

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1901
15 de marzo de 1999

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LOS PARQUES MARINOS EN LAS ESTRATEGIAS INTERNACIONALES
DE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD**

El presente documento ha sido elaborado por la Sra. Carmen Artigas, Oficial Jurídico de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL, para ser presentado al taller "Parques Marinos: un desafío a la conservación de la naturaleza", organizado por el Servicio Nacional de Pesca de Chile y la CEPAL y realizado en Santiago de Chile, entre el 6 y 7 de agosto de 1998. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de su autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

Pág.

RESUMEN	1
INTRODUCCION	3
I. EL PAPEL DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN LA CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD COSTERA Y MARINA	5
II. LA RELEVANCIA DEL ENFOQUE SISTÉMICO.....	8
III. EL CONTEXTO INTERNACIONAL REFERIDO A LA BIODIVERSIDAD COSTERA Y MARINA	11
A. Los Mecanismos Gubernamentales.....	11
B. Los Mecanismos No Gubernamentales.....	13
IV. LA REALIDAD EN AMÉRICA LATINA.....	15
A. La Especificidad de las Áreas Costeras y Marinas Protegidas.....	15
B. Las Áreas Costeras y Marinas en el Contexto del Desarrollo Sostenible	18

RESUMEN

La conservación y el uso sostenible de la biodiversidad es una de las áreas de reflexión fundamentales sobre el papel regulador del Estado para orientar las acciones hacia la mayor satisfacción del bien común.

Las características especiales de los ecosistemas costeros y marinos agregan un elemento de complejidad a esa tarea, poniendo de manifiesto además, el todavía lento desarrollo de la normativa de aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica a dichos espacios.

La necesidad de analizar la eficiencia de las modalidades posibles de conservación *in situ* de la biodiversidad costera y marina cobra, por lo tanto, en este desafío particular, una nueva urgencia.

El esfuerzo emprendido por el Servicio Nacional de Pesca de Chile en torno a profundizar la discusión sobre la figura de **parque marino** incorporado a la Ley General de Pesca y Acuicultura, ofrece una oportunidad singular para continuar enriqueciendo empíricamente una propuesta de conservación y uso sostenible de la biodiversidad costera y marina que la CEPAL viene trabajando desde 1994 con la colaboración de otras instancias regionales del Sistema de las Naciones Unidas.

Este documento constituye un intento por situar una interesante experiencia nacional de manejo de recursos naturales en el marco de distintos procesos regionales e internacionales similares y procura asimismo atender al cumplimiento de un producto del programa de trabajo 1998-1999, bajo el Subprograma 7 La Sostenibilidad Ambiental y Espacial, que se refiere a un estudio sobre políticas para la conservación de la biodiversidad en la región, con especial énfasis en los instrumentos de gestión ambiental.

INTRODUCCIÓN

El análisis que se desarrollará se ha centrado en la categoría de "parque marino" contenida en el artículo 3. Título II (De la Administración de las pesquerías), Párrafo 1º (Facultades de conservación de los recursos hidrobiológicos) de la Ley General de Pesca y Acuicultura de Chile, en donde se indica que dentro de las prohibiciones o medidas de administración de recursos hidrobiológicos podrá efectuarse: "declaración de áreas específicas y delimitadas que se denominarán parques marinos, destinados a preservar unidades ecológicas de interés para la ciencia y cautelar áreas que aseguren la mantención y diversidad de especies hidrobiológicas, como también aquéllas asociadas a su hábitat". Se establece a continuación que los parques marinos quedarán bajo la tuición del Servicio Nacional de Pesca y que en ellos no podrá efectuarse ningún tipo de actividad, salvo aquéllas que se autoricen con propósitos de observación, investigación o estudio.

Se parte por lo tanto de la base de que esta figura de parque marino es diferente de la categoría de parque nacional de acuerdo a la Ley 18.362 que crea un Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado. A los efectos de esta Ley un "parque nacional" es un área generalmente extensa, donde existen diversos ambientes únicos o representativos de la diversidad ecológica natural del país, no alterados significativamente por la acción humana, capaces de autoperpetuarse, y en que las especies de flora y fauna o las formaciones geológicas son de especial interés educativo, científico o recreativo. Los objetivos de esta categoría de manejo son la preservación de muestras de ambientes naturales, de rasgos culturales y escénicos asociados a ellos; la continuidad de los procesos evolutivos y, en la medida compatible con lo anterior, la realización de actividades de educación, investigación o recreación.

