

INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

MARCELA, BERTONI y MARIA ISABEL, BERTOLOTTI ¹

Introducción

Las reservas de la Biosfera están integradas dentro del Programa MAB de la UNESCO y se las define como “*zonas protegidas de medios terrestres y costeros representativos, cuya importancia tanto para la conservación como para el suministro de conocimientos prácticos y valores humanos puedan contribuir a un desarrollo sostenible*” (Azqueta Oyarzun et al., 1996 :45)

En este marco, los objetivos de conservación y sociales para las Áreas Naturales Protegidas (ANP) están estrechamente ligados con la consecución de metas ambientales y los beneficios directos e indirectos que aportan a la sociedad.

El objetivo es establecer los criterios para construir una serie de indicadores, basados en el enfoque de puntos de referencia objetivos, límites y umbrales, que permitan evaluar el alcance concreto las condiciones de gobernabilidad y en particular de la sostenibilidad del turismo del Parque Atlántico Mar Chiquito.

Para ello, desde un abordaje teórico se exponen, en primer lugar, *los nuevos paradigmas de conservación* de las ANP. Y en segundo lugar, se analizan las concepciones del turismo sostenible en función de sus *interpretaciones actuales, los procesos de implantación y su alcance efectivo*.

Por otro lado, se proponen criterios para evaluar de las condiciones de gobernabilidad en la Reserva consideran cuatro aspectos: un *diagnostico* del contexto, de estado y presiones existentes en la Reserva, que permite, en función de objetivos de conservación, establecer la asignación de recursos basada en *puntos de referencia objetivo, limite y umbral*, que progresa a través del planeamiento que se materializa en la aplicación de *instrumentos de política ambiental y los resultados*, producto de esas acciones administrativas, que deben ser monitoreados a través de un *sistema de seguimiento, control y vigilancia*.

La zona objeto de estudio es Reserva Mundial de Biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito declarada como tal por MAB-UNESCO en abril de 1996 y declarada además Reserva Natural de Usos Múltiples Mar Chiquita en 1999. La zona núcleo de la reserva comprende unas 5000 ha cubiertas por la laguna y unas 19.000 ha de campos aledaños, de uso principalmente ganadero. El área presenta una importante diversidad de ambientes con características propias de la región pampeana: playas, dunas, pastizales y

¹ Universidad Nacional de Mar del Plata
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Funes 3250
7600 Mar del Plata
e-mail: marber@mdp.edu.ar y maricelb@inidep.edu.ar

la única Albufera de la Argentina. Es complementada por un refugio de Vida Silvestre que la circunda y le suma unas 45.000 Has. de ambientes del litoral marino, pastizales, talaes, lagunas, arroyos y canales. La zona de amortiguamiento suma a esto una 50.000 ha más, donde el uso agrícola es más importante, constatándose en especial un avance importante del cultivo de la soja en los últimos años.

El manejo efectivo de una ANP depende en gran medida del grado de conocimiento y complejidad de los ecosistemas que estas representan. Si bien del Parque Atlántico Mar Chiquito, existe un conocimiento científico adecuado de los aspectos ambientales, éste no tiene una orientación específica para sustentar pautas concretas para una intervención sostenible de la gestión ambiental. Mientras que el conocimiento científico de los aspectos socioeconómicos y de las actividades humanas dentro de la Reserva MAB, es limitado y se distinguen diversos usos conflictivos del suelo y en particular el uso turístico. (Brandani *et al.*, 2003).

En el área reserva actualmente coexisten dos modalidades de la actividad turística: la masiva de gran escala y la alternativa de pequeña escala. El turismo de sol y playa en la zona de la albufera implica la presencia de 5000 turistas en simultáneo por fin de semana. Si bien desde los ámbitos provincial y municipal se propician políticas y directrices de sostenibilidad, se generan dos situaciones un poco contrapuestas. La promoción de una posición donde la componente física y ecológica es relevante y en consecuencia, se alientan practicas turísticas de menor impacto y por el otro lado, una perspectiva mas mediada por la lógica de los agentes económicos, en la cual el énfasis esta puesto en la rentabilidad de la actividad y manifiestan cierta oposición en defensa del estilo de vida de la comunidad local.

La alternativa de la pequeña escala se vincula con las visitas programadas a la zona núcleo de la Reserva. Cuyo ingreso es restringido a dos excursiones diarias con un numero máximo de veinticuatro personas día. Esta modalidad se corresponde con las políticas promovidas por el Comité de Gestión y las acciones llevadas desde el Centro Integral de Atención al Visitante, ofreciendo una dirección para la plataforma local de manejo del ANP y la implementación del turismo sostenible basado en el conocimiento.

Los elementos mínimos que deben existir para la gestión ambiental de una reserva son: una base legislativa, un organismo o agencia de gestión con competencias y funciones pertinentes y un programa de manejo y control ambiental.

