

4.4 Conceptos sobre participación de las poblaciones locales en acciones de desarrollo y manejo de recursos

La participación local se ha convertido en un tema indispensable de la discusión sobre el desarrollo, luego de los sucesivos fracasos sufridos por múltiples proyectos dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres. A mediados de la década del setenta surgió una nueva corriente de pensamiento, que puso énfasis en promover el aumento de poder en la gente, como un medio de involucrarla en la toma de decisiones y hacerla partícipe de la gestión de acciones para su propio progreso. Esta participación fue canalizada fundamentalmente a través de los proyectos de desarrollo, ejes visibles de las estrategias gubernamentales y no gubernamentales para atender las necesidades de los sectores sociales carenciados.

El concepto de participación social ha sido debatido durante casi dos décadas en América Latina, debido a los distintos ángulos desde los cuales puede ser entendida y a las complejas implicaciones políticas que tiene¹⁰. Una definición de la participación social fue propuesta por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el año 1979, en términos de señalar que ésta significa la contribución de individuos, o de grupos de la población activa, a la aceleración del desarrollo económico y social (OIT, 1979, citado por Oviedo y Cárdenas, 1986). Según esto, el concepto de participación implica, de una parte, la noción de definir una política que movilice a los individuos hacia los propósitos de creación de fuentes de empleo y de riqueza, en orden al mejoramiento de las condiciones de vida. De otra parte, supone la existencia de dos niveles de participación: uno de carácter primario, centrado en los grupos profesionales, económicos y sociales, y otro de naturaleza secundaria, definido en esencia como el esfuerzo voluntario de las agrupaciones profesionales y sociales, para contribuir a acciones de desarrollo articuladas a aquellas correspondientes a la iniciativa del Estado.

Un concepto más amplio de participación social considera que ésta debe entenderse como los diferentes tipos de actividades organizadas en sociedades altamente diferenciadas, mediante la cual un grupo social de *status* bajo logra expresar sus necesidades o demandas, defender sus intereses comunes, y alcanzar determinados objetivos económicos, sociales o políticos (Stavenhagen, citado por Oviedo y Cárdenas, 1986). En esta definición, lo importante no reside en la vinculación del fenómeno participativo con el desarrollo, sea cual fuere el significado que a éste se le otorgue, sino en la consideración de que las diversas formas de participación deben constituirse en un instrumento para la expresión organizada de necesidades socialmente determinadas por parte de los grupos explotados, oprimidos, dependientes o marginados. Por consiguiente, la participación no deberá entenderse solamente como participación en un sistema dado,

¹⁰ Oviedo y Cárdenas (1986) detallan más este debate que aquí se sintetiza.

sino que puede referirse también a acciones organizadas (por ejemplo, revolucionarias) que rechazan la estructura social establecida e intentan cambiarla.

La Unesco ha señalado que por participación comunitaria se quiere expresar básicamente el deseo de que la población rural llegue a compartir el poder dentro del sistema social nacional, mediante su intervención efectiva en el proceso de toma de decisiones (Unesco, citado por Oviedo y Cárdenas, 1986).

Así pues, el concepto de participación social aplicado a las poblaciones rurales ha evolucionado, desde una noción restringida de aceptación y apoyo a las actividades o propuestas externas, hasta otra relacionada con el fortalecimiento real de las comunidades locales para que puedan acceder a la toma de decisiones sobre aspectos sustantivos de su desarrollo. Esto implica considerar los procesos de participación como esfuerzos organizados, para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en determinadas situaciones sociales, por parte de grupos y movimientos hasta ahora excluidos de tal control (UNRISD, 1979). En síntesis, la participación social puede definirse como un proceso mediante el cual se dota de poder a las personas para que puedan movilizar sus capacidades, convertirse en actores sociales antes que en sujetos pasivos, manejar sus recursos, tomar decisiones y controlar las actividades que afectan a sus vidas (Cernea, 1985, citado por Wells y Brandon, *op. cit.*).

En la medida en que se asuma que la participación de las comunidades rurales busca modificar la estructura de poder y las relaciones sociales existentes en el agro, constituirá un proceso cuya dimensión política será primordial importancia. Como ha señalado la Unesco respecto de la problemática global del desarrollo rural, resulta conveniente no olvidar que los problemas básicos del medio rural son de orden político, más que de orden metodológico, y que si no se dan ciertas modificaciones estructurales, el desarrollo integrado de las zonas rurales quedará en el campo de los buenos deseos (Oviedo y Cárdenas, *op. cit.*).

La literatura distingue cinco áreas posibles de participación en proyectos, considerando el contexto anteriormente analizado:

- a. Recolección de información, para discutir con los beneficiarios el conjunto global de conceptos y metas del proyecto.
- b. Consultas sobre temas claves durante la ejecución del proyecto. Los beneficiarios tienen oportunidad de interactuar y proporcionar retroalimentación durante el diseño y realización del proyecto.