El término biodiversidad o diversidad biológica se emplea en el sentido adoptado por el Convenio de la Diversidad Biológica como la "variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas".

Tanto la categoría de parque marino como la de parque nacional corresponden a modalidades de conservación *in situ* de la biodiversidad, que se refiere a la protección de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica establece bajo el título Conservación *in situ* que las partes contratantes deberán, entre otras cosas:

- i) establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- ii) elaborar directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- iii) reglamentar o administrar los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible;
- iv) proteger ecosistemas y hábitats naturales y mantener poblaciones viables de especies en entornos naturales;
- v) promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;
- vi) rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados y promover la recuperación de especies amenazadas, mediante la elaboración y aplicación de planes u otras estrategias de ordenación, entre otros;
- vii) impedir que se introducción, así como controlar o erradicar las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies; y
- i) procurar establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilizaciones actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes;

I. EL PAPEL DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN LA CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD COSTERA Y MARINA

La complejidad planteada por la aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica a los ecosistemas costeros y marinos y las especificidades del establecimiento de áreas protegidas para los mismos han sido tratados en otros documentos de la CEPAL a los que nos remitimos.¹

A nivel del Convenio sobre la Diversidad Biológica la especialización en el área de la biodiversidad marina se inicia con la Decisión II/10 adoptada en la Segunda Reunión de la Conferencia de las Partes celebrada en Jakarta en 1995,² en donde se aprueban la mayor parte de las recomendaciones de la primera reunión del órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico en el tema³

Una de las áreas consideradas críticas a los efectos de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad costera y marina es la referida al manejo integrado de las zonas costeras y marinas y, en ese contexto, el establecimiento de áreas costeras y marinas protegidas.

El órgano subsidiario recomendó que, a partir de consideraciones biogeográficas y de escala y teniendo en cuenta los objetivos de la Convención, se establecieran o consolidaran sistemas representativos de áreas costeras y marinas protegidas mejorándose los vínculos e intercambio de información entre las áreas.

Se instó también a que se promoviera la investigación y vigilancia de las áreas costeras y marinas protegidas para evaluar sus posibilidades para la conservación y manejo sostenible de la biodiversidad, aplicándose técnicas de evaluación rápida para identificar y mejorar el manejo de áreas protegidas.

¹ Entre los documentos más pertinentes figuran: Artigas, Carmen: El Convenio sobre la Diversidad Biológica y los principios del Derecho del Mar: Hacia un marco jurídico para la biodiversidad de los mares y océanos, CEPAL, LC/R.1598, Santiago de Chile, 31 de diciembre de 1995; Escobar, Jairo: El papel del Estado en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad costera y marina, Partes I y II, CEPAL, LC/R.15.95), Santiago de Chile, 31 de diciembre de 1995; Artigas, Carmen y Jairo Escobar: El Convenio sobre la biodiversidad Biológica y la agenda marina internacional: Tres escenarios negociadores para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad costera y marina, CEPAL, LC/R.1714, Santiago de Chile, 8 de abril de 1997.

² Convention on Biological Diversity: Decision 10 on Conservation and Sustainable Use of Marine and Coastal Biological Diversity. UNEP/CBD/COP/2/19, 30 de noviembre de 1995.

³ Convention on Biological Diversity: Report of the First Meeting of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, UNEP/CBDE/COP/2/5, 21 de septiembre de 1995.

El criterio de explorar formas de incorporar las áreas costeras y marinas protegidas dentro de un marco más amplio para la planificación de usos múltiples como el Programa de Reservas de la Biosfera de la UNESCO meramente fue priorizado.

Asimismo se insistió en la importancia de la participación de las comunidades locales involucradas y de los usuarios de los recursos en la planificación, administración y conservación de las áreas.

Finalmente, se recomendó la consideración de los tres niveles de la diversidad biológica (Conservación, uso sostenible y distribución equitativa de los beneficios) y de los factores que determinan su estructura y funciones en el desarrollo y operación de planes de manejo de las áreas.

