgenes; la preservación de la diversidad genética, de las especies, de las comunidades y de los paisajes; el mantenimiento de servicios de los ecosistemas; la protección de características naturales y culturales específicas y el mantenimiento de atributos espirituales; los motores del crecimiento económico local y el desarrollo social, incluso mediante el turismo y la recreación; la educación; el uso sostenible de los recursos de los ecosistemas naturales; el mantenimiento de atributos culturales y espirituales y la seguridad nacional (UICN, 1994).

24. En algunas áreas, esos objetivos pueden alcanzarse como efecto colateral de alguna otra actividad o condición, aunque el sitio no esté considerado oficialmente un “área protegida”. Esas “áreas protegidas *de facto*” incluyen sitios tales como las áreas aisladas de tierras vírgenes (donde la protección es simplemente un producto del alejamiento), la protección de las cuencas, las reservas militares y las zonas de seguridad, las áreas de control de pesquerías e incluso, más controversialmente, las áreas protegidas por actividades humanas destructivas como yacimientos mineros o plataformas petrolíferas abandonadas y restos de naufragios (que ofrecen protección contra la pesca de arrastre en el lecho marino).

C. Gestión de las áreas protegidas

I. Categorías de gestión de las áreas protegidas

25. Las áreas protegidas pueden establecerse con muchos propósitos diferentes. Si bien es raro que se establezca un sitio protegido para un solo objetivo, es igualmente inusual que un sitio sirva a todos los objetivos ya enumerados. Según la función particular que se perciba para un sitio y las presiones sociopolíticas, el sistema jurídico y el contexto cultural, pueden establecerse regímenes jurídicos y de gestión muy diferentes en apoyo de su protección. Con el tiempo, se ha desarrollado una multitud de nombres o títulos diferentes para las áreas protegidas. En la actualidad, existen más de 800 términos usados para describir las designaciones nacionales y sus regímenes de gestión.

26. Dada esta diversidad de objetivos y de sistemas de gestión, las categorías de gestión de áreas protegidas de la UICN (UICN, 1994) cumplen una función crítica en los análisis regionales y mundiales. Proporcionan un lenguaje común y permiten comparar y resumir los objetivos de gestión para las áreas protegidas del mundo, facilitando la interpretación de las definiciones nacionales de áreas protegidas.

27. El sistema de categorización de la UICN tiene amplia aceptación y ha sido muy útil para obtener información de una manera más normalizada y para brindar orientación a los países cuando crean y amplían sus sistemas de áreas protegidas. Sin embargo, el sistema tiene varios defectos que se refieren tanto a su aplicabilidad en el terreno como a su exactitud, ya que ha sido aplicado en diversas perspectivas regionales e internacionales:

(a) Algunos sitios son difíciles de encasillar en una sola categoría, particularmente cuando tienen zonas interiores y cada zona encaja en una categoría diferente. En otros casos, la legislación o las características parecen caer entre categorías;

(b) Se puede carecer de suficiente información para determinar con exactitud la categoría de un área protegida, especialmente cuando proceden a la clasificación personas que están alejadas del sitio. Asimismo, deliberadamente o no, una autoridad puede categorizar los sitios de modo muy diferente a la situación sobre el terreno;

(c) A menudo, los sitios son ubicados en categorías de gestión que se basan en su situación de gestión hipotética, con frecuencia a partir de la designación legal oficial de un sitio más que por la situación real de los recursos y el régimen de gestión del sitio en el terreno. Este problema ha originado reclamos de que se agregue una dimensión complementaria de clasificación, basada en la eficacia de la gestión.

28. Se encuentra en marcha un proyecto, “Hablando un lenguaje común”, para examinar estas cuestiones de categorización de las áreas protegidas, con participación de la Universidad de Cardiff, la UICN, el WCPA y PNUMA-WCMC.^{5/} En la Base de datos mundial sobre áreas protegidas figuran datos de más de 100 000 áreas protegidas. Casi un 70 % de ellas tienen asignada una categoría de gestión de la UICN y todas las categorías parecen estar relativamente bien representadas (véase UNEP/CBD/OSACTT/9/5).

^{5/} <http://www.cf.ac.uk/cplan/sacl/>.

2. Principales responsabilidades y tareas en la gestión de áreas protegidas

29. Los sitios legalmente designados y administrados por gobiernos nacionales forman el núcleo del sistema mundial de áreas protegidas. En muchos países, los gobiernos provinciales o estatales y municipales también designan y administran áreas protegidas. Otras formas de protección incluyen las reservas privadas, los planes de protección voluntaria y muchas prácticas tradicionales de comunidades indígenas y locales, incluso la designación de sitios sagrados, áreas tabú y cierres estacionales.

30. Sea cual fuere el tipo de estructura de gobernanza que tenga un área protegida, las tareas centrales de la gestión siguen siendo aproximadamente las mismas, aunque su importancia relativa y sus métodos de implantación pueden variar de un lugar a otro. Los recursos financieros también influyen mucho en la rigurosidad con que pueden aplicarse esas diversas responsabilidades. En general, suponiendo que se haya preparado y aprobado un plan de gestión del área protegida, las principales tareas que deben ejecutar los administradores de las áreas protegidas suelen incluir: ^{6/}

(a) *La aplicación del plan de gestión.* Como mínimo, la gestión debería establecer alguna forma de presencia para demostrar la condición especial del sitio. Si los fondos u otras restricciones no permiten crear una infraestructura y contar con personal, por lo menos es necesario colocar carteles y distribuir información advirtiendo sobre la presencia del área protegida;