- c. Toma de decisiones, durante el diseño y ejecución del proyecto, lo que implica un mayor grado de control y responsabilidad que la aceptación pasiva de beneficios no siempre deseados.
- d. Iniciación de acciones, cuando los beneficiarios identifican una nueva necesidad y deciden responder mediante iniciativa propia. Esto es diferente de actuar o decidir sobre tareas o problemas identificados por el proyecto.
- e. Evaluación, que puede proveer valiosas luces y lecciones para el diseño y realización del proyecto, que de otro modo quizás permanecerían ignoradas.

Estos componentes no siempre se ponen en práctica de forma secuencial y acumulativa, y en la realidad es más común que los proyectos carezcan de un enfoque consistente y globalizador a este respecto (Wells y Brandon, *op. cit.*). En muchos países no se ha producido aún un aumento real del poder de las comunidades locales en materia de manejo de recursos. Ello en parte porque no se ha entendido el verdadero sentido de la participación que, como se señaló ya, implica el involucramiento de dichas comunidades en la solución de problemas estratégicos y no su ocasional o limitado acercamiento a actividades mecánicas y rutinarias.

La participación se ha construido hasta ahora aplicando diversas estrategias, entre las que destacan el empleo de agentes de cambio y la construcción de instituciones locales. Los primeros actúan como "facilitadores" y deben poseer algunas importantes cualidades y conocimientos para poder cumplir su misión persuasiva, técnica y formadora, sin generar dependencia ni liderazgo irremplazable. Por su parte, la creación de instituciones es importante como un medio de canalizar la acción colectiva local, convertir en rutinario el ejercicio de la democracia para tratar los asuntos grupales, y establecer nexos más equitativos con entidades y poderes que representan al mundo exterior.

Aunque algunos estudios y evaluaciones han sugerido que los logros obtenidos hasta ahora en el ámbito de la participación son todavía insuficientes para provocar transformaciones más globales, en algunos países de América Latina la lucha por una mayor participación ha ampliado las bases sociales de la democracia, en la medida en que sectores anteriormente excluidos han conquistado un espacio político y de negociación importante. De todas maneras, construir la capacidad de la gente para aprender a tomar iniciativas y decisiones puede tomar mucho tiempo, lo cual a veces entra en conflicto con la urgencia de resolver problemas inmediatos. En ciertas sociedades, además, las estructuras de autoridad vigentes inhiben la difusión de una actitud más participativa en la toma de decisiones. En otros casos, los gobiernos nacionales limitan el acceso de las personas al poder, sobre todo cuando perciben que serán desafiados en su autoridad.

4.5 Conclusiones

La participación de las comunidades locales en el establecimiento y el manejo de las áreas protegidas contribuye de manera notable al bienestar, el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de estas poblaciones rurales, que se relacionan con las áreas. Si bien anteriormente se definieron en varios países de América Latina propuestas y estrategias de integración de las comunidades locales, en general estuvieron fundamentadas en la necesidad de evitar o superar conflictos de uso de recursos y en reducir la presión de las comunidades sobre las áreas, y no en una concepción integrada que considere los mutuos beneficios de un esquema participativo. Esta característica de la historia de las áreas protegidas de la Región está en concordancia con el concepto mismo de los parques nacionales y las áreas protegidas.

La evolución que ha tenido dicho concepto ha estado marcada, entre otros, por los siguientes rasgos:

- a. La sustitución de la noción de intangibilidad por una concepción más dinámica y diversa de conservación.
- b. El desarrollo de una forma más completa y global de entender y practicar la zonificación de las áreas protegidas.
- c. El tránsito de un esquema de aislamiento (las áreas como "islas") a un esquema de integración al desarrollo regional.
- d. La ampliación del concepto de beneficios de las áreas protegidas, antes circunscritos a la recreación, la contemplación, la investigación científica, la educación y eventualmente los servicios ambientales, para incluir el uso sostenible de la vida silvestre y un espectro más amplio de funciones ecológicas.
- e. El surgimiento de una teoría y una metodología (aún en proceso de desarrollo) que permita valorar económicamente los beneficios de las áreas protegidas a niveles local, regional, nacional y mundial.
- f. La consolidación de la tesis de que la conservación de la biodiversidad encerrada en las áreas protegidas sólo tiene sentido y alcanza eficacia si existen estrategias de manejo racional de la biodiversidad existente fuera de ellas.
- g. La tesis de que la conservación de las áreas protegidas no está fundamentada exclusivamente en la eficiencia de los sistemas internos de manejo y administración, sino en la forma en que ella se relaciona con las políticas de desarrollo nacional, y especialmente de desarrollo rural.

- h. El reconocimiento de que las comunidades locales no son una interferencia o impedimento para la conservación, sino que deben ser partícipes del manejo de las áreas protegidas por sus propios derechos, especialmente por el derecho a obtener beneficios directos e indirectos de las áreas protegidas y mejorar con ellos su calidad de vida.

Así pues, se acepta de manera cada vez más amplia que las áreas protegidas de América Latina deben ser entendidas como factores activos de desarrollo, y que su manejo eficiente debe partir por evaluar y reconocer la forma en que tales áreas aportan al desarrollo a diferentes niveles. Esto permite establecer bases técnicas más sólidas para demandar un compromiso y una participación social más amplios en las tareas de conservación. Ya no se trata simplemente de contar con el apoyo de los conservacionistas y pedir el sacrificio de las comunidades locales, sino de establecer una estrategia nacional de desarrollo que cuente con la contribución directa e indirecta de las áreas protegidas, contribución que puede y debe ser contabilizada. Desde el punto de vista de la eficiencia del manejo de las áreas protegidas, esto debe conducir también a que la sociedad entera, nacional y mundial, cubra los costos de la conservación no sólo en términos de ofrecer dádivas difícilmente justificables para los políticos, sino de reconocer la obligación de retribuir los beneficios obtenidos y asegurar su perpetuidad.