Posteriormente, el Grupo de Expertos en Diversidad Biológica Marina y Costera establecido a nivel del Convenio desarrolla en su primera reunión celebrada en Jakarta en marzo de 1997, el tema del papel de las áreas costeras y marinas protegidas en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.⁴

Los expertos recomendaron avanzar en los aspectos operacionales de las áreas costeras y marinas protegidas, tomando como base las categorías de áreas protegidas definidas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y tomando en cuenta especialmente consideraciones referidas a:

- ◆ Economía
- ◆ Creación de capacidad
- ◆ Aspectos legales e institucionales
- ◆ Educación e información
- ◆ Intercambio de información entre sitios orientado a un enfoque de red de áreas
- ◆ Conocimiento local y tradicional
- ◆ Vinculación entre la conservación y el uso sostenible (en línea con el concepto de Reserva de la Biosfera manejado por la UNESCO).

En el Informe sobre la implementación del programa de trabajo sobre biodiversidad costera y marina presentado por el Secretario Ejecutivo del Convenio a la Cuarta Conferencia de las Partes celebrada en Bratislava entre el 4 y el 15 de mayo de 1998,⁵ se indicó la aptitud de las áreas costeras y marinas protegidas para apoyar estrategias efectivas de conservación de la diversidad biológica, indicándose que individualmente consideradas pueden mejorar hábitats,

⁴ Convention on Biological Diversity, Report of the First Meeting of Experts on Marine and Coastal Biological Diversity, UNEP/CBD/JM/Expert/1/5; UNEP/CBD/SBSTTA/3/Inf.1, 24 de abril de 1997.

⁵ Convention on Biological Diversity, Implementation of the Programme of Work on Marine and Coastal Biological Diversity: Report of the Executive Secretary, UNEP/CBD/COP/4/5, 24 de febrero de 1998.

rasgos y procesos ecológicos críticos, sitios o componentes especiales o únicos, hábitats típicos o ecológicamente representativos y áreas de control para investigación y vigilancia. Se agregó que para ser efectivas, sin embargo, las áreas protegidas deben estar integradas en estrategias más amplias de prevención de efectos adversos a los ecosistemas costeros y marinos de las actividades externas y tomar en consideración, entre otros, el uso sostenible y las necesidades de los usuarios.

Entre los objetivos se indicó que podía estar la facilitación de las actividades de investigación y vigilancia referidas al valor y los efectos de las áreas costeras protegidas o áreas restringidas de forma similar, sobre el uso sostenible de los recursos costeros y marinos.

Se recomendó también, el desarrollo de guías y criterios referidos a los aspectos operacionales de las áreas costeras y marinas protegidas.

La Cuarta Conferencia de las Partes endosó estas recomendaciones con la adopción de la Decisión IV/5 sobre conservación y uso sostenible de la diversidad biológica costera y marina, incluyendo un programa de trabajo.⁶

Es fundamental tener presente que la Decisión también recogió distintos elementos destinados a configurar una estrategia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad costera y marina que se habían venido manejando desde la adopción de la Decisión II/10 de la Segunda Conferencia de las Partes.

Estos componentes dicen relación, entre otros, con:

- i) **el enfoque ecosistémico**, que debería promoverse en los niveles locales, nacionales y regionales tomando en consideración el informe del Taller de Malawi⁷ y de acuerdo con la Decisión IV/1 de la Cuarta Conferencia de las Partes;
- ii) **el enfoque precautorio**, consagrado por los instrumentos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo;
- iii) **la importancia de la ciencia** como instrumento crucial de información para la toma de decisiones; y
- iv) **participación de las comunidades locales e indígenas.**

⁶ Convention on Biological Diversity, Decision IV/1 Report and recommendations of the third meeting of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, and instructions by the Conference of the Parties to the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice (Texts of the decisions adopted by the Fourth Meeting of the Conference of the Parties, [http://www.biodiv.org/cop4/Final Rep-/1.html](http://www.biodiv.org/cop4/Final%20Rep-1.html)).

⁷ Convention on Biological Diversity, Fourth Conference of the Parties 4-15 de May 1998. Report of the Workshop on the Ecosystem Approach, Lilongwe, Malawi, 26-28 January 1998. Submission by the Governments of the Netherlands and Malawi, UNEP/CBD/COP/4/Inf.9.

II. LA RELEVANCIA DEL ENFOQUE SISTÉMICO

El Taller de Malawi al que se refiere la decisión IV/5, es parte de un proceso iniciado a nivel del Convenio de la Diversidad Biológica a fin de buscar fórmulas eficientes para conservar y manejar sosteniblemente la biodiversidad.