Ley Provincial 12.270/99, asigna al área la categoría de Reserva de Usos Múltiples, en la cual se pueden desarrollar varias funciones, entre ellas, la conservación de la biodiversidad, el uso científico, la educación ambiental y las actividades de recreación. En la Reserva de la biosfera los objetivos propuestos están vinculados a la conservación de la biodiversidad de ecosistemas, paisajes y especies de interés biológico, desarrollar alternativas de turismo y recreación sostenibles, el uso de la tierra de zonas aledañas y de seguridad.

En la práctica, ejerce la tutela y el cuidado del ANP la Provincia de Buenos Aires a través del Servicio de Guardaparques y la Secretaría de Turismo y Medio Ambiente

interviene en cuestiones inherentes a la actividad turística y define las políticas de la reserva municipal. Además existe un órgano consultivo que es el Comité de Gestión integrado por: el sector de decisores políticos (Municipalidad de Mar Chiquita, Concejo Deliberante, Ministerio de Asuntos Agrarios, Secretaria de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires y CELPA), el sector científico técnico (Universidad Nacional de Mar del Plata e INTA Balcarce) y el sector comunitario representantes de la sociedad civil.

La reserva de Mar Chiquita cuenta con un proyecto de plan de manejo diseñado, pero aún no ha sido aprobado con lo cual tampoco implementado.

El sistema legal, los valores e intereses sociales de los actores involucrados y el desarrollo de actividades productivas cercanas y o dependientes de los recursos del la reserva agregan dificultad a las condiciones de manejo. *La evaluación del manejo de las AP es parte importante de su gestión permite mejorar las estrategias de planificación hacer más eficientes las acciones y programas de manejo y se convierte en un elemento valioso para la consecución del financiamiento.* (Cifuentes *et al.*, 2000).

La definición de una serie de indicadores básicos prioritarios de objetivo, límite y umbral es un mecanismo, tanto para medir el avance de la política ambiental y así como, para la promoción y el desarrollo de una política turística responsable.

Nuevos paradigmas de conservación de las reservas

Las Áreas Protegidas son una configuración original para la administración de los recursos naturales, que supone admitir el valor de funcional (Pearce *et al.*, 1995) de la naturaleza, que se formaliza en el concepto de bienes y servicios ambientales libres incluidos dentro de un marco de protección. Se entiende que los servicios ecológicos son las funciones del ecosistema que sostienen y protegen las actividades humanas o, eventualmente, que afectan el bienestar del individuo. (Costanza *et al.*, 1999).

Actualmente, desde el punto de vista ecológicos se presenta el nuevo paradigma del "desequilibrio" que reconoce que los sistemas ecológicos en un punto no son estable, están abiertos al intercambio de energía y materia con sus alrededores y están influidos por disturbios que afectan su estructura y funcionamiento. (Maffe *et al.*, 1999).

Las nuevas perspectivas de conservación de ANP suponen la necesidad de armonizar los objetivos de la conservación de la naturaleza con las prioridades de desarrollo regional, que para ser tal, requiere una apropiación sostenible de los recursos en los cuales se basa. En este marco, existen consensos de que la intervención en una región determinada y en particular en un ANP, tiene como premisa el respeto por los procesos y bienes y servicios que brinda la naturaleza. *Estos consensos de carácter dual, es decir ecológicos y sociales, contienen elementos originales y de gran importancia que es necesario analizar y comprender.* (Guimaraes, 2001: 10)

La aceptación de esta interacción estilo de desarrollo / conservación implica asumir y analizar sus posibilidades de externalidades, conflictos y compatibilización. La utilización actual de los bienes y servicios que aportan las ANP esta vinculada a las

crecientes demandas de diversos usuarios, generando que el manejo del sitio sea cada vez más complejo, ya que se vinculan con los modos de apropiación de la naturaleza.

La apropiación del entorno natural implica un hecho político que lleva impresas características del poder y de quienes lo ejercen (Gligo, 2006: 24). La apropiación de la naturaleza es un tema susceptible de ser politizado, recupera y politiza prácticas culturales y la asignación valores a los servicios y bienes ambientales, en definitiva las relaciones de poder se manifiestan en las condiciones de gobernabilidad vigentes.

La gobernabilidad se define como... *la dinámica existente entre los actores políticos y el conjunto de instituciones y procedimientos que rigen una sociedad.* (OEA, 2003). Se compone por estructuras y procesos que guían la actividad administrativa e institucional, crean controles y restricciones que permiten autonomía y discreción a los actores sociales, para dar cumplimiento a objetivos e intereses de coaliciones establecidas.

Los aspectos de la gobernabilidad asociados a la política de las áreas protegidas y a su aplicación práctica, se define como la capacidad de ejercer la autoridad ambiental (económica, política y administrativa), tomar decisiones (coherentes, oportunas, eficaces, eficientes y aceptables socialmente) y administrar los conflictos de intereses. (Fernández, 1999). De hecho, para establecer las condiciones deseables de gobernabilidad de un ANP es prioritario entender que las estrategias de desarrollo y conservación son mutuamente necesarias y que deben definir prioridades, objetivos, recursos movilizados y métodos empleados que resulten apropiados. Esta sincronización tiene como consecuencia una nueva forma de valorar los beneficios y una concepción más amplia de la conservación, contemplando la posibilidad de sustentar actividades humanas que permitan el mantenimiento de la capacidad productiva de los ecosistemas.