(b) *Delineación de los límites de las áreas protegidas.* Es importante la medición física y la señalización de los límites — y en algunos casos, los límites de zonas dentro de un área protegida —, pero un área protegida necesita “fronteras vivientes” que los interesados directos locales comprendan, acuerden y respeten. De modo que el proceso implica típicamente negociación y búsqueda de consenso, no sólo vigilancia e instalación de mojones delimitadores;

(c) *Desarrollo y mantenimiento de infraestructura y equipos* (tales como edificios de oficinas, vehículos, instalaciones y equipos de investigación, caminos, suministro de agua, equipo de comunicaciones, armas de fuego y servicios para los visitantes);

(d) *Gestión del personal, financiera y administrativa*, que incluye actividades tales como la contratación y gestión diario del personal, la contabilidad financiera, el desarrollo de capacidad y otras tareas administrativas;

(e) *Vigilancia, evaluación y análisis de tendencias* de los principales componentes biológicos u otros que son los objetivos de la conservación o que inciden sobre los objetivos de la conservación del área protegida;

(f) *Práctica de la gestión adaptativa.* Se han elaborado y se emplean ampliamente métodos para evaluar sistemáticamente los objetivos y las actividades de la gestión y para ajustarlos teniendo en cuenta la experiencia y las circunstancias cambiantes (p.ej., Margoluis y Salafsky, 1998; Oglethorpe, 2002);

(g) *Atención de los turistas, investigadores y bioprospectores*, lo cual comprende, entre otras cosas, determinar las condiciones de los permisos y derechos de entrada, el suministro de información mediante mapas, asesoramiento y exposiciones, la vigilancia de las actividades de los visitantes para asegurar que acaten las normas y la atención de las necesidades médicas del personal y de los visitantes;

(h) *Mantenimiento de buenas relaciones con las comunidades locales e indígenas* que vivan en las áreas protegidas o en zonas adyacentes;

(i) *Solución de conflictos y controversias* entre las autoridades de las áreas protegidas y otros interesados directos, como las comunidades locales, los intereses comerciales u organismos de gobierno;

(j) *Vigilancia y cumplimiento de la ley*, según corresponda;

^{6/} Se ofrece un detallado análisis de las tareas requeridas de los administradores de áreas protegidas y las habilidades necesarias para ejercerlas, p.ej. en el Centro regional para la conservación de la diversidad biológica (ARCBC) de la ASEAN, basado en amplias investigaciones y consultas en el sudeste de Asia. Véase Appleton *et al.* 2003.

(k) *Promoción de los valores y éxitos del área protegida.* Como se prevé que las áreas protegidas contribuirán cada vez más a los objetivos nacionales de desarrollo y generarán beneficios sociales y económicos para las personas y las comunidades vecinas, las capacidades de los administradores de sistemas para mantener enlace y cooperar con sus semejantes en otros sectores de desarrollo resultan una necesidad para una gestión efectiva.

3. *Consideraciones específicas de la gestión de áreas protegidas transfronterizas*

31. La UICN define las áreas protegidas transfronterizas como “superficies terrestres y/o marinas que se extienden sobre una o más fronteras entre estados, unidades subnacionales como provincias y regiones, áreas autónomas y/o áreas fuera de los límites de la soberanía o jurisdicción nacional, cuyas partes constitutivas se dedican especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales y los culturales asociados, y que están administradas en forma cooperativa por medios legales u otros medios efectivos” (Sandwith *et al.*, 2001). Además, una red de áreas protegidas nacionales coordinadas que pertenezcan a más de un país pueden ser consideradas áreas protegidas transfronterizas si esas áreas protegidas comparten objetivos comunes (p.ej., la conservación de hábitats de una especie migratoria o la conservación de elementos ecológicos de valor representativo) y su gestión es armonizada.

32. Un área protegida transfronteriza puede establecerse mediante iniciativas políticas de alto nivel de los gobiernos, las actividades locales sobre el terreno o por intervención de terceros tales como organizaciones no gubernamentales, las Naciones Unidas e instituciones académicas, o por convenios internacionales. Un área protegida transfronteriza puede estar conectada oficialmente mediante legislación, pero también pueden ser áreas protegidas separadas amparadas por acuerdos de gestión cooperativa basados en acuerdos locales sin fusión oficial. En algunos casos, se han establecido “parques de la paz” como estrategia de reconciliación en zonas de recientes conflictos o desastres.

33. Esas iniciativas tienen un valor importante para fomentar la cooperación entre las naciones, así como grandes beneficios prácticos para la gestión. Como el foco de la conservación se ha desplazado a escala del paisaje y a los enfoques por ecosistemas, que reconocen la importancia de los corredores ecológicos y la conectividad, ha aumentado el interés por los beneficios prácticos de la conservación que ofrecen las áreas protegidas transfronterizas. Sin embargo, su creación tiene que superar dificultades relacionadas sobre todo con las diferencias entre los sistemas jurídicos y políticos, la cultura y los niveles de capacidad (Hamilton *et al.*, 1996). La elaboración de mecanismos para coordinar e integrar la gestión entre países será vital y debería estar guiada por los principios del enfoque por ecosistemas.

IV. CUESTIONES TRANSVERSALES RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN, EL ESTABLECIMIENTO Y LA GESTIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS

A. *Efectividad de la gestión de áreas protegidas*

34. La gestión de las áreas protegidas se concentra en asegurar que las mismas y sus redes cumplan con las metas y objetivos determinados. Esto exigirá la evaluación de la efectividad y la aplicación de gestión adaptativa a través del tiempo. Entre los principales factores para lograr una gestión efectiva de las áreas protegidas se cuentan la planificación estratégica, la implantación del plan de gestión, la buena gobernanza, la participación de los interesados directos, marcos jurídicos o consuetudinarios claros para evitar las actividades perjudiciales, el cumplimiento efectivo y la imposición de normas, la capacidad para controlar las actividades externas que afecten el área protegida, la disponibilidad de la capacidad humana e institucional requeridas y la financiación sustentable.

