

relaciones interinstitucionales, la incorporación de centros de investigación científica, la incorporación paulatina en el proceso de toma de decisión y algunos logros en las relaciones nacionales e internacionales a través de seminarios y talleres.

No obstante, existe un conjunto de deficiencias que limitan la adecuada administración y gestión de las Reservas. Entre éstos debe destacarse la mayor preocupación que reciben las zonas núcleos, representadas en la mayoría de los casos por parques nacionales, en desmedro de las zonas de amortiguamiento y de transición. Junto a esto están las limitantes financieras y de recursos humanos, y de políticas contradictorias en materias de conservación. Adicionalmente, existen limitaciones en la uniformidad de conceptos y en el apoyo gubernamental, además de fuertes restricciones ligadas al factor de tenencia de la tierra, que impiden realizar la gestión y administración de las Reservas.

Dentro de este panorama se discute la participación de tres agentes relevantes para la gestión y la administración de las Reservas de la Biósfera: el público y las comunidades aledañas; las instituciones públicas y privadas relacionadas; y los organismos internacionales que han sido sus más insistentes gestores.

3.2.1 El público y las comunidades aledañas

En general, la relación entre el público y las áreas protegidas se caracteriza por una falta de conciencia, de apoyo y de participación de la comunidad. Esta realidad ha originado una escasez bastante crítica de recursos, tanto en el campo humano como económico, limitando la capacidad de quienes administran las áreas protegidas para realizar un manejo adecuado. Las Reservas de la Biósfera no escapan a esto y normalmente las actividades de las comunidades aledañas pueden representar una de las más directas, inmediatas y visibles amenazas a su integridad (Wells y Brandon, 1992). No está claro si éstas también impiden a los residentes locales el acceso a recursos que tienen una importancia tradicional e histórica; o en muchos casos la creciente presión sobre los ecosistemas naturales derivan de leyes, políticas, cambios sociales y fuerzas económicas sobre las cuales la gente pobre rural no tiene ninguna influencia, lo cual puede cercenar severamente sus opciones. Esto sugiere que los esfuerzos realmente serios por conservar la biodiversidad deben extenderse más allá de las comunidades aledañas.

Las áreas que rodean a las zonas núcleos de las Reservas de la Biósfera, como son los parques nacionales, generalmente se han descrito como marginales para la agricultura, lejos de los mercados y de oportunidades de empleo, y que carecen de caminos e infraestructura, donde la gente es pobre y con poca influencia política. Sin embargo, de acuerdo a Wells y Brandon (1992), esta idea es simplista. Ellos estudiaron

a las comunidades adyacentes a nueve áreas protegidas en África, cinco en Asia y cinco en América Latina y encontraron que no son homogéneas, varían considerablemente en sus sistemas políticos y sociales, actividades económicas, estructura de las instituciones y autoridades, historia y vínculos con economías regionales, nacionales e internacionales. Es importante señalar que los mismos autores indican que encontraron que las variaciones *dentro* de las áreas en algunos casos son tan significativas como las variaciones *entre* áreas; el entender la interacción de estas variables ayuda al entendimiento de las amenazas que enfrentan las áreas protegidas.

Dentro de este contexto, es importante entonces que las comunidades aledañas o adyacentes participen en la gestión y la administración de las Reservas de la Biósfera. Pero, ¿qué significa participación de comunidades aledañas? Esto se ve como un proceso que va mucho más allá de simplemente compartir beneficios sociales y económicos. Ha sido descrita como "darle poder a la gente para movilizar sus propias capacidades, para que sean actores sociales en vez de sujetos pasivos, tomen decisiones y controlen las actividades que afectan sus propias vidas" (Cernea, 1985). Es importante destacar este punto, ya que en general, la participación de la comunidad local en la gestión y el manejo de las Reservas en América Latina, ha sido sumamente dispar. Si bien en algunos países han ocurrido experiencias positivas, es necesario evaluar la efectividad de las distintas formas que tienen las personas locales de participar. Esto se traduce en la necesidad de reforzar en la mayoría de los países la participación local en el manejo de las Reservas de la Biósfera como una manera de asegurar su aceptación por parte de la comunidad.