La clasificación de un ANP se realiza en función del principal objetivo de manejo según se indica en las definiciones jurídicas sobre la base de las cuales se establecieron; donde los objetivos de gestión generalmente no se explicitan en metas claras objeto de intervención y por lo tanto, tienen sólo carácter suplementario e instrumental. En consecuencia, la asignación a una categoría no establece la eficacia del manejo, lo que significa no confundir dos aspectos diferentes: lo que un área está destinada a ser y cómo se administra esa área.

Según la Conferencia sobre Áreas Protegidas en el Mediterráneo (2003) una buena gobernabilidad debe garantizar apertura, transparencia y responsabilidad ante terceros en la toma de decisiones. Asimismo debe incluir un amplia participación de las partes en la elaboración de políticas y que de ser necesario se produzcan transferencia de competencias y se compartan la autoridad sobre los recursos. Las diversas formas que adoptan las Reservas en términos de propiedad, autoridad que la maneje y determine el uso, pueden crear obstáculos para alcanzar las metas de conservación.

El manejo de un área ANP implica la consideración de un gran número de dimensiones (naturales, sociales, culturales, económicos, tecnológicos, institucionales y políticos) interconectados para asegurar su sostenibilidad a largo plazo. *El manejo se define*

como el conjunto de acciones de carácter político, legal, administrativo, de investigación, de planificación, de protección, coordinación, promoción, interpretación y educación, entre otras, que dan como resultado el mejor aprovechamiento y la permanencia de un AP y el cumplimiento de sus objetivos (Cifuentes et al., 2000 : 7)

La viabilidad para la concreción efectiva de los objetivos delineados para un ANP depende de que se constituya en una región sostenible, para lo cual es necesario que su desarrollo siga patrones sostenibles, no es la región en si misma la sostenible, sino la forma de intervención en ella. (Guimaraes, 2001).

Una intervención sostenible es una estrategia integral para planificar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales. Esto implica integrar agendas ambientales, sociales y económicas, promoviendo integración, cooperación y alianzas políticas e institucionales, articulando y conciliando objetivos de conservación con objetivos de desarrollo humano y de integración económica y política.

La efectividad del manejo es considerada como el conjunto de acciones que basándose en aptitudes, capacidades y competencias particulares permiten cumplir satisfactoriamente la función para la cual fue creada el área protegida. (Izurieta, 1997 op. citada en Cifuentes et al., 2000: 7).

Al impulsar estrategias de uso y manejo pueden surgir las posibles fuentes de incertidumbre y de riesgo. Pese a la planificación y los esfuerzos de predicción se pueden producir cambios biológicos, culturales, económicos y políticos de largo plazo no contemplados. La incertidumbre ambiental tiene la característica de ser un suceso con probabilidad desconocida y por lo tanto de cálculo imposible, su tratamiento necesita tener en cuenta las relaciones: contexto - acción, riesgo - precaución y fines - medios.

La relación contexto- acción se enmarca en la relación sistémica de la problemática ambiental. La acción, preponderantemente la pública, aparece como la opción para eliminar las posibles causas de conflictos y externalidades reestableciendo las condiciones para una mejor asignación de los recursos y la correspondiente distribución de los beneficios. Sin embargo hay dificultades porque no da lugar a decisiones inequívocas, defendibles y mediadas por preferencias tendientes al bien común.

En la segunda relación riesgo-precaución, si bien, el riesgo es un suceso con probabilidad conocida, su magnitud es una determinante principal acerca de cómo tratar la incertidumbre en el ámbito de la gestión. Entonces el tratamiento de la incertidumbre aplicado aun ANP es el principio precautorio, que supone la aplicación de una previsión prudente para salvaguardar los recursos contra ciertas consecuencias adversas de alguna decisión.

La tercera relación fines - medios implica la implementación de la planificación. En general las políticas ambientales, son reactivas, operan sobre el problema existente que es tratado *ad hoc* a través de programas de manejo desarticulados. En la práctica, algunos medios empleados no necesariamente alcanzan los fines propuestos por ello

deben ser adaptativas y evaluadas en forma continua.

En este sentido parece adecuado utilizar el enfoque basado en los puntos de referencia para fijar los objetivos de desarrollo, claros, precisos y consensuados, entre los administradores y usuarios, calificando las preferencias y riesgos que estén dispuestos a asumir. La utilización de indicadores (umbral, límite y objetivo) en la política ambiental de un ANP es útil para los distintos niveles de decisión de gobierno y en la comunidad, para generar consenso, coherencia y direccionalidad en los esfuerzos.