35. Actualmente, casi una décima parte de la superficie terrestre del mundo se encuentra dentro de alguna forma de área protegida y existe una red amplia y creciente de áreas marinas protegidas, aunque pueda faltar el área designada para la protección de aguas continentales. En consecuencia, ha habido considerable interés por vigilar y evaluar la efectividad de las áreas protegidas para apoyar una mejor gestión y permitir que las áreas protegidas cumplan con los fines para los que fueron creadas. En particular, preocupa especialmente ahora obtener una mayor comprensión de la efectividad de las áreas

marinas protegidas por varias razones, sobre todo porque las áreas marinas protegidas representan menos del 1 % de la superficie total y existe escasa información acerca de cuán efectiva es esa protección para la diversidad biológica marina. La cuestión de la efectividad de las áreas protegidas marinas ha sido encarada por el Grupo especial de expertos técnicos sobre áreas marinas protegidas, creado por la Conferencia de las Partes, que ha producido directrices para la evaluación de la efectividad de las áreas marinas protegidas. ^{7/}

36. La evaluación consiste en examinar los resultados de las medidas adoptadas y controlar si han producido los resultados deseados. Es un instrumento esencial para asegurar tanto la responsabilidad financiera y administrativa como la eficacia de la gestión, incluso la medida en que se tienen en cuenta los intereses de las comunidades locales y de otros interesados directos. También se usa la evaluación para influir sobre las políticas para mejorar los sistemas de áreas protegidas y los arreglos de gestión, y puede ser utilizada por los gestores para formular pedidos o propuestas para obtener más recursos. La vigilancia, la evaluación y la notificación son fundamentalmente importantes para permitir que los países analicen si se están cumpliendo los objetivos fijados en los planes nacionales sobre la diversidad biológica, así como las obligaciones previstas en virtud de los convenios y programas internacionales y regionales.

37. La evaluación forma parte de la gestión adaptativa, un proceso circular que permite que la información sobre el pasado alimente y mejore la gestión en el futuro. La gestión adaptativa es una herramienta esencial del enfoque por ecosistemas (véase la decisión V/8 de la Conferencia de las Partes).

38. A pesar de la importancia que se les reconoce, las evaluaciones amplias de la efectividad de las áreas protegidas han sido relativamente raras o han tendido a concentrarse en la vigilancia de las condiciones biológicas, ^{8/} evaluando sólo un conjunto limitado de indicadores de la gestión. Más comunes han sido las evaluaciones excepcionales de un organismo de gestión o uno de sus programas ^{9/} y en los últimos años las organizaciones no gubernamentales se han venido dedicando cada vez más a emprender evaluaciones de la efectividad de las áreas protegidas.

39. En los últimos años, han proliferado los esfuerzos por desarrollar sólidos y amplios enfoques para evaluar la efectividad de áreas protegidas individuales o de sistemas de áreas. El más destacado es el “marco para evaluar la efectividad de la gestión” de la UICN, ^{10/} preparado en colaboración con el WWF, el Banco Mundial y la Convención sobre el Patrimonio Mundial. Ofrece un “paraguas” de conceptos orientadores, bajo el cual se ha elaborado una serie de metodologías más concretas.

40. En la figura 1 se muestran los componentes del marco de la UICN. Están divididos en seis elementos, cada uno de los cuales comprende varios indicadores de evaluación para apreciar la efectividad de la gestión. ^{11/}

41. El marco de efectividad de la gestión de la UICN no ofrece una metodología detallada de evaluación, ya que las metodologías empleadas en diferentes contextos deben adaptarse a la finalidad y al contexto de una evaluación en particular. La Convención sobre el Patrimonio Mundial, por ejemplo, ha colaborado con la UICN y otros asociados para adaptar las Directrices de la UICN a un manual y un

^{7/} Informe del Grupo especial de expertos técnicos sobre áreas protegidas marinas y costeras (UNEP/CBD/OSACTT/8/INF/7 y UNEP/CBD/OSACTT/8/INF/11). Véase también la recomendación VIII/3 B del OSACTT en el anexo I al informe del OSACTT sobre la labor de su octava reunión (UNEP/CBD/COP/7/3).

^{8/} En el Reino Unido, el Consejo rural de Gales elaboró un enfoque para supervisar “sitios de interés científico especial” (SSSI), estrechamente vinculado con los sistemas de planificación y gestión (Alexander y Rowell 1999). En Australia, la Autoridad del parque marino del Gran Arrecife Coralino y el Instituto Australiano de Ciencias Marinas establecieron un programa de vigilancia a largo plazo para el Gran Arrecife Coralino (Sweetman 1997). Pero ambos enfoques se limitaban a la vigilancia de indicadores biológicos.