Desde el punto de vista de las comunidades locales, la valoración económica de los beneficios de las áreas protegidas, y el consiguiente establecimiento de estrategias para obtenerlos y distribuirlos, crea una base útil para planificar los procesos de desarrollo local. Ello muestra la forma y el alcance en el cual la supervivencia y el manejo apropiado de las áreas protegidas pueden contribuir al bienestar de las comunidades.

La aplicación de estos conceptos debe traer consigo la renovación integral de las políticas y los instrumentos legales que, según se ha mostrado ya, están generalmente caducos en la Región para enfrentar exitosamente los asuntos relacionados con la participación de las comunidades locales. Salvo intentos aislados y en general poco estructurados y maduros, no se han resuelto en la Región problemas tan importantes como el de la tenencia de la tierra en las áreas protegidas, los derechos de las poblaciones tradicionales al uso de recursos, los esquemas institucionales de administración y manejo (en términos de lograr descentralización, participación, transparencia, representatividad, etc.) y otros.

Aunque la necesidad de estos cambios parece ser ampliamente aceptada y existen ya algunos intentos de promoverla, las estructuras políticas y legales de los países en los niveles más altos de decisión se muestran todavía poco permeables a los cambios. Es generalizada en la Región la queja de los administradores de áreas protegidas de que existe escaso apoyo político para que los cambios necesarios se hagan realidad. Por

ende, la tarea de "educar" en este sentido a los círculos del poder es considerada como de primera importancia en la Región, si se quiere alcanzar una nueva base jurídico-política para el manejo de las áreas protegidas en general, y para fundamentar y orientar la co-gestión con las comunidades rurales en particular.

Existe una importante base conceptual en lo referente al desarrollo rural y a las teorías sobre participación social, que son aplicables en América Latina al problema de incorporar a las comunidades locales a las estrategias de manejo de las áreas protegidas. Sin embargo, aún se precisa de un desarrollo ulterior de estas herramientas conceptuales, pues sus dimensiones políticas, sociales, técnicas y operativas han mostrado ser bastante más complejas de lo que ha sido tradicionalmente previsto, especialmente cuando se relacionan con objetivos de conservación de recursos naturales y protección de áreas silvestres. Es preciso revisar las lecciones obtenidas de los proyectos de desarrollo rural, de larga data en la Región, para avanzar en la redefinición de lo que debe entenderse por objetivos y estrategias de conservación y desarrollo con participación de comunidades locales. Se necesita garantizar condiciones de éxito en las acciones para que el manejo de las áreas protegidas no pierda credibilidad frente a las poblaciones rurales y a la sociedad en su conjunto.



El manejo de las áreas protegidas debe contribuir de manera importante al bienestar, el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones rurales. Poblador indígena de la Reserva Pimentel Barbosa, Matogroso, Brasil. Foto: WWF/J. Pratginestos.

5. METODOLOGIAS DE INTEGRACION DE LAS POBLACIONES LOCALES AL MANEJO DE LAS AREAS PROTEGIDAS

5.1 Elementos conceptuales y metodológicos empleados para la integración de objetivos de desarrollo y conservación

Lograr la articulación entre los objetivos del desarrollo y los de la conservación a nivel local no es muy fácil, comenzando porque muchos de los factores que intervienen en la degradación de los ecosistemas y en los bajos niveles de vida de las poblaciones humanas involucradas rebasan las fronteras de las áreas protegidas. Factores como la incapacidad de manejo de extensos territorios de propiedad pública; los poderosos incentivos financieros para la sobre-explotación de madera, animales silvestres, pastizales y cultivos comerciales; la ausencia de nexos en las políticas públicas entre las necesidades de la conservación y las demandas del desarrollo; la poca influencia que tienen los habitantes rurales pobres en la expedición de leyes y políticas, en la realización de cambios y en el desenvolvimiento de las fuerzas económicas, entre otros, configuran un contexto difícil y adverso, al que se añade la insuficiencia de recursos canalizados hacia los proyectos, que tratan de conservar las áreas protegidas, atendiendo al mismo tiempo las necesidades de los habitantes locales.

La evaluación realizada por Wells y Brandon (*op. cit.*) sobre 23 proyectos integrados de conservación y desarrollo que se ejecutan en lugares donde existen poblaciones humanas dentro o en los alrededores de áreas protegidas, y que han sido considerados como los más prometedores y efectivos en América Latina, Asia y Africa, mostró debilidades significativas. Algunos empezaron con una limitada comprensión de las complejas interacciones sociales, económicas, políticas y culturales que subyacen a los desafíos que enfrentan las áreas protegidas. Prácticamente no se encontraron ejemplos de la existencia activa de zonas de amortiguamiento en las áreas visitadas. Aunque desde un punto de vista estrictamente económico algunos proyectos parecieron promisorios, en casi todos no estuvo claro el vínculo entre las metas de conservación que se persiguen y los beneficios que se esperan obtener con las acciones de desarrollo.