Este enfoque ecosistémico permite acercarse más al concepto de uso múltiple consagrado en las categorías de reserva de biosfera y responder de esta forma a la búsqueda de modalidades de áreas costeras y marinas protegidas que admitan o hagan posible a futuro algún tipo de utilización sostenible, y que constituyan una manera de fortalecer la base de recursos hidrobiológicos.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica define al ecosistema *como un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional*.

En el preámbulo ya se indica que el requisito fundamental para la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales es la conservación *in situ* y el mantenimiento y la recuperación de poblaciones viables de especies en su ambiente natural.

El enfoque ecosistémico está basado en la aplicación de metodologías científicas apropiadas, focalizadas en niveles de organización biológica que involucren los procesos e interacciones esenciales entre los organismos y su ambiente. Por otro lado, reconoce que los seres humanos son un componente integral de los ecosistemas.

La conveniencia de la adopción de un enfoque ecosistémico radica, entre otras cosas, en que los enfoques clásicos de conservación de la naturaleza tienen limitaciones como única herramienta para el manejo de la diversidad biológica y, en general, presentan las siguientes restricciones:

i) Insuficiente reconocimiento de que el funcionamiento del ecosistema es fundamental para la gente, la diversidad biológica y la calidad ambiental;

ii) El manejo está muy concentrado en el sitio y no tiene en cuenta las vinculaciones con otras áreas;

iii) Falta una consideración integrada de la naturaleza y la cultura;

iv) Demasiado énfasis, ya sea en las características de las especies o en el establecimiento de áreas protegidas;

v) Poco énfasis en el hecho de que la mayor parte de la diversidad biológica del mundo se encuentra fuera de las áreas protegidas;

vi) No todos los usuarios de un ecosistema dado pueden involucrarse en grado suficiente o de una manera integrada;

vii) La asignación inapropiada de costos y beneficios, debido a las distorsiones o fallas del mercado, incentivos perversos y falta de consideración del valor de los bienes y servicios públicos de los ecosistemas; y

viii) Fallas para integrarse o coordinarse con otros intereses sectoriales. La agricultura, los aspectos forestales, las pesquerías, la salud, la variable ambiental, la conservación de la naturaleza se manejan en forma separada por diferentes actores gubernamentales de manera no integrada, lo que a menudo va en detrimento de las personas y de la diversidad biológica;

Los principios para un enfoque ecosistémico son los siguientes:

1. Los objetivos de manejo son una cuestión de opción social: en última instancia los ecosistemas son gestionados para beneficio de los seres humanos sea éste de consumo o no vinculado al consumo.
2. La gestión debería descentralizarse al mayor nivel local posible.
3. La gestión de los ecosistemas debería considerar los efectos de sus actividades sobre las áreas adyacentes y sobre los otros ecosistemas.
4. Reconociendo las potenciales ganancias a partir del manejo, debe entenderse al ecosistema en un contexto económico. El manejo de los ecosistemas debería promover la reducción de aquellas distorsiones del mercado que afectan negativamente a la diversidad biológica; organizar los incentivos de modo de promover el uso sostenible e internalizar costos y beneficios en la medida posible.
5. Un aspecto clave del enfoque ecosistémico incluye la conservación de la estructura y funcionamiento del ecosistema.
6. Los ecosistemas deben manejarse dentro de los límites de su funcionamiento.
7. El enfoque ecosistémico debería asumirse en una escala apropiada.

8. Reconociendo las variables escalas temporales y los efectos retardados que caracterizan a los procesos ecosistémicos, los objetivos deberían fijarse para el largo plazo.
9. El manejo debe reconocer que el cambio es inevitable.
10. El enfoque ecosistémico busca el balance apropiado entre conservación y uso de la diversidad biológica.
11. El enfoque ecosistémico considera a todas las formas posibles de información relevante, incluyendo tanto la científica, así como el conocimiento, innovaciones y prácticas indígenas y locales.
12. El enfoque ecosistémico involucra a todos los sectores relevantes de la sociedad y las disciplinas científicas.

La consagración de este enfoque como una herramienta eficiente de conservación y uso sostenible de la biodiversidad plantea una reflexión muy importante en el establecimiento de áreas protegidas, como es el caso de los parques marinos; ya que la tendencia general con respecto al medio costero y marino, es que las unidades de conservación deberían ser del tipo de las que admiten usos múltiples como el caso de las reservas de biosfera y en tal sentido el concepto de ecosistema constituye un avance hacia el establecimiento de estas modalidades.