Existen algunas Reservas de la Biósfera en las que se menciona que la comunidad local ha participado en la gestión de sus planes de manejo o en la administración de las áreas protegidas que las componen. En la Reserva de la Biósfera Laguna Blanca en Argentina se ha encarado con mayor decisión y éxito la integración de los pobladores locales a los diversos proyectos emprendidos en la Reserva. Entre éstos se destaca la implementación de un sistema de captación y distribución de agua, la producción y conservación de alimentos, el uso eficiente de la leña y el estudio del rol de la mujer campesina. También en Argentina, la participación de la población local en decisiones de manejo de la Reserva de la Biósfera Laguna de Pozuelos permitió obtener el consenso para las tareas de conservación, y simultáneamente fomentó la demanda expresa del mejoramiento de su calidad de vida.

El trabajo con las comunidades campesinas asentadas en el área de influencia de la Reserva de la Biósfera del Beni en Bolivia, ha sido afrontado desde 1987, cuando se dio inicio al programa de apoyo para el desarrollo de la población rural. Este, fundamentalmente, está orientado a la acción coordinada y ha buscado integrar las necesidades básicas de la comunidad con los requerimientos de conservación de la Reserva. Situación similar se presenta en Costa Rica en la Reserva de la Biósfera La Amistad, que cuenta desde fines de 1989 con un documento de planificación, el cual se

presentó a la consideración de grupos organizados representantes de los habitantes de la Reserva y sus alrededores, con el propósito de que lo conocieran, y pudieran hacer sugerencias y modificaciones. A inicios de 1990 se incorporaron las sugerencias de los grupos comunales participantes en la administración del área.

La participación local en el aprovechamiento y ordenación del territorio en las Reservas de la Biósfera cubanas, se desarrolla a través de los planes de trabajo de las empresas e instituciones estatales y sociales que existen en las diferentes áreas. Estas empresas e instituciones desarrollan sus actividades de acuerdo a los recursos asignados por los programas de producción y desarrollo a nivel nacional y territorial.

Un caso interesante es el presentado en Perú para la Reserva de la Biósfera Huascarán, donde el personal del Parque Nacional del mismo nombre finalmente eliminó históricas hostilidades, generadas por conflictos entre los objetivos del Parque y los usos tradicionales de los recursos del área por las comunidades locales. Por medio del teatro popular, los talleres, las encuestas, las maquetas y otras metodologías, el personal del Parque pudo determinar cuáles eran las necesidades y posiciones de los habitantes locales, e incorporarlas a un proceso continuo de consulta acerca del plan de manejo del Parque. Los ganaderos de la localidad fueron "comités de usuarios" para controlar al ganado que pastorea en exceso dentro de los límites del Parque y, hoy en día, estos grupos se rigen por sus propias regulaciones (Torres, 1992). También en Perú, en la Reserva de la Biósfera de Noroeste, se ha preparado su plan operativo para el Parque Nacional Cerros de Amotape, con el cual se dio inicio al marco necesario para iniciar las acciones en el área y se realizó en medio de un proceso participativo, con autoridades, instituciones y usuarios del Parque y áreas aledañas. Este proceso ha constituido el primer paso para involucrar a las poblaciones humanas aledañas en la planificación y el manejo del área.

La participación de la comunidad en el establecimiento y manejo de áreas protegidas y Reservas de la Biósfera en otros países de América Latina como Chile, Guatemala, Ecuador, Honduras, México y Uruguay ha sido prácticamente nula. Los habitantes de las comunidades aledañas a éstas no han visto casi nunca beneficios directos derivados de la existencia de las áreas declaradas; tampoco se han hechos grandes esfuerzos para hacer participar a las poblaciones adyacentes. Por tanto, se han marginado de todo el proceso que implica la conservación, la gestión, la administración y el manejo de estas áreas.

