
LA GESTION AMBIENTAL TURISTICA EN AREAS NATURALES PROTEGIDAS

V

75

Autor:

María de la Paloma Martínez Fernández

Colaboradores:

Bergallo A, Encabo M, Sánchez S, Torre G.

Facultad de Turismo
Universidad Nacional del Comahue
Buenos Aires 1400 - (8300) Neuquén - Argentina
Te: 0299-4490378 Fax: 0299 4490377
E mail: pmartin@uncoma.edu.ar

María de la Paloma Martínez Fernández
Es licenciada en Geografía y trabaja en la facultad de Turismo de la
Universidad Nacional del Comahue. Junto con los colaboradores de este
trabajo integra el grupo de investigación Renatur, el cual aborda temas
relacionados con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Resumen

Las áreas protegidas cumplen funciones que trascienden la exclusiva protección de ecosistemas prístinos. Hoy en día cumplen una función social de relevancia, tanto por sus interacciones con comunidades residentes dentro y en el área de borde de las mismas, como por el uso turístico que genera la oferta de recursos paisajísticos relevantes. Incorporada al diseño de los planes de manejo, la gestión ambiental turística se convierte en un instrumento fundamental para integrar esta actividad a los distintos programas y agentes sociales que se relacionan en las áreas protegidas. El caso del Parque Nacional Lanín. Área Lacar, constituye un ejemplo paradigmático para el desarrollo sustentable del turismo en los espacios protegidos.

INTRODUCCION

Si se analiza el origen de las áreas protegidas en Argentina, puede observarse que los objetivos planteados en su creación (uno de ellos: fortalecer las áreas de frontera) fueron evolucionando a lo largo del tiempo, fortaleciéndose el valor científico de la conservación de los ecosistemas, con interés en proteger muestras representativas de los distintos biomas del país. Sin embargo, se mantuvo uno de los primeros objetivos ya planteado por el perito Francisco P. Moreno, como es la "preservación de paisajes de valor excepcional para la educación y goce de las generaciones futuras" (Schlüter, 97).

De manera que el turismo estuvo ligado desde un comienzo a las áreas protegidas, y de manera más intensa en los primeros Parques Nacionales como el Nahuel Huapi y el Iguazú.

El devenir de la legislación sobre las Areas Protegidas desemboca en la ley 22.351, de 1980. Esta ley autoriza la realización de obras en algunas áreas turísticas, por los importantes beneficios económico-sociales que se supone reportaría el turismo para el desarrollo regional.

En esta ley se introduce por primera vez el término **manejo**, definido como el "conjunto de acciones y herramientas que dan como resultado el mejor uso y permanencia de los recursos de una unidad protegida, con el propósito de hacer cumplir o acercarse al cumplimiento de los objetivos de la creación del área". (Schlüter, 1997)

En 1982, con el primer reglamento de uso y manejo de los Parques Nacionales, Monumentos Nacionales y Reservas Nacionales, aparece como tema importante la elaboración de los planes de manejo o planes maestros: "instrumentos de trabajo para orientar y posibilitar las actividades que se prevean para la preservación, control y manejo de recursos naturales o culturales de un área" (Echechuri, 1984)

Al mismo tiempo, es necesario definir las categorías de manejo que se plantearían en un área protegida. En Argentina, el Sistema Nacional de Areas Protegidas (Snap, 1994) cuenta con ocho categorías de manejo nacionales y dos internacionales, destacando que en el Subsistema Nacional, éstas se homologan con cuatro: Reserva natural estricta, Parque nacional, Monumento nacional y Reserva Nacional. Por otro lado, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en 1994 revisó y definió finalmente seis categorías (Phillips, 93), las cuales son equivalentes, con algunas variantes, a las del subsistema nacional (Cuadro I).

Del análisis de éstas categorías de manejo, se deduce que las áreas protegidas en Argentina presentan una situación interna que no deja de ser compleja, ya que existen desde áreas prístinas, donde se preserva la naturaleza virgen (Reserva Natural Estricta), pasando por espacios de gran naturalidad donde se permiten ciertas modificaciones necesarias para la recreación (Parque Nacional), hasta espacios donde se propician actividades productivas y recreativas (ganadería, explotación forestal y turismo), de manera acorde con los objetivos de conservación del parque (Reservas Nacionales).