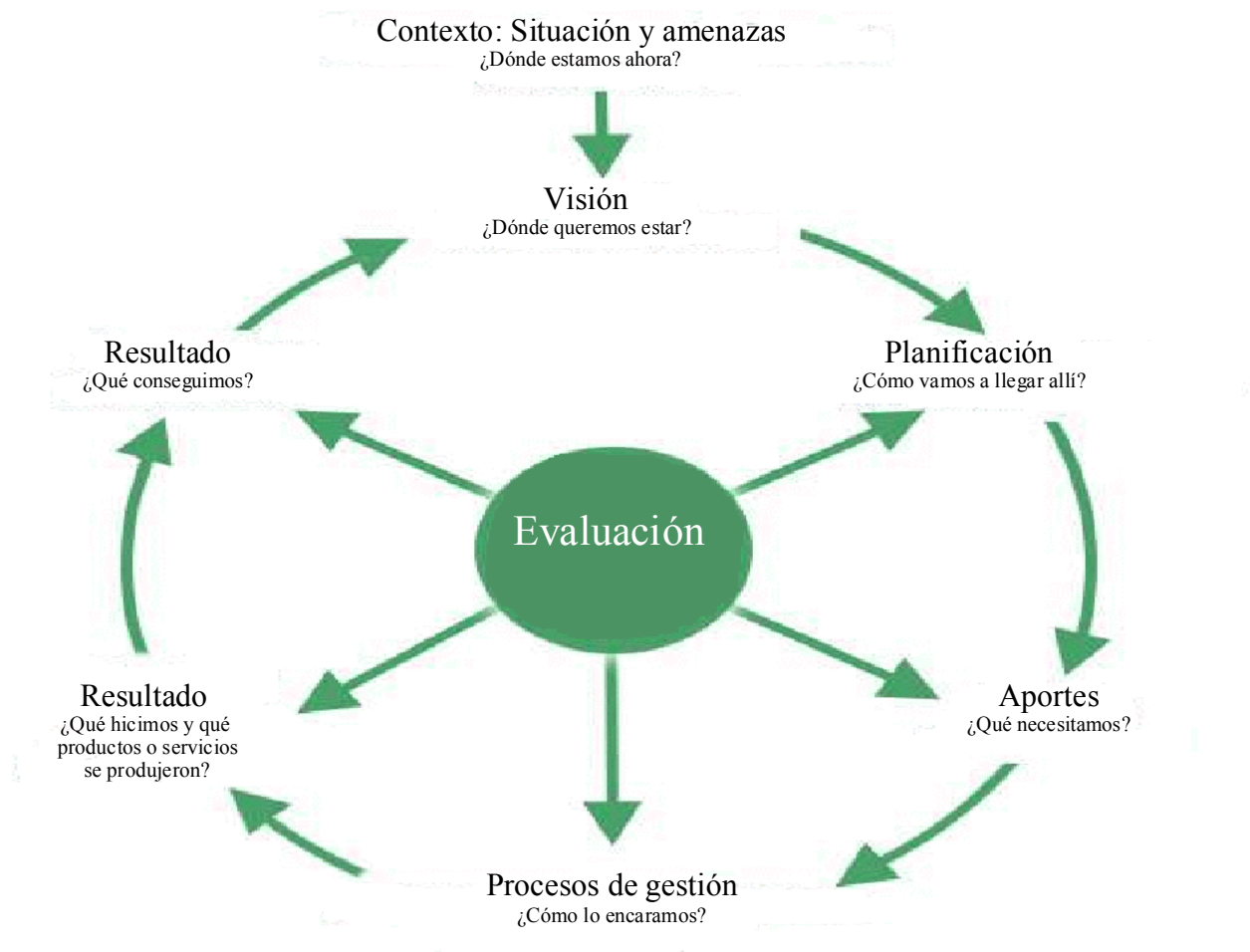
^{9/} Véase, por ejemplo: Kothari *et al.* 1989; Edwards 1991; WWF y el Departamento de Medio ambiente y Conservación de Papua Nueva Guinea 1992

^{10/} Hockings *et al.* 2000.

^{11/} Pomeroy, Robert S., Parks, John E. y Watson, Lani M. 2002. *How is your MPA doing? A Guidebook: Biophysical, socioeconomic, and governance indicators for the evaluation of gestión effectiveness of marine areas protegidas* (borrador de trabajo; versión: 31 de diciembre de 2002).

cuaderno de ejercicios para evaluar la efectividad de la gestión en los sitios del Patrimonio Mundial. ^{12/} Se han elaborado muchas otras metodologías de evaluación de la efectividad de la gestión de áreas protegidas específicas para ciertos contextos. ^{13/}

Figura 1. El ciclo y la evaluación de la gestión de áreas protegidas



Fuente: Hockings *et al.*, 2000

B. Participación de los interesados directos y mecanismos para incrementar esa participación

42. Como lo ha admitido el Grupo especial de expertos técnicos sobre áreas protegidas marinas y costeras, la participación de los interesados directos es esencial para lograr la meta mundial y para crear y mantener áreas protegidas individuales y redes regionales. La participación de los interesados directos es particularmente importante para establecer una distribución equitativa de los beneficios que reporten las áreas protegidas. Además, la participación de los interesados:

- a) Permite adoptar decisiones de manera incluyente y transparente, teniendo en cuenta factores socioeconómicos y políticos locales, así como criterios biológicos y conocimientos locales;
- b) Facilita la intervención en la toma de decisiones y en la gestión de un amplio conjunto de participantes, asegurando que el proceso y los planes elaborados y su ejecución sean “comprados” por los interesados y aumentando así la probabilidad de éxito;

^{12/} UNESCO/UICN 2001.

^{13/} Véase el apéndice III del informe del Grupo especial de expertos técnicos sobre áreas protegidas (UNEP/CBD/OSACTT/9/INF/3).

c) Reconoce los derechos y costumbres tradicionales y otros intereses de las comunidades indígenas y locales y de otros interesados pertinentes, de conformidad con la legislación nacional según corresponda; y

d) Permite adoptar decisiones y gestión en el nivel apropiado, como lo recomienda el enfoque por ecosistemas (p.ej., mediante descentralización).

43. El tipo y grado de participación dependerá de las circunstancias locales, incluso de cuestiones tales como los derechos, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas y locales de conformidad con la legislación nacional, los mecanismos disponibles y los enfoques de gobernanza, y el grado de interés de los interesados directos.