III. EL CONTEXTO INTERNACIONAL REFERIDO A LA BIODIVERSIDAD COSTERA Y MARINA

A. *Los mecanismos gubernamentales*

La consideración de las áreas protegidas como una de las formas de conservación *in situ* de la biodiversidad costera y marina nos remite a un contexto internacional en donde diversos acuerdos multilaterales ambientales otorgan lineamientos que pueden apoyar la tarea de los gobiernos en el establecimiento de estas modalidades de protección y así complementar el eje articulador del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

El instrumento de carácter más global y omnicompreensivo es la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 que entró en vigor en 1994.

Este instrumento jurídico que constituye el hito más importante de la Organización de las Naciones Unidas desde la firma de su carta, cuenta con una herramienta operativa que es el **capítulo 17 del Programa 21 adoptado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.**

La Convención asimismo se complementa con dos acuerdos de aplicación de sus disposiciones: el “Acuerdo relativo a la aplicación de la parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982, suscrito el 28 de julio de 1994” y el “Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias”, suscrito el 4 de diciembre de 1995.

Igualmente, es importante considerar una serie de acuerdos internacionales referidos a la protección específica de áreas, ecosistemas o especies como la **Convención Internacional sobre el Patrimonio Mundial suscrita en 1972 bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)** que declara sitios ya sea del patrimonio natural o cultural de la humanidad.

De los 108 sitios del patrimonio natural, 31 tienen componentes marinos o costeros.

La Convención exige que los sitios satisfagan por lo menos uno de los siguientes criterios:

- Constituir ejemplos destacados de las principales etapas de la historia de la evolución de la tierra;
- Constituir ejemplos extraordinarios que representen procesos geológicos significativos, evolución biológica e interacción del hombre con el medio ambiente;
- Contener fenómenos naturales, formaciones o rasgos de excepcional belleza natural únicos, raros o superlativos; y
- Constituir hábitats donde todavía sobrevivan poblaciones de especies de plantas o animales raras o en peligro.

Asimismo, la **Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas de 1971, denominada Convención Ramsar**, orientada a la protección de marismas también contiene un listado de áreas de "agua marina, la profundidad de las cuales en la baja marea no excede de 6 metros" y de esta manera incluye áreas costeras, mares y arrecifes de coral bajos. Las zonas más profundas pueden incluirse como zonas de amortiguación. Aproximadamente 270 sitios RAMSAR tienen componentes costeros y marinos.

Diversos acuerdos suscritos a nivel de la **Organización Marítima Internacional (OMI)** permiten identificar áreas ecológicamente sensibles para las cuales pueden tomarse medidas especiales de protección. Los criterios para identificar estas áreas incluyen su importancia ecológica así como su sensibilidad a la contaminación por petróleo u otros agentes y el riesgo de ser negativamente afectadas por un derrame.

El convenio para la **Protección del Mar de la Contaminación por Buques MARPOL** permite designar áreas especiales en las cuales asegurar mayores niveles de protección. Existen 9 de estas áreas.

También se maneja la categoría de áreas particularmente sensibles en las que pueden decretarse medidas más restrictivas.

Finalmente, en lo referido al tráfico marítimo hay "áreas a ser evitadas" por buques de cierto tamaño, de las que se han declarado 12 hasta el momento.

El Programa de la UNESCO sobre el Hombre y la Biosfera apunta en parte a conservar áreas naturales representativas a lo largo del mundo a través de la figura de reserva de la biosfera. Estas áreas pueden ser representativas de biomas o zonas únicas, pero apuntan a cubrir una gran área con la mayor diversidad posible de recursos físicos y biológicos dentro de ella. Los criterios para la designación de un área como Reserva de Biosfera incluyen representatividad, diversidad, condición natural y efectividad como medida de conservación. Los

criterios secundarios incluyen conocimiento de la historia del área, presencia de especies raras o en peligro y valor del sitio para la educación y la investigación. Idealmente, las reservas de la biosfera tienen un área núcleo fuertemente protegida y una zona circundante de amortiguación en el cual se permiten distintos grados de intervención humana.

El concepto de reserva de la biosfera puede ser particularmente valioso para los ecosistemas costeros y marinos ya que requiere planificación integrada, un aspecto esencial del manejo exitoso de la interfase tierra/mar.

Hay actualmente 90 reservas de biosfera con componentes costeros o marinos sobre un total de 314 sitios.