Y es en este punto, a la hora de definir y planificar las acciones propias del manejo que se realizará de estas áreas, sin perder de vista los objetivos de conservación, donde surge con fuerza el concepto de **gestión ambiental** en las Areas Protegidas.

El concepto de gestión se aplica al "conjunto de operaciones

inherentes a la consecución de una acción, considerando que la acción es una transformación de la realidad" (Fernández, 94). Por otra parte, se considera que "lo ambiental" es el campo de la realidad donde se definen interacciones entre naturaleza y sociedad, donde el concepto Naturaleza abarca tanto los ecosistemas vírgenes como aquellos con cierta transformación o antropizados.

La Gestión Ambiental es un concepto orientado por criterios ecológicos y hace referencia por sí mismo al bienestar biológico a largo plazo de la especie humana. El problema consiste en encontrar la manera de lograr que se mantenga la diversidad, el equilibrio y el bienestar ecológico como algo compatible con la satisfacción de las necesidades del hombre.

A la Gestión Ambiental le corresponde adoptar un punto de vista a largo plazo respecto de las prioridades humanas. También tiene como objetivo aplicar medidas a corto plazo, reconociendo las consecuencias de acciones negativas para con el medio y con el propósito de moderar o revertir esos efectos (Mannino, 1993).

De manera que se puede entender a la **gestión ambiental en áreas protegidas** como el conjunto de acciones de manejo tendientes al ordenamiento y resolución de problemas ambientales que surgen o podrían surgir a partir de las distintas modalidades de uso dentro del área, generalmente a partir de un desequilibrio en el interior de las unidades ambientales. Estos problemas a resolver no deberán observarse circunscriptos a la unidad de conservación, sino que el tratamiento de los mismos deberá considerar el marco regional o el entorno de dicha unidad, con el objeto de precisar el origen, tipo y magnitud de los problemas (Echechuri, 1993). De este modo, podrá aplicarse un tratamiento más integral de los mismos.

Este tema es en la actualidad objeto de un fuerte debate en foros y congresos, tanto nacionales como internacionales.

La actividad turística en las áreas protegidas

A nivel nacional, las políticas de conservación del medio ambiente exigen una participación de todas las instancias del gobierno y de los distintos sectores de la comunidad, requiriendo un firme trabajo para adecuar las estructuras administrativas y elaborar legislación sobre la materia.

Con respecto a las áreas protegidas, hasta hace poco se percibía "la ausencia de una política ambiental integrada, que permitiera unificar criterios y acciones para las áreas protegidas nacionales y provinciales. Los emprendimientos eran aislados, y generalmente limitados por la falta de apoyo técnico y financiero, y por la capacidad de administración y gestión de quienes encaraban este tipo de iniciativas" (Echechuri, 1984).

En Argentina los espacios protegidos ocupan un total de 10 millones de hectáreas (Snap, 1994). Sólo en el 25 % (parques y reservas nacionales) están dadas las condiciones como para que puedan llevarse a cabo las tareas mínimas de control, investigación y manejo.

Las áreas protegidas tradicionalmente fueron manejadas como islas, desconectadas de la realidad sociocultural y económica que las rodeaba. Los problemas de gestión vinculados a esta perspectiva demostraron que el área es un sistema abierto y dinámico, donde su propia estrategia de desarrollo debe integrarse al desarrollo regional.

Sin embargo algunos obstáculos impiden una gestión integrada de ellas, como ser las restricciones presupuestarias, los diferentes intereses a

nivel nacional y provincial, estructuras burocráticas difíciles de remover o el alto grado de centralización de la Administración de Parques Nacionales (APN).

En el seno de muchas áreas protegidas existe un fuerte interés en superar estas estructuras, con el fin de diseñar soluciones integrales para problemas como compatibilizar la conservación de áreas prístinas con la existencia de pobladores, propiedades privadas y la realización de actividades como ganadería, explotación forestal y el turismo, de creciente desarrollo.

La actividad turística en los Parques Nacionales y otras áreas silvestres tuvo un gran auge en los últimos años, a partir de una mayor necesidad de "volver" a la naturaleza. Así se pudo observar el rápido desarrollo de nuevas modalidades turísticas, como el ecoturismo y el turismo aventura, que privilegian estos espacios de alta naturalidad y permiten el contacto con los mismos.

