

Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales

Diagnóstico regional y análisis comparativo



La designación de entidades geográficas y la presentación del material en este libro no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la UICN respecto a la condición jurídica de ningún país, territorio o área, o de sus autoridades, o referente a la delimitación de sus fronteras y límites.

Los puntos de vista que se expresan en esa publicación no reflejan necesariamente los de la UICN

Publicado por: UICN, Oficina Regional para América del Sur.



Con el gentil auspicio de Conservation International



CONSERVATION
INTERNATIONAL

Derechos reservados: © 2006 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales.

Se autoriza la reproducción de esta publicación con fines educativos y otros fines no comerciales sin permiso escrito previo de parte de quien detenta los derechos de autor con tal de que se mencione la fuente.

Se prohíbe reproducir esta publicación para venderla o para otros fines comerciales sin permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor.

Compilado: Alex Rivas Toledo

Editor: Juan Sebastián Martínez

Citación: Alex Rivas Toledo, comp (2006). Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales: Diagnóstico regional y análisis comparativo, UICN, Quito, Ecuador, xx pp.

ISBN:

Fotografía de la cubierta: Robert Hofstede, UICN

Diagramado por: Byron Alvarez, Vitesse

Producido por: UICN-Sur

Impreso por: Imprenta LCA

Disponible en: Oficina Regional para América del Sur • UICN-Sur
Av. de los Shyris 2680 y Av. Gaspar de Villarroel
Edif. Mita - Cobadelsa, Ph
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 2261 075
e-mail: samerica@sur.iucn.org

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
2. ¿QUÉ ES LA GOBERNANZA DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS?	4
3. LA GOBERNANZA EN LAS ÁREAS PROTEGIDAS DE LOS ANDES TROPICALES	8
4. LA GOBERNANZA Y SUS ELEMENTOS: UN ANÁLISIS COMPARATIVO	12
4.1 En torno al concepto de Gobernanza: usos y definiciones por país	12
4.2 Sobre los marcos jurídico-institucionales	17
4.3 Sobre los niveles de autoridad e instancias de toma de decisiones	25
4.4 Sobre los mecanismos de participación	31
4.5 Sobre los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia	38
4.6 Sobre la tenencia de la tierra y los regímenes de propiedad	42
4.7 Sobre el fortalecimiento de capacidades	50
4.8 Sobre la sostenibilidad financiera	53
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	60

1. INTRODUCCIÓN

Este documento recoge el esfuerzo conjunto de organizaciones e investigadores provenientes de los cinco países andino-tropicales (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) sobre la relación entre áreas protegidas y gobernanza ambiental. El proyecto *Gobernanza en las Áreas Protegidas de los Andes Tropicales* fue promovido por la Unión Mundial para la Naturaleza, Oficina Regional para América del Sur (UICN-Sur), con el apoyo financiero y técnico de Conservation International (CI). A través de este escrito se busca proveer de información puntual al respecto de la situación de la gobernanza de los sistemas nacionales de áreas protegidas en la región andina y así identificar y orientar futuras acciones.

Durante el último Congreso Mundial de Áreas Protegidas que tuvo lugar en Durban-Sudáfrica en septiembre de 2003, se redactaron dos recomendaciones específicas sobre Buena Gobernanza en Áreas Protegidas (Recomendación 16) y sobre el Reconocimiento y Apoyo a la Diversidad de Tipos de Gobernanza en Áreas Protegidas (Recomendación 17). La primera resolución menciona en su sección medular los siguientes aspectos relativos a buen gobierno: el reconocimiento de diferentes sistemas de conocimiento; la apertura, transparencia y rendición de cuentas en la toma de decisiones; el liderazgo incluyente; la movilización de apoyos desde diversos intereses con especial énfasis en comunidades indígenas y locales; y la necesidad de compartir autoridad y recursos en un ambiente de descentralización en la toma de decisiones. La segunda hace un llamado a reconocer los diversos tipos de gobernanza; menciona a los sistemas descentralizados, formas de comanejo, territorios indígenas, sectores privados y a las áreas de frontera como ejemplos de la diversidad.

En esta misma línea, el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio de Diversidad Biológica (CDB), adoptado por la Séptima Conferencia de las Partes (que fue

llevada a cabo en febrero de 2004 en Kuala Lumpur-Malasia), incluye como el segundo de sus cuatro elementos programáticos uno dedicado a la gobernanza, participación, equidad y distribución de beneficios.

El Programa de Trabajo también incluye el compromiso formal de todos los países de la región andino-tropical, a excepción de Venezuela, de optimizar la sostenibilidad financiera, la eficiencia y eficacia de los sistemas nacionales de áreas protegidas. En relación al buen gobierno, son incluidos factores tales como el reconocimiento y promoción de distintos tipos de gobernanza; el establecimiento de mecanismos institucionales que garanticen la amplia participación de actores sociales; el desarrollo de marcos legales apropiados en el ámbito nacional, regional y sub-regional; el desarrollo de mecanismos adecuados que garanticen la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas, entre otros. Constituye un compromiso de los organismos internacionales como UICN y de agencias privadas como CI apoyar a los gobiernos de la región para fortalecer estructuras de buena gobernanza en las áreas protegidas.

Presentamos un análisis comparativo sobre los cinco países de la región (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) con el objetivo de aportar a la puesta en práctica de las recomendaciones del Congreso Mundial de Durban y al Plan de Trabajo del Convenio de Diversidad Biológica, pero especialmente para ofrecer aportes concretos al mejoramiento de las estructuras de gobernanza de los sistemas de áreas protegidas en la región andina-tropical.

Este escrito utiliza como principales insumos los informes sobre gobernanza y áreas protegidas elaborados por investigadores de varias organizaciones en los cinco países andinos tropicales. Cabe mencionar que dichos informes se prepararon ad hoc en el marco de este proyecto regional UICN-Sur/CI, respondiendo a la necesidad de generar información inexistente y analizar el tema del buen gobierno. Los informes base son los siguientes: Gobernanza y Gobernabilidad en las

Áreas Protegidas de Bolivia (Carmen Miranda y Marco Arismendi; Savia / Biodiversidad, Conservación y Desarrollo Sustentable / Comisión Mundial de Áreas Protegidas), Gobernanza en el Sistema de Áreas Protegidas de Colombia (Germán Andrade y Lorena Franco; Fundación Natura), Diagnóstico y Estudio de caso de Gobernanza y Áreas protegidas en el Ecuador (Carolina Chiriboga; Fundación EcoCiencia), Estudio sobre Gobernanza y Áreas naturales Protegidas en el Perú (Manuel Pulgar Vidal; Sociedad Peruana de Derecho Ambiental) y Gobernanza de las Áreas Protegidas de Venezuela, Informe Final (Viviana Salas y María Pía Bevilacqua; Bioparques).

Elaborar este informe regional ha sido un gran reto, pues existía abundante información sobre cada país. La primera parte del texto está dedicada a brindar una breve revisión acerca del origen, usos y connotaciones del concepto de gobernanza y su aplicación en las áreas protegidas (Capítulo 2); le sigue una sección con la definición y los elementos de la gobernanza en las áreas protegidas andino-tropicales (Capítulo 3); a continuación encontraremos un análisis comparativo entre los elementos de gobernanza identificados en los cinco países andinos (Capítulo 4); y finalmente presentamos una sección con conclusiones y recomendaciones puntuales (Capítulo 5). Cabe señalar que este texto se basa en la información referente a los elementos de gobernanza identificados en los mencionados informes de cada país; para una mayor profundización se recomienda la consulta directa de tales documentos.

Tenemos la certeza que esta publicación será un aporte y guía para las instituciones, agencias, organizaciones sociales de base y otros actores involucrados en el manejo y la gestión de las protegidas.

2. ¿QUÉ ES LA GOBERNANZA DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS?

Hasta hace pocos años era inimaginable establecer la interfase entre dos ámbitos de la realidad socioambiental andina aparentemente poco emparentados: la conservación de la biodiversidad y la gobernabilidad política. Hoy, las relaciones conceptuales entre ambas y sus posibles aplicaciones generan acalorados debates (no siempre concluyentes).

Se pueden mencionar al menos dos factores centrales que han posibilitado la emergencia de gobernabilidad en torno a los recursos naturales. Por un lado, la lenta pero impostergable superación de la visión preservacionista inherente al origen de las áreas protegidas que buscó naturalezas intactas excluyendo a las sociedades humanas; por otro, la emergencia de luchas sociales por la democratización de los sistemas políticos caracterizada por la presencia de movimientos sociales y por la búsqueda de una ciudadanía más activa en demanda de espacios de participación y transparencia en el ejercicio del poder.

A continuación revisaremos de forma sucinta los conceptos, peculiaridades y trayectorias de los elementos que conforman el concepto central de esta sistematización: la gobernanza ambiental en relación con las áreas naturales protegidas.

Preservacionismo, conservacionismo y sociedad

La creación de las primeras áreas protegidas en América Latina estuvo dominada por una visión territorial y simbólica que privilegió la protección aislada de espacios naturales sin la presencia de seres humanos, sean estos visitantes o miembros de comunidades nativas.

La modernización y el desarrollo en Latinoamérica han estado marcados por la aplicación de programas cargados de valores etnocéntricos que se aplicaron de forma discontinua

aunque decisiva en los diversos países de la región andina (Viola, 2000)¹. Como parte de los paquetes de modernización se establecieron entonces los sistemas nacionales de áreas protegidas a través de la creación de parques nacionales, reservas ecológicas y otras figuras territoriales dedicadas a la protección de la naturaleza.

Los Andes se caracterizan por la presencia de antiguos procesos socioculturales de adaptación y transformación de los ecosistemas. La domesticación de plantas y animales y el desarrollo de complejos modos de producción y relaciones interétnicas, constituyen el reflejo del variado desarrollo sociocultural de los pueblos andinos; sin embargo, la preservación del ambiente en forma de áreas protegidas comúnmente olvidó a las poblaciones indígenas y/o tradicionales de los Andes. El indígena, cuando no fue directamente excluido de las áreas protegidas a través de legislaciones prohibitivas, fue considerado un valor ambiental adicional a la fauna, flora y paisajes ecológicos. La naturalización de las culturas tradicionales indígenas ha sido un factor que acompaña la construcción del proceso de conservación en las Américas.

Actualmente se constata que las áreas protegidas cubren importantes extensiones territoriales de pueblos indígenas y comunidades locales afrodescendientes o mestizas. En las últimas décadas, ha sido recurrente la emergencia de numerosos conflictos territoriales, legales y simbólicos entre pobladores y autoridades ambientales. Estos factores, sumados a ciertos avances en la reflexión sobre la biología de la conservación, han provocado el abandono de los principios del preservacionismo para dar paso a la conservación como una forma de protección de la naturaleza que incluye activamente a las comunidades locales y la ciudadanía en general.

¹ Viola, Andreu, 2000, Antropología del desarrollo: teorías y estudios etnográficos en América Latina, Paidós, Barcelona.

Democratización, crisis política y áreas protegidas

En las últimas dos décadas se desencadenaron luchas sociales y transformaciones en pos de la democratización de los aparatos políticos tradicionales. Tal proceso ha sido el producto de una crisis intensa de las democracias representativas durante la segunda mitad del siglo XX e inicios del siglo XXI. La democracia representativa, dominada por la lógica de los partidos políticos y los personalismos, ha entrado en crisis debido a la escasa posibilidad de representación y satisfacción de los ciudadanos; en este ambiente de crisis se ha desarrollado una crítica percepción social hacia el sistema inspirada en el anhelo del cumplimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Se suman como factores de crisis la creciente pobreza y dolencias de las economías estatales, el fenómeno de la corrupción política y los desiguales efectos del ajuste estructural neoliberal de los últimos 20 años. En este contexto, emergen nuevas formas de expresión pública colectiva dominada por la aparición de nuevos actores sociales, que demandan la transformación en los canales de participación y la transformación integral de las políticas públicas.