44. El establecimiento de áreas protegidas afecta los medios de subsistencia y los intereses de muchas personas, grupos e instituciones. Cuando los pobladores locales apoyan la creación de un área protegida, la gestión efectiva resulta infinitamente más fácil. En muchos casos, los pobladores locales han sido los proponentes iniciales de la creación de áreas protegidas, basándose en los beneficios que pueden obtenerse. También puede ocurrir que las comunidades locales ya hayan aplicado sistemas efectivos de áreas protegidas que suelen ser ignorados por otros planificadores. Se admite, pues, ampliamente que la consulta y la participación en el nivel local son ingredientes importantes para el éxito de la planificación, diseño y gestión de las áreas protegidas.

45. Es fundamental proceder a un análisis de los interesados directos. Los interesados directos que intervengan en las decisiones sobre las áreas protegidas podrían ser: las comunidades locales e indígenas; las autoridades de gestión de áreas protegidas; otros organismos gubernamentales con carteras relacionadas con los recursos naturales o que tengan influencia sobre los recursos naturales; las autoridades administrativas locales (p.ej., concejos y gobiernos de distrito o municipales); sectores del comercio y las industrias locales (p.ej., turismo, usuarios de agua); instituciones de investigación científica y organizaciones no gubernamentales. Dado que las comunidades locales o indígenas, los organismos gubernamentales o el sector privado pueden ser la autoridad principal de gestión — o autoridades de cogestión — es imperativo que participen en la planificación y diseño iniciales del área protegida. Como el establecimiento de áreas protegidas incide concretamente sobre las vidas y los medios de subsistencia de los pobladores, la planificación, el diseño y la constitución legal de las áreas protegidas debería realizarse mediante un proceso que permita el compromiso directo de todas las partes interesadas y responda significativamente a sus inquietudes.

46. No todos los interesados directos tienen el mismo interés por conservar un recurso ni están igualmente facultados para desempeñar un papel en la gestión de los recursos. En aras de la efectividad y de la equidad, es necesario distinguir entre ellos en función de algunos criterios convenidos. Algunos de los criterios posibles para hacer distinciones entre los interesados directos con respecto al uso de los recursos o su incidencia son: los derechos sobre la tierra o los recursos naturales; la continuidad de la relación (p.ej., residentes frente a visitantes o turistas); la dependencia directa con respecto a los recursos naturales en cuestión para la subsistencia y la supervivencia (p.ej., como alimentos, combustible, medicinas, comunicaciones); los conocimientos y destrezas exclusivos para la gestión de los recursos en juego; las pérdidas y daños experimentados en el proceso de gestión; las relaciones históricas y culturales con los recursos en juego; el grado de dependencia económica y social con respecto a esos recursos; el grado de esfuerzo y de interés en la gestión; la equidad en el acceso a los recursos y en la distribución de los beneficios que representa su utilización; la compatibilidad de los intereses y actividades del interesado directo con las políticas nacionales de conservación y desarrollo; la compatibilidad de los derechos y/o compromisos según los convenios y acuerdos internacionales; y el impacto actual o potencial de las actividades del interesado directo sobre la base de recursos.

47. No hay un solo medio correcto de facilitar la participación efectiva de los interesados directos, ya que los países, las culturas y las áreas protegidas son sumamente diversos en todo el planeta. Sin embargo, existen varios enfoques y principios generales que los planificadores de áreas protegidas deberían tener en cuenta y que suelen utilizarse en forma combinada. Se trata de:

(a) *Distribución de información:* La participación debe ser informada, y esto requiere que se brinde información suficiente a los interesados directos antes de consultarlos. En muchos casos, el idioma puede ser una barrera y será necesario presentar los textos principales en el idioma apropiado.

(b) *Evaluación participativa:* Quizás no sea apropiado para algunas comunidades locales e indígenas suministrar información mediante textos e informes escritos. En muchos países y comunidades, se han utilizado en cambio ejercicios de evaluación participativa y “visionamiento”. Esos enfoques permiten que las comunidades locales y los organismos centrales analicen el ámbito socioecológico local, sus problemas y oportunidades, el futuro al que aspiran las comunidades locales para sí mismas y para las futuras generaciones, las estrategias para lograr ese futuro y las opciones y amenazas a lo largo del camino. En este contexto, los expertos que aportan nueva información sobre las tendencias biológicas y ecológicas y las posibles amenazas a la base local de recursos naturales son percibidos como aliados en un proceso y no como forasteros que tratan de usar “tácticas de intimidación” con los interesados directos locales. ^{14/} Del mismo modo, los “expertos” externos pueden aprovecharse de conocimientos locales considerablemente valiosos que a veces ya están al alcance de la mano;

(c) *Distribución de los beneficios.* Las áreas protegidas generan tanto costos como beneficios, que deberían ser compartidos de manera equitativa y sostenible. Un medio de comprometer a los interesados directos locales en la conservación consiste en distribuir beneficios tales como los derechos de entrada, los ingresos relacionados con el turismo, empleos y el acceso a los recursos naturales sobre una base preferencial. Los beneficios y los valores culturales y espirituales, así como las contribuciones de las áreas protegidas a la seguridad de la subsistencia y al reconocimiento social de los derechos sobre la tierra y al acceso y uso de los recursos suelen ser importantes para los interesados directos locales, en particular para las comunidades indígenas y locales. Idealmente, los arreglos sobre distribución de beneficios se establecen mediante un acuerdo negociado entre los interesados directos y las autoridades del área protegida;

(d) *Creación de capacidad para la participación de los interesados directos locales,* de modo que cada grupo de interesados directos comprenda bien sus propios intereses e inquietudes y determine cómo representarlos mejor en las deliberaciones y negociaciones con forasteros tales como las autoridades de las áreas protegidas;

(e) *Participación en la adopción de decisiones:* Los interesados directos pueden participar en la adopción de decisiones de diversas maneras, desde formar parte de un órgano consultivo hasta ser miembros de un consejo de gestión del área protegida. Son elementos esenciales de un proceso efectivo de consulta la existencia de un foro múltiples de interesados directos para las comunicaciones, el diálogo permanente y un proceso de adopción de decisiones por consenso;

(f) *Conservación orientada por la comunidad.* La forma más intensa de participación de los interesados directos en la gestión de las áreas protegidas puede encontrarse en situaciones en que las comunidades locales desarrollan y gestionan en realidad sus propias áreas de conservación, en vez de participar como circunstantes en procesos iniciados y controlados por organismos de gestión de áreas protegidas y expertos externos. Esas “áreas conservadas por la comunidad” se examinan más adelante.