B. Los mecanismos no gubernamentales

En lo que tiene que ver con los **instrumentos existentes a nivel de organizaciones no gubernamentales**, pueden citarse básicamente los siguientes:

1. “Cuidando la Tierra: Una Estrategia para Una Vida Sustentable”, de UICN, PNUMA y el Fondo Mundial para la Naturaleza y la Vida Silvestre, 1991;
2. “La Estrategia Mundial de Biodiversidad”, del Instituto para los Recursos Mundiales, de la UICN y el PNUMA, 1992.
3. “Diversidad Biológica Marina Mundial: Una Estrategia para Transformar la Conservación en Toma de Decisiones”, del Centro de Vigilancia de la Conservación, IUCN, el Fondo Mundial para la Naturaleza y la Vida Silvestre y el PNUMA, 1993.

Asimismo, el Programa de Áreas Marinas Protegidas de la Comisión de Parques Nacionales y Áreas Protegidas de la Unión Mundial para la Conservación (UICN) publicó en 1992 las Guías para el establecimiento de áreas marinas protegidas.⁸

En general las recomendaciones de los distintos instrumentos convergen en los siguientes aspectos cruciales para las áreas costeras y marinas protegidas:

- i) Necesidad de un manejo integrado del medio marino. Las áreas costeras y marinas protegidas no pueden estar desconectadas de programas más amplios de manejo de zonas costeras y marinas;
- ii) La pertinencia de la aplicación de la ciencia a la gestión;

⁸ Great Barrier Reef Marine Park Authority / The World Bank/ The World Conservation Union (IUCN): A Global Representative System of Marine Protected Areas, vol. I-IV, Washington, D.C., 1995.

- iii) La importancia de asegurar el apoyo de la comunidad;
- iv) El desarrollo de las capacidades humanas para administrar las áreas;
- v) Logro de un balance entre planificación, implementación y evaluación (análisis de la efectividad del manejo); y
- vi) Financiamiento.

IV. LA REALIDAD EN AMÉRICA LATINA

Distintas iniciativas latinoamericanas han ofrecido foros de intercambio y discusión de experiencias referidas al establecimiento de áreas costeras y marinas protegidas las que reflejan muchos de los factores anotados anteriormente.

Los resultados de estas iniciativas han ofrecido un conjunto de reflexiones que resultan útiles al plantearse el establecimiento de una unidad de conservación marina:

A. *La especificidad de las áreas costeras y marinas protegidas*

Existe una característica recurrente en la región y es que el mayor grado de desarrollo del conocimiento y las técnicas de manejo de la biodiversidad terrestre con relación a la costero-marina, influye también en los esfuerzos consiguientes por el establecimiento y administración efectivas de áreas protegidas en ambos ecosistemas. Por otro lado, hay una tendencia a aplicar idénticos principios y criterios sin considerar las particularidades del medio marino.

Por las características fluidas del medio marino y el carácter común y de libre acceso de la mayoría de los recursos, así como sus áreas de distribución respectivas, se requieren enfoques regionales que, respetando las exigencias de la soberanía nacional, promuevan la cooperación otorgando efecto multiplicador a las medidas de conservación y uso sostenible y optimicen el uso de recursos maximizando los resultados.

Las reservas de la biosfera podrían constituir una herramienta de protección que permite el uso sostenible de la biodiversidad al conciliar los sectores de conservación estricta con aquéllos susceptibles de una modalidad de uso múltiple. Esta variable tiene cierta coincidencia con la categoría de desarrollo sostenible propuesta por la UICN y en consecuencia sería muy importante conocer experiencias exitosas de utilización de estas categorías en los ecosistemas costeros y marinos.

Las características de las áreas protegidas costeras y marinas y la complejidad de su administración hace aun más crítico el tema del financiamiento destinado a investigación, recursos humanos y equipamiento.

Parece fundamental que en la designación de áreas costeras y marinas protegidas se atienda más a las condiciones que requieren dichas áreas para mantener su integridad, que a la simple delimitación física o reglamentaria.

La vigilancia de la conservación de la biodiversidad costera y marina ha estado centrada especialmente en el monitoreo exclusivo de las especies, sin tener en cuenta las actividades que impactan dichos recursos

Es importante analizar a fondo el papel que juegan las áreas protegidas con respecto a los amplios márgenes de distribución que tienen la mayoría de las especies conocidas de importancia para el hombre, así como de los espacios que requieren para el desarrollo en sus distintos ciclos de vida.