Resumiendo, la participación de las comunidades aledañas en la gestión y la administración de la Reservas de la Biósfera es prácticamente inexistente y en la mayoría de los casos se ha tratado a las comunidades aledañas como si fuesen beneficiarios pasivos de las actividades derivadas de los proyectos del área y no han involucrado a la gente en el proceso de cambio y en su propio desarrollo. Esto ha sido un factor

importante que ha obstaculizado el buen desempeño de la gestión de las Reservas. Un capítulo aparte merecería la problemática de las comunidades indígenas involucradas y aledañas a las Reservas de la Biósfera. Este tema no fue tratado directamente en el Taller Internacional, pero es necesario señalar que prácticamente en todos los países de la Región existe una historia de conflictos con los pueblos nativos. Puesto que muchas de las áreas ricas en biodiversidad en la Región coinciden con los últimos territorios indígenas, pareciera lógico proteger la riqueza cultural del área junto a sus atributos naturales; será necesario por tanto, desarrollar iniciativas creativas y apropiadas para continuar protegiendo la diversidad biológica de las Reservas sin menoscabar los derechos de los pueblos nativos. No obstante lo anterior, el concepto de Reserva de la Biósfera se ha reconocido como muy apropiado para conciliar la conservación de la diversidad biológica con las necesidades de desarrollo de las comunidades rurales (UICN, 1993a).

3.2.2 Instituciones nacionales públicas y privadas

El manejo de las áreas protegidas en América Latina generalmente es financiado por los Ministerios responsables de los bosques (Ministerio de Agricultura). El desafiante mandato de manejar grandes extensiones de tierras para la conservación, es con frecuencia fuera de toda proporción para los reducidos recursos asignados para ello. Unido a lo anterior, normalmente tienen inadecuados poderes legales, y carecen de influencia política. En consecuencia, estas instituciones tienden a aparecer ineficaces para manejar y proteger estas áreas, que son componente importante de las Reservas de la Biósfera, aunque fuera de las áreas protegidas la situación normalmente es peor. Quienes administran estas áreas tienden a estar mal preparados para enfrentar los problemas originados por las comunidades locales. Prácticamente ninguno de los parques nacionales incluidos en las Reservas de la Biósfera tiene jurisdicción fuera de sus límites, ni autoridad legal sobre tierras adyacentes a ellos, las cuales son usualmente compartidas entre gobiernos locales y varios ministerios. La mayoría de las instituciones públicas carece de los más elementales equipos y experiencia técnica, y el personal de terreno es mal pagado, con poco entrenamiento y con pocas posibilidades para avanzar en sus carreras.

En combinación con la tradicional orientación de fiscalización de normas conservacionistas, estas limitaciones originan una falta de capacidad o de vocación de las instituciones para responder en forma constructiva a los problemas de las comunidades aledañas. No sorprende que ello haya conducido a conflictos de interés con las comunidades adyacentes a parques y reservas, lo que ha resultado en resentimiento, sufrimiento y a veces violencia (Wells y Brandon, 1992).

Con respecto a las instituciones privadas, en la mayoría de los casos se ha comprobado que en mayor o menor grado las organizaciones no gubernamentales han participado en el manejo y la gestión de las Reservas de la Biósfera. Esta participación ha sido positiva y beneficiosa, aunque en ciertos casos ha ocasionado conflictos, por falta de una adecuada identificación de los roles institucionales y de una planificación y concertación deseables. ANAI, por ejemplo, la pequeña y local organización no gubernamental que ejecuta el proyecto Talamanca en Costa Rica, tiene recursos profesionales limitados. Esta organización recibe fondos y ha llegado a acuerdo con varios Ministerios gubernamentales, incluyendo los de Recursos Naturales, Justicia y Agricultura. Para un proyecto de saneamiento de tenencia de terrenos, ANAI ha trabajado con otras instituciones públicas y privadas. Este proyecto considera varias categorías diferentes de áreas protegidas, incluyendo una Reserva de Biósfera, un refugio de vida silvestre, una reservación indígena y un parque nacional. Cada una de estas áreas es administrada por diferentes agencias gubernamentales; además de coordinar estas agencias, ANAI debe hacer lo mismo con al menos otras diez instituciones públicas.