C. Desarrollo de capacidad para las áreas protegidas

48. La gestión efectiva de las áreas protegidas requiere que los administradores de áreas protegidas y las instituciones de apoyo posean suficientes conocimientos, capacidades y recursos para planificar, administrar y supervisar áreas protegidas, y que una amplia comunidad de interesados directos participe de manera constructiva contribuyendo al mantenimiento de la diversidad biológica y a la circulación sostenible de bienes y servicios desde las áreas protegidas. Gestionar las áreas protegidas de modo adaptativo para corregir las flaquezas y amenazas y sacar ventaja de las energías y oportunidades es un

^{14/} Para una amplia biblioteca y enlaces sobre métodos de evaluación rural participativa, véase <http://www.eldis.org/participation>; para información sobre métodos de proyección de la comunidad, véase Poole 1995 y Momberg *et al.* 1996.

desafío enorme. Requiere muchas clases de capacidad, tanto interna como externa a la gestión de las áreas protegidas, incluso nuevos métodos para compartir las lecciones aprendidas en diversos sitios en todo el mundo, la capacidad de adaptarse a muchos tipos de cambio mundial y la promoción de las comunicaciones, la educación y la sensibilización del público.

49. Se han desarrollado nuevas iniciativas, como la Red de aprendizaje de áreas protegidas (PALNet), una instalación de gestión de los conocimientos interactiva basada en la web para administradores de áreas protegidas e interesados directos, que se lanzará oficialmente en el quinto Congreso mundial sobre parques de la UICN, en septiembre de 2003.

D. Cuestiones de gobernanza y gestión de áreas protegidas

50. Fijar las prioridades y realizar una planificación sistemática son pasos importantes para establecer redes efectivas de áreas protegidas, pero en definitiva, la efectividad de las áreas protegidas se reduce a cuestiones de gobernanza y gestión. ¿Quién tiene autoridad sobre el área? ¿Quién asume la responsabilidad? ¿Quién es responsable ante quién? Como ya se ha dicho, el modelo tradicional de un solo organismo nacional de áreas protegidas que administra parques con tierras o aguas de propiedad estatal – por importante que sea – no es el único sistema de gobernanza y gestión de áreas protegidas que existe actualmente. Hay otras variantes (que suelen superponerse) en una forma u otra en todo el mundo:

- a) Gobernanza descentralizada por dependencias provinciales/estatales o de gobierno local;
- b) Arreglos de cogestión entre gobiernos, comunidades locales y otros interesados directos;
- c) Territorios indígenas administrados con fines de conservación por comunidades indígenas con o sin apoyo y concurrencia del gobierno;
- d) Áreas conservadas por la comunidad establecidas voluntariamente por las comunidades locales e indígenas, legalmente reconocidas por los gobiernos o no;
- e) Áreas protegidas gobernadas por entidades del sector privado (tanto sin fines de lucro como lucrativas) mediante contratos o directamente como propiedad privada.

E. Aspectos financieros

51. Es un hecho ampliamente reconocido que los recursos financieros disponibles para la conservación de la diversidad biológica en general y de las áreas protegidas en particular son muy insuficientes, sobre todo en los países en desarrollo. Sin embargo, la cuestión de la “financiación de las áreas protegidas” no puede encararse solamente en términos de los costos de funcionamiento de un organismo de gestión de las áreas protegidas, la demarcación de límites, la preparación de la infraestructura, el patrullaje, la investigación, la supervisión, y demás. Asegurarse de que el fardo de la creación de un área protegida no recaerá exageradamente sobre las comunidades locales representa un costo financiero tangible que debe incluirse en la ecuación. Se ha sugerido, pues, que “conservar hábitats relativamente intactos requerirá a menudo mecanismos compensatorios para atenuar el impacto de los beneficios privados locales perdidos, especialmente en los países en desarrollo” (Balmford *et al.*, 2002).

52. El déficit actual en la financiación es grande. Según un estudio, el costo anual total de un sistema representativo de áreas protegidas ascendería a unos 45 000 millones \$EUA, incluidos los costos de crear nuevas áreas, los costos de gestión recurrentes y los pagos para satisfacer los costos de oportunidad privados de las áreas existentes y otras nuevas (Balmford *et al.*, 2002). En ese estudio se señaló que, aunque la suma parece exorbitante, representa menos del 5 % de los actuales subsidios agrícolas y para recursos naturales en todo el mundo y equivale a sólo el 0,2 % del producto interno bruto mundial.

53. Además de otros fondos bilaterales y multilaterales, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), que administra el mecanismo financiero del Convenio, ha suministrado importante financiación para aplicar las disposiciones del Convenio, incluso sobre áreas protegidas. El análisis de 2003 de la cartera del FMAM sobre diversidad biológica indica que hay 199 proyectos (34 % del total de 590) en los que se ha identificado un área protegida dentro del área a la que están destinados. La financiación de esos

proyectos por el FMAM es de casi 1 100 millones \$EUA, con cofinanciación de más de 2 400 millones \$EUA. Las 1056 áreas protegidas identificadas en esos proyectos abarcan casi 227 millones de hectáreas.