Existe una necesidad urgente de interacción entre las políticas y normativas referidas a la pesca y otras actividades extractivas con aquéllas vinculadas a las áreas protegidas ya que las regulaciones para ambas pertenecen a instancias separadas y sin retroalimentación o complementación alguna entre sí.

Es necesario proceder a la preparación de directrices que orienten las investigaciones sobre biodiversidad al interior de las áreas costeras y marinas protegidas hacia el manejo sostenible, asegurando la correspondencia de las mismas con los objetivos y usos posibles de dichas áreas.

Dentro de los vacíos jurídicos en la regulación de las actividades realizadas en áreas costeras y marinas protegidas está la ausencia de normativa referida al turismo subacuático que implica efectos significativos en los ecosistemas por parte de quienes lo practican sin contar con mayores conocimientos o manejo de las técnicas más apropiadas. Parece imprescindible avanzar en regulaciones y actividades de difusión y capacitación en esta materia sensibilizando a las organizaciones y agrupaciones internacionales de buceo.

Es necesario orientar las actividades turísticas hacia los objetivos del desarrollo sostenible, asegurando que el denominado ecoturismo tanto dentro como fuera de áreas marinas y costeras protegidas sea objeto de una ordenación adecuada y respetuoso de los valores sociales y culturales generando al mismo tiempo alternativas dignas de ingreso para las comunidades locales.

Gran parte de las áreas costeras y marinas protegidas actuales se han establecido siguiendo los modelos terrestres y dejando de lado las evidentes diferencias existentes con la diversidad biológica y ecosistémica terrestre. Las áreas costeras y marinas actuales con prohibiciones estrictas son escasas y muchas de ellas están designadas bajo la categoría de parques nacionales naturales. Los santuarios marinos existentes son manejados como reservas de uso múltiple más que reservas biológicas estrictas.

Los métodos tradicionales de establecimiento de áreas costeras y marinas protegidas significan que se protegen teóricamente pequeñas zonas dentro de sus límites mientras el mar que las rodea está sometido a normas de otras instancias especializadas. En tal sentido cuando más grandes sean las áreas marinas protegidas el problema aumenta ya que la existencia de otros usos dificulta la verdadera vocación del área protegida. Por otro lado, los tamaños más pequeños de áreas tienen pocas probabilidades de cumplir sus fines y se anticipa que para lograr una real protección deberán considerarse áreas muy extensas afectas a protección.

La tendencia anterior plantea un enfoque regional para el manejo de las futuras áreas marinas protegidas y el ordenamiento de los usos más que de los recursos. Asimismo, dado el vacío en el conocimiento científico actual sobre biodiversidad costera y marina y la imposibilidad de abarcar todos los ecosistemas, debe operacionalizarse el enfoque precautorio en el manejo.

En general los métodos tradicionales de designación de áreas costeras y marinas protegidas no asumen la interdependencia de éstas con los ecosistemas vecinos y los efectos sociales y económicos que trae su designación y gestión. Se ha señalado también que las áreas marinas protegidas por sí solas, salvo en el caso de los arrecifes de coral, no son suficientes para proteger la biodiversidad y el caso de los ambientes pelágicos sería claro en ese sentido.

La efectividad de un área protegida depende del tamaño del área, de las actividades que están reguladas dentro de ella y de la capacidad que tiene el respectivo administrador para restringir, evitar o reducir las actividades generadoras de alteraciones ubicadas en la costa o fuera de los límites del área protegida.

La fluidez del medio marino y el alto grado de comunicación entre los océanos y mares facilita el intercambio genético y la transmisión de sustancias contaminantes a través del medio, por lo que es difícil mantener la integralidad de las especies y contrarrestar los efectos de la contaminación. Asimismo, las medidas de administración pesquera son insuficientes para cautelar propiedades vitales de especies de peces y otros organismos que en general además migran durante el desarrollo de su ciclo de vida entre diferentes ecosistemas acuáticos, en algunos casos fuera del área de la reserva.

Las consideraciones anteriores y las distintas variables sociales y económicas vinculadas a la determinación de las áreas costeras y marinas protegidas han determinado explorar enfoques de amplias zonas de protección sujetas a usos múltiples y con un sistema integrado de gestión que determine grados diferentes de manejo bajo la responsabilidad y coordinación de un solo agente estatal relacionado con el tema marino. Esta modalidad se satisface con categorías como las reservas de biosfera.