Si se trata de mejorar los resultados en el futuro, es importante que los gobiernos y las fuerzas sociales de los países latinoamericanos comprendan que las iniciativas aisladas, los proyectos de pequeña escala y las acciones compensatorias de tipo social únicamente, no podrán atenuar el impacto de las poderosas fuerzas que atentan contra la existencia de las áreas protegidas. Esto implica metodológicamente que los proyectos sean parte de una estrategia más amplia de políticas públicas, donde se armonicen las leyes, los patrones de acceso a recursos, los incentivos económicos, las acciones persuasivas y de control, la canalización de financiamiento, etc.

Pese a lo limitado de la experiencia, se constata que los países de la Región han aplicado una gran diversidad de estrategias orientadas a resolver el problema de las relaciones con las comunidades locales. Sin embargo, en la generalidad de los casos estas estrategias han estado determinadas por consideraciones excesivamente aisladas, locales y específicas, y no se han fundamentado en políticas más generales. Esta dispersión se encuentra reflejada en las experiencias examinadas en el presente documento. Sin embargo, la diversidad que ellas encierran no es en sí misma negativa, si están apoyadas por estructuras políticas, institucionales, administrativas y técnicas suficientes, y si mantienen una relación armónica y dinámica con el contexto socioeconómico y cultural del desarrollo en las áreas rurales.

Una de las estrategias importantes en la Región ha sido la de buscar el concurso directo de las poblaciones locales en tareas de apoyo al manejo de las áreas protegidas, como el caso de Cuba, a través de la creación de brigadas voluntarias de protección al bosque y la fauna. También se presenta en Perú, en la Reserva Nacional del Titicaca, donde se ha otorgado a los habitantes locales el carácter de guardaparques honorarios, y en otras áreas, a través de la creación de comités locales de apoyo a las áreas protegidas, mecanismo que se practica igualmente en varios otros países.

La estrategia indicada es de fundamental importancia si se quiere lograr una verdadera participación de las poblaciones locales en el manejo, a base de su propia adhesión a los objetivos de la conservación. Como se suele repetir con frecuencia, mientras no sean las mismas poblaciones locales las que tomen a su cargo ciertas acciones de manejo, no estará en modo alguno asegurada la supervivencia de las áreas protegidas. Esto es particularmente válido en condiciones de una crónica reducción de los recursos y las capacidades institucionales para una tarea de protección y de manejo que es, sin embargo, de creciente exigencia. Es también evidente, además, que esta estrategia en gran número de casos no ha revestido más que un carácter instrumental, en el sentido de que las poblaciones locales han sido requeridas para que apoyen objetivos y acciones definidos externamente. Sólo en forma limitada han sido protagonistas del proceso de definición de tales objetivos y de identificación de prioridades. En este sentido, la práctica de integración de las poblaciones locales al manejo de las áreas protegidas, bajo la forma de desarrollar instrumentos aislados de apoyo a las tareas de protección, puede considerarse que ha sido reduccionista, y que no puede alcanzar una dimensión sostenible si no se articula con otras estrategias de alcance global.

Una segunda línea importante en las experiencias latinoamericanas es la de promover alternativas de manejo de la fauna silvestre por parte de las poblaciones locales, procurando la armonización de propósitos de protección y de uso sustentable. El programa de manejo de las vicuñas en Chile, el de protección de patos en la Laguna de El Jocotal en El Salvador, el de establecimiento de zoocriaderos en México y otros similares, están orientados en este sentido. En estos casos se ha reconocido que, si no

se atienden necesidades o intereses de uso de tales recursos por parte de las poblaciones locales, éstas continuarán muy probablemente usándolos y tratarán de hacerlo de la manera más rápida e intensiva, para lograr el mayor aprovechamiento posible, antes de que se agoten, o antes de que las medidas legales y administrativas de protección lo hagan imposible. Es el fenómeno de la mentalidad que Utting (*op. cit.*) describe como "*get what you can, while it lasts*"¹¹.

Las limitaciones de la indicada estrategia son eminentemente de índole técnica y práctica, lo que las mantiene como extremadamente marginales, salvo muy pocos casos en los que han sido de significado crucial para la conservación de un área o una especie, como en El Jocotal. En la mayor parte de los casos no existe el conocimiento científico suficiente sobre la biología de las especies en cuestión, ni la capacidad institucional y técnica para formular y aplicar, de una manera eficiente y realista, los planes de manejo del recurso, en los términos en que son propuestos, por ejemplo, por la UICN (1993b). Posiblemente una excepción que vale la pena mencionar sea la del manejo de vicuñas en Chile.