Turismo sostenible

El paradigma ambiental hace referencia a una concepción y ética nuevas del turismo que reimpone el análisis de todas las dimensiones (económicas, sociales, naturales, políticas) que inciden en la actividad. El acercamiento del turismo a la base ideológica del desarrollo sostenible puede reducir las tensiones creadas por las complejas interacciones de la actividad en el soporte natural, en las condiciones de vida de comunidades locales y la experiencia recreativa de los turistas.

Cuando se encuadra al turismo en el paradigma de la sostenibilidad, se entiende que este tipo de turismo garantizaría el equilibrio entre la preservación ambiental, la viabilidad económica y la equidad social en la distribución de beneficios, pero en la práctica esto es difícil de concretar (Vera *et al.*, 2004)

Las definiciones sobre el turismo sostenible son muchas, pero no queda claro cuál es el criterio general sobre su interpretación para hacerlo efectivo, no existen criterios establecidos o un sistema reconocido de certificación. De hecho ni teórica ni prácticamente existe una referencia analítica integral que permita mediar la relación necesaria entre medio ambiente natural, turismo y los aspectos socioeconómicos del desarrollo. Esta falta de definición, de un vocabulario común y de las distintas interpretaciones y de los supuestos de los agentes del sector, impide la concreción y el impulso necesario el reconocimiento y el manejo del turismo sostenible.

El análisis del turismo, en este marco, presenta distintas alternativas desde una fragmentación temática del desarrollo sostenible hasta posiciones más abarcativas. Por lo tanto el análisis esta noción, sus dimensiones y aplicaciones plantea distintos abordajes en función de: interpretaciones, procesos de implantación y desarrollo turístico y su alcance efectivo.

Respecto de las distintas interpretaciones asignadas al turismo sostenible Coccossis (1996) reconoce cuatro interpretaciones diferentes del turismo sostenible: *la sustentabilidad económica del turismo, el turismo ecológicamente sustentable, el desarrollo del turismo sustentable a largo plazo de la actividad y el turismo como parte de una estrategia de desarrollo sustentable.*

A propósito de los procesos de implantación y desarrollo turístico Clarke (1997) plantea cuatro posiciones: *una extrema* que se identifica con las manifestaciones turísticas alternativas, una *posición de un continuo* donde el turismo tiende naturalmente al turismo sostenible, del *turismo sostenible como un proceso de cambio* hacia formas más

sostenibles, la *posición de convergencia* turismo sostenible como una meta de todos los tipos de turismo.

Acercas del alcance efectivo del turismo sostenible Kousis (2000) propone cuatro marcos alternativos de la puesta en práctica donde se distinguen los siguientes enfoques: *regresivo, débil, fuerte e ideal*.

La interpretación de la *sustentabilidad económica del turismo* tiene como objetivo a mediano plazo sustentar la viabilidad para mantener la calidad de los recursos, porque el propósito es incrementar la satisfacción del visitante y asegurar que se repita el negocio. Entonces, el turismo sostenible se limita a ser una vía para corregir los efectos del turismo sobre el medio natural y la pérdida de rentabilidad de algunos destinos.

Esta interpretación coincide con la *posición de un continuo*, donde el turismo tiende al turismo sostenible. En esta posición la sostenibilidad es un estado utópico, que para destinos maduros no es fácil de alcanzar y por lo tanto, se justifican ciertas inercias y lógicas de rentabilidad económicas insostenibles.

Por ello, el enfoque que le cabe a esta situación es el *regresivo*, ya que se concibe a los ecosistemas en términos de su utilidad para empresarios y agentes productivos. Se presenta la mercantilización progresiva de la naturaleza en función de sus servicios de ocio. Esta estrategia de mercantilización recodifica a la naturaleza a través de la lógica del capital, lo que implica que algunos agentes económicos se apropian en forma individual de los atractivos naturales locales que son parte del patrimonio social.

En este caso la sostenibilidad del turismo se articula en torno a actores y procesos que componen el sector turístico y se vincula más a criterios pragmáticos individuales de rentabilidad privada, que globales de planificación y gestión del turismo.

La interpretación del *turismo ecológicamente sustentable* reconoce única alternativa al ecoturismo que se lo define *como aquella modalidad turística ambientalmente responsable, consistente en viajar o visitar áreas naturales relativamente sin disturbar con el fin de disfrutar, apreciar y estudiar los atractivos naturales (paisaje, flora, y fauna silvestres) de dichas áreas, así como cualquier manifestación cultural (del presente y del pasado) que puedan encontrarse ahí, a través de un proceso que promueve la conservación, tiene bajo impacto ambiental y cultural y propicia el involucramiento activo y socioeconómicamente benéfico de las poblaciones locales*". (Ceballos – Lascuráin, 1993: 7).

La posición que adopta esta interpretación es la *extrema* que se identifica con las manifestaciones turísticas denominadas alternativas, cuya modalidad más difundida es el ecoturismo, en polo opuesto al turismo de masas. El turismo alternativo se propone como un reemplazo total del turismo de masas, al cual se le atribuyen todo tipo argumentaciones críticas de los efectos que generó el desarrollo masivo y no planificado en los recursos naturales. Esta perspectiva considera al turismo alternativo como sinónimo de turismo sostenible.