Este ejemplo refleja una situación bastante común en prácticamente todos los países de América Latina que tienen Reservas de la Biósfera. Tanto la participación de entidades gubernamentales como privadas conviven y mantienen una relación bastante compleja, la cual muchas veces empeora con el componente de leyes, decretos y normas, que se contradicen entre diferentes ministerios y secretarías. Esto se puede ilustrar en Bolivia, donde la falta de coordinación entre las dependencias del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, como son el Instituto de Colonización, Reforma Agraria, el Departamento de Bosques y la División de Vida Silvestre y Parques Nacionales, ha originado la superposición de destinos de muchas áreas protegidas. No obstante a nivel administrativo es aún el Centro de Desarrollo Forestal, la institución gubernamental encargada de la administración de las áreas protegidas en Bolivia. Sin embargo, la Reserva Biológica Estación Biológica del Beni es la única área protegida en la cual el Centro de Desarrollo Forestal no tiene ninguna tuición, puesto que en su Decreto Supremo de creación, la responsabilidad de ella recae sobre la Academia Nacional de Ciencias.

En Colombia no existe una entidad específica destinada al manejo de las Reservas de la Biósfera, no obstante la acción coordinadora la realiza el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA) que depende del Ministerio de Agricultura, y tiene a su cargo la administración y el manejo del sistema de parques nacionales y reservas forestales. Al igual que en la mayoría de los países de la Región, no existe un presupuesto específico para invertir en estas Reservas, aunque hay una asignación de recursos a través de las entidades gubernamentales y no gubernamentales que tienen ingerencia en las áreas protegidas.

El Estado cubano creó en 1977 la Comisión Nacional para la Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional de los Recursos Naturales (COMARNA) para lograr una mayor integridad de las acciones de protección ambiental. A partir de 1980 comenzaron a funcionar las comisiones provinciales y municipales de protección del medio ambiente, las que permiten tener un diagnóstico de la situación ambiental a nivel territorial. Estas comisiones están presididas por un miembro del Comité Ejecutivo del Gobierno y están integradas por representantes de las actividades socio-económicas del territorio, entre los que se incluyen los organismos encargados de la planificación y desarrollo regional, los representantes de las comunidades y dueños de la tierra. Estas comisiones atienden también la problemática de las Reservas de la Biósfera funcionando como unidades de coordinación territorial.

Las Reservas de la Biósfera chilenas son todas coincidentes con parques nacionales, monumentos naturales o reservas nacionales pre-existentes. Además de estar manejadas por una institución que depende del Ministerio de Agricultura, existen otros ministerios que tienen algún grado de ingerencia, tales como Ministerio de Bienes Nacionales, Defensa, Economía y otros, los cuales en muchos casos, más que ayudar, obstaculizan su administración. En Honduras se presenta una situación parecida, ya que no existe adecuada definición de papeles institucionales ni una colaboración entre las instituciones involucradas en la Reserva de la Biósfera de El Río Plátano. Igualmente complejo es el caso de la Reserva de la Biósfera Maya en Guatemala, donde participan cuatro instituciones públicas: el Consejo Nacional de Areas Protegidas (CONAP), el Centro de Estudios Conservacionistas (CECON), el Instituto de Antropología e Historia y la Dirección General de Bosques y Vida Silvestre (DIGEBOS). El proyecto de Reserva de la Biósfera contempla además la participación de organizaciones no gubernamentales especialmente seleccionadas para que se desempeñen en la Reserva.

Además de las agencias de gobierno encargadas de las áreas protegidas, en México otras instituciones nacionales han empezado a manejar diferentes áreas naturales. Por ejemplo, algunas universidades y centros de investigación manejan varias estaciones de investigación biológicas relacionadas con Reservas de la Biósfera y varias organizaciones no gubernamentales empezaron ya a participar en el establecimiento y manejo de áreas protegidas. Además varios estados mexicanos han empezado a establecer Sistemas Estatales de Areas Protegidas o, por lo menos, ya han creado instituciones a las que se les ha asignado responsabilidades específicas en este campo.