A la falta de conocimientos básicos y de experiencias sobre el manejo de las especies faunísticas silvestres, se suman los problemas característicos de los proyectos comunitarios de desarrollo rural, como lo han analizado Wells y Brandon (*op. cit.*). En efecto, muchos de los proyectos de este tipo no están basados en un análisis realista de las condiciones del contexto social, económico y cultural de las áreas rurales, y dejan de lado factores determinantes de la conducta económica de los pobladores. Por ejemplo, en determinados proyectos que manejan especies que tienen un período relativamente largo de crecimiento, hasta la edad reproductiva, el volumen de fuerza de trabajo que se requiere para el cuidado de los animales, en términos de jornales y de intensidad de las tareas, supera con creces al que se necesita para efectuar la caza directa de especímenes, similares a aquellos que están siendo criados en tales proyectos. El resultado es una situación antieconómica para los pobladores, por el inconveniente índice de retorno del trabajo, y a la larga el mantenimiento de un mayor interés por la caza.

En otros casos, no sólo los factores económicos sino además los culturales afectan sensiblemente la eficacia de estos proyectos. Por ejemplo, en un zoocriadero establecido en una zona de amortiguamiento, para reducir la presión de la población indígena sobre las poblaciones de caza silvestre de un parque nacional amazónico, los indígenas que manejaban instalaciones y animales emplearon largo tiempo y esfuerzo hasta lograr que un grupo de animales seleccionados como reproductores llegara en condiciones

¹¹ "Toma lo que puedas, mientras aún existe". Utting (*op. cit.*) se refiere a lo que ha acontecido en ciertas áreas protegidas de Costa Rica, como parte de la problemática del conflicto social y la conservación.

satisfactorias a la edad adulta. En el momento en que se presentó para esa comunidad una necesidad urgente de mejorar los caminos de acceso a la zona y otra infraestructura importante, los indígenas decidieron agasajar a las autoridades del municipio local ofreciéndoles un banquete con los mejores animales del zoológico, que eran justamente los reproductores. El sentido de la ofrenda fue, en este caso, un factor decisivo para poner en riesgo todo el proyecto.

Pese a sus limitaciones, los proyectos de manejo de fauna silvestre desarrollados por poblaciones locales son vistos como muy promisorios para el futuro de las áreas protegidas, en la medida en que pueden crear vínculos sólidos y duraderos entre las poblaciones locales usuarias de ese recurso y los objetivos de manejo que impulsan los administradores de las áreas. Lo que se requiere es, por tanto, un sustancial esfuerzo para superar las limitaciones actualmente existentes, en términos de intensificar la investigación científica sobre la biología y la ecología de las especies, la experimentación en técnicas de manejo, y el desarrollo de instrumental de planificación y gestión de proyectos comunitarios, con un enfoque de sustentabilidad ecológica y económica.

Los programas y proyectos de reforestación y establecimiento de sistemas agroforestales y agrosilvopastoriles figuran entre las acciones más importantes que se llevan a cabo en la Región, para promover la gestión comunitaria, en beneficio de las áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento. Ejemplos interesantes son las experiencias desarrolladas en parques nacionales de Argentina, en áreas protegidas de México, en el Parque Nacional Ybycui de Paraguay, en Costa Rica, y en otros países de la Región. Se trata por lo general de proyectos en los que se procura combinar el empleo de especies forestales maderables y frutales, principalmente, con los cultivos agrícolas y el manejo de especies animales domesticadas. Las prácticas forestales incluyen forestación, reforestación, cuidado de la regeneración natural y enriquecimiento del bosque, mientras al mismo tiempo se busca la aplicación de técnicas mejoradas para los cultivos y el manejo de los animales.

Los proyectos de este tipo merecen un análisis similar al anterior, aunque la experiencia acumulada hasta el momento es bastante más rica y permite en algunos casos asegurar ya las condiciones de éxito. Por otra parte, debido a que se trata de acciones que tienen una más directa relación con la calidad del hábitat y con la provisión de servicios ambientales, pueden tener una repercusión más clara y significativa sobre la conservación de los ecosistemas de las áreas protegidas. Las limitaciones de estos proyectos en la Región tienen que ver en gran medida con los limitados recursos existentes frente a las enormes necesidades, lo que hace también que todavía tengan en general un carácter marginal y limitado impacto.

Los proyectos forestales relacionados con áreas protegidas tienen que observar determinadas condiciones importantes, que no siempre se cumplen. En lo fundamental, tales condiciones tienen que ver con lo ya mencionado respecto de la función ecológica de los árboles. Las especies que se seleccionen deben ser nativas de la región, contribuir a mejorar el hábitat de las especies animales ofreciéndoles abrigo o alimento, no desplegar especiales habilidades competitivas que puedan afectar a otras plantas y tener un rápido crecimiento. Al mismo tiempo, deben ser económicamente atractivas para las poblaciones locales, ya sea que se las destine a usos maderables o no maderables, y que sirvan para el mercado o la autosubsistencia. El problema actualmente radica en que las especies que tienen todas estas condiciones no son, en general, muy abundantes, sobre todo las que, además, son suficientemente conocidas en su biología y en sus usos potenciales.