En este sentido, la Cumbre Mundial de Ecoturismo WES (2002) plantea que las políticas y planificación del turismo sostenible encuentran el contexto más adecuado

en el ecoturismo. Los principios y características del ecoturismo no simplemente previenen los posibles impactos negativos del turismo, sino que además trae beneficios positivos para la conservación y las comunidades locales.

Sin embargo, cabe aclarar que en algunos casos el turismo alternativo no necesariamente resolvió los impactos atribuidos al turismo masivo y más bien, generó otro tipo de inconvenientes tales como la promoción de enclaves turísticos, que terminan siendo una forma de turismo intensivo y selectivo en la cual la distribución de beneficios esta limitada a un sector empresarial.

De todos modos, salvo en las excepción expuesta, los enfoques que orientan esta interpretación el *fuerte o ideal*. El enfoque fuerte se caracteriza por cambios en los patrones de producción y consumo y se alinea con una posición conservacionista a ultranza e hiper crítica del turismo de masas, que entiende la única modalidad turística posible es la del turismo alternativo. El enfoque ideal propone una reestructuración drástica de la actividad turística hacia la sostenibilidad. Se plantea la reconversión proactiva del modelo turístico transformándolo en la clave de sostenibilidad tratando de recuperar los equilibrios básicos del medio ambiente, compatible con la economía y el desarrollo social.

La interpretación del *desarrollo del turismo sustentable al largo plazo de la actividad*, supone que el sector turístico presenta nuevas legalidades particulares que competen al conjunto de actores que participan e integran el proceso de prestación y gestión del turismo. Estas relaciones se dan por los nuevos intereses y necesidades que requiere y demanda el turismo y tienden a determinar las condiciones de la actividad en si misma.

El turismo así entendido se relaciona con la posición de que el turismo sostenible es un *proceso de cambio*, por ello, se alinea y es más próxima al concepto de desarrollo sostenible. Es el resultado de las demandas del turismo masivo hacia formas más sostenibles que se replantea el modelo turístico entendiendo que el turismo masivo es objeto de mejora y el turismo sostenible es una meta a conseguir.

En los destinos, donde se planteó seriamente la escala y se introdujo la noción de sostenibilidad en la gestión y en los objetivos de la actividad turística, se generaron códigos de conducta y planes de gestión orientados a la reducción de impactos negativos. Estos cambios en realidad no responden a fines altruistas, sino que son imposiciones que se dan a partir de la difusión del paradigma ambiental que requiere controles y políticas medioambientales y que propicia una creciente demandad de consumidores interesados en la calidad ambiental.

Por lo tanto, el enfoque que prevalece es el *débil* que es el generalmente se observa en los sectores más conservadores y se vincula a aspectos institucionales de marcos normativos o de espacios protegidos. Este enfoque se relaciona con políticas ambientales explícitas de carácter reactivo o en el mejor de los casos que se basan en un principio precautorio, pero de aplicación limitada.

La interpretación del turismo como parte de una estrategia de desarrollo sustentable podría encuadrarse en la esta definición ..“ *el desarrollo sostenible atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo*

protege y fomenta las oportunidades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida.” (OMT, 1999: 22).

La posición de convergencia representa esta interpretación. Esta posición asume que al turismo sustentable es una meta de todos los tipos de turismo, aceptando que existe un consenso para alcanzar el turismo sostenible, aunque todavía no está claro ni definido del modo de cómo alcanzar la sostenibilidad.

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA, 2000) propone que lo importante no es la definición común de qué es el turismo sostenible, sino la cuestión es la búsqueda para que el turismo pueda promover la sostenibilidad de maneras prácticas y concretas.

La importancia la aplicación de los indicadores basados en puntos de referencia para manejo del uso público y en la política turística de la reserva, es recomendable porque pueden ser el marco de desarrollo de formas de turismo sostenible, facilitando la toma de decisiones sobre los niveles aceptables de utilización, estableciendo las medidas de saturación turística y las percepciones de calidad ambiental.

Evaluación de las condiciones de gobernabilidad

Las decisiones acerca de las reservas y de la conservación en general integran un espacio político, económico y social y son construidas dentro de un contexto más amplio que la conveniencia ecológica.

La propuesta es establecer los criterios para construir una serie de indicadores, basado en el enfoque de puntos de referencia para fijar los objetivos, límites y umbrales de una intervención sostenible. La finalidad de la utilización de este método en cierto modo, es definir técnicamente un escenario óptimo que presente las condiciones potenciales que la Reserva debería tener para alcanzar sus condiciones de gobernabilidad que garanticen la efectividad en el manejo y propicien el desarrollo de actividades turísticas recreativas compatibles con su sostenibilidad.