En todos los países hay organizaciones no gubernamentales trabajando con comunidades locales, para que éstas adopten un papel más activo en el manejo conjunto con las agencias gubernamentales responsables. Por ejemplo CECON (Centro de Estudios para la Conservación), una organización no gubernamental guatemalteca, ha unido sus esfuerzos con el gobierno, fundaciones y comités locales, para alcanzar los objetivos conservacionistas de la Reserva Natural de Monterrico, al mismo tiempo que

se satisfacen las necesidades de las comunidades aledañas de vivir de los recursos de la Reserva. El trabajar con la gente, en vez de luchar contra ella, ha generado un contingente permanente de apoyo al área protegida.

En Perú, los pueblos indígenas, junto con otras comunidades locales, escogieron su propio estilo de manejo para el Parque Nacional Manu. Formaron un comité de apoyo compuesto por 44 representantes de los pueblos nativos, organizaciones no gubernamentales, instituciones de gobierno y autoridades del Parque. Este comité es la autoridad administrativa del Parque y el que toma las decisiones finales acerca de las actividades educativas, científicas y de desarrollo que se llevan a cabo en el área, incluyendo el uso que hacen de sus recursos los pueblos nativos.

Resumiendo, las instituciones públicas que oficialmente se encargan de las áreas protegidas y por ende de las Reservas de la Biósfera, frecuentemente carecen de recursos financieros y personal suficientemente entrenado, y no están orientadas hacia la participación de la comunidad en el manejo de los recursos naturales. Unido a esto, está el hecho de que no existe una cabal coordinación entre diferentes instituciones públicas relacionadas con una misma Reserva o con el sistema total de áreas protegidas. Por otro lado, muchos proyectos llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales han sido tolerados más bien que apoyados por las instituciones públicas. Estas organizaciones normalmente son excelentes para apoyar proyectos específicos de diferente índole (educación ambiental, capacitación, investigación y otros), pero según Wells y Brandon (1992) son incapaces de operar de igual manera para identificar, diseñar, implementar o evaluar proyectos integrados. Adicionalmente, es poco probable que sus operaciones sean permitidas por la mayoría de los gobiernos para lograr un desarrollo a una escala suficientemente grande como para que hagan diferencias significativas a la conservación de la diversidad biológica. Esto indicaría la gran necesidad que existe de colaboración y coordinación dentro de las instituciones públicas, y entre ellas y las instituciones privadas que trabajan en las Reservas de la Biósfera.

No obstante, para Sybesma (1992), las organizaciones no gubernamentales pueden tener varias ventajas al complementar el papel de las instituciones públicas en el manejo de las Reservas. Entre otras, se mencionan que tienden a ser menos burocráticas y por lo tanto más flexibles y eficientes en su manejo; tienen acceso a fuentes de financiamiento que no están disponibles para los gobiernos; podrían tener más conocimientos prácticos y científicos que los departamentos de gobierno; y pueden recoger fondos que benefician directamente a las Reservas, mientras que la mayoría de las instituciones públicas debe ingresar esos dineros en una tesorería nacional.

3.2.3 Organismos internacionales

La cooperación internacional es esencial para manejar las Reservas de la Biósfera. Aunque éstas puedan tener límites bien definidos, están igualmente vinculadas a otras esferas naturales, sociales, económicas y políticas mayores. Las especies migratorias atraviesan fronteras, grandes ríos y cuencas que se extienden más allá de las áreas protegidas. A su vez, la contaminación que proviene desde el exterior, al igual que los cambios climáticos, el turismo y otros factores tienen un impacto sobre estas áreas. Adicionalmente, muchas Reservas de la Biósfera y sus unidades componentes benefician al mundo entero, y tanto las naciones como los gobiernos podrán beneficiarse de un intercambio de conocimientos e información.