Desde el punto de vista de la eficiencia en la gestión, los principales problemas que enfrentan los proyectos forestales y agroforestales relacionados con áreas protegidas son similares a los ya mencionados para los proyectos de manejo de fauna. Algunas comunidades se encuentran demasiado lejos de los centros mercantiles para poder alcanzar éxitos en la colocación de los productos en el mercado. Otras mantienen ciertas resistencias debido al plazo demasiado largo de los proyectos hasta percibir los beneficios de los árboles. Otras no reciben los suficientes insumos materiales (plántulas, herramientas, entre otros) ni la capacitación adecuada. Más aún, en algunos casos, las comunidades locales no sienten estímulos consistentes para emprender estos proyectos, por la inseguridad en la tenencia de la tierra, o por la incertidumbre sobre las políticas que los administradores de las áreas protegidas tendrán en futuro hacia ellas, en cuanto a sus derechos a la tierra y el uso de los recursos.

En áreas protegidas como la Reserva de la Biósfera Estación Biológica Beni (Bolivia), el Parque Nacional Los Alerces (Argentina) y la Reserva Mariposa Monarca (México), una estrategia relevante ha sido la de apoyar, desde la esfera del manejo de las áreas, los propósitos de desarrollo rural de las poblaciones locales. En estos casos la estrategia ha sido focalizada de manera especial a los asuntos básicos relacionados con las condiciones de vida: mejoramiento de la salud, la educación, la vivienda y la producción. Sin embargo, esta forma no es aplicada con frecuencia, debido entre otras razones a que la administración de las áreas protegidas estima que se encuentra fuera de sus objetivos específicos, y que carece de una relación directa con el manejo de los recursos naturales. Más aún, en algunos casos la administración de las áreas protegidas se opone a las acciones de mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades locales inmersas en áreas protegidas, porque temen que ello las convierta en polos de atracción para nuevas oleadas de inmigrantes.

Sin embargo, las corrientes modernas del pensamiento conservacionista apuntan a reforzar el vínculo que une la calidad de vida de las poblaciones rurales con la

conservación de los ecosistemas, de los cuales dependen o sobre los que actúan. La aplicación de opciones, como las que exige la conservación, sólo es posible cuando existe cierta seguridad en la propia supervivencia y se han creado condiciones mínimas para pensar en los demás y en el futuro, dos factores claves en la adhesión moral a la conservación. En este sentido, los procesos de integración de las poblaciones locales al manejo de las áreas protegidas pasan necesariamente por el ejercicio de una planificación integrada del desarrollo rural y la conservación, y por un compromiso que inevitablemente es de doble vía: de las comunidades locales con los objetivos de manejo de las áreas protegidas, y de la administración de las áreas protegidas con los objetivos de desarrollo de las poblaciones.

La educación ambiental es una estrategia empleada en forma amplia en las áreas protegidas de la Región, y reconocida como una necesidad incuestionable por todos los que están a cargo de la administración de los sistemas. Se ha aplicado tanto a través de modalidades formales como no formales, y ha incluido desde elementos de instrucción básica sobre ciencias naturales hasta aspectos específicos del área en cuestión. Sin embargo, existen en este campo deficiencias notables.

Debe notarse, por una parte, que el amplio reconocimiento que existe sobre las necesidades urgentes de programas masivos y sistemáticos de educación ambiental para las poblaciones que viven cerca de las áreas protegidas, contrasta notablemente con la atención que ella ha recibido en la práctica. Una de las razones principales para ello es la carencia de recursos. En efecto, la educación ambiental es una actividad relativamente costosa, que no genera productos materiales visibles y que sólo rinde frutos a largo plazo en términos de la reducción de los impactos humanos sobre las áreas protegidas. Estas características la vuelven poco atractiva para los organismos que financian actividades de conservación, y naturalmente para los propios gobiernos, que deben destinar grandes esfuerzos a atender la educación general básica, agobiada por una crisis crónica y presionada por el crecimiento rápido de la demanda.

Pero existe otra deficiencia muy seria en la práctica de la educación ambiental sobre áreas protegidas, y se refiere a los problemas técnicos que la afectan. En este aspecto, los programas están afectados por el mismo tipo de dificultades que caracterizan a los sistemas educativos de los países de la Región, particularmente en las áreas rurales. En realidad, es difícil esperar que la educación ambiental sobre áreas protegidas en el campo alcance los estándares deseados, cuando la escuela y la educación básica en general acusan graves deficiencias de cobertura y calidad.

La mayoría de los programas de educación ambiental se ejecutan en condiciones técnicas bastante precarias, esencialmente en forma de charlas o cursos, en los cuales los administradores de las áreas u otro personal relacionado acude a las comunidades e imparte conocimientos en forma magistral, sin que exista verdadera interacción entre los

actores del proceso. Por otra parte, la mayoría de los programas carece de un diseño conceptual, metodológico y técnico bien fundamentado, que garantice la efectividad de los procesos educativos. En escasas ocasiones los programas cuentan con el concurso de personal técnico suficientemente capacitado en materia educativa, y por lo general no se realizan evaluaciones apropiadas sobre los resultados de las acciones. Puede afirmarse, por tanto, que los esfuerzos que se realizan en este campo en la Región están aún lejos de ofrecer los beneficios que se espera de ellos, debido a las múltiples dificultades que encuentran.