Este análisis permite determinar cuáles son las carencias de las que adolece la gobernabilidad de la Reserva de la Biosfera y plantear los temas prioritarios que deberían considerarse a partir de la aplicación de instrumentos de política ambiental.

Además, si la efectividad del manejo tiene como finalidad cumplir satisfactoriamente la función para la cual fue creada el área protegida y se logra con una adecuada planificación, entonces medirse los progresos de su consecución. La medición de la efectividad debe estar basada en un proceso continuo que formule, revise y controle el alcance de los objetivos planteados, utilizando un sistema de seguimiento, control y vigilancia

Por lo tanto, los criterios para evaluar de las condiciones de gobernabilidad en la Reserva consideran cuatro aspectos:

1. Diagnóstico
2. Puntos de referencia objetivo, límite y umbral
3. Instrumentos de política ambiental
4. Sistema de seguimiento, control y vigilancia

1. El diagnóstico para conocer el estado de situación actual de la reserva, su grado de manejo general del área y su proyección hacia la zona de influencia debe ser realizado bajo el enfoque sistémico que abarque todas las dimensiones del desarrollo sostenible. Esto implica tener en cuenta que el manejo de una Reserva de la Biósfera debe ser analizado como parte del sistema institucional político regional y también del sistema internacional, y el sistema social y cultural, ya que se considera como un bien de la comunidad y también internacional.

En segundo término una reserva está influida y tiene riesgos por eventos externos de escala local y también global por la intervención humana, tanto directa como indirecta, legal e ilegal. La declaración de reserva de una zona no basta para proteger los ecosistemas y la diversidad biológica.

En esta perspectiva establecer el nivel de conflicto por el uso de los recursos asociados con la Reserva, permite reconocer las características del conflicto, determinar una medida de asignación de valores de preferencia de la naturaleza y plantear acciones relativas a la planificación, gestión y toma de decisiones. En este caso, en particular, identificando los aspectos que requieren más atención para las intervenciones y políticas turísticas en el área.

2. Los objetivos actuales de conservación de las reservas atienden a tres cuestiones principales (Meffe *et al.*, 1997): biológicas, culturales y económicas.

El primer aspecto y el más importante es que una reserva es establecida por sus condiciones biológicas y para la preservación de ecosistemas representativos y funcionales por sus servicios ambientales locales o regionales, de la biodiversidad y de especies o grupos de especies de interés especial.

La segunda cuestión tiene que ver con aspectos culturales, en el sentido de que la condición de reserva de una región no significa que deba excluir prácticas o tradiciones culturales sostenibles. La viabilidad social para la preservación de un ANP depende de su compatibilidad con las normas culturales, las expectativas y demandas de las sociedades locales.

Asimismo, los propósitos de conservación de las reservas necesitan ser considerados dentro de las limitaciones y realidades económicas y políticas presentes a nivel local, regional y nacional.

Sin embargo, estos objetivos fracasan en lo institucional político por la falta de correlación de los objetivos de la ANP con metas e indicadores relevantes. De hecho ni práctica ni

técnicamente, resulta posible interpretar estos objetivos en relación al desarrollo sostenible sin considerarlos en función de un valor de referencia. Por lo tanto, se plantea la necesidad de una definición básica de criterios que respondan a una concepción específica de política para la conservación y manejo de una ANP. Éstos se corresponden con: un punto de referencia objetivo, un punto de referencia límite o un punto de referencia de umbral.

- Punto de referencia objetivo: indica el nivel o meta que se considera apropiado para la alguna de las dimensiones del desarrollo sostenible que sea objeto de ordenación o manejo.
- Punto de referencia límite: establece el límite más bajo compatible con la dimensión de la sostenibilidad en cuestión.
- Punto de referencia umbral: es el umbral donde para la dimensión ecológica la situación es crítica.

Los puntos de referencia para algunos objetivos pueden estar claramente definidos (por ejemplo capacidad de carga ecológica), para otros pueden estar implicados en acuerdos internacionales, legislaciones o expectativas y demandas sociales (tal la declaración de reserva de la Biosfera) y el resto puede que no estén articulados o acordados (como la promoción del desarrollo en una comunidad local). (FAO, 2000).

La representación de estos puntos de referencia se realiza mediante indicadores que representan las visiones o modelos a contemplar y cambios de condiciones por el proceso de desarrollo sostenible que pueden variar a través del tiempo según la dimensión y la escala.

El marco de estos indicadores deberá ofrecer en conjunto una representación acordada por el consenso respecto del desarrollo sostenible de la reserva, que permita calificar las preferencias y riesgos que estén dispuestos a asumir los actores sociales involucrados. En consecuencia, se debe asignar prioridades a los indicadores en primer lugar a través de a un proceso de validación, ya que la aceptación de los objetivos por parte de los distintos actores constituye en este marco, un aspecto central.

