

Proyecto de Ley Marco del Parlamento Latinoamericano de Categorización de Áreas Protegidas

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Parlamento Latinoamericano aborda la presente Ley Marco con el objeto de establecer una categorización de las áreas protegidas con el fin de determinar objetivos de conservación y los lineamientos tendientes a que los Estados regulen las actividades que en cada una de ellas puedan realizarse, basado en el principio de la integración económica, política, social y cultural de los pueblos, teniendo en cuenta la diversidad biológica y promoviendo la concertación de acciones para el desarrollo y promoción de una legislación homogénea en todo su territorio. Por ello se propone fortalecer la gestión de las instituciones responsables de las regulaciones legales que conciernen a las áreas protegidas, mejorando la capacidad institucional de los países miembros en la protección de las áreas naturales y de la diversidad biológica con el objeto de:

- Asegurar que todo uso de los recursos naturales sea equitativo y ambientalmente sustentable.
- Armonizar la categorización de las áreas protegidas de la región para que coadyuve en una mejora tanto de las estrategias nacionales de conservación como así también de la gestión de la administración de las mismas, salvaguardando los recursos naturales a nivel local, regional y global.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) define un área protegida como: *“un área geográficamente definida que esta designada o regulada y gestionada para lograr específicos objetivos de conservación”*.

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza(UICN) define a las áreas protegidas como: *“Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados.”*Hace más de 25 años, desarrolló un sistema preliminar de categorías para la gestión de áreas protegidas contribuyendo a organizarlas y definirlas, recomendando lineamientos uniformes que constituyeron un marco internacional de referencia para:

- Facilitar la planificación de áreas y sistemas de áreas protegidas.
- Mejorar la gestión de la información de las mismas.
- Ayudar a regular las actividades en tales áreas.

Las áreas protegidas son el eje central en las estrategias nacionales e internacionales de conservación y nos permiten entender las interacciones humanas con el mundo natural, la manera de vincularse del hombre con su medio. Son esenciales como proveedoras de servicios del ecosistema y recursos biológicos, de beneficios económicos, sociales, culturales, espirituales y una herramienta estratégica de mitigación a los impactos ambientales generados por el cambio climático. Además, contribuyen al bienestar humano y al desarrollo sustentable a través de la provisión de calidad y cantidad de agua, manteniendo los ciclos hidrológicos. Asimismo, proveen un reservorio genético para garantizar la subsistencia de las especies.

Estas áreas cubren el 12 por ciento de la superficie del planeta, almacenando el 15 por ciento del carbono terrestre y brindando servicios ambientales tales como el abastecimiento de

agua y de alimentos, lo que facilita a nivel comunitario la adaptación a los impactos negativos del cambio climático generados como consecuencia del calentamiento global, el cual producirá impactos ambientales negativos en el régimen del agua, en las propiedades que rigen los ecosistemas y hábitats y en la distribución de las características de los rasgos bióticos naturales.

Sin embargo, las áreas protegidas podrían mitigar el cambio climático, sirviendo de amortiguadores contra fenómenos climáticos extremos proporcionando una red de hábitats naturales que servirán de rutas para el desplazamiento y migraciones rápidas, así como una serie de espacios para la evolución y la adaptación. Por esta razón es necesario realizar acciones para consolidar e integrar la gestión de las áreas protegidas a nivel global, y en especial en los países miembros del Parlamento Latinoamericano, mejorando el conocimiento de las áreas protegidas e incrementando la interacción entre los responsables de la gestión de las mismas.

De acuerdo a datos publicados por la UICN existen en América Latina y el Caribe alrededor de 1.949 áreas protegidas llegando a cubrir más de 211 millones de hectáreas (10,4% de la extensión terrestre de los 23 países), mientras que la superficie marina protegida alcanza aproximadamente 29 millones de hectáreas (2,1% de la superficie marina). Nuestros países albergan el 34% de las especies de flora y el 27% de las especies de mamíferos del mundo, cifras que nos convierten en una “superpotencia” mundial en materia de diversidad biológica. Durante los últimos dos decenios nos encontramos a la vanguardia de la “conservación de la diversidad biológica mundial” al reservar el 20% de la superficie terrestre para áreas protegidas. Esto contrasta con el 13% promedio de otras regiones en desarrollo.