En ciertos casos, quienes manejan las áreas se han sentido desalentados cuando, después de haber realizado algunos esfuerzos educativos, las poblaciones locales han mostrado poco o ningún cambio importante en su conducta frente a los recursos que se ha querido proteger. Sin embargo, no debería esperarse que la educación ambiental sobre áreas protegidas logre por sí sola aquellos objetivos que sólo pueden alcanzarse a través de procesos de cambio, profundos e integrales, en el manejo de las áreas protegidas y en las estrategias de desarrollo local. Si bien en la primera fase de un proceso educativo debe ponerse énfasis en la oferta de información sobre las áreas protegidas y su importancia, a partir de allí debe procederse a la formulación de alternativas de uso de recursos y a la capacitación de los pobladores para que puedan aplicarlas. Un proceso de educación ambiental que no se integre con el ejercicio concreto de este tipo de alternativas, y que no ofrezca instrumentos prácticos para una acción de resultados convincentes, está sin duda condenado a fracasar o a alcanzar sólo efectos limitados.

El turismo orientado a la naturaleza, llamado también turismo ecológico o ecoturismo, se ha convertido en los últimos años en una de las estrategias preferidas por los planificadores de las áreas protegidas para encarar el problema de los conflictos con las poblaciones locales. El ecoturismo se ha incrementado significativamente en América Latina. Por ejemplo, de acuerdo con un estudio realizado por la OEA (OEA, 1990, citado por Parra, 1993), unos 170.000 turistas visitaron la región amazónica en 1989, lo que equivale a un 5 por ciento de un total de 3.250.000 turistas que llegaron a los países que comparten la cuenca. De acuerdo a varias estimaciones de expertos, en los últimos años el porcentaje indicado se habría incrementado significativamente, y debería mantener esa tendencia en los próximos años.

El ecoturismo es un fenómeno que obedece a ciertos cambios importantes ocurridos a nivel mundial. Factores tales como el mejoramiento de la información, la conciencia y el interés público sobre la naturaleza en los países desarrollados, y el incremento constante de los costos del turismo de placer hacia destinos tradicionalmente muy frecuentados, han creado una nueva demanda de servicios turísticos hacia lugares de interés por su naturaleza en los países en desarrollo. Estos, por su parte, han hecho considerables mejoras en su capacidad de manejo del turismo receptivo, de manera que

ciertos circuitos, que antes constituían riesgosas, costosas y por tanto ocasionales experiencias, hoy son recorridos que se ejecutan de manera fácil, segura y más accesible para el turista, incentivado por la crisis en la economía de las naciones en vías de desarrollo, que vuelve ventajoso el cambio de divisas por moneda local.

Es comprensible que el turismo haya alcanzado un elevado estatuto entre los promotores de la conservación y el desarrollo, como una actividad altamente recomendable para un manejo sostenible, productivo y mejorado de las áreas protegidas. Ello porque se trata de una actividad de uso no consuntivo de los recursos silvestres, excepto en pequeña escala cuando se fomenta la fabricación de artesanías o la oferta de alimentos locales "exóticos". Además, se basa en la existencia misma de esos recursos, generadora de importantes ingresos en divisas, no contaminante, que favorece el intercambio cultural, que fomenta la conservación de los bienes naturales y culturales, que puede producir beneficios tangibles para las poblaciones locales y que promueve en el exterior la imagen de los países en desarrollo.

Existen, sin embargo, riesgos y limitaciones para el turismo en las áreas protegidas de la Región, especialmente bajo el enfoque de actividades relacionadas con las comunidades locales. Uno de los riesgos principales tiene que ver con los eventuales impactos en aquellos casos en los cuales se rebase la capacidad de carga de los ecosistemas, especialmente si se considera que es aún limitado el conocimiento que se tiene sobre tal capacidad en ciertos lugares identificados ya como sitios de visita turística, y que las condiciones técnicas de manejo de los visitantes no son óptimas en muchos casos. Otro riesgo considerado importante es el de los efectos culturales del contacto con los visitantes, debido a la posible mercantilización de los rasgos de las culturas locales. En ciertos casos tales rasgos deben adaptarse a la demanda, aún si ésta difiere de los requerimientos o preferencias locales. También constituye un riesgo la introducción de conductas contrarias a la cultura local e incluso generadoras de hábitos o efectos nocivos, como es el caso del consumo de drogas y de la aparición de enfermedades de transmisión sexual, que han sido reportados como consecuencias nocivas del turismo en ciertas localidades vecinas a áreas protegidas o a zonas de interés natural de la Región.

En cuanto a las limitaciones del turismo ofrecido por las comunidades locales, pueden mencionarse principalmente tres: la disponibilidad de infraestructura y condiciones de operación técnica, la disponibilidad de personal capacitado y las condiciones de competencia en el mercado. En la primera - la operación a nivel local - se pretende que exista una participación directa de las comunidades, y se requieren condiciones materiales, tales como vías de comunicación, medios de transporte, y facilidades de alojamiento, entre otras, que no están con frecuencia disponibles y cuyo establecimiento tiene altos costos. En determinados casos, se ha podido observar en áreas protegidas de la Región que la práctica del turismo bajo tales condiciones limita de manera sustancial el volumen de los servicios y restringe su calidad, llevando incluso a

situaciones de riesgo para los visitantes (por ejemplo, es frecuente que no se disponga de equipos de seguridad para viajar en embarcaciones fluviales o marítimas).