Además, se debe medir su factibilidad de aplicación de los indicadores, detectando la imposibilidad de lograr alguno de ellos, por lo que se requerirá un replanteo, un reordenamiento o una distribución diferente en el tiempo y de medición que será sometida. Los indicadores utilizados deberán restringirse a aquellos que sean efectivos, considerando: disponibilidad de datos, documentación adecuada, solidez ante la incertidumbre, validez científica, capacidad de comunicar información, exactitud y precisión, fundamento formal (legal), prioridades de política, oportunidad, eficacia en función del costo, practicabilidad /viabilidad, comprensibilidad y aceptabilidad para los usuarios

Es evidente la necesidad de contar con grupos multidisciplinarios para el diseño de estos instrumentos, con la participación del nivel político. Asimismo, deberá contarse con un exhaustivo relevamiento de los organismos e instituciones generadoras de datos, a los efectos de evaluar la viabilidad de la construcción de los mismos, y de evitar superposiciones y pérdida de recursos.

3. La determinación de los puntos de referencia objetivo, límite y umbral y sus respectivos indicadores permite fijar los límites ecológicos sostenibles y establecer políticas para asegurar que las actividades sociales y económicas se mantengan dentro de estos límites. Pero para materializar y generar una asignación de recursos equitativa en una escala sostenible es necesario implementar instrumentos de política ambiental: legislativos/reguladores/jurídicos, financieros/de mercado, educativos/informativos e institucionales.

- Instrumentos legislativos/reguladores/jurídicos

Los instrumentos jurídicos tienen ventajas, puesto que pueden establecer límites absolutos y proporcionar unas sanciones claras. Esto es deseable cuando predomina un consenso claro en la sociedad sobre ciertos objetivos. También tienen una función educativa si se da a conocer la información sobre los instrumentos jurídicos. Sin embargo, los instrumentos legales pueden quedarse anticuados rápidamente frente a las aspiraciones cambiantes de la sociedad, los descubrimientos científicos, las posibilidades tecnológicas y las condiciones económicas. Por otra parte, la normativa se puede "capturar" para servir a los intereses de grupos poderosos. Por último, la capacidad del sector público para hacer respetar los instrumentos jurídicos podría ser débil.

- Instrumentos financieros/de mercado consisten en: enfoques basados en el derecho a la propiedad, enfoques basados en los precios, reforma de los subsidios nocivos y m medidas de facilitación para el mercado.

La mayoría de los instrumentos económicos funcionan al influir en el comportamiento a través de señales de precios. Las ventajas de los instrumentos económicos se centran en su capacidad de beneficiarse de la existencia de la competencia y de la eficiencia en el mercado. Pueden producir un resultado deseado a un coste mucho más bajo que la reglamentación, al fomentar la innovación y una mejora constante, encontrar soluciones que se ajusten a la situación local y reducir los costes del cumplimiento y la administración por debajo de aquellos asociados con la legislación.

- Instrumentos educativos/informativos están conformados por: información accesible sobre los recursos, las partes interesadas y su rendimiento, problemas de sostenibilidad y oportunidades para mejorar el rendimiento, información para el consumidor sobre los procesos de la producción y el contenido ambiental/social de los productos y los servicios, proyectos piloto y de investigación sobre cuestiones de desarrollo sostenible, sobre todo cuando estén implicadas las partes interesadas, proyectos de demostración, sobre todo si los llevan las "auténticas" partes interesadas en verdaderos entornos comerciales y campañas de concienciación pública (formación y divulgación de las mejores normas y medios para mejorar la sostenibilidad).
- Instrumentos institucionales entre ellos: foros y facilidades para el diálogo, sociedades (públicas–privadas) y asociaciones (corporativas o mixtas), sistemas de gestión medioambiental, privatización parcial (de recursos, derechos, prestación de servicios) a organismos paraestatales, plena privatización (de recursos, derechos, prestación de servicios) a empresas privadas y comunidades, descentralización de

los derechos y responsabilidades, códigos de conducta por compañías individuales y asociaciones, acciones de los ciudadanos, contratos/acuerdos sobre acceso, gestión, prestación de servicios y regímenes de propiedad común.

4. El **seguimiento, control y vigilancia (SCV)** se encuadra en el proceso de la planificación del ANP, técnicas de gestión y capacidad de gestión. Una vez establecidas los principios básicos del plan de manejo, a través del SCV se corrobora el funcionamiento y aplicación del mismo, se obtiene información que indica si se está cumpliendo, si es adecuado y si hay que modificarlo. Asimismo, se controla el cumplimiento de los usos legales y se realizan las acciones que permitan, por un lado, evitar esos incumplimientos, y por otro, en el caso de confirmar su existencia, aplicar el sistema sancionatorio previsto.