Las áreas protegidas, al ser espacios geográficos administrados por los estados contemporáneos de tradición democrática representativa, no han escapado a las realidades sociopolíticas propias de un sistema en crisis. Herederas de la preservación, parques y reservas prescindieron en sus inicios de las sociedades locales en su manejo y administración. Este rol hegemónico se fortaleció a través de un contexto político regional poco propenso a la consulta, la participación y los procesos democráticos.

Se podría decir que hoy las áreas protegidas incluyen entre sus metas el posibilitar a las poblaciones, sean indígenas, afrodescendientes, campesinas mestizas o urbanas, el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos en orden con la sustentabilidad ambiental. En este camino es preciso transformar actuales esquemas de consulta y acceso a la información hacia

vigorous procesos de acción colectiva de los pobladores locales de áreas protegidas frente a la pérdida de la biodiversidad, el agotamiento y contaminación de fuentes de agua dulce, la sobre explotación de bosques, la biopiratería y otros fenómenos que vulneran el derecho a un medio ambiente sano.

Participación social y áreas protegidas

La mayoría de los actuales sistemas democráticos latinoamericanos se encuentran dominados por la presencia de grupos corporativos (partidos políticos, asociaciones gremiales, entre otros), y de figuras que encarnan el personalismo en el poder (caudillos, líderes y caciques tradicionales). Este modelo político, forjado desde sus inicios republicanos en la distinción estructural de clase, etnia, género y región, ha llegado al nuevo siglo atravesando diversas trayectorias nacionales aunque con la característica similar de excluir la construcción democrática de ciudadanía.

La exclusión de la participación social es extensible a casi todos los ámbitos de la gestión pública entre los que se incluye la administración de las áreas protegidas, aunque existan esfuerzos por cambiar esta tendencia en países de la región como Colombia, Bolivia y Venezuela. Si bien en torno a los parques nacionales y las reservas ecológicas existen marcos de gestión que tienden a romper con la tradicional visión preservacionista de la “naturaleza sin gente”, resulta aún ambicioso definir a las áreas protegidas como espacios plenamente democráticos.

Las áreas naturales, antes consideradas espacios baldíos y despoblados, son hoy reconocidas como territorios con presencia legítima de comunidades indígenas y/o locales; son también espacios territoriales bajo potestad de gobiernos locales y áreas de influencia de poblados y ciudades de diverso orden. Las organizaciones y comunidades indígenas en los últimos años demandan con insistencia la revisión de los límites y normativas de las áreas protegidas, fundando legitimidad en su condición de ancestralidad cultural previa a la norma legal conservacionista.

Aunque existen esfuerzos hacia la incorporación de los pobladores locales indígenas en la gestión de las áreas protegidas, estos aún se ejecutan en contextos nacionales poco favorables a la participación, bajo legislaciones débiles en temas de participación y democratización y con la ausencia de organismos públicos encargados de aplicar efectivamente políticas públicas de transformación.

Con relación a la gestión de los recursos naturales, la participación social vincula aspiraciones hacia la intervención de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones que permitan conservar los recursos naturales y, con ellos, asegurar su propio bienestar y el de los futuros ciudadanos. La participación social implica promover la equidad, la distribución equitativa de beneficios y la promoción de consensos; algunos autores definen esta posibilidad de aglutinación efectiva entre actores sociales, acción colectiva, ambiente y sistema político como procesos de participación popular en el manejo de los recursos naturales y la biodiversidad².

3. LA GOBERNANZA EN LAS ÁREAS PROTEGIDAS DE LOS ANDES TROPICALES

Gobernanza ambiental: un concepto polisémico

En los últimos años, al evidenciarse desde la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable la trascendencia de los temas sociales y políticos, se desarrollaron enfoques tendientes a la integración de variables sociales, políticas y ambientales en conceptos tales como el de buen gobierno y gobernanza ambiental. Cabe detenerse brevemente para hacer una descripción de esta emergencia conceptual y las implicaciones que conlleva su uso:

² Ribot, Jeese, 2002, La Descentralización Democrática de los Recursos Naturales. La Institucionalización de la Participación Popular, Ed. World Resource Institute, Estados Unidos

- *Gobernanza* llega del *governance*, palabra de la lengua inglesa que hace referencia a la práctica democrática de ejercicio del poder. Generalmente, para que haya buena gobernanza, la participación social tiene que ser un agente fundamental en el proceso de gobierno.
- *Gobernabilidad* es otro término que viene del inglés (*governability*). Éste hace referencia a la capacidad de un sistema de gobernarse a través de unos medios e instituciones.
- *Buen gobierno*, por su parte, hace referencia a la idea de los procesos democráticos en que las autoridades trabajan junto a la sociedad civil generando políticas públicas para el beneficio común.
- La *sociedad civil* se puede definir instrumentalmente como el conjunto de organizaciones de ciudadanos capaces de influir, controlar y participar en la administración pública.

En este contexto, la *gobernanza ambiental* se puede entender como las decisiones (participativas) entre gobierno y sociedad civil que se toman en torno al uso, acceso, normatividad y beneficios generados por los recursos naturales y la biodiversidad.

En concomitancia con el concepto de gobernanza ambiental expuesto, y con fines instrumentales que faciliten la comparación en el presente proceso entre las situaciones de los cinco países andinos, se define de la siguiente manera la gobernanza en áreas protegidas:

La gobernanza en áreas protegidas se define como los marcos jurídico-institucionales, estructuras, sistemas de conocimiento, valores culturales que determinan la manera en que las decisiones son tomadas, los mecanismos de participación de los diferentes actores y las formas en que se ejerce la responsabilidad y el poder.

Esta definición comprende por lo menos siete elementos que colaboran a describir la situación de gobernanza de los sistemas nacionales de áreas protegidas: marcos jurídico-institucionales; niveles de autoridad e instancias de toma de decisiones; mecanismos de participación; rendición de cuentas y transparencia; tenencia de la tierra y regímenes de propiedad; destrezas y necesidades de capacitación; y sostenibilidad financiera. Es importante señalar que en este documento entenderemos como buena gobernanza o buen gobierno a aquellos casos en los que estos elementos se desarrollan en algún grado formando parte de la gestión de las áreas protegidas.

A continuación haremos una breve descripción de estos elementos y sus correspondientes atributos.

a. Marcos jurídico-institucionales

Se busca describir y analizar comparativamente los marcos institucionales de administración y manejo de los sistemas nacionales de áreas protegidas. Se trata de comprender los marcos jurídico-normativos que norman la administración y manejo de los sistemas nacionales de áreas protegidas con énfasis especial en los procesos de descentralización y desconcentración. Caracteriza el papel del manejo y conservación de áreas protegidas en las políticas públicas, con el fin de evaluar fortalezas y debilidades en políticas multi-sectoriales.

b. Niveles de autoridad e instancias de toma de decisiones

Incluye la descripción de los roles y responsabilidades de las diferentes instancias de decisión de acuerdo a las estructuras de descentralización y a la división político-administrativa de cada país. Se abordan mecanismos e instancias de toma de decisiones, eficiencia administrativa y gerencial.

c. Mecanismos de participación

Se considera la participación de los gobiernos locales y seccionales y los mecanismos e instrumentos de participación de

los pueblos indígenas, las comunidades locales, el sector privado y otros actores involucrados. Se pretende conocer el marco político legal e institucional y los mecanismos para el manejo participativo de las áreas protegidas, que incluyen mecanismos de comanejo, gestión participativa (comités de gestión u otros) y la administración de las mismas.

d. Rendición de cuentas y transparencia

Se considera la existencia de mecanismos de seguimiento y evaluación de la gestión pública en el manejo y administración de los sistemas nacionales de áreas protegidas, la participación de la sociedad civil en estos procesos, el acceso a la información, la existencia de comités de seguimiento, la ejecución de audiencias públicas y otras formas de acción ciudadana.

e. Tenencia de la tierra y regímenes de propiedad

Se consideran los regímenes de propiedad, acceso, uso de la tierra y de los recursos renovables y no renovables. Incluye los conflictos de tenencia de la tierra en áreas protegidas y en territorios indígenas, también las tensiones referentes a concesiones mineras y petroleras en áreas protegidas.

f. Destrezas y necesidades de capacitación

Se describen las necesidades de fortalecimiento de capacidades para la administración y el manejo de áreas protegidas y la gobernanza ambiental.

g. Sostenibilidad financiera

Se incluyen reflexiones sobre la inversión pública en los sistemas nacionales de áreas protegidas. Se considera la existencia de mecanismos innovadores como fondos fiduciarios, venta de servicios ambientales en las áreas protegidas, canjes de deuda, sistemas de incentivos y otros. Este análisis deberá relacionarse a los niveles de autonomía en el manejo y toma de decisiones en el ámbito local. Incluye una reflexión sobre el papel de la cooperación internacional en la gestión de las áreas protegidas.

4. LA GOBERNANZA Y SUS ELEMENTOS: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

Sobre la base de las definiciones antes expuestas, se realizará una comparación puntual entre la información proveniente de informes sobre gobernanza en las áreas protegidas de los cinco países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. El objetivo de este ejercicio consiste en describir analíticamente el estado de los elementos de gobernanza para así elaborar conclusiones y recomendaciones que brinden luces para la optimización desde un enfoque regional.

4.1 En torno del concepto de Gobernanza: usos y definiciones por país

En los siguientes párrafos recorreremos la descripción de los conceptos de gobernanza utilizados en los informes por país. Esta comparación es importante porque revela el grado de concordancia y de disparidad en el uso del término enriqueciendo las posibilidades de su uso. Se utilizarán citas textuales extraídas de los informes país, se incluye al final de la sección un análisis pormenorizado.

Definición en el informe Bolivia³:

El concepto de gobernanza se asume como sinónimo de gobernanza, más allá de las connotaciones semánticas y gramaticales, o los problemas de traducción.

(Son) las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo el poder es ejercitado, cómo las decisiones son tomadas en asuntos de incumbencia pública y cómo los ciudadanos y otros potenciales co-responsables pueden intervenir.

³ En adelante los datos y observaciones presentados sobre Bolivia se basan en Miranda y Arismendi (2006).

(Son) los marcos jurídico-institucionales, estructuras, sistemas de conocimiento, valores culturales que determinan la manera en que las decisiones son tomadas, los mecanismos de participación de los diferentes actores y las formas en que se ejerce la responsabilidad y el poder.

Los elementos que hacen una buena gobernanza son los siguientes: participación efectiva, responsabilidad, equidad, legitimidad, transparencia, democracia, subsidiariedad, desempleo eficiente, dirección, y adecuadas estructuras operativas.

Definición en el informe Colombia⁴:

La forma y tipo de gobierno de áreas protegidas, incluyendo el tipo de actor principal que toma las decisiones, su capacidad de decisión y control, y la forma de dominio y posición legal del territorio.

Gobernanza va mas allá de las formas de participación (...) se refiere a temas que para los actores relevantes incluyen marcos jurídico-institucionales, estructuras y sistemas de conocimiento y valores culturales que determinan la manera en que son tomadas las decisiones de gobierno de las áreas protegidas.

Definición en el informe Ecuador⁵:

La gobernanza en áreas protegidas se define como los marcos jurídicos-institucionales, estructuras, sistemas de conocimiento, valores culturales que determinan la manera en que las decisiones son tomadas, los mecanismos de participación de los diferentes actores y las formas en que se ejercen la responsabilidad y el poder.

(...) Podríamos decir que el conjunto de elementos planteados definen a la gobernanza no como el simple ejercicio

4 En adelante los datos y observaciones presentados sobre Colombia se basan en Andrade y Franco (2006).

5 En adelante los datos y observaciones presentados sobre Ecuador se basan en Chiriboga (2006).

de gobernar sino como un nuevo modo de hacerlo en donde se conjugan las instituciones estatales y no estatales, así como los actores públicos y privados en cooperación para la construcción de la política pública. La estructura de la gobernanza no se caracteriza por la jerarquía sino por actores corporativos autónomos y redes de organizaciones.

Definición en el informe Perú⁶:

El concepto de gobernanza ha crecido en importancia desde la década pasada. No es sinónimo de “gobierno”, pues implica más que los órganos o competencias gubernamentales y tampoco es sinónimo de “governabilidad”, que implica más bien la capacidad de un sistema para que pueda subsistir en el tiempo basado en la gobernanza existente.

Las Resoluciones del Congreso Mundial de Parques, Durban, 2003, han definido la gobernanza como la interacción entre estructuras, procesos y tradiciones que determina cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones en asuntos públicos y cómo los ciudadanos y otros actores se manifiestan. Este concepto se aplica a las áreas protegidas en todos los niveles y ámbitos geográficos nacional, regional y mundial. En tal sentido, gobernanza trata sobre el poder, las relaciones y la rendición de cuentas, quién tiene influencia, quién decide y cómo se rinden cuentas.

Definición en el informe Venezuela⁷:

Gobernanza se define como la interacción entre las estructuras, los procesos y las tradiciones que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones en asuntos políticos y cómo los ciudadanos y otros actores se manifiestan.

⁶ En adelante los datos y observaciones presentados sobre Perú se basan en Pulgar (2006).

⁷ En adelante los datos y observaciones presentados sobre Venezuela se basan en Salas y Bevilacqua (2006).

Definición colectiva del Taller Regional sobre Gobernanza de las Áreas Protegidas de los Andes Tropicales (Quito, mayo 11 y 12 de 2006).

En el espacio de discusión colectiva abierto del taller, con la participación de especialistas de los cinco países, se definieron once atributos para la construcción del concepto de gobernanza:

- Administración.
- Alianzas estratégicas.
- Construcción de capacidades.
- Entorno político, social y económico.
- Generación, acceso y uso de la información.
- Gestión de conflictos.
- Interacción social participativa.
- Interculturalidad.
- Marco jurídico político e institucional.
- Sostenibilidad financiera.
- Visión estratégica.

Breve análisis comparativo

En todas las definiciones prima la referencia directa o indirecta a la definición de la Unión Mundial de la Naturaleza propuesta a partir del Congreso Mundial de Parques (Durban, 2003). Este uso responde al marco dotado por la propia UICN para el desarrollo de los informes, cabe señalar que esta organización es una de las pioneras en el mundo en prestarle atención al tema de la gobernanza ambiental y en desarrollar marcos analítico-metodológicos para su uso.

En todos los casos resalta la idea de que la buena gobernanza conjuga *estructuras, procesos y tradiciones* como elementos condicionantes para la toma de decisiones democráticas en la gestión de las áreas protegidas; por estructuras se entienden marcos jurídico-institucionales, instituciones estatales (ministerios, institutos, entre otros) y no estatales (sociedad civil organizada, cabildos indígenas, comités ad hoc, entre otros); los procesos serían las prácticas y

modalidades que toma la gestión de las áreas protegidas; las tradiciones hacen alusión a componentes culturales tales como conocimientos, actitudes, valoraciones y prácticas de los actores locales involucrados (comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas mestizas), aunque las tradiciones podrían ser también aquellos comportamientos de otros sectores que responden a su cosmovisión y aspiraciones sobre las áreas protegidas, por ejemplo el personal de la autoridad ambiental y su campo simbólico de valores y prácticas sobre la conservación.

Es recurrente también en todos los casos el énfasis en la participación de los ciudadanos en forma de actores sociales en la gestión de las áreas protegidas; esta participación debe ser efectiva, legítima, legal, transparente y reconocida por las autoridades ambientales como crucial para la gestión de las áreas protegidas. En el caso colombiano resalta como un componente de gobernanza la capacidad de control territorial sobre los parques y reservas nacionales.

En la definición establecida por Ecuador, resalta la visión de la gobernanza como una innovación en el ejercicio del gobierno que conjuga a instituciones estatales y no estatales, a actores públicos y privados, envueltos en procesos horizontales como las redes sociales, antes que en ejercicios jerárquicos. Este conjunto de ideas en torno de la innovación, se relacionan con la consideración propuesta por Perú en el sentido de comprender a la gobernanza como un proceso en el que la rendición de cuentas guarda un rol trascendental en el ejercicio del poder.

Destaca en este análisis la profusa cantidad de características que estructuran a la gobernanza desde la visión colectiva de los talleristas participantes en el proyecto regional llevado a cabo por UICN y CI en mayo de 2006. Parecería que la gobernanza precisa no solo de condiciones sociopolíticas como la participación social, el acceso a la información, la interculturalidad y de marcos jurídicos adecuados, sino que también necesita de una eficiente administración pública, de sostenibilidad financiera y de un entorno económico adecuado.

4.2 Sobre los marcos jurídico-institucionales

Ha sido recurrente encontrar en los Andes referencias generales al respecto del marco jurídico que posibilita la existencia y gestión de las áreas protegidas. Estas reflexiones no incluyen necesariamente alusiones al tema de la participación social o la gobernanza aunque en su mayoría hacen referencia a debilidades jurídicas de las áreas protegidas frente a actividades forestales y agrícolas, al extractivismo industrial, a procesos de descentralización en camino y a otras problemáticas específicas.

Bolivia

Bolivia define legalmente a la participación social y la conservación de la biodiversidad como políticas de Estado, esto se apoya principalmente en los siguientes cuerpos legales: Ley de Ratificación del Convenio 169 (1991), Ley de Ratificación del Convenio de Diversidad Biológica (1994), Ley de Medio Ambiente y sus reglamentos (1992), Ley de Participación Popular (1994), Reglamento General de Áreas Protegidas (1997) y el Decreto Supremo SERNAP (1998).

La Constitución Política del Estado no hace una diferencia entre recursos naturales renovables y no renovables, a través de sus artículos, leyes y reglamentos garantiza el uso y aprovechamiento de los recursos naturales lo cual incluye tanto a la biodiversidad como a los recursos mineros e hidrocarburíferos. Esta ambigüedad provoca que mucha de la legislación vigente se encuentre en franca contradicción lo cual constriñe la generación de políticas y regulaciones claras para la gestión de parques y reservas. La Ley de Medio Ambiente y el Reglamento General de Áreas Protegidas generan escasa competencia frente a políticas extractivistas promovidas legalmente desde la Ley de Hidrocarburos. En la práctica las leyes de conservación parecen tener una menor jerarquía que aquellas dedicadas a la extracción industrial de recursos naturales.

Uno de los vacíos más notorios de Bolivia al respecto de los marcos institucionales para la gestión democrática de las áreas protegidas es la ausencia de una ley de conservación de la biodiversidad y de una ley dedicada expresamente a áreas protegidas; estos instrumentos, sin embargo de hallarse redactados como borradores de amplio consenso, no han contado con la voluntad política de los gobiernos nacionales para su promulgación. Otro elemento adverso consiste en que los vigentes Reglamentos de la Ley del Medio Ambiente se redactaron bajo una lógica ambiental genérica y sin considerar las particularidades de las gestiones de las áreas protegidas, por tanto su efectividad frente a procesos de extracción minera o petrolera suele ser muy limitada. Cabe mencionar que muchas normas fueron creadas sin la suficiente concertación y participación social, lo cual originó el rechazo de amplios sectores sociales.

En el caso de las normas derivadas del derecho positivo, cabe mencionar las limitaciones en cuanto a su aplicación: muchas comunidades campesinas desconocen los rudimentos de normas tradicionales básicas. La marginación de normas comunales derivadas de los derechos consuetudinarios conlleva la pérdida de tradiciones ambientalmente amigables y su escasa aplicabilidad contemporánea.

El tema normativo ambiental en Bolivia ha tenido muchas limitaciones de aplicabilidad debido a la debilidad crónica del Estado para aplicar políticas públicas. En muchos casos faltan normas vinculantes para promover sinergias y complementariedad legal entre las actuales leyes vigentes en el país.

Colombia

Colombia cuenta con un sistema descentralizado de gobierno en las áreas protegidas en el cual los gobiernos locales, regionales y las autoridades indígenas y afrodescendientes juegan un rol preponderante. Las principales herramientas y

normas jurídicas que benefician la participación social y los procesos de descentralización con relación a las áreas protegidas son las siguientes: Lineamientos para una Política para la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental, Política Nacional de Educación Ambiental, Plan de Desarrollo Forestal, Programa para el Manejo Sostenible y Restauración de Ecosistemas de la Alta Montaña Colombiana–Páramos, Plan de acción 1996-1998 para la Gestión Ambiental para la Fauna Silvestre en Colombia, Lineamientos de Política para el Manejo Integral del Agua, Lineamientos para una Política Ambiental Urbana en Colombia, Política Nacional de Investigación Ambiental y Bases para una Política Nacional de Población y Medio Ambiente.

El proceso de participación y la descentralización en áreas protegidas y territorios de pueblos tradicionales, se enmarca en la Ley de creación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (1993). Este proceso toma cuerpo a través del Consejo Nacional Ambiental, el cual cuenta con representación indígena y afrodescendiente y coordina actividades con la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, con los Consejos Directivos de las Comunidades Autónomas Regionales y con la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas.

Algunos instrumentos jurídicos que viabilizan la participación y la descentralización de las áreas protegidas en favor de los pueblos indígenas y afrodescendientes son los siguientes: el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales suscrito por Colombia en 1991 y la Ley de Participación social en la conservación Parques con la Gente (1993).

En Colombia existe la figura de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RNSC) la cual posibilita el acceso de asociaciones particulares de ciudadanos, ONG y otras formas de acción colectiva frente a la gestión de áreas protegidas. Esta experiencia promueve la consumación de los derechos de

participación, consulta previa, acceso a beneficios y otras formas legítimas de participación.

Un problema que enfrentan las áreas protegidas de Colombia es que, si bien existen los marcos jurídicos adecuados para un manejo participativo de las áreas protegidas, éstos no siempre se cumplen o aplican de manera idónea, su optimización es aún un proceso en marcha.

Ecuador

El SNAP o Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador es regulado principalmente a través de la Ley Forestal y Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, aunque dependen de diversas legislaciones multisectoriales que no siempre guardan relaciones o coherencia entre sí.

Los principales marcos jurídicos que guían, constriñen y determinan la gestión de las áreas protegidas ecuatorianas son los siguientes: Constitución Política del Estado, Ley de Gestión Ambiental, el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales, Ley de Turismo, Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, Ley para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad, Ley de Modernización del Estado, Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas, Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social y el Convenio de Descentralización. Cabe mencionar que actualmente se encuentra en segundo debate en el Congreso Nacional la propuesta de Ley que Protege la Biodiversidad en el Ecuador, esta iniciativa junto al proyecto de Ley para el Desarrollo Forestal, reemplazarían a la Ley Forestal y Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

Un problema que enfrenta la gestión y gobernanza de las áreas protegidas ecuatorianas es la existencia de diversas autoridades en los ámbitos nacionales y locales, lo cual dificulta y

en ocasiones hace contradictorio el cumplimiento de las normativas ambientales. También existen en las diferentes normativas divergencias conceptuales y prácticas en torno de conceptos tales como áreas protegidas, territorios indígenas, tierras estatales, recursos naturales, gestión ambiental, entre otros.

El proceso de descentralización en Ecuador tiene más de una década desde que se inició con la promulgación de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada de 1993. En paralelo a la promulgación de esta ley, se creó la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República, que promovió la formación de unidades ambientales descentralizadas regional y provincialmente aunque alcanzando escasos resultados. Posteriormente, a través de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social de 1997, se constituyó el primer marco específico sobre participación y descentralización; este proceso se aceleró al decretarse la descentralización como política de Estado en la nueva Constitución que entró en vigencia en 1998.

En 1999 se promulgó la Ley de Gestión Ambiental, la cual procuró la creación de un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental a fin de integrar todas las competencias ambientales distribuidas en diferentes organismos. En este largo y errático proceso, emergen los Gobiernos Municipales y Provinciales como entidades interesadas en la descentralización de las áreas protegidas, aunque sin evidenciarse casos de una efectiva transferencia de competencias y de gestión de parques o reservas.

Se han emprendido planes hacia la desconcentración de la gestión de las áreas protegidas a través de la formación de Distritos Regionales que aglutinan las diferentes reservas y parques del país, esto ha facilitado procesos administrativos aunque sin resolver integralmente los problemas relativos a la administración de las áreas protegidas ecuatorianas.

Perú

En Perú, el proceso de descentralización ha tenido un carácter discontinuo y errático; no solo con relación a las áreas protegidas, sino a todos los ámbitos de la administración pública. En lo relativo a las áreas protegidas, el proceso de descentralización guarda estrecha relación con los gobiernos locales, actores políticos que reclaman una mayor autonomía para manejar, administrar y crear reservas naturales.

Entre los principales instrumentos jurídicos que respaldan los procesos de descentralización se encuentran la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; estos guardan paralelismo temporal con la promulgación de las normas que brindan el marco legal vigente para la gestión de las áreas protegidas: Ley de Áreas Naturales Protegidas, Reglamento de la Ley de Áreas naturales Protegidas, Plan Director o Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas.

En general se reconoce que el escenario peruano actual es más alentador que el anterior en lo referente a la descentralización; un proceso en este camino abriría las puertas a nuevas e innovadoras formas de participación que posibilitarían el protagonismo de gobiernos y comunidades locales en el esfuerzo de la conservación. Se espera que el INRENA, en tanto administrador de las áreas protegidas en el ámbito nacional, adquiera un rol protagónico en la coordinación de los procesos descentralizados.

Venezuela

Por lo menos unos 25 artículos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela están relacionados con diversos elementos de la gobernanza de las áreas protegidas; así mismo existen cuerpos legales que promueven y regulan el tema: Ley de Descentralización, Ley de Transparencia, Ley de Participación ciudadana, Ley de Derechos de los Pueblos

Indígenas, Ley de Derechos Ambientales. Cabe señalar que la totalidad de las leyes relacionadas con aspectos de gobernanza han sido promulgadas en lo posterior al año 2000 de la mano de las profundas transformaciones constitucionales llevadas a cabo en el país.

Se conoce de nuevos cuerpos legales que tendrán repercusión en la gobernanza de las áreas protegidas en el futuro, estos son los siguientes: Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, la cual modificará el tema de las consultas públicas; Ley Orgánica para la Conservación del Ambiente, la cual sustituirá a la Ley de 1976; Ley de Reforma Parcial del decreto con Fuerza y Rango de Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable; y la nueva Ley de Participación Ciudadana.

Se puede afirmar que Venezuela cuenta actualmente con un extenso marco legal ambiental y sobre participación lo, que la convierte en un país pionero, aunque con importantes metas por concretar in situ.

Conclusión general sobre los marcos jurídico-institucionales

Es alentador constatar la existencia en todos los países andino-tropicales de marcos legales sobre áreas protegidas que de alguna manera han incorporado o desarrollado, aunque con diferencias, temas como el de la descentralización y la participación social. Sin embargo de la existencia a momentos abrumadora de marcos legales, estos a menudo guardan contradicciones internas entre sí, especialmente en la normativa relativa a participación, descentralización, cumplimiento de competencias y gestión administrativa. Se puede afirmar que la existencia de marcos jurídicos e institucionales no asegura la gestión efectiva de las áreas protegidas, ya éstos precisan de una armonización de escala nacional.

Un agudo problema que enfrenta la normatividad de las áreas protegidas es la escasa competencia frente a leyes y reglamentos extractivistas que a menudo posibilitan la intervención minera, petrolera, gasífera y forestal en áreas protegidas, en parques y reservas. Esta realidad es constante en todos los países de la región, implica profundas contradicciones entre las nociones de patrimonio natural, desarrollo económico y conservación, convirtiendo a la buena gobernanza de las áreas protegidas en una meta lejana.

Enlazada al conflicto de conservación y desarrollo, la gestión en las áreas protegidas a menudo enfrenta el problema de una marcada debilidad de la autoridad ambiental frente a otras. En este mismo tenor, una gran cantidad de autoridades sin roles claros ni espacios claros de acción en la gestión ambiental dificulta la toma de decisiones, es clara la existencia de contradicciones nacionales en el cumplimiento de normas. Es preciso generar nuevos marcos de unificación de legislaciones en un solo cuerpo coherente que esclarezca roles, alcances y límites y tienda al uso similar de conceptos y definiciones en materia ambiental y de participación.

La descentralización en la gestión ambiental de las áreas protegidas es un proceso necesario, aunque con diversos problemas; se puede afirmar que la descentralización es un proceso en marcha, aunque con una trayectoria regional errática que no tiene continuidad ni mayores fuentes de financiamiento. En este camino ha sido positivo el surgimiento de nuevos actores políticos para las áreas protegidas, como los gobiernos locales y las organizaciones comunales locales, sin embargo, la transferencia de competencias ambientales, la generación de marcos adecuados de cogobierno y la implementación de mecanismos prácticos e institucionales que faciliten la gobernanza, aún son metas por ser alcanzadas.

Un caso en el que existen avances efectivos hacia la participación y la gobernanza en áreas protegidas es el colombiano; es notorio como este proceso se apoya en el

definitivo reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, afrodescendientes y de comunidades campesinas, esto facilita los acuerdos y la horizontalidad imprescindible para alcanzar el buen gobierno. En el caso boliviano, este reconocimiento se ve complementado por procesos de descentralización y participación popular que abonan el camino de la gobernanza ambiental. Las lecciones aprendidas en estos países merecen réplica en el resto de los Andes: la descentralización, el co-gobierno, el comanejo y el reconocimiento pleno de derechos multiculturales no solo constituyen un ejercicio de equidad, sino que facilitan la gestión democrática de los recursos naturales. Posiblemente, el caso venezolano aparezca en el horizonte como otro ejemplo de la creación de facilidades hacia la gobernanza de las áreas protegidas; en este país, las últimas transformaciones políticas preponderan hoy por hoy la titulación de territorios indígenas y la participación ciudadana.

4.3 Sobre los niveles de autoridad e instancias de toma de decisiones

La organización de la administración pública alrededor de las áreas protegidas es un aspecto de la gestión que se considera crucial al momento de evaluar la gobernanza de los sistemas una vez que ilustran las ventajas, restricciones y necesidades de fortalecimiento y acción.

Bolivia

La entidad encargada de la administración de las áreas protegidas en Bolivia es el Servicio Nacional de Áreas Protegidas SERNAP. Esta entidad cuenta con políticas definidas en el año 2002 las cuales responden a las siguientes necesidades: descentralización administrativa, inclusión de municipios, desarrollo de la participación popular e implementación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza que incluye temas de conservación de la biodiversidad.

La gestión del SNAP estuvo inicialmente a cargo de la Dirección Nacional de Conservación de Biodiversidad (DNCB) parte del entonces Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente o MDSMA. La DNCB atendía demás aspectos de vida silvestre y recursos genéticos. A partir del año 1998 la gestión del SNAP se descentralizó con la creación del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) y la DNCB es sustituida por la Dirección General de Biodiversidad (DGB) para dar atención a la gestión de Vida silvestre y Recursos Genéticos.

El Servicio Nacional de Áreas Protegidas, SERNAP, es una estructura operativa desconcentrada del Ministerio de Desarrollo Sostenible, cuenta con estructura propia, competencias nacionales y depende funcionalmente del Viceministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Tiene como misión institucional la de coordinar el funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, garantizando la gestión integral de las áreas protegidas de interés nacional.

El SERNAP tiene las siguientes atribuciones: a) garantizar la conservación de la biodiversidad en las áreas protegidas y valores de interés científico, estético, histórico, económico y social; b) normar y regular las actividades al interior de las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y fiscalizarlas de acuerdo a sus categorías, zonificación y reglamentación sobre la base de planes de manejo; c) promocionar la protección y conservación de los recursos naturales, la investigación científica, recreativa, educativa y de turismo ecológico, en el ámbito de las áreas protegidas; d) establecer procesos participativos para garantizar una gestión para posibilitar los objetivos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad en las áreas protegidas.

Ecuador

Las áreas protegidas en Ecuador son administradas por el Ministerio del Ambiente a través de una oficina específica: la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre que depende de la

Subsecretaría de Capital Natural; existen otras tres subsecretarías al interior del MAE que son las de Desarrollo Organizacional, la de Calidad Ambiental y la de Gestión Ambiental Costera. Las subsecretarías de Capital Natural y Calidad Ambiental juegan un rol de importancia al tener a su cargo parte del control ambiental sobre las actividades extractivistas (petroleras y mineras principalmente) que se realizan al interior de las áreas protegidas ecuatorianas.

Entre los numerosos problemas inherentes a la intervención hidrocarburífera, se encuentra la escasa competencia con que cuenta la autoridad ambiental frente a las de desarrollo energético. En el Ministerio de Energía, Minas y Petróleo se ejecutan controles desde la Subsecretaría de Protección Ambiental y la Dirección Nacional de Protección Ambiental, sin embargo el rol que cumplen estas instancias es a menudo distante y escasamente coincidente con el de la Dirección de Áreas Protegidas y las subsecretarías de Capital Natural y Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente. Ecuador al igual que otros países de la región Andina, enfrenta la preeminencia de la legislación, los discursos y las prácticas extractivistas frente a la normativa ambiental y de desarrollo sustentable.

Otros organismos estatales que guardan algún nivel de competencia con las áreas protegidas y la gestión ambiental son los Ministerios de Agricultura y Ganadería, de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Turismo, de Comercio Exterior, Pesca y Competitividad, de Defensa Nacional, Economía y Finanzas y Educación y Cultura; también municipios, consejos provinciales a más de institutos y comisiones sectoriales.

Colombia

La organización política y gobernabilidad de las áreas protegidas en Colombia se encuentran atravesada por principios de jerarquía institucional apoyada en normas constitucionales y legales del país. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) es la autoridad ambiental máxima, actúa a

través de la Unidad Administrativa Especial de Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), los Departamentos, los Distritos y los Municipios del país.

Un actor gubernamental de preponderancia para la gestión y la gobernanza de las áreas protegidas de Colombia, es el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, el cual funciona autónoma y descentralizadamente y tiene como objetivo asesorar técnicamente a diversas entidades como ministerios, municipios y CAR, respecto a la gestión ambiental.

El funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas colombiano se encuentra definido en la Ley, aunque en la práctica es un proceso en construcción. En la estructura de funcionamiento existen espacios de decisión, gestión y consulta, que son los siguientes: un Grupo Nacional de Facilitación, conformado por actores públicos y de la sociedad civil, una Subdirección Técnica de la Unidad Administrativa Especial de Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), que sirve como enlace entre el grupo Nacional y los Grupos Regionales de facilitación, también existen Mesas de Trabajo Regionales que brindan posibilidades de cabida para iniciativas locales. Estas instancias forman parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA), en el cual las entidades nacionales, regionales y locales coordinan actividades y regulan sus funciones, este órgano está bajo la coordinación del MAVDT.

En el funcionamiento del SINAP la dimensión participativa es crucial debido a la sindéresis entre la Constitución Política que reconoce derechos a todos los ciudadanos en un ambiente de multiculturalismo, y la norma de gestión de áreas protegidas que respeta formas de organización, territorialidad y gestión de pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos de ciudadanos.

Perú

El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE), se administra conforme la Estrategia Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Plan Director aprobado en 1999. Existen cuatro diferentes niveles de áreas protegidas con sus respectivas administraciones: las áreas de conservación nacional, las áreas de conservación regional, las áreas de conservación municipal y las áreas de conservación privada.

Cabe mencionar el rol preponderante del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) sobre la normativa ambiental relacionada con la biodiversidad. El CONAM es una entidad autónoma que apoya la generación de medidas y la gestión del patrimonio nacional de áreas protegidas.

La organización administrativa y política de las áreas protegidas en Perú está centralizada en la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas, organismo que a su vez parte del Instituto Nacional de los Recursos Naturales (INRENA), dependiente del Ministerio de Agricultura. Esta condición subordinada de la Intendencia, es vista como un obstáculo para la autonomía e independencia en la gestión de las áreas protegidas; su dependencia al parecer se relaciona con el desarrollo prioritario de políticas públicas extractivistas y de ejecución de obras civiles antes que con las de conservación y desarrollo sustentable.

Venezuela

La política ambiental venezolana se encuentra regida por el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARN). De forma dependiente del MARN existe el Instituto Nacional de Parques (INPARQUES) como entidad responsable de las áreas protegidas. El INPARQUES cuenta con una Dirección General Sectorial dedicada a las áreas protegidas; la Dirección General de Parques se subdivide en Direcciones Regionales Administrativas que ejecutan la gestión en coordinación con el personal local de las áreas protegidas.

INPARQUES funciona con relativa independencia administrativa y presupuestaria dada la relevancia de sus funciones y la extensión de los territorios bajo su jurisdicción; este organismo está orientado hacia la descentralización aunque este proceso ha sido discontinuo, lo cual mantiene a la entidad en una situación centralizada.

Sin embargo de su importancia, INPARQUES enfrenta problemas centrados en el aprovechamiento industrial de los recursos naturales al interior de parques y reservas. Al igual que en otros países de la región como Perú por ejemplo, la autoridad ambiental parece tener menos peso que la energética al momento de la toma de decisiones que afectan la integridad de las áreas naturales protegidas. Se puede afirmar que la debilidad institucional es uno de los principales problemas de INPARQUES afectando la gobernanza de las áreas protegidas venezolanas.

Conclusión general sobre los niveles de autoridad e instancias de toma de decisiones

Son diversas las modalidades de administración de la gestión y los niveles de autoridad en las áreas protegidas de los Andes tropicales. La figura de autoridad puede variar conforme se presenta como ministerio, institutos y secretarías; correlativamente varía también su grado de autonomía, tamaño y los alcances de su trabajo. En este orden emergen algunos problemas de subordinación de las entidades dedicadas a áreas protegidas, estos se agudizan en algunos casos como el de Perú, país en el que el INRENA no cuenta con una suficiente autoridad para la gestión efectiva de parques y reservas.

Al analizar el problema de los niveles de autoridad y la toma de decisiones vuelve a ser central el conflicto entre áreas protegidas y extractivismo industrial mencionado en secciones anteriores; para los administradores de áreas protegidas es complejo competir con decisiones estatales que apoyan la explotación petrolera, minera y de otro tipo al interior de parques y reservas. A menudo los Ministerios del Ambiente y los institutos

encargados de las áreas protegidas son subestimados por las autoridades energéticas y carecen de competencia en los ámbitos de estas. Tal debilidad institucional complica el flujo de decisiones y disminuye los niveles de autoridad en la gestión ambiental.

El caso colombiano aparece como innovador en el tema niveles de decisión y autoridad, conjuga niveles jerarquizados de administración pública en los cuales la autoridad ambiental es legítimamente reconocida, con funciones de autoridades tradicionales indígenas presentes en numerosas áreas protegidas del país. Sin embargo de estos avances que facilitan la gobernanza de las áreas protegidas colombianas, estas enfrentan factores externos que las limitan y restringen su efectividad tales como la militarización y la violencia.

4.4 Sobre los mecanismos de participación

Los diferentes sistemas nacionales de áreas protegidas prevén varias formas de comanejo, co-administración y en modalidades de consulta. La participación social a través de los documentos nacionales revisados, es entendida como los procesos que posibilitan la incursión de actores sociales de fuera del Estado en la planificación, administración y manejo de las áreas protegidas.

Bolivia

Existen diversas modalidades de participación social en la gestión de las áreas protegidas bolivianas, como las siguientes: Comités de Gestión, Convenios de Co-administración, Planes de Manejo y de Planes Operativos Anuales con participación de comunidades locales; también se promueve la participación a través de la incorporación de personal local en la gestión de parques y reservas.

Los Comités de Gestión aparecen como las figuras más prominentes de la participación social en las áreas protegidas debido a que su reglamentación exige que al menos el 50% de

sus miembros provengan de la sociedad civil organizada. Actualmente existen 15 comités activos que promueven el ingreso de actores locales en la gestión de las áreas protegidas; comúnmente estos actores son organizaciones de base, comunidades locales, comités cívicos, municipios, prefecturas y otros. Los Comités de Gestión han incorporado procesos consultivos y de resolución de conflictos; en algunos casos se han convertido en espacios de diálogo, interfase y discusión no solo sobre temas ambientales sino sobre la problemática socioeconómica que soportan las comunidades ligadas a las áreas protegidas.

En lo que respecta a los Convenios de Administración Compartida, la experiencia ha sido dispar conforme la evolución de los casos; depende en gran medida del tipo de organización que los ejecuta para consolidar su permanencia a través del tiempo. Si bien universidades, ONG y centros de investigación mantienen activos este tipo de convenios, es más notorio el éxito en aquellos casos en que se vinculan directamente a organizaciones de base (indígenas, campesinas) como coadministradoras dado que promueven la participación directa de los actores sociales locales.

Otro espacio que ha brindado un apoyo importante en la participación son los procesos de Planificación en Áreas Protegidas que incluyen la participación social de actores locales. Estas experiencias se realizan desde la autoridad ambiental, y cuentan a menudo con el apoyo de la cooperación internacional para su funcionamiento.

En lo concerniente a la incorporación de pobladores locales en la administración de las áreas protegidas, el caso boliviano demuestra continuidad y resultados medianamente exitosos al haber incluido un alto porcentaje de guardaparques locales en los engranajes de la gestión ambiental.

Sin embargo de los avances en el tema participación social en las áreas protegidas de Bolivia, este tema es aún un proceso

que precisa de mayor difusión y aplicaciones in situ. En las comunidades locales, particularmente en comunidades colonas campesinas, es común la existencia de una visión negativa al respecto de las áreas protegidas lo cual limita su participación y las posibilidades de acción colectiva en favor de una gestión ambiental compartida.

Colombia

La cogestión en las áreas protegidas de Colombia parece una realidad. Existen convenios de co-gestión, comanejo y corresponsabilidad entre la UAESPNN (Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales) y diversas organizaciones de la sociedad civil. El reconocimiento de diversas formas de gobernanza de áreas protegidas se enlaza con procesos nacionales tales como el reconocimiento de territorios y autoridades indígenas, la nominación de uso especial para los recursos naturales de comunidades afrodescendientes, la implementación de procesos de descentralización en Municipios y Corporaciones Autónomas Regionales y la creación de formas de diálogo e interacción en los que se incluyen la participación de una amplia gama de actores sociales.

Las áreas protegidas de Colombia cubren una amplia gama de posibilidades de participación que pasan por el cogobierno, en áreas de traslape entre resguardos indígenas y áreas protegidas, la cogestión, en áreas delegadas por la autoridad pública a entidades no gubernamentales, y el manejo privado en las denominadas reservas naturales de la sociedad civil.

Existe una base legal amplia y múltiples experiencias de participación social que permiten hoy fortalecer el buen gobierno como uno de los pilares para la construcción del Sistema de Áreas Naturales Protegidas de Colombia. Este proceso deberá ser ratificado y desarrollado por una nueva Ley de Áreas Protegidas, instrumento que actualmente se encuentra en proceso de construcción.

Ecuador

Constitucionalmente el Ecuador reconoce la necesidad de contar con la opinión de la ciudadanía para toda acción estatal que involucre afectaciones al ambiente. En esta materia, la Ley de Gestión Ambiental guarda relación con la Ley de Acceso a la Información la cual posibilita el flujo de información oficial desde el Estado hacia los ciudadanos.

En la gestión de las áreas protegidas existen formas de participación ciudadana formales y no formales. En la primera lista se encuentran los procesos de consulta, diálogo o de información que se emprende desde algunos funcionarios de áreas protegidas con pobladores locales, aunque este proceso no es estable ni uniforme. En la segunda, se encuentran inmersas diversas ONG nacionales e internacionales que colaboran con promover, incentivar y generar espacios para la participación de comunidades locales en aspectos relativos a la gestión de las áreas protegidas (apoyo a planes participativos en áreas protegidas, formación de veedurías ciudadanas, comités de gestión, otros).

En Ecuador existe la figura de los Comités de Gestión de las áreas protegidas y Grupos Asesores Técnicos (GAT), se trata de iniciativas participativas en que se vinculan diversos actores sociales inmiscuidos en una determinada área protegida; estos espacios aportan con la creación de mesas de concertación, con la resolución de conflictos y sirven para a coordinar acciones coyunturales del área protegida. Cabe mencionar que en la práctica existen pocos casos exitosos y continuos en el tiempo de Comités y Grupos en funcionamiento, incluso el uso de este espacio en determinados contextos ha motivado la emergencia de nuevos conflictos.

Perú

Existen al menos dos modalidades de participación de la sociedad civil en la gestión y manejo de las áreas protegidas del

Perú: por un lado las que vinculan a organizaciones de la sociedad civil a las reservas naturales, y por otro las dedicadas explícitamente a los pueblos indígenas.

En la primera modalidad resaltan diversas organizaciones no gubernamentales y corporaciones privadas las cuales cuentan con convenios de diverso orden que facilitan contratos de administración de áreas, concesiones para la prestación de servicios, contratos para el aprovechamiento de recursos naturales, convenios para la investigación y autorizaciones para la ejecución de otras actividades.

Al ser Perú un país pluriétnico y pluricultural según su Constitución y conforme el cumplimiento de convenios internacionales como el 169 de OIT y de leyes y reglamentos nacionales, toda acción de conservación que se realice en territorios étnicos debe respetar los derechos indígenas fundamentales y promover la consulta previa, libre e informada sobre acciones que les pudiera afectar. Es aquí en donde emerge la segunda modalidad de participación en áreas protegidas y en territorios de uso especial; existen las Reservas Comunales (RC), figuras territoriales que responden al reconocimiento estatal de formas culturales particulares, manejo y gestión sustentable de territorios indígenas y/o tradicionales; la gestión de RC en ocasiones cuenta con la participación de la población local beneficiada aunque esto no es una regularidad en particular cuando se trata de pueblos indígenas aislados.

Se puede decir que la participación de la sociedad civil en la gestión de las áreas protegidas peruanas se ejecuta en tres niveles distintos: en la planificación de planes maestros o planes directores; en la estructuración de espacios participativos de diálogo y concertación (Consejos de Coordinación, Comités de Gestión); y en la ejecución contractual de los mecanismos de participación que derivan el manejo ambiental a corporaciones ciudadanas. El caso particular de los Comités de Gestión peruanos es importante aunque desigual en sus resultados: existen por lo menos 22 Comités formalmente reconocidos los

cuales aglutinan a diversos actores sociales tanto regionales como locales. Los Comités son promovidos desde la autoridad ambiental que funciona como ente coordinador de las acciones alrededor del área protegida.

Venezuela

Son variadas las formas de participación promovidas tanto por el Estado cuanto por la sociedad civil con relación a las áreas protegidas. A continuación una breve descripción de éstas.

Es regular la realización de consultas públicas para el diseño y seguimiento de los Planes de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Tierra en Venezuela, estos procesos han promovido los debates sobre aspectos prioritarios vinculados a la gestión de las áreas protegidas. La construcción de alianzas entre autoridad ambiental y sectores sociales para la creación y fortalecimiento de las áreas protegidas ha sido promovida por diversas organizaciones no gubernamentales

Otro mecanismo existente inspirado en la participación social, son las campañas de presión en favor de las áreas protegidas organizada desde organizaciones civiles; existen también brigadas voluntarias que aglutinan a hombres y mujeres que realizan labores a favor de la fauna y la flora de las áreas protegidas. También se promueve la participación social a través del apoyo a estudiantes universitarios quienes ejecutan pasantías y prácticas técnicas en parques y reservas.

En Venezuela se desarrollan iniciativas de política pública con participación ciudadana dedicadas a ámbitos específicos que requieren atención gubernamental urgente, estas son las denominadas Misiones. Existen dos misiones promovidas por el MARN que guardan relación con temas ambientales y de áreas protegidas, la Misión Guaicaipuro y la Misión Árbol.

La Misión Guaicaipuro pretende fortalecer la capacidad de gestión comunitaria y generar espacios de discusión para

desarrollar la participación social en la toma de decisiones, planificación y subsistencia de las comunidades indígenas. La Misión Árbol busca incrementar la conciencia conservacionista y es parte del Plan Nacional de Reforestación Productiva. Esta misión se apoya en la formación de Comités Conservacionistas enlazados a los existentes Comités Comunales para contener el deterioro y la pérdida de bosques como producto de la deforestación.

La polarización política de la sociedad venezolana ocurrida en los últimos años ha generado una pérdida de confianza mutua entre los actores públicos y privados, factor que impone límites a los procesos de gobernanza, diálogo y consenso. En este contexto, es imprescindible promover la participación social como una estrategia para reactivar la comunicación entre el Estado, los actores de la sociedad civil y los sectores privados empresariales, a fin de fortalecer la democracia ambiental.

Conclusión general sobre los mecanismos de participación

Los Comités de Gestión de áreas protegidas aparecen como las figuras más prominentes de la participación social en países como Bolivia y Perú. A través de este mecanismo no solo se apoya el fortalecimiento de tejidos sociales alrededor de las áreas protegidas sino que se colabora con modificar la tradicional percepción negativa sobre parques y reservas en los pobladores locales. Estos espacios facilitan los consensos y ayudan a la discusión acerca del futuro de los recursos naturales y sobre temas sociales como pobreza, educación y desarrollo, lo cual aporta de forma positiva a la acción colectiva en favor de la democracia ambiental. En este mismo orden, los Convenios de Administración Compartida son otra fórmula importante de participación social que tiene mayores posibilidades de éxito especialmente cuando se aplican tomando en cuenta a organizaciones locales de base.

Sin embargo de los casos de avance en el tema de la participación, se puede afirmar que, en general, es preciso desarrollar y difundir no solo conceptos y metodologías de participación social, sino verdaderas prácticas de colaboración y cooperación entre las instituciones y las sociedades civiles de las áreas protegidas. Esta es una meta a cumplir en todos los países de la región andina.

Llama especialmente la atención la escasa información sobre control social en los informes nacionales consultados. Parecería que las formas de contraloría social que expresan la voluntad de cambios políticos hacia la participación ciudadana y la transparencia, son escasas en los espacios de gestión de las áreas protegidas. En este mismo sentido, es notable la ausencia de datos sobre la participación del sector privado, empresarios y cámaras productivas, en la gestión de parques y reservas.

Se puede afirmar que las prácticas de participación social a momentos responden más a la voluntad de determinados actores sociales (ante coyunturas específicas) que a una visión estatal inclusiva en la toma de decisiones de manejo.

4.5 Sobre los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia

Los procesos de rendición de cuentas y los ejercicios de transparencia en la gestión de áreas protegidas son escasos, en muchos casos operan como mecanismos de distribución de la información desde las autoridades hacia los ciudadanos. A continuación se presentan los breves avances en las prácticas de control social identificadas en los cinco países.

Bolivia

Se conoce de aisladas experiencias promovidas por Comités de Gestión de áreas protegidas, aunque más cercanas a la difusión de información antes que a vigorosos ejercicios de rendición de cuentas, presupuestos participativos u otras formas de contraloría social.

Colombia

Existen diversas formas de intervención de la sociedad civil en los procesos públicos relativos a las áreas protegidas de Colombia. Comúnmente estos mecanismos se activan frente a la resolución de conflictos y a eventuales demandas de intervención del Estado.

Algunas formas de control social e intervención ciudadana recogidos por la Constitución colombiana y por diferentes leyes y reglamentos son los siguientes: la solicitud de audiencias públicas, el acceso a informaciones oficiales, la conformación de veedurías ciudadanas, la participación en la revocatoria del mandato, la participación en los cabildos abiertos; la interposición de acciones de nulidad, de acciones populares, de acciones de tutela, de acciones de cumplimiento y las denuncias penales.

Un problema común para analizar el estado del control social en Colombia es el desconocimiento del estado actual de los procesos de rendición de cuentas y transparencia en torno de parques y reservas; se precisa de información sistemática e investigación aplicada que permita precisar y profundizar reflexiones en torno a este proceso.

Ecuador

Las áreas protegidas en Ecuador se rigen conforme Planes de Manejo y Planes Operativos Anuales, aunque hay varios casos en los que estas herramientas no existen o se encuentran caducas. Son contados los casos en que tanto los Planes Operativos como sus resultados son socializados con actores de la sociedad civil.

Existen también iniciativas aisladas en algunas áreas protegidas en que se han implementado planes de comunicación hacia las sociedades locales, aunque esto no es permanente; en algunas áreas protegidas se difunde información a través de medios de prensa locales y se realizan esfuerzos por mantener

canales de comunicación con las poblaciones sin que esto constituya una norma establecida. Es necesario crear procesos de participación ciudadana y control social con relación a las áreas protegidas ecuatorianas.

Perú

Si bien el Consejo Nacional del Ambiente y el Consejo de Coordinación son instancias encargadas de direccionar formas de transparencia, esto es aún un proceso incipiente. Los principales problemas que enfrenta la rendición de cuentas y los procesos hacia la transparencia en Perú son la falta de acceso a la información pública, la escasa comunicación entre las poblaciones locales y la falta de acciones colectivas de organizaciones de la sociedad civil para exigir estos derechos y proponer planes.

La rendición de cuentas es una meta por cumplir en las áreas protegidas peruanas; es preciso desarrollar planes y programas que incentiven la participación ciudadana a través de mecanismos de control social.

Venezuela

La disposición de información en el ámbito público es la forma más común de rendición de cuentas y búsqueda de transparencia en la gestión de las áreas protegidas de Venezuela. Desde el Estado se han implementado iniciativas para la distribución de información de forma masiva a través de la implementación de diversos sitios Web; esta iniciativa ha promovido la participación ciudadana y el uso civil de la información pública para reflexionar sobre las áreas protegidas, los derechos civiles y ciertos aspectos socioeconómicos.

El principal mecanismo de rendición de cuentas para organismos gubernamentales ambientales se ejecuta a través de la difusión de la Memoria y Cuenta Anual del MARN la cual se pone a disposición del público a través de un sitio Web.

Aunque existen mecanismos para la rendición de cuentas, sería apropiado extenderlas hacia procesos continuos y regulares que colaboren con la gobernanza de las áreas protegidas de Venezuela.

Conclusión general sobre rendición de cuentas y transparencia

Una constante en la evaluación de la gobernanza en los países andino-tropicales es la ausencia de información al respecto del control social y rendición de cuentas, parecería que estos temas cruciales aún no forman parte de las agendas de trabajo en áreas protegidas. A menudo se utiliza la difusión de información y la rendición de cuentas como sinónimos, sin embargo no son conceptos ni prácticas equiparables. La distribución y el acceso a la información constituyen una condición para que se florezcan procesos de rendición de cuentas; si bien son importantes los esfuerzos de comunicación desde las autoridades ambientales, la rendición de cuentas implica empoderamiento de actores sociales, diálogo y momentos de interfase Estado-sociedad civil.

Es posible que existan formas tradicionales de control social o que la rendición de cuentas se esté aplicando de forma aislada; para conocer estas realidades es necesario analizar con detenimiento cómo se produce la rendición de cuentas, en qué contextos, bajo qué motivaciones. Por lo pronto falta información sobre este tema, y es preciso emprender investigaciones al respecto.

Cabe reconocer como recurrente la ausencia de procesos de rendición de cuentas, presupuestos participativos, formación de veedurías y otras formas de contraloría social. En este sentido sería importante buscar la extensión hacia las áreas protegidas de sistemas de control social actualmente en marcha con importantes resultados en gobiernos locales de países latinoamericanos como Brasil, México y Chile.

4.6 Sobre la tenencia de la tierra y los regímenes de propiedad

Uno de los temas más complejos que enfrenta la gobernanza en áreas protegidas es el conflicto por la titulación de tierras a su interior y aquellos que se derivan del uso, acceso y control de los recursos naturales. Esta problemática se origina en el solapamiento entre territorios de pueblos indígenas ancestrales y áreas protegidas pero también en el desplazamiento de poblaciones campesinas mestizas a zonas de parques y reservas naturales. En el caso de los campesinos mestizos en áreas protegidas se observan por lo menos dos tipologías de asentamiento, las de amplia profundidad temporal caracterizadas por algunas prácticas ambientales de sustentabilidad, y las de reciente origen con efectos a menudo intensos para los ecosistemas de las áreas protegidas.

Otro problema que aparece como una constante es el conflicto generado por la intervención industrial extractivista en territorios de áreas protegidas. Cabe señalar que el tema de la extracción industrial de recursos naturales no renovables en áreas protegidas guarda una especial complejidad al obedecer a políticas nacionales de desarrollo. Estrictamente, el tema del extractivismo industrial no se vincularía con la tenencia de la tierra ya que, en la mayor parte de los casos, las labores gasíferas, petroleras y mineras se ejecutan a través de concesiones estatales temporales que no vinculan la privatización de tierras, aunque afectan la superficie del suelo, la cobertura vegetal y la estabilidad de los recursos hídricos.

Las labores hidrocarburíferas demandan una magnitud importante de apertura de claros de bosque, movimiento de tierras, construcción de vías, instalación de ductos y establecimiento de campamentos de obreros. Todos estos factores provocan impactos ambientales y sociales de relevancia para las áreas protegidas.

En los procesos ejecutados en los cinco países andino-tropicales sobre gobernanza en áreas protegidas, se identifica al problema petrolero y minero como problemas originados en conflictos por la tenencia de la tierra y la administración territorial. Esta percepción responde a la visión regional común, que le atribuye escasa autonomía territorial a las áreas protegidas frente a políticas de desarrollo basadas en la extracción de recursos naturales no renovables; esta visión se fortalece con la opinión generalizada de que el gas industrial, el petróleo y la minería no generan beneficios directos para las áreas protegidas y complican la conservación.

Bolivia

Aproximadamente un millón y medio de personas se encuentran involucradas directa o indirectamente con los territorios de áreas protegidas en Bolivia, aproximadamente el 18% de la población nacional habita dentro o en los alrededores de parques y reservas. La población que las habita es fundamentalmente indígena (un 70%), perteneciente a diversas etnias: guaraní, moxeña, chimane, mosetene, tacana, yucararé en las tierras bajas; quechua y aymara en las tierras altas.

Existen 14 Tierras Comunitarias de Origen (TCO) que están relacionadas con las áreas protegidas: Isiboro Sécure (TIPNIS), Pilón Lajas, Chimane, Tacana, Lecos, Guanay-Larecaja, Multiétnico II, Bajo Paraguá, Isoso, Rincón del Tigre, Wenayek y Machareti. En tanto que otras áreas se encuentran habitadas también por colonizadores de origen quechua y aymara que ya cuentan con dos y tres generaciones nacidas en su interior.

Una realidad que marca la generalidad de las áreas protegidas es la condición de pobreza que alcanza al 90% de los pobladores que habitan en su interior o alrededores, presentándose bajas tasas de alfabetización, carencia de servicios básicos y de oportunidades para la participación política. En este contexto se origina el fenómeno de la migración indígena y campesina mestiza hacia áreas protegidas, potenciando los conflictos por la tenencia de la tierra y en torno del uso, acceso y control de los recursos naturales.

Las áreas protegidas, a la par de todo el sector ambiental, han estado en desventaja normativa y jerárquica ante sectores del Estado como hidrocarburos o minería. Su condición de tierras fiscales protegidas por el Estado no guarda preferencia ante la aplicación de procesos extractivos amparados por normas como la Ley de Hidrocarburos o el Código Minero. Al no contar el SNAP con una ley específica que lo regule, ocurrió que varias áreas protegidas como el TIPNIS, Carrasco, Tariquia o Aguarague fueran intervenidas por empresas petroleras como REPSOL, PETROBRAS y CHACO, las cuales cumplieron escasamente los compromisos de mitigación y control de impactos ambientales y sociales.

En cuanto a la tenencia de la tierra, la Ley INRA señala expresamente el derecho del propietario sobre el suelo; en el marco de las garantías constitucionales, reconoce y garantiza la propiedad agraria privada en favor de personas naturales o jurídicas para que ejerciten su derecho de acuerdo con la Constitución Política del Estado.

En cuanto a los pueblos y comunidades indígenas, se garantiza su derecho al uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables de conformidad con lo previsto en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado; la denominación Tierras Comunitarias de Origen comprende el concepto de territorio indígena de conformidad a la definición establecida en la Parte II del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo ratificado mediante la Ley 1257 de 11 de julio de 1991. La Ley INRA en general reitera las previsiones contenidas en la Constitución Política del Estado, sin embargo cuando hace referencia a los derechos de las comunidades y pueblos indígenas sobre los recursos naturales, garantiza únicamente el derecho sobre los recursos naturales del suelo y no aquellos del subsuelo como petróleo, gas y minerales.

Colombia

Los aspectos relativos a la tenencia de la tierra tienen una fuerte vinculación con el importante traslape o superposición territorial que se da en Colombia entre áreas protegidas y resguardos (territorios) indígenas, al menos un 24% del SINAP se encuentra en esta situación. Regularmente este conflicto ha sido resuelto a través de la implementación de formas de manejo compartido entre la autoridad ambiental y las autoridades comunitarias tradicionales.

Una forma innovadora de armonizar la presencia tanto de autoridades con competencia ambiental cuanto de las propias autoridades étnicas, es la formulación de Planes de Vida de los pueblos indígenas en coordinación con los Planes de Manejo de las áreas protegidas; con relación a este esfuerzo se ha formado el Régimen Especial de Manejo que implementa la UAESPNN y que incluye temas como el de la consulta previa libre e informada.

Tanto el Convenio 169 de la OIT cuanto la Constitución colombiana promueven el reconocimiento de la propiedad de comunidades afrodescendientes. En el caso particular de las áreas protegidas, existen traslapes con territorios afrocolombianos, lo que ha abierto la posibilidad de ejecutar formas de comanejo.

Un factor de conflicto en torno de las áreas protegidas es que al menos un 8,5% del SINAP se encuentra bajo propiedad privada de campesinos. Si bien en estas zonas existe la posibilidad de creación de Reservas Privadas de la Sociedad Civil, hay también la posibilidad de creación de Zonas de Reserva Campesina, figura que posibilita la titulación de propiedades campesinas con el compromiso de conservación de los recursos naturales. Sin embargo de estos avances en la resolución de conflictos en torno a pequeños y medianos propietarios, aún persisten problemas sobre la tenencia de la tierra. Parecería que los modelos de resolución de conflictos han prestado más atención a los casos indígenas y afrodescendientes, dejando de lado el desarrollo de marcos para comunidades campesinas.

Ecuador

Un factor que marca el desarrollo del SNAP ecuatoriano es la existencia de asentamientos humanos en la mayor parte de las áreas protegidas; estos son comunidades indígenas, afroecuatorianas y de campesinos mestizos que en muchos casos tienen una presencia previa a la del área protegida; existen también minifundios y latifundios particulares en parques y reservas nacionales. El abanico de casos que comprenden este fenómeno es amplio y está condicionado por factores históricos, geográficos y sociales.

En Ecuador, el Ministerio del Ambiente es la entidad a cargo de la regularización y resolución de conflictos de tenencia de la tierra en áreas protegidas. Se puede clasificar la presencia humana en las áreas protegidas según la siguiente tipología: casos de propiedad comunal ancestral legalizada; de posesión comunal ancestral delimitada y no legalizada; de posesión comunal ancestral no delimitada y no legalizada; de propiedad individual legalizada, de propiedad individual no legalizada; de afectación de predios privados rurales para integrarlos a áreas protegidas; de adjudicación indebida de tierras de patrimonio natural por parte del Instituto de Desarrollo Agrario; y casos de redelimitación de áreas.

Al igual que en otros países de la región, uno de los mayores problemas para la consolidación y gobernanza de las áreas protegidas en Ecuador es la intervención de la industria extractiva en su interior, sumada a la falta de un adecuado proceso de saneamiento de tierras y ordenamiento territorial; por ejemplo, en las áreas protegidas de la Amazonía ecuatoriana predomina el desarrollo petrolero en desmedro de las acciones de conservación. Los estándares ambientales y los monitoreos que se realizan al petróleo a menudo prescinden de las autoridades ambientales en beneficio de las de hidrocarburos conforme la legislación hoy vigente.

Perú

En este país existen mecanismos legales y de resolución de conflictos para casos de propiedades privadas al interior de las áreas protegidas. El INRENA, a través de los Planes Maestros y de Resoluciones Jefaturales, promueve la suscripción de acuerdos entre propietarios y el Estado a fin de garantizar el uso sustentable de los recursos naturales en estos terrenos; incluso en los casos de venta de lotes de terreno al interior de las reservas el Estado tiene la prioridad como comprador a fin de consolidar territorialmente el patrimonio natural peruano.

Una forma innovadora de combinar la territorialidad indígena con objetivos de conservación ha sido la creación de Reservas Territoriales Indígenas. Estas Reservas tienen como meta resguardar a pueblos, en muchos casos indígenas en aislamiento o en primeras fases de contacto, de eventuales contactos forzosos promovidos por iniciativas extractivistas, de colonización u otra índole. Si bien las Reservas Territoriales no constituyen una dotación definitiva de tierras en favor de los pueblos indígenas, son el paso previo hacia futuras limitaciones territoriales que incluyen el manejo sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad.

Uno de los factores que más constriñen el Sistema de Áreas Protegidas de Perú es la intervención industrial a través de actividades extractivas hidrocarburíferas, gasíferas, mineras y de extracción forestal. Actualmente se permiten las actividades extractivas en algunas categorías de áreas protegidas; quizá el caso más emblemático es el megaproyecto de explotación y transportación gasífera Camisea.

Venezuela

La tenencia de la tierra constituye la mayor fuente de conflictos presentados a lo largo de la historia de las áreas protegidas en Venezuela. Los conflictos son numerosos entre funcionarios del INPARQUES y pobladores locales indígenas y campesinos mestizos, estos se originan en desacuerdos al

respecto de límites, indemnizaciones insatisfactorias, en actitudes prepotentes de funcionarios y en otros factores. Las comunidades locales comúnmente perciben a los parques como obstáculos para su desarrollo económico y el mantenimiento de sus modos de vida.

En Venezuela existen avances en materia de derechos multiculturales en especial en lo relativo a los que hacen referencia a la territorialidad indígena. La superposición de territorios indígenas con áreas protegidas es elevada, afectando a por lo menos 26 de 28 grupos étnicos indígenas registrados por el censo de 1992.

En 1989 se decretó el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y se establecieron por primera vez los derechos de los pobladores con permanencia anterior a la creación de las áreas protegidas. Con la promulgación de este marco jurídico, se creó la figura legal de Poblado Autóctono lo cual permitió a los pobladores tradicionales vivir desarrollando sus actividades tradicionales en coordinación con las condiciones reguladas por los Planes de Ordenamiento y Reglamento de Uso. Sin embargo de los avances, aún el 44% de los parques nacionales y el 54% de los monumentos naturales carecen planes de ordenamiento.

El extractivismo industrial basado en la obtención de los recursos hidrocarburíferos constituye una de las principales fuentes de conflicto territorial al interior de las áreas protegidas. El proceso de desarrollo industrial va acompañado de la construcción de obras civiles que crean impactos en las áreas protegidas; se puede afirmar que la política ambiental Venezolana está signada por las contradicciones y los conflictos de intereses propios de su naturaleza como Estado petrolero. La construcción de gasoductos que atraviesan áreas protegidas y territorios indígenas es parte de la política económica del país; estos procesos contradicen los derechos ambientales y de los pueblos indígenas. También son motivo de presión las riquezas mineras (oro, diamantes, otros) ubicadas en el subsuelo.

Frente a conflictos de uso dentro de las áreas protegidas, el Estado ha favorecido a la industria extractiva en virtud de las políticas de desarrollo económico y en menoscabo de las políticas ambientales. Esta tendencia tiende a permanecer, incluso sobre la obligación constitucional de condicionar el uso de los recursos naturales a la garantía de los derechos ambientales y de los pueblos indígenas.

Conclusión general sobre tenencia de la tierra y regímenes de propiedad

Es una constante para los cinco países andinos la existencia de conflictos con relación a la tenencia de la tierra en las áreas protegidas. Es imprescindible reconocer la existencia de diversas formas de presencia humana en áreas protegidas: territorios comunales y privados; áreas legalizadas, no legales o en legalización; áreas con comunidades indígenas, afrodescendientes y con campesinos de origen mestizo. Son variadas las formas de enfrentar estos conflictos sin que exista una fórmula única ni ideal de resolución.

Parecería que los modelos de resolución de conflictos apoyados en el reconocimiento de la territorialidad a los pueblos indígenas ancestrales constituyen una respuesta que facilita los acuerdos y la gobernanza ambiental; por ejemplo en Colombia, el manejo compartido de áreas protegidas y tierras indígenas ha rendido buenos resultados al crear y posibilitar la efectiva gobernanza de parques y reservas; otro ejemplo es el de Bolivia, país en que se ha iniciado un proceso de diálogo y relación entre las áreas protegidas y los Territorios Comunitarios de Origen con interesantes resultados como la conformación de Comités de Cogestión.

Es claro que mientras se promueva un ambiente de derechos, sean estos individuales o colectivos, se aporta a la construcción de procesos en torno de la legitimidad de los actores sociales, la construcción de acuerdos y las posibilidades de

cooperación, tales reconocimientos deben ir de la mano de planes de ordenamiento territorial en síntesis con los Planes de Manejo de las Áreas Protegidas.

Sin embargo de estos avances, un ambiente de plenitud de derechos debería también incluir a organizaciones y comunidades de campesinos mestizos que viven dentro o en los alrededores de las áreas protegidas, parecería que estos actores sociales son olvidados frente a los pueblos indígenas y afrodescendientes, aunque desde el paradigma de la conservación democrática su inclusión sea impostergable.

Un factor de envergadura que compromete seriamente la gobernanza de las áreas protegidas es la ejecución de actividades industriales extractivas en su interior. Petróleo, gas, minería y otras formas de intervención industrial están presentes en la totalidad de los sistemas de áreas protegidas de los países de los andino-tropicales. El problema del extractivismo frente a parques y reservas no reside únicamente en el riesgo ambiental asociada al aprovechamiento a gran escala de los recursos naturales (no) renovables, sino en la intervención de otros actores políticos y la alteración de la composición de los actores sociales presentes en las áreas protegidas. Este factor es considerado en todos los países como una fuerte limitación política, territorial y legal que amenaza las posibilidades del buen gobierno.

4.7 Sobre el fortalecimiento de capacidades

No existe mucha información específica sobre los requerimientos de capacitación en los cinco países de los Andes tropicales. Sin embargo, resalta la necesidad de emprender procesos intensos de capacitación al interior de las instituciones que gestionan las áreas protegidas, las cuales deben incluir temas de gobernanza ambiental, participación ciudadana, transparencia y control social.