En los últimos 20 años, los países de América Latina y el Caribe no solo han ampliado la superficie de territorio protegido, sino que han trabajado para determinar pautas definidas y estables para las áreas protegidas. En el mismo sentido, los gobiernos de la región han establecido fuentes de financiamiento sustentables, siendo esto un capital social invaluable.

Las categorías propuestas por la UICN constituyen en la práctica un estándar global para la gestión de áreas protegidas tanto para organismos internacionales (vgr. Naciones Unidas) como para diversos gobiernos nacionales. De manera progresiva, los países de Latinoamérica han ido incorporándolas a sus ordenamientos internos, a la vez que desarrollaron sus modelos de gestión. Sin perjuicio de ello, este proceso de homogeneización de categorías de áreas protegidas no se ha realizado de manera uniforme.

La falta de homogeneidad en los criterios utilizados para la categorización de las áreas protegidas repercute en la clasificación y designación de las mismas, así como en la ausencia de armonización en sus modelos de gestión, habiéndose generado distintos modos de intervención y logros. Es así que en los 23 países de la región se pueden observar de 1 a 17 categorías de áreas protegidas con distintos modelos de gestión y de intervención por parte de los gobiernos nacionales y locales y con resultados muy diferentes en las actividades de conservación.

De lo expuesto, se advierte la necesidad de proponer un estándar que unifique la categorización de áreas protegidas. En este sentido, el presente proyecto de Ley Marco recepta las siguientes categorías reconocidas por la UICN:

- Reserva Natural Estricta, que tendrá el objeto de conservar a escala regional, nacional o global ecosistemas, especies y rasgos de geodiversidad extraordinarios que hayan sido

conformados principalmente o exclusivamente por fuerzas no humanas y que se degradarían o destruirían si se viesen sometidos a cualquier impacto humano significativo.

- Parque Nacional, que tendrá el objeto de proteger la diversidad biológica natural junto con la estructura ecológica subyacente y los procesos ambientales sobre los que se apoya, además de promover la educación y el uso recreativo.

- Monumento Natural, que tendrá el objeto de proteger rasgos naturales específicos sobresalientes, la diversidad biológica y los hábitats asociados a ellos.

- Área de Manejo de Hábitats y Especies, que tendrá el objeto de mantener, conservar y restaurar especies y hábitats.

- Paisaje Terrestre y Marino Protegido, el que tendrá por objeto proteger y mantener paisajes terrestres y marinos importantes y la conservación de la naturaleza asociada a ellos, así como otros valores creados por las interacciones con los seres humanos mediante prácticas de manejo tradicionales.

- Área Protegida Manejada, que tendrá por objeto establecer un área consistente en proteger los ecosistemas y usar los recursos naturales de forma sustentable.

Por otra parte, la UICN reconoce cuatro tipos de gestión de áreas protegidas según en quién recaiga la toma de decisiones, la autoridad administrativa y la responsabilidad acerca de las mismas, que van desde administraciones gubernamentales, compartidas, privadas o a cargo de pueblos originarios y comunidades locales, las cuales han sido también receptadas en el presente proyecto de Ley Marco. La mitad de las áreas protegidas terrestres se encuentran bajo una jurisdicción que no es la nacional, lo cual muestra el peso que adquieren dichas áreas bajo modalidades de gestión alternativas. Gran parte del crecimiento de las áreas protegidas terrestres en los últimos 20 años resulta del fortalecimiento de las áreas protegidas subnacionales y municipales, con gestión y administración privada y por parte de pueblos originarios y comunidades locales.