54. El FMAM es pues, una fuente importante de financiación internacional para las áreas protegidas y se espera que siga siéndolo en el futuro. La prioridad comprende el logro de sustentabilidad ecológica, institucional, social, política y financiera en los sistemas de áreas protegidas a escala nacional”. ^{15/}

55. El apoyo continuo a las áreas protegidas por parte del FMAM y de otros donantes multilaterales y bilaterales es crucial para los países en desarrollo, ya que los propios gobiernos de esos países no asignan recursos suficientes a las áreas protegidas. Esto puede convertirse en un círculo vicioso que hay que quebrar si se quiere que las áreas protegidas en países en desarrollo alcancen sustentabilidad financiera. Para que esto ocurra, es necesario prestar más atención a las modalidades, niveles y condiciones de la financiación gubernamental aportada como contraparte de la asistencia de los donantes. Los datos sobre los niveles de financiación de áreas protegidas por gobiernos de países en desarrollo —aparte de los que reciben de los donantes— son muy superficiales.

56. Además de la financiación pública, una estimación aproximada de la financiación anual mediante subsidios privados para conservación en todo el mundo (fundaciones privadas, empresas y particulares) se aproxima a 1 200 millones \$EUA, de los cuales unos 600 millones \$EUA proceden de fundaciones. Gran parte de esto se canaliza a través de grandes organizaciones no gubernamentales internacionales.

57. Una fuente relativamente nueva y distinta de financiación de áreas protegidas es la Fundación de las Naciones Unidas (UNF). Entre 1999 y 2003, la financiación de la UNF, canalizada por intermedio del Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO y de la Secretaría del PNUD-FMAM, ha beneficiado a unas 45-50 áreas protegidas designadas como sitios de patrimonio mundial natural por su importancia para la diversidad biológica mundial, así como a otras 13 áreas protegidas más que tienen el mismo potencial de satisfacer el criterio de la diversidad biológica y condiciones para ser declaradas sitios de patrimonio mundial. Este apoyo ha atraído otros fondos del sector privado y también ha catalizado que varias organizaciones no gubernamentales se unan tras el Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO y ha alentado a la UICN a apoyar la gestión de áreas protegidas en sitios de patrimonio mundial.

58. Dado el hecho de que la conservación de la diversidad biológica presenta beneficios tanto a escala mundial como nacional, es evidente, como lo destaca el Plan de ejecución de la Cumbre mundial sobre desarrollo sostenible, que una conservación más efectiva de la diversidad biológica — incluido el fortalecimiento de la función de las áreas protegidas — requerirá nuevos y mayores recursos financieros provistos por los países desarrollados a países en desarrollo.

59. En todo el mundo, la carga de financiar la conservación procede de proyectos de asistencia al desarrollo de corto plazo (3-5 años) y de asignaciones anuales erráticas de algunos gobiernos. Debería alentarse un cambio de la intervención actual basada en proyectos a un enfoque programático a más largo plazo. Deberían explorarse más algunos mecanismos como los fondos financieros nacionales para conservación, los impuestos “verdes” dedicados (p.ej., las tasas de salida de aeropuertos) y los derechos impuestos a usuarios de recursos (p.ej., los derechos de entrada a los parques). La Conservation Finance Alliance — un consorcio que comprende numerosas organizaciones internacionales de conservación, la Secretaría de la Convención de Ramsar, el PNUD, el Banco Mundial, el FMAM, la Agencia de cooperación técnica (GTZ) de Alemania y la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) — ha producido una *Guía de instrucción para los mecanismos de financiación de la conservación*. ^{16/} Sin embargo, existen barreras importantes para ampliar los negocios ambientales, entre ellas la falta de capacidad técnica de planificación de negocios, la falta de capital de inversión, la falta de un proyecto de empresas viables para inversión y dificultades para comprometer a la industria de servicios financieros.

^{15/} <http://www.gefonline.org/projectList.cfm>.

^{16/} El contenido completo de la *Guía de instrucción para los mecanismos de financiación de la conservación* de Conservation Finance Alliance puede obtenerse en el sitio <http://www.conservationfinance.org>. La guía contiene una extensa bibliografía.