La conservación de la biodiversidad costera y marina está en gran medida dada por el uso sostenible de los correspondientes ecosistemas. Si bien el enfoque antropocéntrico en el análisis es éticamente correcto, tiende a poner énfasis en aquellas especies que tienen interés directo para el ser

humano. Es fundamental, sin embargo, integrar en esta visión el hecho de que la conservación de dichas especies, y por lo tanto de los ecosistemas costeros y marinos, depende de la sustentabilidad de numerosos procesos, muchos de carácter crítico para la existencia de las especies de valor directo para la humanidad. Estos procesos críticos, como es por ejemplo, el de remineralización de las materias orgánicas, dependen fundamentalmente de especies que si bien consideramos inferiores desde el punto de vista evolutivo -como las bacterias, poliquetos, etc.- son esenciales para el mantenimiento de dichos procesos y de la calidad de los hábitats. Por lo tanto, es fundamental avanzar en el conocimiento de estas materias, de las actividades o roles de las especies -el nicho- dentro de la comunidad en que se encuentran, lo que a menudo no está determinado por el grado de cercanía o distancia de su filiación genética.

La remisión que efectúa el Convenio sobre la Diversidad Biológica para su aplicación al medio marino a los principios del derecho del mar, introduce una restricción importante ya que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se estructura con una visión de conservación a los efectos pesqueros, en torno al máximo rendimiento sostenible ajustado de acuerdo a factores económicos y ambientales pertinentes, los que no han sido todavía suficientemente desarrollados. Por lo tanto, los correspondientes modelos no pueden asegurar la mantención de propiedades vitales de las especies o de la biodiversidad. Estas medidas en general, no tienen en cuenta la captura de especies acompañantes que resultan de la pesca incidental ni consideran el problema de la interdependencia de la especies cuyas poblaciones pueden ser agotadas debido a sus relaciones con las especies sobre las cuales se orientan las pesquerías comerciales. En tal sentido las unidades de conservación como el caso de los parques marinos pueden ser más efectivas para el mantenimiento de la biodiversidad.

La dificultad para separar la designación y gestión de las áreas marinas y costeras de las terrestres parece obedecer más a problemas internos de tipo administrativo e institucional que al reconocimiento de la dificultad que aparea el traslado de experiencias terrestres al medio marino. Esto ha determinado la imposibilidad del cumplimiento de los objetivos de muchas áreas marinas protegidas.

B. Las áreas costeras y marinas en el contexto del desarrollo sostenible

Existe preocupación por los efectos negativos del proceso de traspaso de competencias estatales a los agentes privados en áreas como las del desarrollo sostenible de los recursos naturales, en las que se encuentra en juego el bienestar público y la equidad social.

La conservación es una dimensión transversal a todos los sectores y por tal razón debe interactuar con ellos, a fin de conciliar intereses y procurar un desarrollo armónico y sostenible. La falta de este reconocimiento lleva al aislamiento y ha sido una de las causas por las cuales las áreas protegidas han tenido dificultades para cumplir con los objetivos para los cuales fueron establecidas.

Los problemas provocados por la reducción del Estado y por la falta de participación en las áreas protegidas constituyen una muestra de una realidad mayor, que dice relación con la excesiva confianza en los mecanismos de mercado y la exclusión social presente en la región.

Resulta fundamental analizar la dimensión económica y social de la conservación *in situ* en las zonas costeras y marinas, en el marco de los esfuerzos de la región por el desarrollo sostenible y la equidad social.

Resulta fundamental para asegurar el enfoque integrado que reclama el desarrollo sostenible, que en los esfuerzos de manejo de las áreas costeras y marinas protegidas, el estado asuma un rol orientador y decisorio para cautelar el bien público y el debido respeto a los grupos más vulnerables, asegurando la convocatoria de todos los sectores involucrados.

Se hace esencial, a la luz de los contenidos del Programa 21, que el tema de las áreas protegidas costeras y marinas como un instrumento de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, sea considerado en el contexto de las dimensiones económicas y sociales y de los grupos principales que constituyen los actores del desarrollo sostenible. Esta lectura integral aseguraría la orientación de los esfuerzos de instancias particulares hacia la misma dirección, desterrando muchos conflictos de competencia o la prevalencia de enfoques parcializados.