No obstante, el desarrollo turístico en estos espacios es algo complejo, y también motivo de variadas controversias, ya que involucra distintas variables técnicas y definiciones políticas muchas veces no resueltas. De este modo se detecta una doble faz:

- Por un lado es beneficioso, ya que genera beneficios económicos, tanto para el parque como para los operadores turísticos regionales y extrarregionales. Además, posibilita la interacción con la naturaleza y a través de sus programas de educación ambiental, es formador de conciencia acerca del valor de las áreas protegidas y del turista como agente activo en pro de la conservación de los recursos del área.

- Por otro lado el turismo ha generado y genera efectos no deseables en los ambientes naturales, con el peligro de perder el atractivo, convocante de la visitación a las áreas, y así también la disminución de la calidad de la experiencia recreativa.

El turismo debería entenderse como una forma de valorar o asignar una dimensión económica a los recursos naturales y culturales que se protegen. Esta importante actividad puede ser un medio y una herramienta muy útil para el desarrollo de las áreas protegidas; pero mal planificado, produce impactos negativos, a veces de muy difícil solución.

Lamentablemente, el turismo en estas áreas muchas veces ha sido el resultado de esfuerzos de desarrollo sectorial, descoordinados de una política global nacional y muchas veces, sin mayor atención respecto de las consecuencias que sobre el medio ambiente esta actividad ha generado o puede generar.

A modo de ejemplo pueden tomarse los Parques Nacionales del área cordillerana. Allí las actividades principales son el senderismo, el acampe en sus diferentes variantes y uso de playas y puertos lacustres, siendo sus efectos preponderantes la erosión en senderos, pérdida y deterioro de vegetación en zonas linderas de los mismos y en áreas de acampe, basura en áreas de concentración de visitantes, deterioro del equipamiento turístico, incompatibilidad de actividades, impacto visual por construcciones no armónicas con el paisaje, entre otros. Todo esto en forma secundaria afecta a la demanda, con una disminución del grado de satisfacción del usuario, a pesar de que él mismo es un agente causal del deterioro de estos sitios.

Asimismo, las cuestiones inherentes a concesiones, venta de tierras y desarrollo de villas turísticas, muchas veces no están claramente definidas y presentan inconvenientes no previstos en los planes de manejo.

La complejidad de esta situación exige elaborar políticas conjuntas y aceptadas, orientadas a conjugar la conservación de la diversidad biológica

y los valores culturales, con la contribución socioeconómica del desarrollo turístico.

Esto permitiría revisar y reacomodar la gestión ambiental del turismo, en función de un desarrollo sustentable del mismo, compatible con los objetivos de conservación del área protegida.

En este sentido, y como ya se mencionó, el SNAP posee situaciones dispares. Incluso las áreas provinciales generalmente no poseen planes de manejo, y su capacidad técnica y económica es escasa. Prácticamente no existen controles y el turismo, cuando se da, es totalmente espontáneo y carece de regulaciones.

En cambio en algunos parques y reservas nacionales se están dando pasos hacia la elaboración de planes de acción que involucren a la sociedad en su conjunto, fundamentalmente en aquellos que poseen una importante afluencia de turistas, tanto del país como del extranjero. En particular, los planes de manejo son el marco en el que se inscribe una zonificación operativa, los programas para el manejo y desarrollo y los proyectos especiales; y una gestión eficiente es aquella que logra llevar a cabo lo propuesto en el plan de manejo.

Según los criterios de la UICN (Phillips, 1993), el plan de gestión de un parque debe recaer sobre 4 elementos principales:

- manejo y protección de recursos
- uso humano (incluido el turismo)
- investigación y vigilancia
- administración

Estos planes suelen incluir el aspecto turístico, pero de manera sectorial y con acciones aisladas. Justamente una de las deficiencias en el manejo del turismo en áreas silvestres, es haber puesto el mayor esfuerzo en el manejo del ambiente natural y muy poco en la gente, al no definir la función social del área, a partir de las demandas de distintos sectores de la sociedad.

La actividad turística se ha enmarcado tradicionalmente en el Programa de Uso Público de los planes de manejo de los parques nacionales; aunque en la mayoría de los casos, se realiza de acuerdo a las exigencias de la demanda turística, frente a la ausencia de dichos planes. Incluso esta actividad a veces interfiere en la implementación de otros programas y actividades de manejo.

El turismo en el Parque Nacional Lanín: una propuesta de gestión

El Parque Nacional Lanín ofrece la posibilidad de observar cómo la situación expuesta puede modificarse a partir de una gestión ambiental integral.

Su plan de manejo, elaborado en 1990, plantea cinco programas de trabajo (Cuadro 2), los que a su vez se dividen en subprogramas, de los cuáles uno se denomina "Recreación y turismo". Según esta estructura, da la sensación de que los aspectos enunciados en los otros subprogramas no tuvieran relación con la actividad turística. Sin embargo Asentamientos Humanos, Protección y Recuperación, el Programa de Investigación y Monitoreo, así como Control y Vigilancia y Obras, claramente tienen injerencia en los aspectos turísticos que se desarrollen en el área. En realidad todas estas cuestiones están interrelacionadas, y si no se las aborda con una concepción sistémica, se tiende al fracaso de la gestión.

El Parque Nacional Lanín posee extensos espacios con un fuerte uso turístico, y las problemáticas ambientales inherentes al mismo se interrelacionan con otras actividades en el área. Esto se puede apreciar fundamentalmente en la Reserva Nacional, como ser la presencia de pobladores con permiso de ocupación precaria; y la comunidad Mapuche, ahora propietaria de sus tierras, junto con su patrimonio cultural y actividad ganadera extensiva. También existen otras propiedades privadas como estancias y concesiones para explotación forestal.

El turismo no es ajeno a estas otras formas de organización del espacio. Los pobladores pueden insertarse o no en la actividad turística, ofreciendo distinto tipo de servicios. Pero también pueden darse incompatibilidades, como en áreas de aprovechamiento forestal colindantes con áreas naturales turísticas.

Ante la serie de inconvenientes planteados en el manejo, por la dinámica de las actividades y de la sociedad en su conjunto, surge la necesidad de dar una respuesta más integrada.

Así, en 1996 comenzó la elaboración del Plan de Uso Público del Parque Nacional Lanín, para lo cual se convocó a la comunidad y a instituciones como la Facultad de Turismo de la Universidad Nacional del Comahue. La participación de todos los agentes sociales involucrados era fundamental, a fin de que sus intereses y experiencias contribuyan al diseño de políticas de manejo integrales y aplicables. De este modo, este parque empieza a dar los primeros pasos hacia una gestión ambiental compartida.

En particular, la **gestión ambiental del turismo** debe ser altamente participativa en relación a los actores sociales involucrados en los problemas inherentes a esta actividad. Debe basarse en el trabajo grupal de un equipo interdisciplinario. Fundamentalmente, "una gestión ambiental no puede omitir los efectos ecológicos en su estructura decisionaria: debe comprenderlos, conocer los límites ambientales y grados de tolerancia; sobre todo saber cuando las acciones propuestas pueden originar alteraciones serias o irreversibles (Mannino, 1993). En este caso, por ejemplo, es importante contar con evaluaciones del impacto ambiental de proyectos de cierta magnitud en los parques. En este sentido, APN reglamenta las evaluaciones de impacto ambiental de acuerdo al tipo de proyecto.

Ante los problemas originados por el turismo en las áreas protegidas, es imperativo definir, establecer e implementar las políticas y estrategias apropiadas para desarrollar, manejar y controlar la actividad turística de acuerdo con los objetivos de conservación, con miras a que dicha actividad

genere beneficios ecológicos, sociales, culturales y económicos para el manejo de estas áreas y para las comunidades locales.

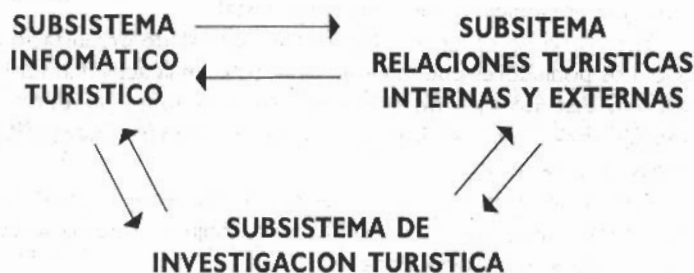
A partir del trabajo de investigación llevado a cabo en la cuenca Lacar del Parque Nacional Lanin (Bergallo et al, 1997)), se elaboró una propuesta de gestión ambiental turística como aporte superador al nuevo Plan de Uso Público y que sirve como referente para futuros avances en esta materia.