REFERENCIAS

- Alexander, M. y T. Rowell. 1999. "Recent developments in gestión planificación and monitoring on protected sites in the United Kingdom." *Parks* Vol. 9 No. 2. pp. 50-55.
- Appleton, M.R., G.I Texon y M.T. Uriarte. 2003. *Competence Standards for Protected Area Jobs in South East Asia*. Los Banos, Filipinas: Centro regional de la ASEAN para la conservación de la diversidad biológica.
- Balmford, A., Bruner, A., Cooper, P., Costanza, R., Farber, S., Green, R. E., Jenkins, M., Jefferiss, P., Jessamy, V., Madden, J., Munro, K., Myers, N., Naeem, S., Paavola, J., Rayment, M., Rosendo, S., Roughgarden, J., Trumper, K., Turner, R.K. 2002. "Economic Reasons for Conserving Wild Nature." *Science* Vol, 297. Agosto 9.
- BirdLife International. 2002. *Tools and Guidelines for Conservation of Important Bird Areas in Africa*.
- BirdLife International. 2001. *Guidelines for Important Bird Area Site Action Planificación*. Proyecto de acción sobre asociaciones ONG-gobiernos para la diversidad biológica sostenible en África.
- Borrini-Feyerabend, G. 1996. *Collaborative Magement of Protected Areas: Tailoring the Approach to the Context*. Gland, Suiza: Grupo de política social de la UICN.
- Bridgewater, P. 2002. "Biosphere Reserves – a network for conservation and sustainability." *Parks* Vol 13 No. 3: 15-20.
- Bryant, D., D. Neilsen and L. Tanglely. 1997. *The Last Frontier Forests: Ecosystems & Economies on the Edge*. Washington DC, USA: World Resources Institute.
- Davey, A.G. 1998. *National System Planification for Protected Areas*. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido: UICN.
- Edwards, R. 1991. *Fit for the future: Report of the National Park Review Panel*. Cheltenham, UK: Countryside Commission.
- Groves, C.R., D.B. Jensen, L.L. Valutis, K.H. Redford, M.L. Shaffer, J.M. Scott, J.V. Baumgartner, J.V. Higgins, M.W. Beck, y M.G. Anderson. 2002. "Planning for Biodiversity Conservation: Putting Conservation Science into Practice." *BioScience* Vol. 52 No. 6. Junio. pp. 499-512.
- L. S. Hamilton, J. C. Mackay, G. L. Worboys, R. A. Jones y G. B. Manson 1996. *Transborder Protected Area Cooperation*. Gland, Suiza: UICN y Canberra, Australia: Australian Alps Liaison Committee.
- Hockings, M. 2000. *Evaluating Protected Area Management: A Review of Systems for Assessing Management Effectiveness of Protected Areas*. Universidad de Queensland, Australia.
- Hockings, M., S. Stolton y N. Dudley. 2000. *Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing the Managment of Protected Areas*. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido: UICN.
- IUCN. 1994. *Guidelines for Protected Areas Management Categories*. CNPPA with assistance of WCMC. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido: UICN.
- Johnson, N. 1995. *Biodiversity in the Balance: Approaches to Setting Geographic Conservation Priorities*. Washington DC, USA: Biodiversity Support Program.
- Kothari, A., Pande, P., Singh. S. y Variava, D. 1989. *Management of National Parks and Sanctuaries in India: A Status Report*. Nueva Delhi: Instituto Indio de Administración Pública.
- Margoluis, R. y N. Salafsky. 1998. *Measures of Success: Designing, Managing and Monitoring Conservation and Development Projects*. Washington DC, E.U.A.: Island Press.
- Margules, C.R. y R.L. Pressey. 2000. "Systematic conservation planning" *Nature* Vol. 405: 243-253.

- Mittermeier, R.A., N. Myers y J.B. Thomsen. 1998. "Biodiversity Hotspots and Major Tropical Wilderness Areas: Approaches to Setting Conservation Priorities." *Conservation Biology* Vol. 12 No. 3. Junio. pp. 516-520.
- Momberg, F., K. Atok y M. Sirait. 1996. *Drawing on Local Knowledge: A Community Mapping Training Manual*. Jakarta, Indonesia: Ford Foundation, WWF-Indonesia Programme and Yayasan Karya Pancur Kasih.
- Nicoll, M. 2002. "Conservation and Ecological Monitoring within Madagascar's Protected Areas. Status Report." Octubre (Manuscrito inédito)
- Oglethorpe, J. (Ed.). 2002. *Adaptive Management. From Theory to Practice*. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido: UICN.
- Pomeroy, R.S., B.M. Katon y I. Harkes. 1998. "Fisheries Co-Management: Key Conditions and Principles Drawn from Asian Experiences." Presentado en "Crossing Boundaries," séptima conferencia anual de la International Association for the Study of Common Property, Vancouver, British Columbia, Canada, Junio 10-14, 1998.
- Poole, P. 1995. *Indigenous Peoples, Mapping & Biodiversity Conservation: An Analysis of Current Activities and Opportunities for Applying Geomatics Technologies*. Washington DC: Biodiversity Support Program. People and Forests Program Discussion Paper.
- Pressey, R.L, H.P. Possingham y C.R. Margules. 1996. *Optimality in reserve selection algorithms: when does it matter and how much?* *Biological Conservation* Vol. 76:259-67.
- Redford, K. H., Coppolillo, P., Sanderson, E. W., Da Fonseca, G. A. B., Dinerstein, E., Groves, C., Mace, G., Maginnis, S., Mittermeier, R. A., Noss, R., Olson, D., Robinson, J. G., Vedder, A., Wright, M. 2003. "Mapping the Conservation Landscape." *Conservation Biology* Vol. 17 No. 1. Febrero. pp. 116-131.
- Sandwith, T., C. Shine, L. Hamilton y D. Sheppard. 2001. *Transboundary Protected Areas for Peace and Cooperation*. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido: UICN.
- Sweatman, H. (Ed.) 1997. *Long-Term Monitoring of the Great Barrier Reef: Status Report Number 2*. Townsville, Australia: Australian Institute of Marine Science.
- The Nature Conservancy. 2000. *The Five-S Framework for Site Conservation: A Practitioner's Handbook for Site Conservation Planification and Measuring Conservation Success*.
- UNESCO/UICN. 2001. *The Enhancing Our Heritage Toolkit. A training manual on how to build assessment, monitoring and reporting systems on the management effectiveness of World Heritage Sites*.
- WWF and the Department of Environment and Conservation of Papua New Guinea. 1992. *Papua New Guinea Protected-Areas Programme, Part A; Review of the gestión and status of protected areas*. Proyecto, julio.

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ERP	Planificación ecorregional
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
IBA	Important Bird Area [Área aviaria importante]
MAB	UNESCO – Programa el Hombre y la Biosfera
OSACTT	Órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA-WCMC	Centro mundial de seguimiento a largo plazo de la conservación
WCPA	Comisión mundial sobre las áreas protegidas
WRI	World Resources Institute
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza
