Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP)

Directrices de gestión para áreas protegidas de la Categoría V de la UICN: Paisajes terrestres y marinos protegidos

Adrian Phillips
Autor y editor de la serie

Serie de directrices sobre buenas prácticas en áreas protegidas No. 9

CARDIFF UNIVERSITY

IUCN
The World Conservation Union

Directrices de gestión para áreas protegidas de la Categoría V de la UICN: Paisajes terrestres y marinos protegidos

Estas Directrices forman parte de la serie 'Directrices sobre buenas prácticas en áreas protegidas', cuyo editor es el Profesor Adrian Phillips.

Otras publicaciones de la serie:

National System Planning for Protected Areas. No. 1. Adrian G. Davey, 1998, x + 71 pp.

Economic Values of Protected Areas: Guidelines for Protected Area Managers. No. 2. Grupo de Tareas sobre beneficios económicos de las áreas protegidas de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) de la UICN, en colaboración con la Unidad de Economía de la UICN, 1998, xii + 52 pp.

Guidelines for Marine Protected Areas. No. 3. Graeme Kelleher, 1999, xxiv + 107 pp.

Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies. No. 4. Javier Beltrán, (Ed.), IUCN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido y WWF Internacional, Gland, Suiza, 2000, xi + 133 pp.

Pueblos Indígenas y Tradicionales y Áreas Protegidas: Principios, Directrices y Casos de Estudio. No. 4. Javier Beltrán, (Ed.), UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido y WWF Internacional, Gland, Suiza, 2001, xii + 139 pp.

Financing Protected Areas: Guidelines for Protected Area Managers. No. 5. Grupo de Tareas sobre financiamiento de áreas protegidas de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) de la UICN, en colaboración con la Unidad de Economía de la UICN, 2000, viii + 58 pp.

Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing the Management of Protected Areas. No. 6. Marc Hockings, Sue Stolton y Nigel Dudley, 2000, x + 121 pp.

Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation. No. 7. Trevor Sandwith, Clare Shine, Lawrence Hamilton y David Sheppard, 2001, xi + 111 pp.

Sustainable Tourism in Protected Areas: Guidelines for Planning and Management. No. 8. Paul F.J. Eagles, Stephen F. McCool y Christopher D. Haynes, 2002, xv + 183 pp.

UICN – la Unión Mundial para la Naturaleza

La Unión Mundial para la Naturaleza, fundada en 1948, agrupa a Estados, organismos gubernamentales y una diversa gama de organizaciones no gubernamentales en una alianza mundial única: más de 900 miembros diseminados en 138 países.

Como Unión, la UICN busca influenciar, alentar y ayudar a los pueblos de todo el mundo a conservar la integridad y la diversidad de la naturaleza y a asegurar que todo uso de los recursos naturales sea equitativo y ecológicamente sostenible. Una secretaría central coordina el Programa de la UICN y brinda servicios a los miembros de la Unión, representa sus puntos de vista en el escenario mundial y les proporciona las estrategias, servicios conocimientos científicos y apoyo técnico que necesitan para alcanzar sus objetivos. A través de sus seis comisiones, la UICN reúne a más de 10 000 expertos voluntarios en equipos de proyectos y grupos técnicos, concentrándose especialmente en la conservación de las especies y la diversidad biológica y el manejo de los hábitats y los recursos naturales. La Unión ha ayudado a muchos países a preparar Estrategias nacionales de conservación y demuestra la aplicación de su conocimiento a través de los proyectos de campo que supervisa. Las operaciones son cada vez más descentralizadas y las realizan una red creciente de oficinas regionales y nacionales ubicadas principalmente en países en desarrollo.

La Unión Mundial para la Naturaleza fortalece el trabajo de sus miembros, redes y asociados con el propósito de realzar sus capacidades y apoyar las alianzas mundiales para salvaguardar los recursos naturales a escala local, regional y mundial.

Universidad de Cardiff

El Departamento de Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Cardiff se complace en auspiciar la producción de esta importante colección de directrices para la planificación y gestión de las áreas protegidas. El Departamento, a través de su Unidad de Investigación de Planificación Ambiental, participa activamente en la investigación de áreas protegidas; dirige cursos especializados sobre planificación y política ambiental; y tiene una importante Escuela de Postgrado que brinda oportunidades a las personas interesadas en realizar investigaciones para obtener un doctorado o como parte de su desarrollo profesional. Si usted está interesado en obtener mayor información sobre el Departamento, su capacidad de investigación y cursos, escríbanos a la siguiente dirección:

Professor Terry Marsden BAHon., PhD, MRTPI
Head of Department
Department of City and Regional Planning
Cardiff University
Glamorgan Building
King Edward VIIth Avenue
Cardiff, CFl0 3WA, Wales
Reino Unido

Tel: + 44 2920 874022
Fax: + 44 2920 874845
Correo electrónico: MarsdenTK@cf.ac.uk
Sitio Web: www.cf.ac.uk

Directrices de gestión para áreas protegidas de la categoría V de la UICN: paisajes terrestres y marinos protegidos

Adrian Phillips, autor y editor de la serie

Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP)

Serie de directrices sobre buenas prácticas en áreas protegidas No. 9

UICN – Unión Mundial para la Naturaleza
2002

La denominación de las entidades geográficas mencionadas en esta publicación y la presentación del material no implican la expresión de ningún tipo de opinión por parte de la UICN, la Universidad de Cardiff o The Countryside Agency con respecto a la condición jurídica de cualquier país, territorio o zona, o acerca de sus autoridades o la delimitación de sus fronteras o límites. Asimismo, los puntos de vista expresados en esta publicación no reflejan necesariamente los de la UICN, la Universidad de Cardiff o The Countryside Agency.

Esta publicación ha sido posible en gran parte gracias al financiamiento de la Universidad de Cardiff, The Countryside Agency y la UICN.

Publicada por: UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

Derechos de autor: © 2002, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales
Se autoriza la reproducción de esta publicación para fines educativos y otros fines no comerciales sin la autorización escrita previa del titular de los derechos de autor, siempre que se cite la fuente. Se prohíbe la reproducción de esta publicación para su venta y otros fines comerciales sin la autorización escrita previa del titular de los derechos de autor.

Cita: Phillips, Adrian, (2002). Directrices de manejo para las áreas protegidas de la categoría V de la UICN: Paisajes terrestres y marinos protegidos. UICN Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido. xv + 122 pp.
ISBN: 2-8317-0685-8
Traducción: Graciela Wachtel y Fernando Ghersi
Diseño de la cubierta: Servicio de Publicaciones de la UICN
Fotografías de la cubierta: Cubierta anterior: terrazas de arroz de las Cordilleras Centrales, Filipinas ©Adrian Phillips
Cubierta posterior: alameda en Mongolia ©Sabine Schmidt; botes en Ilha Comprida, Brasil ©Marilia Britto de Moraes; ovejas montañesas en el Parque Natural de Argentera, Italia © EUROPARC Federation; talla en roca en Cilento, Italia ©Adrian Phillips
Diagramación: Nancy Ferradas Thais
Producción: Servicio de Publicaciones de la UICN
Impresión: Thanet Press Limited, Reino Unido
Disponible en: Servicio de Publicaciones de la UICN
219c Huntingdon Road, Cambridge CB3 0DL
Reino Unido
Tel: +44 1223 277894
Fax: +44 1223 277175
Correo electrónico: books@iucn.org
www.iucn.org/bookstore
También está disponible un catálogo de publicaciones de la UICN

Índice

Dedicatoria x
Agradecimientos xi
Siglas y acrónimos xiii
Prólogo xv

1. Introducción 1
1.1 Antecedentes de la publicación 1
1.2 Objetivos de las directrices 2
1.3 Estructura de las directrices 3

2. Antecedentes – introducción a las áreas protegidas de la categoría V 5
2.1 Presentación del concepto de paisaje 5
2.2 Categorías de manejo de áreas protegidas de la UICN 7
2.3 Datos y cifras 11
2.4 Características principales de los paisajes protegidos 12
2.5 Un enfoque “cuyo momento ha llegado” 13

3. La planificación de áreas protegidas de la categoría V 17
3.1 Principios de la planificación de la categoría V 17
3.2 Legislación para áreas protegidas de la categoría V 18
3.3 Selección de áreas protegidas de la categoría V 23
3.4 Categoría V, áreas protegidas vecinas y planificación biorregional 25
3.5 Categoría V de áreas protegidas y los convenios y clasificaciones internacionales 27
3.6 Límites de áreas protegidas de la categoría V 33
3.7 Participación de las comunidades locales y otros grupos interesados 35
3.8 Obtención del apoyo público y político 37

4. Gestión de áreas protegidas de la categoría V: principios 39
4.1 Principios generales de la gestión de áreas protegidas 39
4.2 Doce principios para la gestión de áreas protegidas de la categoría V 39

5. Gestión de áreas protegidas de la categoría V: políticas 43
5.1 Objetivos generales para la gestión de áreas protegidas de la categoría V 45
5.2 Políticas relativas al papel de la población local 44
5.3 Políticas relativas al uso de los recursos: agricultura, silvicultura y pesca 55
5.4 Políticas relativas a la planificación del uso de la tierra 67
5.5 Políticas relativas a la protección y la conservación ambiental 72
5.6 Políticas relativas al turismo, conciencia pública, educación, información e interpretación 82
5.7 Políticas adicionales para fomentar el uso sostenible de los recursos 88

6. Gestión de áreas protegidas de la categoría V: procesos y planes 91
6.1 Introducción 91
6.2 Intervención y participación comunitaria 91
6.3 El Plan de Gestión: rango, alcance, forma y contenido 95
6.4 El Plan de Gestión: preparación 95
6.5 Vigilancia, evaluación y gestión adaptativa 99
6.6 Programas, planes, etc. que apoyan al Plan de Gestión 100

7. Gestión de áreas protegidas de la categoría V: medios 103
7.1 Organismo de gestión/administración 103
7.2 El personal 105
7.3 Las finanzas 106
7.4 Gestión de la información y TI 107

Anexos 109
1. Directrices para áreas protegidas de la categoría V – Extracto de las Directrices para las categorías de manejo de áreas protegidas (UICN, 1994) 111
2. Sugerencia de alcance, forma y contenido de los Planes de Gestión para áreas protegidas de la categoría V 113

Bibliografía 119

Relación de recuadros
1. Por qué los enfoques de la categoría V son apropiados para las necesidades de los países en desarrollo 15
2. Directrices para la legislación relativa al establecimiento de áreas protegidas de la categoría V 20
3. Algunos ejemplo de denominaciones nacionales usadas para áreas protegidas de la categoría V 22
4. Directrices sobre los criterios para seleccionar áreas protegidas de la categoría V 23
5. Directrices sobre la información necesaria para seleccionar áreas protegidas de la categoría V 24
6. Paisajes culturales en el marco de la Convención del Patrimonio Mundial 27
7. La Convención Europea del Paisaje (CEP) 30
8. Directrices para determinar los límites de un área protegida de la categoría V 33
9. Directrices sobre la participación de los grupos interesados en la planificación a escala nacional, regional y local 36
10. Objetivos de la gestión de áreas protegidas de la categoría V 43
11. Objetivos adicionales de la gestión de áreas protegidas de la categoría V 44
12. Directrices para la creación de asociaciones entre diversos propietarios de tierras y otros intereses 49

13. Principios y directrices para políticas sobre agricultura en áreas protegidas de la categoría V 57
14. Comercialización innovadora de productos agrícolas tradicionales 61
15. Directrices para bosques, tierras forestadas y árboles en áreas protegidas de la categoría V 65
16. Directrices para la planificación del uso de la tierra en áreas protegidas de la categoría V 67
17. Directrices sobre la conveniencia de proyectos de desarrollo de pequeña escala en áreas protegidas de la categoría V 69
18. Directrices para determinar la aceptabilidad de proyectos de desarrollo a gran escala en áreas protegidas de la categoría V 71
19. Integridad y autenticidad y su aplicación al panorama de las áreas protegidas de la categoría V 73
20. Lista de verificación de las cualidades naturales y diversidad biológica de áreas protegidas de la categoría V 75
21. Directrices para la conservación de la diversidad biológica en áreas protegidas de la categoría V 76
22. Directrices para la conservación del patrimonio edificado e histórico en áreas protegidas de la categoría V 78
23. Directrices para la protección de los valores culturales/espirituales contemporáneos 80
24. Los objetivos del turismo sostenible en áreas protegidas de la categoría V 83
25. Directrices para el turismo sostenible en áreas protegidas de la categoría V 83
26. Directrices para proyectos de inversión turística en áreas protegidas de la categoría V 84
27. Directrices para políticas sobre conciencia pública, educación, información e interpretación 87
28. Planteamientos sostenibles sobre energía, estructuras, desechos y agua en áreas protegidas de la categoría V 89
29. Cogestión de áreas protegidas 93
30. Directrices para la participación de los grupos interesados en la gestión de áreas protegidas de la categoría V 93
31. Directrices para la consulta sobre el proyecto de Plan de Gestión 98
32. Algunas estructuras organizativa usadas para áreas protegidas de la categoría V 103
33. Directrices para un organismo de gestión de áreas protegidas de la categoría V 104
34. Directrices para aumentar la capacidad del personal en áreas protegidas de la categoría V 105
35. Directrices para la obtención de fondos adicionales para áreas protegidas de la categoría V 106

Relación de estudios de caso

1. Legislación brasileña sobre las Áreas de Protección Ambiental (categoría V) 21
2. Legislación del Reino Unido sobre Parques Nacionales: concebidos como una asociación 21

3. El Real Parque Nacional de Chitwan, Nepal: una Zona de Amortiguación de la categoría V 26
4. Las terrazas de arroz de Filipinas: la importancia de la designación como Patrimonio Mundial 29
5. Valle Champlain-Richelieu, Estados Unidos y Canadá: trabajo a través de las fronteras nacionales 32
6. El Cinturón Verde de la Capital Nacional, Ottawa, Canadá: protección del paisaje mediante la asociación 48
7. Amboseli/Longido Heartlands, Kenya/Tanzania: a sociación comunitaria para la conservación y el desarrollo sostenible 48
8. Áreas de Conservación en las islas del Pacífico Sur: un enfoque basado en la comunidad 50
9. Parque Nacional Gurvan Saikhan del Gobi, Mongolia: un área de gestión comunitaria 51
10. Los Parques Naturales Regionales de Francia: integración de los objetivos económicos y sociales 53
11. Santa Lucía: uso de los paisajes protegidos como catalizadores del desarrollo sostenible en las comunidades rurales de los pequeños estados insulares en desarrollo (PEID) 54
12. Isla de Öland, Suecia: apoyo a la agricultura sostenible tradicional 56
13. El trabajo del Grupo Asesor sobre agricultura y vida silvestre (Reino Unido): asesoramiento a los granjeros sobre conservación 58
14. El Programa agroambiental de la Unión Europea 60
15. Agricultura orgánica en los parques regionales de Toscana, Italia 62
16. El proyecto del Parque de la Papa, Perú: paisaje protegido para ayudar a salvar recursos genéticos vegetales 63
17. Las ex tierras Champion, Vermont, Estados Unidos: promoción de la sostenibilidad en el gestión forestal 66
18. Planificación del uso de la tierra en el sistema británico de parques nacionales 71
19. Ilha Comprida, estado de San Pablo, Brasil: plan de uso de la tierra para proteger la diversidad biológica 72
20. El Parque Nacional Hortobágy, Hungría: la agricultura tradicional ayuda a conservar la diversidad biológica 77
21. Corredor del Canal Rideau, Canadá: elemento histórico como núcleo de un área protegida de la categoría V 79
22. Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia 81
23. Sahyoue/Edacho, Canadá: paisaje sagrado 81
24. Laikipia/Samburu Heartland, Kenya: desarrollo comunitario basado en la vida silvestre y financiado por el turismo 85
25. Área Paisajística e Histórica del valle de Jiuzhaigou, China: las presiones del turismo 86

26. Tarangire/Manyara Heartland, Tanzania: educación para la conservación 88

Relación de gráficos

1. Qué es un paisaje 5
2. Las seis categorías de manejo de áreas protegidas de la UICN 8
3. Categorías de manejo de áreas protegidas y grado de modificación ambiental 9
4. Principales diferencias entre las categorías V y VI 10
5. Las áreas protegidas del mundo por categoría y número 11
6. Las áreas protegidas del mundo por categoría y extensión 11
7. Nuevo paradigma de las áreas protegidas 14
8. Representación diagramática de las funciones de amortiguación y vinculación de un área protegida de la categoría V 26
9. Relación entre las categorías de manejo de áreas protegidas de la UICN y las zonas de reserva de biosfera 30
10. Tres enfoques internacionales sobre el paisaje 31
11. El continuo de la participación 92
12. El ciclo del Plan de Gestión 96
13. La relación entre el Plan de Gestión y otros planes y estrategias 100

Láminas a color

entre las páginas 56 y 57

Lámina 1. Valle Paisajístico de Jiuzhaigou, China. ©Adrian Phillips
Parque Natural Regional de Córcega, Francia. ©Rosie Simpson
Lámina 2. Parque Nacional Histórico Marsh-Billings-Rockefeller, Vermont, Estados Unidos ©Adrian Phillips
Área de Conservación de Annapurna, Nepal. ©Ken Taylor
Lámina 3. Cinturón Verde de la Capital Nacional, Ottawa, Canadá. ©Guy Swinnerton
Parque Nacional Gurvan Saikhan del Gobi, Mongolia. ©Sabine Schmidt
Lámina 4. Acantilado de Niagara, Ontario, Canadá. ©Niagara Escarpment Commission
Islas de Scilly, Reino Unido. ©Adrian Phillips
Lámina 5. Antiguos olivares, Chipre del Norte. ©Adrian Phillips
Artesanías en la Reserva Natural de Dana, Jordania. ©Adrian Phillips
Lámina 6. Área de Conservación de Annapurna, Nepal. ©Adrian Phillips
Terrazas de arroz de Filipinas. ©Adrian Phillips
Lámina 7. Cosecha de cañas, Balcanes. ©Martin Schneider-Jacoby y EUROPARC Federation
Ganado de reses grises húngaras, Parque Nacional Hortobágy, Hungría. ©Hortobágy National Park
Avutarda gigante, Parque Nacional Hortobágy, Hungría ©Hortobágy National Park
Lámina 8. Mercado de papas, Perú. ©Brent Mitchell
Parque Nacional Gurvan Saikhan del Gobi, Mongolia. ©Sabine Schmidt

Dedicatoria – en memoria de PHC (Bing) Lucas

Esta publicación está dedicada a la memoria del desaparecido Bing Lucas, fallecido en diciembre de 2000. Bing era muy conocido, querido y respetado por su trabajo sobre las áreas protegidas alrededor de mundo. Menos conocida era su entusiasta promoción de los paisajes protegidos y su convencimiento de que este planteamiento era especialmente pertinente para la conservación y las necesidades del desarrollo sostenible de nuestros días. Apoyó y alentó a personas, instituciones e iniciativas en este ámbito. Fue autor de la primera guía publicada sobre el tema en 1992 y respaldó decididamente la decisión de revisarla y actualizarla, lo cual ha culminado en la presente publicación escrita con admiración por su liderazgo, en la esperanza que el resultado sea digno de su inspiración.

Agradecimientos

La UICN y la Universidad de Cardiff agradecen a The Countryside Agency del Reino Unido por su apoyo para la producción de esta publicación.

El presente trabajo se realizó como parte del programa del Grupo de Tareas sobre paisajes protegidos de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) de la UICN. Más específicamente, fue elaborado con el asesoramiento de un equipo perteneciente al Grupo de Tareas. El autor principal fue Adrian Phillips, y los miembros del equipo fueron Mike Beresford, Jessica Brown, Prabhu Budhathoki, Brent Mitchell, Peter Ogden, Guillermo Rodríguez, Giles Romulus y Bob Wishitemi. Otros miembros del Grupo de Tareas fueron Marilia Britto de Moraes, Susan Buggey, Mirek Kundrata, Nora Mitchell, Richard Partington, Fausto O. Sarmiento y Guy Swinnerton. A todos ellos se les pidió comentar sobre el borrador y varios de ellos proporcionaron casos de estudio. Las siguientes personas tuvieron la gentileza de contribuir con otros casos: Alejandro Argumedo (Red de Biodiversidad de Pueblos Indígenas), Kevin Bishop (Universidad de Cardiff), Sabine Schmidt (GTZ, Mongolia) y Sue Stolton (Equilibrium). Mike Beresford fue el principal autor del anexo 2.

Otras personas que tuvieron la amabilidad de darnos sus comentarios sobre el texto, o nos apoyaron de distinta manera, fueron: Peter Bridgewater (UNESCO); Anne Drost (QLF/Atlantic Center for the Environment); Vicki Elcoate (Consejo del Reino Unido para los Parques Nacionales); Phil Huffmann, Ashish Kothari (Instituto Indio de Administración Pública); Kishore Rao (UICN, Viet Nam); Pedro Rosabal (Programa de Áreas Protegidas de la UICN); Mechtild Rossler (Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO); Jeff Sayer (WWF Internacional); Zoltán Szilassy (Ministerio del Medio Ambiente y Política Regional, Hungría); Stephanie Tuxill (QLF/Atlantic Center for the Environment) y Tomme Young (Centro de Derecho Ambiental de la UICN, Bonn, Alemania).

Finalmente, expresamos nuestro agradecimiento a Yolanda Kakabadse, Presidenta de la UICN por el apoyo brindado en su prólogo.

Las fotografías fueron proporcionadas por Marilia Britto de Moraes, Federación EUROPARC, Parque Nacional Hortobágy, Brent Mitchell, Niagara Escarpment Commission, Adrian Phillips, Sabine Schmidt, Martin Schneider-Jacoby, Rosie Simpson, Guy Swinnerton y Ken Taylor.

Siglas y acrónimos

APA	Area de Proteção Ambiental (Brasil)
APAIC	Área de Protección Ambiental de Ilha Comprida (Brasil)
APL	Autoridad de Planificación Local (Reino Unido)
APN	Autoridad de Parques Nacionales (Reino Unido)
AWF	Africa Wildlife Foundation
CCN	Comisión de la Capital Nacional (Canadá)
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CDZA	Consejo de Desarrollo de la Zona de Amortiguación (Nepal)
CEP	Convención Europea del Paisaje
CMAP	Comisión Mundial de Áreas Protegidas (de la UICN)
EA	Evaluación ambiental
EIA	Evaluación de impacto ambiental
EPOPA	Promoción de la exportación de productos orgánicos del Programa de África
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
EUROPARC	Anteriormente, la Federación de la Naturaleza y Parques Nacionales de Europa
FPSN	Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta (Colombia)
FSC	Consejo de Administración Forestal
FWAG	Grupo Asesor sobre agricultura y vida silvestre (Reino Unido)
ICOMOS	Consejo Internacional de Monumentos y Sitios
MSC	Consejo de Administración Marina
NN.UU.	Naciones Unidas
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
PAC	Política Agrícola Común (de la UE)
PARPS	Programa Ambiental Regional del Pacífico Sur
PCBPS	Programa de Conservación de la Biodiversidad en el Pacífico Sur

PEID	Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
PNGSG	Parque Nacional Gurvan Saikhan del Gobi (Mongolia)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA-CMMC	Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RDR	Reglamento sobre el Desarrollo Rural (de la UE)
RPNC	Real Parque Nacional de Chitwan (Nepal)
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservación (Brasil)
UE	Unión Europea
UICN	Unión Mundial para la Naturaleza
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (Fondo Mundial para la Vida Silvestre en Norteamérica)
ZA	Zona de amortiguación

Prólogo

La UICN ha estado a la vanguardia del trabajo internacional sobre áreas protegidas durante aproximadamente medio siglo. Ha sido líder en el campo, ha fijado estándares y ha originado conocimientos expertos profesionales. Sobre todo, ha sido un defensor incansable de la idea que algunos lugares de nuestro cada vez más abarrotado planeta deberían mantenerse vírgenes para poder satisfacer las necesidades del hombre y de la naturaleza.

La necesidad de asegurar que algunos lugares permanezcan de modo general en su condición natural es tan grande como siempre, pero no es suficiente. Las áreas protegidas también deben incluir paisajes habitados, humanizados, donde la gente y la naturaleza viven en una suerte de equilibrio. Estos lugares, y las comunidades que los habitan, son importantes por si mismos y por las lecciones que nos pueden dar sobre formas de vida sostenibles. Esta es la idea detrás de los paisajes terrestres y marinos, la categoría V del sistema de clasificación de áreas protegidas de la UICN.

El enfoque de la categoría V no es una opción fácil: se podría decir que manejar la interfaz entre la gente y la naturaleza es el desafío más difícil que enfrenta la sociedad, y de eso precisamente trata la gestión de la categoría V. Estos lugares no son áreas protegidas de segunda categoría; más bien son un complemento esencial de las áreas sometidas a una protección más estricta. En efecto, ha llegado el momento de aplicar la idea de los paisajes protegidos, y la UICN se complace en promover su uso más extendido y estándares de gestión más altos.

En el V Congreso Mundial de Parques que se realizará en Durban, Sudáfrica en setiembre de 2003, los líderes de la conservación mundial revisarán los logros de las áreas protegidas en la última década y los desafíos colosales que deberán enfrentar en el futuro. Ellos exigen la aplicación de nuevos planteamientos y formas novedosas de trabajar con las sociedades humanas en todo el mundo si deseamos conservar lo mejor de las áreas de naturaleza silvestre que quedan, y también lo mejor de nuestros paisajes habitados. Estoy segura de que el enfoque de la categoría V será un factor clave de esta estrategia.

Por tanto, veo con beneplácito el esfuerzo del Grupo de Tareas sobre la categoría V de la CMAP en la preparación de estas directrices para la gestión de dichas áreas, uno de los productos que el grupo planea lanzar antes de Durban. Me alegra que esta publicación oportuna demuestre con firmeza la importancia de las áreas protegidas de la categoría V para el mundo en desarrollo. Esto sería un verdadero aporte para ampliar nuestra visión de lo que significa un □área protegida□. Y si actúa para aplicar los consejos aquí impartidos, será posible obtener beneficios para quienes planifican, gestionan y viven dentro de estas importantes áreas de paisajes alrededor del planeta.

Yolanda Kakabadse
Quito, Ecuador, setiembre de 2002

1. Introducción

1.1 Antecedentes de la publicación

Las áreas protegidas son necesarias por los valores y beneficios que representan para la sociedad. Estas zonas por lo general son de dos tipos: aquéllas donde se da énfasis a la protección del mundo natural (aunque con frecuencia esto requiere trabajar con las poblaciones locales), y aquéllas donde el objetivo es mantener una relación entre la gente y la naturaleza. Esta segunda idea – la de la gente y la naturaleza juntas – constituye la esencia del enfoque de paisaje protegido; o, para usar el lenguaje de la clasificación UICN, la categoría V.

Aunque actualmente hay una concentración de paisajes terrestres protegidos en Europa, se les puede encontrar en cualquier lugar del mundo: en los países en desarrollo y en los desarrollados; en pequeños estados insulares y en países continentales. Existe gran cantidad de áreas, especialmente en el mundo en desarrollo, que tienen el potencial de ser reconocidas como paisajes terrestres protegidos debido a la riqueza de sus valores naturales y culturales y a que pueden servir como modelos de sostenibilidad. Con la rápida pérdida o modificación de los ecosistemas naturales (o casi naturales), la necesidad de proteger o restaurar otras áreas que son importante para la conservación de la diversidad biológica es cada vez mayor.

Por consiguiente, si los países desean lograr planteamientos de desarrollo sostenibles, deben mirar más allá de las áreas relativamente limitadas, aunque sumamente importantes, que necesitan protección estricta, e incluir en sus sistemas de áreas protegidas a los paisajes habitados que tienen importancia económica, social, cultural y ambiental. En particular, deben considerar el uso del modelo de la categoría V como manera de reconocer y fomentar el uso sostenible de los recursos naturales en lugares que han sido moldeados por el hombre a lo largo de mucho tiempo, y apoyar a las comunidades humanas que han adoptado prácticas sostenibles.

Los países en desarrollo en especial enfrentan muchos desafíos, como la reducción de la pobreza, la creación de mejores perspectivas de vida para sus ciudadanos, y la protección y realce de la cultura local y la naturaleza frente a los aspectos negativos de la globalización. Estos problemas por lo general son especialmente agudos entre las comunidades rurales vulnerables. El modelo de la categoría V puede ayudar a dotar a las comunidades de los medios para resistir y superar estas presiones externas. Y esto es particularmente cierto en sociedades donde existe un compromiso con el buen gobierno.

Es necesario recalcar algo desde el inicio: no hay nada en estas Directrices que tenga la intención de disminuir la importancia de las áreas estrictamente protegidas. En realidad, la necesidad de una protección estricta en las zonas de alta diversidad biológica, y en los ecosistemas naturales y especies que están amenazados es mayor que nunca. Más bien, es necesario complementar dicha protección con otras medidas dirigidas al paisaje habitado.

En consecuencia, la UICN desea alentar a los gobiernos y otras entidades a establecer y manejar áreas protegidas de la categoría V en países alrededor del mundo para ampliar el papel que los sistemas de áreas protegidas cumplen en la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible. Estas Directrices pretenden ayudar a lograrlo. Al publicarlas, la UICN se apoya en el trabajo desarrollado durante los últimos 15 años.

En 1987, la UICN fue uno de los anfitriones de un simposio sobre paisajes protegidos en el Distrito de los Lagos del Reino Unido (Countryside Commission, 1988). Esto llevó directamente a una resolución de la Asamblea General de la UICN un año más tarde que exhortaba a los gobiernos y otras entidades a prestar mayor atención a la categoría V de áreas protegidas. Uno de los resultados fue el establecimiento en 1990 del Centro Internacional para Paisajes Protegidos en Aberystwyth, Gales, Reino Unido[1]. En 1992, como contribución al IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas (Caracas, Venezuela), la UICN publicó Protected landscapes : a guide for policy-makers and planners, cuyo autor fue el desaparecido P.H.C. (Bing) Lucas (Lucas, 1992). Al mismo tiempo, el Comité del Patrimonio Mundial acordó incluir una categoría para los paisajes culturales en el marco de la Convención sobre el Patrimonio Mundial.

Desde entonces, se han producido diversos acontecimientos, entre los cuales tenemos:

- La publicación de Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas (UICN, 1994), que coloca a la categoría V de áreas – ahora formalmente conocidas como 'paisajes terrestres y marinos protegidos' – en el mismo nivel que las demás categorías de áreas protegidas. Las recomendaciones específicas sobre la categoría V se encuentran en el anexo 1.

- El primer Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN, realizado en Montreal en 1996, adoptó una resolución (1.33) referida a la conservación en tierras de propiedad privada, relacionada con la categoría V de áreas protegidas.

- En junio de 1999, la UICN, el QLF/Centro Ambiental del Atlántico y el Conservation Study Institute auspiciaron conjuntamente un taller internacional sobre la administración de paisajes protegidos en Vermont, EE.UU. (Conservation Study Institute et al., 2001).

- Como consecuencia, el Comité Directivo de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la UICN (CMAP) creó un Grupo de Tareas sobre la categoría V de áreas protegidas, para convocar la experiencia mundial sobre el tema y promover este enfoque[2].

El Grupo de Tareas, que en aquel momento incluía a Bing Lucas, decidió que era necesario actualizar su publicación de 1992. Los miembros del Grupo de Tareas han sido los principales responsables de la elaboración de estas nuevas Directrices.

1.2 Objetivos de las directrices

Estas Directrices forman parte de la ya establecida serie publicada por la UICN y la Universidad de Cardiff. Su propósito es inculcar y promover las buenas prácticas en la gestión de las áreas protegidas, y están concebidas para ser de valor práctico para sus administradores. En la cubierta interior aparecen otras publicaciones de la serie que tratan sobre temas relacionados con las áreas protegidas como financiamiento, pueblos indígenas, áreas protegidas marinas, manejo eficaz y turismo[3].

El objetivo específico de estas Directrices es asesorar a quienes tienen alguna responsabilidad por las áreas protegidas sobre la planificación y gestión de los paisajes protegidos. Así, si bien el principal público objetivo es el profesional en todos los niveles gubernamentales, las ONG y otros ámbitos, estas recomendaciones también deben apoyar a las instancias decisorias, los políticos y otros grupos interesados a todo nivel, desde las comunidades locales hasta los foros internacionales.

[1] Para mayor información, visite www.protected-landscapes.org
[2] Para mayor información sobre el Grupo de Tareas, visite http://wcpa.iucn.org/theme/landscapes/landscapes.html
[3] Todas ellas figuran en la Bibliografía que aparece al final de esta publicación y están disponibles en www.wcpa.iucn.org

Esta publicación forma parte de una familia de productos desarrollados por el Grupo de Tareas de la categoría V. Así, mientras estas Directrices se concentran en cómo planificar y gestionar áreas protegidas de la categoría V, las complementará un libro[4] que mostrará por qué es necesario contar con más áreas protegidas de la categoría V. Además un número especial de la revista PARKS[5] con estudio de casos de todo el mundo, resumirá qué se está haciendo para aplicar estas ideas.

1.3 Estructura de las directrices

Las siguientes secciones de estas Directrices están organizadas como sigue:

2: Antecedentes: introducción a la categoría V de áreas protegidas

3: Planificación: orientación sobre el establecimiento de áreas protegidas de la categoría V

4: Gestión: principios: consideraciones básicas relativas a la gestión de áreas protegidas de la categoría V

5: Gestión: políticas: recomendaciones sobre las políticas que se deben aplicar a las áreas protegidas de la categoría V

6: Gestión: procesos y planes: recomendaciones sobre cómo abordar la gestión de áreas protegidas de la categoría V, incluido el Plan de Gestión

7: Gestión: medios: recomendaciones sobre los aspectos institucionales, financieros y de personal de la gestión de áreas protegidas de la categoría V

El cuerpo principal de la publicación trata sobre las experiencias y lecciones generales de pertinencia universal. Los mensajes clave para los planificadores y administradores aparecen dentro de recuadros, algunas veces resaltados como Directrices. Se incluyen además 26 casos de estudio, muchos de los cuales han sido extraídos de áreas protegidas catalogadas como categoría V por la UICN, y todos ellos buscan destacar experiencias pertinentes a raíz de situaciones reales sobre el terreno.

[4] "Protected Landscapes: Protected Areas where People Live" por Michael Beresford y Jessica Brown (su publicación está programada para 2003).
[5] PARKS 2: 2003.

2. Antecedentes - Introducción a las áreas protegidas de la Categoría V

2.1 Presentación del concepto de paisaje

"Paisaje" es una palabra difícil. Tiene muchos significados y cada cual la interpreta a su manera. Algunas sociedades no tienen una palabra que lo defina. Sin embargo, la Convención Europea del Paisaje (CEP), el primer convenio internacional enfocado exclusivamente en este tema, lo define como "*cualquier parte del territorio, tal como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones*" (Council of Europe, 2000). En esta definición y en gran parte de la literatura, radica la idea de que **el paisaje surge de la interacción entre la gente y su medio ambiente a lo largo del tiempo** (Lennon (ed.), en prensa; ICOMOS-UK, 2002).

De ello se desprende que el paisaje es mucho más que el panorama o que el conjunto de atributos puramente físicos: el aspecto visual del paisaje es solamente la cara externa de las complejas interacciones entre el hombre y la naturaleza. Además, en muchas partes del mundo el paisaje suele tener importantes valores asociativos y espirituales para las comunidades. Por consiguiente, comparada a las teorías detrás del establecimiento y gestión de muchas áreas protegidas, donde el énfasis se da a la protección de lo que se considera "natural", la protección del paisaje da prioridad a la gente, *y en efecto exige que esté presente.* El diagrama del gráfico 1 muestra estas relaciones.

Gráfico 1 Qué es un paisaje

[1] Para un análisis más completo de los asuntos tratados en este capítulo, véase *"Protected Landscapes: Protected Areas where People Live"* por Michael Beresford y Jessica Brown, que se publicará en 2003.

El paisaje así concebido es universal y ocurre en todas partes. Por consiguiente, incluye no solamente el medio ambiente terrestre sino también el costero y el marino; de ahí la adición del término 'paisajes marinos' a la definición de la UICN (véase el párrafo 2.2.4 más adelante).

Si bien el paisaje ocurre en todas partes, asume muchas formas y así confiere diferenciación al lugar. Es parte del ambiente cotidiano de todo el mundo: la gente moldea y es moldeada por el paisaje inmediato que la rodea. Mucho más que las especies de vida silvestre en peligro o que los grandes monumentos culturales, por ejemplo, el paisaje es "***en todas partes*** *un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones*" y "*constituye un elemento esencial del bienestar individual y social*" (Preámbulo de la CEP). Generalmente, tiene además gran importancia económica local, regional y nacional, por constituir la base de gran parte del turismo mundial y por consiguiente de las economías locales y nacionales.

Asimismo, se puede considerar al paisaje como un recurso ambiental por derecho propio, y como un marco para evaluar y gestionar el proceso de desarrollo (Benson y Roe, 2000). Constituye un medio especialmente adecuado para planificar y gestionar la sostenibilidad ya que refleja las fuerzas económicas, sociales, culturales y ecológicas. El paisaje puede ser heredado del pasado, pero se le debe gestionar para el futuro.

Si bien el paisaje siempre está sujeto a la influencia cultural, por lo general es rico en diversidad biológica y otros valores naturales. Muchos paisajes habitados y en actividad son importantes para la conservación de la naturaleza, ya que la supervivencia de los hábitats valiosos y especies raras que contienen podría depender de la continuidad de las formas tradicionales de uso de la tierra. Algunos paisajes reflejan técnicas específicas de usos sostenibles de la tierra, o encarnan una relación espiritual especial con la naturaleza. Por consiguiente, para mantener la diversidad biológica y cultural es imprescindible proteger estos paisajes y el modo de vida que albergan, para que puedan evolucionar en equilibrio con los sistemas naturales.

Pero los paisajes también pueden llevar la huella de la explotación pasada: por ejemplo, en los pequeños estados insulares en desarrollo del Caribe, los paisajes precoloniales fueron remplazados por paisajes derivados de un sistema explotador de producción que usaba mano de obra importada forzada. La planificación de la conservación del paisaje debe mostrar sensibilidad frente a tal historia, tomando en cuenta que no todo lo heredado conlleva mensajes positivos.

En 1992, el Comité del Patrimonio Mundial reconoció el extraordinario valor universal de algunos paisajes cuando consideró al paisaje cultural como un tipo especial de sitio del Patrimonio Mundial cultural. En cierto sentido, todos los paisajes son "culturales", ya que ninguna parte del planeta es inmune a algún tipo de influencia humana. Sin embargo, la decisión del Comité de incluir a los paisajes culturales en el marco de la convención reconoció específicamente la importancia internacional de algunos paisajes habitados y en actividad – véase también el párrafo 3.5.1 (Lennon (ed.), en prensa).

Debido a la importancia intrínseca de muchas zonas de paisajes, y los valores que la sociedad les atribuye, algunos países empezaron hace más de 50 años a elaborar legislación nacional y otras medidas para proteger los paisajes que consideraban de mayor valor. En un inicio, esto sucedió principalmente en Europa, donde el planteamiento fue recibido favorablemente debido a la larga historia de asentamientos agrícolas, la casi ausencia de grandes áreas naturales, la presencia de una gran variedad de paisajes humanizados (muchos de ellos ricos en valores naturales), densidades demográficas relativamente altas y el temprano desarrollo del turismo. Mediante la mencionada legislación, se dio reconocimiento a zonas que:

- tenían cualidades paisajísticas extraordinarias;

- mantenían fuertes vínculos entre la cultura y la naturaleza;
- usaban los recursos naturales de modo sostenible; y
- mantenían su 'integridad' debido a que no habían sufrido las consecuencias de la industria, la urbanización o la infraestructura (Green y Vos, 2000 y Council of Europe, 1998, entre otros).

Estas fueron las primeras áreas formalmente denominadas 'paisajes protegidos'. Pero, evidentemente la gente y la naturaleza han evolucionado conjuntamente en todas partes, y ahora está claro que los paisajes humanizados que merecen un reconocimiento especial se encuentran en muchos otros lugares del mundo además de Europa. Asimismo, la investigación ha mostrado que muchos lugares que alguna vez se consideraron paisajes naturales "prístinos" en realidad habían estado durante mucho tiempo habitados y modificados por el hombre. En efecto, ellos también son paisajes culturales y algunas veces mucho más antiguos que los de Europa y llevan la huella de muchos miles de años de actividad humana. Por estos motivos, el enfoque de paisajes protegidos ha empezado a ser adoptado en países fuera de Europa (véase por ejemplo, algunos de los países mencionados en el recuadro 3). Más aún, tiene el potencial de usarse de modo mucho más generalizado y en más países como parte de sus estrategias para los sistemas nacionales de áreas protegidas, la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo rural sostenible.

2.2 Categorías de manejo de áreas protegidas de la UICN

2.2.1 Antecedentes de las categorías

Hay más de 40 000 áreas protegidas en el mundo según los datos del Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC). Varían ampliamente en casi todos los aspectos: los objetivos precisos de su gestión; las especies, ecosistemas o paisajes que protegen; su tamaño; el tipo de órgano de gestión responsable; los recursos disponibles para la gestión; los principales desafíos de la gestión; las denominaciones que reciben a nivel nacional; y así sucesivamente. Para poner algo de orden en este confuso cuadro, estandarizar la terminología internacional y promover una gama de planteamientos complementarios para la planificación y gestión de las áreas protegidas, la UICN ha adoptado y promovido un sistema de categorías para las áreas protegidas, basado en los objetivos de su gestión.

2.2.2 El sistema de categorización de 1978

El primero de estos sistemas se desarrolló en 1978 (UICN, 1978) e incluyó una categoría de áreas protegidas que llamó 'paisaje protegido'. De modo bastante confuso, el sistema agrupó dos ideas separadas: (i) la de las áreas "cuyos paisajes poseen cualidades estéticas especiales, las cuales son el resultado de la interacción humana con la tierra" (Ibid, p. 18); y (ii) aquéllas "que son principalmente áreas naturales manejadas intensivamente por mano humana para la recreación y el turismo" (Ibid).

2.2.3 El sistema de categorización de 1994

En 1994, la UICN remplazó el sistema de 1978 con el actual sistema de categorías de manejo de áreas protegidas (UICN, 1994). Este sistema toma como punto de partida la siguiente definición de área protegida aplicable a *todas* las categorías:

"*Una superficie de tierra y/o mar especialmente consagrada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados, y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces.*" (Ibid, p. 7).

Los principales puntos que destacan en esta definición son:

- se aplica explícitamente tanto al medio ambiente marino como al terrestre;
- exige que siempre haya una política especial para la conservación de la diversidad biológica (pero no es necesario que sea la predominante);
- permite la conservación de los recursos naturales y de los recursos culturales que están **asociados** a los primeros (pero no los sitios culturales ***per se***); y
- exige la existencia de un régimen de gestión, pero reconoce que en algunos lugares se podría lograr un manejo más eficaz observando la tradición y las leyes o los sistemas de propiedad fundados en la costumbre que mediante sistemas reglamentarios formales.

Dentro de esta amplia definición, la UICN ha desarrollado un sistema de seis categorías de áreas protegidas que aparecen en el gráfico 2.

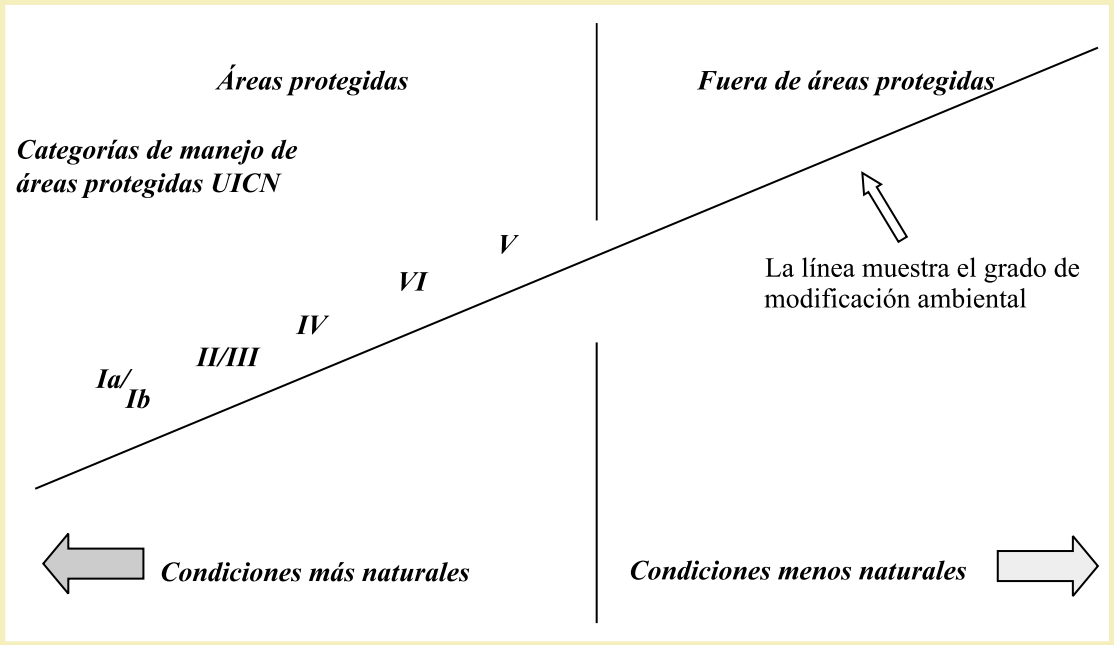
Gráfico 2 Las seis categorías de manejo de áreas protegidas de la UICN (UICN, 1994)

Los principales puntos que destacan en el sistema que promueve la UICN son:

- la clasificación se realiza en función del principal objetivo de manejo;
- la asignación a una categoría no es un comentario sobre la eficacia del manejo;
- el sistema de categorías es internacional (y por lo tanto, muy general);
- las denominaciones nacionales de las áreas protegidas puede variar, aunque sus objetivos sean los mismos; igualmente, una misma denominación puede significar tipos diferentes de áreas protegidas en diferentes países;
- todas las categorías son importantes; pero
- implican una gradación de la intervención humana y la modificación ambiental.

El gráfico 3 ilustra este último punto.

Gráfico 3 Categorías de manejo de áreas protegidas y grado de modificación ambiental



Obsérvese que en el gráfico 3 la categoría V es, en realidad, la categoría de área protegida que preserva ambientes donde ha ocurrido el mayor grado de modificación humana.

2.2.4 La categoría V del sistema

Las Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas definen la categoría V, paisaje terrestre y marino protegido, como sigue:

> *Superficie de tierra, con costas y mares, según el caso, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza a lo largo de los años ha producido una zona de carácter definido con importantes valores estéticos, ecológicos y/o culturales, y que a menudo alberga una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta interacción tradicional es esencial para la protección, el mantenimiento y la evolución del área.*

Obsérvese que en 1994 el término 'paisaje terrestre y marino protegido' reemplazó al de 'paisaje protegido' usado en el sistema de 1978. Esto reflejó el punto de vista (también expresado en la definición de área protegida – véase párrafo 2.2.1) que las áreas protegidas de todos los tipos eran necesarias para la conservación tanto en ambientes terrestres como marinos. La inclusión en el título de la categoría del poco usado término 'paisaje marino' tiene el objetivo de señalar que algunas áreas protegidas de la categoría V serán una mezcla de tierra y mar, por ejemplo un archipiélago, o una combinación de islas, penínsulas y ensenadas[2] (véase la fotografía 8). En tales áreas, será apropiado aplicar el enfoque de planificación conocido como "gestión de zonas costeras" (véanse Clark 1996, y Salm y Clark 2000). En estas directrices usamos el término 'paisaje protegido' para mayor brevedad, pero según sea el caso, podrá incluir al 'paisaje marino'.

[2] En el número de junio 1998 de la revista *PARKS* de la CMAP se dan varios ejemplos de áreas protegidas marinas, en especial el Mar de Wadden (Dinamarca, Alemania y Países Bajos) y el Área de Conservación Breiðafjöður (Islandia).

El anexo 1 contiene un extracto de las directrices de 1994 que establecen los objetivos de manejo, orientación para la selección, y la responsabilidad orgánica de las áreas de la categoría V. Las presentes directrices amplían y desarrollan tales conceptos.

Tal como lo da a entender el gráfico 3, y lo confirma su definición, la categoría V destaca entre las seis categorías debido a que la idea central es el mantenimiento de los valores ambientales y culturales donde existe una **interacción** directa entre la gente y la naturaleza. El objetivo de manejo de las áreas de la categoría V no es la conservación de la naturaleza ***per se***, sino guiar a los procesos humanos para que el área y sus recursos estén protegidos, gestionados y sean capaces de evolucionar de modo sostenible, manteniendo así y mejorando sus valores naturales y culturales.

No obstante que esta categoría supone un grado importante de intervención humana, esto no significa que se le debe usar como "centro recolector" para las áreas protegidas de otras categorías que no han alcanzado su propósito principal. Por ejemplo, si la integridad de un parque nacional de la categoría II se ve afectado adversamente por el desarrollo o la explotación de los recursos, no por eso se le asignará a la categoría V. Como se indica anteriormente, el asunto de la eficacia del manejo es una cuestión separada del objetivo de manejo. La gestión de áreas de la categoría V debe alcanzar los mismos estándares de las demás categorías, pero con un fin diferente.

2.2.5 Categoría V y Categoría VI

Si bien la categoría V es única entre las categorías debido a su énfasis en la **interacción** entre la gente y la naturaleza, comparte con la categoría VI la idea del uso múltiple, y por lo general se les considera como las dos categorías de menor grado de protección estricta. Igualmente, muchas de las razones del creciente interés en la categoría V también se aplican a la categoría VI, por ejemplo el énfasis en el uso sostenible de los recursos naturales. Sin embargo, existe una diferencia importante. Mientras que las áreas protegidas de la categoría V son paisajes habitados y en actividad que han sido ampliamente modificados por la gente a lo largo del tiempo, la definición de la categoría VI habla de un 'área que contiene predominantemente sistemas naturales no modificados', cuyo manejo debe asegurar que al menos dos terceras partes del área permanezcan en estado natural. Por lo tanto, en estos lugares, la gestión generalmente está dirigida a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica a largo plazo, suministrando al mismo tiempo un flujo sostenible de bienes y servicios para las necesidades de las comunidades. Entonces, si bien ambas categorías colocan a la gente en el centro del enfoque, el grado de modificación ambiental en las áreas protegidas de la categoría V será significativamente mayor. El gráfico 4 resume las diferencias.

Gráfico 4 Principales diferencias entre las categorías V y VI

	Área protegida de la categoría V	Área protegida de la categoría VI
[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]

2.3 Datos y cifras

La última Lista de las Naciones Unidas de Áreas Protegidas 1997 (UICN, 1998) contiene una relación de todas las áreas protegidas del mundo: un total de 13 321 sitios[3]. También proporciona alguna información básica sobre ellas, incluyendo la categoría de manejo que el respectivo país y el PNUMA-CMMC les han asignado. La Lista de las Naciones Unidas de 1997 contiene 3 178 áreas protegidas de la categoría V que en total abarcan una superficie de 676 892 km^2. Por consiguiente, a escala mundial, las áreas de la categoría V representan el 23,8% en términos del número total de áreas protegidas y 11% en términos de superficie (los gráficos 5 y 6 presentan esta información). De ahí se desprende que áreas protegidas de la categoría V en la lista de las Naciones Unidas tienen un tamaño promedio relativamente pequeño.

Gráfico 5 Las áreas protegidas del mundo por categoría y número

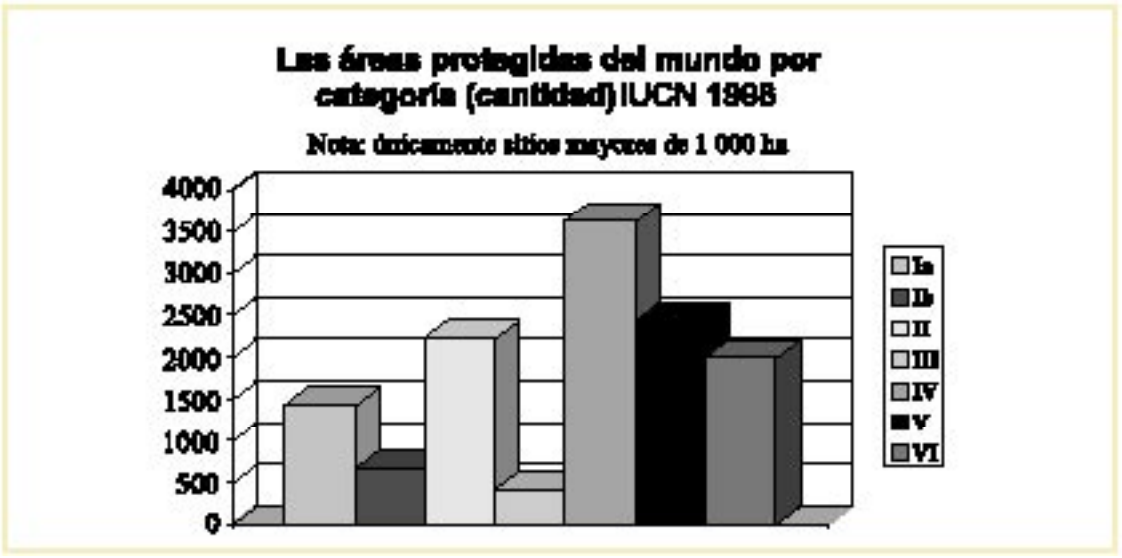


Gráfico 6 Las áreas protegidas de mundo por categoría y extensión

[3] La cifra es mucho menor que el número total de sitios que figuran en la base de datos del PNUMA-CMMC, ya que la Lista de las Naciones Unidas no incluye los sitios de una extensión menor de 1 000 ha (10 km^2), con excepción de las islas situadas frente a la costa u oceánicas protegidas en su totalidad, que tengan como mínimo 100 ha.

A diferencia de la cifra mundial, en Europa las áreas protegidas de la categoría V representan cerca de dos terceras partes del conjunto de sus áreas protegidas. Así, la superficie total protegida en esta región es superior a un tercio de millón de km^2, o 7,1% de la superficie terrestre total (frente a 10,9% para la proporción total de tierra bajo protección de todo tipo). En varios países europeos –especialmente en la República Checa, Francia, Italia, Latvia, Luxemburgo, Eslovaquia, Suiza y el Reino Unido– por lo menos 10% de la superficie terrestre total se encuentra protegida bajo la categoría V; en Austria y Alemania el porcentaje sube a más de 20%.

También a diferencia de los datos mundiales, en Europa el tamaño promedio de dichas áreas tiende a ser mayor que el de otras categorías de área protegida. La diferencia entre Europa y el resto de mundo al respecto puede deberse a la cautela demostrada hasta ahora para usar la clasificación de 'paisaje protegido' en otras partes del mundo. La UICN considera que esta cautela es infundada y que los principios de la categoría V de áreas protegidas son, en realidad, universales y potencialmente aplicables en todas las regiones del mundo.

2.4 Características principales de los paisajes protegidos

Con los más de 50 años de experiencia en Europa y el creciente acopio de experiencias de otras partes del mundo, ahora es posible identificar con certeza las principales características que sustentan e impulsan el enfoque de la categoría V, a saber:

- se interesa en la gente **y** en su medio ambiente;
- se interesa en una gama de valores naturales y culturales;
- se concentra en las áreas donde las relaciones entre la gente y la naturaleza han producido un paisaje de gran valor estético, ecológico, con diversidad biológica y/o cultural, y que retiene su integridad;
- es a la vez un tipo de área protegida con combinaciones de cualidades especiales **y** un proceso de gestión que guía el cambio;
- refleja un enfoque visionario y proactivo, con el objetivo de resaltar los valores más que simplemente mantener o proteger los activos existentes;
- considera que las comunidades y sus tradiciones son fundamentales para el éxito del enfoque; por consiguiente se necesitan enfoques que involucren a los interesados directos y las asociaciones, por ejemplo, la cogestión (véase el recuadro 29);
- reconoce el valor y la necesidad de apoyar el papel administrador del terrateniente o gestor privado (que incluye los fideicomisos de tierras u órganos similares);
- por lo general involucra arreglos de gestión determinados por las circunstancias y las necesidades locales, y que son resueltos mediante la toma de decisiones a escala de los gobiernos locales o de las comunidades;
- da un énfasis especial a la planificación de un uso eficaz de la tierra;
- depende, por lo tanto, de la presencia de estructuras transparentes y democráticas que apoyen la participación activa de los pueblos en el moldeado de su propio medio ambiente;
- produce beneficios sociales, económicos y culturales para las comunidades locales;
- produce beneficios ambientales, culturales, educativos y otros para un público más amplio;
- exige la integración de todas las actividades de gestión y promueve la sostenibilidad;
- puede usarse para ayudar a resolver conflictos sobre el manejo de los recursos
- puede ofrecer modelos de sostenibilidad para su aplicación más amplia en las zonas rurales de otros lugares; y

- como todas las áreas protegidas, exige sistemas eficaces de gestión, incluidos el establecimiento de objetivos, la planificación, la asignación de recursos, la ejecución, la vigilancia, la revisión y la retroalimentación.

El núcleo del enfoque de la categoría V gira en torno a un conjunto de principios de planificación (véase la sección 3.1) y gestión (sección 4.1), que pueden requerir una considerable adaptación de acuerdo a las circunstancias locales y que evolucionarán con el tiempo.

2.5 Un enfoque "cuyo momento ha llegado"

2.5.1 Por qué resulta oportuno el interés en la categoría V de áreas protegidas

Hasta hace relativamente poco, la conservación de los paisajes habitados había recibido en general poca atención a nivel internacional. Son varios los puntos de vista que explican esta situación: que la protección del paisaje en este sentido era esencialmente una idea eurocentrista que tenía muy poca aplicación en otros lugares; que reflejaba un interés superficial en *el aspecto visual* de los lugares; y, que la prioridad mundial era concentrarse urgentemente en salvar las principales áreas "naturales" que quedaban. Estos puntos de vista prevalecieron además debido al dominio de los biólogos, zoólogos y otros científicos naturales en el movimiento conservacionista. Finalmente está el predominio del modelo esencialmente norteamericano de parques nacionales, que ha dado lugar al surgimiento de los llamados 'hijos de Yellowstone' (Everhart, 1972, p. 200). El resultado ha sido una red mundial de parques nacionales y áreas estrictamente protegidas similares que han sentado las bases para gran parte de los esfuerzos actuales para proteger la biodiversidad.

Sin embargo, en los últimos años algunos paisajes habitados y en actividad excepcionales han logrado concitar mayor atención. Esto se debe en gran parte a los importantes avances conceptuales y operativos recientes en el campo de la conservación en general y de las áreas protegidas en particular. Así, la biología de la conservación ha mostrado la necesidad de trabajar a escala del ecosistema abarcando todo el paisaje, a través de estrategias biorregionales. En todo el mundo se acepta ahora que las áreas protegidas ya no pueden seguir siendo tratadas como islas, sino que se les debe considerar en un contexto más amplio. La existencia de "parques de papel" –áreas protegidas en nombre solamente– demuestra que confiar únicamente en la legislación y su aplicación es costoso y por lo general infructuoso. Además, hay una nueva comprensión del vínculo entre la naturaleza y la cultura: los paisajes saludables son moldeados por la cultura humana además de las fuerzas de la naturaleza; una diversidad biológica rica generalmente coincide con la diversidad cultural; y, no se puede emprender la conservación sin la participación de las personas que viven más cerca de los recursos (Brown y Mitchell 2000).

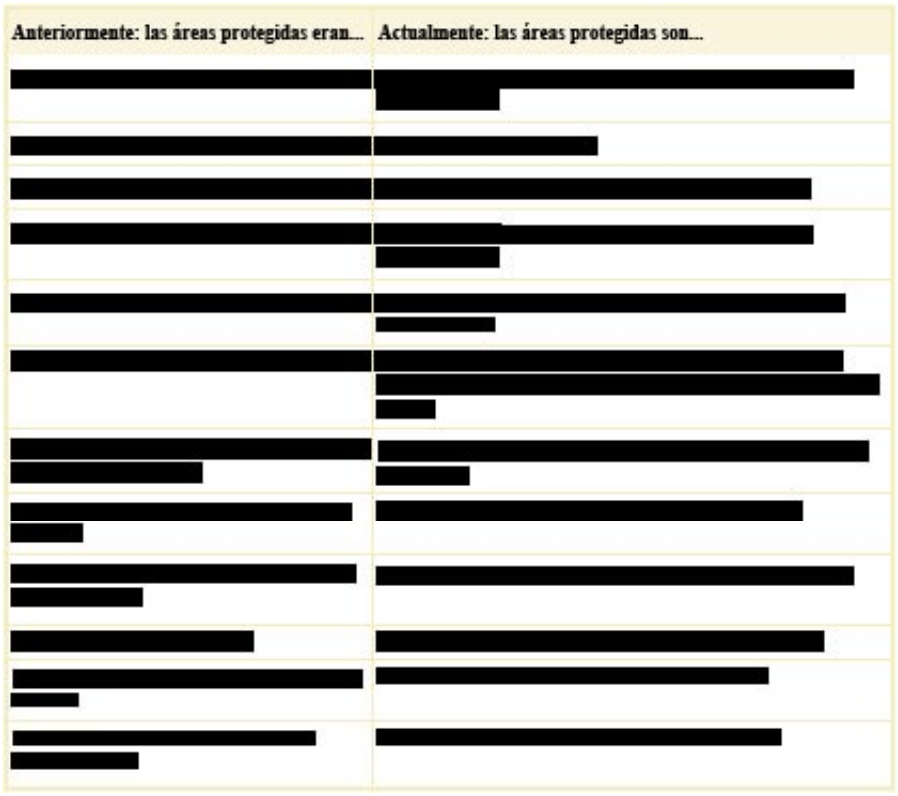
Todas estas tendencias preparan el escenario para un nuevo enfoque global de las áreas protegidas, que ha dado lugar al nuevo "paradigma de las áreas protegidas" que aparece en el gráfico 7.

El surgimiento de esta nueva forma de ver las áreas protegidas en su conjunto aumenta de diversas maneras la importancia de la categoría V (y, hasta cierto punto, de la categoría VI), ya que ellas ostentan muchas de las características que figuran en la columna derecha del gráfico 7.

Por otra parte, las áreas protegidas de la categoría V (y también de la categoría VI, hasta cierto punto) están concitando mayor atención debido a que:

- Se les ve como una forma de identificar, apoyar y fomentar el uso sostenible de los recursos, que es especialmente valiosa donde existe un caudal de tradiciones y de prácticas probadas y comprobadas que se pueden aprovechar para el uso sostenible de los recursos naturales (Benson y Roe, 2000, entre otros).

Gráfico 7 Nuevo paradigma de las áreas protegidas (basado en Beresford y Phillips, 2000)



- Son elementos vitales de los programas de conservación a gran escala conocidos como planificación biorregional, gestión de ecosistemas, gestión basada en el ecosistema o planificación a escala del paisaje (Miller, 1996; Maltby *et al*., 1999, entre otros).
- Pueden servir de puntal, amortiguación o apoyo para las áreas de protección más estricta, como las categorías I-IV.
- Pueden cumplir una función similar como "elementos constitutivos" de los corredores biológicos o ecológicos (Bennett, 1998).
- Ofrecen un ámbito para la restauración de los valores naturales y culturales, además de su protección.
- Son considerados como un lugar de encuentro entre el patrimonio cultural y el natural, principalmente mediante la inclusión de los paisajes culturales en el marco de la Convención del Patrimonio Mundial.
- Son una forma flexible de gestionar un área y tienen la capacidad de adoptar muchas formas diferentes de acuerdo a la situación local (véanse los ejemplos del recuadro 32).
- Por lo general incluyen sistemas agrícolas y otras prácticas del uso de la tierra que dependen de, y conservan, una rica herencia genética de ganado domesticado y cosechas, cuyo valor potencial se reconoce cada vez más (por ejemplo, mediante el programa de trabajo del Convenio sobre la Diversidad Biológica – CDB).
- Y, en todo caso, reflejan el deseo del público de tener acceso a un paisaje de gran calidad (en Europa, este derecho está formalmente incorporado en el preámbulo de la CEP).

2.5.2 Uso de los enfoques de la categoría V fuera de Europa y en el mundo en desarrollo

Con este telón de fondo, muchos países muestran ahora un creciente interés en los enfoques de la categoría V sobre la conservación. Y lo que es más significativo, el interés ya no está confinado a Europa. En muchas otras regiones se han dado pasos para establecer áreas protegidas de la categoría V y se ha exhortado a tomar medidas similares, por ejemplo en:

- los pequeños estados insulares en desarrollo del Caribe y el Pacífico (Romulus y Lucas, 2000);
- las tierras de labranza tradicionales de los Andes (Sarmiento et al., 2000);
- las zonas tradicionales de siembra de café en México y Centroamérica (Miller et al., 2001);
- los paisajes largamente habitados de algunas partes del este de los Estados Unidos y Canadá (Mitchell et al., 2002); véanse las fotografías 5 y 7;
- el crecimiento, en el sistema de parques nacionales de Estados Unidos, de nuevas áreas protegidas que dependen de las asociaciones (Tuxil y Mitchell, (eds.), 2001);
- zonas de dispersión de vida silvestre en África oriental;
- las antiguas "himas" o sistemas de reservas e irrigación de Arabia Saudita (Joubert y Sulayem, 1994);
- las comunidades de montaña de los Himalaya, por ejemplo, el Área de Conservación de Annapurna en Nepal (véanse las fotografías 4 y 11);
- Japón, donde muchos parques nacionales son manejados como áreas protegidas de la categoría V (WCMC, 1987);
- las terrazas de arroz de Filipinas (Conklin, 1980).

Algunos de estos ejemplos se describen más a fondo en los estudios de caso de los recuadros y se ilustran en las fotografías de esta publicación. Como se podrá ver, muchos se han tomado del mundo en desarrollo. El recuadro 1 resume por qué los países en desarrollo deben interesarse en este enfoque.

Recuadro 1. Por qué los enfoques de la categoría V son apropiados para las necesidades de los países en desarrollo

Con su énfasis en el valor de las interacciones entre la gente y la naturaleza a lo largo del tiempo, la designación de la categoría V (paisaje terrestre y marino protegido) puede resultar especialmente apropiada para los paisajes habitados de las regiones en desarrollo del mundo. En particular, es un enfoque útil, debido a que:

- Establece un vínculo entre las necesidades y medios de vida de la gente y la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y por ende de la diversidad biológica.
- Generalmente abarca un abanico de patrones de propiedad de la tierra, incluidas la propiedad privada y comunal.
- Puede dar cabida y fomentar el respeto a diversos regímenes de gestión, incluidas las leyes consuetudinarias y la observancia religiosa que rigen la gestión de los recursos.
- Tiene importantes objetivos específicos relacionados con la conservación del patrimonio cultural.
- Busca producir beneficios para las comunidades locales y contribuir a su bienestar mediante el suministro de bienes y servicios ambientales.
- Ha demostrado que funciona bien en ciertos lugares donde las áreas de protección estricta han fracasado debido a las dificultades para conseguir el apoyo de las comunidades locales.

(Según Oviedo y Brown, 1999)

No se sugiere que un tipo de área protegida firmemente arraigado en Europa deba ahora ser simplemente trasladado en su forma original al mundo en desarrollo. Se correría el riego de repetir errores cometidos en el pasado con otros modelos inadecuados de parques. Más bien se sostiene que algunas características inherentes al enfoque de la categoría V ameritan su consideración en otros lugares, incluidos los países en desarrollo. Como dejan en claro los estudios de caso aquí presentados, estas características incluyen:

- El hecho que el manejo de la categoría V de áreas protegidas puede adoptar muchas formas diferentes y por lo tanto se le puede adaptar a una variedad de necesidades y situaciones locales.
- El reconocimiento que da a los sistemas tradicionales de manejo de tierras que merecen ser protegidos por sus valores sostenibles.

- La protección que pueden brindar a los recursos naturales, la diversidad biológica y los valores de los paisajes presentes en muchas áreas rurales habitadas de los países en desarrollo, que normalmente no están incluidas en los sistemas de áreas protegidas.
- El hecho que representa una alternativa frente a las áreas estrictamente protegidas, que en muchos lugares han provocado la oposición de las comunidades locales y que han tenido logros de conservación bastante limitados.
- La forma en que ofrece nuevos modelos para la conservación y el desarrollo sostenible que involucran la asociación con las comunidades y otros grupos interesados locales.

Evidentemente no se puede esperar que las áreas protegidas de la categoría V resuelvan todos los problemas de desarrollo y conservación que aquejan a los países en desarrollo. Tampoco son un modo conveniente de evitar todas las penosas concesiones recíprocas entre el desarrollo y la conservación, puesto que la conservación de dichos lugares siempre implicará la limitación de algunos tipos de desarrollo. Asimismo, como ya se ha advertido, las áreas protegidas de la categoría V no deben sustituir a otras formas más convencionales de áreas protegidas (es decir, aquéllas de las categorías I-IV), cuya importancia es mayor que nunca. Más bien, ahora es necesario complementar la protección estricta con la adopción más generalizada del enfoque de la categoría V. El propósito de estas Directrices es demostrar la forma en que se debe planificar y gestionar este tipo de áreas protegidas.

3. Planificación de áreas protegidas de la Categoría V

3.1 Principios de planificación de la categoría V

Al establecer estos principios (tanto aquí como en la sección 4.1), se reconoce que su adopción plena en esta etapa puede resultar difícil para algunos países y algunos planificadores y gestores de áreas protegidas. Por lo tanto, representan declaraciones de lo que sería deseable, y a lo que deben aspirar los responsables de la planificación y gestión de las áreas de la categoría V.

El término "planificación" se utiliza aquí para referirse al proceso que lleva al establecimiento de un área protegida (a partir del cual la palabra operativa sería "gestión"). Esta sección trata entonces del marco jurídico y los procesos de selección y establecimiento. La planificación tiene varias dimensiones:

- Una dimensión local, en cuyo marco se toman las medidas necesarias antes del establecimiento formal de las áreas. En esta etapa se deberán decidir cuestiones relativas a la condición jurídica del área, sus objetivos, las estructuras de manejo, límites, etc.
- Una dimensión regional, donde existan niveles de gobierno regional (por ejemplo, los subnacionales), en la cual se planifican las áreas protegidas individuales como parte del uso de la tierra y el desarrollo económico regional.
- Una dimensión nacional que implica la planificación de un sistema de áreas protegidas de la categoría V. Esto abarca cuestiones como la base jurídica fundamental, la recopilación de datos nacionales, el esclarecimiento de los objetivos generales de las áreas y la incorporación de los paisajes protegidos a un sistema nacional de áreas protegidas y de políticas relacionadas con cambios en las zonas rurales.
- Una dimensión internacional, ya que los países tienen ciertas obligaciones internacionales relacionadas con el medio ambiente o el patrimonio que repercuten en la planificación de las áreas protegidas en general, y en algunos casos, en los paisajes protegidos. Algunas de ellas emanan de convenios mundiales como el CDB, Ramsar (Humedales) y el Patrimonio Mundial, y de programas como el de la UNESCO sobre el Hombre y la Biosfera (reservas de biosfera); y otras son obligaciones regionales, como las que surgen de la Convención Europea del Paisaje o el Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible. Asimismo, la planificación de algunas áreas protegidas de la categoría V podría verse afectada por acuerdos bilaterales de cooperación entre Estados vecinos relacionados con cuestiones del medio ambiente y los recursos naturales.

Muchas de estas Directrices han sido escritas desde la perspectiva de un gobierno central, provincial o local que pretende establecer áreas protegidas de la categoría V. Pero otros también pueden tener la iniciativa de crear estas áreas: una ONG, una entidad privada o la propia comunidad (véase también el recuadro 32). Por lo tanto, las referencias al 'organismo del área protegida' o a la 'autoridad del área protegida' deberán entenderse teniendo en cuenta esta amplia interpretación. Si bien las circunstancias variarán de un país a otro, usualmente será necesario contar con un marco de apoyo jurídico y administrativo a fin de que las iniciativas para establecer y gestionar áreas protegidas de la categoría V alcancen el éxito. Y ellas no prosperarán a menos que el buen gobierno sea la norma y que la sociedad involucrada se comprometa a aliviar la pobreza, promover una mayor igualdad y alentar medios de subsistencia productivos para todos.

A continuación se presentan los principios de la planificación de áreas protegidas de la categoría V:

Principio 1: La planificación en todos sus niveles debe basarse en las leyes, costumbres y valores de la sociedad involucrada. Esto significa, por ejemplo, que será necesario adaptar la orientación general ofrecida en esta publicación a las condiciones del país y de la sociedad local.

Principio 2: Es indispensable contar con una base jurídica sólida para las áreas protegidas de la categoría V (sección 3.2).

Principio 3: Es necesario contar con un enfoque sistemático para la selección de las áreas protegidas de la categoría V (3.3).

Principio 4: Un área protegida de la categoría V deberá planificarse con miras a su vinculación con otras áreas protegidas y con la biorregión general de la cual es parte, y como modelo de sostenibilidad para su potencial aplicación a una escala más amplia (3.4).

Principio 5: Se deberá considerar la pertinencia de otras clasificaciones internacionales de la protección (3.5).

Principio 6: La determinación de los límites del área protegida es una parte esencial de la planificación (3.6).

Principio 7: Los sistemas de planificación deben ser lo suficientemente flexibles como para dar cabida a los patrones de propiedad de tierras y funciones institucionales existentes cuando éstos puedan apoyar los objetivos de la conservación (5.2.2).

Principio 8: Resulta esencial contar con un sistema eficaz de planificación del uso de la tierra (5.4).

Principio 9: La planificación debe involucrar la participación de un abanico de intereses locales, regionales y nacionales (3.7).

Principio 10: Resulta esencial obtener un sólido apoyo político y público para el establecimiento del área (3.8).

3.2 Legislación para áreas protegidas de la categoría V

Tradicionalmente se piensa que la legislación es la base necesaria para un área protegida de la categoría V, pero, como ya se ha mencionado, hay muchos lugares que merecen la protección y que aún no han recibido reconocimiento formal ni legal. Si bien esto no disminuye la importancia de una sólida base jurídica, nos recuerda que el éxito de las áreas protegidas de la categoría V también depende de la aceptación social y de la tradición.

Sin embargo, usualmente es indispensable contar con una base jurídica eficaz para establecer y gestionar un área protegida de la categoría V. Ella puede ser de tres tipos: (i) legislación sobre áreas protegidas; (ii) controles del uso de la tierra y otras normas dirigidas a elementos del paisaje (de Klemm, en UICN, 2000); y (iii) legislación general que favorezca el desarrollo sostenible.

Legislación sobre áreas protegidas: un creciente número de países ha incluido específicamente la protección del paisaje en su legislación sobre áreas protegidas, especialmente los que han decidido adoptar el sistema de categorías de manejo de áreas protegidas de la UICN (véase el gráfico 2). En general, forma parte de las leyes sobre conservación de la naturaleza del país, aunque también se pueden encontrar leyes especiales sobre la protección del paisaje. Cuando una ley autoriza específicamente la creación de áreas para la protección del paisaje (es decir, cuando incluye la protección de paisajes terrestres y marinos entre las consideraciones para designar un área protegida), hay muchos enfoques diferentes sobre la naturaleza de dicha designación y los procedimientos que implica.

Algunos países establecen áreas individuales de la categoría V mediante disposiciones en su legislación. Sin embargo, a menudo esa legislación cumple el papel de autorización general, bajo la cual la responsabilidad del establecimiento de áreas protegidas individuales de la categoría V recae en un determinado organismo u otra dependencia gubernamental (la legislación de algunos países permite a otros grupos, como las ONG, desempeñar el papel de 'organismo'). Así, se establecerá la protección mediante la adopción de legislación subordinada, a través de una resolución administrativa o siguiendo otros procedimientos establecidos. Una función importante de dicha legislación es expresar las prioridades relativas de los objetivos ambientales, económicos y sociales. Si bien estas Directrices hacen hincapié en la necesidad de integrar estos tres fines, dejan firmemente en claro que cuando existe un conflicto inevitable, la protección ambiental deberá tener prioridad (véase el estudio de caso 2).

Legislación sobre el uso de la tierra: es más común que sea la legislación sobre la planificación del uso de la tierra la que aborde las cuestiones relacionadas con el paisaje (véase también el recuadro 1). También en este caso, es posible encontrar distintos enfoques. Algunos países utilizan su marco jurídico sobre el uso de la tierra como el vehículo principal para la designación formal de áreas de paisajes protegidos; en esencia, funciona como una ley de áreas protegidas. En otros casos, las áreas de paisajes protegidos, aunque no están específicamente designadas como tales, son creadas de facto por leyes que limitan las actividades dentro de la zona del paisaje de modo idéntico a un área protegida. El papel de la planificación del uso de la tierra es particularmente vital para el éxito de los paisajes protegidos, pero se aborda de modo muy distinto en los diversos países.

Disposiciones generales sobre el desarrollo sostenible: finalmente, algunos países han incorporado la noción de desarrollo sostenible, y del Programa 21, en forma de legislación (por ejemplo, en el texto de su Constitución). Si bien dichas expresiones de intención son aún muy generales, pueden favorecer la causa de las áreas protegidas de la categoría V.

Considerando la amplia gama de situaciones en los diferentes países, y la variedad de tradiciones legislativas, no resulta apropiado prescribir un solo enfoque sobre la base jurídica de todas las áreas protegidas de la categoría V. Sin embargo, es posible hacer algunas recomendaciones generales (véase el recuadro 2).

Recuadro 2. Directrices para la legislación relativa al establecimiento de áreas protegidas de la categoría V

La legislación específicamente diseñada para las áreas protegidas de la categoría V deberá:

- Permitir la creación de áreas protegidas de la categoría V (sea directamente a través de la propia legislación o de un proceso formal derivado de la misma).
- Establecer los objetivos de dichas áreas en términos generales, incluido el reconocimiento de que en estas áreas, se debe evaluar y manejar la relación entre los objetivos ambientales, sociales y económicos, dando prioridad a la protección de las cualidades ambientales del área.
- Especificar los requisitos para la participación pública y comunitaria en el proceso de toma de decisiones para la planificación y gestión, incluida la designación del área, dando prioridad a los residentes locales sin olvidar que las comunidades, individuos, organizaciones y entidades que se encuentran fuera del área también pueden verse afectados y debe dárseles una oportunidad adecuada.
- Definir los límites apropiados para el área protegida, o aclarar los procedimientos para su definición, a fin de determinar dichos límites con precisión y abordar las preocupaciones de los propietarios cuyas tierras se encuentran dentro del área designada; y también para adecuar los límites.
- Permitir el establecimiento y supervisión de una autoridad de gestión idónea.
- Establecer las facultades (por ejemplo, sobre el uso de la tierra) y las obligaciones (por ejemplo, preparar un plan de gestión).
- Explicar de qué forma se asignarán recursos, personal, etc. a dicha autoridad.

La legislación en otros sectores debe considerar debidamente las necesidades de las áreas protegidas de la categoría V. Esto es especialmente pertinente a la legislación en las siguientes áreas:

- Planificación del uso de la tierra y desarrollo urbano.
- Conservación de la naturaleza, la historia y la cultura.
- Controles de la contaminación.
- Uso de los recursos hídricos, incluida la pesca.
- Agricultura, silvicultura, pesca, extracción minera o de cantera.
- Cualquier legislación sobre temas geográficos, como la relacionada a las costas o humedales, que ayude a gestionar el área.
- Actividades de otros organismos de derecho público, empresas o proveedores de servicios públicos, incluidos especialmente los programas de desarrollo de infraestructuras y mejora de los medios de vida rurales.

Los estudios de caso 1 y 2 son ejemplos de legislación nacional usada para establecer sistemas nacionales de áreas de la categoría V.

ESTUDIO DE CASO 1

Legislación brasileña sobre las áreas de protección ambiental (categoría V)

Inspirado en la experiencia francesa y portuguesa, y consciente del alto costo de la expropiación de tierras para crear áreas estrictamente protegidas, Brasil desarrolló una solución alternativa para el establecimiento de áreas protegidas. Así, en 1981 se aprobó legislación para establecer áreas de protección ambiental (*Área de Proteção Ambiental – APA*). La legislación se concentró en las áreas con un cierto grado de ocupación humana pero también con valores bióticos, no bióticos, estéticos o culturales especiales, que son importantes para la calidad de vida y el bienestar de las poblaciones humanas. Se han usado muchos instrumentos legales para establecer normas y directrices para dichas áreas. Sin embargo, el más importante fue una ley federal de 2000 que les otorgó la condición de 'unidades de conservación' dentro del Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC). Para 1997, se habían establecido 86 de estas áreas en 21 estados de Brasil (con una superficie total que bordea los 11,6 millones de km^2, alrededor de 22% de todas las áreas protegidas de Brasil). El SNUC tiene 12 clases de áreas protegidas en dos grupos generales: la protección integral (cinco clases) y el uso sostenible (siete clases, entre las que se encuentran las APA).

De acuerdo a la legislación, un APA debe tener:

- zonificación ecológica y económica;
- una zona de vida silvestre (ZVS);
- requisitos urbanos, según sea el caso;
- un Comité de Gestión encargado de la coordinación, de acuerdo a un Plan de Gestión.

Fuente: Marilia Britto de Moraes

ESTUDIO DE CASO 2

Legislación del Reino Unido sobre parques nacionales: concebidos como una asociación

A pesar de su nombre, los parques nacionales del Reino Unido son paisajes protegidos que abarcan gran parte de sus magníficas costas y campos. La *Ley de parques nacionales y acceso al medio rural de 1949*, aplicable a Inglaterra y Gales, contiene disposiciones para su selección, designación y gestión. Las ideas que propugnaron la ley de 1949 siguen teniendo plena vigencia en la actualidad, aunque las circunstancias cambiantes han dado lugar a algunas modificaciones. En Inglaterra y Gales existen 11 parques nacionales, y hay dos más en estudio. Más de 150 000 personas viven en los parques que abarcan más del 9% de Inglaterra y Gales. En el 2000 Escocia aprobó una ley sobre parques nacionales y en 2002 creó su primer parque.

La legislación otorga a organismos gubernamentales (la *Countryside Agency* de Inglaterra, el *Countryside Council* de Gales y el *Scottish Natural Heritage* de Escocia) facultades para designar parques nacionales y asesorar en su administración y gestión. Una Autoridad del Parque Nacional (APN) administra cada parque. Aunque operan dentro del marco del gobierno local, reciben la mayor parte de sus fondos del gobierno central. Son personas jurídicas con facultades ejecutivas, cuyos miembros son nombrados para reflejar los intereses locales y nacionales.

ESTUDIO DE CASO 2

Legislación del Reino Unido sobre parques nacionales: concebidos como una asociación (cont.)

En Inglaterra y Gales las APN tienen un amplio abanico de facultades para cumplir con su doble objetivo de:

- conservar y realzar la belleza natural, la vida silvestre y el patrimonio cultural; y
- fomentar en el público la comprensión y disfrute de las cualidades especiales del parque.

Si no fuese posible resolver algún conflicto entre estos objetivos, se deberá dar prioridad al primero. Sin embargo, si bien los parques nacionales no son organismos de desarrollo económico, las APN deben cumplir su doble objetivo de modo que se fomente el bienestar social y económico de sus comunidades locales. Las APN elaboran un Plan de Gestión y de uso de la tierra para el área, brindan servicios de gestión y controlan la construcción y otros tipos de desarrollo.

Fuente: Richard Partington

En esta etapa probablemente surgirá el tema de la denominación que se deberá dar a las áreas de la categoría V bajo la legislación de cada país. El título genérico usado por la UICN es "paisajes terrestres y marinos protegidos", pero como ya se ha señalado, las denominaciones dadas a nivel nacional a las áreas protegidas de cada categoría varían en función de las circunstancias y necesidades nacionales o aún locales. El recuadro 3 contiene algunas de las denominaciones usadas en varios países (traducidas, según el caso) para describir sus áreas protegidas de la categoría V.

Recuadro 3. Algunos ejemplos de denominaciones nacionales usadas para las áreas protegidas de la categoría V (UICN, 1998)

Alemania: Área de protección del paisaje / Parque natural	Hungría: Área de paisaje protegido
Arabia Saudita: Reserva tradicional 'hima'	Italia: Parque natural regional o provincial
Austria: Paisaje protegido	Japón: Parque nacional (algunos)
Brasil: Área de protección ambiental	Latvia: Paisaje protegido y Parque natural
Canadá (Ontario): Área de conservación	Noruega: Área de protección del paisaje
Canadá (Quebec): Parque natural	Nueva Zelandia: Parque de la conservación
China (Hong Kong): Parque rural	Polonia: Parque de paisaje
China: Área paisajística	Portugal: Parque natural y Paisaje protegido
Colombia: Área de reserva forestal protectora	Reino Unido: Parque nacional; Área de excepcional belleza natural; y, Área nacional paisajística
Corea, República de: Parque nacional	República Checa: Área de paisaje protegido
Croacia: Paisaje protegido y Parque natural	República Dominicana: Paisaje protegido
Cuba: Área natural turística	Suecia: Área de conservación de la naturaleza
Eslovenia: Parque de paisaje	Suiza: Área de protección del paisaje

(cont.)

Recuadro 3. Algunos ejemplos de denominaciones nacionales usadas para las áreas protegidas de la categoría V (UICN, 1998) (cont.)

España: Parque natural	Turquía: Parque natural
Estados Unidos de América: se usan muchos nombres diferentes a nivel estatal	Venezuela: Zona protectora
Filipinas: Paisaje terrestre/marino protegido	Yugoslavia: Parque natural regional
Francia: Parque natural regional	Zimbabwe: Parque recreativo

Notas del recuadro 3:

1. Información obtenida de la Lista de las Naciones Unidas de Áreas Protegidas 1997 (UICN, 1998).
2. Esta es sólo una selección y no una relación completa de todas las áreas protegidas de la categoría V que figuran en la Lista de las Naciones Unidas.
3. No se emite ningún juicio sobre el grado de cumplimiento de los estándares recomendados en estas directrices en los sitios mencionados.

3.3 Selección de áreas protegidas de la categoría V

Por lo general, el acto de seleccionar áreas individuales apropiadas para obtener la calificación de categoría V se realizará a partir de la legislación que las regule. Las directrices de la UICN de 1994 sobre las categorías de manejo de áreas protegidas (véase el anexo 1) únicamente dan consejos limitados sobre los criterios a aplicarse en esta etapa. Sin embargo, es posible señalar algunas cualidades esenciales y deseables que deben buscarse en la etapa de selección (véase el recuadro 4).

Recuadro 4. Directrices sobre los criterios para seleccionar áreas protegidas de la categoría V

Características esenciales para la selección de áreas protegidas de la categoría V, que deberán ser de importancia nacional o internacional:

- Paisaje terrestre y/o paisaje marino costero o insular de calidad paisajística alta y/o inconfundible.
- Hábitats, flora y fauna asociados significativos.
- Pruebas de la existencia duradera e integridad de una interacción armoniosa entre la gente y la naturaleza.
- Patrones de usos de la tierra únicos o tradicionales, conforme lo demuestren por ejemplo los asentamientos humanos.
- Valoradas por proporcionar servicios ambientales (por ejemplo, protección de cuencas).
- Valoradas por el uso sostenible de los recursos naturales.
- Organizaciones sociales únicas o tradicionales, conforme lo demuestren las costumbres, modos de vida y creencias locales.
- Oportunidades para el esparcimiento público mediante la recreación y el turismo compatibles con los modos de vida y las actividades económicas.

Características deseables en la selección de áreas protegidas de la categoría V:

- Aptitud para la investigación científica.
- Importancia para la educación.
- Reconocimiento por todo tipo de artistas y en las tradiciones culturales (en el presente y el pasado).
- Importancia para la agro-biodiversidad (cultivos y ganados domesticados).
- Potencial para la restauración ecológica y/o del paisaje.

La selección deberá ser sistemática, no ad hoc. En otras palabras, el mejor enfoque es un análisis integral, a escala nacional, de las áreas que son más aptas para la calificación de categoría V en lugar de ejercicios de selección de sitios individuales al azar. Idealmente, este análisis a escala nacional debe formar parte de la observancia de lo dispuesto en el artículo 8(a) del CDB que urge a cada Estado Parte establecer "un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica". El análisis de los sitios designados paisajes culturales del Patrimonio Mundial (véase más adelante) también podrá ayudar a identificar los sitios apropiados para su designación como áreas protegidas de la categoría V.

La UICN ha publicado recomendaciones generales sobre el desarrollo de planes para sistemas nacionales de áreas protegidas; es decir, sistemas que incluyen áreas de la categoría V (Davey, 1998). Sin embargo, las características específicas de las áreas protegidas de la categoría V exigen un énfasis particular en algunos aspectos del paisaje habitado y en actividad que las evaluaciones normales de la diversidad biológica no suelen abarcar, ya que éstas usualmente se concentran en los hábitats naturales o casi naturales que quedan. Algunos países, especialmente en Europa, han emprendido análisis de los paisajes como punto de partida para formular políticas relacionadas con el paisaje, incluida la identificación de áreas apropiadas para su clasificación como área protegida de la categoría V (Wascher, 2000). Esta es un área prometedora, pero es muy pronto para recomendar un enfoque estándar dado el amplio rango de circunstancias que varían de un país a otro. Sin embargo, queda claro que la selección de áreas protegidas de la categoría V exige contar con datos de distintas fuentes (véase el recuadro 5).

Recuadro 5. Directrices sobre la información necesaria para seleccionar áreas protegidas de la categoría V

*Obsérvese que esta recomendación **complementa** los principios generales de la selección de sitios para un sistema nacional de áreas protegidas (véase Davey, 1998)*

Al seleccionar los sitios a escala nacional para su posible designación como áreas protegidas de la categoría V, será necesario contar con información sobre lo siguiente:

Calidad paisajística: áreas con belleza paisajística excepcional o imponente, que surge tanto del contraste y/o interacción entre la obra de la naturaleza y de la gente, como de la calidad intrínseca de los propios elementos naturales.

Importancia recreativa: áreas donde tanto el paisaje como las manifestaciones culturales asociadas son atractivos importantes para los turistas o para las actividades de ocio al aire libre.

Tradiciones de administración ambiental: áreas donde la gente mantiene antiguas tradiciones vivas de cuidado de la tierra y sus recursos naturales, basadas en los principios de sostenibilidad y en particular aquéllas que reflejan ejemplos excelentes de uso sostenible de la tierra por:

- respetar la capacidad productiva de la tierra;
- conservar la calidad y cantidad de los suelos;
- manejar y salvaguardar la calidad del agua;
- manejar el medio ambiente marino de modo responsable;
- manejar los arroyos y los ríos para reducir las inundaciones y escorrentías dañinas;
- mantener la cubierta vegetal, y
- restaurar la vegetación, los suelos y las fuentes de agua.

Conservación de la diversidad biológica: áreas donde el paisaje representa un ejemplo sobresaliente de cómo los patrones tradicionales de uso de la tierra pueden:

(cont.)

Recuadro 5. Directrices sobre la información necesaria para seleccionar áreas protegidas de la categoría V (cont.)

- contribuir a la protección de los ecosistemas naturales (por ejemplo, ofreciendo protección a las cuencas forestales)
- ayudar a proteger las especies silvestres de fauna y flora
- ayudar a proteger la diversidad genética de las especies silvestres, y
- crear hábitats seminaturales de gran importancia para la diversidad biológica, es decir, ecosistemas manipulados con interacciones bien estructuradas y funcionales entre sus componentes vivos.

Agro-biodiversidad: áreas donde los sistemas tradicionales de labranza:

- han desarrollado y/o conservado una gran variedad de ganado domesticado, y
- han desarrollado y/o conservado una gran variedad de cultivos sembrados, como cereales, frutas o tubérculos.

Patrimonio cultural: paisajes que conservan obras del pasado que atestiguan la ocurrencia de sucesos importantes y/o un historial de ocupación humana prolongada.

Asociaciones culturales: áreas cuyo paisaje encarna sólidos valores culturales y/o asociaciones artísticas.

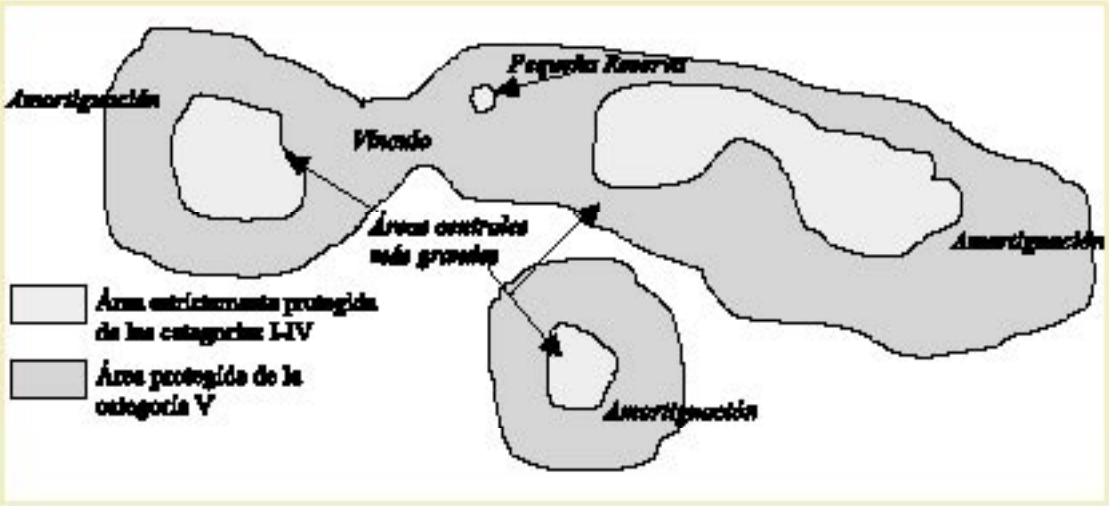
Así, la evaluación de sitios para su posible inclusión como áreas protegidas de la categoría V en un plan de sistema nacional exige la consideración de algunos factores ambientales, culturales, económicos y sociales –y de su interacción– que normalmente no se consideran en la planificación de los sistemas de áreas protegidas. También exige tomar en cuenta los recursos y beneficios tangibles e intangibles.

3.4 Categoría V, áreas protegidas vecinas y planificación biorregional

A continuación se presenta una serie de relaciones geográficas posibles entre la categoría V y otras áreas protegidas (véase también el gráfico 8):

- En algunos casos, un área protegida de la categoría V de gran extensión puede incluir una o más reservas pequeñas de protección estricta. Muchas áreas protegidas de Europa ostentan esta característica.
- Una función importante de algunas áreas protegidas de la categoría V es actuar como zona de amortiguación que rodea una superficie mayor de áreas estrictamente protegidas. Como zona de amortiguación, un paisaje protegido puede ayudar a garantizar que las actividades de uso de la tierra no amenacen la integridad del área protegida central, que normalmente se define como categoría I-IV (el estudio de caso 3, de Nepal, describe un ejemplo de área protegida de la categoría V que funciona de este modo).
- En otros casos, un área protegida de la categoría V puede actuar como vínculo entre otras áreas protegidas, apoyando los beneficios ecológicos de la conectividad.
- Finalmente, el papel más ambicioso de los paisajes protegidos es ser "elementos constitutivos" dentro de un esquema subregional de conservación a gran escala, ayudando a crear un corredor para la vida silvestre y llevando los beneficios de una mayor conectividad hasta quizás varios cientos de kilómetros de distancia (Bennett, 1999). Entre los ejemplos de este tipo de planificación biorregional que incluye áreas de la categoría V tenemos:
    - El Corredor Biológico Mesoamericano, cuyo objetivo es vincular muchas áreas protegidas de diverso tipo a lo largo de la espina dorsal de Mesoamérica.

Gráfico 8 Representación diagramática de las funciones de amortiguación y vinculación de un área protegida de la categoría V



- La Serra do Mar, Brasil, cuyo objetivo es hacer lo mismo a lo largo de las tierras altas ricas en biodiversidad del sudeste del país.

- El Corredor de Conservación de los Apeninos Centrales, Italia, que crea una cadena de protección a lo largo de las montañas de los Apeninos, conectada al área central del Parque Nacional de Abruzzo.

Un área protegida de la categoría V que forma parte de un esquema de largo alcance similar debe cumplir igualmente los criterios del recuadro 4. Sin embargo, es evidente que el área tiene un valor estratégico mucho mayor para la conservación y el uso sostenible de la tierra cuando forma parte de un enfoque regional para la protección de la diversidad biológica, y de un mosaico de áreas protegidas y otros usos de la tierra.

ESTUDIO DE CASO 3
Real Parque Nacional de Chitwan, Nepal: zona de amortiguación de la categoría V

En 1994 se promulgó un reglamento sobre zonas de amortiguación (ZA), que permitía a las autoridades del parque la designación de áreas adjuntas como ZA, y asignar entre 30 y 50% de los ingresos del parque a su gestión. Esto se hizo para ofrecer a las comunidades de las ZA oportunidades alternativas de sustento, naturales y basadas en los recursos, reduciendo así su dependencia de los recursos del parque.

En 1996 se declaró la ZA del Real Parque Nacional de Chitwan (RPNC), con una superficie de 766 km^2 y una población de más de 200 000 personas que viven en unos 510 asentamientos. Alrededor de 43% de la ZA se mantiene forestada. Algunos de estos tramos de bosque son importantes como refugio para los animales y como corredores que conectan al RPNC con los ecosistemas montañosos del norte y los santuarios de vida silvestre de la India al sur. El RPNC y su ZA también contienen importantes sitios culturales e históricos. El área de la ZA está habitada por varios grupos indígenas y étnicos que migran de las montañas y que tienen valores y costumbres culturales y religiosas impresionantes.

(cont.)

ESTUDIO DE CASO 3

Real Parque Nacional de Chitwan, Nepal: zona de amortiguación de la categoría V (cont.)

En la ZA se ha adoptado un enfoque de cogestión. Un Consejo de Desarrollo de la Zona de Amortiguación (CDZA) sirve de vínculo entre la población local y los gestores del parque y moviliza una parte de los ingresos del parque a actividades de conservación y desarrollo en la zona. Estos recursos son administrados a través de grupos y comités de usuarios que presentan sus propuestas al CDZA luego de realizar consultas y contar con el respaldo de los usuarios. Hasta la fecha, se ha asignado de este modo alrededor de US$700 000 de los ingresos del parque para la administración de la ZA. Varios proyectos, incluido uno sobre parque y población, financiado por el PNUD, apoyan esta iniciativa.

Aunque la ZA no ha sido oficialmente designada como área protegida de la categoría V, su naturaleza y sus objetivos de manejo son similares.

Fuente: Pabhu Budhathoki

3.5 La categoría V de áreas protegidas y los convenios y clasificaciones internacionales

La designación de un área protegida de la categoría V corresponde usualmente a un gobierno central o provincial, al amparo de la legislación nacional. Sin embargo, algunas de estas áreas también pueden obtener reconocimiento en virtud de un convenio, convención o programa internacional. La Convención del Patrimonio Mundial y el programa de Reservas de Biosfera de la UNESCO tienen especial pertinencia a escala mundial.

3.5.1 La Convención del Patrimonio Mundial

Desde 1992, el Comité del Patrimonio Mundial ha incluido a los "paisajes culturales" en la lista del Patrimonio Mundial. El recuadro 6 resume las recomendaciones del Comité sobre este tipo de sitio del Patrimonio Mundial. Como se verá, es probable que algunos de estos sitios sean áreas protegidas de la categoría V a nivel nacional.

Recuadro 6. Paisajes culturales en el marco de la Convención del Patrimonio Mundial

A continuación se presenta un extracto sobre 'paisajes culturales' de las Directrices Operativas para la Convención del Patrimonio Mundial[1], que rigen la aplicación de la convención (UNESCO, 1999):

Los paisajes culturales "ilustran la evolución de la sociedad y de los asentamientos humanos a lo largo de los años, bajo la influencia de las limitaciones y/o de las ventajas que presenta el entorno natural y de fuerzas sociales, económicas y culturales sucesivas, internas y externas. Deberían ser seleccionados sobre la base de su valor universal excepcional, su representatividad en términos de región geocultural claramente definida y su capacidad de ilustrar los elementos culturales esenciales y distintivos de dichas regiones." (Párrafo 36).

"El término "paisaje cultural" comprende una gran variedad de manifestaciones de la interacción entre el hombre y su entorno natural." (Párrafo 37)

"Los paisajes culturales reflejan a menudo técnicas concretas de utilización viable de las tierras, habida cuenta de las características y los límites del entorno natural en el que están establecidos, así como una relación espiritual específica con la naturaleza. La protección de los paisajes culturales puede

(cont.)

[1] Las Di

sección se incluya, sin modificaciones, en las directrices revisadas.

Recuadro 6. Paisajes culturales en el marco de la Convención del Patrimonio Mundial (cont.)

contribuir a las técnicas modernas de utilización viable y de valorización de las tierras, conservando al mismo tiempo, o realzando, los valores naturales del paisaje. La existencia duradera de formas tradicionales de utilización de las tierras sustenta la diversidad biológica en numerosas regiones del mundo. Por consiguiente, la protección de los paisajes culturales tradicionales es útil para el mantenimiento de la diversidad biológica." (Párrafo 38)

Se reconocen tres tipos de paisaje cultural:

(i) **Paisajes concebidos y creados intencionalmente por el hombre**: comprenden los paisajes de jardines y parques creados por razones estéticas.

(ii) **Paisajes esencialmente evolutivos**: son el fruto de la interacción entre una exigencia social, económica, administrativa y/o religiosa y el medio ambiente natural. Se subdividen en dos categorías:

- Un paisaje reliquia (o fósil) es un paisaje que ha experimentado un proceso evolutivo que se ha detenido en algún momento del pasado.
- Un paisaje vivo es un paisaje que conserva una función social activa en la sociedad contemporánea, estrechamente vinculada al modo de vida tradicional, y en el cual prosigue el proceso evolutivo. Al mismo tiempo, presenta pruebas manifiestas de su evolución en el transcurso del tiempo.

(iii) **Paisajes culturales asociativos**: la importancia de estos paisajes se justifica por la fuerza de evocación de recuerdos religiosos, artísticos o culturales del elemento natural, más que por huellas culturales tangibles.

Es evidente que algunas de las ideas que respaldaron el desarrollo de los paisajes culturales del Patrimonio Mundial son similares a las de la categoría V. Esto se nota especialmente en: (a) el énfasis que se da a la interacción entre el hombre y la naturaleza, principalmente en la forma viva de los paisajes esencialmente evolutivos (tipo (ii)) que reconoce el valor de las tradiciones culturales relacionadas con el paisaje que continúan hasta la actualidad; y (b) en la importancia que se otorga a los valores asociativos (tipo (iii)) (von Droste et al., 1995).

Sin embargo, también hay diferencias importantes. En los paisajes protegidos, "se atribuye mayor importancia al medio ambiente natural, a la conservación de la diversidad biológica y a la integridad del ecosistema. Por el contrario, en los paisajes culturales, se da mayor importancia a la historia humana, a la continuidad de las tradiciones culturales y a los valores y aspiraciones sociales." (Mitchell y Buggey, 2000, p.35). Por otra parte, los paisajes culturales del Patrimonio Mundial incluyen un tipo de paisaje concebido por el hombre (tipo (i)) que no entra en el concepto de la UICN de un área protegida de la categoría V (aunque un paisaje protegido puede incluir elementos importantes diseñados por el hombre). Por último, el criterio fundamental para el reconocimiento como paisaje cultural del Patrimonio Mundial es su "valor universal excepcional". En el caso de las áreas protegidas de la categoría V no se da tanto énfasis a las cualidades excepcionales, aunque ciertamente las áreas deben tener importancia nacional para ameritar su protección[2]. Véase también el gráfico 10 más adelante.

La vinculación de la 'cultura' y la 'naturaleza' a través de los paisajes culturales al amparo de la convención representó un avance significativo. Desde su adopción, la UICN y el ICOMOS (asesores

[2] Para un anális

de la categoría V de la UICN, véase Mitchell y Buggey, 2000.

naturales y culturales de la convención, respectivamente) han cooperado en la evaluación y vigilancia coordinada o conjunta de tales sitios. En base a la experiencia adquirida hasta la fecha, la UNESCO ha encargado la elaboración de directrices sobre la gestión de paisajes culturales (Lennon (ed), en prensa), las que se han consultado en distintos momentos de la preparación de estas directrices sobre paisajes protegidos.

El estudio de caso 4 describe cómo se ha usado el reconocimiento internacional que se da a los paisajes culturales del Patrimonio Mundial para atraer la atención a la necesidad de tomar medidas urgentes para proteger las terrazas de arroz de Cordillera, Filipinas.

ESTUDIO DE CASO 4

Las terrazas de arroz de Filipinas y la importancia de la designación como Patrimonio Mundial (véase la fotografía de la cubierta y la número 12)

Las terrazas de arroz de la región de Cordillera en Filipinas (norte de Luzón) fueron inscritas en la lista del Patrimonio Mundial en 1995. Están entre los paisajes moldeados por el hombre más inspiradores del mundo, y son de una belleza enorme e impresionante. Muchas de ellas están construidas en laderas muy empinadas, de hasta más de 45º. Sus artífices fueron los ifugao y se cree que tienen una antigüedad de más de 2000 años. Constituyen un excelente ejemplo de una estrecha relación sostenible entre los valores naturales y culturales. El sitio fue el primer paisaje cultural del Patrimonio Mundial de la categoría de paisajes esencialmente evolutivos (véase el recuadro 6). Aunque no ha sido formalmente designado como área protegida de la categoría V, el paisaje de las terrazas sin lugar a dudas cumple con los criterios.

La designación como Patrimonio Mundial ha atraído la atención internacional hacia las terrazas y su vulnerabilidad frente a las fuerzas económicas y sociales que están causando su erosión y deterioro físico. En base a informes sobre la continuación de las influencias negativas después de la designación, una misión de UICN/ICOMOS viajó a la zona en 2001, luego de lo cual el Comité del Patrimonio Mundial inscribió al sitio en la lista de Patrimonio Mundial en Peligro, provocando así la preocupación internacional por el destino del área. A principios de 2002, el Gobierno filipino disolvió el Grupo de Tareas que había sido responsable de la gestión coordinada del sitio y dio los primeros pasos para establecer un nuevo organismo para este fin. El Comité también asignó una suma de dinero destinada a apoyar las medidas nacionales para aplicar las recomendaciones de la misión de UICN/ICOMOS. Las perspectivas a largo plazo de las terrazas siguen siendo inciertas, pero la acción internacional al amparo de la convención parece ser la mejor manera de contrarrestar las tendencias destructivas que de otro modo seguirían aumentando.

Fuente: Adrian Phillips

3.5.2 Reservas de biosfera de UNESCO

Las funciones de zona de amortiguación y enlace de las áreas protegidas de la categoría V (véase la sección 3.4 arriba) pueden resultar muy pertinentes en el contexto de una reserva de biosfera. Las recomendaciones publicadas por la UICN y UNESCO (Bridgewater et al., 1996) dejan en claro que las áreas protegidas de la categoría V pueden cumplir la función de zona de amortiguación o de transición al interior de una reserva de biosfera (véase el gráfico 9).

Gráfico 9 Relación entre las categorías de manejo de áreas protegidas de la UICN y las zonas de reserva de biosfera (Bridgewater et al., 1996)

3.5.3 Otros acuerdos internacionales

Los paisajes protegidos designados a nivel nacional, o al menos parte de ellos, podrían también estar reconocidos por otros acuerdos mundiales (por ejemplo, la Convención de Ramsar (humedales) o regionales (por ejemplo, Natura 2000 en Europa).

Como ya se ha señalado, la Convención Europea del Paisaje (CEP), abierta a la firma en 2002, es en la actualidad el único acuerdo internacional que aborda exclusivamente las cuestiones relacionadas con el paisaje. Tiene implicaciones para todos los países miembros del Consejo de Europa (todos los Estados de Europa geográfica, incluidos Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética). Véase el recuadro 7

Recuadro 7. La Convención Europea del Paisaje (CEP)[3]

La CEP entrará en vigor una vez que haya sido ratificada por diez Estados miembros. Su objetivo es "promover la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes, y organizar la cooperación europea en estos aspectos" (artículo 3). La CEP se aplica a todos los paisajes, incluidos "los espacios naturales, rurales, urbanos y periurbanos" (artículo 2), y por consiguiente no se concentra en áreas que podría ser reconocidas como paisajes protegidos. Sin embargo, es importante para las áreas protegidas de la categoría V porque resalta la importancia de las cuestiones relacionadas con los paisajes en general, y específicamente dispone que las Partes se comprometen a:

- Reconocer el paisaje en la legislación nacional. (cont.)

[3] El texto completo de la CEP en inglés y francés se encuentra en el sitio Web del Consejo de Europa http:// conventions.coes.int/treaty/ ENcadreprincipal.htm En http://www.us.es/giest/art_conven.htmse podrá encontrar una traducción al español del texto completo.

Recuadro 7. La Convención Europea del Paisaje (CEP)[3] (cont.)

- Definir y aplicar políticas destinadas a la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes.
  - Establecer procedimientos de participación pública en asuntos relacionados con los paisajes.
  - Integrar el paisaje en las políticas de ordenación regional y urbana, así como en otras políticas que puedan tener efectos directos o indirectos sobre el paisaje.
  - Adoptar políticas específicas sobre asuntos como sensibilización, capacitación y educación, identificación y evaluación de los paisajes, el desarrollo de objetivos de calidad paisajística y la formulación de políticas para la protección, gestión y ordenación del paisaje.
  - Cooperar a nivel europeo en relación a políticas y programas, asistencia mutua e intercambio de información, paisajes transfronterizos (véase más adelante), el Premio del Paisaje del Consejo de Europa, y seguimiento de la aplicación de la Convención.

Aunque el ámbito de aplicación de la CEP es limitado desde el punto de vista geográfico, puede servir de modelo para la cooperación regional futura en cuestiones relativas al paisaje en otras partes del mundo. Además, los países no europeos pueden considerar la pertinencia dentro de sus propias circunstancias de varios de los principios generales que promueve la CEP.

El gráfico 10 presenta en forma de tabla las principales características que distinguen a los enfoques representados por los paisajes culturales de la Convención del Patrimonio Mundial, la Convención Europea del Paisaje y la categoría V de áreas protegidas o paisajes terrestres y marinos protegidos.

Gráfico 10 Tres enfoques internacionales del paisaje

Initiative	Geographical scope of application	Character of landscape affected	Areas covered by the initiative	Main aims
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]

3.5.4 Paisajes protegidos transfronterizos

Por último, algunas áreas de la categoría V pueden formar parte de áreas protegidas transfronterizas. El responsable de la planificación debe conocer las oportunidades de colaboración entre dos o más áreas protegidas de la categoría V que se extienden más allá de las fronteras nacionales. Es posible crear una auténtica asociación entre dos áreas (y comunidades) adyacentes en países vecinos; o vincular un área de la categoría V en un lado de la frontera con otra área de protección más estricta en el otro lado. La UICN (Sandwith et al., 2001) ha publicado recomendaciones generales sobre la problemática de las

áreas protegidas transfronterizas, que son aplicables tanto a la categoría V como a otros tipos de áreas protegidas. Un análisis reciente identificó 42 complejos de áreas protegidas transfronterizas que incluían una o más áreas protegidas de la categoría V (Zbicz, 2001). Algunos ejemplos incluyen:

- Francia (Parque Nacional del Mercantour, V) e Italia (Parque Nacional de los Alpes Marítimos, II);
- Polonia (cinco áreas protegidas, entre ellas el Parque de Paisaje Doliny Sanu, V, y el Parque de Paisaje Tsisniany-Vetliny, V); Eslovaquia (tres áreas protegidas, entre ellas el Área de Paisaje Protegido Vychodne Karpaty, V); y Ucrania (cuatro áreas protegidas, entre ellas el Parque Regional de Paisaje Nadsan'ski, V);
- Canadá (Parque Internacional Roosevelt, V), y EE.UU. (Monumento Nacional Campobello, V); y
- Colombia (Parque Nacional Natural Catatumbo-Barí, II) y Venezuela (dos áreas protegidas, incluida la Zona Protegida Región Lago de Maracaibo – Sierra de Perijá, V).

ESTUDIO DE CASO 5
Valle Champlain-Richelieu, Estados Unidos y Canadá: trabajo a través de las fronteras

El valle Chaplain-Richelieu (Québec, Canadá; Vermont y Nueva York, EE.UU.) ha sido moldeado por más de dos siglos de agricultura, silvicultura y transporte por sus vías navegables. Los paisajes y sitios históricos de esta región transfronteriza registran una parte formativa de la historia de Estados Unidos y Canadá, y de las relaciones entre los primeros exploradores y colonizadores franceses e ingleses, los pueblos de las Primeras Naciones y el paisaje natural (Drost, 2001).

La agricultura, mayormente pequeñas granjas lecheras, sigue siendo la principal actividad en gran parte del valle; el turismo también es importante para la economía local, en especial cerca de los lagos de la región. La mayoría de las personas vive en pequeños pueblos y aldeas. La zona urbanizada más grande, Burlington (Vermont), aspira a ser un modelo de sostenibilidad y cuenta con un programa para alcanzar muchos de los objetivos del Programa 21.

Actualmente, Estados Unidos está considerando la designación del valle Champlain-Richelieu como Área de Patrimonio Nacional, y Canadá considera una designación equivalente. En el lado estadounidense se han realizado talleres y reuniones públicas en toda la región para obtener el aporte del público y comentarios de todos los grupos interesados. En Québec se está llevando a cabo un proceso paralelo.

Existen barreras institucionales y políticas que dificultan la designación y el consiguiente plan de gestión eficaz. Hay cierta resistencia a la designación gubernamental, además del problema de idiomas diferentes. No obstante, la experiencia en la región Champlain-Richelieu demuestra que la participación del público puede ayudar a conseguir el apoyo local para la designación, mejorar la comunicación y fomentar la comprensión mutua entre las diversas comunidades que habitan ambos lados de las fronteras políticas. El proceso de designación de un área del patrimonio internacional ofrece una importante oportunidad para probar el enfoque de la categoría V en un contexto estadounidense y canadiense, donde un área protegida de la categoría II probablemente enfrentaría una fuerte resistencia local (compárese la reacción al Parque Estatal de los Adirondack en Nueva York).

(cont.)

ESTUDIO DE CASO 5
Valle Champlain-Richelieu, Estados Unidos y Canadá: trabajo a través de las fronteras (cont.)

Las comunidades y los residentes se han mostrado dispuestos a participar voluntariamente en propuestas para proteger los recursos naturales y culturales, incluida la conservación privada de las tierras (por ejemplo, las servidumbres ecológicas y las restricciones de la preservación agrícola) y las alianzas público-privadas.

Fuente: Jessica Brown (véase también Drost, 2000

3.6 Límites de la áreas protegidas de la categoría V

De lo anterior se desprende que es importante que los límites de un área protegida de la categoría V sean "permeables". Al igual que todas las áreas protegidas, los paisajes protegidos no deben ser tratados como islas desconectadas del área que las rodea. Más bien, como ya se ha señalado, resulta esencial reforzar muchos de los vínculos que tienen con sus alrededores y específicamente con otras áreas protegidas. Esto se podrá lograr si el área de la categoría V forma parte integral de un enfoque regional de la conservación y el desarrollo sostenible.

No obstante, todas las áreas protegidas implican la aplicación de políticas especiales enfocadas geográficamente; de ahí que el establecimiento de un área protegida de cualquier tipo exige la demarcación de sus límites. La definición de límites apropiados para las áreas protegidas de la categoría V es vital para su posterior éxito, pero hay dos campos en que esta definición de límites plantea problemas especiales:

- La necesidad de prestar especial atención a los aspectos sociales (el sentido de identidad comunitaria, por ejemplo) hace que este ejercicio sea algo más que un asunto relativamente simple de demarcación e interpretación de los elementos naturales. En muchos casos, la comunidad local es de por sí una fuente de conocimiento que debe participar directamente en la definición de los límites propuestos.
- Casi nunca se debe considerar que los límites de áreas protegidas de la categoría V son una barrera estricta entre áreas de diferente tipo; en la mayoría de situaciones se basarán en elementos fácilmente identificables dentro de una zona de transición.

Recuadro 8. Directrices para determinar los límites de un área protegida de la categoría V

Es necesario tomar en cuenta los siguientes factores al momento de determinar la extensión general del área a ser designada:

- Incluir la totalidad del área; la demarcación de los límites debe abarcar el íntegro del área que presenta características especiales merecedoras de protección. Incluir las masas de agua continentales y –en el caso de las áreas costeras– incluir las zonas del litoral, de estuarios, de arrecifes y las situadas frente a las costas, que estén ecológicamente vinculadas al área principal. Aunque los 'exclaves', es decir, islotes de tierra designada de características similares que se encuentran aislados del área principal, podrían resultar apropiados ocasionalmente, es necesario reconocer las complicaciones administrativas de este tipo de esquema.

(cont.)

Recuadro 8. Directrices para determinar los límites de un área protegida de la categoría V (cont.)

- Asegurar la integridad del área; los límites por lo general deben excluir áreas que disminuyen significativamente la integridad del paisaje. Sin embargo, el establecimiento de 'enclaves' – es decir, espacios de tierra no designada, por ejemplo para dar cabida a una mina – debe considerarse con cautela: podría ser mejor contener el problema dentro del área protegida y así poder ejercer mayor influencia y control sobre el mismo (pero también véase más abajo).
- Las áreas a ser incluidas pueden ser paisajes de distinta naturaleza; el factor clave determinante debe ser la calidad antes que la uniformidad.
- Los límites deben facilitar la eficacia de la planificación, gestión y vigilancia ambiental.
- Considerar los factores culturales además de los naturales. Se debe estudiar y tener en cuenta el sentido de identidad comunitaria. Este es un poderoso argumento en favor de la participación de la población local en la demarcación de los límites.
- Incluir los asentamientos que contribuyen a la economía rural y la vida comunitaria; excluir aquellos donde el desarrollo urbano o industrial está en pugna con el valor esencial del área en su totalidad, o lo supera.
- Proteger el vínculo gente/naturaleza; los límites deben tomar en cuenta no solamente la naturaleza especial del paisaje sino también las conexiones funcionales (especialmente las de la economía y los medios de subsistencia), y las asociaciones no materiales que lleva consigo la comunidad humana.
- Tomar en cuenta los usos actuales de la tierra y los compromisos futuros; por ejemplo, podría excluirse un área que tiene un permiso para la extracción minera, o que tiene un importante potencial minero, aún cuando los trabajos no se estén realizando.
- Considerar las áreas circundantes. Podría ser necesario tomar medidas especiales en las áreas circundantes para asegurar el logro de los objetivos del área protegida (incluido el establecimiento de una zona de amortiguación).

Es necesario tomar en cuenta los siguientes factores al momento de determinar el trazado detallado de los límites (es evidente que podrían tener implicaciones contradictorias):

- La importancia de un límite físico que pueda ser fácilmente reconocido sobre el terreno (por ejemplo, un accidente geográfico natural como un río o una cuenca de montaña; o uno artificial como una carretera).
- La necesidad de evitar la división de asentamientos humanos o la separación de una comunidad de su tierra.
- Los beneficios prácticos de "compartir" los límites del área protegida de la categoría V con otros límites administrativos, por ejemplo, los de una comuna u otra unidad de autoridad local

Una vez acordados, es conveniente trazar debidamente los límites sobre el terreno, por ejemplo con marcadores a lo largo del camino o de un sendero, en puntos claves de acceso.

Finalmente, la legislación debe incluir disposiciones que permitan modificar los límites a la luz de la experiencia. Esta flexibilidad será importante ya que las circunstancias pueden cambiar con el transcurso del tiempo (por ejemplo, la construcción de un nuevo camino puede hacer que un límite establecido resulte inadecuado). En principio, los procedimientos para modificar los límites no deben ser menos rigurosos que los usados para definir los límites en primer lugar.

3.7 Participación de las comunidades locales y otros grupos interesados

Muchos de los puntos señalados más adelante sobre la participación de los grupos interesados en las políticas de gestión (sección 5.2) y especialmente en los procesos de la gestión (capítulo 6) de paisajes protegidos también son pertinentes en la etapa de planificación (véase también el gráfico 10).

Durante la etapa de planificación surgirán diversos tipos de grupos interesados a diferentes niveles, y su adecuada participación es esencial en cada uno. Así, a nivel nacional, un gobierno que emprenda el desarrollo de una red de áreas protegidas de la categoría V como parte de su sistema nacional de áreas protegidas (véase 3.3 arriba), debe realizar una amplia consulta con las fuentes nacionales de conocimientos expertos y los grupos nacionales representativos de los intereses locales. Cuando existe una instancia regional de gobierno, con frecuencia se dará mayor énfasis a los factores económicos. A escala local, la participación de los grupos interesados es especialmente importante; en realidad, nunca es demasiado pronto para involucrar a las comunidades locales en la planificación de un área protegida de la categoría V, aún bastante antes de que se establezca el área[4]. En efecto, podría haber casos en los que la iniciativa de crear un área protegida de este tipo no provenga del gobierno sino de una comunidad o coalición de grupos locales. El recuadro 9 presenta recomendaciones sobre la participación de los grupos interesados en cada nivel.

Basados en la experiencia de las islas caribeñas, Geoghegan y Renard (2002) presentan cuatro mensajes básicos sobre la participación de la comunidad en la planificación y gestión de las áreas protegidas:

- Una gestión eficaz requiere la integración de toda la diversidad de grupos interesados y toma en consideración los diversos modos en que las áreas protegidas los afectan y viceversa.
- El éxito a largo plazo de la gestión participativa depende de la idoneidad de los arreglos institucionales.
- Considerando los recursos limitados disponibles para la gestión de las áreas protegidas, es necesario llevar a cabo procesos de negociación transparentes para determinar el grado de participación posible y los objetivos prioritarios.
- La gestión participativa de las áreas protegidas debe producir beneficios apreciables para las comunidades locales.

Los esfuerzos para fomentar la participación de la comunidad deben tener en cuenta la diversidad de intereses de los grupos involucrados, que son determinados por factores como el sexo, edad, clase social y acervo cultural. Mientras que algunos grupos son prominentes y fácilmente identificables, otros tienden a ser olvidados o dejados de lado. Los procesos participativos de planificación y gestión de áreas protegidas deben procurar su participación. Estos procesos deben ser lo suficientemente flexibles para responder a los cambios e integrarlos, debido a que los patrones de uso de los recursos, las instituciones y las relaciones de poder están en constante evolución (Geoghegan y Renard, 2002).

Los enfoques de planificación y gestión de áreas protegidas de la categoría V también deben ser sensibles frente a las cuestiones relativas a la equidad entre los sexos. Esto es algo más que "actividades de mujeres para mujeres". Más bien, es necesario reconocer que en muchas sociedades hay una desigualdad

[4] En algunos casos se puede preparar el plan de gestión antes del establecimiento del área protegida de la categoría V (véase la sección 6.2), en cuyo caso se pueden aprovechar las consultas sobre la elaboración del plan para conseguir la participación de los grupos interesados en la designación del área.

en las relaciones de poder entre hombres y mujeres y esto exige tomar medidas que involucren tanto a mujeres como hombres en la creación de un enfoque participativo y equitativo de la conservación y el desarrollo sostenible. La CMAP/UICN ha promovido recientemente los principios que fomentan la equidad entre los sexos en las áreas protegidas.

Recuadro 9. Directrices sobre la participación de los grupos interesados en la planificación a nivel nacional, regional y local

Nivel nacional
Al preparar un programa nacional para el establecimiento de áreas protegidas de la categoría V, deben consultarse las siguiente fuentes de conocimientos expertos:

- Ramas del gobierno nacional, especialmente las que tienen responsabilidad sobre la conservación de la diversidad biológica, protección del patrimonio cultural y edificado, agricultura, transporte, turismo, recursos naturales (como agua, suelos, bosques), y el desarrollo rural, comunitario y regional.
- Instituciones académicas científicas nacionales y otras equivalentes que tengan conocimientos expertos sobre el paisaje, el patrimonio cultural y edificado, la diversidad biológica, materiales genéticos (incluidos los de las cosechas y ganado), geografía, agricultura, recursos naturales, antropología, etnografía y arqueología.
- ONG nacionales y representantes similares de la sociedad civil, con intereses en la conservación de la naturaleza, paisajes, patrimonio cultural y edificado, desarrollo rural, etc.

Nivel regional (nótese que se reconoce que en muchas partes del mundo no existe un nivel regional de gobierno)
La integración de las áreas protegidas de la categoría V al desarrollo regional exige consultar los siguientes intereses en particular:

- Organismos regionales de desarrollo económico
- Organismos regionales de conservación de la naturaleza
- Organismos regionales de protección ambiental, grupos de presión, etc.
- Organismos regionales de planificación del uso de la tierra
- Organismos regionales de desarrollo turístico
- Instancias regionales de gobierno

Nivel local
Las áreas protegidas de la categoría V son paisajes habitados y en actividad. Por consiguiente la dimensión "humana" de su planificación adquiere una importancia aún mayor que en el caso de otras categorías de áreas protegidas. Siempre se debe procurar involucrar y dialogar con el público sobre la propuesta de establecimiento del área, sus facultades, límites, etc. En especial, la participación de los intereses locales debe empezar desde la primera etapa de la planificación, como parte del proceso de selección de lugares adecuados para el establecimiento de áreas protegidas de la categoría V. Los principales grupos de interés cuya participación es necesaria son:

- Organismos de gobierno local al interior del área.

(cont.)

Recuadro 9. Directrices sobre la participación de los grupos interesados en la planificación a nivel nacional, regional y local (cont.)

- Otros dirigentes comunitarios, como jefes de aldea, sacerdotes, dirigentes parroquiales o comunales.
- Usuarios de los recursos, como agricultores, pastores, silvicultores, pescadores, mineros, y sus representantes.
- Titulares de derechos en el área, como pueblos indígenas, propietarios de tierras, campesinos, y sus representantes.
- Individuos con intereses económicos: por ejemplo, hoteleros, tenderos, transportistas, y sus representantes, como cámaras de comercio locales (nótese que los usuarios de los recursos, los titulares de derechos y aquellos que tienen intereses económicos no siempre son exactamente la misma gente).
- Grupos que representan otros intereses pertinentes, como grupos de mujeres y ONG locales dedicadas a la conservación o los derechos humanos.
- Individuos con conocimientos importantes para el área, como los poseedores de conocimientos tradicionales sobre las prácticas del uso de la tierra y costumbres asociadas, historiadores, artistas y científicos.

3.8 Obtención del apoyo público y político

Todas las áreas protegidas necesitan el apoyo público y el respaldo político para alcanzar el éxito. Es cierto que mucha gente tiene interés en los paisajes protegidos: por ejemplo, los habitantes de la ciudad, los turistas y otros grupos también son potenciales partes interesadas, y pueden generar el apoyo político necesario para los objetivos del área. Pero el factor decisivo es que las áreas protegidas de la categoría V están habitadas; la mayoría de ellas tiene un electorado local y por consiguiente la gente que vive en su interior tiene representantes elegidos localmente, u otros, que hablan en nombre de la comunidad. El apoyo de estos líderes de opinión es esencial; a su vez ellos responderán a los entusiasmos y preocupaciones locales.

Por tanto, estas Directrices enfatizan en todo momento la necesidad de que los grupos interesados y la población local participen en todas las etapas del proceso de planificación y gestión. No sólo con el fin de lograr que la comunidad comprenda los objetivos del área protegida, sino también para aprovechar sus conocimientos y asegurar su participación en la gestión. Se debe tratar a la población local como un socio, sus puntos de vista deben recibir adecuada consideración y nunca se debe dar por sentado su apoyo.

Pero el respaldo público y político se podrá garantizar únicamente cuando la población local logre ver una conexión entre el área protegida y sus medios de subsistencia. Esto no significa que es posible satisfacer todas las aspiraciones económicas, y con toda probabilidad habrá 'perdedores' y también 'ganadores'. Por lo tanto es importante que durante la etapa de planificación se expliquen claramente las posibles repercusiones económicas, sociales y ambientales de la creación de un área protegida de la categoría V, y que se encaren con franqueza las restricciones que surgirán a raíz de su establecimiento. Pero también deberán destacarse sus beneficios potenciales. Dado que las áreas protegidas de la categoría V usualmente implican conseguir apoyo para las prácticas económicas y culturales tradicionales de la comunidad afectada, normalmente no debería ser difícil conseguir amplio apoyo público y político para la designación. Sin embargo, a menudo la población local se mostrará suspicaz ante argumentos que no estén respaldados por evidencias sólidas, de ahí la importancia del creciente número de casos exitosos de áreas protegidas de la categoría V alrededor de mundo, presentados en los estudios de caso en ésta y otras publicaciones relacionadas.

4. Gestión de áreas protegidas de la categoría V: principios

4.1 Principios generales de la gestión de áreas protegidas

El término "gestión" se utiliza aquí con el significado de proceso para acordar, fijar, aplicar, vigilar y revisar las políticas y objetivos de las áreas protegidas de la categoría V ya establecidas.

Como regla general, la gestión debe:

- estar basada en principios (capítulo 4);
- actuar en todo el ámbito del abanico de políticas (capítulo 5);
- incorporar procesos y planes pertinentes (capítulo 6); y
- aplicarse a través de medios institucionales, financieros y otros pertinentes (capítulo 7).

4.2 Doce principios de la gestión de áreas protegidos de la categoría V

Los doce principios siguientes se aplican en especial a la gestión de áreas protegidas de la categoría V. Aunque algunos también podrían aplicarse a otras situaciones de áreas protegidas, por ejemplo cuando un área de protección más estricta está bajo un régimen de cogestión (véase el recuadro 29), cobran una importancia adicional en el manejo de los paisajes protegidos.

Principio 1:
La conservación del paisaje, de la diversidad biológica y de los valores culturales es el núcleo del enfoque de la categoría V de áreas protegidas. Si bien se ha dado bastante énfasis en esta guía a las consideraciones económicas y sociales, la categoría V es un enfoque de conservación que debe reflejar los objetivos globales de todas las áreas protegidas señalados en la definición del párrafo 2.2.3. Por lo tanto, se trata de gestionar el cambio de modo tal que los valores ambientales y culturales perduren: el cambio debe ocurrir dentro de límites que impidan la ruptura de los valores.

Principio 2:
La gestión debe centrarse en el punto de interacción entre la gente y la naturaleza. Recordando parte de la definición usada en las Directrices de 1994: "Salvaguardar la integridad de esta interacción tradicional es esencial para la protección, el mantenimiento y la evolución del área" (UICN, 1994, p. 22). Así, mientras que en otros tipos de áreas protegidas la gestión se centra en la propia naturaleza, lo que distingue a la categoría V es que la gestión aborda principalmente el vínculo entre la gente y la naturaleza.

Principio 3:
Se debe considerar a los pobladores como los administradores del paisaje. Como ocupantes de paisajes vivos y en actividad que son de gran valor para la sociedad en general, la gente que vive dentro de áreas

protegidas de la categoría V debe recibir apoyo en su función de administradores del paisaje. Ellos son los arquitectos de mucho de lo que valoramos en el paisaje y su apoyo es necesario para garantizar su supervivencia. Idealmente, ayudan a moldear y cuidar el medio ambiente con las tradiciones del pasado, pero con la mirada puesta en el futuro. En ese sentido, podríamos describirlos más correctamente como 'los gestores' de los paisajes protegidos que cumplen el papel de los profesionales empleados con ese título formal: por lo tanto, los buenos gestores en el sentido profesional verán su papel como 'facilitadores' y 'negociadores'.

Principio 4:
*La gestión debe emprenderse con y a través de la población local, y principalmente por y para ell*a. Este principio reconoce que la participación plena de la población local es esencial, y que las áreas protegidas de la categoría V nunca se deben planificar contra sus intereses de largo plazo. También reconoce que las comunidades locales deben desempeñar un papel importante en el cumplimiento de los objetivos del área protegida y encontrarse entre sus principales beneficiarios. Pero, es necesario tener en cuenta que la población local no es la única fuente de conocimientos expertos. Por otra parte, hay otros grupos interesados que pueden obtener beneficios de los paisajes protegidos: por ejemplo, visitantes de zonas urbanas cercanas o de zonas rurales lejanas, usuarios de recursos de zona alejadas (como los consumidores del suministro de agua río abajo), o la comunidad en general interesada en la diversidad biológica o la protección del paisaje.

Principio 5:
La gestión debe basarse en enfoques cooperativos, como la cogestión y la equidad entre grupos interesados múltiples. De los principios 2 a 4 se desprende que se necesitan estructuras y procesos para asegurar que la población participe plenamente en la adopción de decisiones de gestión y que llegue a considerar como suya al área protegida. Esto exigirá la aplicación de procedimientos abiertos y transparentes basados en principios democráticos. Los enfoques de la cogestión podrían ser especialmente apropiados para las áreas protegidas de la categoría V (véase recuadro 29).

Principio 6:
Una gestión eficaz necesita un ambiente político y económico favorable. Los principios anteriores no se podrán aplicar a menos que las estructuras y prácticas usuales del buen gobierno en la sociedad en general se ciñan a ciertos estándares. La gestión de los paisajes protegidos será más fácil de realizar si el gobierno reconoce la necesidad de una perspectiva de calidad de vida, observa procesos democráticos, interviene de buen grado en la planificación participativa basada en un enfoque justo y equitativo de todos los grupos, y respeta la pluralidad de culturas. También le será muy útil un compromiso nacional de alto nivel con la sostenibilidad, el alivio de la pobreza, el abordaje de las causas subyacentes de la desigualdad, la promoción de la equidad entre los sexos y el apoyo a la sociedad civil.

Principio 7:
La gestión de áreas protegidas de la categoría V deberá preocuparse no sólo de protegerlas sino también de mejorarlas. Habida cuenta que las áreas protegidas de la Categoría V son paisajes habitados, el medio ambiente habrá sido manipulado en mayor medida que en otras categorías de áreas protegidas. Por consiguiente, es conveniente que la gestión tenga un papel más activo, no solamente en la protección sino también en la restauración de los valores naturales o culturales erosionados o perdidos. En ciertas ocasiones también podría incluir la creación de nuevos activos ambientales y sociales que sean apropiados desde el punto de vista ecológico o cultural; por ejemplo, el establecimiento de un nuevo bosque o área forestada en suelos degradados, o el desarrollo de un mercado nuevo para los bienes producidos por la población local.

Principio 8:
Cuando hay un conflicto irreconciliable entre los objetivos de la gestión, se deberá dar prioridad a la conservación de las cualidades especiales del área. Considerando que los paisajes protegidos tienen importante objetivos sociales, además de los ambientales, es muy posible que se presenten conflictos entre los objetivos. En la medida de lo posible, la gestión procurará solucionar dichos conflictos. En última instancia, es necesario contar con normas claras sobre lo que debe recibir prioridad en tales situaciones. Este principio señala que cuando esto sucede, se debe dar prioridad a la protección de las cualidades que hacen especial al área (lo que los economistas a veces llaman 'capital natural crítico'). Considerando que probablemente se objete dicha pretensión, será necesario incorporar el principio en la legislación.

Principio 9:
Las actividades económicas que no necesiten desarrollarse dentro del paisaje protegido deberán ubicarse fuera del mismo. Como paisaje habitado y en actividad, un área protegida de la categoría V contendrá una variedad de actividades económicas y usos de la tierra, como agricultura, silvicultura, turismo y algunos tipos de industria, comercio y venta al menudeo, además de área residenciales, algún tipo de infraestructura, etc. Las pruebas para determinar si alguna de estas actividades o usos es aceptable dentro del área protegida son: (i) si es sostenible, (ii) si contribuye a lo objetivos del área, y (iii) si existen motivos sólidos para que se ubique en su interior. Si la actividad propuesta no se ajusta a estos criterios, debe ser totalmente rediseñada para cumplir con los objetivos de la categoría V o ser ubicada fuera del área.

Principio 10:
La gestión debe ser formal y cumplir con los más altos estándares profesionales. No obstante el fuerte énfasis social y ambiental que se da a la gestión de los paisajes protegidos, ella debe realizarse con formalidad y tenacidad, de ser necesario. También se deberán promover eficazmente los enfoques de conservación. Si bien esto puede ser difícil de lograr en el corto plazo, la sostenibilidad financiera debería ser un objetivo, en lugar de depender 100% del financiamiento público[1]. Es necesario establecer procedimientos para asegurar que los fondos públicos, privados y voluntarios y otros recursos se usen teniendo debida cuenta de la economía, la eficiencia y la eficacia. Y toda adopción de decisiones relativas al uso de los recursos debe ser transparente y dispuesta a rendir cuentas.

Principio 11:
La gestión debe ser flexible y adaptativa. Al igual que las áreas protegidas en general, la gestión de las áreas de la categoría V debe tener la capacidad de adaptación en el tiempo de acuerdo a la experiencia y las circunstancias cambiantes; sin embargo, considerando que su ámbito abarca sistemas naturales y humanos, la necesidad de flexibilidad es mucho mayor. La gestión de los paisajes protegidos también debe ser flexible y adaptativa en el sentido de responder a las situaciones sociales, culturales y económicas muy diferentes en las que se desenvuelve: siempre debe ser culturalmente apropiada y económicamente pertinente.

Principio 12:
El éxito de la gestión debe medirse en términos ambientales y sociales. Aunque son absolutamente esenciales, las medidas relativas a la biodiversidad son solamente uno de varios indicadores: otros incluyen el bienestar social y económico y la calidad de vida de la población local y otras comunidades, otras consideraciones ambientales como la eficiencia energética o la gestión de los recursos naturales, y

[1] Véase especialmente la publicación del Grupo de Trabajo Económico de la CMAP, 2000 *Financing Protected Areas: Guidelines for Protected Area Managers*, UICN Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido.

las medidas relativas a la conservación del medio cultural. Uno de los objetivos debe ser demostrar los máximos beneficios sociales y económicos para la comunidad local con el mínimo impacto ambiental. La fijación de objetivos, asignación de recursos y vigilancia de la eficacia deben abordarse teniendo en mente esta gran variedad de intereses[2].

[2] Para mayor orientación véase: Hockings M., Stolton S. y Dudley N. 2000. *Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing the Management of Protected Areas*, UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido.

5. Gestión de áreas protegidas de la categoría V: políticas

5.1 Objetivos generales de la gestión de áreas protegidas de la categoría V

El punto de partida para la formulación de políticas de gestión es la lista de objetivos de las áreas protegidas de la categoría V, señalados en las directrices de 1994 sobre las categorías de manejo de áreas protegidas (véase el recuadro 10).

Recuadro 10. Objetivos de la gestión de áreas protegidas de la categoría V

Los siguientes objetivos de la gestión de paisajes terrestres y marinos protegidos son los establecidos en las Directrices para las categorías de manejo de áreas protegidas (UICN, 1994):

- Preservar la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura, a través de la protección de paisajes terrestres y/o marinos y el mantenimiento de las prácticas tradicionales de utilización de tierras, los métodos de construcción y las manifestaciones sociales y culturales.
- Promover estilos de vida y actividades económicas que estén en armonía con la naturaleza y la preservación de la trama social y cultural de las comunidades concernientes.
- Conservar la diversidad del paisaje y el hábitat, y de las especies y ecosistemas asociados.
- Excluir cuando sea necesario, y por lo tanto prevenir, las modalidades de utilización de tierras y las actividades de carácter y/o magnitud inadecuados.
- Ofrecer oportunidades de esparcimiento público a través de formas de recreación y turismo que estén en consonancia, por su carácter y magnitud, con las calidades esenciales de estas áreas.
- Alentar las actividades científicas y educativas que contribuyan al bienestar a largo plazo de las poblaciones residentes y a estimular el apoyo público en favor de la protección ambiental de dichas áreas.
- Aportar beneficios a las comunidades locales, y contribuir a su bienestar, a través del suministro de productos naturales (como los derivados de los bosques y la pesca) y la prestación de servicios (como abastecimiento de agua potable o generación de ingresos a partir de formas sostenibles de turismo).

Estos objetivos siguen siendo pertinentes, pero desde 1994 algunas circunstancias han producido cambios en la comprensión de la categoría V de áreas protegidas y en el contexto general que sirve de marco para la gestión de estas áreas (véase también la sección 2.5). Los más significativos son:

- La importancia que ahora se otorga a la participación plena de los grupos interesados en la gestión de todo tipo de áreas protegidas, especialmente aquéllas donde la gente vive y trabaja.

- Una mejor comprensión de la forma en que las áreas protegidas de la categoría V pueden contribuir a la conservación y el desarrollo sostenible a escala biorregional, tanto en relación a otras áreas protegidas como a las zonas rurales en general.
- Una creciente aceptación de que las áreas protegidas de la categoría V pueden ser lugares adecuados para el desarrollo rural integrado y sostenible.
- Un mayor reconocimiento del valor del material genético contenido en los cultivos y ganados domesticados que se encuentran en muchos paisajes protegidos.
- Un mayor énfasis en los valores inmateriales de muchos paisajes asociados con las tradiciones y uso humano de estas áreas.

A la luz de estas circunstancias, se debe ampliar la lista del recuadro 10 para incluir algunos objetivos adicionales de la gestión (véase el recuadro 11).

Recuadro 11. Objetivos adicionales de la gestión de áreas protegidas de la categoría V

A la luz de lo acontecido desde 1994, se sugiere incluir los siguientes objetivos adicionales de la gestión de paisajes terrestres y marinos protegidos.

- Ofrecer un marco de apoyo para la participación de la comunidad en la gestión de paisajes terrestres o marinos valiosos y los recursos naturales y valores de patrimonio que contienen.
- Contribuir a la conservación y el desarrollo sostenible a escala biorregional.
- Servir de amortiguación y vínculo con áreas de protección más estricta.
- Alentar la comprensión y conservación del material genético contenido en los cultivos y ganados domesticados.
- Ayudar a velar por el reconocimiento y respeto de los valores asociativos e inmateriales del paisaje y de las prácticas tradicionales del uso de la tierra.
- Servir de modelos de sostenibilidad, para los propósitos de la población y del área, a fin de extraer lecciones de aplicación general.

El resto del capítulo examina las principales áreas de política que usualmente se deben abordar en la gestión de áreas protegidas de la categoría V, las ilustra con estudios de caso y recomienda una serie de directrices. No obstante que, con fines de conveniencia, las secciones tratan cada área de política por separado, el requisito fundamental de un planteamiento sostenible es formular y aplicar las políticas de modo integrado. En consecuencia, el impacto del conjunto de políticas sobre paisajes protegidos debe ser mucho mayor que la suma de sus partes. Cada área de política debe reforzar otra área; por ejemplo, el apoyo a las formas tradicionales de agricultura debe ayudar a proteger la diversidad biológica, apoyar el turismo, apuntalar la economía local y sustentar a la comunidad.

5.2 Políticas relativas al papel de la población local

"Población local" en el caso de las áreas protegidas de la categoría V normalmente significa las comunidades que viven dentro del área protegida o que se sirven de ella, aunque la definición podría incluir ocasionalmente algunos grupos que no ocupan el territorio de modo permanente (por ejemplo, los

pueblos móviles que se desplazan grandes distancias siguiendo su estilo de vida[1]). El punto importante es que los grupos considerados son aquéllos cuyos medios de subsistencia están íntimamente ligados al paisaje y a sus valores naturales y culturales asociados que la designación pretende proteger.

Existen razones conceptuales, prácticas y éticas para dar prioridad a la población local al momento de diseñar políticas de gestión para áreas protegidas de la categoría V, como en efecto lo implican varios de los principios básicos señalados en la sección 4.2. Pero, "dar prioridad a la gente" no significa que los valores del área, ambientales y de otra índole, deban quedar subordinados a los sociales y económicos; ni tampoco que el punto de vista de las poblaciones locales deba prevalecer siempre. Más bien, reconoce que la supervivencia de estos valores depende del apoyo de la gente y que dicho apoyo sólo se podrá obtener si se escucha a la población local y si las políticas de gestión del área abordan adecuadamente, de ser posible, sus prioridades. Específicamente, esto implica: (i) dar un lugar central en la planificación de la gestión al concepto de la población local como "administradora" de las áreas protegidas de la categoría V (5.2.1); (ii) considerar las implicaciones de la tenencia de tierras (5.2.2); y (iii) adoptar políticas que incentiven la participación de la población local en la toma de decisiones y en la gestión (5.2.3 y 6.2).

5.2.1 La población local como administradora del paisaje protegido

Aunque el término tiene muchos significados, en el campo del medio ambiente, 'administración' indica un enfoque que tiene el propósito de "crear, nutrir y permitir la responsabilidad de los usuarios y propietarios en el manejo y protección de la tierra y los recursos naturales" (Mitchell y Brown, 1998, véase también la fotografía 3). Por lo tanto, implica el cuidado de los recursos naturales por las personas en nombre de la sociedad en general, ahora y en el futuro, y de otras especies. Exige que la gente acepte condiciones sensatas sobre el uso de la propiedad, y la necesidad de servir al interés privado y al público. El concepto tiene además una dimensión ética (WWF/Scotland, 2001).

En el contexto de la conservación en general, la administración ambiental es importante porque puede abarcar:

- El mantenimiento (o restablecimiento) de usos tradicionales sostenibles de la tierra o el agua, como la agricultura y la silvicultura a pequeña escala o la pesca costera, que son importantes para los valores ecológicos, económicos y paisajísticos.
- La creación de corredores biológicos, caminos y senderos verdes que atraviesan tierras de propiedad o gestión privada.
- La mejora, a través de asociaciones, de la capacidad de los organismos gubernamentales para adquirir y gestionar parques y áreas protegidas de propiedad pública.
- La protección de espacios abiertos y áreas naturales frágiles frente a las presiones del desarrollo, especialmente en las áreas donde los controles de la planificación son débiles.
- La conservación de la diversidad biológica mediante la protección y gestión de los hábitats.

Los enfoques de la administración ambiental son especialmente pertinentes para las áreas protegidas de la categoría V porque el objetivo de estas áreas es reforzar la responsabilidad local por el manejo de los recursos, aprovechar las responsabilidades institucionales existentes, y establecer acuerdos flexibles y cooperativos para la conservación y el desarrollo sostenible. Además, puesto que las áreas protegidas de

[1] El caso especial de los pueblos móviles y las áreas protegidas fue objeto de la Declaración de Dana (2002) respaldada por la UICN. Para ver el texto completo del documento visite http://www.danadeclaration.org/text%20website/spanish.pdf

la categoría V suelen contener un mosaico de tipos de propiedad (véase la siguiente sección), su gestión requiere un enfoque basado en parte en la propiedad privada, aplicando el esquema de las asociaciones en la medida de lo posible, en lugar de las adquisiciones por organismos públicos. Asimismo, muchos paisajes protegidos son paisajes en actividad, moldeados por la interacción entre la gente y la naturaleza a lo largo del tiempo. Frente a las condiciones económicas y ambientales cambiantes, lo que se necesita es un proceso dinámico de evolución del paisaje, que tenga el propósito de mantener sus características generales más que preservar todos sus detalles.

La administración ambiental satisface todas estas necesidades. Se refiere a la forma en que la gente se relaciona con su ambiente, y especialmente cómo cumple con sus responsabilidades hacia los recursos naturales de su propiedad. Por lo tanto, es un tema unificador apropiado para la gestión de áreas protegidas de la categoría V. La referencia a este punto en las políticas es una forma de recordar a todos los involucrados que la gestión de los recursos debe hacerse teniendo en cuenta el largo plazo y un interés más general.

No obstante que los enfoques de la administración ambiental dependen de la cooperación y asociación entre los propietarios individuales de tierras, los usuarios de los recursos, las empresas y las ONG, el gobierno (o sus organismos) cumple un papel fundamental al ofrecer un marco en la forma de incentivos tributarios y de otra índole, planificación del uso de la tierra y un clima favorable a las organizaciones privadas (Brown y Mitchell, 2000). Mediante alternativas voluntarias a los controles sobre cambios en el uso de la tierra, construcción, etc., los mecanismos de la administración ambiental pueden ofrecer medios prácticos para la ejecución de las políticas de un paisaje protegido, como las orientadas a dirigir y estimular el desarrollo, orientar los cambios en el uso de la tierra, y proveer infraestructura (véase también el párrafo 5.4.1).

Para promover el enfoque de la administración ambiental, se han desarrollado una serie de herramientas que, dependiendo de los contextos locales, pueden incluir:

- Educación e información sobre por qué y cómo manejar los recursos de determinada manera.
- Reconocimiento a la administración responsable, por ejemplo mediante esquemas de premios.
- Celebración de las prácticas tradicionales o culturales de usos de la tierra que apoyan los objetivos de la conservación.
- Aprender del conocimiento de las poblaciones locales sobre el manejo de los recursos.
- Acuerdos formales e informales sobre prácticas, áreas de tierra o proyectos específicos.
- Incentivos en forma de subvenciones, pagos ambientales y sociales, o desgravación fiscal.
- Cesión de derechos con fuerza legal, como en el caso de las servidumbres ecológicas (Diehl y Barrett, 1988).
- Donación o venta de la propiedad o control de la tierra.

Estas herramientas pueden ser por un período limitado (plazo) o permanente (a perpetuidad), pero la característica esencial de todas ellas es que son maneras voluntarias de mejorar la gestión de las tierras.

5.2.2 Tenencia de tierras

Tal como lo reconocen las directrices de 1994, las tierras y aguas de un área protegida de la categoría V "pueden ser propiedad de una autoridad pública, pero es más probable que estén en manos de un mosaico de propietarios privados y públicos que lleven a la práctica una variedad de regímenes de manejo." (UICN, 1994, p. 22).

Aquí una vez más, la categoría V difiere de las demás áreas protegidas en la variedad. Mientras que muchas áreas protegidas de las otras categorías contienen zonas de propiedad privada, y algunas son enteramente privadas o comunitarias, pocas ostentarán la cantidad y diversidad de dueños que caracterizan a un paisaje protegido. Típicamente, las zonas de agua y tierra al interior de un área protegida de la categoría V pueden ser propiedad de:

- La autoridad que administra el área protegida.
- El gobierno central y sus ministerios u organismos (incluidos los responsables de la silvicultura, defensa, agua, energía y transporte).
- El gobierno regional y local, y sus organismos.
- Las comunidades locales.
- Los pueblos indígenas y dueños tradicionales.
- Todo tipo de propietarios privados, por ejemplo:
  - usuarios individuales de los recursos, como agricultores, silvicultores, pescadores;
  - explotadores comerciales de los recursos naturales, como minas y canteras o empresas forestales;
  - proveedores de servicios gastronómicos, hoteleros y otros;
  - empresas e industrias;
  - grupos comunitarios; y
  - otros residentes.
- Las ONG conservacionistas (por ejemplo, los fideicomisos de tierras), cuyos intereses pueden abarcar la diversidad biológica, el paisaje, el patrimonio histórico, la cultura viva y/o el acceso público.
- Las instituciones religiosas.
- Universidades y escuelas.
- Otras instituciones como cooperativas, asociaciones benéficas propietarias de tierras y sociedades inversionistas.

La situación se puede complicar aún más por la presencia de diversos tipos de propiedades alquiladas o de ocupación temporal, ya que usualmente los dueños y los ocupantes no son los mismos.

En algunos países, el cambio político ha estado acompañado por alteraciones de gran escala en el régimen de tenencia de tierras. Algunos ejemplos son la privatización de tierras de propiedad estatal (por ejemplo, en los países de la ex Unión Soviética), y programas de reforma agraria en países donde las grandes haciendas eran de propiedad privada (por ejemplo, en partes de África y América Latina). Estas tendencias están ampliando la propiedad privada de las tierras.

5.2.3 Asociaciones

De lo expuesto se desprende que la gestión de un área protegida de la categoría V exige una considerable inversión de trabajo con y a través de los diferentes dueños e intereses, cada uno con sus respectivos derechos. La restricción del ejercicio de los derechos asociados a la propiedad de la tierra es por lo general un asunto muy delicado, y por lo menos en este sentido, el desafío de la gestión es mucho más formidable que el que enfrenta el gestor de otro tipo de áreas protegidas, donde la propiedad pública es más extendida. Por otra parte, el enfoque de la categoría V ofrece la posibilidad de formar asociaciones cooperativas entre el organismo encargado del área protegida, el propietario privado y el usuario de los

recursos, y la comunidad local. Estas asociaciones deben estar basadas en una agenda común, y no debe darse el caso que el organismo asuma un papel generalmente negativo y restrictivo hacia los propietarios de tierras o las personas que ejercen otros derechos legítimos en el área protegida.

ESTUDIO DE CASO 6
El Cinturón Verde de la Capital Nacional, Ottawa, Canadá: protección del paisaje a través de la asociación

El Cinturón Verde de la Capital Nacional es un espacio verde y paisaje rural de 20 000 ha que rodea Ottawa, la capital de Canadá, al sur del río Ottawa. Abarca un paisaje rural que consiste de tierras de cultivo, bosques, humedales, espacios abiertos recreativos, pequeñas comunidades rurales, y tierras usadas por instituciones públicas y privadas. Aunque el Cinturón Verde de la Capital Nacional es de propiedad pública, su exitosa protección del paisaje rural adyacente a una gran área metropolitana se debe en gran medida a las asociaciones cooperativas entre la Comisión de la Capital Nacional (CCN, una corporación federal de la Corona) y una serie de otras instituciones e intereses. Esta colaboración es evidente en varios aspectos:

- La protección del Cinturón Verde se realiza principalmente mediante la ejecución del Plan maestro del Cinturón Verde (1996) que fue elaborado mediante un proceso abierto en el que participaron todos los niveles del gobierno, el público en general y grupos de interés específicos.
- Aunque la CCN no está supeditada a las leyes y requisitos de los niveles bajos del gobierno, cumple con ellos desde la perspectiva de las políticas. La planificación y gestión del Cinturón Verde se realizan mediante una asociación en la que participan los niveles federal, provincial y municipal del gobierno. Las disposiciones de la planificación del uso de la tierra reflejan la política de la CCN para el Cinturón Verde.
- La CCN, como principal propietaria de las tierras que se encuentran dentro del Cinturón Verde, alienta a sus arrendatarios a aplicar las mejores prácticas de gestión y fomenta la explotación forestal sostenible.
- La protección de los significativos recursos del patrimonio natural y cultural que se encuentran dentro de Cinturón Verde, incluido un sitio Ramsar y un sitio histórico provincial, depende de asociaciones con los grupos interesados pertinentes.

Fuente: Guy Swinnerton

ESTUDIO DE CASO 7
Amboseli/Longido Heartlands, Kenya/Tanzania: asociación comunitaria para la conservación y el desarrollo sostenible

El área incluye seis grandes latifundios en Kenya cerca del Parque Nacional de Amboseli y, en la vecina Tanzania, las laderas del monte Kilimanjaro y las sabanas de Longido. Unas 56 especies de mamíferos y 400 especies de aves habitan el área. Los masai, pueblo dedicado al pastoreo, han vivido ahí durante más de 400 años, coexistiendo con la vida silvestre en relativa armonía. Las comunidades locales participan en todos los niveles de la gestión que abarcan una serie de iniciativas sobre la conservación y

(cont)

ESTUDIO DE CASO 7
Amboseli/Longido Heartlands, Kenya/Tanzania: asociación comunitaria para la conservación y el desarrollo sostenible (cont.)

el desarrollo empresarial, especialmente las empresas turísticas de propiedad de los masai. A medida que empezaron a participar en actividades de conservación, establecieron caseríos culturales 'morani'. El turismo apoya el empleo tradicional, como la producción de artesanías, y se han constituido cooperativas de artesanos para atender a los turistas que visitan estos lugares. Los pobladores se han organizado creando estructuras de gestión para aplicar políticas sobre la vida silvestre, ofrecer capacitación sobre liderazgo en negociaciones, explorar las oportunidades de caza, recaudar y manejar fondos, y concertar acuerdos con empresas privadas. La población local está creando fuentes alternativas de ingresos que no amenazan con agotar la flora y fauna de las áreas protegidas. Esto ayuda a preservar la cultura y tradiciones de los masai en términos de cómo viven, trabajan, visten e interactúan, manteniendo el pastoreo como su principal actividad. El resultado de este marco propicio de políticas y planificación, desarrollado por y con la población local, es un paraje 'favorable a la vida silvestre' que además aligera algunas de las presiones de los parques colindantes al ofrecer una mayor extensión de pastizales para la vida silvestre que albergan.

Fuente: Bob Wishitemi

No existe una fórmula única para lograr la cooperación con tantos y tan dispares dueños e intereses, pero se debe recalcar una vez más la importancia de la participación de los grupos interesados. Asimismo, el gestor del área protegida debe comprometerse seriamente con un enfoque de asociación en el que los intereses públicos, privados y comunitarios encuentren puntos de confluencia y trabajen juntos para alcanzar los objetivos del paisaje protegido. Los estudios de caso 6 y 7 son ejemplos de estas asociaciones. El recuadro 12 contiene directrices para crear asociaciones entre diferentes propietarios de tierras y otros intereses.

Recuadro 12. Directrices para la creación de asociaciones entre diversos propietarios de tierras y otros intereses

Los gestores de las áreas protegidas deben formar asociaciones entre diversos propietarios de tierras y otros intereses. Para abordar esta recomendación se sugiere el siguiente planteamiento general:

- En primer lugar, entender el patrón de propiedad de las tierras, derechos de tenencia y otros intereses al interior del área (esta información debe ser obtenida y representada gráficamente durante la etapa de planificación).
- Luego, comprender los objetivos y necesidades de los socios.
- Seguidamente, trabajar con los socios, formar alianzas e identificar los intereses compartidos y los puntos de confluencia.
- Buscar socios que tengan los recursos y la voluntad para actuar decididamente en apoyo de los objetivos del área protegida de la categoría V.
- Pactar convenios que comprometan a todas las partes a un programa de trabajo, con el apoyo técnico y financiero que sea necesario, y acordando que su ejecución esté sujeta a revisión.

(cont.)

Recuadro 12. Directrices para la creación de asociaciones entre diversos propietarios de tierras y otros intereses (cont.)

- Demostrar cómo la asociación puede beneficiar a todas las partes, por ejemplo, puede permitir al órgano de gestión actuar como "amortiguador" entre el propietario y los turistas que visitan sus tierras.
- Considerar la oportunidad de establecer códigos voluntarios de prácticas o "contratos" con los principales grupos interesados, para fijar los estándares de su desempeño dentro del paisaje protegido.
- Asegurar que los beneficios de las asociaciones se distribuyan equitativamente entre todos los socios.
- Tomar las decisiones de modo abierto y transparente para crear confianza.
- Invertir tiempo y recursos para actuar mediante el consenso.

ESTUDIO DE CASO 8

Áreas de conservación en las islas del Pacífico Sur: un enfoque basado en la comunidad

En las islas del Pacífico Sur, más del 80% de las tierras se encuentran bajo esquemas de propiedad consuetudinaria y son gestionadas por comunidades de acuerdo con valores de propiedad comunitaria mantenidos durante muchas generaciones. En la mayoría de las islas, las tierras comunales nunca se pueden vender. Por lo general, son más ricas en diversidad biológica que las tierras del Estado.

Reconociendo los problemas que afrontan los parques nacionales convencionales en la región, el Programa Ambiental Regional del Pacífico Sur (SPREP) –organismo intergubernamental de la conservación– dio inicio en 1993 al Programa de Conservación de la Biodiversidad del Pacífico Sur (SPBCP). Siendo su objetivo principal las tierras comunales y la participación de los propietarios consuetudinarios y dirigentes comunitarios, el SPREP reconoce que *"si se desea hacer algo por la conservación de la diversidad biológica, es necesario trabajar con los propietarios consuetudinarios"*.

Se invitó a todos los países insulares a proponer áreas de conservación que necesitaban apoyo. Los criterios de selección incluyeron tres puntos esenciales:

1. El área debe contener ejemplos significativos de uno o más ecosistemas de interés mundial.

2. El proyecto debe ser viable, con un alto nivel de compromiso de parte de los propietarios de las tierras, residentes y usuarios de los recursos.

3. El tamaño del área debe ser lo suficientemente grande como para incluir una gama de interacciones entre la población local y los recursos naturales.

Alrededor de 20 proyectos para áreas de conservación comunitaria han recibido apoyo del programa en 12 de los 14 países insulares. Un comité coordinador integrado por residentes locales gestiona cada área, asistido por un Oficial de apoyo al área de conservación proporcionado por el SPREP. Estos oficiales son reclutados entre la comunidad local y trabajan bajo la dirección de los comités locales. Escuchan las necesidades y preocupaciones de la población local, fortalecen las instituciones locales, ayudan a las comunidades a obtener acceso a los recursos, y sirven de vínculo entre las comunidades y el gobierno.

(cont.)

ESTUDIO DE CASO 8
Áreas de conservación en las islas del Pacífico Sur: un enfoque basado en la comunidad (cont.)

En cada país donde actúa el SPBCP, los gobiernos han aceptado el enfoque y usan este modelo para la gestión de las tierras comunales. Al aprovechar los vínculos tradicionales con la tierra y desarrollar la ética de la administración ambiental, el programa ofrece apoyo a largo plazo para la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible en las islas del Pacífico Sur.

Fuente: Mike Beresford (véase también Tuxill (ed.), 2000)

ESTUDIO DE CASO 9
Parque Nacional Gurvan Saikhan del Gobi, Mongolia: un área de gestión comunitaria

En 1993 se anunció la creación del Parque Nacional Gurvan Saikan del Gobi (PNGSG) en la región meridional del Gobi, en Mongolia, para proteger ecosistemas únicos del desierto y de la estepa desértica, fauna silvestre en peligro (leopardo de las nieves), flora endémica e importantes sitios prehistóricos y de fósiles. Representa un paisaje cultural gestionado por pastores nómadas durante miles de años.

El pastoreo es de lejos la fuente de sustento rural más importante y genera 30% del PNB. Sin embargo, Mongolia también se ha propuesto alcanzar la meta ambiciosa de proteger el 30% de su territorio. El concepto de parque nacional no excluyente adoptado en el PNGSG refleja la intención de compatibilizar la necesidad de los pastores de tener acceso a los recursos y los objetivos de la conservación. El ecosistema de tierras secas del Gobi, la escasez de recursos y las incipientes instituciones del gobierno central creadas para la gestión de AP, además de la gran variedad de derechos sobre la gestión de los recursos otorgados a los gobiernos locales hacen que la gestión en manos de las instituciones locales y comunitarias sea la opción obvia.

Desde 1998 las comunidades locales del PNGSG se han organizado para desarrollar medios de subsistencia sostenibles y proteger los recursos naturales. Las instituciones tradicionales se han adaptado a los cambios socioeconómicos y políticos y se están convirtiendo en socios facultados para la cogestión y en el motor de iniciativas para la conservación y el desarrollo local. Un área de gestión comunitaria innovadora incluye a todas las zonas del parque. En varios distritos se han desarrollado modelos de gestión de los recursos naturales basados en la comunidad, para los pastizales, vida silvestre, turismo y plantas medicinales. Se ha producido el intercambio eficaz y la difusión de experiencias entre las comunidades.

Los modelos usados por primera vez en el PNGSG son importantes para el desarrollo de políticas nacionales y la reforma de la tenencia de tierras en otras partes. Al aplicar los principios de la equidad y reconocer los derechos y la capacidad de las comunidades locales para manejar sus propios recursos, la experiencia del Gobi contribuye a comprender la gestión de la propiedad común y el papel de los pueblos móviles en la conservación de las tierras secas. También ofrece un nuevo paradigma para la gestión de AP.

Fuente: Sabine Schmidt

5.2.4 La participación de la población local en la toma de decisiones y la gestión

En los últimos años se ha promocionado mucho la participación de la población local como los principales interesados en las áreas protegidas y en el manejo de los recursos naturales (entre otros, Borrini-Feyerabend G., ed. 1997, Borrini-Feyerabend et al., 2000, Kothari A. et al., 1997, y Weber R et al., 2000). El siguiente capítulo 6 aborda el tema con mayor detalle: presenta el concepto de la cogestión y establece directrices para la participación de los grupos interesados en la gestión de la categoría V. Por otra parte, los estudios de caso 8 y 9 muestran cómo funciona en la práctica el manejo compartido con la comunidad y los grupos interesados en algunas áreas de la categoría V o similares en distintas partes del mundo.

5.2.5 Cómo repercute en la gestión el centrar la atención en la población local

El bienestar económico y cultural de la población local debe ser la preocupación central de la gestión de áreas protegidas de la categoría V. Por lo tanto, la gestión debe basarse en el conocimiento de la población local y especialmente de sus valores culturales y creencias; sus actividades económicas y patrones de uso de los recursos; su conocimiento tradicional sobre el manejo sostenible de la tierra y los recursos naturales; y las presiones a que está sometida. Todo esto tiene repercusiones para los gestores de los paisajes protegidos, que rara vez se aplican en la misma medida en otras áreas protegidas:

- La creación de una base de conocimientos sobre la gente que vive en el área tiene la misma importancia que una sobre sus valores naturales y de otra índole. Es necesario obtener datos sobre la distribución y tendencias de la población; las tradiciones culturales y prácticas relacionadas con la tierra (por ejemplo, las asociadas con la plantación y cosecha de cultivos); y la dependencia económica del área, y otras formas de dependencia de las zonas adyacentes incluidas las ciudades.
- La población local de las áreas protegidas de la categoría V tiene más probabilidades de ser un grupo heterogéneo que en otras áreas protegidas. Probablemente incluye no solo a los usuarios de los recursos vivos silvestres (cazadores, pescadores, etc.), sino también a grupos asentados como agricultores, silvicultores y mineros, además de otros dedicados a los sectores económicos de la industria manufacturera y servicios, por ejemplo, proveedores turísticos, venta al por menor y productos artesanales. Puede incluir a empleados de empresas privadas y públicas asentadas fuera del área. También puede incluir a "nuevos residentes" prósperos, como jubilados, gente que trabaja desde sus casas usando la TI, o gente que vive en el área protegida pero que viaja diariamente hasta sus trabajos. Estos grupos con frecuencia tienen recursos y contactos políticos y se puede usar su influencia para los objetivos del área protegida.
- Si bien la población local probablemente es el grupo interesado más importante en las áreas protegidas de la categoría V, muchos grupos externos también tendrán interés en el área y se les debe tomar en cuenta al momento de formular las políticas. Ellos incluyen:
  - turistas y personas que visitan el área con fines de esparcimiento;
  - poblaciones vecinas que dependen del área para sus recursos (por ejemplo, consumidores del suministro de agua río abajo);
  - ramas gubernamentales nacionales, regionales y locales con responsabilidades funcionales que afectan el área (en una gran cantidad de campos como la agricultura, silvicultura, pesca, educación, salud, transporte, turismo y otros);

- servicios públicos y empresas nacionales y regionales, proveedores de servicios, y otros con responsabilidad por el uso de los recursos (por ejemplo, el servicio forestal estatal) y la infraestructura (por ejemplo, caminos y ferrocarriles) dentro del área;
- empresarios privados basados fuera del área cuyos intereses económicos incluyen actividades al interior del área (por ejemplo, cadenas hoteleras);
- residentes temporales (por ejemplo, visitantes de fin de semana, dueños de casas de vacaciones); y
- ONG nacionales y regionales ambientales y de otro tipo, interesadas en la conservación del área y el bienestar de su población.

Si bien la designación de un área protegida de la categoría V por lo general no tiene el propósito de ser una medida económica, las políticas que se le apliquen deberán en la medida de lo posible producir beneficios económicos duraderos. Para lograrlo, deben fomentar el uso sostenible de los recursos naturales, incluido el propio paisaje que puede ser la base duradera del turismo. Los estudios de caso 10 y 11 son ejemplos de Francia y el Caribe de cómo las políticas para un área protegida de la categoría V pueden abordar las necesidades económicas y sociales de la comunidad local.

ESTUDIO DE CASO 10
Los Parques Naturales Regionales de Francia: integración de los objetivos económicos y sociales

Les Parcs Naturels Régionaux surgen de las iniciativas locales y reflejan las preocupaciones, problemas y oportunidades de las comunidades locales. En respuesta a la necesidad de un marco flexible para la conservación y el desarrollo, se estableció en 1967 el sistema de parques naturales regionales. En 1969 se creó el primer parque, Saint Amand-Raismes.

Los objetivos del sistema son:

- conservar el patrimonio natural y cultural del área;
- mejorar el empleo y las oportunidades sociales; y
- usar de un modo más eficaz los activos educativos y recreativos del área.

Los parques naturales regionales son clasificados como áreas protegidas de la categoría V. Se les crea como resultado de la colaboración entre una serie de comunidades locales (comunas) que trabajan en estrecha asociación con el gobierno regional central donde están ubicadas. Cada parque debe preparar una Carta (une charte) de creación detallando las políticas y prioridades de la gestión y su costo. La mayoría de los parques están gestionados por syndicats mixtes, organizaciones integradas por representantes de las comunas, organismos públicos, cámaras de comercio y otros grupos sociales locales. Este organismo cuenta con los servicios de un equipo asesor y de administración cuyos miembros elegidos provienen de las comunidades y las autoridades públicas.

Los parques naturales regionales franceses contemplan una serie de esquemas de gestión y mejoramiento, como por ejemplo:

- el desarrollo de centros de visitantes y museos ecológicos;
- áreas de esparcimiento y albergues para el estudio sobre el terreno;

(cont.)

ESTUDIO DE CASO 10
Los Parques Naturales Regionales de Francia: integración de los objetivos económicos y sociales (cont.)

- mejoramiento de la infraestructura;
- construcción de talleres para los trabajadores locales;
- remodelación de construcciones agrícolas excedentes para los visitantes, por ejemplo las casas de turismo rural (gîtes ruraux); y
- esfuerzos importantes para promover la comercialización de productos locales.

En 1982, un informe del Gobierno francés (el Informe Besson) elogió firmemente al sistema de parques naturales regionales como modelo de gestión democrática, digno de ser adoptado en toda la zona rural francesa. Actualmente hay más de 40 de estos parques, incluidos dos en territorios de ultramar –Martinica y Guayana– que tienen características de país en desarrollo.

Fuente: Mike Beresford

ESTUDIO DE CASO 11
Santa Lucía: uso de los paisajes protegidos como catalizadores del desarrollo sostenible en las comunidades rurales de los pequeños estados insulares en desarrollo (PEID)

Las comunidades de Praslin y Mamiku están ubicadas en la costa central oriental de Santa Lucía, adyacentes al propuesto paisaje protegido de Praslin: Desde el siglo XVIII han dependido de la pesca y la agricultura y en la actualidad, como la mayoría de comunidades rurales pequeñas de los PEID, sufren tasas muy altas de desempleo y subempleo.

Los recursos del área incluyen manglares, arrecifes de coral, lechos de zosteras, un delta, pequeñas islas frente a sus costas, playas, acantilados con vegetación xerofítica; hermosos paisajes, y sitios históricos y arqueológicos. Para ayudar a proteger estos recursos, el Fondo Nacional de Santa Lucía estableció un proceso de planificación participativa para crear una nueva área protegida y fortalecer las capacidades al interior de la comunidad local. Entre los problemas enfrentados se encontraban la contaminación de los ríos causada por la eliminación de la basura, la falta de retretes básicos, la destrucción de manglares, la dependencia excesiva del gobierno para obtener ayuda, la falta de estructuras comunitarias sólidas y eficaces y la necesidad de negociar con propietarios privados de tierras.

Se espera establecer formalmente el paisaje protegido en un futuro cercano. El proceso de planificación ya ha logrado:

- un inventario completo y un informe sobre el estado de los recursos naturales y culturales:
- una significativa reducción de la contaminación mediante el recojo y eliminación de la basura;
- la eliminación de heces en los manglares luego de la instalación de retretes básicos;
- el establecimiento del sendero natural costero más largo de Santa Lucía y su designación como sitio turístico del patrimonio natural, que ha creado empleo y contempla un acuerdo para distribuir los ingresos entre los propietarios de la tierra y la comunidad;

(cont.)

ESTUDIO DE CASO 11
Santa Lucía: uso de los paisajes protegidos como catalizadores del desarrollo sostenible en las comunidades rurales de los pequeños estados insulares en desarrollo (PEID) (cont.)

- el establecimiento de una empresa privada, Eastern Tours, que contrata a gente de la comunidad para realizar funciones de gestión y excursiones guiadas;
- una mayor conciencia ambiental;
- la capacitación de grupos comunitarios; y
- una mayor capacidad de estos grupos para moldear su futuro.

Este estudio de caso demuestra que es posible usar los paisajes protegidos como herramientas de planificación en los PEID para lograr la conservación y el desarrollo sostenible mediante la promoción de una relación simbiótica más estrecha entre la naturaleza y la gente.

Fuente: Giles Romulus

5.3 Políticas relativas al uso de los recursos: agricultura, silvicultura y pesca

5.3.1 El trabajo con los usuarios de los recursos

Los usuarios de los recursos –todo tipo de agricultores, silvicultores, pescadores, mineros, etc.– cumplen un papel especialmente importante y a menudo crucial en los paisajes habitados y en actividad. Con frecuencia ellos son los principales arquitectos del paisaje. Así, mientras que en otros tipos de áreas protegidas sus actividades son apenas toleradas, y por lo general enfrentan una resuelta oposición, en las áreas protegidas de la categoría V son un componente esencial. Esta sección aborda los principales usos de los recursos: agricultura, silvicultura y pesca. Las políticas para los usos extractivos de los recursos como la minería y la explotación en canteras se abordan en una sección posterior sobre el control de las actividades económicas.

5.3.2 Agricultura: principios y directrices

En la mayoría de áreas protegidas de la categoría V, si no en todas, la agricultura de uno u otro tipo es el uso más extendido de la tierra y la principal fuerza que las moldea. Esto es así en muchas áreas que son paisajes protegidos, o que podrían considerarse como tales. Entre los ejemplos (algunos ilustrados en las fotografías) tenemos:

- las terrazas de arroz en diversas zonas del este y sudeste asiático, además de otros paisajes de irrigación en otros lugares del mundo;
- las granjas de pastoreo de tierras altas de Europa occidental;
- la agricultura mixta de montaña en los Himalaya, Alpes y otras regiones montañosas similares;
- los sistemas de cultivo de olivos, vides y frutales en el Mediterráneo (véase la fotografía 9);
- el cultivo tradicional de la papa en los Andes;
- sistemas mixtos de agricultura en el este de Estados Unidos y Canadá;
- sistemas de pastoreo, como los de Asia central (véase la fotografía 6), Europa oriental (véase la fotografía 14) y África oriental, que a menudo también funcionan como reservas de vida silvestre junto a los parques nacionales;
- las áreas de reserva o “himas” del mundo árabe; y
- los paisajes de humedales en muchas partes del mundo.

ESTUDIO DE CASO 12
Isla de Öland, Suecia: apoyo a la agricultura sostenible tradicional

La parte sur de Öland está dominada por terrenos de piedra caliza que abarcan 250 km2, la superficie de piedra caliza cultivada más grande del mundo. Debido a sus características excepcionales, la mayor parte del área se encuentra bajo protección y es objeto de vigilancia nacional e internacional.

El carácter del paisaje refleja más de 5000 años de explotación humana y la adecuada adaptación de la agricultura a las restricciones físicas del área. Aún existen numerosos rastros de los patrones de asentamiento y usos de la tierra tradicionales, que dan fe del legado de cada periodo histórico. A tal punto se ha reconocido la importancia universal de sus consiguientes valores de diversidad biológica y activos culturales, que el paisaje agrícola del sur de Öland fue inscrito como paisaje cultural del Patrimonio Mundial en el 2000. Además se ha propuesto la inclusión de 14 000 ha en la red Natura 2000 de la Unión Europea.

La agricultura bien estructurada y de bajo impacto respeta la potencialidad de la tierra y, junto con las actuales prácticas de conservación, protege y realza el carácter del paisaje y la diversidad biológica de los ecosistemas naturales. Los altos valores de la diversidad biológica del área se conservan activamente dentro de sistemas agrícolas contemporáneos y mediante la continuación de las prácticas agrícolas tradicionales. Existe un acuerdo jurídico de administración entre todos los interesados pertinentes con objeto de mantener este patrón de uso de la tierra. El acuerdo surgió de un enfoque participativo promovido por el Gobierno sueco para fomentar el desarrollo sostenible en la isla. Está apuntalado con apoyo financiero y reforzado con políticas proactivas de planificación y gestión que permiten el manejo integrado del área. De este modo se protegen los valores tradicionales, a la vez que se alienta la continuación del desarrollo en la forma y lugar apropiados.

Fuente: Peter Ogden

El estudio de caso 12 describe un extraordinario paisaje que debe muchos de sus valores a un antiguo sistema de agricultura sostenible.

De esta variada experiencia es posible extraer una orientación general sobre la forma en que las políticas para áreas protegidas de la categoría V deben abordar la agricultura (véase el recuadro 13). La agricultura en los paisajes protegidos debe ser ejemplar, demostrar los más altos estándares ambientales, producir beneficios económicos y sociales duraderos, y estar basada en principios sostenibles. Esta necesidad es especialmente urgente en algunas áreas protegidas de la categoría V que son marginales desde el punto de vista de la agricultura. Estas áreas son vulnerables a formas inapropiadas de agricultura, por ejemplo, métodos de cultivo que apuntan a la maximización de la producción en el corto plazo, sin tener en cuenta los efectos a largo plazo en los suelos, o las consecuencias en la calidad del agua o en la diversidad biológica; el reemplazo de variedades de ganado o cultivos adaptados localmente con especies promovidas comercialmente; o hasta el abandono total de la tierra y el consiguiente fin de la biodiversidad que depende de ella. Los principios abajo señalados, y el énfasis en la agricultura orgánica y la variedad genética local, están concebidos para promover la seguridad alimentaria y la supervivencia económica en regiones marginales, además de brindar beneficios ambientales.

Recuadro 13. Principios y Directrices para políticas sobre agricultura en áreas protegidas de la categoría V (basados en Ogden, 2002)

Se recomienda tener en cuenta los cinco principios siguientes, y sus respectivas directrices, para la formulación de políticas sobre agricultura en áreas protegidas de la categoría V

Principio	*Directrices*
1. Mantener la calidad del recurso	o Mantener o mejorar la calidad de los recursos naturales usados en la agricultura (suelo, agua, aire) mediante métodos agrícolas sostenibles, como formas no contaminantes de regular las plagas y enfermedades, reciclaje de nutrientes, protección del suelo y uso de recursos renovables y productos reciclados. o Salvaguardar los recursos naturales minimizando el uso de productos tóxicos, limitando los insumos artificiales, controlando la contaminación, etc. o Conservar la diversidad biológica y los activos culturales dentro de los sistemas agrícolas tradicionales. o Apoyar la supervivencia y uso de la biodiversidad agrícola, manteniendo así la diversidad genética de los ganados y cultivos. o Restaurar o rehabilitar la tierra que ha sido degradada por las prácticas agrícolas no sostenibles.
2. Manejar las relaciones de los agricultores con otros intereses	o En la medida de lo posible, aprovechar el conocimiento tradicional de los agricultores sobre la gestión de su tierra y otros recursos naturales. o Integrar la agricultura y la conservación del paisaje, de la diversidad biológica y de los activos históricos y culturales. o Fomentar el apoyo de la agricultura al mantenimiento de la identidad propia de los diferentes paisajes y comunidades. o Fomentar vínculos complementarios entre la agricultura y otras actividades apropiadas en las granjas (por ejemplo, el turismo y la silvicultura). o Establecer asociaciones de gestión con los agricultores y otros para ejecutar programas integrados de administración ambiental. o Usar estas asociaciones para aumentar en los agricultores la percepción de los beneficios de la agricultura sostenible.
3. Maximizar las oportunidades para apoyar la agricultura sostenible	o Apoyar o implantar sistemas de asesoramiento y extensión para promocionar la agricultura sostenible. o Procurar el acceso a fondos nacionales e internacionales para alentar los enfoques sostenibles de la agricultura a través de sistemas de incentivos, pagos ambientales, etc. o Reconocer y recompensar los logros excepcionales en el campo de la agricultura sostenible.
4. Asegurar que los productores obtengan valor agregado de la agricultura sostenible	o Fomentar entre los productores el cultivo y comercialización de productos ecológicos. o Establecer nuevas alianzas, por ejemplo con los consumidores, el movimiento de apoyo a granjas orgánicas, y los compradores de alimentos ecológicos. o Crear fuentes complementarias de ingresos para los agricultores mediante actividades sostenibles (por ejemplo, el turismo, artesanías). o Crear mercados locales y así realzar las características propias del lugar.
5.Interesarse en la situación general	o Ayudar a los agricultores a adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad preservando su independencia. o Fomentar los vínculos entre la agricultura y otros aspectos de la economía y sociedad rural.

5.3.3. Agricultura: herramientas para la sostenibilidad

Tal como lo da a entender el recuadro 13, uno de los principales objetivos del trabajo del organismo gestor de los paisajes protegidos debe ser alentar a los agricultores a adoptar o mantener prácticas agrícolas sostenibles. Básicamente hay cuatro herramientas para esto:

- Programas de educación, concienciación y capacitación
- Incentivos financieros y fiscales
- Incentivos de mercado
- Reglamentación

La educación se ocupa principalmente de crear conciencia entre los agricultores acerca de la importancia de los enfoques sostenibles de la agricultura, aunque también puede plantear que los gestores de las áreas protegidas aprendan, en el sentido formal, de los agricultores. Aborda no solamente la protección de los recursos de los que depende directamente la agricultura (especialmente suelo y agua), sino también la protección de los activos naturales y culturales que dependen de la agricultura (por ejemplo, elementos históricos y vida silvestre). A menudo implica respetar y fomentar las prácticas sostenibles tradicionales. Aunque se reconoce el valor de los servicios de extensión para asesorar a los agricultores, basados en la ciencia y orientados a la producción, en el caso particular de las áreas protegidas de la categoría V, el objetivo del asesoramiento debe ser fomentar la agricultura sostenible (véase el recuadro 13). Este tipo de asesoramiento debe ser práctico. La mejor forma de impartir educación y crear conciencia entre los agricultores es haciéndolo a través de personas que han trabajado como agricultores y comprenden las realidades de la agricultura. El estudio de caso 13 describe el trabajo del Grupo Asesor sobre agricultura y vida silvestre (FWAG) del Reino Unido, que es modelo de este enfoque.

ESTUDIO DE CASO 13
El trabajo del Grupo Asesor sobre agricultura y vida silvestre (Reino Unido): asesoramiento a los granjeros sobre conservación

El Grupo Asesor sobre agricultura y vida silvestre (FWAG) es una asociación benéfica del Reino Unido cuyo objetivo es asesorar a granjeros, terratenientes y otros clientes sobre la integración de las prácticas agrícolas comerciales y la conservación y creación de hábitats de vida silvestre en sus tierras.

Una de las fortalezas del FWAG es que no se trata de una iniciativa externa sino que está firmemente arraigado en la comunidad agrícola. Fue creado en 1969 por un grupo de granjeros y conservacionistas y desde entonces ha procurado ofrecer la mejor calidad de asesoramiento técnico y orientación práctica sobre el mejoramiento del paisaje, patrimonio y vida silvestre, gestión de los recursos, acceso y recreación a través de una agricultura responsable con el medio ambiente. Opera mediante una red de asesores profesionales distribuidos en 65 grupos locales dirigidos por un comité voluntario. En 2002 el total de personal pagado fue de 141.

El FWAG preconiza un enfoque integral de la granja, y el asesoramiento se basa en el análisis detallado de los activos de vida silvestre y hábitat de todo el ambiente de la granja, además de información relativa a su funcionamiento, como sustancias químicas, tratamiento de desechos y contaminación. Luego de una visita inicial que usualmente es gratuita, el nivel de los honorarios depende del tipo de trabajo o asesoramiento requerido. El granjero generalmente recibe un informe detallado con recomendaciones para la gestión a corto y largo plazo.

(cont.)

ESTUDIO DE CASO 13
El trabajo del Grupo Asesor sobre agricultura y vida silvestre (Reino Unido): asesoramiento a los granjeros sobre conservación (cont.)

El FWAG recibe financiamiento básico del Gobierno británico a nivel local y nacional, pero la mayor parte de sus ingresos (65%) procede de fuentes no públicas a través de honorarios, cuotas de asociación, donaciones y el patrocinio de empresas.

El sitio Web del FWAG (www.fwag.org.uk) fue concebido para compartir y promocionar ideas y buenas prácticas. El *International Exchange* fomenta el intercambio de experiencias entre países, utilizando material gráfico para superar las barreras del idioma.

Fuente: Richard Partington

Los incentivos financieros y fiscales son medidas usualmente manejadas por organismos públicos y concebidas para fomentar la agricultura sostenible. Pueden adoptar diversas formas, pero todos implican una relación contractual (normalmente entre el granjero o dueño de la tierra por una parte, y el organismo de gestión u otro órgano de conservación por otra). Entre los ejemplos tenemos:

- Subsidios de capital para fomentar acciones puntuales (como la plantación de árboles o la protección de suelos).
- Subsidios anuales para fomentar el cuidado ambiental durante todo el año (como el mantenimiento de humedales).
- La 'condicionalidad', que implica que el pago de los subsidios por la producción agrícola depende del desempeño ambiental.
- Desgravación fiscal, que implica la eliminación o reducción de algún tipo de impuesto a cambio de la aplicación de prácticas de conservación.
- Reducción del alquiler, u otro tipo de medidas cuando el terrateniente (que puede ser un organismo como un fondo fiduciario de tierras) desea fomentar la agricultura sostenible.
- Esquemas de crédito.

En varios países, los gobiernos operan programas de apoyo a la agricultura favorable al medio ambiente que pueden y deben usarse para promover los objetivos de los paisajes protegidos. Un programa de este tipo a escala regional funciona dentro de la Unión Europea (véase el estudio de caso 14). Si bien opera en el marco de la Política Agrícola Común (PAC) de la UE, los pagos están "desvinculados" del apoyo a la producción agrícola. Por consiguiente, si están bien diseñados, pueden producir beneficios ambientales en Europa sin perjudicar a los granjeros de los países más pobres.

Los incentivos de mercado son mecanismos que crean demanda para los productos de formas sostenibles de agricultura apropiadas dentro de áreas protegidas de la categoría V, dando así un valor agregado a los propios procesos de producción que ayudan a mantener el paisaje. Usualmente esto conlleva el desarrollo de mercados especializados que no tienen ninguna relación con atender las necesidades de subsistencia de la población local ni con satisfacer la demanda de alimentos de los mercados masivos urbanos. El énfasis en la promoción del producto se pone, sobre todo, en la calidad, y el público objetivo son los turistas y los puntos de venta de nivel alto dentro y fuera del área protegida. Hay muchas formas de desarrollar estos mercados especializados y apoyar las prácticas agrícolas tradicionales y favorables al medio ambiente, como por ejemplo:

- "Marcar" los productos tradicionales de un área especial como un paisaje protegido, para recalcar en la mente del consumidor el vínculo entre el lugar y el producto (por ejemplo, mercancías comercializadas como "Producto del Paisaje Protegido XXX").

ESTUDIO DE CASO 14
El Programa agroambiental de la Unión Europea

La primera medida agroambiental a nivel de la Unión Europea fue el artículo 19 del Reglamento 797/85 del Consejo, que autorizaba a los Estados miembros a introducir 'esquemas nacionales especiales en zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental' para subsidiar las prácticas agrícolas favorables al medio ambiente. Los agricultores de estas zonas del "artículo 19" de los 15 Estados miembros podían firmar voluntariamente un acuerdo de gestión que apoyaba las prácticas agrícolas que mantenían o mejoraban el paisaje, la vida silvestre o el valor histórico de las zonas. Los acuerdos y los respectivos subsidios variaban de acuerdo a las características de la zona pero usualmente incluían restricciones al uso de pesticidas, normas sobre otros métodos de gestión agraria y subsidios por la gestión positiva de elementos del paisaje como los setos vivos.

Las últimas reformas a la Política Agrícola Común (PAC) (marzo de 1999) incluyen un nuevo Reglamento sobre el Desarrollo Rural (RDR) (Reglamento CE 1257/99) que considera al desarrollo rural como el segundo 'pilar' de la PAC. El reglamento exige a todos los Estados miembros la formulación de planes de desarrollo rural únicos e integrados que abarquen todas las zonas rurales. Los Estados miembros tienen la obligación de aplicar las medidas agroambientales contenidas en el RDR, pero están en libertad de decidir la aplicación de las otras medidas (como los esquemas de jubilación anticipada y capacitación). Alrededor de 10% del dinero de la PAC se ha asignado al RDR para gastarlo sobre la base de aportaciones paralelas, aunque los Estados miembros pueden añadir sus propios fondos para complementarlas a través de un proceso conocido como 'modulación'.

En toda la Unión Europea se están usando esquemas agroambientales que apoyan las áreas protegidas de la categoría V. Por ejemplo, en Inglaterra, donde anualmente se gastan £100 millones (50% son fondos UE), los parques nacionales (categoría V) se han asociado con los agricultores para proteger y mejorar el medio ambiente. Los esquemas agroambientales mejoran el valor ambiental de la agricultura al conservar prácticas que generan 'bienes públicos' (por ejemplo, vida silvestre, patrimonio, paisajes) que el 'mercado' no puede mantener. Asimismo, fomentan una mayor sostenibilidad de la agricultura desde el punto de vista ambiental.

Fuente: Kevin Bishop

- Crear puntos de venta minorista para estos productos dentro y fuera del área.
- Crear un sistema de certificación para garantizar que los productos cumplan con estándares altos y que sean producidos aplicando prácticas que son aceptables o benignas desde el punto de vista ambiental.
- Capacitar a la población local para que produzca y prepare productos destinados a mercados exigentes.

Si bien estos enfoques probablemente estén más avanzados en los países ricos, también se están aplicando con una frecuencia cada vez mayor en los países en desarrollo, como lo demuestran algunos de los ejemplos del recuadro 14.

Por último, tenemos la **reglamentación**. Hay algunas actividades agrícolas, como el uso de sustancias químicas y otras actividades potencialmente contaminantes, que pueden amenazar el agua, aire o suelo, y que por consiguiente deben ser reglamentadas para salvaguardar el medio ambiente del paisaje protegido. Esto requiere la aplicación de normas con sustento jurídico, inspecciones regulares y controles aleatorios.

Recuadro 14. Comercialización innovadora de productos agrícolas tradicionales

Varios ejemplos muestran que la comercialización innovadora puede crear demanda para productos de la agricultura tradicional y usos de la tierra conexos y se puede aplicar en áreas protegidas de la categoría V:

- En la Reserva natural de Dana, en Jordania, se produce y vende a los visitantes mermeladas orgánicas y otros productos de frutas bajo una marca local (véase el sitio Web http://www.rscn.org.jo, y la fotografía 10).
- En Filipinas, se elabora un vino de arroz de calidad superior con el producto de las terrazas de arroz de los ifugao (véase también el estudio de caso 4).
- El programa de Promoción de la exportación de productos orgánicos de África (EPOPA) ha ayudado a desarrollar la producción y exportación de café orgánico, cacao y algodón (los agricultores ugandeses que participan en estos proyectos obtienen precios hasta un 25-30% más altos por su producción que otros agricultores que no tienen acceso al mercado orgánico).
- En Centroamérica pequeños agricultores producen café y cacao cultivado bajo sombra (y a menudo orgánico), que se comercializa en Estados Unidos como producto de alta calidad.
- En algunos países del este y sur de África los restaurantes turísticos de calidad venden productos de carne de caza de las tierras de pastoreo.
- En Gales, Reino Unido, se embotella agua de manantial proveniente de los parques nacionales Brecon Beacons y Snowdonia (categoría V), señalándose su procedencia en el producto.
- El Parque Nacional Hohe Tauern de Austria produce y comercializa productos orgánicos.
- En la República Checa, con el apoyo de la Comunidad Europea, se ha impulsado una industria local de alfombras basada en la reintroducción del pastoreo tradicional de ovejas para mantener el hábitat de las praderas ricas en especies de las montañas de los Cárpatos Blancos.

Si el organismo de la categoría V no es el que aplica los reglamentos sobre la agricultura, debe asegurarse de trabajar en estrecha colaboración con el órgano responsable de hacerlo. Sin embargo, recurrir a la reglamentación de la gestión agraria suele ser el último recurso. En general, los controles reglamentarios son más eficaces como medio para prohibir acciones inconvenientes (por ejemplo, la tala ilegal). Si el objetivo de la gestión es fomentar las prácticas positivas del uso de la tierra (por ejemplo, la poda de árboles), la aplicación de reglamentos no suele producir buenos resultados: a menudo es mejor usar una de las técnicas antes mencionadas. Una excepción se refiere a los reglamentos para mantener estándares de producción acordados, por ejemplo se ha aplicado exitosamente este tipo de reglamentos a la agricultura orgánica (véase la siguiente sección), como los estándares nacionales del Departamento de Agricultura de los EE.UU., los reglamentos de la UE sobre alimentos orgánicos y las directrices del Codex Alimentarius de la OMS/FAO sobre alimentos producidos orgánicamente.

Las cuatro herramientas descritas en esta sección requieren un sistema de apoyo eficaz y un ambiente socioeconómico favorable para funcionar adecuadamente. Por ejemplo, el éxito puede depender del nivel de instrucción básica de los agricultores o de la existencia de una estación de radio local para difundir los mensajes sobre la agricultura sostenible y lograr su comprensión.

5.3.4 Agricultura orgánica

La agricultura orgánica cuenta con recursos disponibles localmente, depende del mantenimiento del equilibrio ecológico y desarrolla al máximo los procesos biológicos. Con una frecuencia cada vez mayor se le considera como una forma de añadir valor a la producción agrícola, además de minimizar los peligros de la contaminación y las amenazas a la salud humana de los pesticidas, fungicidas, fertilizantes, etc. Es especialmente importante para las operaciones agrícolas en zonas que no se prestan fácilmente a la agricultura intensiva debido a las condiciones físicas imperantes: laderas empinadas, clima duro, suelos delgados, drenaje inadecuado, etc. Muchas de esas regiones agrícolas se encuentran, por supuesto, en áreas protegidas de la categoría V (o en áreas aptas para tal designación). Los gestores de dichas áreas deberán por consiguiente considerar lo que pueden hacer para fomentar la agricultura orgánica como forma de promover mercados especializados para bienes producidos de manera compatible con el medio ambiente en zonas de importancia ecológica. El ejemplo del estudio de caso 15 ilustra lo que se puede hacer para promover la producción orgánica.

ESTUDIO DE CASO 15
Agricultura orgánica en los parques regionales de Toscana, Italia

Este proyecto brinda servicios de extensión a los agricultores sobre cultivos orgánicos en los parques y zonas de amortiguación de tres áreas protegidas de la categoría V: Parco delle Alpi Apuane, Parco della Maremma, y Parco di Migliarino-San Rossore-Massaciuccoli. Su objetivo es alcanzar una meta de 30% de conversión de las granjas ubicadas dentro de la administración del parque, y 20% de todas las granjas en la totalidad del área. Su presupuesto trienal sobrepasa los 340 000 euros.

La agricultura orgánica ayuda a mantener el agroecosistema de los parques, pero la población campesina está envejeciendo y algunas de las tierras han sido abandonadas. El proyecto se concentró inicialmente en las granjas de las zonas de amortiguación. Para alentar la conversión se han desarrollado servicios de extensión que se encargan de:

- Recopilar datos sobre aspectos técnicos y legislativos.
- Visitar las granjas orgánicas y entrevistar a los agricultores orgánicos.
- Realizar talleres, etc. para los empresarios locales interesados en actividades orgánicas dentro del parque.
- Brindar servicios veterinarios homeopáticos para el ganado.
- Implantar lotes de demostración.

El soporte técnico se concentra en conservar y mantener la fertilidad de los suelos, seleccionar las especies y variedades para la rotación de los cultivos, cría de ganado y técnicas de producción de ganado orgánico. Además se da asistencia para comercializar productos orgánicos (incluida una etiqueta de calidad), establecer puntos de venta en los parques y ayudar a administrar los ingresos por las ventas.

Luego de 20 meses, el 27% de las granjas en el Parco della Maremma y en la zona que lo rodea habían hecho la conversión a producción orgánica; además del 4% en el Parco di Migliarino y 8.5% en la zona de Migliarino en general.

Fuente: Sue Stolton, adaptado de Migliorini, 2000

5.3.5 Biodiversidad agropecuaria

La biodiversidad agropecuaria, es decir, la diversidad genética del ganado y los cultivos, es el resultado de procesos ecológicos, condiciones topográficas y manejo humano. En general, los sistemas agropecuarios en las regiones más remotas y en los terrenos más escabrosos han estado menos sujetos al 'mejoramiento' mediante el uso de variedades modernas. Habida cuenta que estas características físicas también son un elemento de muchos paisajes protegidos, las áreas protegidas de la categoría V suelen ser uno de los últimos bastiones de variedades domesticadas raras y amenazadas de ganado vacuno, ovejas, cabras, cerdos, aves de corral, etc., y variedades de cultivos como cereales, vegetales y frutas. Sobreviven porque los métodos agropecuarios en esos lugares son menos propensos a sucumbir al uso de variedades modernas altamente productivas. Además, a menudo se asocia su uso con las tradiciones culturales. Por consiguiente, aunque los paisajes protegidos creados principalmente para salvaguardar estos recursos valiosos son pocos, si los hay, muchas de las actuales áreas protegidas de la categoría V pueden ser consideradas como medios para proteger los "hotspots" o focos críticos de agrobiodiversidad. Esto significa que podrían tener una aplicación potencial particular en los centros de agrobiodiversidad y en los bancos genéticos importantes, por ejemplo de arroz en partes del sur y el sudeste asiático, cereales en el oeste asiático, frutas y otros en el Mediterráneo, y muchos vegetales en los Andes. El estudio de caso 16 muestra cómo el enfoque de la categoría V puede beneficiar a los pobladores, al recurso genético y al paisaje del centro peruano de papas.

ESTUDIO DE CASO 16
El proyecto del 'Parque de la Papa', Perú: paisaje protegido para ayudar a salvar recursos genéticos vegetales (véase la fotografía 16)

Existe una imperiosa necesidad de proteger la agrobiodiversidad y la delicada ecología de montaña de la región andina mediante enfoques innovadores basados en el conocimiento tradicional y en las habilidades de los pueblos indígenas. Su manejo basado en el ecosistema ha ayudado a crear y mantener una gran diversidad de especies domesticadas y silvestres de animales y plantas.

En Pisac, Cusco (Perú) siete comunidades quechuas están planeando establecer un 'Parque de la Papa', es decir, un área de conservación basada en la comunidad y centrada en la agrobiodiversidad, gestionada a través de un modelo de conservación integrada del paisaje a la manera de un área protegida de la categoría V. El área es un reconocido microcentro de diversidad de especies de papa y otros importantes cultivos andinos (por ejemplo, quinua, kiwicha, tarwi, olluco, oca y mashua), ubicado en el corazón del antiguo Imperio incaico. El objetivo es proteger y conservar recursos genéticos vegetales nativos, incluidas las variedades autóctonas y los parientes silvestres de las especies domesticadas de plantas y animales, además del conocimiento tradicional asociado, los hábitats andinos importantes y el patrimonio cultural local.

La iniciativa del Parque de la Papa aborda las preocupaciones locales respecto a la seguridad alimentaria, conservación, economía, educación, igualdad entre los sexos, propiedad intelectual y autodeterminación de los pueblos indígenas. Sus principales componentes son (a) el desarrollo de actividades económicas alternativas (agroecoturismo, comercialización de cultivos autóctonos, etc.); (b) el fortalecimiento de las capacidades en agricultura sostenible y gestión de ecosistemas; y (c) el manejo de las innovaciones locales para mantener los medios de subsistencia. Se da gran énfasis al "aprendizaje a través de la acción". El esquema se ha planteado como un proyecto piloto para una iniciativa de mayor alcance sobre conservación del paisaje en la región andina.

(cont.)

ESTUDIO DE CASO 16
El proyecto del 'Parque de la Papa', Perú: paisaje protegido para ayudar a salvar recursos genéticos vegetales (véase la fotografía 16)

Las autoridades e instituciones peruanas, como el Centro Internacional de la Papa (CIP) reconocen el potencial valor innovador del esquema. Un comité de instituciones gubernamentales y no gubernamentales está analizando las opciones jurídicas para el reconocimiento formal del Parque de la Papa, y el CIP ha acordado con las comunidades la repatriación de variedades de papa. Gracias a la iniciativa, los pueblos indígenas están conociendo sus derechos sobre los recursos biológicos y sobre los beneficios potenciales derivados de su uso. El Parque de la Papa podría ser un refugio contra los cambios rápidos y la degradación cultural, y ayudaría a alcanzar un desarrollo que sea compatible con la conservación de los valores culturales autóctonos y los objetivos del uso sostenible.

Fuente: Alejandro Argumedo

5.3.6 Silvicultura

En la mayoría de tipos de área protegida los "bosques" representan las últimas áreas naturales arboladas. Muchas áreas de la categoría V también contienen estos bosques naturales (bosques de edad madura o 'catedral', antiguos, prístinos o vírgenes), además de otros tipos de tierras forestadas y bosques. Algunos ejemplos son: arboledas, pequeñas plantaciones, bosques comunitarios, setos y matorrales, cinturones de protección, sotos sagrados y otras tierras arboladas protegidas por el hombre, fragmentos de bosques ribereños o de las colinas, cubierta forestal mantenida para la conservación del suelo o la protección de cuencas, y otros. Vemos entonces que en las áreas protegidas de la categoría V, los bosques y los árboles cumplen un papel complejo.

En el recuadro 15 se señalan las directrices para la gestión de bosques y árboles en áreas protegidas de la categoría V.

Sin embargo, las políticas forestales y de tierras arboladas para el área protegida en su totalidad deberán desagregarse para reflejar la gran variedad de bosques y tierras arboladas que suelen encontrarse dentro de un paisaje protegido y los valores que la sociedad les atribuye. De acuerdo a las principales funciones de la zona arbolada y las respectivas políticas, pueden clasificarse de distintas maneras, por ejemplo:

- Bosques o tierras forestadas gestionadas como reservas naturales (en América Latina se les suele conocer como 'microreservas'), donde la protección de la naturaleza tiene prioridad.
- Bosques o tierras forestadas comerciales, gestionadas principalmente por sus reservas renovables de madera.
- Bosques o tierras forestadas recreativas, gestionadas principalmente por su valor recreativo para la población local y visitantes.
- Bosques o tierras forestadas comunitarias, gestionadas principalmente para satisfacer las necesidades de alimentación, energía y materiales de la comunidad local.
- Bosques o tierras forestadas gestionadas como reservas para la extracción sostenible de la fauna silvestre, y otros productos no maderables como la miel.
- Bosques o tierras forestadas de cuencas, que ayudan a proteger el suministro de agua (calidad y cantidad) para las comunidades que se encuentran aguas abajo (dentro o fuera de área protegida).

Recuadro 15. Directrices para bosques, tierras forestadas y árboles en áreas protegidas de la categoría V

Los gestores de áreas protegidas de la categoría V deben considerar la adopción de políticas para bosques, tierras forestadas y árboles que permitan:

- Identificar y proteger las últimas tierras forestadas y bosques de edad madura, vírgenes o antiguos.
- Salvaguardar todos los bosques y tierras forestadas que tienen un papel importante en la protección de cuencas.
- Fomentar la protección y rehabilitación de otros elementos forestales en el paisaje, como setos y matorrales.
- Promover vínculos (económicos, educativos, recreativos, espirituales, etc.) entre la comunidad y las tierras forestadas, a fin de aumentar el valor de las áreas arboladas.
- Respetar y apoyar los bosques y tierras forestadas conservadas a iniciativa de las comunidades locales.
- Fomentar las industrias que usan las tierras forestadas de modo sostenible (por ejemplo la producción de carbón manejada adecuadamente o la producción maderera a pequeña escala).
- Promover vínculos entre las áreas arboladas existentes mediante nuevas plantaciones para realzar las características de los corredores ecológicos y del paisaje.
- Fomentar el uso múltiple de bosques y tierras forestadas, incluso como fuentes sostenibles de energía.
- Permitir el uso sostenible tradicional de hierbas medicinales, setas, plantas aromáticas y frutas y vegetales silvestres.
- Agregar valor a los productos forestales mediante su procesamiento en las comunidades locales.
- Realizar nuevas plantaciones (y fomentar la regeneración natural) para restaurar tierras abandonadas o dañadas, ofrecer lugares de esparcimiento, realzar el paisaje en general y reducir el impacto visual de nuevas construcciones.
- Usar especies autóctonas de árboles y de procedencia local para las nuevas plantaciones.

- Pequeñas tierras forestadas para su uso en el sistema agrícola, como setos y matorrales, para medidas de control del suelo, o para fines deportivos.
- Otras tierras forestadas, como plantaciones ornamentales o arboretos.

El estudio de caso 17 muestra cómo la política forestal puede apoyar los objetivos de la categoría V.

La gestión de los bosques en los paisajes protegidos puede recibir el apoyo del Consejo de Administración Forestal (FSC)[2]. Esta es una organización internacional sin fines de lucro que apoya la gestión de bosques ambientalmente adecuada, socialmente beneficiosa y económicamente viable. El esquema internacional del FSC de certificación ecológica de los productos forestales es una garantía reconocida de que el producto procede de un bosque bien gestionado. El FSC también apoya el desarrollo de estándares nacionales y locales para fomentar la administración forestal a nivel local, respaldada por directrices para los estándares de certificación regional. Es de esperar que los bosques gestionados de acuerdo a los estándares del FSC contribuyan a los objetivos de la categoría V.

[2] Para mayor información sobre el FSC, visite http://www.fscoax.org/

ESTUDIO DE CASO 17
Las ex tierras Champion, Vermont, Estados Unidos: promoción de la sostenibilidad en la gestión forestal

Maine, Nuevo Hampshire y Vermont son tres de los estados más forestados de los Estados Unidos. De propiedad de empresas privadas, muchos bosques de la región han sido gestionados durante largo tiempo principalmente para obtener productos forestales, permitiendo el acceso del público. En la última década se han puesto a la venta muchos de estos bosques, dando lugar a dudas sobre su gestión y uso futuro. Recientemente, la venta de grandes extensiones de bosques ha incluido servidumbres ecológicas sin precedentes para limitar el desarrollo, mantener la silvicultura productiva y garantizar el acceso con fines recreativo (las servidumbres son restricciones a los usos permitidos en las tierras con el consentimiento de su propietario, que gravan el título de propiedad, y que tienen fuerza legal para todos los propietarios futuros).

En una de estas transacciones, una coalición de organizaciones públicas y no gubernamentales compró a Champion International (empresa papelera) alrededor de 132 000 acres (53 000 ha) en el noreste de Vermont. Aproximadamente dos terceras partes, gravadas con dos servidumbres con fines de conservación y acceso público, fueron revendidas a otra empresa maderera privada, y el resto se dividió entre una nueva área de gestión de vida silvestre (AGVD) de propiedad estatal y un área destinada a ampliar el refugio nacional de pesca y vida silvestre de Conte. El AGVD y el refugio protegen y realzan los valores naturales y permiten el acceso del público para fines recreativos compatibles. En el AGVD se permitirán muchas actividades (como caminatas, esquí a campo traviesa, caza con armas o trampas, pesca, remo, paseos en moto de nieve, ciclismo, cabalgata y natación) sujetas a un detallado plan de gestión elaborado mediante un proceso público. Los derechos de acceso para estas actividades están garantizados en las tierras privadas, salvo cuando se estén realizando operaciones forestales. La silvicultura productiva no solo se permite sino que se exige en las tierras privadas, pero debe realizarse de acuerdo con un plan de gestión forestal aprobado por el Vermont Land Trust, una ONG conservacionista.

Aunque no han recibido la designación formal de paisaje protegido, el marco de gestión de las tierras que pertenecieron a Champion representa un enfoque innovador del uso sostenible del área y la conservación paralela de los principales valores naturales.

Fuente: Brent Mitchell

5.3.7 Pesca

Las áreas protegidas de la categoría V suelen incluir comunidades humanas cuyo sustento depende parcial o totalmente de la pesca de agua dulce o marina. La cooperación con la industria pesquera en todas las etapas de la planificación y gestión del área es esencial. Esto se aplica trátese de pesca a pequeña escala basada en la comunidad, a gran escala o industrializada, o deportiva para los turistas. Con relación a la pesca en paisajes marinos protegidos, gran parte de las recomendaciones sobre la gestión sostenible de los recursos en las área protegidas marinas o en sus alrededores es aplicable (entre otros, Kelleher, 1999, y Salm y Clark, 2000) y no se repite en esta guía. Sin embargo, los gestores deben estar atentos a un nuevo organismo, el Consejo de Administración Marina (MSC)[3], organización internacional independiente, sin fines de lucro, que persigue revertir el deterioro de la pesca mundial aprovechando el poder adquisitivo del consumidor. Ha elaborado un estándar ambiental para la pesca sostenible y gestionada adecuadamente que podría promocionarse para la pesca en paisajes marinos

[3] Para mayor información sobre el MSC, visite http://www.msc.org
[4] Para mayor información, consulte el sitio Web del Grupo de Tareas sobre los valores inmateriales de las áreas protegidas http://wcpa.iucn.org/theme/values/values.html

protegidos. Se trata de la etiqueta de certificación del MSC que daría un valor agregado al producto de una gestión y prácticas pesqueras ecológicamente responsables.

5.4 Políticas relativas a la planificación del uso de la tierra

Como paisajes habitados, con una población humana residente y a menudo con asentamientos humanos de tamaño apreciable, la mayoría de áreas protegidas de la categoría V alberga una serie de actividades económicas y de otra índole. Ocasionalmente, estas actividades requerirán el reemplazo, construcción o expansión de estructuras de todo tipo, y cambios importantes en el uso de la tierra. Por consiguiente, estas formas de desarrollo son, en principio, totalmente apropiadas dentro de los paisajes protegidos, aunque en otro tipo de áreas protegidas normalmente se permitirían únicamente en circunstancias excepcionales.

Sin embargo, no todas las formas de desarrollo económico serán aceptables. Es más, todas las estructuras o construcciones importantes, y todos los cambios considerables en el uso de la tierra, deberían estar sujetas a controles mediante algún sistema de planificación del uso de la tierra. Esto es necesario para impedir lo que no es apropiado y garantizar que lo permitido esté bien diseñado y gestionado, de conformidad con las necesidades del área.

5.4.1 Planes y controles del uso de la tierra

La forma que deberán adoptar dichos planes y controles, y su aplicación, dependerán en gran medida de los acuerdos nacionales o subnacionales sobre planificación del uso de la tierra, ya que usualmente ellos determinan de qué manera se debe abordar estos asuntos en los paisajes protegidos del país. Sin embargo, se pueden establecer algunos principios generales para la planificación del uso de la tierra en áreas protegidas de la categoría V (véanse las Directrices del recuadro 16).

Recuadro 16. Directrices para la planificación del uso de la tierra en áreas protegidas de la categoría V (adaptadas de UICN, 1994a)

Principios generales:

1. El sistema de planificación del uso de la tierra debe incluir:
   Planes, que son marcos de largo plazo para dirigir y fomentar el desarrollo, cambios en el uso de la tierra, provisión de infraestructura, etc. Deben abordar las necesidades sociales y económicas de quienes habitan y usan el área dentro de su capacidad ambiental.
   Controles e incentivos relativos a los cambios en el uso de la tierra, construcción, etc.
2. Los sistemas nacionales deben aplicar procedimientos y/o políticas más rigurosas dentro de los paisajes protegidos adaptadas a sus necesidades especiales (por ejemplo, con respecto a los EIA).
3. La planificación del uso de la tierra debe hacerse en función del interés público, y no se debe permitir que los intereses privados perjudiquen el interés público general con respecto al uso apropiado de la tierra y la protección de las áreas protegidas de la categoría V.
4. Si bien los representantes elegidos pueden tomar decisiones, deben tener acceso al asesoramiento profesional.
5. La planificación debe ser abierta al escrutinio y comentario público.

(cont.)

Recuadro 16. Directrices para la planificación del uso de la tierra en áreas protegidas de la categoría V (adaptadas de UICN, 1994a) (cont.)

Los planes del uso de la tierra aplicados a los paisajes protegidos deben reflejar sus necesidades especiales. En particular, deben:

1. Abarcar toda el área protegida de la categoría V en un solo plan, que también puede incluir una zona de amortiguación circundante y comprender un área más extensa.
2. Procurar promover los objetivos del área protegida designada.
3. Brindar un marco sólido para la aplicación de controles sitio por sitio.
4. Promover la interdependencia del área protegida y la economía y vida de la población local, para beneficio de ambas.
5. Alentar las iniciativas privadas y públicas que sean afines a las políticas de uso de la tierra del área protegida.
6. Asegurar la existencia de políticas sólidas sobre el uso de la tierra para todos los sectores – agricultura, silvicultura, pesca, turismo, desarrollo urbano, transporte, energía, minerales, manejo de desechos, etc.– y que todas ellas contribuyan a salvaguardar las características especiales del paisaje protegido.
7. Examinar las estrategias alternativas para el desarrollo y evaluar su respectivo impacto ambiental en áreas protegidas de la categoría V.
8. Estar sujetos a un sistema de evaluación de su impacto ambiental, económico y social.

Las propuestas de desarrollo individuales que puedan afectar considerablemente el paisaje protegido (dentro o fuera de él) deben estar sujetas a un sistema de control, que incluya la evaluación ambiental (EA) según proceda. El sistema de control debe:

1. Determinar las actividades que deben estar sujetas a control.
2. Aplicarse siempre si una evaluación preliminar indica una posible amenaza al área protegida.
3. Abarcar los beneficios y costos económicos y sociales además de los efectos físicos.
4. Considerar no solamente medidas de mitigación sino también modos alternativos de satisfacer la pretendida necesidad, incluida la opción de no proceder, y el impacto ambiental de estas opciones.
5. Emprenderse siempre antes del inicio del proyecto
6. Permitir tres posibilidades: permiso incondicional, permiso condicional y denegación.
7. Si se otorga la autorización, se debe exigir la vigilancia, y medidas correctivas y coercitivas para garantizar el pleno acatamiento de las condiciones.
8. Permitir la participación plena del público.
9. Exigir que las EA detalladas se realicen independientemente de los intereses que promueven el proyecto.
10. Realizarse en el dominio público, con publicación de los resultados.

5.4.2 La zonificación en los planes de uso de la tierra

Por lo general, los planes del uso de la tierra deben contener un conjunto de políticas basadas en la geografía para las diferentes partes, o zonas, del paisaje protegido. Este tipo de políticas de zonificación indicarán qué tipo de construcción, cambio del uso de la tierra, etc., será aceptable en qué parte del área designada. Por ejemplo, se podrá zonificar algunas áreas para concentrar el desarrollo turístico, o para la expansión de un asentamiento; en otras zonas, las políticas serán mucho más restrictivas. Será mucho más fácil lograr que las políticas de zonificación se cumplan si las autoridades que aplican el sistema de control no están obligadas a pagar compensación por denegar un permiso. Por otra parte, las restricciones impuestas sin compensación causarán resentimiento a menos que haya un alto nivel de comprensión y aceptación pública de los propósitos del área protegida. Como alternativa o complemento a las políticas de zonificación, se plantea la toma de decisiones basada en criterios, que implica la preevaluación de todo proyecto de desarrollo económico para determinar su impacto ambiental o de otro tipo. Sobre esta base, entonces, se otorga o se deniega el permiso.

5.4.3 Propuestas de proyectos de desarrollo de pequeña y gran escala

Considerando la amplia gama de posibles formas de desarrollo del uso de la tierra que pueden ocurrir dentro de un área protegida de la categoría V es difícil establecer políticas generales de aplicación universal. Sin embargo, es posible ofrecer algunas pautas sobre a) proyectos de desarrollo de pequeña escala (como viviendas individuales, esquemas recreativos pequeños, infraestructura agrícola y forestal local, prestación local de servicios sociales), y b) propuestas de desarrollo de gran escala (como una mina nueva, una represa grande, una nueva carretera o un establecimiento de defensa).

Con respecto a las propuestas de pequeña escala, la prueba clave es determinar si el esquema optimizará los objetivos del área protegida y si cumple con los requisitos de sostenibilidad; si es "apropiado para el lugar y para el propósito". El recuadro 17 ofrece algunas directrices de este tipo.

Recuadro 17. Directrices sobre la conveniencia de proyectos de desarrollo de pequeña escala en áreas protegidas de la categoría V

La siguiente lista de verificación puede ayudar a determinar la conveniencia de incluir proyectos de pequeña escala en un área protegida de la categoría V (solo algunos de los siguientes factores serán aplicables a la mayoría de esquemas):

Factores ambientales:

Escala: ¿el proyecto se ciñe a la escala general de las otras edificaciones y del paisaje circundante?

Diseño: ¿el diseño muestra armonía con sus alrededores en términos de su impacto ambiental?

Materiales: ¿son de origen local y su uso refleja técnicas tradicionales de construcción?

Paisajismo: ¿se ha considerado la plantación de árboles y arbustos, para adaptar la edificación al paisaje?

(cont.)

Recuadro 17. Directrices sobre la conveniencia de proyectos de desarrollo de pequeña escala en áreas protegidas de la categoría V (cont.)

Beneficios compensatorios: ¿se ha considerado la posibilidad de obtener beneficios compensatorios del proyecto, por ejemplo, un nuevo hábitat para la vida silvestre?
Ubicación: ¿la ubicación es apropiada en relación a otros edificios, servicios, etc.)? ¿hay sitios alternativos mejores?
Tecnologías y consumo de recursos: ¿el esquema ha sido diseñado para minimizar el uso de los recursos (agua, energía, desperdicios, aguas residuales, efluentes, ruido, luz, etc.)? ¿Se ha considerado el uso de tecnologías de bajo impacto (modernas o tradicionales)?
Prácticas ecológicas: ¿los administradores del proyecto realizarán compras ecológicas, usarán productos biodegradables, procurarán minimizar el uso del transporte privado, etc.)?

Factores sociales
Relación con la comunidad: ¿el proyecto cuenta con el apoyo de la población local?
Impacto en la comunidad: ¿el proyecto provocará una tasa inaceptable de cambio social, amenazando la cohesión de las comunidades locales o atropellando sus intereses
Impacto en la tradiciones culturales: ¿el proyecto apoyará o socavará las tradiciones culturales que identifican a la comunidad, por ejemplo, espacio social, patrones de circulación?
Apoyo a la comunidad: ¿el proyecto apuntalará la comunidad y satisfará sus necesidades (por ejemplo, de vivienda, educación o tiendas que estén a su alcance)?
Diversidad: ¿el proyecto apoyará una comunidad social diversa (jóvenes y ancianos, hombres y mujeres, ricos y pobres, diversos grupos étnicos, y diversas técnicas y profesiones)?

Factores económicos:

Usuarios de los recursos: ¿el proyecto apoya el uso sostenible de los recursos en el área, por ejemplo en la agricultura o silvicultura? ¿Agota recursos no renovables?
Empleo: ¿el proyecto dará empleo a personas del lugar y utilizará los conocimientos prácticos locales?
Productos: ¿el proyecto creará demanda para los bienes y productos locales, especialmente los producidos de manera sostenible?
Servicios: ¿el proyecto hará exigencias razonables de los servicios públicos que deben ser pagados localmente, como agua y transporte?

En general, los proyectos de desarrollo de gran escala no son apropiados para un paisaje protegido debido a su impacto ambiental y a la inconveniencia de su naturaleza y escala. Sin embargo, no siempre será fácil oponerse a estas propuestas, especialmente cuando se aduce que responden a una necesidad nacional. El recuadro 18 contiene algunas directrices para decidir si una determinada actividad es aceptable dentro de un área protegida de la categoría V o se le debe impedir en la medida de lo posible.

Recuadro 18. Directrices para determinar la aceptabilidad de proyectos de desarrollo de gran escala en áreas protegidas de la categoría V

La siguiente lista de verificación, que deberá aplicarse de modo secuencial, puede ayudar a determinar si un proyecto de gran escala debe ser aceptado dentro de un área de la categoría V:

- Determine su impacto ambiental mediante una EA completa y documentada, siguiendo pautas acordadas con los interesados directos. Esto incluye operaciones de vigilancia y salvaguardas en relación a cuestiones como (i) contaminación, en cuyo caso debe establecerse un sistema eficaz de vigilancia y cumplimiento, y (ii) en el caso de industrias extractivas, se debe exigir planes convincentes y financiamiento garantizado para la posterior restauración y tratamiento a fin de eliminar la amenaza de tierras o aguas contaminadas. Si, después de esto, es aparente que la obra incumpliría o socavaría los propósitos del área designada, opóngase a ella.
- Establezca si el proyecto realmente responde a una necesidad nacional importante y es de interés público. Si no pasa esta prueba, apoye su rechazo.
- Determine si hay una forma alternativa de satisfacer la necesidad aducida, sea mediante (i) otro tipo de esquema (por ejemplo, el ahorro de energía puede ser una alternativa a la instalación de una mayor potencia generadora), o (ii) una ubicación o ruta diferente fuera del área. Si la hay, arguya en favor de esta alternativa.
- Si el esquema pasa todas estas pruebas, se deberán adoptar medidas compensatorias o de mitigación como condición para su autorización.

Muchos países tienen mucha experiencia en la operación de sistemas de planificación del uso de la tierra en ambientes sensibles. El estudio de caso 18 presenta la experiencia de los parques nacionales del Reino Unido que, a pesar de su nombre, en realidad son áreas protegidas de la categoría V. El estudio de caso 19 es un ejemplo más puntual sobre la utilización de la planificación del uso de la tierra para fines de conservación en Brasil.

ESTUDIO DE CASO 18
Planificación del uso de la tierra en el sistema británico de parques nacionales

Todas las tierras del Reino Unido, incluidos los parques nacionales, están comprendidas en la legislación integral sobre planificación del uso de la tierra, que data de 1947. Todos los proyectos importantes de construcción u otros, o los cambios en el uso de la tierra, están controlados por la autoridad de planificación local (APL), encargada de preparar un plan de desarrollo para su zona. En Inglaterra y Gales (y también en Escocia), la autoridad del parque nacional (APN) es la APL (véase también el recuadro 2).

A escala nacional, el gobierno central da asesoramiento sobre políticas de planificación del uso de la tierra mediante directrices formales. En ellas se señala que... "*en los Parques Nacionales no se deben realizar grandes proyectos de desarrollo... salvo en circunstancias excepcionales... las propuestas deben ser objeto de un riguroso examen.*"

Las APN solas o conjuntamente con las autoridades locales elaboran Planes de Desarrollo que abarcan todos los parques nacionales del Reino Unido. Los planes incluyen políticas estratégicas para el uso de la tierra y proyectos de desarrollo, y políticas mucho más detalladas que reflejan las necesidades y circunstancias locales. Los planes de desarrollo, que normalmente tienen un horizonte de 15 años y que son revisados cada 5 años, usualmente se adoptan luego de una consulta pública.

(cont.)

ESTUDIO DE CASO 18
Planificación del uso de la tierra en el sistema británico de parques nacionales (cont.)

Una vez aprobados, los planes rigen la naturaleza y ubicación de las obras que son apropiadas para el parque. Su aplicación se logra principalmente mediante un "control del desarrollo", que consiste en un sistema detallado para obtener la autorización para construcciones, cambios en el uso de la tierra, etc. La autorización puede otorgarse, denegarse o ser aprobada condicionalmente. Existe el derecho de apelación ante una decisión de la APN.

El plan de gestión del parque nacional no es parte formal del sistema de uso de la tierra, pero ofrece un marco local para las políticas sobre plan y control del desarrollo.

Fuente: Mike Beresford

ESTUDIO DE CASO 19
Ilha Comprida, estado de San Pablo, Brasil: plan de uso de la tierra para proteger la diversidad biológica

El complejo lagunar del estuario Iguape-Cananeia –área protegida de la categoría V desde 1987– es uno de los viveros marinos naturales más productivos del mundo, gracias a la barrera formada por Ilha Comprida (isla larga) que mide 70 km por 3 km. La isla también es importante por su material genético y como sitio de descanso para aves migratorias. El área tiene gran riqueza y diversidad de fauna y tipos de vegetación (manglares, entre otros). Los ecosistemas, que incluyen zonas inundadas naturalmente, bancos de arenas y dunas, son dinámicos por naturaleza pero también son muy delicados y vulnerables a las presiones urbanas. Algunas de las comunidades pesqueras tradicionales sobreviven, pero la mayor parte del área no es apropiada para la ocupación urbana.

En la década de los cincuenta empezó una urbanización especulativa que derivó en tres series planificadas de lotes. Para controlar esta situación, en 1987 se creó el Área de Protección Ambiental de Ilha Comprida (APAIC), en el contexto de un plan costero regional coordinado por el gobierno estatal. En 1989 se elaboró un plan de zonificación. Luego de que Ilha Comprida se convirtió en municipalidad en 1992, se tomaron medidas para aplicar el plan. En 1997 se creó un grupo de trabajo para elaborar una propuesta local, con el apoyo técnico de la Secretaría estatal del Medio Ambiente. La propuesta limita el desarrollo urbano a 30% del APAIC, crea una zona de vida silvestre y mantiene la función de conservación regional del área. Esto ha requerido la transferencia de los derechos de construcción y la municipalidad ha acordado recibir los lotes de terreno en lugar de impuestos. En 1999 se aprobó la propuesta luego de varias reuniones públicas. El resultado es que se ha mantenido la viabilidad económica de la isla y se ha protegido el patrimonio del área, todo gracias a un proceso participativo.

Fuente: Marilia Britto de Moraes

5.5 Políticas relativas a la protección y la conservación ambiental

La mayoría de áreas protegidas de la categoría V son hermosas y provocan una reacción positiva entre sus visitantes y residentes por igual. Muchas contienen vistas impresionantes, vida silvestre espectacular y edificios históricos. Además, estas áreas suelen contener activos con valores intangibles expresados en las asociaciones que la gente entabla con el área. Así, los paisajes de las áreas protegidas de la categoría V son importantes en sí mismos pero también tiene un gran valor económico, como base de una industria turística próspera. Por lo tanto, resulta esencial mantener este patrimonio paisajístico. Esta sección aborda las políticas necesarias para lograrlo.

5.5.1 Protección del medio ambiente

La calidad subyacente del medio ambiente es vital para la supervivencia del paisaje. Es necesario gestionar con cuidado los recursos de agua dulce, el medio marino, los suelos y el aire, y protegerlos de la explotación excesiva y la contaminación; además de salvaguardar los procesos ecológicos, desde el reciclaje de nutrientes hasta las inundaciones fluviales estacionales. En este sentido, es evidente que los paisajes protegidos no son diferentes de otros lugares, pero es necesario señalar un punto importante sobre la coordinación de las políticas. Es probable que varios organismos públicos participen en programas de protección ambiental (agencias gubernamentales responsables del suministro de agua, la protección del suelo o el control de la contaminación, por ejemplo). En la medida de lo posible, el organismo encargado del paisaje protegido debe procurar coordinar las políticas y programas de los otros organismos que trabajan en el área: por ejemplo, para salvaguardar o restaurar los suelos en zonas de importancia agrícola, proteger las cuencas o conservar la calidad de los lagos de agua dulce. Aunque puede ser difícil lograr una coordinación plena cuando la legislación es débil y la cooperación institucional no está bien desarrollada, el requisito mínimo es una buena comunicación con los organismos competentes. Lo ideal sería contar con una comisión interinstitucional u organismo semejante para coordinar la gestión ambiental. Esto debería garantizar el acuerdo común en los campos claves de la planificación prospectiva, la operación cotidiana y las medidas de urgencia.

5.5.2 Conservación de los valores paisajísticos

Aunque el paisaje definitivamente es algo más que un panorama pintoresco, no se puede negar la importancia de su aspecto visual. Por lo tanto, el manejo de los cambios dentro de un área protegida de la categoría V debe garantizar que el paisaje conserve su integridad y que sus componentes culturales mantengan su autenticidad. Estos términos, integridad y autenticidad, se usan en las Directrices Operativas para la Convención del Patrimonio Mundial, cuya versión adaptada se aplica al panorama de los paisajes protegidos (véase el recuadro 19).

Recuadro 19. Integridad y autenticidad y su aplicación al panorama de las áreas protegidas de la categoría V (adaptado de UNESCO, 2002)

El panorama de un paisaje protegido tiene integridad cuando sus componentes naturales y culturales están completos e intactos. Para lograrlo, el área debe :

- Incluir todos los elementos necesarios para expresar su importancia.
- Ser de un tamaño adecuado para garantizar la representación completa de las características y procesos que confieren importancia al paisaje.
- No sufrir los efectos perjudiciales del desarrollo o del descuido.

Los componentes culturales del panorama de un paisaje protegido tienen autenticidad cuando los valores paisajísticos son expresados de modo veraz y convincente mediante una serie de atributos, que incluyen:

- Forma y diseño.
- Materiales y esencia.
- Uso y función.
- Tradiciones
- Técnicas y sistemas de gestión.

Proteger los valores visuales de los paisajes protegidos no significa poner el panorama 'en salmuera' y no permitir ningún cambio, sino que es necesario garantizar que todo cambio que ocurra cumpla con las pruebas generales de integridad y autenticidad. Por lo tanto, las políticas relativas a la conservación de los valores paisajísticos serán en general de dos tipos:

- Las concebidas para excluir los proyectos de desarrollo que sean inconvenientes, es decir las que pondrían en peligro la integridad o autenticidad del panorama.
- Las concebidas para alentar los proyectos de desarrollo que sean convenientes, es decir las que son congruentes con la integridad o autenticidad del panorama o que las fortalecen.

En la práctica, usualmente será mejor proteger y realzar el panorama a través de otras áreas de política, en lugar de tratar al panorama como un área de política por derecho propio. Las políticas más importantes para la calidad paisajística son las relacionadas con:

- Los usuarios de recursos como la agricultura y silvicultura, que tiene un impacto mayor en la apariencia del paisaje protegido (véase la sección 5.3).
- La aplicación de políticas de control del uso de la tierra (véase la sección 5.4).
- La protección de los valores naturales e históricos (véase más adelante).

5.5.3 La conservación de la naturaleza y la diversidad biológica

La mayoría de los paisajes protegidos son importantes para la diversidad biológica por la existencia continua de formas tradicionales de usos de la tierra que apoyan la diversidad biológica. Esto sucede porque los sistemas de uso de la tierra de baja intensidad, a menudo:

- Permiten la supervivencia de lugares silvestres remanentes (por ejemplo, bosques naturales) dentro de áreas que se usan productivamente.
- 'Imitan' las condiciones naturales, creando hábitats hechos por el hombre ricos en diversidad biológica (por ejemplo, animales domesticados que al pastar crean pastizales, o arrozales que crean sistemas de humedales).
- Implican una mayor diversidad genética en los animales domesticados y en los cultivos sembrados (véase 5.3.5).

Además, muchas de estas áreas también son importantes por su papel en la apreciación de la importancia de la naturaleza para las sociedades de todo el mundo, por ejemplo:

- Muchos paisajes son valorados como expresión de una relación espiritual especial entre la gente y el resto de la naturaleza.
- A menudo son extraordinariamente hermosos, aunque a diferencia de lo que sucede con otras áreas protegidas, los valores estéticos usualmente derivan tanto del contraste y/o interacción entre las obras de la naturaleza y las del hombre, como de la calidad intrínseca de las propias características naturales.
- Informan a las generaciones actuales sobre las relaciones pasadas significativas entre la humanidad y la naturaleza.

Ante este telón de fondo, es conveniente evaluar los paisajes protegidos por sus valores naturales y diversidad biológica en particular, usando la lista de verificación del recuadro 20.

A la luz de este análisis, es evidente que la categoría V de áreas protegidas requiere un enfoque diferente de la conservación de la biodiversidad del usado en otros tipos de área protegida. La conservación de la diversidad biológica en otras áreas protegidas por lo general implica proteger a la naturaleza contra las presiones de la población. Si bien esta política también tendrá una aplicación potencial en algunas partes de las áreas protegidas de la categoría V, como las reservas naturales en su interior, que podrían

Recuadro 20. Lista de verificación de las cualidades naturales y diversidad biológica de áreas protegidas de la categoría V (basada en Lennon (ed.), en prensa)

Las siguientes preguntas pueden ser de utilidad para los gestores de los paisajes protegidos al momento de evaluar la importancia del área para la conservación de la naturaleza y la biodiversidad:

Conservación de ecosistemas naturales y seminaturales, y de especies silvestres de fauna y flora: ¿El paisaje protegido:

- contribuye a la protección de los ecosistemas naturales (por ejemplo, protegiendo los bosques de cuenca, o los sistemas marinos y de agua fresca);
- ayuda a proteger las especies silvestres de fauna o flora;
- ayuda a proteger la diversidad genética de las especies silvestres; y
- crea hábitats seminaturales de gran importancia para la biodiversidad, es decir, ecosistemas manipulados con interacciones bien estructuradas y funcionales entre sus componentes vivos?

Conservación de la biodiversidad en los sistemas agrícolas: ¿Hay sistemas agrícolas tradicionales que:

- sustentan una amplia gama de variedades de ganado doméstico; y
- sustentan una amplia gama de variedades de cultivos sembrados, como cereales, frutas o tubérculos?

Uso sostenible de la tierra (y el agua): ¿Las prácticas del uso de la tierra en el área:

- respetan la capacidad productiva de la tierra;
- conservan la calidad y la cantidad del suelo;
- gestionan el agua salvaguardando su calidad;
- gestionan los ríos y cursos de agua para reducir las inundaciones y escorrentías perjudiciales;
- mantienen la cubierta vegetal;
- restauran la vegetación, suelos y fuentes de agua; y
- protegen el medio ambiente marino?

Realce de la belleza panorámica: ¿El área tiene cualidades de belleza visual que derivan tanto del contraste y/o interacción entre la obras de la naturaleza y del hombre como de la calidad intrínseca de las propias características naturales?

Colecciones ex situ: ¿Existen en el área herbarios, jardines botánicos y arboretos, o colecciones de fauna?

Ejemplo importante de la interrelación del hombre con la naturaleza: ¿El área es un buen ejemplo de una relación lograda o fallida entre una civilización pasada y los recursos naturales?

Importancia para la historia de la ciencia: ¿En el área ha ocurrido algún descubrimiento de importancia histórica en el campo de las ciencias naturales?

clasificarse como categoría Ia o IV (véase el gráfico 2), la protección de la diversidad biológica en estas áreas por lo general dará mayor énfasis a:

- Apoyar las prácticas tradicionales del uso de la tierra que de por sí sustentan la naturaleza y la vida silvestre (véase la fotografía 13).

- Vincular la diversidad biológica a la protección del paisaje.
- Restaurar los valores de la diversidad biológica perdidos o degradados.
- Regular las actividades que degradan o erosionan los valores naturales.

El recuadro 21 amplía estas ideas presentando directrices recomendadas para la conservación de la diversidad biológica en áreas protegidas de la categoría V.

Recuadro 21. Directrices para la conservación de la diversidad biológica en áreas protegidas de la categoría V

Si bien las políticas para la conservación de la diversidad biológica varían de acuerdo a los hábitats y especies presentes en el área, existen algunos principios generales:

- Identificar todas las áreas vitales para la conservación de la naturaleza, todas las especies en peligro y los procesos ecológicos esenciales.
- Identificar la condición de las áreas vitales, las especies en peligro y los procesos ecológicos esenciales, sus tendencias y las amenazas que enfrentan.
- Formular planes de acción sobre la biodiversidad centrados en las prioridades y metas de la conservación.
- Diseñar programas para abordar las amenazas y metas.
- Diseñar programas para restaurar los hábitats y especies que han sido destruidos o degradados (inclusive programas de reintroducción para las especies importantes).
- Diseñar programas para controlar o erradicar especies invasoras de plantas y animales.
- Diseñar "paquetes de administración ambiental" promocionales (de asesoramiento, financiamiento, etc.) para ayudar a los dueños a gestionar la biodiversidad a su cargo.
- Apoyar las prácticas tradicionales del uso de la tierra, especialmente en el campo de la agricultura y silvicultura, que ayudan a conservar la biodiversidad.
- Plantear un enfoque multidisciplinario e integrado para la gestión de la biodiversidad.
- Alentar a los habitantes, y especialmente los principales usuarios de la tierra (agricultores, silvicultores, pescadores, etc.), a adoptar una ética de la administración ambiental y evitar prácticas que amenaza la biodiversidad.
- Aprovechar las tradiciones y valores de la comunidad que conservan la naturaleza.
- Diseñar programas para educar al público sobre el valor de la biodiversidad.
- Crear programas de interpretación de la biodiversidad para los visitantes.
- Procurar que las comunidades locales participen en programas de conservación (incluidos los programas para voluntarios, escuelas, etc.).
- Emplear o acceder a los servicios de expertos necesarios para tomar la delantera profesional en este campo.

En muchas áreas protegidas de la categoría V, el apoyo a las formas tradicionales de agricultura será una parte esencial de la política sobre conservación de la diversidad biológica. El estudio de caso 20 es un ejemplo de este enfoque aplicado al Parque Nacional Hortobágy (véanse las fotografías 14 y 15).

ESTUDIO DE CASO 20
El Parque Nacional Hortobágy, Hungría: la agricultura tradicional ayuda a conservar la diversidad biológica

El Parque Nacional Hortobágy abarca 82 000 ha. Es un paisaje cultural del Patrimonio Mundial, una reserva de biosfera de UNESCO, y 30% de su superficie es un humedal Ramsar. El área tiene una importancia especial por sus aves y por la espectacular migración anual de 60 000 grullas. Aunque está clasificada como área protegida de la categoría II, Hortobágy tiene muchas afinidades con la categoría V.

Originalmente, pastaban en sus amplios pastizales naturales y estepas húmedas bovinos y caballos salvajes. Luego de la ocupación humana, se les reemplazó con razas domesticadas. Durante el periodo comunista, la granja estatal colectiva de Hortobágy explotó intensivamente porciones del área, reemplazó parte de los pastizales naturales con terrenos de cultivo y reguló los cursos de agua para drenar el área.

Luego de las reformas políticas, el Ministerio del Medio Ambiente se hizo cargo de los restos de la antigua granja estatal. Actualmente la gestión de la tierra está en manos de una empresa dedicada a la conservación de la naturaleza y el mantenimiento del banco genético de Hortobágy. Esta empresa privada emplea a 125 pobladores de la localidad y gestiona 12 000 ha de pastizales sometidos al pastoreo o a la siega, y 2 500 ha de tierras de cultivo (ambas, actividades orgánicas) del parque. La empresa ha reintroducido regímenes naturales de apacentamiento mediante el uso de razas tradicionales como la res gris húngara y la oveja Racka. Treinta ejemplares del caballo de Przewalski ocupan 2 400 ha de una zona en estado natural. Las tierras de la empresa prácticamente se autofinancian.

Este tipo de gestión tradicional del uso de la tierra apoya el florecimiento de especies autóctonas. Además de incrementar el patrimonio, se han conservado o revivido las costumbres y tradiciones de la zona. Al tener más vida silvestre, la empresa ha podido llevar a la práctica iniciativas de ecoturismo y ofrecer programas de información e interpretación usando guías locales. Administra un museo, conserva inmuebles (*csárda* – posadas a la vera de los caminos que ofrecen alimentación y alojamiento), y demuestra técnicas agrícolas tradicionales (pastoreo, vestimentas tradicionales, métodos de trabajo). La gestión de Hortobágy es un extraordinario ejemplo de la vinculación entre la gestión de la diversidad biológica, la protección del paisaje y la promoción de prácticas tradicionales del uso de la tierra de bajo impacto.

5.5.4 La conservación del patrimonio construido e histórico

Muchos paisajes protegidos son ricos en elementos construidos e históricos que por lo general son aspectos integrales del paisaje. Pueden ser monumentos imponentes, como castillos, palacios, templos o iglesias; o tratarse de obras más humildes como granjas o aldeas construidas en estilos propios del lugar. O, pueden formar parte del paisaje en actividad, como estructuras para el cuidado del ganado o el almacenamiento de granos, trampas de peces tradicionales, límites como paredes y setos, o la modificación del terreno como los sistemas de terrazas e irrigación. Algunos elemento serán antiguos (véase la fotografía 17), reliquias de civilizaciones pasadas o de prácticas abandonadas del uso de la tierra. Otros pueden seguir en uso hasta la actualidad y tienen valores culturales y económicos que mantienen su importancia en la sociedad contemporánea. Algunas veces, son los propios elementos del paisaje los que tienen asociaciones históricas, como los campos de batalla (véase Page *et al*., 1998).

Si bien los elementos históricos son significativos en otros tipos de área protegida, a menudo son casi incidentales. Una característica distintiva del patrimonio construido e histórico en áreas protegidas de la categoría V es que son una parte **integral** del carácter del área y de las razones de su protección.

Las pautas sobre la gestión de estos recursos dentro de un área protegida de la categoría V tienden a ser muy generales, pero el recuadro 22 ofrece un punto de partida.

Recuadro 22. Directrices para la conservación del patrimonio edificado e histórico en áreas protegidas de la categoría V

Se recomienda considerar las siguientes pautas generales:

- Es esencial determinar primero cuál es el patrimonio construido y/o los activos tradicionales más importantes en el paisaje protegido; toda acción debe estar basada en el conocimiento y el entendimiento.
- Determinar además la contribución que estos activos hacen a la calidad del paisaje.
- Establecer la condición de los activos.
- Establecer las amenazas que afrontan.
- Establecer las oportunidades existentes para aumentar la protección que se da a dichos lugares.
- Diseñar políticas basadas en la zonificación para la protección y/o restauración del patrimonio histórico construido.
- En la medida de lo posible, adaptar y reutilizar los activos históricos en lugar de reemplazarlos.
- Elaborar planes detallados de gestión y conservación para los sitios grandes y complejos.
- Fomentar el uso económico, sensible y apropiado de los edificios históricos.
- Apoyar esta acción con programas de educación pública sobre el valor del patrimonio construido e histórico.
- Diseñar programas de interpretación para los visitantes.
- Elaborar "paquetes" (asesoramiento, financiamiento, etc.) promocionales de apoyo para ayudar a los dueños a gestionar los elementos del patrimonio a su cargo.
- Asegurar en la medida de lo posible que las técnicas tradicionales necesarias para proteger el patrimonio histórico sean sostenidas, adecuadamente valoradas y debidamente compensadas.
- Aprovechar las tradiciones y valores de la comunidad que conservan el patrimonio histórico.
- Procurar que las comunidades locales participen en programas de conservación del patrimonio construido (incluidos los programas para voluntarios, escuelas, etc.).
- Emplear o acceder a los servicios de expertos necesarios para tomar la delantera profesional en este campo.

El estudio de caso 21 presenta un ejemplo de la conservación de un elemento histórico de importancia nacional, que muestra además la posibilidad de que un elemento histórico lineal gestionado adecuadamente se convierta en el núcleo de una iniciativa para la conservación del paisaje.

ESTUDIO DE CASO 21
Corredor del canal Rideau, Canadá: elemento histórico como núcleo de un área protegida de la categoría V

El canal Rideau, sitio histórico nacional y río del patrimonio canadiense, es el elemento central de un paisaje cultural en continua evolución situado al este de Ontario. Construido atravesando áreas silvestres remotas como parte de la estrategia defensiva de Gran Bretaña para Canadá (1826-1832), el canal de 202 km conectó lagos y ríos naturales de dos grandes cuencas y se convirtió en una vía navegable, abriendo el corredor Rideau a la colonización y al desarrollo económico. El patrimonio construido del canal –una compleja adaptación de la tecnología británica en construcción de canales aplicada a obras de ingeniería, estructuras de defensa, esclusas y gestión hídrica– retiene un alto grado de autenticidad. En respuesta al medio ambiente natural y cultural han evolucionado, a lo largo del corredor, patrones de asentamiento de aldeas y granjas y actividades de uso de la tierra, de la agricultura a la explotación maderera, que dieron forma al paisaje rural del siglo XIX.

Hoy, el canal es una activa vía de navegación recreativa que se mantiene intacta y plenamente operativa en todo su curso original. El paisaje lineal estratificado reafirma de modo extraordinario la interacción del hombre con el medio ambiente natural. Tierras forestadas, humedales y diversos hábitats del ecosistema del corredor son valorados por su conexión histórica además de su importancia ecológica.

La 'declaración de integridad conmemorativa' del canal, que se concentra en los valores históricos reconociendo el papel importante del canal en la administración ambiental, dirige el plan de gestión y la promoción por parte de *Parks Canada* del turismo sostenible y de la protección continua del área. Algunos desafíos para la protección del patrimonio natural y cultural del corredor del canal son influir en las políticas de planificación municipal en 26 comunidades patrimoniales adyacentes y minimizar los efectos de las actividades de uso de la tierra en grandes extensiones de ribera de propiedad privada.

Fuente: Susan Buggey

5.5.5 Conservación de los valores contemporáneos culturales y espirituales[4]

Como paisajes habitados, la mayoría de áreas protegidas de la categoría V tiene valores culturales vivos significativos de relevancia contemporánea. Los activos históricos individuales también suelen tener gran importancia contemporánea, por ejemplo, una estructura o sitio religioso antiguo que sigue cumpliendo un papel fundamental en la sociedad. Estos valores actuales pueden ser aparentes en la forma que la gente ve el paisaje; para algunas comunidades, principalmente pueblos indígenas, su relación con el paisaje puede personificar muchas de sus creencias espirituales y gran parte de su identidad cultural, incluida su relación con el resto del mundo natural y con sus antepasados. Para muchas comunidades, las montañas tienen un significado especial que sería aconsejable reconocer y aprovechar en la formulación de políticas de gestión (Bernbaum, 1997). Los paisajes religiosos que a menudo son protegidos con esmero por las comunidades locales, tienen valores naturales y culturales importantes. Aún entre las comunidades que ya no viven tan cerca de la naturaleza, el paisaje suele desempeñar un papel de primer orden en la identidad cultural, que se refleja en la tradición popular (canciones, bailes y leyendas) y en las artes (pintura, literatura, música y poesía). En muchos lugares la comunidad se aferra tanto a estos valores que constituyen una forma eficaz de protección *de facto*.

Una vez más queda claro el carácter distintivo de las áreas protegidas de la categoría V. Mientras que muchas áreas protegidas de todo tipo son importantes para la población local por sus asociaciones culturales, esto suele relacionarse en alguna forma al lugar que ocupa el mundo *natural* en la vida de las personas. Pero muchas áreas protegidas de la categoría V contienen paisajes que llevan la profunda huella del trabajo de las generaciones pasadas. Un ejemplo son los sistemas de cultivo en terrazas o de irrigación que representan cientos de años de perseverancia en medio de condiciones difíciles. Estos suelen adquirir un significado adicional cuando son obra de los antepasados de quienes viven ahí y que hasta el día de hoy trabajan la tierra de modo similar. En estos casos, la generación actual puede asumir un verdadero papel administrador, al heredar, cuidar y entregar la tierra cuyas características físicas y tradiciones culturales asociadas son testigo de dicho esfuerzo.

Las directrices para las políticas de gestión en estas cuestiones de carácter específicamente cultural deben ser muy generales, sin embargo, es posible proponer algunas reglas básicas (véase el recuadro 23).

Recuadro 23. Directrices para la protección de los valores culturales y espirituales contemporáneos

En la gestión de un paisaje protegido, es necesario considerar las siguientes medidas:

- Establecer los valores culturales y espirituales que la población percibe en el paisaje, mediante consultas entre a) la población local (especialmente entre los 'mayores'); b) grupos locales y otros interesados en estos asuntos; y c) especialistas, como antropólogos, etnógrafos o historiadores de la cultura y el arte.
- Determinar en especial cuáles son las creencias, valores, etc. que están vinculadas a la protección del paisaje actual y que podrían ayudar a reforzar su conservación.
- Determinar cuáles son los lugares, etc. que tienen especial importancia (por ejemplo, como sitios sagrados, rutas espirituales, o puntos privilegiados de observación del panorama) y garantizar su protección.
- Dejar en claro que se respetan y se defenderán los valores tradicionales.
- Procurar el reconocimiento de estos valores a través de políticas de gestión apropiadas.
- Procurar que la población local participe en el diseño y ejecución de la gestión (por ejemplo, es posible que no se hayan registrado oficialmente determinadas tradiciones, asociaciones o comportamientos y una relación de trabajo establecida con la comunidad asegurará que se les identifique de manera oportuna y sin enfrentamientos).
- Movilizar a las comunidades locales para trabajar en la protección de sitios importantes.
- Considerar el potencial de programas de interpretación para visitantes sobre los valores culturales y espirituales, y procurar que la población local participe en darles información cuando sea conveniente.

Dos estudios de caso (22 y 23) ilustran la forma en que las personas ven su paisaje en distintas partes del mundo y sugieren el tipo de respuesta de gestión apropiada en cada caso.

ESTUDIO DE CASO 22
Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia

La Sierra Nevada de Santa Marta es una reserva de biosfera. Es un macizo aislado que alcanza los 5 775 m a sólo 42 km de la costa caribeña. Tiene una extensión de 17 000 km^2, contiene todas las zonas climáticas de Sudamérica, desde la costa a los campos nevados y es un área clave para la diversidad biológica. Contiene la cabecera de 36 ríos, dos parques nacionales y dos reservas indígenas. El bienestar de 1,5 millón de personas que dependen del área para abastecerse de agua está amenazado por la creciente deforestación.

El área también tiene gran importancia arqueológica y cultural. Miles de años de asentamiento culminaron en la civilización prehispánica tairona. La cultura indígena actual es rica: tres grupos, los kogui, sanka e ijka (o arhuacos), creen que deben proteger su tierra natal que les encargó la "Madre del universo". Sin embargo, están expuestos a las presiones de colonizadores foráneos.

Una ONG, la Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta (FPSN), trabaja por la conservación del patrimonio natural y cultural del área procurando mejorar las condiciones de vida de la población local. Los principales grupos interesados son los grupos indígenas. En 1991, la FPSN elaboró una estrategia de conservación y seguidamente un plan de desarrollo sostenible para la Sierra Nevada. En 1997 se iniciaron esquemas piloto para ejecutarlos y se adoptó un programa para toda el área para 1999-2006. Uno de los objetivos principales de esta actividad es fortalecer la identidad cultural y proteger los derechos de los grupos indígenas y al mismo tiempo conservar y restaurar los recursos naturales de los que depende la identidad cultural de estos grupos. El fortalecimiento de las capacidades para reforzar la trama social de las comunidades indígenas y campesinas también es una prioridad, además del valor del conocimiento indígena.

Fuente: Guillermo Rodríguez

ESTUDIO DE CASO 23
Sahyoue/Edacho, Canadá: paisaje sagrado

Dos penínsulas del lago Great Bear en los Territorios del Noroeste de Canadá, Sahyoue/Edacho (monte Grizzly Bear y Scented Grass Hills) son sitios sagrados que el pueblo sahtu dene ha usado desde tiempos inmemoriales. La relación entre la cultura y el paisaje es un componente clave de la identidad étnica de los sahtu dene. Así:

- Los mundos cosmológico, geográfico, ecológico, cultural y espiritual están íntimamente entrelazados en un universo holístico.
- Los recursos naturales del bosque boreal abierto están sostenidos por usos tradicionales de la tierra y estilos de vida basados en la caza con armas y trampas, pesca, campamentos, recolección de plantas y conocimiento de la tierra.
- Los relatos tradicionales cuentan sobre el uso adecuado de la tierra, la relación con los animales, y los espíritus ancestrales cuyas acciones heroicas hicieron de la tierra un lugar más seguro; también sobre los peligros y las conductas apropiadas.
- Los lugares sirven de ayudas mnemotécnicas para recordar nombres y relatos que instruyen a la gente de generación en generación sobre cómo vivir en este complejo paisaje.

(cont.)

ESTUDIO DE CASO 23
Sahyoue/Edacho, Canadá: paisaje sagrado (cont.)

- Para asegurar el respeto a los espíritus se recomienda no visitar algunos lugares; los visitantes deben recorrer el área solamente acompañados de un guía capacitado.

La protección de los sitios sagrados y el relato de las historias asociadas son esenciales para la continuidad de la cultura y medios de subsistencia de los sahtu dene. La designación como sitio histórico nacional en 1996 reconoce los valores del paisaje pero no implica protección jurídica. El Déline Dene Band Council y la comunidad de Déline, con el apoyo de organizaciones locales y nacionales, buscaron el apartamiento provisional de las tierras a través de las autoridades federales. Otorgado de acuerdo a la estrategia de áreas protegidas de los Territorios de Noroeste (2001), ofrece protección mientras múltiples interesados directos trabajan para obtener salvaguardas de largo plazo y lograr una gestión consistente con los valores ecológicos y culturales.

Fuente: Susan Buggey

1.6 Políticas relativas al turismo, conciencia pública, educación, información e interpretación

Las áreas protegidas de la categoría V deben ser gestionadas "principalmente para la conservación de paisajes terrestres y marinos y con fines recreativos" (UICN, 1994). Por consiguiente, las políticas sobre el esparcimiento, turismo y disfrute público sostenibles son elementos importantes de la gestión en la mayoría, si no en todos los paisajes protegidos (párrafo 5.6.1). La planificación del turismo está estrechamente ligada a la toma de conciencia, educación, información pública e interpretación (párrafo 5.6.2).

1.6.1 Turismo sostenible

Recientemente, la UICN ha publicado directrices sobre el turismo en todo tipo de áreas protegidas (Eagles, et al., 2002) que contienen orientación muy detallada sobre el tema. En varios lugares señala las necesidades y características especiales del turismo en áreas protegidas de la categoría V. El punto más importante es que, en estas áreas, la oferta de esparcimiento y turismo usualmente está plenamente integrada a la economía y a las circunstancias sociales de la localidad, en lugar de ser meramente un "servicio del parque". Por consiguiente, en las áreas protegidas de la categoría V:

- Ocasionalmente se podrá dar cabida a cierto tipo de turismo general cuidadosamente normado, por ejemplo permitir la construcción de un complejo turístico bien diseñado y de un tamaño adecuado, mientras que en la mayoría de áreas protegidas se da énfasis al ecoturismo (ibid p. 23).
- A menudo será apropiado ofrecer alojamiento y otros servicios a los turistas dentro del área para que las comunidades locales obtengan beneficios económicos (ibid p. 69), mientras que en la mayoría de áreas protegidas esto no está permitido.
- La población local compartirá con los visitantes muchas de las instalaciones que cubren sus propias necesidades, como redes viales, senderos, tiendas y establecimientos de comida y bebida; por lo tanto, será posible erigir instalaciones para visitantes que contribuyan a satisfacer las necesidades de la población local.
- Será necesario forjar asociaciones con los sectores privado, voluntario y comunitario para la prestación de servicios a los visitantes de las áreas; estas asociaciones deberán establecerse en

igualdad de condiciones y no mediante concesiones, como sería el caso en la mayoría de áreas protegidas de la categoría II.

Pero si bien el turismo y el esparcimiento son partes importantes de la economía de muchas áreas protegidas de la categoría V, será necesario que su desarrollo siga los principios de la sostenibilidad. Esto se refiere tanto a las nuevas instalaciones o servicios turísticos como a los ya establecidos que deben adaptarse a patrones más sostenibles. El turismo en áreas protegidas de la categoría V debe tener objetivos ambientales, económicos y sociales integrados, como los señalados en el recuadro 24 que está basado en el trabajo de la Federación EUROPARC en Europa, al igual que las directrices recomendadas en el recuadro 25 para garantizar la sostenibilidad de los proyectos de inversión turística en estas áreas.

Recuadro 24. Los objetivos del turismo sostenible en áreas protegidas de la categoría V (basado en EUROPARC Federation, 2001, p. 22).

Objetivos ambientales:
- o Conservación a largo plazo.
- o Mejor conocimiento y conciencia de la conservación entre la población local y los visitantes.

Objetivos sociales:
- o Satisfacción y disfrute del visitante.
- o Mejoramiento del nivel de vida y de las aptitudes de la población local.
- o Demostración de alternativas al turismo masivo y de paquete, y promoción del turismo sostenible en todas partes.
- o Hacer del turismo sostenible parte de la cultura local y nacional.
- o Permitir que todos los sectores de la sociedad tengan la oportunidad de disfrutar del área protegida.

Objetivos económicos:
- o Mejoramiento de las economías locales y nacionales.
- o Oferta de actividad comercial local y oportunidades de empleo.
- o Generación de mayores ingresos para el mantenimiento del área protegida.

Recuadro 25. Directrices para el turismo sostenible en áreas protegidas de la categoría V (adaptado de EUROPARC Federation, 2001, p. 22)

Los siguientes pasos ayudarán a los planificadores y gestores del paisaje protegido en la formulación de políticas para el turismo y la recreación:
- o Definir claramente los objetivos de la conservación luego de dialogar y acordar con otros socios clave el lugar que debe ocupar el turismo sostenible.
- o Realizar un inventario de los elementos naturales y culturales con potencial y uso turístico, y luego analizar esta información.
- o Trabajar en asociación con la población local, el sector turístico y otras organizaciones locales y regionales.

(cont.)

Recuadro 25. Directrices para el turismo sostenible en áreas protegidas de la categoría V (adaptado de EUROPARC Federation, 2001, p. 22) (cont.)

- Identificar los valores y la imagen que servirán de base para el turismo sostenible.
- Evaluar la capacidad de sustento de diversas partes del área y fijar estándares ambientales que se deben mantener.
- Estudiar y analizar los mercados turísticos y las necesidades y expectativas de los visitantes.
- Ofrecer orientación sobre las actividades turísticas que son compatibles con el área protegida y las que no lo son.
- Proponer la elaboración de nuevos "productos" turísticos, incluidos los del turismo educativo.
- Evaluar el impacto ambiental de las propuestas.
- Especificar las medidas de gestión requeridas, como zonificación y canalización, vinculadas a la interpretación y educación.
- Proponer el control del tráfico y sistemas de transporte sostenible.
- Formular una estrategia de comunicaciones y difusión para promover la imagen del área protegida, los nuevos "productos" y las técnicas de gestión.
- Establecer un programa de observación del área protegida y su uso por los visitantes y contemplar la revisión de los planes del desarrollo turístico para garantizar que el turismo cumpla con los estándares ambientales.
- Evaluar las necesidades y las fuentes de recursos, incluido el financiamiento de la capacitación.
- Separar una proporción del ingreso generado por el turismo para reinvertirlo en el mantenimiento del medio ambiente.
- Consultar siempre las políticas y las nuevas iniciativas con quienes se verán más directamente afectados.
- Ejecutar los planes de turismo.

Ocasionalmente, los gestores de áreas protegidas de la categoría V recibirán propuestas de proyectos turísticos. Si se desea cumplir los objetivos del recuadro 24, será necesario evaluar los proyectos de acuerdo a las pautas generales contenidas en el recuadro 18 y las recomendaciones específicas del recuadro 26.

Recuadro 26. Directrices para proyectos de inversión turística en áreas protegidas de la categoría V

Dentro de los paisajes protegidos, todos los proyectos importantes de inversión turística deberán:

- Emprenderse solamente después de que una Evaluación Ambiental haya establecido el impacto social, económico y ambiental y que se hayan adoptado las medidas de mitigación necesarias.
- Ubicarse donde los efectos negativos para el paisaje sean mínimos y se maximicen los beneficios positivos para la comunidad y la economía local.
- Planearse y diseñarse para minimizar los efectos negativos para el paisaje (incluidos las características naturales, la biodiversidad y el patrimonio histórico y construido), y realzarlo en la medida de lo posible.

(cont.)

Recuadro 26. Directrices para proyectos de inversión turística en áreas protegidas de la categoría V (cont.)

- Diseñarse para respetar y apoyar los valores culturales locales.
- Construirse con materiales autóctonos, o con materiales que procedan comprobadamente de sistemas sostenibles.
- Manejarse generalmente para minimizar el desperdicio de recursos naturales (por ejemplo, agua, energía, desechos, aguas servidas, efluentes, ruidos, luz, etc.), y maximizar la reutilización y reciclaje de los recursos usados (por ejemplo, 'compras verdes', uso mínimo de automóviles privados), e incorporar específicamente tecnologías de bajo impacto (como sistemas para el ahorro de energía o el reciclaje de aguas servidas).
- Gestionarse de modo que estén sujetos a la fijación de estándares de sostenibilidad, exámenes periódicos y ajustes operativos para garantizar que se mantenga al mínimo el nivel de los efectos negativos.
- Incorporar programas para mejorar la comprensión por parte del personal, visitantes y residentes locales de la sostenibilidad ambiental en general, y de los valores específicos del paisaje protegido: naturales, ecológicos, sociales, culturales e históricos.
- Planearse y ejecutarse en estrecha coordinación con la comunidad local.
- Gestionarse de modo que se garantice que la población local pueda obtener beneficios reales y duraderos (empleo, ingresos, educación) de la actividad económica generada.
- Incluir, de ser posible, un esquema para que parte de las ganancias de la operación se reinvierta en la conservación del paisaje protegido que en efecto es el que sustenta la iniciativa turística.

Los estudios de caso 24 y 25 describen los esfuerzos desplegados en áreas protegidas de la categoría V para atraer visitantes y algunos de los problemas potenciales que podrían presentarse.

ESTUDIO DE CASO 24
Laikipia/Samburu Heartland, Kenya: desarrollo comunitario basado en la vida silvestre y financiado por el turismo

Los amplios paisajes de la extensa altiplanicie de Laikipia, en el norte y centro de Kenya, contienen una gran diversidad de vida silvestre que medra en condiciones semidesérticas. Los Samburu, pueblo de pastores, apacientan a sus cabras, ovejas, vacas y camellos a la sombra del monte Kenya, fuente vital de agua para hombres y animales. La *Africa Wildlife Foundation* (AWF) concentra en Laikipia-Samburu sus esfuerzos para crear negocios relacionados con la vida silvestre con el fin de conservar los recursos naturales y mejorar el bienestar económico de las comunidades locales.

El programa de investigación económica de vida silvestre de la AWF indica las formas en que los propietarios pueden usar sus tierras para la conservación y preservación de la vida silvestre, el turismo y otras actividades. Las comunidades y dueños de ranchos reciben asesoramiento sobre la gestión de los negocios de vida silvestre. Un programa sobre negocios participativos asesora a los grupos comunitarios, y trabaja con ellos, para generar ideas sobre el negocio de los recursos naturales. Los apicultores de Laikipia reciben capacitación y asistencia tecnológica para cumplir las directrices internacionales

(cont.)

ESTUDIO DE CASO 24
Laikipia/Samburu Heartland, Kenya: desarrollo comunitario basado en la vida silvestre y financiado por el turismo (cont.)

sobre cosecha y procesamiento de miel para la exportación. El establecimiento de los ranchos culturales Samburu es otro negocio relacionado con la vida silvestre que beneficia a la población local y fomenta la conservación. En general, la matanza de animales silvestres en el área ha disminuido significativamente desde que la población local ha empezado a aprovechar las oportunidades económicas alternativas que les presenta el turismo.

Fuente: Bob Wishitemi

ESTUDIO DE CASO 25
Área paisajística e histórica del valle de Jiuzhaigou, China: las presiones del turismo (véase la fotografía 1)

El valle de Jiuzhaigou, en la provincia de Sechuán, China, abarca 72 000 ha y figura como área protegida de la categoría V. En 1992, fue inscrito en la lista del Patrimonio Mundial como sitio natural, por sus hermosos paisajes que incluyen extraordinarias cataratas cársticas (tufa) y lagos travertinos. También es importante por su gran cantidad de aves, por ser hábitat forestal de especies en peligro como el panda gigante y por los valores culturales de las comunidades tibetanas que viven en el valle.

El área atrae muchos turistas. En 1998 recibió a 300 000 visitantes y las presiones del turismo irán en aumento a medida que mejoran las conexiones de transporte con el resto de China. Si bien la mayoría de la infraestructura hotelera ha sido construida fuera del parque y del valle, las presiones del turismo ocasionan problemas significativos en ausencia de una gestión eficaz. Los minibuses de turistas y algunos automóviles que usan los angostos caminos causan contaminación localizada, desorden visual y erosión. El comportamiento de los visitantes perturba la vida silvestre y destruye el efecto de gran belleza. Los asentamientos tibetanos locales se han beneficiado económicamente del turismo pero son vulnerables al desarrollo excesivamente comercial que no considera debidamente los valores paisajísticos ni las tradiciones culturales. Varias misiones internacionales a Jiuzhaigou han sugerido una estrategia basada en controlar el tránsito vehicular que ingresa al valle, sustituirlo por un sistema de estacionamiento fuera del área y transporte grupal (al menos en los períodos pico), capacitar al personal para explicar los valores naturales a los visitantes, y en general procurar mejorar la comprensión y comportamiento de los visitantes. Es necesario tomar medidas radicales para abordar el problema de la congestión si se desea que los costos ambientales no sean superiores a los beneficios del turismo.

Fuente: Adrian Phillips

5.6.2 Conciencia pública, educación, información e interpretación

Existe una íntima conexión entre el turismo y el esparcimiento en áreas protegidas de la categoría V y las cuestiones relacionadas de la conciencia pública, educación, información e interpretación. En particular, uno de los principales beneficios del turismo en las áreas protegidas es promover un mayor conocimiento y conciencia de la conservación de los valores naturales y culturales entre los visitantes y la población local (recuadro 25).

Así, el 'público objetivo' de la educación son los habitantes y los visitantes del área. Pero sus necesidades son bastante diferentes:

- Entre los habitantes del área, es necesario fomentar la toma de conciencia de su paisaje y cultura, y mantener, reavivar o suscitar el orgullo en su importancia. Bajo los efectos de influencias culturales ajenas, la población local puede a veces subvalorar la importancia de su propia cultura y tradiciones. Esto a su vez puede socavar los usos de la tierra relacionados con la cultura y otras prácticas que son vitales para la supervivencia del patrimonio paisajístico. Sin negar a la población el acceso a los beneficios de la vida moderna, es aconsejable establecer programas educativos que persigan reavivar las tradiciones culturales, las artes y artesanías. Estas pueden ayudar a reforzar el orgullo y la identidad de la comunidad y ofrecer una fuente adicional de ingresos. Estos esfuerzos deben realizarse a nivel de las escuelas (mediante cursos y materiales integrados, en la medida de lo posible, al plan nacional de estudios) y de los adultos, a través de programas de aprendizaje y capacitación comunitaria.
- Entre los visitantes, es necesario fomentar el reconocimiento de por qué el área, su paisaje y sus habitantes son importantes, y suscitar un sentido de respeto por su trascendencia. Aquí tienen especial importancia las pautas establecidas por la UICN en relación al turismo y las áreas protegidas (Eagles et al., 2002). Ellas hacen hincapié en que los visitantes actuales y potenciales de los parques requieren información, que va desde datos básicos como la ubicación del área protegida, horario de apertura, tarifas por acceso a las instalaciones, hasta una interpretación más compleja sobre la historia cultural y la ecología local. Los visitantes necesitan acceso a la información sobre el área que están visitando antes, durante y a veces después de su visita. A medida que aumenta su comprensión del área, los visitantes mostrarán mayor interés en su ambiente natural y su historia, en la cultura de sus habitantes y en el papel de los visitantes. Esta es la demanda que debe satisfacer la interpretación. El resultado de una interpretación bien planificada debe ser que la visita al área constituya una experiencia más satisfactoria para miles de personas.

Los organismos encargados de los paisajes protegidos deben formular políticas sobre conciencia pública, educación, información e interpretación. El recuadro 27 contiene directrices sobre el contenido de las mencionadas políticas.

Recuadro 27. Directrices para las políticas sobre conciencia pública, educación, información e interpretación

Las políticas deben:

- Abordar las necesidades de la población local, visitantes y gestores.
- Basarse en las características únicas del paisaje y en los vínculos entre la naturaleza y la gente, entre el pasado y el presente y entre los valores tangibles y los intangibles.
- Diseñarse para crear conciencia y un sentido de responsabilidad hacia el paisaje.
- Difundirse mediante una serie de mecanismos como el contacto personal (por ejemplo, a través de los trabajadores del área protegida), tecnología y técnicas audiovisuales (por ejemplo, uso de la Internet), y material impreso (por ejemplo, folletos).
- Usar una variedad de instalaciones y servicios, desde centros para visitantes hasta senderos para recorridos autoguiados.
- Ser explícitas con respecto a los criterios para la ubicación de los centros de visitantes y de interpretación, etc.
- En la medida de lo posible, incluir la participación de la población local como guías, intérpretes, etc.
- Integrarse en un plan interpretativo o educativo.

El siguiente estudio de caso 26 presenta un ejemplo de la aplicación de estas directrices.

ESTUDIO DE CASO 26
Tarangire/Manyara Heartland, Tanzania: educación para la conservación

El paisaje de la región Tarangire/Manyara está compuesto principalmente de sabanas, lagos, pantanos y llanuras aluviales. Incluye el Parque Nacional del Lago Manyara, el Bosque de Marang, una amplia zona de la estepa masai y algunas zonas urbanas pequeñas. Gran parte de las tierras que se encuentran fuera de los parques nacionales se usan para la ganadería y/o la agricultura. Es en esta región que el organismo Parques Nacionales de Tanzania y la Africa Wildlife Foundation (AWF) han ido a la vanguardia de la conservación basada en la comunidad, alentando a las autoridades y a la población local del parque a abordar conjuntamente las cuestiones de la vida silvestre mediante programas de educación y extensión.

La AWF y las autoridades del parque han capacitado y facultado a las comunidades para gestionar sus recursos. Se han llevado a cabo muchas actividades conjuntas en el campo de la educación y capacitación, como cursos y reuniones técnicas para los gestores y la población local, y se ha fomentado el intercambio entre las escuelas. Todos los programas de capacitación para los interesados directos son de carácter participativo. Se han usado diversos mecanismos de comunicación para difundir la información y crear conciencia pública, como por ejemplo, material audiovisual, comunicados de prensa, libros, folletos y boletines informativos, demostraciones y exhibiciones *in situ*, etc. y se han emprendido campañas especiales de sensibilización. La información se ha dirigido a grupos clave de la población local. El objetivo ha sido crear una comprensión común a los diferentes grupos interesados y conseguir apoyo para la conservación en toda el área. Además de este esfuerzo vital localizado, el personal del parque ofrece servicios de interpretación a los visitantes.

Fuente: Bob Wishitemi

5.7 Políticas adicionales para fomentar el uso sostenible de los recursos

Uno de los principios de la gestión de áreas protegidas de la categoría V es que deben constituirse en 'modelos de sostenibilidad' con el fin de extraer lecciones de aplicación más extendida (recuadro 11). Lo que esto significa es que los gobiernos deben considerar, y los gestores promover, a los paisajes protegidos como 'ejemplos' del desarrollo sostenible, especialmente en cuanto al uso de los recursos naturales en sectores como la agricultura, la silvicultura y el turismo (véanse las secciones anteriores).

Pero esta idea puede ampliarse aún más: las áreas protegidas de la categoría V también pueden ejemplificar estándares elevados de sostenibilidad en otros ámbitos relacionados con el uso de recursos. Un enfoque general preconizado con frecuencia consiste en minimizar el impacto ambiental del uso de los recursos mediante la **reducción** de la cantidad de recursos usados para un fin específico en primer lugar, la **reutilización** de los recursos en la medida de lo posible, y su **reciclaje** cuando lo anterior no es posible. El recuadro 28 sugiere cómo se pueden aplicar estos principios a la generación y conservación de la energía, las estructuras, el manejo de residuos y el suministro de agua. La promoción de este tipo de planteamientos sostenibles contribuirá al mejoramiento de la calidad ambiental de los paisajes protegidos y la calidad de vida de quienes viven o trabajan en el área, o la visitan con fines recreativos.

Actualmente, en el ámbito de la gestión de paisajes protegidos, estas ideas aún se están desarrollando y es preciso que adquieran una mayor influencia en muchas ramas de la política pública y la acción privada de la que normalmente pueden obtener por ahora. Por lo tanto resulta prematuro proponer directrices al respecto. Sin embargo, algunos países están empezando a explorar estas ideas (por ejemplo, Inglaterra

y Gales cuentan con fondos gubernamentales para apoyar esquemas innovadores de este tipo en sus parques nacionales). Por otra parte, las sugerencias del recuadro 28 señalan el nuevo papel importante que podrían asumir las áreas protegidas de la categoría V, como pioneras en la búsqueda de un futuro más sostenibles para la sociedad.

Recuadro 28. Planteamientos sostenibles sobre energía, estructuras, desechos y agua en áreas protegidas de la categoría V

Las políticas sobre el uso sostenible de los recursos en áreas protegidas de la categoría V, en especial energía, estructuras, desechos y agua, podrían abarcar las siguientes cuestiones:

- Energía: el objetivo sería establecer una meta 'neutral en emisión de carbono' para el área, por lo menos en el largo plazo. Esto requiere:
  - el cambio en la generación de energía de combustibles fósiles a la energía renovable (por ejemplo, solar, eólica, de olas y de mareas, geotérmica, cultivos energéticos y otras formas de energía de la biomasa), considerando quizás alguna capacidad de generación de este tipo en el área, siempre que no se comprometa el carácter ambiental del área (véanse los recuadros 17 y 18).
  - la conservación de la energía (por ejemplo, fomentando entre los diseñadores y dueños de propiedades el establecimiento y cumplimiento de estándares elevados en cuanto a materiales aislantes y en general la promoción de la eficiencia energética en los edificios);
  - medidas de mitigación del cambio climático (por ejemplo, la plantación de árboles);
  - disuadir el uso de vehículos que consumen combustibles fósiles y alentar el uso de tecnologías alternativas que reducen o eliminan las emisiones de CO2.

  Estructuras: el objetivo sería una estrategia de uso mínimo de los recursos. Para lograrlo es necesario:
  - diseñar nuevos edificios, etc. de modo que tanto en su construcción como en su operación se minimice el uso de los recursos;
  - reutilizar los edificios excedentes cuando sea posible;
  - reciclar materiales de edificios y otras estructuras demolidas en la medida de lo posible.

  Desechos: el objetivo sería minimizar la producción de desechos. Esto requiere:
  - métodos de recolección y eliminación de desechos inocuos para el medio ambiente;
  - adoptar estándares modernos para minimizar el uso de los recursos y la producción de desechos;
  - alentar el reciclaje de desechos biodegradables y otros por parte de los residentes, tenderos, negocios y empresas, agricultores, constructores y otros generadores potenciales de desechos en el área;
  - minimizar el transporte de desechos a los vertederos, y en general hacer que quien produce los desechos sea responsable de su eliminación.

  Agua: el objetivo sería cumplir con los estándares más altos de su gestión. Esto incluye:
  - la gestión integrada de las cuencas hidrográficas mediante el uso de técnicas "verdes" para minimizar las inundaciones (por ejemplo, eliminar el drenaje artificial en los embalses) y controlarlas (por ejemplo, permitir las inundaciones naturales en lugar de combatirlas);
  - apoyar las técnicas innovadoras domésticas y comerciales para reducir el consumo de agua y aumentar su reciclaje;
  - obtener un nivel apropiado de reintegro de parte de los poblados situados aguas abajo que usan los recursos hídricos cuya calidad y cantidad dependen de la protección de las cuencas en los paisajes protegidos.

6. Gestión de áreas protegidas de la categoría V: procesos y planes

6.1 Introducción

La gestión de áreas protegidas de la categoría V requiere procesos y planes idóneos, y éstos tienen una relación tan estrecha que resulta conveniente abordarlos conjuntamente.

Este capítulo recomienda la adopción de procesos de gestión que son participativos, iterativos, adaptativos y flexibles. Participativo significa que la comunidad afectada debe desempeñar un papel central en la planificación y ejecución de la gestión (sección 6.2). Iterativo significa que la gestión está concebida como un ejercicio cíclico, no lineal, con circuitos de retroalimentación. Adaptativo significa que el aprendizaje forma parte del proceso y que la gestión se adapta a las lecciones aprendidas. Flexible significa que la planificación de la gestión debe tener en cuenta una inmensa variedad de circunstancias nacionales y locales, y por lo tanto las pautas aquí contenidas no son de naturaleza prescriptiva y solamente constituyen una orientación general que debe ser adaptada a las circunstancias particulares.

Este capítulo considera al Plan de Gestión como el núcleo del proceso de gestión. Describe brevemente el rango, alcance, forma y contenido del plan en la sección 6.3 (referencia cruzada al Anexo 2), sugiere un método participativo para su preparación (6.4), y describe los sistemas de vigilancia y evaluación necesarios para llegar a la gestión adaptativa (sección 6.5). Finalmente, señala las conexiones entre el Plan de Gestión y otras estrategias y planes (sección 6.6).

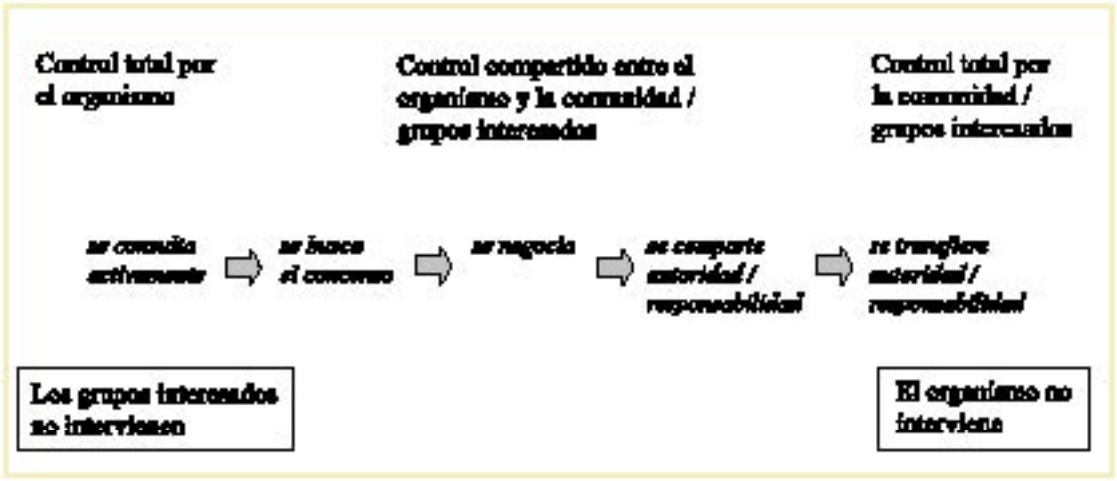
6.2 Intervención y participación comunitaria

Como ya se ha señalado (sección 5.1), la población local debe ser uno de los objetivos principales de las políticas sobre gestión de áreas protegidas de la categoría V. Pero también es parte esencial del proceso de la gestión. Así, la gestión de los paisajes protegidos no solo se emprende mayormente para la comunidad local (es decir, aplicada mediante políticas dentro del área protegida), sino que también se emprende con y a través de ella (es decir, mediante los procesos usados para gestionar el área). En especial, la población local desempeña un papel esencial en la formulación del Plan de Gestión (sección 6.3 y Anexo 2).

6.2.3 Un continuo de niveles de participación

Las diversas opciones para lograr la participación de la población local y otros grupos interesados se pueden colocar en un continuo que va desde una participación muy limitada hasta la transferencia total de la responsabilidad (véase el gráfico 11).

Gráfico 11 El continuo de la participación (basado en Borrini-Feyerabend G., ed. 1997)[1]



La gestión de un área protegida de la categoría V puede ubicarse en cualquier punto del contínuum y, por supuesto, será posible variar el grado de participación de acuerdo al asunto considerado. No hay un lugar 'correcto' en el espectro y será necesario aplicar planteamientos diferentes en situaciones diferentes. Sin embargo, la experiencia de muchos países sugiere que las perspectivas para una conservación duradera y asociaciones exitosas con los grupos interesados, y especialmente con la comunidad local, serán mejores si el estilo de gestión se inclina hacia el lado derecho de la escala arriba representada. Esto es, cuando los grupos interesados se convierten en socios activos de la gestión del área bajo un esquema conocido como 'cogestión'. Pero, avanzar hacia la derecha del contínuum, lo que significa entregar o compartir cada vez más poderes y responsabilidades, tiene implicaciones significativas para la autoridad encargada de la gestión con respecto a los recursos y otros. Todavía son pocas las autoridades dispuestas o capaces de abdicar por completo, como indicaría el extremo derecho del gráfico.

6.2.2 Cogestión

El término 'cogestión' comprende una serie de técnicas particulares que se han desarrollado para promover la participación exitosa de los grupos interesados en la gestión de áreas protegidas. Estas directrices para áreas protegidas de la categoría V no hacen justicia a la cantidad de trabajo minucioso dedicado a desarrollar los principios y la práctica de la cogestión. No obstante, el recuadro 29 define el término y señala brevemente sus principales características.

[1] Estas ideas derivan de la 'escalera' de participación ciudadana de Sherry Arnstein (1969).

Recuadro 29. Cogestión de áreas protegidas (basado en Borrini-Feyerabend et al., 2000)

Nota: La cogestión también ha sido llamada gestión participativa, colaborativa, conjunta, mixta, de partes múltiples y de mesa redonda. Pueden haber diferencias sutiles pero todos estos conceptos entrarían en la siguiente definición de cogestión:

"Una situación en la que dos o más actores sociales negocian, definen y garantizan entre ellos una repartición justa de las funciones, derechos y responsabilidades de la gestión de un determinado territorio, área o conjunto de recursos naturales."

Así definida, la cogestión:

- Es un enfoque pluralista de la gestión de los recursos naturales.
- Apunta a lograr la protección ambiental, el uso ecológicamente sostenible de los recursos naturales y la distribución equitativa de los beneficios y responsabilidades relacionados con los recursos.
- Es un proceso político y cultural que busca la "democracia" en el manejo de los recursos naturales.
- Requiere algunas condiciones básicas para alcanzar el éxito, como el acceso pleno a la información, libertad y capacidad para organizar, libertad para expresar las necesidades y preocupaciones, un ambiente social no discriminatorio, y el reconocimiento de la igualdad de rango y validez de todos los puntos de vista.
- Toma tiempo, puede ser frustrante para todos los participantes, y no está libre de complicaciones.
- Sin embargo, es la expresión de una sociedad madura que reconoce que hay muchas fuentes diversas de conocimiento y sabiduría sobre la gestión de los recursos naturales (y también muchas opciones potencialmente negativas para el medio ambiente y el desarrollo).

La aplicación de planteamientos de cogestión como medio para lograr la participación plena de los grupos interesados en las áreas protegidas siempre es un asunto complejo y delicado; y en los paisajes habitados y en actividad es un desafío aún mayor. No obstante, si bien el planteamiento debe ser adaptado a las condiciones de cada lugar, el recuadro 30 presenta algunas directrices básicas para la participación de los grupos interesados en las áreas protegidas de la categoría V.

Recuadro 30. Directrices para la participación de los grupos interesados en la gestión de áreas protegidas de la categoría V (basadas en Borrini-Feyerabend G., (ed.) 1997)

Desde un inicio, los organismos encargados de las áreas protegidas deben exponer claramente el motivo de la participación de los grupos interesados, para guiar su propio planteamiento e informar a terceros. Por lo tanto, deberán:

Primero, identificar e informar a los grupos interesados para lo cual será necesario:

- Realizar un inventario de los grupos interesados actuales y potenciales.
- Efectuar un análisis de los grupos interesados y sus necesidades.
- Llevar a cabo una campaña de información entre los grupos interesados.
- Ofrecer un servicio de relaciones públicas para interactuar con los grupos interesados
- Llevar a cabo discusiones con los grupos interesados mediante diálogos abiertos

Recuadro 30. Directrices para la participación de los grupos interesados en la gestión de áreas protegidas de la categoría V (basadas en Borrini-Feyerabend G., (ed.) 1997 (cont.)

Luego, aprovechar las capacidades de los grupos interesados y establecer asociaciones de largo plazo con ellos para lo cual será necesario:

- Promover discusiones sobre el área protegida con cada grupo.
- Ayudar a los grupos interesados a organizarse.
- Organizar reuniones, etc. para construir puentes entre los grupos interesados.
- Intercambiar experiencias con iniciativas exitosas de conservación basada en la participación
- Fortalecer las instituciones locales para la gestión sostenible de los recursos.
- Establecer un Foro Asesor, Consejo de Conservación, u órgano similar, para que los principales grupos interesados asesoren al organismo de gestión y para la comunicación entre los grupos interesados (su ámbito puede ampliarse a otras cuestiones fuera de la conservación).
- Crear un mecanismo o institución para la solución de controversias, negociación, arbitraje, etc.
- Capacitar al personal para mejorar sus aptitudes interpersonales.
- Promover un marco jurídico que favorezca la colaboración con los grupos interesados.

Finalmente, considerar otras medidas para lograr la participación de los grupos interesados en la gestión, para lo cual será necesario:

- Apoyar las iniciativas de conservación que provengan de la propia comunidad.
- Apuntalar las iniciativas basadas en la comunidad, como voluntarios locales para la conservación y grupos conservacionistas escolares y de mujeres.
- Emprender la investigación de acciones participativas, en las que los grupos interesados desempeñan un papel clave en la formulación de políticas de conservación para el área.
- Elaborar un acuerdo que comprenda algún tipo de gestión colaborativa con los grupos interesados.
- Crear una institución encargada de formular un acuerdo de gestión y un plan de gestión para el área. A diferencia del Foro Asesor o el Consejo (véase más arriba), ésta tendría la facultad de tomar decisiones.
- Transferir la iniciativa a las instituciones locales donde exista la capacidad para gestionar el área.
- Establecer sistemas para la vigilancia y evaluación participativa, de modo que los propios interesados puedan evaluar la eficacia.

6.3 El Plan de Gestión: rango, alcance, forma y contenido[2]

6.3.1 El rango del Plan de Gestión

En principio, la gestión de toda área protegida debe estar guiada por un plan que, en realidad, es la clave de una gestión exitosa. El Plan de Gestión para áreas protegidas de la categoría V es un documento emblemático, de perfil alto, que establece la estrategia general para el paisaje protegido. Por lo tanto, constituye el principal documento de política y debe ofrecer una guía y un marco para otros planes y programas relacionados con el área.

El plan debe apuntar a motivar a los socios y demostrar claramente la necesidad de obtener financiamiento de una gran variedad de fuentes. Por consiguiente es esencial que alcance gran difusión entre un público que comprenda no solo a las organizaciones "socias" sino también a todos los organismos y grupos que tienen interés en el área. No se trata simplemente de un plan de organización interna para la autoridad encargada de la gestión, sino que abarca toda el área y su objetivo es coordinar los esfuerzos de todos los grupos interesados que pueden influir en el esfuerzo de gestión.

Por lo tanto, el Plan de Gestión debe ser un documento inclusivo que se proponga alcanzar un algo grado de gestión colaborativa entre el organismo de gestión, sus principales socios y los grupos interesados clave. Debe especificar y garantizar claramente las respectivas funciones, derechos y responsabilidades.

6.3.2 El alcance, forma y contenido del Plan de Gestión

Nota: El Anexo 2 explica más detalladamente el alcance, forma y contenido del Plan de Gestión.

El contenido de los planes de gestión para áreas protegidas de la categoría V variará mucho. Los planes para parte de un Pequeño Estado Insular en Desarrollo, una zona de cultivo de arroz en el sudeste asiático o un antiguo paisaje cultivado en Europa evidentemente pondrán el énfasis en cuestiones muy diferentes. Además, el contenido de los planes reflejará las diferencias jurídicas e institucionales entre los países. No obstante, a un cierto nivel de generalidad, hay temas comunes. En particular, todos los planes de gestión deben tener una visión clara de largo plazo que deberá cumplirse mediante programas de acción. El Anexo 2 contiene sugerencias sobre la forma de presentarlos.

6.4 El Plan de Gestión: preparación

El proceso de preparación del Plan de Gestión es tan importante como el propio plan. En efecto, el proceso de preparación es el que presentará las oportunidades para desarrollar y mantener relaciones con los socios clave, grupos de interés, individuos, interesados directos y otros organismos cuyo apoyo será necesario para ejecutar las políticas del Plan de Gestión final. También ofrece oportunidades para manejar los conflictos entre los grupos de interés. En consecuencia, el proceso de preparación del plan determina en gran medida su éxito final.

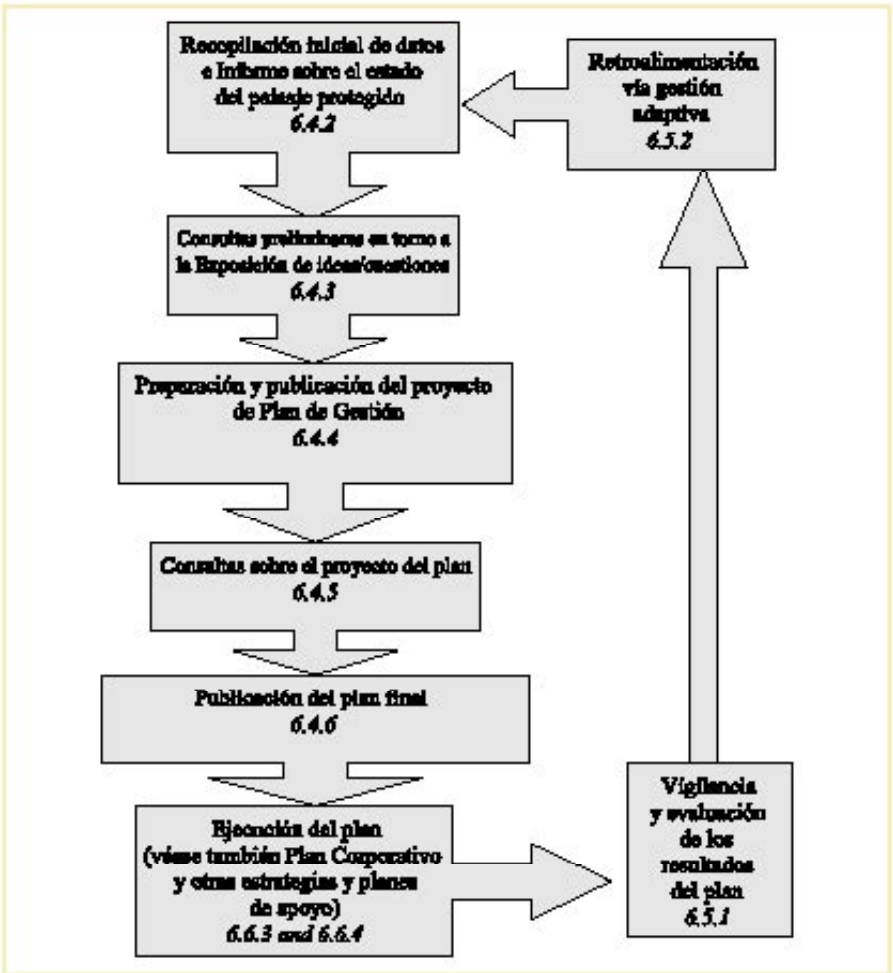
[2] La UICN se propone publicar recomendaciones generales sobre Planes de Gestión para Áreas Protegidas como parte de esta serie de Directrices durante 2003.

6.4.1 El ciclo del Plan de Gestión

El Plan de Gestión no existe por sí solo. Habrá algunos planes y estrategias a un nivel "más alto" que se deberán tomar en cuenta durante el proceso preparatorio, y otros que se desprenderán del Plan de Gestión. La sección 6.6 aborda estos otros planes y programas.

Normalmente, la preparación del Plan de Gestión seguirá a la designación del área protegida de la categoría V. Sin embargo, es posible revertir el orden. En el caso de los parques naturales regionales franceses, por ejemplo, el Plan de Gestión se elabora antes de la designación, lo que permite que la comunidad local se entere de la importancia del paisaje protegido antes de su creación y ayude a delimitar correctamente sus límites. Sea cual fuere la secuencia escogida, se requiere un ciclo iterativo (véase el gráfico 12).

Gráfico 12. El ciclo del Plan de Gestión (con referencias cruzadas a las siguientes secciones)



6.4.2 Recopilación de información y preparación inicial

La base de todo buen plan de gestión es contar con información apropiada. Por lo tanto, la tarea inicial de quienes preparan el plan es recopilar y analizar los datos disponibles sobre el área que sean pertinentes para los fines del plan, es decir, los recursos naturales y culturales del área, la gente que tiene intereses en ella (es decir, los grupos interesados), y las tendencias, presiones y oportunidades que enfrenta. Dado que la población local es una gran fuente de información de este tipo, la participación pública deberá empezar desde esta etapa inicial. A partir de este examen será posible preparar un informe sobre el "Estado del paisaje protegido".

El informe sobre el "Estado del paisaje protegido" es una herramienta útil para la gestión de áreas de la categoría V. Da a conocer la condición de los activos ambientales, naturales y culturales del área y contiene una relación de los factores que repercuten en ella. También abarca factores sociales y económicos pertinentes relacionados con el bienestar de la comunidad local. Si se decide prepararlo, debe formar parte del proceso del Plan de Gestión, es decir, debe publicarse antes del Plan de Gestión, y apoyar la elaboración de la Exposición de ideas/cuestiones (véase más adelante). La preparación de este informe puede revelar vacíos de información que deberán llenarse con trabajo adicional.

Los datos iniciales de los informes sobre el estado del paisaje protegido son un aporte importante para el ejercicio de planificación de la gestión. Mediante la actualización periódica y la recopilación de datos sobre las tendencias, los informes ofrecen un medio objetivo para fijar metas, vigilar el avance hacia las mismas, y evaluar la eficacia de las políticas del Plan de Gestión. Será más fácil realizar la actualización electrónicamente, y se le puede vincular estrechamente a la vigilancia y revisión regular del propio Plan de Gestión. Algunos organismos de gestión de paisajes protegidos revisan este informe anualmente y lo usan para vigilar la acción (e inacción), los problemas y las tendencias (véase la sección 6.5).

6.4.3 Consulta preliminar

Este análisis preliminar es necesario antes de pasar a la segunda etapa, en la que participa directamente la comunidad afectada. En esta etapa, el organismo del área protegida deberá:

i) Informar a los grupos interesados sobre su intención de preparar un plan de gestión.
ii) Explicar por qué es importante el plan.
iii) Exponer los alcances del ejercicio, como por ejemplo las cuestiones que el plan deberá abordar.
iv) Explicar cómo pueden participar en el proceso los grupos interesados.
v) Solicitar opiniones sobre el plan y lo que debe contener.

Usualmente, la base de esta consulta preliminar es un solo documento, que suele llamarse la "Exposición de ideas/cuestiones". Podría ser necesario variar la forma precisa del documento de acuerdo al público objetivo, pero siempre debe ser corto, conciso y fácil de leer, y debe presentarse a los grupos interesados en las formas que sean socialmente idóneas. Por lo general, las comunidades locales no están acostumbradas a que se les consulte y muchas tendrán dificultades para comprender hasta los documentos más claros y fáciles de leer. En realidad, en muchas partes del mundo será necesario utilizar otras formas de consulta debido a los altos niveles de analfabetismo o el uso de idiomas autóctonos. La responsabilidad de llegar a la comunidad recae en el organismo, pero al mismo tiempo éste deberá usar su criterio en cuanto a la representatividad real de los grupos interesados. Será necesario llevar a cabo reuniones con grupos e individuos para asegurar que las cuestiones hayan sido claramente

comprendidas. Esto se puede hacer a través de seminarios, discusiones informales, 'teatralizaciones' en las aldeas o escuelas, 'giras promocionales', o cualquier otro mecanismo que motive la participación de la gente. Los ancianos de la comunidad, directores de escuela y otros dirigentes comunitarios asesorarán al organismo sobre la mejor forma de captar el interés del público. Aplicar la estrategia correcta y financiarla adecuadamente son esenciales si no se desea que todo el ejercicio de participación corra el riesgo de desperdiciar mucho tiempo y dinero y finalmente no alcance su objetivo.

De modo general, se recomienda asignar unos tres meses para este ejercicio. Si bien será necesario realizar ciertos ajustes en determinadas circunstancias (por ejemplo, podría necesitarse más tiempo en casos de procesos de negociación complejos con grupos indígenas), es importante no permitir que el proceso de la consulta preliminar se dilate demasiado ya que esto puede generar escepticismo entre los grupos involucrados.

6.4.3 Preparación y publicación del proyecto de Plan de Gestión

La información obtenida en esta etapa preliminar permitirá al organismo del paisaje protegido preparar el proyecto del plan. El tiempo que tome realizar este trabajo puede ser de unos nueve meses, durante los cuales será necesario recopilar más datos y realizar más consultas para aclarar los puntos dudosos. Al final del proceso se publicará el proyecto del plan que será objeto de amplia distribución y consultas adicionales. El Anexo 2 sugiere el contenido del plan, pero en esta etapa de redacción preliminar sería apropiado incluir ciertas opciones para obtener las opiniones y sugerencias del público.

6.4.4 Consultas sobre el proyecto del Plan de Gestión

El objetivo de esta etapa es asegurar que todas las opiniones de los grupos interesados sean escuchadas y tomadas en cuenta mientras el plan está en forma de proyecto. Donde sea que se encuentre el estilo de gestión en la escala del gráfico 11, la consulta pública general siempre es esencial. En esta etapa se pueden usar procesos similares a los empleados en la primera fase de consulta preliminar (6.4.3). Es sumamente importante que la Parte 1 del plan (véase el Anexo 2), y especialmente la visión, sean ampliamente debatidas mientras están en forma de proyecto. La meta es asegurar que el documento final refleje los valores y cuestiones generados a través del programa de participación. El objetivo es producir un amplio sentido de propiedad del plan entre todas las partes. El recuadro 31 propone directrices para conducir este proceso de consulta.

Recuadro 31. Directrices para la consulta sobre el proyecto del Plan de Gestión

Es esencial que los procesos de consulta creen confianza entre todos los interesados. Esto requiere que el organismo:

- Identifique a todos los grupos interesados (véase el recuadro 29).
- Se acerque a todos ellos sobre la base de igualdad y transparencia.
- Produzca materiales que sean informativos, claros y fáciles de usar.
- Utilice una serie de medios culturalmente idóneos para obtener las opiniones.
- Dé énfasis a la naturaleza preliminar de las propuestas.
- Esté dispuesto a revisar cualquier propuesta.
- Mantenga un registro completo y documentado de todos los comentarios y una nómina de todos los contactos.

(cont.)

Recuadro 31. Directrices para la consulta sobre el proyecto del Plan de Gestión (cont.)

- Garantice que todas las solicitudes de reuniones, materiales, etc. sean respondidas oportunamente.
- Se asegure de haber tomado en cuenta todas las opiniones, independientemente de si se adoptan o no.
- Dé suficiente tiempo como para que la gente no se sienta presionada por el proceso, pero no tanto como para que pierdan interés.
- Emprenda consultas adicionales si se prevén cambios al plan que afectarán a grupos interesados distintos de los que proponen los cambios.
- Comunique los resultados de la consulta a todos los que hicieron comentarios.
- Sobre todo, que trate a los grupos interesados como socios esenciales para la conservación del paisaje protegido, y no como obstáculos.

6.4.5 Publicación del Plan de Gestión

A la luz de los resultados de este ejercicio, que puede tomar hasta seis meses, se procederá a preparar la versión final del plan de gestión. Para esta tarea normalmente se asigna un periodo adicional de seis meses, con lo cual el tiempo total de inicio a fin se calcula en dos años.

6.5 Vigilancia, evaluación y gestión adaptativa

6.5.1 Vigilancia y evaluación

La vigilancia y evaluación, y la incorporación de los resultados de estos procesos a través de la gestión adaptativa, son aspectos esenciales de la planificación de la gestión de áreas protegidas, un proceso iterativo y no lineal (véase el gráfico 12). Por consiguiente, es vital que los métodos propuestos para la vigilancia y evaluación de la eficacia del plan estén contenidos en el propio plan. Para cada área de política, deberán haber metas y medidas para juzgar el desempeño frente a las cuales se pueda medir el avance (véase también el Anexo 2).

En la elaboración de indicadores del desempeño será necesario considerar una serie de cuestiones. Así, se deben recopilar datos sobre la condición del medio ambiente mediante la actualización periódica del informe sobre el "Estado del paisaje protegido" (véase 6.4.2), que viene a ser un 'cotejo con la realidad'. También es importante determinar las tendencias imperantes que afectan al medio ambiente y a las comunidades locales, y cualquier otro cambio que pueda afectar la gestión.

Sobre esta base, será posible elaborar indicadores para evaluar el avance logrado en la aplicación de las políticas del plan de gestión y sus repercusiones, y evaluar el desempeño del propio organismo.

Lo que distingue la vigilancia en áreas protegidas de la categoría V de la realizada en otras áreas protegidas no es tanto el proceso en sí sino más bien su alcance. Como se ha explicado en el capítulo 5, las políticas para estas áreas incluirán las relacionadas a objetivos sociales y económicos, principalmente los concernientes a la relación de las comunidades locales con el paisaje, además de los objetivos ambientales (para mayor orientación, véase Hockings et al., 2000).

6.5.2 Gestión adaptativa

El principal propósito de la vigilancia y revisión es incorporar las lecciones aprendidas a la gestión del área protegida de la categoría V. Esto exige que la gestión sea adaptativa, y que los encargados de la gestión "aprendan con la práctica". Se puede considerar que la gestión adaptativa es a la vez un estilo de gestión, reactiva, reflexiva y flexible, y una técnica que exige la revisión y actualización periódica de las políticas a la luz de la experiencia. Es pertinente a la gestión de todas las áreas protegidas pero especialmente las de la categoría V porque ayuda a obtener y mantener la confianza de la comunidad local y de los grupos interesados en general.

Por consiguiente, los resultados de la vigilancia y revisión deben reflejarse en ajustes a las prácticas de gestión, que podrían tratarse solamente de pequeñas modificaciones a la política de un determinado sector. Sin embargo, luego de un periodo no menor de cinco años ni mayor de diez, se deberán usar los resultados para emprender una revisión más amplia del plan de gestión en su totalidad, incluido un nuevo ciclo de participación de los grupos interesados.

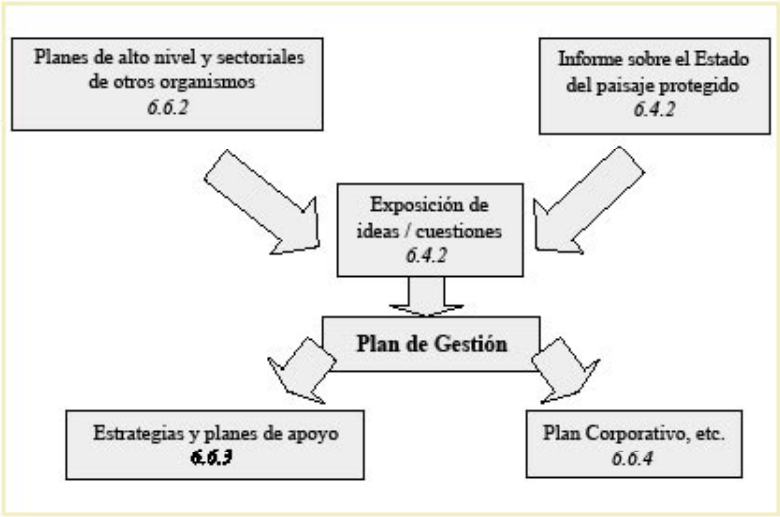
6.6 Programas, planes, etc. que apoyan al Plan de Gestión

6.6.1 Un "mar" de otros planes

Si bien el Plan de Gestión es el documento central para un área protegida de la categoría V, en la mayoría de casos será solamente uno entre una serie de planes, programas, etc. relacionados que afectan al área (véase el gráfico 13) y que pueden ser de varios tipos:

- Planes de "alto nivel" y sectoriales, por ejemplo los formulados por los organismos nacionales, regionales y locales, que afectan al área (6.6.2).
- Planes, etc. sobre cuestiones que requerirían ser abordadas con mucho más detalle de lo que permite el Plan de Gestión (6.6.3).
- Planes, auditorías, etc. que ayudan al organismo a manejar eficazmente sus propias operaciones (6.6.4).

Gráfico 13 La relación entre el Plan de Gestión y otros planes y estrategias (sin incluir los circuitos de retroalimentación)



6.6.2 Planes de alto nivel, sectoriales y otros

Las facultadas otorgadas a los organismos de gestión de los paisajes protegidos (sección 7.1) varían ampliamente. Por lo general, incluyen algunas responsabilidades directas, por ejemplo en cuanto al paisaje y la protección de la naturaleza y manejo de los visitantes; algunos ámbitos en los que tienen considerable influencia, como la planificación del uso de la tierra; y otros donde tienen muy poca o ninguna influencia (por ejemplo, sanidad, vivienda y educación para la población local). Algunos organismos de la categoría V tienen la facultad de controlar ellos mismos el desarrollo; otros tienen poco que decir sobre lo que está permitido construir y dónde. Sin embargo, ningún organismo de gestión es una ley en sí mismo y todos deben tener en cuenta planes formulados a nivel nacional o regional que podrían afectar el área bajo su responsabilidad.

Como regla general, la eficacia de la gestión, y en particular de la conservación, es mayor cuando el organismo cuenta con facultades amplias, especialmente las relacionadas con la planificación del uso de la tierra. Pero, sea cual fuere la situación, es probable que el Plan de Gestión del área protegida de la categoría V estará subordinado a las prioridades nacionales y regionales, y complementado por otras estrategias y planes relacionados con asuntos como:

- desarrollo regional;
- uso de la tierra;
- agricultura;
- turismo, y
- transporte.

Cuando la responsabilidad por la preparación y ejecución de estos planes no recae en el propio organismo, éste debe hacer todo lo posible por conseguir la cooperación del órgano responsable, para lo cual, obviamente, sería conveniente contar con un marco jurídico propicio (véase la sección 3.2). Idealmente, los órganos responsables deben reconocer e incorporar los principios de la planificación de paisajes protegidos (capítulo 3) en sus propias estrategias y planes. Asimismo, los objetivos señalados en un determinado Plan de Gestión deben estar incluidos en la medida de lo posible en el ámbito de aplicación y detalle de estos otros documentos. Por lo menos, estos planes de alto nivel o sectoriales deben reconocer la importancia del área y la necesidad de políticas especiales que protejan sus cualidades.

6.6.3 Estrategias, etc. de apoyo que abordan ciertas cuestiones más detalladamente que el Plan de Gestión

El Plan de Gestión para algunas áreas protegidas de la categoría V podría necesitar el complemento de otras estrategias de apoyo con respecto a cuestiones que no pueden ser abordadas a cabalidad en el propio plan. Los temas cubiertos en estos documentos complementarios de planificación, o similares, variarán considerablemente de un área a otra, y podrían:

- Abarcar cuestiones que requieren acciones muy detalladas y con justificación científica, como las necesarias para salvar especies o hábitats en peligro.
- Abordar temas como la comercialización de un producto agrícola o un programa de subsidios para propietarios de edificios históricos, que son de interés para un grupo específico de interesados.
- Centrarse en una determinada zona del área, como la costa, que afronta problemas muy precisos.

- Referirse a un asunto que necesita ser desarrollado como un documento independiente para captar la atención pública o con fines de comercialización, por ejemplo una estrategia interpretativa que requiere el apoyo de los sectores privado, público y voluntario, o un plan para el desarrollo de una red de senderos.

El rango de estos documentos puede ser variado. Así, algunos (como las Guías de diseño) son de carácter consultivo; otros pueden registrar acuerdos formales o informales entre las partes; y otros pueden ser declaraciones de compromiso con los propósitos del área hechas por los grupos interesados. Lo más importante acerca de todos estos planes, etc. complementarios es que siempre deben estar basados en el propio Plan de Gestión y derivar de él; y su preparación debe implicar el mismo tipo de consultas y participación de los interesados exigido para el Plan.

6.6.4 El Plan Corporativo y otros planes, auditorías, etc. que ayudan al organismo a gestionar eficazmente sus propias operaciones

Como ya se ha señalado, el Plan de Gestión debe apuntar a coordinar e influir en las actividades de todos los grupos cuyas actividades repercuten en el paisaje protegido, y no solo en las del propio organismo de gestión. Sin embargo, también puede ser necesario formular planes, etc. específicos para las operaciones del propio organismo, y diseñados para asegurar que el organismo esté debidamente gestionado y organizado para acometer las tareas previstas en el Plan de Gestión. Puede tratarse de un presupuesto y plan de trabajo anual que autoriza la asignación de fondos y personal a determinados proyectos; o un conjunto de indicadores de desempeño interno que mide la eficiencia y eficacia de las operaciones del organismo.

Los presupuestos, planes de trabajo e indicadores del desempeño pueden ser incorporados a un Plan Corporativo que es un plan de negocios del organismo, actualizado periódicamente, que sirve para explicar al público el grado de eficacia de la organización en el cumplimiento de sus responsabilidades. Debe explicar cómo opera el organismo, fijar sus objetivos y prioridades, y medir su desempeño en relación con dichos objetivos. Para los socios y grupos interesados, ofrece un marco para la participación y la inversión.

Cuando se prepara un Plan Corporativo, éste debe emanar claramente del Plan de Gestión. Constituirá un marco para el desempeño del organismo responsable del paisaje protegido, y su preparación será una empresa compleja. Su valor será incalculable para:

- Evaluar el desempeño del propio organismo frente a los propósitos del Plan de Gestión.
- Demostrar a los organismos donantes que el organismo de gestión procura optimizar los recursos, y que el paisaje protegido está gestionado adecuadamente.
- Ayudar a que los socios del organismo y grupos interesados clave, comunidades locales y visitantes comprendan cómo trabaja el organismo; y ofrecer un espacio para comentarios sobre los objetivos de las políticas.
- Guiar al personal del organismo en la ejecución, revisión y actualización del Plan de Gestión.

7. Gestión de áreas protegidas de la categoría V: medios

7.1 Organismo de administración/gestión

Como lo indican claramente las directrices de 1994 sobre áreas protegidas de la categoría V, no existe un solo organismo o esquema organizativo que sea el 'correcto' para estas áreas. Ellos variarán de un país a otro de acuerdo a las condiciones locales y nacionales. El recuadro 32 ilustra algunos modelos posibles.

Recuadro 32. Algunas estructuras organizativas usadas para áreas protegida de la categoría V

La gestión de áreas protegidas de la categoría V da cabida a una gran variedad de estructuras administrativas, por ejemplo:

- Gestión como un servicio nacional o regional; por ejemplo, la Dirección Húngara de Parques Nacionales.
- Gestión como un servicio especial del gobierno local y el central; por ejemplo, los Parques Nacionales del Reino Unido (véase el estudio de caso 2).
- Gestión como un servicio regular del gobierno local; por ejemplo, las Áreas de Belleza Natural Excepcional del Reino Unido.
- Gestión principalmente como una alianza de intereses regionales y locales; por ejemplo, los Parques Naturales Regionales de Francia (véase el estudio de caso 10).
- Gestión conjunta entre el gobierno central/Autoridad Nacional de Parques y la organización comunitaria local; por ejemplo, las Zonas de Amortiguación de Nepal (véase el estudio de caso 3).
- Gestión a través de un grupo de tareas ad hoc, etc.; por ejemplo, las Terrazas de Arroz de Filipinas (véase el estudio de caso 4).
- Gestión dirigida por una ONG; por ejemplo, el Fondo Nacional de Santa Lucía (véase el estudio de caso 11).
- Gestión dirigida por el sector privado; por ejemplo, el Páramo de Guerrero de Colombia.
- Gestión dirigida por una comunidad local; por ejemplo, las Áreas de Conservación Comunitaria del Pacífico Sur (véase el estudio de caso 8).

Por consiguiente, en lugar de recomendar un solo modelo, el recuadro 33 ofrece directrices sobre las características que contribuyen al éxito del órgano de gestión.

Recuadro 33. Directrices para un órgano de gestión de áreas protegidas de la categoría V

Para que el órgano de gestión de áreas protegidas de la categoría V alcance el éxito, deberá:

- Estar debidamente facultado para realizar el trabajo: esto se remonta a la base jurídica; a menos que sea sólida, el órgano de gestión generará falsas expectativas y carecerá de credibilidad.
- Contar con recursos de personal y financiamiento idóneos: véase las secciones 7.2 y 7.3 más adelante.
- Mantenerse debidamente informado sobre las condiciones ambientales, sociales y económicas: el informe sobre el 'Estado del paisaje protegido' y sus actualizaciones tienen este propósito.
- Contar con el apoyo visible del Gobierno: esto es necesario a fin de garantizar que existan las facultades legales para ayudarlo a conseguir los fondos que necesita y para asegurar que todas las ramas del gobierno estén obligadas a tener en cuenta la importancia del paisaje protegido en sus propios planes y operaciones.
- Ser capaz de establecer asociaciones con el gobierno local y central: en la mayoría de áreas protegidas de la categoría V las responsabilidades importantes se comparten entre el gobierno local (por ejemplo, en servicios como vivienda o caminos locales) y el gobierno central/ provincial (por ejemplo, en protección ambiental), de modo que el órgano de gestión debe ser capaz de trabajar con ambos.
- Ser capaz de trabajar con todos los grupos interesados: como se ha venido señalando, cuanto mayor sea el grado de participación auténtica de los interesados, mayor será la posibilidad de que el área protegida cuente con el apoyo de la población local.
- Comprometerse a fortalecer la capacidad de la comunidad local para manejar el paisaje protegido. Además de la participación de los interesados en el diseño de las políticas para el área, es aquí donde reside la gran recompensa de lograr que sea la población local la que participe en el manejo del área protegida. Como se ha señalado, ellos suelen ser los verdaderos 'administradores' de estas áreas y el órgano oficial de gestión debe hacer todo lo que esté a su alcance a fin de fortalecer la capacidad de la comunidad local para cumplir esta tarea.
- Estar dispuesto a responder de sus actos: la obligación de rendir cuentas se puede lograr de distintas maneras. Se puede hacer formalmente a través de la elección directa de un consejo de administración del área protegida por la gente del lugar; pero otros modos quizás más importantes serían: a través de formas transparentes y equitativas de trabajo; a través de un estilo colaborativo, comunicativo y consultivo; a través de un fuerte compromiso con la gestión adaptativa; y a través de la participación auténtica de los interesados.
- Ser apoyada por instituciones consultivas dignas de crédito: los consejos de administración públicos (y de las ONG) deben establecer medios formales e informales de consulta con la comunidad local y otros grupos interesados. Un Consejo de Conservación u órgano similar es una de las formas de conseguir la participación de naturaleza consultiva de un abanico de grupos interesados (véase el recuadro 30).
- Por último, debe tener acceso a un adecuado asesoramiento científico y técnico: esto puede conseguirse a través del personal, mediante un consejo consultivo de expertos formal o informal, por vínculos con universidades locales o de otras maneras.

7.2 El personal

Al igual que en todas las áreas protegidas, el personal empleado al servicio de un área protegida de la categoría V es crítico para su éxito. Idealmente el equipo debe:

- Ser dirigido por una persona de nivel alto con aptitudes de liderazgo sólidas, y con amplia experiencia en cuestiones relacionadas con la conservación, manejo de visitantes o desarrollo rural.
- Incluir una variedad de antecedentes profesionales relacionados con la protección ambiental (ecología, biología, paisajes, arqueología, etc.), desarrollo económico y cuestiones sociales.
- Tener aptitudes interpersonales sólidas, como trabajo colaborativo, negociación, manejo de conflictos y comunicaciones.
- Estar calificado en áreas relacionadas con el uso de la tierra y los recursos, como agricultura, silvicultura y pesca.
- Tener conocimientos sólidos en el ámbito del manejo de la recreación y el trabajo con el sector turístico.
- Estar capacitado en el campo de los negocios, especialmente en la gestión financiera y la captación innovadora de fondos.
- Incluir personal de campo (por ejemplo, guardabosques, encargados de la extensión comunitaria, personal de enlace agrícola y forestal) y personal de oficina.
- Contar con el apoyo eficiente de recursos humanos expertos.
- Contar con el respaldo de competencias técnicas idóneas en áreas como TI, presentaciones y gráficos.
- Tener el respaldo de programas de capacitación y desarrollo profesional apropiados a la amplitud de responsabilidades asumidas por el organismo. Una de las prioridades debe ser la capacitación en competencias multidisciplinarias (por ejemplo, ecologistas que conocen la participación comunitaria, silvicultores que tienen buenas aptitudes de comunicación, administradores con aptitudes de negocios).

Si bien lo ideal es contar con un equipo multidisciplinario de este tipo, será inevitable que muchos paisajes protegidos no tengan el personal suficiente, especialmente cuando no se da la debida importancia al potencial de este tipo de designaciones. Sin embargo, es posible enfocar creativamente las asociaciones para reforzar la eficacia del personal, hasta del más reducido. En muchas áreas protegidas de la categoría V será posible obtener apoyo adicional de diversas maneras (véase el recuadro 34).

Recuadro 34. Directrices para aumentar la capacidad del personal en áreas protegidas de la categoría V

Se debe considerar los siguientes planteamientos como modos de añadir capacidad adicional a un personal reducido:

- Buscar voluntarios para trabajar en el campo (por ejemplo, como guardabosques voluntarios) o en la oficina (por ejemplo, como recepcionistas voluntarios). Designar a un miembro del personal para capacitar a los voluntarios. Los recién jubilados suelen ser una fuente potencial de voluntarios que no se toma en cuenta.
- Establecer asociaciones cooperativas con ONG locales o internacionales como marco para que aporten especialistas al área protegida a largo plazo.

(cont.)

Recuadro 34. Directrices para aumentar la capacidad del personal en áreas protegidas de la categoría V (cont.)

- Buscar el patrocinio de empresas locales como marco para que presten profesionales (por ejemplo, contadores) para tareas específicas.
- Acordar con la industria turística local que cumpla con ofrecer información sobre el área protegida a los visitantes.
- Comprometer a las escuelas y otras instituciones locales en el cuidado de determinadas partes de área protegida con las que tienen una vinculación estrecha.
- Establecer asociaciones con las universidades locales para usar el paisaje protegido como un laboratorio al aire libre (incluidas disertaciones por estudiantes de doctorado y otros).

7.3 Las finanzas

Al igual que todas las áreas protegidas, el financiamiento de las áreas de la categoría V representa un desafío continuo. Es cierto que nunca habrá fondos suficientes para todas las tareas que se deben emprender. Ante este telón de fondo, la UICN ha publicado recientemente varias series de directrices sobre el financiamiento de áreas protegidas (WCPA Economics Task Force, 1998-2000, Athanas et al., 2001 y Eagles et al., 2002). En ellas se identifican las diversas fuentes a las que pueden recurrir los gestores de áreas protegidas para generar ingresos adicionales, como los turistas, la asistencia internacional para el desarrollo y las empresas. Aunque también conciernen a los paisajes protegidos, en esta publicación no se repiten estas directrices. No obstante, este tipo de área protegida presenta algunos desafíos y oportunidades únicos.

Debido a que las áreas protegidas de la categoría V tienen una población humana local considerable, hay maneras de lograr que los fondos públicos y privados conseguidos para apoyar aspectos de la economía local también se usen para alcanzar los objetivos del paisaje protegido. A menudo estas inversiones tienen desventajas potenciales, ya que podrían estimular acciones que repercutan negativamente en el área, pero con ciertos ajustes, es posible llegar a un final positivo. El recuadro 35 incluye algunos ejemplos.

Recuadro 35. Directrices para la obtención de fondos adicionales para áreas protegidas de la categoría V

Además de la gama usual de financiamiento potencialmente disponible para las áreas protegidas, hay otras formas de complementar los fondos en el caso de áreas protegidas de la categoría V, por ejemplo:

- Inversión en infraestructura turística local: sería posible acceder a fondos públicos o privados para apoyar el turismo basado en la aldea o granja (por ejemplo, alojamiento, tiendas, servicios) que beneficiará a la economía local; o apoyar la restauración de edificios tradicionales y ayudar a los visitantes a disfrutar del área con el mínimo impacto ambiental.
- Aportes de los visitantes: dado que es probable que los servicios para los visitantes, como alojamiento, compras, servicios de alimentación, etc. estén ubicados dentro del área protegida, hay cabida para implantar contribuciones voluntarias (los llamados esquemas de 'retribución del visitante' o 'primas ambientales'); o imponer impuestos al turismo local, cuyo importe podría asignarse a la gestión del paisaje protegido.

(cont.)

Recuadro 35. Directrices para la obtención de fondos adicionales para áreas protegidas de la categoría V (cont.)

- Subsidios agrícolas o forestales: con frecuencia los sistemas de subsidios agrícolas y forestales operan contra los intereses del paisaje y del ambiente, pero hay ejemplos (véase el estudio de caso 11) en los que dicha ayuda se está dirigiendo al cuidado ambiental y de ese modo puede ayudar a alcanzar los propósitos del área protegida de la categoría V.
- El "desarrollo propicio": este término describe el proceso mediante el cual se otorga un permiso a un constructor para levantar alguna edificación, etc., con la condición que realice una contribución al medio ambiente, por ejemplo mediante la plantación de árboles, o quizás la constitución de un fondo para financiar y operar un centro de visitantes, o la donación de otras tierras para fines de conservación. Aunque estos arreglos no dejan de tener sus peligros, si se les usa creativamente pueden producir beneficios ambientales reales.

Este tipo de generación de fondos adicionales relacionados con el área protegida y otros recursos equivalentes incrementa la disponibilidad de financiamiento para alcanzar las metas de la gestión. Además, es una demostración concreta del valor económico del paisaje y del área designada. Con esto será posible aumentar el apoyo local para el área y sus objetivos.

Las inversiones 'captadas' para los fines del área protegida de fuentes que no son las usuales del presupuesto pueden o no traducirse en el paso de fondos adicionales por las manos del propio organismo de gestión. De ser así, será necesario dar cuenta de los mismos con transparencia. En realidad, todos los fondos del organismo deben ser asignados claramente de acuerdo a las prioridades del Plan de Gestión (por ejemplo, a través de programas y presupuestos anuales), y su uso deberá ser objeto de vigilancia, rendición de cuentas y presentación de informes, de conformidad con las buenas prácticas.

7.4 Gestión de la información y TI

La eficacia de la gestión de cualquier tipo de área protegida depende de una buena información. En el caso de las áreas protegidas de la categoría V, como ya se ha señalado, es necesario contar con bases de datos sobre el estado del medio ambiente, la condición socioeconómica de la población local, y la naturaleza y el impacto de los usos que afectan estos recursos. Este tipo de información se usará en el informe sobre el 'Estado del paisaje protegido', afianzará el plan de gestión y formará la base de la vigilancia y examen (párrafo 6.5.1).

En consonancia con las buenas prácticas, la información relativa al medio ambiente recopilada en el transcurso de la gestión del área protegida de la categoría V deberá:

- De ser posible, ser registrada y analizada electrónicamente.
- En general, ser considerada del dominio público y por consiguiente estar disponible libremente a solicitud (sujeta únicamente a un cobro que refleje el tiempo que toma atender la solicitud).
- Mantenerse constantemente actualizada.
- Ser ofrecida a investigadores de buena fe, universidades, etc., para mayores análisis de interés público, y como un incentivo para que compartan los resultados de su investigación con otros.

Sin embargo, en el caso de los datos socioeconómicos, sería conveniente confirmar con los grupos interesados si están conformes con tratarlos de la forma antes descrita; en algunos casos, su distribución sin el consentimiento previo podría ser culturalmente inapropiada, o podría transgredir convenciones de privacidad.

La importancia de la TI para las áreas protegidas de la categoría V va mucho más allá. A través de la Internet, también será posible:

- Usarla para intercambiar buenas prácticas entre diversas áreas protegidas que realizan trabajos similares, nacional e internacionalmente. El Grupo de Tareas sobre la categoría V de la CMAP ha elaborado una base de datos para este fin, que será colocado en el sitio Web de la CMAP: www.wcpa.iucn.org.
- Usarla interactivamente como un recurso educativo importante.
- Ofrecer información e interpretación actualizadas a cualquier persona interesada en el área, incluidos los visitantes antes, durante y después de su llegada.
- Ofrecer a la comunidad local y otros grupos interesados información sobre el área, los problemas que enfrenta, y el avance que se está logrando en su gestión. También se podría desarrollar una capacidad interactiva, de modo que la retroalimentación de los grupos interesados pueda obtenerse en línea.

Anexos

Anexo 1

Directrices para áreas protegidas de la categoría V
Extracto de las Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas (UICN, 1994, p.22)

CATEGORIA V Paisaje Terrestre y Marino Protegido: área protegida manejada principalmente para la conservación de paisajes terrestres y marinos y con fines recreativos

Definición
Superficie de tierra, con costas y mares, según el caso, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza a lo largo de los años ha producido una zona de carácter definido con importantes valores estéticos, ecológicos y/o culturales, y que a menudo alberga una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta interacción tradicional es esencial para la protección, el mantenimiento y la evolución del área.

Objetivos de manejo
- preservar la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura, a través de la protección de paisajes terrestres y/o marinos y el mantenimiento de las prácticas tradicionales de utilización de tierras, los métodos de construcción y las manifestaciones sociales y culturales;
- promover estilos de vida y actividades económicas que estén en armonía con la naturaleza y la preservación de la trama social y cultural de las comunidades concernientes;
- conservar la diversidad del paisaje y el hábitat, y de las especies y ecosistemas asociados;
- excluir cuando sea necesario, y por lo tanto prevenir, las modalidades de utilización de tierras y las actividades de carácter y/o magnitud inadecuados;
- ofrecer oportunidades de esparcimiento público a través de formas de recreación y turismo que estén en consonancia, por su carácter y magnitud, con las calidades esenciales de estas áreas;
- alentar las actividades científicas y educativas que contribuyan al bienestar a largo plazo de las poblaciones residentes y a estimular el apoyo público en favor de la protección ambiental de dichas áreas; y
- aportar beneficios a las comunidades locales, y contribuir a su bienestar, a través del suministro de productos naturales (como los derivados de los bosques y la pesca) y la prestación de servicios (como abastecimiento de agua potable o generación de ingresos a partir de formas sostenibles de turismo).

Directrices para la selección
- El área debe poseer un paisaje terrestre y/o marino con costas e islas, según el caso, de gran calidad escénica, con diversos hábitat y especies de flora y fauna asociados, así como manifestaciones de prácticas de utilización de tierras y organizaciones sociales únicas o tradicionales, de lo que deben dar testimonio los asentamientos humanos y las costumbres, los medios de subsistencia y las creencias locales.
- El área debe brindar oportunidades al público para disfrutar de ellas a través de la recreación y el turismo, en el marco de sus estilos de vida y actividades económicas habituales.

Responsabilidad orgánica

El área puede ser propiedad de una autoridad pública, pero es más probable que esté en manos de un mosaico de propietarios privados y públicos que lleven a la práctica una variedad de regímenes de manejo. Estos regímenes deben estar sujetos a cierto grado de planificación u otro tipo de control, y contar con el apoyo, cuando proceda, de los organismos de financiación públicos y otros incentivos, para garantizar la preservación a largo plazo de la calidad de los paisajes terrestres y/o marinos, así como de las pertinentes costumbres y creencias locales.

Categoría equivalente en el sistema de 1978

Paisaje Protegido

Anexo 2

Sugerencias sobre el alcance, forma y contenido de los Planes de Gestión para áreas protegidas de la categoría V

Introducción

No hay una forma ideal de elaborar y presentar un Plan de Gestión para un área protegida. Sin embargo, hay ciertos principios generales y temas comunes, y en la actualidad la CMAP está preparando directrices sobre la planificación de la gestión de áreas protegidas en general que espera publicar como parte de esta serie durante 2003. Mientras tanto, las recomendaciones de este anexo se concentran específicamente en la categoría V de áreas protegidas y se basan en la experiencia de los miembros del Grupo de Tareas sobre la categoría V. No tienen la intención de ser prescriptivas ni definitivas. Las circunstancias locales a menudo dictarán un enfoque distinto, pero esta es la primera vez que la experiencia internacional en este ámbito ha sido sintetizada en un solo conjunto de lecciones. El Grupo de Tareas está interesado en recibir comentarios sobre la utilidad de estas directrices de parte de quienes trabajan en el campo.

Alcance

El Plan de Gestión es el documento clave para la gestión de un paisaje protegido. Incluye un conjunto de propósitos para el paisaje protegido, objetivos estratégicos y políticas para su gestión. Orienta al organismo de gestión en el desempeño de sus funciones y a las demás organizaciones, grupos e individuos que acompañarán al organismo en la gestión del área. Tiene un papel externo y otro interno. Es un plan para el área del paisaje protegido y no solo para su organismo de gestión (véase el siguiente recuadro).

Directrices sobre el alcance de los Planes de Gestión (adaptadas de Countryside Commission 1997)

El Plan de Gestión debe:

- Establecer una visión para el área, con una perspectiva de largo plazo.
- Desarrollar estrategias y políticas para la gestión sostenible del paisaje protegido.
- Adoptar la sostenibilidad como el principio básico.
- Tener en cuenta otras políticas pertinentes que procedan del nivel regional, nacional o internacional.
- Integrarse fácilmente con el marco institucional y organizativo imperante en el país y en la región.
- Alentar la innovación y el liderazgo en la conservación.
- Crear un programa viable de desarrollo social y económico para las comunidades locales y ampliar las oportunidades para la obtención de beneficios locales.

(cont.)

Directrices sobre el alcance de los Planes de Gestión (adaptadas de Countryside Commission 1997) (cont.)

- Ofrecer un marco para la participación y la inversión a fin de coordinar e influir en las actividades de todos los organismos públicos, privados y de otra índole que repercuten en el paisaje protegido, y no solamente en las del propio organismo de gestión del área protegida.
- Desarrollar un programa de trabajo realista para el organismo del paisaje protegido y ofrecer un objetivo coordinado para la gestión eficaz de los programas de trabajo de sus asociados.
- Diseñar y ejecutar políticas en asociación con otros.
- Concentrarse en cuestiones estratégicas y ser conciso.
- Identificar prioridades para la acción.
- Proponerse compatibilizar las demandas e intereses humanos contrarios con respecto a la tierra y los recursos naturales.
- Ser lo suficientemente flexible como adaptarse a las circunstancias cambiantes.
- Estar orientado hacia los resultados, identificar los objetivos medibles y definir metas prácticas y alcanzables, como base para la vigilancia, revisión y actualización periódica.

La tarea de preparar el Plan de Gestión será difícil. Como se ha recalcado en el cuerpo de estas Directrices, el sentido esencial de propiedad común requiere un esfuerzo considerable para alentar a las comunidades locales, otros organismos públicos, ONG, etc., a apoyar y participar en la preparación del plan, con el fin de lograr el consenso sobre sus propósitos y para asegurar la aplicación de sus políticas.

Forma y contenido

La experiencia indica que un Plan de Gestión que consta de dos partes funciona mejor:

- Parte 1: un plan general que establece la visión y estrategia de largo plazo.
- Parte 2: una serie de Planes de Acción concentrados en los activos distintivos del paisaje protegido y en cuestiones de oportunidad o interés.

Forma y contenido de la Parte 1

La Parte 1 no debe tener más de 15 a 20 páginas y debe establecer la perspectiva de largo plazo, indicando cómo se debe gestionar el paisaje protegido en los siguientes 20 a 25 años. Sobre la base de la Exposición de problemas/Síntesis de la problemática, esta parte del documento debe establecer una visión general de cómo gestionar el área para salvaguardar y mejorar las cualidades especiales por las que fue designada. Esta "Declaración de visión" debe ser complementada con una declaración general de los principios de gestión que el organismo espera aplicar. Esta parte del plan apunta a ofrecer un claro sentido de propósito y dirección: una visión, o 'mapa mental' para el futuro del paisaje protegido. El desafío consiste en hacer que la visión se convierta en realidad.

Perfil del área
El perfil debe basarse en una descripción clara y concisa de las principales características del paisaje protegido, que identifique las cualidades particulares que la hacen especial y los principales problemas

que se enfrentarán durante los siguientes 20 a 25 años. Debe colocar al área dentro de su contexto internacional, nacional y regional. Debe incluir información sobre sus valores naturales: vida silvestre, diversidad biológica y paisaje; y sus valores culturales y patrimoniales, incluidas las cuestiones sociales y económicas.

Este perfil establece cuáles son los principales recursos naturales y culturales y el 'capital o activos ambientales' del área. Estará apuntalado por un 'Informe sobre el estado del paisaje protegido' (véase el párrafo 6.4.2), el cuál establecerá:

- Una base de conocimientos sobre el inventario ambiental del paisaje protegido.
- Un sistema que brinda información para la preparación del Plan de Gestión y su posterior revisión.
- Una base sólida para vigilar los cambios y la eficacia de la gestión.
- Un sistema de vigilancia para identificar cambios clave en el inventario ambiental.
- Un punto de referencia para las decisiones de gestión más importantes.

La visión

El Plan de Gestión debe establecer una visión clara para el área. La declaración de visión será elaborada con la participación de otros organismos, grupos de interés clave e interesados directos, especialmente las comunidades locales. Ofrecerá una perspectiva de largo plazo y determinará los propósitos principales de la gestión del área para los siguientes 20 a 25 años.

La declaración debe abordar las siguientes cuestiones:

- ¿Cuáles son las cualidades especiales del patrimonio natural y cultural?
- ¿Cómo se verá el área dentro de 25 años?
- ¿Cuál será la naturaleza de los principales cambios?
- ¿Cuáles serán las repercusiones positivas y negativas de los cambios?
- ¿Cuáles serán los principales beneficios del cambio?
- ¿Cuáles serán los principales desafíos del cambio?

La declaración de visión no debe ser muy extensa y debe:

- Crear una imagen clara en la mente del lector
- Abordar las cuestiones sociales, económicas y ambientales desde la perspectiva de la promoción de la sostenibilidad
- Orientar la dirección general del cambio.
- Procurar ser imaginativa y fomentar el apoyo al paisaje protegido.

El Plan de Gestión debe adoptar una perspectiva de largo plazo, con un horizonte de 20 a 25 años. Pero también debe incluir objetivos a corto o mediano plazo, usualmente con un horizonte de 5 años. El propio plan debe ser revisado cada cinco años. Para hacer realidad la visión, los vínculos entre la declaración de visión y la estrategia deben ser claros y sin ambigüedades.

La estrategia

Constituye la columna vertebral del plan y debe establecer una serie de propósitos y principios para guiar la gestión del área protegida de la categoría V en una dirección más sostenible en el futuro. La estrategia deberá:

- Identificar los principales cambios que probablemente ocurrirán en el área en los siguientes 25 años.

- Señalar la forma en que el organismo y sus socios intentan responder a estos cambios, e influir en ellos.
- Identificar los principios clave de la gestión (como los señalados en la sección 4.2).
- Señalar los puntos prioritarios de la acción.
- Identificar las principales cuestiones problemáticas.
- Identificar las principales zonas vulnerables dentro del área protegida de la categoría V.

La estrategia es una declaración de principios fundamentales y políticas clave. Articulará los principales propósitos que servirán de marco y guía para las decisiones importantes. La sostenibilidad será una consideración central a nivel estratégico.

Forma y contenido de la Parte 2

La Parte 2 está compuesta de Planes de Acción que generan y guían la acción sobre el terreno. Debe basarse en la Parte 1 y en un análisis de los intereses de las partes involucradas y la identificación de las oportunidades que ellos presentan. Los planes de acción son estrategias y políticas de trabajo sobre las diversas cuestiones que afectan al paisaje protegido, y deben fijar las prioridades para la acción.

Esta parte del plan pasa de los lineamientos estratégicos generales a los objetivos de política específicos. Así, identifica y evalúa las cuestiones clave de la gestión. Deberá anticipar los cambios y dificultades, e investigará y recomendará la mejor forma de abordarlos.

Usualmente, el contenido de los planes de acción abarca:
- Conservación de la diversidad biológica.
- Conservación del paisaje.
- Conservación del patrimonio cultural.
- Proyectos de sensibilización comunitaria.
- Iniciativas de desarrollo comunitario.
- Gestión del turismo.
- Proyectos de información, interpretación y educación.
- Gestión forestal y pesquera.
- Capacitación del personal.
- Presupuestos.
- Vigilancia y evaluación.

Los planes de acción se desarrollarán independientemente a lo largo del periodo de validez del plan, según lo permitan las circunstancias. Esto asegurará que el Plan de Gestión no sea una declaración ‘de una sola vez’ sino que esté permanentemente actualizado y basado en un proceso continuo en el cual pueden participar todos los socios.

Políticas y objetivos

Los planes de acción de la Parte 2 del Pan de Gestión deben contener políticas que estén claramente definidas con objetivos medibles. Los objetivos se basarán en información concreta, en especial las tendencias del momento que afectan cada una de las áreas de la política, las presiones que empujan al cambio y las lecciones aprendidas de procesos de vigilancia y evaluación previos. Las funciones

de los objetivos serán diversas: esclarecer los fines generales y expresarlos en metas más específicas y claramente definidas; ayudar a definir las prioridades; identificar los recursos requeridos para su ejecución; y ofrecer la información de base necesaria para vigilar el avance.

El establecimiento de objetivos de política claros será una tarea difícil. Es conveniente empezar por identificar una lista de las cuestiones principales y luego definir cómo se les debe abordar. La clave de la fijación exitosa de objetivos reside en identificar los principales elementos o las características especiales del área y definir los vínculos entre ellos.

Las palabras usadas para expresar los objetivos de la política deben ser simples, claras y precisas. Un texto vago o demasiado extenso dará lugar a problemas más adelante, cuando se deba realizar la vigilancia y medición. Además, un texto preciso constituye una mejor base para definir indicadores apropiados.

La fijación de objetivos y metas realistas representa un esfuerzo coordinado con los organismos y grupos de interés asociados, y ofrece una oportunidad para compartir el sentido de propiedad y establecer el consenso.

Debe ser posible cambiar o revisar los objetivos cuando las circunstancias lo exijan. Por ejemplo, se podría acceder a información nueva que deba reflejarse en el texto de los objetivos. Los sucesos internacionales o los cambios políticos o institucionales nacionales pueden ocurrir de un momento a otro y podría ser necesario fijar nuevos objetivos para abordar el cambio de circunstancias.

Bibliografía

Aguilar L., Castañeda I. y Salazar H., 2002. *En búsqueda del género perdido: equidad en áreas protegidas.* UICN, Absoluto. San José, Costa Rica.

Athanas A., Vorhies F., Ghersi F., Shadie P. y Shultis J., 2001. *Guidelines for Financing Protected Areas in East Asia.* UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

Beckmann A., 2000. *Caring for the Land – a decade of promoting landscape stewardship in Central Europe.* Environmental Partnership for Central Europe, Praga, República Checa.

Beltrán J. (ed.), 2000. *Pueblos indígenas y tradicionales y áreas protegidas: principios, directrices y casos de estudio.* UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

Bennett A.F., 1998. *Linkages in the Landscape.* UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

Benson J.F., y Roe M. H. (eds.), 2000. *Landscape and Sustainability.* Spon Press, Londres, Reino Unido

Beresford M. y Phillips A. *Protected landscapes – a conservation model for the 21st century*. En *The George Wright Forum*, 2000, 17:1.

Bernbaum E., 1997. *Sacred Mountains of the World*. University of California Press, Berkeley y Los Angeles, EE.UU.

Borrini-Feyerabend G., Farvar T.M., Nguinguiri J.C. y Ndangang V., 2000. *Co-management of Natural Resources*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

Borrini-Feyerabend G., 1997. *Beyond Fences: Seeking Social Sustainability in Conservation (2 tomos)*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

Bridgewater P., Phillips A., Green M. y Amos B., 1996. *Biosphere Reserves and the IUCN System of Protected Area Management Categories.* UNESCO, París, Francia.

Brown J., 1998 *Stewardship: an International Perspective in Environments*, 26:1, (*Special Issue: Stewardship: An International Perspective*).

Brown J. y Mitchell B., 2000. *The Stewardship Approach and its Relevance for Protected Landscapes*. En *The George Wright Forum*, 17:1.

Clark J., 1996. *Coastal Zone Management Handbook*. CRC/Lewis Publications, Boca Raton, Florida, EE.UU.

Conklin H. 1980. *Ethnographic Atlas of the Ifugao: a study of environment, culture and society in Northern Luzon*. New Haven, EE.UU.

Council of Europe, 1998. *Landscapes – setting for our future lives, Naturopa, no. 96*. Consejo de Europa, Estrasburgo, Francia.

Council of Europe, 2000. *European Landscape Convention. Consejo de Europa*, Estrasburgo, Francia.

Countryside Commission. 1988. *Protected Landscapes – Summary Proceedings of an International Symposium*, Countryside Commission, Cheltenham, Reino Unido

Countryside Commission. 1992. AONB *Management Plans – Advice on their format and content.* Countryside Commission, Cheltenham, Reino Unido

Countryside Commission y Countryside *Council for Wales. 1997. National Park Management Plans Guidance.* Countryside Commission, Cheltenham, Reino Unido

Davey A., 1998. *National System Planning for Protected Areas.* UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

De Klemm C., 2000 in IUCN. *Landscape Conservation Law: Present Trends and Perspectives in International and Comparative Law.* UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

Diehl J. y Barrett T.S., 1988. *The Conservation Easement Handbook. Trust for Public Land, San Francisco, CA y Land Trust Exchange,* Alexandria, VA, EE.UU.

Drost A., 2001. *Establishing an International Heritage Corridor in the Champlain-Richelieu Valley.* En *Conservation and Stewardship Publication No. 2*, Conservation Study Institute, Woodstock, Vermont, EE.UU.

Eagles P.F.J., McCool S. F. y Haynes C.D., 2003. *Turismo sostenible en áreas protegidas: directrices de planificación y gestión*. UICN-CMAP, PNUMA, Ministerio de Medio Ambiente de España, OMT, Madrid, España,

Everhart W., 1972. *The National Park Service*. Praeger, Nueva York, EE.UU.

EUROPARC Federation, 2001. *Loving them to Death? – Sustainable Tourism in Europe's Nature and National Parks* (versión revisada). Federación EUROPARC, Grafenau, Alemania.

Geoghegan T. y Renard Y., 2002. *Beyond Community Involvement in Protected Area Planning and Management: Lessons from the Insular Caribbean*. En *PARKS*, 12:2. UICN, Gland, Suiza.

Green B., y Vos W. (eds.), 2001. *Threatened Landscapes*. Spon Press, Londres, Reino Unido

Hockings M., Stolton S. y Dudley N. 2000. *Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing the Management of Protected Areas*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

ICOMOS UK, 2002. T*he Cultural Landscape: Planning for Sustainable Development. National Trust*, Londres, Reino Unido

IUCN, 1994a. *Parks for Life: Action for Protected Areas in Europe*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

IUCN Commission on Environmental Law, 2000. *Landscape Conservation Law: Present Trends and Perspectives in International and Comparative Law*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

Joubert E., y Sulayem M. 1994. *Management of protected areas in the Kingdom of Saudi Arabia.* Unasylva, 176:45, FAO, Roma, Italia.

Kelleher G., 1999. *Guidelines for Marine Protected Areas*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

Kothari A., Vania F., Das P., Christopher K. y Jha S., 1997. *Building Bridges for Conservation. Indian Institute for Public Administration*, Nueva Delhi, India.

Lennon J. (ed.), (en prensa). *Management Guidelines for World Heritage Cultural Landscapes*. UNESCO, París, Francia.

Lucas P.H.C. (Bing), 1992. *Protected Landscapes for Policy-Makers and Planners. Chapman and Hall*, Londres, Reino Unido

Migliorini, *P. Pilot project for the development of organic agriculture and livestock in the regional parks of Tuscany*, En Stolton, S., Geier B. y McNeely J. 2000. (qv).

Miller K., Chang E., y Johnson N., 2001. *Defining Common Ground for the Mesoamerican Biological Corridor.* World Resources Institute, Washington DC, EE.UU.

Mitchell B. y Brown J., Stewardship: *A Working Definition. Environments*. 26:1, 1998. (Special Issue: *Stewardship: An International Perspective*).

Mitchell N., Slaiby B. y Benedict M., 2002. *Developing Partnerships with Local Communities for Conservation of Protected Areas in North America: Recent Experience in the United States and Canada*. En *PARKS*, 12:2. UICN, Gland, Suiza.

Mitchell N. y Buggey S., *Category V Protected Landscapes in Relation to World Heritage Cultural Landscapes: Taking Advantages of Diverse Approaches*. En *Conservation Study Institute* et al., 2001. L*andscape Conservation – an International Working Session on the Stewardship of Protected Landscapes*, Conservation Study Institute, Woodstock, Vermont, EE.UU.

Ogden P., 2002. *Guidelines for the Sustainable Use of Agricultural land in the Protected Landscapes of the PHARE Countries*. EUROPARC, Grafenau, Alemania.

Oviedo G. y Brown J., 1999. *Building Alliances with Indigenous Peoples to Establish and Manage Protected Areas*. En Stolton S. y Dudley N. (eds), Partnerships for Protection: *New Strategies for Planning and Management of Protected Areas*. UICN y WWF-Internacional, Gland, Suiza.

Page R.R., Gilbert C.A. y Dolan S.A., 1998. *A Guide to Cultural Landscape Reports: Contents, Processes and Techniques*. US National Park Service, Washington DC, EE.UU.

Romulus G. y Lucas P.H.C., *From the Caribbean to the Pacific: Community Conservation in Small Island States*. The George Wright Forum, 2000, 17:1.

Rossler M., World Heritage *Cultural Landscapes. The George Wright Forum*, 2000, 17:1.

Salm R., y Clark J., 2000. *Marine and Coastal Protected Areas*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

Sandwith T., Shine C., Hamilton L. y Sheppard D., 2001. *Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

Sarmiento F.O., Rodriguez G., Torres M., Argumedo A., Munoz M. y Rodriguez J., Andean Stewardship:*Tradition Linking Nature and Culture in Protected Landscapes of the Andes.* The George Wright Forum, 2000, 17:1.

Stolton S., Geier B., y McNeely J., 2000. *The relationship between nature conservation, biodiversity and organic agriculture*. IFOAM, Alemania.

Tuxill, J. L. y Mitchell N.J. (eds.), 2001. *Collaboration and Conservation Lessons Learned in Areas Managed Through* National Park Service Partnerships. Conservation Study Institute, Woodstock, Vermont, EE.UU.

Tuxill, J.L (ed.), 2000. T*he Landscape of Conservation Stewardship*. Marsh-Billings-Rockefeller National Historical Park, The Woodstock Foundation, y Conservation Study Institute, Woodstock, Vermont, EE.UU.

UICN, 1994. *Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

UICN, 1998. *Lista de las Naciones Unidas de Áreas Protegidas 1997*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

UNESCO, 1999. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. UNESCO, París, Francia.

UNESCO, 2002. *Draft Revised Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. UNESCO, París, Francia.

Tilburg D. M. (ed.), 2000. *Landscapes and Sustainability – Proceedings of the European workshop on landscape assessment as a policy tool*. ECNC, Países Bajos.

Weber R., Butler J. y Larson P. (eds.), 2000. *Indigenous Peoples and Conservation Organisations*. WWF/US, Washington, EE.UU.

WCPA Economics Task Force, 1998. *Economic Values of Protected Areas –Guidelines for Protected Area Managers*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

WCPA Economics Task Force, 2000. F*inancing Protected Areas – Guidelines for Protected Area Managers.* UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido

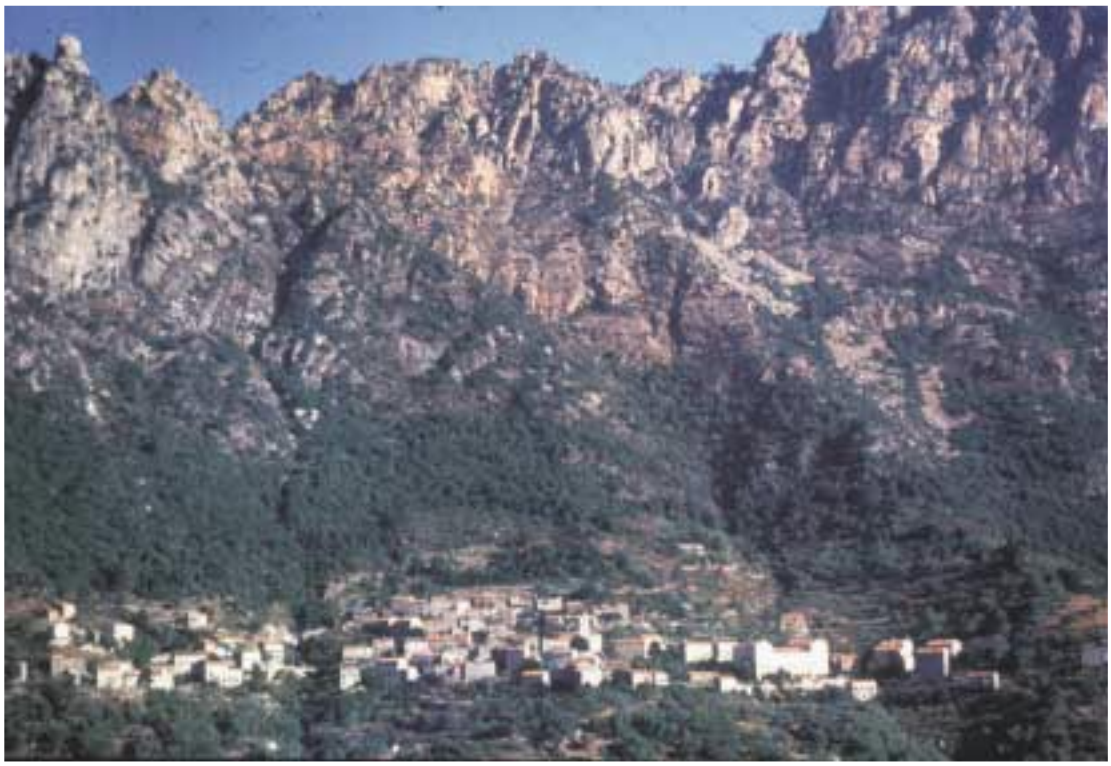
Von Droste B., Plachter H. y Rossler M. (eds.), 1995. *Cultural Landscapes of Universal Value: Components of a Global Strategy*. Fisher Verlag, Jena, Alemania.

World Conservation Monitoring Centre (WCMC), 1987. *Protected Landscapes: Experience around the World*. UICN, Cambridge, Reino Unido

WWF Scotland, 2001. *Stewardship of Natural Resources*. WWF Scotland, Abernethy, Escocia, Reino Unido

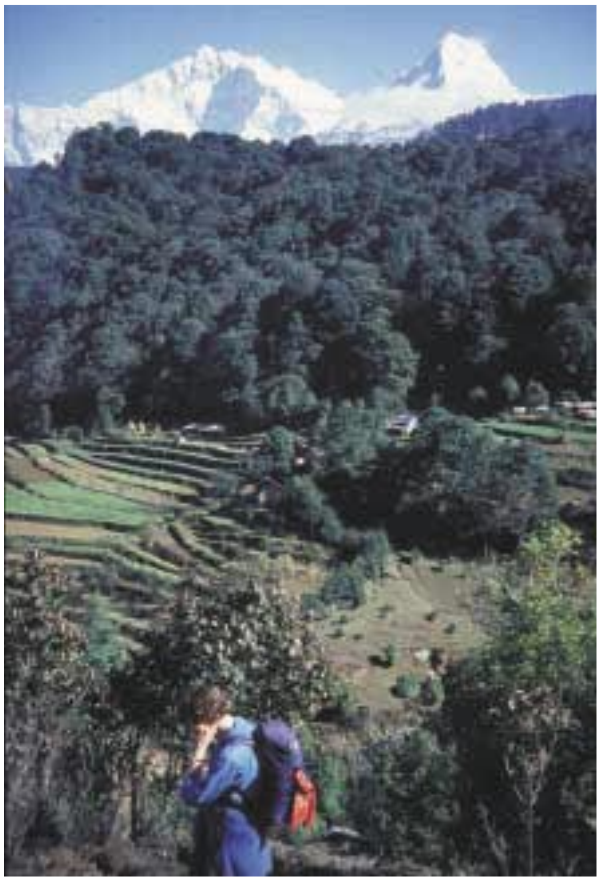
Zbicz D., 2001. *Global List of Complexes of Internationally Adjoining Protected Areas*. En Sandwith et al., (2001) – véase arriba.

1. Valle Paisajístico de Jiuzhaigou, China. ©*Adrian Phillips*
Jiuzhaigou es un sitio del Patrimonio Mundial. Su población nativa tibetana cultiva parte de la tierra alrededor de los lagos y cascadas travertinas. En los bosques altos se encuentran especies raras como el panda. El turismo representa un problema significativo para la gestión del valle (véase el estudio de caso 25).



2. Parque Natural Regional de Córcega, Francia. ©*Rosie Simpson*
Los Parques Naturales Regionales franceses son paisajes habitados. Su objetivo es apoyar la economía local además de proteger los paisajes característicos. El de Córcega es uno de los más grandes: incluye bellos paisajes y tiene una cultura propia (véase el estudio de caso 10).

3. Parque Nacional Histórico Marsh-Billings-Rockefeller, Vermont, EE.UU. ©*Adrian Phillips*
Este parque es el único del sistema estadounidense dedicado a la historia de la conservación y la administración de la tierra. Interpreta la histórica propiedad Marsh-Billins-Rockefeller, donde los conservacionistas George Perkins Marsh, Frederick Billings y Laurance S. Rockefeller y esposa administraron alternadamente la estancia como modelo de gestión responsable de la tierra.



4. Área de Conservación de Annapurna, Nepal. ©*Ken Taylor*
La cultura y la naturaleza en yuxtaposición: Annapurna Sur y Nilgiri forman el espectacular telón de fondo de este paisaje cultural. El bosque del plano medio está amenazado por las presiones de la agricultura y la tala de madera para leña, incluso para campamentos.

5. Cinturón Verde de la Capital Nacional, Ottawa, Canadá. *©Guy Swinnerton*
El Cinturón Verde de la Capital Nacional es un espacio verde y paisaje rural de 20 000 ha que rodea a Ottawa, la capital canadiense, al sur del río Ottawa (véase el estudio de caso 6). Los paisajes protegidos cercanos a las ciudades tienen gran valor en términos de esparcimiento, educación y planificación del uso de la tierra.

6. Parque Nacional Gurvan Saikhan del Gobi, Mongolia. *©Sabine Schmidt*
Niña pastora con un pequeño ganado en las montañas Western Beauty. Este representa un paisaje cultural manejado por pastores nómadas durante miles de años, pero que también es importante por las especies silvestres raras que alberga (véase el estudio de caso 9).

7. Acantilado de Niagara, Ontario, Canadá. *©Niagara Escarpment Commission*
El acantilado de Niágara: vista del poblado de Milton desde el paso Rattlesnake. El acantilado es un paisaje protegido cerca de Toronto. Tiene una mezcla de bosques y tierras agrícolas y es importante por su diversidad biológica, historia, paisajes, recreación, suministro de agua y piedras de cantera.

8. Islas de Scilly, Reino Unido. *©Adrian Phillips*
Algunas áreas protegidas de la categoría V son paisaje marinos protegidos. Este archipiélago frente al extremo sudoccidental de Inglaterra es importante por sus paisajes, diversidad biológica, arqueología e historia, y está protegido como Área de Belleza Natural Excepcional. Su economía depende considerablemente del turismo.

9. Antiguos olivares, Chipre del Norte. ©*Adrian Phillips*
Estos olivares tienen cientos de años de antigüedad. Muchos están siendo abandonados o talados, puesto que se piensa que ya no hay un mercado para su aceite. El desafío consiste en encontrar un nuevo valor para los productos del olivo que garanticen la supervivencia de estos magníficos árboles viejos.

10. Artesanías en la Reserva Natural de Dana, Jordania. ©*Adrian Phillips*
Una iniciativa de la Sociedad Real para la Conservación de la Naturaleza de Jordania propulsó la producción y comercialización de productos y artesanías locales. Los visitantes de la reserva natural pueden comprar mermeladas, hierbas, joyas y otros productos. Esto genera ingresos para los pobladores y ayuda al mantenimiento del sistema de huertos y campos.

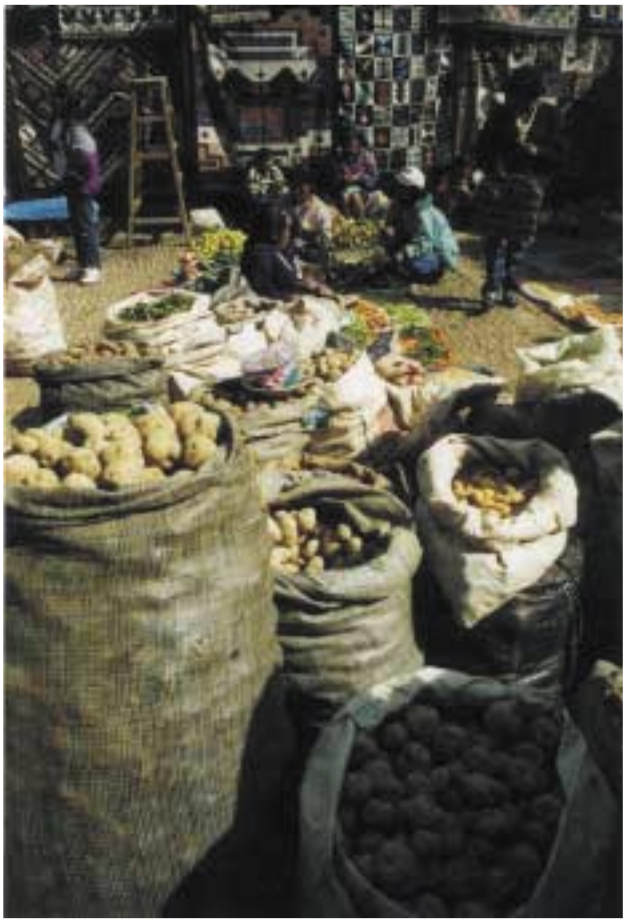
11. Área de Conservación de Annapurna, Nepal. ©*Adrian Phillips*
Esta escena de un paisaje cultural exquisitamente diseñado, cerca de Salligan, forma parte de una popular ruta de caminatas usada por los pobladores y recuas de mulas. Los desperdicios arrojados principalmente por la gente del lugar, se han convertido en un problema. Si los cubos de basura no son la respuesta indicada para esta situación, ¿podría ayudar la educación?

12. Terrazas de arroz de Filipinas. ©*Adrian Phillips*
Los ifugao son los arquitectos de las terrazas de arroz filipinas (véase la ilustración de la cubierta). Sus tradiciones culturales mantienen el ciclo anual del cultivo, cosecha y preparación del arroz, además de reforzar las tareas regulares de mantenimiento de los canales de irrigación, reparación de las paredes de los arrozales y la conservación de los suelos (véase el estudio de caso 4).

13. Cosecha de cañas, Balcanes. ©*Martin Schneider-Jacoby y EUROPARC Federation*
Cortar las cañas para techar viviendas y otros fines es un uso tradicional de la tierra en zonas de humedales que favorece la diversidad biológica. Lago Prespa, Albania, Grecia y Macedonia (ex República Yugoslava).

14. Ganado de reses grises húngaras, Parque Nacional Hortobágy, Hungría. ©*Hortobágy National Park*

15. Avutarda gigante, Parque Nacional Hortobágy, Hungría. ©*Hortobágy National Park*
Las especies de fauna silvestre raras y en peligro suelen depender para su supervivencia de antiguas prácticas agrícolas que han sido adaptadas a las condiciones locales, como el apacentamiento en el caso de las reses grises húngaras, una raza tradicional asociada con los pastizales del Parque Nacional Hortobágy de Hungría (véase el estudio de caso 20).



16. Mercado de papas, Perú. ©*Brent Mitchell*
En Pisac, Cusco (Perú) se cultivan numerosas variedades de papas. Los paisajes protegidos pueden aprovecharse para asegurar la supervivencia de este patrimonio genético (véase el estudio de caso 16)

17. Parque Nacional Gurvan Saikhan del Gobi, Mongolia. ©*Sabine Schmidt*
Los petroglifos de Bichigt Khad atestiguan más de dos mil años de ocupación humana por pueblos sedentarios y nómadas (véase el estudio de caso 9). Muchas áreas protegidas de la categoría V son ricas en restos arqueológicos.