Para la estructuración del SCV es necesario definir los conceptos básicos:

- Seguimiento: consiste en monitorear constantemente las características y el potencial ambiental de los recursos naturales y recolectar los datos y elaborar la información necesaria sobre las actividades que tienen lugar en la Reserva de la Biosfera en función de su zonificación.
- Control: se relaciona con constatar las condiciones en que puede llevarse a cabo el acceso y de los recursos de la reserva a partir de la normativa y las especificaciones del plan de manejo.
- Vigilancia: comporta comprobar y supervisar las actividades pesqueras para garantizar que todos cuantos intervienen en la pesca observan las leyes y reglamentos aplicables. nivel y tipo de las observaciones necesarias para mantener el cumplimiento de los controles normativos impuestos sobre las actividades pesqueras

Comentarios finales

Cuando se adoptan decisiones en materia política y de planificación de un ANP, es necesario que se conozcan plenamente las implicaciones de costos y beneficios y las posibles alternativas del uso de los recursos.

En este caso, si bien el planteo metodológico sólo presenta las medidas técnicas, este abordaje es transferible a los gestores y decisores políticos a cargo del manejo de la Reserva. La utilidad del análisis propuesto reside en que se pueden evaluar y ordenar las condiciones de gobernabilidad y esbozar diferentes intervenciones sostenibles posibles para el acceso y uso de los recursos del área.

Por último, la construcción de indicadores de desarrollo sostenible, teniendo en cuenta los puntos de referencia (objetivo, límite y umbral) y la validación correspondiente, permite, en definitiva, estimar el valor de la naturaleza, establecer opciones de asignación de recursos sostenibles y la obtención de beneficios sociales.

Bibliografía

Azqueta Oyarzun, D., Pérez y Pérez, L.: *Gestión de Espacios Naturales. La demanda de servicios recreativos* McGraw-Hill, Interamericana de España: Madrid, 1996.

Brandani, A., Isla, F. I., *Reserva MAB Parque Atlántico Mar Chiquito: Gestión de Ambientes y Recursos* [mimeo] En: Argentina, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Taller de Cooperación entre Reservas de Biosfera Costeras de Argentina, Uruguay y Brasil, Documento n.2, 23 - 25 de sep., Mar del Plata, Argentina, 2003

CCA: *Avances en la promoción del turismo sustentable en áreas naturales de América del Norte*. Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, mayo, 2000. www.cec.org/files/pdf/ECONOMY/sustains_Es.pdf.

Ceballos -Lascuráin, H.: *Ecoturismo y desarrollo sostenible*. Diana, S.A. de C.V. México, 1998.

Cifuentes, M., Izurieta, A., Enrique de Faria, H.: *Medición de la Efectividad del Manejo de Áreas Protegidas*. Serie Técnica WWF Nro.2, Turalba, C.R.: WWF, ICC, GTZ, 2000. 105p.

Clark, J.: *A framework of Approches to Sustainable Tourism*. Journal of sustainable tourism, Volume 5, Number 3. 1997. pp 214-223.

Coccosis, H.: *Tourism and sustainability: Perspectives and Implications*. En G. K. Priestley, J.A. Edwards and H. Coccosis (eds.), *Sustainable Tourism? European Experiences*, CAB International, Oxon, 1996. pp 1 - 21. 1996.

Conferencia sobre Áreas Protegidas en el Mediterráneo: *Taller sobre Gobernabilidad*, marzo, 2003.

FAO: *Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina*. FAO Orientaciones técnicas para la pesca responsable 8. Roma, 2000.

Fernández, R.: *Políticas urbanas y desarrollo sustentable*. En *Territorio, Sociedad y Desarrollo Sustentable*. Estudios de Sustentabilidad Ambiental Urbana. CIAM. FAD/UNMdP. Espacio Editorial. Buenos Aires. 1999. pp.16-56.

Gligo, N.: *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL Santiago de Chile mayo, 2006

Guimaraes, R.: *Fundamentos Territoriales y biorregionales para la planificación*. CEPAL Serie Medio Ambiente y Desarrollo Nro.39, Santiago de Chile Julio de 2001.

Kousis, M.: *Turismo y Medio Ambiente. Una perspectiva de los movimientos sociales*. Annals of Tourism Research en Español, Vol.2 Nro. 2000. pp. 129-154.

Meffe, G., Ronald Carol, C y colaboradores: *Principles of Conservation Biology*. Second Edition. Sinauer, 1999.

OEA: *Gobernabilidad Democrática en las Américas*. Unidad para la Promoción de la Democracia OEA/Ser.P AG/doc. 4155/03 add. 4 28 mayo 2003. http://www.upd.oas.org/lab/Documents/general_assembly/ag_doc_4155_xxxiii_O_03_spa.pdf

Organización Mundial del Turismo (OMT): *Guía para Administradores Locales: Desarrollo Turístico Sostenible*. OMT, Madrid, España, 1999.

Pearce, D. Turner, K., *Economía de los recursos naturales y el ambiente*, Celeste : Madrid, 1995.

Vera Rebollo, F., Ivars Baidal, J.: *Indicadores de sostenibilidad para destinos maduros: Balance propuestas de aplicación*. www.grupoinvesturismo.ua.es/investigacion/proyectos/indicadores2.pdf

WES: *Final Report*. World Ecotourism Summit. Québec, Canadá, 19-22 de mayo, 2002. pp 137.