Este sistema de gestión se basó en el análisis de la dinámica turístico ambiental del área de estudio y se estructura sobre los siguientes principios :

- Una gestión y administración basadas en políticas y estrategias dinámicas.
- El planteo de oportunidades recreativas por anticipado.
- La orientación de la gestión hacia el público interno (propia institución, comunidad local) y hacia el público externo (usuarios del parque).
- Intensificar los sistemas de información.
- Mejoramiento continuo de la capacidad y adaptabilidad de los recursos humanos.

Así, se propuso un sistema que interactúe en forma continua, atendiendo necesidades actuales y orientado hacia el futuro de un "turismo sustentable", a partir de tres subsistemas de gestión:

SISTEMA DINAMICO DE GESTION AMBIENTAL TURISTICA



1- El subsistema informático turístico está compuesto por personas, métodos, procedimientos y equipos para reunir, clasificar, analizar y evaluar la información pertinente y confiable que alimente los otros subsistemas y faciliten la toma de decisiones. Ello es importante para poder hacer un seguimiento de los efectos ambientales del turismo y poder maximizar el manejo que beneficie a todos los actores involucrados en la actividad. Por supuesto se retroalimenta con el subsistema de investigación.

Ejemplos: tener base de datos sobre las características ambientales de las áreas turísticas y sobre la demanda, con una actualización y sistematización periódicas.

2- El subsistema de relaciones turísticas internas y externas está integrado por todos los actores sociales involucrados en el uso turístico de la cuenca, y tiende a fortalecer las relaciones humanas al interior de la institución, entre la institución y la comunidad receptora, y entre la institución y otras organizaciones.

Es importante generar estas formas para ser consecuentes con una gestión participativa, de decisiones compartidas y más ejecutivas. Para el manejo del turismo es importante la participación de la población vecina, ya que el aprovechamiento dentro del área protegida tiene que ver con el perfil de desarrollo de la comunidad local, para que además se sienta

Fuente: Bergallo et al: Estudio ambiental de un área protegida para el uso turístico sustentable. Cuenca Lacar. PN Lanin, 1997

participe de los objetivos de conservación de los recursos, considerándolos como fuente de recursos económicos y como parte del patrimonio local.

3- El subsistema de investigación turística incluye programas, estudios e investigaciones que se desarrollen en relación al turismo, tanto de las características ambientales como así también sobre la búsqueda de mercados, elaboración de planes de marketing, actualización de planes de manejo etc..

La concepción sistémica de este plan de gestión ambiental permite avanzar a través de un proceso de evaluación continua de los resultados obtenidos y eventualmente de reelaboración de las estrategias.

En definitiva lo que se pretende es avanzar hacia una efectiva integración de la conservación y el turismo, a través del manejo sustentable de las "oportunidades recreativas" (Stankey, 1985 en Bergallo et al, 1997) y de los efectos ambientales provocados por la actividad en el marco de una gestión compartida.

CONCLUSION

Las Areas Protegidas se abren cada vez más hacia el exterior, a través de canales de participación donde se posibilita que instituciones como la Universidad y la comunidad local trabaje junto a ellas, en pos de un objetivo común. Varios grupos de investigación en las Universidades han realizado o están elaborando trabajos que abordan este tipo de cuestiones, y que son de real aplicación en las áreas protegidas. El aporte abarca desde investigaciones de distinta índole sobre determinados espacios hasta metodologías de organización del trabajo con comunidades locales y educación ambiental. Un mayor aprovechamiento de estos estudios, redundaría en una mejor capitalización y gestión de los recursos humanos y económicos. Una progresiva descentralización de la APN permitiría agilizar los mecanismos de interacción y aplicación de estos aportes teórico - metodológicos, así como la participación de la comunidad local y regional.