Existen varias clasificaciones de áreas protegidas y es necesario armonizarlas e incluirlas en la categorización propuesta para poder cumplir con el objetivo de mejorar la gestión de conservación. A modo de ejemplo se puede citar:

- Reservas florísticas manejadas, refugios de fauna (Categorías IV CUBA).
- Reservas Protectoras de Manantiales, Zona de Veda Definitiva (GUATEMALA).
- Zona Protectora de Agua (HONDURAS).
- Reserva Hidrológica/Hídrica, Reserva de Protección Hidrológica (PANAMA).
- Unidades de Protección Integral (Categorías III), Unidades de Uso Sostenible (Categorías IV a VI – BRASIL) Parque Nacional Categoría II, Reserva Nacional (Categorías IV), Zona Reservada (Categorías de Transición –PERU).
- Reservas Naturales (Categorías IV), Parques Naturales (Categorías II), Reservas Forestales consideradas como áreas protegidas.

Además de lo expuesto, la conservación de las áreas protegidas presenta innumerables desafíos, tales como amenazas externas asociadas al cambio climático, el turismo irresponsable, el desarrollo de infraestructura y las demandas crecientes de uso y explotación de recursos naturales en forma no sustentable, entre otras.

La UICN define a las áreas protegidas gestionadas por los pueblos originarios como: *“espacios geográficos claramente definidos, dentro de las tierras y aguas tradicionalmente*

ocupadas y usadas por un pueblo, nación o comunidad indígena dada, que son voluntariamente dedicadas y gestionadas, mediante medios legales u otros medios efectivos incluidas sus leyes e instituciones tradicionales, para lograr la conservación a largo plazo de la naturaleza con los servicios de los ecosistemas asociados, así como la protección de las comunidades que las habitan y su cultura, medios de vida y creaciones culturales”.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un instrumento jurídico internacional que trata específicamente los derechos de los pueblos originarios, y en particular lo referente al derecho y preservación de sus tierras, el uso de los recursos vinculados a ellas y su cultura. Muchas áreas protegidas designadas formalmente constituyen al mismo tiempo las tierras y aguas ancestrales de pueblos y comunidades originarias, generando esta superposición algún nivel de conflictividad tanto en la gestión como en la administración de las mismas.

Gran parte de los casos corresponden al reconocimiento de áreas de posesión y uso tradicional dentro de las áreas protegidas, en su mayoría clasificadas en las categorías II (Parques Nacionales) y VI (Áreas Protegidas con Recursos Manejados). Nuestros países han creado nuevas áreas protegidas por petición e iniciativa de los propietarios indígenas, o por medio de disposiciones conjuntas con los gobiernos. En estos casos, los derechos de los pueblos originarios sobre las tierras y los recursos, así como el gobierno indígena del territorio, han sido factores clave.

Muchos pueblos originarios ven las áreas protegidas como una herramienta muy útil, ya que ellas pueden reforzar la protección de sus territorios y recursos contra amenazas externas, ofrecer nuevas oportunidades para un uso sustentable, reforzar la protección de lugares críticos a través de formas basadas en su cultura y consolidar sus instituciones para la gestión de la tierra. En estas condiciones, las áreas protegidas por pueblos originarios suponen un fenómeno creciente e importante y que es probable que aumente por todo el mundo.

Este proyecto será un instrumento que aporte al fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas y a la conservación en general. Los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas de los países miembros del Parlamento Latinoamericano han trabajado para lograr el fin último de la conservación, que no es otro que la preservación de la vida, de la riqueza natural y cultural, la protección de la fauna y la flora, la preservación del agua y de los recursos genéticos y por supuesto, el favorecimiento del desarrollo humano. Las áreas protegidas son una responsabilidad no solo de gobiernos, sino de la sociedad en su conjunto. Una sociedad asume sus obligaciones entendiendo que estos espacios son clave para proteger la naturaleza y los servicios ambientales necesarios para mantener la vida en el planeta.

La categorización propuesta por este proyecto persigue integrar criterios en la región, de modo que coadyuven a una gestión más eficiente de las Áreas Protegidas y a fortalecer así la estrategia regional de conservación.

Por los motivos expuestos pongo a consideración de mis pares este Proyecto de Categorización de Áreas Protegidas.