En cuanto a la segunda - la disponibilidad de personal - en los países de la Región existe aún escaso personal capacitado para efectuar operaciones turísticas a un nivel aceptable, y las tareas de capacitación son costosas y difíciles. En cuanto a la tercera - condiciones de competencia en el mercado - en muchos países existe una estructura fuertemente jerarquizada en el sector de operadores turísticos, incluyendo grupos monopólicos, lo que vuelve difícil para los pequeños operadores locales competir ventajosamente en el mercado, y eventualmente los conduce a ligarse a tales grupos en condiciones desfavorables. Mientras no se establezcan medidas sobre prioridades en el acceso, incentivos y otros factores de regulación de los servicios, para volver más equitativa la distribución de beneficios, la expansión del ecoturismo puede conducir a un fortalecimiento de esta estructura basada en una gran diferenciación, con un incremento de los privilegios para los grupos monopólicos y limitados beneficios para las poblaciones rurales.

Una estrategia aplicada en algunos países de la Región para regular los conflictos entre poblaciones locales y áreas protegidas es el establecimiento de limitaciones en el acceso a los recursos y su uso. La idea que subyace es que no se puede privar por entero a las poblaciones de tal acceso, pero tampoco puede dejárselo a su albedrío. Así, en determinadas áreas se han limitado los derechos de propiedad o de posesión de la tierra como en el caso examinado de Uruguay, donde se han restringido derechos de subdivisión y venta. En otros casos se han establecido sectores y períodos de veda para la captura de especímenes de fauna o flora silvestres, como se puede apreciar en El Salvador. Estas medidas aparecen como indispensables si se quiere mantener a resguardo las especies y controlar el uso del suelo, pero requieren siempre de medidas sustitutivas para la fracción de uso que se elimina y de un gran esfuerzo de capacitación y educación, ambos no siempre presentes. La experiencia de Venezuela, donde se aplica un novedoso y bien fundamentado programa de educación para cazadores furtivos en áreas protegidas del norte del país, resulta interesante a este respecto.

5.2 Algunas recomendaciones para la acción

El primer paso que se precisa dar en muchos de los países de la Región es el de establecer claramente las políticas de manejo de las áreas protegidas en relación con el rol y la participación de las comunidades locales. El establecimiento de tales políticas involucra en no pocos casos, como se dijo ya, un profundo cambio en la filosofía, la metodología y la técnica del manejo de las áreas protegidas, pues los modelos convencionalmente aplicados muestran haber llegado ya a su límite histórico respecto de las condiciones estructurales que caracterizan actualmente a la Región.

Una base política necesaria es el diseño de una estrategia nacional y regional de conservación y desarrollo que defina la interacción entre el ser humano y la naturaleza, como se ha practicado en el caso de Costa Rica. En este proceso deben involucrarse los diferentes sectores sociales y técnicos interesados, de manera que puedan encontrar soluciones sociales, económicas y ambientales equilibradas.

Ahora bien, la formulación de esta estrategia requiere de la redefinición de los conceptos de conservación y desarrollo, bajo el criterio de que el manejo de las áreas protegidas constituye una de las formas de manejar los recursos naturales en función del mejoramiento de la calidad de la vida de la presente y las futuras generaciones. La articulación de los conceptos indicados es provista por la noción de desarrollo sustentable, entendida como el mejoramiento de la calidad de la vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan (UICN/PNUMA/WWF, *op. cit.*). La introducción de tal concepto implica no sólo una reformulación de los objetivos del desarrollo, sino además la revisión de la forma en que se entiende y aplica la conservación. Como lo ha señalado el Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wild Fund for Nature, 1993), la preeminencia del concepto de uso sustentable de recursos en la moderna conservación representa un salto fundamental, desde el enfoque preservacionista tradicional, hacia un enfoque integrado de conservación y desarrollo.

Dentro de este contexto, los conceptos de "área protegida", "manejo" y "participación de poblaciones locales" deben también ser ajustados a los nuevos objetivos de conservación y desarrollo, de acuerdo con el análisis que se hizo anteriormente sobre el marco conceptual. En cuanto al primero, lo que se sugiere es introducir el concepto usado en la Estrategia Global de Biodiversidad, en el IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Areas Protegidas, y parcialmente en el Convenio Sobre la Diversidad Biológica, en el sentido de que las áreas protegidas no se establecen solamente sobre tierras públicas sino también sobre tierras de particulares. Este cambio es de gran importancia, pues en muchos de los países de la Región los conflictos con las poblaciones locales parten del supuesto de que ellas son invasoras o habitantes espúreos de tierras públicas consagradas a fines proteccionistas.¹²

¹² Según la Estrategia Global de Biodiversidad, un área protegida es "un área de tierra o agua legalmente establecida, bajo dominio público o privado, que es regulada y manejada para alcanzar objetivos específicos de conservación". El Convenio sobre la Diversidad Biológica la conceptualiza como "un área definida geográficamente, que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación". El IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Areas Protegidas las definió como "áreas establecidas y manejadas a través de regímenes legales o consuetudinarios, para proteger y mantener la diversidad biológica y los recursos naturales y culturales asociados".