Frente al desafío de elaborar planes de manejo superadores, el aporte de los distintos sectores de la comunidad será un factor que impulse una gestión ambiental integral, que sea operativa para lograr los objetivos del plan y que posibilite optimizar los beneficios aportados por un turismo sustentable, tanto para el área protegida como para el desarrollo económico regional, así como para generar en la población una conciencia valorativa y un compromiso mayor con la conservación de estos espacios.

Cuadro N° 1:
CATEGORIAS DE MANEJO EN A.P.

SNAP	SUBSISTEMA NACIONAL	UICN (1994)
I Reserva nat. estricta	I Reserva natural estricta	1 Reserva natural estricta Zona silvestre
II Parque nacional o prov.	II Parque nacional	2 Parque nacional
III Monumento natural (nacional o provincial)	III Monumento nacional	3 Monumento natural
IV Reserva natural o Santuario de flora y fauna	IV Reserva nacional (categorías VII y VIII)	4 Area de gestión de hábitats y especies
V Paisaje protegido		5 Paisaje terrestre o marino protegido
VI Reserva de recursos		6 Area protegida de recursos gestionados
VII Reserva natural cultural		
VIII Reserva de usos múltiples		
IX Reserva de la biosfera		
X Sitio de patrimonio mundial		

Fuente: Elaboración propia en base a SNAP/94 y Phillips, 93.

Cuadro N° 2:
PLAN DE MANEJO DEL PARQUE NACIONAL LANIN/1990

1) - PROGRAMA DE MANEJO DE RECURSOS NATURALES _____	Subprogramas	- Manejo Forestal - Protección y Recuperación - Asentamiento Humano
2)- PROGRAMA DE MANEJO DE ACTIVIDADES RECREATIVAS Y EDUCATIVAS _____	Subprogramas	- Recreación y Turismo - Interpretación y difusión
3) - PROGRAMA INVESTIGACIÓN Y MONITOREO		
4)- PROGRAMA DE CONTROL Y VIGILANCIA		
5)- PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN Y OBRA _____	Subprogramas	- Administración - Obra y Mantenimiento

FUENTE: Bergallo ,A et al: Estudio ambiental de un área protegida para el uso turístico sustentable. Cuenca Lacar. PN Lanin, 1997

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

APN: Plan de Manejo de Parque Nacional Lanín, 1990

APN: El sistema nacional de Areas Naturales Protegidas de la Argentina, Bs As, 1994

Bergallo A, Encabo M, Martínez Fernández P, Sánchez S, Torre, G : Estudio ambiental de un área protegida para el uso turístico sustentable. Caso Cuenca Lacar. Parque Nacional Lanín, inédito, Facultad de Turismo, Neuquén, 1997

Bergallo A, Encabo M, Martínez Fernández P, Sánchez S, Torre, G: Proyecto Alternativas metodológicas para la gestión ambiental turística en áreas protegidas, Secretaría de Investigación, Facultad de Turismo UNC, Neuquén, 1997

Echechuri: Planificación y gestión de los Parques Nacionales, APN, Buenos Aires, 1984

Echechuri: Conservación y Medio Ambiente, APN, s/d

Echechuri : Propuesta para la implementación del SNAP, 1993

FAO-PNUMA: Informe de taller internacional sobre Políticas de Turismo en Parques Nacionales y otras Areas Protegidas, Venezuela, 1992

FAO-PNUMA: Flora, Fauna y Areas Silvestres, n° 20, 1994

Fernández: Teoría de la gestión ambiental del desarrollo urbano, Gadu, Ciam, 1994

Mannino, E: "La gestión ambiental". Geografía para el Medio ambiente, Dpto. de Geografía, UNC, Mendoza, 1993

OMT-PNUMA: Directrices: Ordenación de los Parques Nacionales y Zonas protegidas para el Turismo, 1992

Phillips, A: "Espacios Protegidos ". Cuadernos de Educación ambiental, N° 13, Centre Unesco de Catalunya, Barcelona, 1994.

PNUMA: Informe nacional sobre gestión ambiental en Argentina, Caracas, 1988

Robirosa: Organización y gestión comunitaria, Gadu, Ciam, 1994

Schlüter et al: Areas protegidas y Turismo en la Argentina, Ciet, Bs As, 1997