En diversos casos se han presentado acciones de cooperación internacional, aun cuando han estado preferentemente orientadas a la planificación y el estudio de aspectos particulares. El apoyo de organismos internacionales a las Reservas de la Biósfera se ha manifestado fundamentalmente en los aspectos de reconocimiento de la categoría, en ayuda financiera para proyectos específicos (investigación, educación, capacitación), en ayuda profesional y técnica, y otras.

Es indudable que, por la función que desempeña la UNESCO, a través de su programa MAB, en la gestión de las Reservas de la Biósfera, ha sido el organismo internacional que por excelencia ha tenido una participación relevante. A ello se une la colaboración de otros programas de las Naciones Unidas como el PNUMA, o la activa participación de la UICN, como por ejemplo, en la gestión de las Reservas de la Biósfera en Brasil. Otro ejemplo se presenta en Costa Rica, donde han sido numerosos los organismos internacionales que han realizado esfuerzos por llevar adelante la Reserva de la Biósfera La Amistad, como Conservación Internacional, que asesoró técnicamente para formular un programa integral de desarrollo para esa Reserva. Por su parte, en Cuba, el Plan de Acción Forestal para los Trópicos (PAFT) de la FAO, así como otros organismos y organizaciones internacionales, promovieron el reconocimiento de la Reserva de la Biósfera Sierra del Rosario y otras.

Dentro de este mismo contexto, la labor conjunta desempeñada entre los grupos MAB, aunque ha sido relativamente escasa, ha contribuido a la participación de organismos internacionales en los distintos países. En éstos se puede mencionar la acción conjunta de los investigadores que trabajan en la Reserva de la Biósfera Lauca en Chile y los que desarrollan sus actividades en Laguna de Pozuelos (Argentina). Así también, entre los aspectos más singulares de la Reserva de la Biósfera La Amistad está su binacionalidad entre los países de Panamá y Costa Rica; este hecho ha sido un elemento muy importante para lograr el apoyo de instituciones internacionales y la obtención de financiamiento para su manejo y desarrollo. Igualmente, por su diversidad biológica y

otras características interesantes, Galápagos ha sido también otra de las Reservas que ha recibido el apoyo de muchos organismos internacionales.

En relación a la cooperación científica también es destacable el rol del Smithsonian Institute y diversas universidades de los Estados Unidos y Europa en el apoyo prestado a la Reserva de la Biósfera del Beni en Bolivia, así como la ayuda prestada por el WWF a las Reservas en Perú, México y otros países.

Es interesante consignar que algunas comunidades nativas como los Kunas en Panamá están trabajando con seis organizaciones internacionales y varias nacionales, con el propósito de crear su propio modelo sostenible de desarrollo y conservación basado en su cultura y sus creencias.

La cooperación internacional es esencial para estimular una adecuada inversión y apoyo para las áreas protegidas. Normalmente, las acciones conjuntas entre organismos internacionales y del país respectivo constituyen una ayuda efectiva para propiciar avances en los planes de manejo y desarrollo de las Reservas de la Biósfera. Para ilustrar este punto, a continuación se incluye una lista (que en ningún caso pretende ser exhaustiva) con algunos organismos u organizaciones que han financiado proyectos en las Reservas de la Biósfera de América Latina o en áreas protegidas individuales que las componen.

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	RESERVA DE LA BIOSFERA
Banco Mundial/IBAMA	Floresta Atlántica
OEA	La Amistad
FAO	Bañados del Este - Uruguay
Gobierno Alemán	Sian Ka'an - México
USAID	Maya- Guatemala
Nature Conservancy	Yasuní - Ecuador
Fundación McArthur	Darién - Panamá
WWF	Manu y muchas otras
CI (Conservation International)	La Amistad
Smithsonian Institute	Beni - Bolivia



Por su valiosa diversidad biológica y otras características relevantes, la Reserva de la Biósfera Galápagos ha recibido el apoyo de numerosos organismos internacionales. Reserva de la Biósfera Galápagos, Ecuador. Foto: P. Araya R.