Cabe mencionar que el mejoramiento de las capacidades profesionales en torno de las áreas protegidas de la región

constituye un compromiso adoptado por casi todos los países de la región en el marco del el Programa de Trabajo sobre en Áreas Protegidas del Convenio de Diversidad Biológica (CDB). En el futuro inmediato los países andino-tropicales deberán desarrollar planes y programas específicos dirigidos a la capacitación.

Bolivia

Se hace énfasis en la imprescindible capacitación a guardaparques en temas tales como gestión y administración de áreas protegidas, control social, generación de liderazgos, derechos humanos, explotación hidrocarburífera, minería, agroindustria y explotación forestal. Es imprescindible establecer planes y programas de difusión y capacitación dirigidos a pobladores locales y organizaciones de la sociedad civil inmiscuida en la gestión de áreas protegidas en temas como: deberes y derechos en torno de la biodiversidad y los recursos naturales, administración pública y áreas protegidas, descentralización, participación ciudadana y contraloría social, a más de otros.

Colombia

El desarrollo de diversas formas de gobernanza de las áreas protegidas es todavía limitado y lento en Colombia. La base legal que lo permite es amplia, pero su implementación en programas es en general escasa. En este sentido la capacitación deberá estar encaminada a fortalecer a los diferentes actores sociales inmiscuidos en la cogestión y el comanejo, en el desarrollo de programas para el aprendizaje social de procesos complejos como la descentralización, la administración pública, deberes y derechos en torno de la biodiversidad y los recursos naturales, a más de otros temas.

Ecuador

Existe la necesidad de que la capacitación implique el fortalecimiento administrativo de guardaparques y otros

funcionarios del SNAP, aunque esta podría estar encaminada a fortalecer también a los diferentes actores sociales inmiscuidos en parques y reservas: comunidades locales, municipios, prefecturas y otros.

Los temas de capacitación son los siguientes: deberes y derechos en torno a la biodiversidad y los recursos naturales; la administración pública y las áreas protegidas; la descentralización; la participación ciudadana y contraloría social; la resolución de conflictos y el desarrollo sustentable, entre otros.

Perú

El SINANPE de Perú cuenta con una Estrategia de Capacitación con vigencia entre 2005 y 2014, este documento recoge como prioritaria la capacitación al interior de los órganos nacionales, regionales y locales de áreas protegidas. Un problema que enfrenta la capacitación en el Perú es la distancia real y simbólica existente entre los funcionarios de los órganos centralizados (INRENA) y de los Gobiernos Regionales y Locales.

Algunos temas mencionados como prioritarios para la capacitación son: la participación social en la gestión administrativa-técnica de las áreas protegidas, la regionalización administrativa, la descentralización y la gestión de parques y reservas.

Venezuela

En Venezuela, la capacitación al personal que forma parte del INPARQUES es una constante que se promueve desde el MARN y que cuenta con el apoyo de organizaciones internacionales, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales privadas. Esta capacitación en muchos casos forma parte de planes de estudio no formales aunque se requiere la formalización de los cursos para promover la actualización profesional para los funcionarios miembro del sistema de áreas protegidas.

Algunos temas mencionados como prioritarios para la capacitación son los temas de sociedad y conservación, conocimientos ancestrales y culturas tradicionales, temas relativos a gobernanza, democracia, participación social y contraloría social.

Conclusión general sobre requerimientos en fortalecimiento de capacidades, fortalezas y ventajas comparativas.

En general, el tema de capacitación es visto como preponderante y crucial para brindar sostenibilidad a la gestión de las áreas protegidas. La capacitación deberá contribuir con el fortalecimiento del sistema de áreas protegidas a través de la generación de visiones compartidas, espacios de coordinación y el tratamiento de temáticas de interés común, tanto para autoridades como para sociedad civil. Es imprescindible enlazar la capacitación al fortalecimiento de la estabilidad laboral y la carrera administrativa de los funcionarios de áreas protegidas.

Algunos temas mencionados como prioritarios para la capacitación son los siguientes: gestión y administración de áreas protegidas, control social, liderazgo y derechos humanos, explotación hidrocarburífera, minería, agroindustria y explotación forestal.

4.8 Sobre la sostenibilidad financiera

Un elemento identificado como central en el análisis de los elementos que hacen la gobernanza de las áreas protegidas es el de la sostenibilidad financiera, ya que existe déficit y crisis presupuestaria de los sistemas nacionales de áreas protegidas, lo cual constituye una amenaza no solo para la gobernanza sino para su gestión integral.

Bolivia

El monto para la operatividad mínima de las áreas protegidas bolivianas es relativamente elevado y asciende anualmente a más de siete millones de dólares (USD). Desde la creación del Sistema de Áreas Protegidas el año 1992, la sostenibilidad financiera estuvo marcada por una fuerte incertidumbre determinada por la dependencia hacia financiamientos externos a través de los proyectos del Fondo para el Medio Ambiental Mundial (Global Environment Facility; GEF), de proyectos de los Gobiernos de los Países Bajos y de Alemania y de ONG internacionales como The Nature Conservancy (TNC) y Conservation International. Esta situación apenas está paliada en los últimos años por la gestión de la Fundación para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia (FUNDESNAP), organización privada que maneja el fondo fiduciario del SNAP. La contraparte estatal para estos proyectos de apoyo externo, casi siempre fue insegura e inestable, si bien existieron compromisos firmados por el Estado boliviano para proveer los fondos de contraparte, hubo un claro incumplimiento y retraso en los desembolsos gubernamentales.

El mantenimiento presupuestario de la gestión de las áreas protegidas carece de un apoyo legal específico. La Ley del Medio Ambiente no menciona las partidas de soporte financiero que deberían asegurar el funcionamiento del SNAP, ni siquiera en los artículos referidos a la creación del extinto Fondo Nacional de Medio Ambiente (FONAMA). El Reglamento General de Áreas Protegidas no hace mención alguna del soporte financiero del SNAP, salvo en los artículos 110 y 111 referidos a ingresos económicos provenientes de tarifas de turismo en parques y reservas. El Decreto Supremo N° 25158, por el cual se crea el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), en el Capítulo relativo a régimen económico menciona en su artículo 24, que se financiarán operaciones a través de las siguientes fuentes de ingresos: a) asignaciones presupuestarias anuales del Tesoro General de la Nación; b) fuentes de cooperación o financiamiento, internas o externas; c) recursos propios por prestación de servicios y otros, de conformidad a la reglamentación específica.

Colombia

El principal soporte financiero de las áreas protegidas en Colombia está constituido por los aportes gubernamentales. Estas asignaciones son cada vez menores con relación a años anteriores. El monto estimado de costos que implica el manejo mínimo del SPNN en Colombia es de al menos 15 millones de dólares (USD) por año, cifra que actualmente no se recibe.

Con la finalidad de paliar esta crisis económica, las autoridades ambientales colombianas han buscado el apoyo de aliados estratégicos (agencias de cooperación internacional, ONG, otras) que les apoyen en el diseño de formas novedosas de autofinanciamiento vinculadas a la valoración económica de la biodiversidad y los servicios ambientales. Actualmente se revisan y recalculan las tarifas de servicios y concesiones ecoturísticas y de ingreso a las áreas protegidas; también se ha creado un Fondo para la Conservación de las Áreas Protegidas capitalizado con recursos nacionales e internacionales en los que los proyectos GEF han jugado un rol preponderante. Al mismo tiempo se preparan convenios interinstitucionales sobre los servicios ambientales relacionados a recursos hídricos y se implementan programas para incentivar las actividades productivas y comerciales en las comunidades de parques y reservas.

Ecuador

El SNAP enfrenta un problema de bajo presupuesto y agudos problemas de déficit. El Estado ecuatoriano destina el 0,19% de su presupuesto al Ministerio del Ambiente; y de este dinero apenas el 16% se destina al SNAP. Esto quiere decir que por cada mil dólares (USD) de gasto del Estado solamente 30 centavos llegan al SNAP continental, alcanzando 1.8 millones de dólares (USD) para el año 2004. El caso del Parque Nacional Galápagos no se incluye en este análisis por contar con una legislación y sistemas de gestión propios.

Ecuador es un país de alta concentración de iniciativas internacionales de conservación. Entre 1991 y 2003 se invirtieron 267 millones de dólares (USD) en conservación de la biodiversidad; el mayor porcentaje de inversión se dedicó a áreas protegidas (61%). Este dato permite tener una idea del importante peso que guarda la cooperación internacional en la gestión de las áreas protegidas ecuatorianas.

Existen mecanismos innovadores para el financiamiento de las áreas protegidas ecuatorianas guiadas por una Estrategia de Financiamiento diseñada por el Ministerio del Ambiente con el apoyo de la cooperación internacional. Las iniciativas nacidas de esta Estrategia son el Fondo Ambiental Nacional (FAN) que funciona a través de la creación de fondos fiduciarios con aportes internacionales, el Ecofondo con un presupuesto proveniente de actividades petroleras, el Fondo de Agua para Quito y otros mecanismos ligados a gobiernos locales y a algunas áreas protegidas.

En Ecuador existe también la experiencia de los canjes de deuda externa como mecanismos para dedicar inversión pública a áreas protegidas, han sido una ONG (Fundación Natura) y ahora el FAN las principales promotoras de estas iniciativas.

Perú

Las fuentes presupuestarias principales del SINANPE son los recursos ordinarios dotados por el Estado a más de los recursos directamente recaudados y las donaciones y transferencias provenientes de la cooperación internacional. Un escenario mínimo para la gestión de áreas protegidas peruanas es de 20 millones de dólares (USD), mientras un escenario óptimo precisa de 30 millones, sin embargo las áreas protegidas solo reciben ingresos por unos 10 millones, esto ilustra el déficit anual que enfrentan de entre 10 y 20 millones de dólares (USD).

Desde 1992, en Perú existe el Fondo Nacional para las Áreas Naturales Protegidas FONANPE, el mismo que se maneja

como un fondo fiduciario intangible destinado a conservación, protección y manejo de las áreas protegidas; la entidad a cargo de este fondo es la ONG autónoma PROFONANPE que se gobierna a través de un Consejo Directivo con representación de diversos actores sociales. En Perú también se han desarrollado proyectos entre el PROFONANPE y las iniciativas GEF (Global Environment Facility) para el fortalecimiento de las áreas protegidas.

La cooperación internacional y la presencia de diversas instituciones y ONG, ha colaborado con el desarrollo del SINANPE con una inversión aproximada de 17 millones de dólares (USD) durante la década de los noventa, cifra alta aunque insuficiente para sostener la administración de las áreas protegidas del Perú.

Venezuela

Desde 1991 hasta 2001, el presupuesto del MARN alcanzó un promedio del 3,5% del total de inversiones nacionales; si bien en los últimos años las asignaciones estatales se incrementaron hasta el 9% (2002) y el 8% (2005), el INPARQUES se encuentra en una situación presupuestaria decreciente, una vez que las inversiones estatales actuales llegan a un promedio del 0,1% del presupuesto general de inversiones del Estado. Esta condición de déficit presupuestario ha provocado conflictos impactando en la eficiencia en la gestión de las áreas protegidas.

El presupuesto general de INPARQUES depende en un 65% del presupuesto general de inversiones públicas, lo cual impone la creación de mecanismos que generen ingresos propios. Existen áreas protegidas que alcanzan el nivel de autosuficiencia presupuestaria gracias a los ingresos generados por visitas y servicios turísticos; sin embargo, aún es escasa la reinversión de estos ingresos en el manejo de parques y reservas. Cabe desarrollar el tema de los servicios ambientales que prestan las áreas protegidas y enlazarlos a las necesidades presupuestarias.

Se puede decir que INPARQUES precisa desarrollar herramientas de planificación financiera que incluyan la creación de fondos fiduciarios y otros mecanismos de facilidad financiera que le permitan la autosuficiencia y el decrecimiento de la dependencia del presupuesto general del estado.

En términos de cooperación internacional, el panorama Venezolano durante los noventa estuvo dominado por grandes proyectos implementados por el Banco Mundial y el Estado Nacional que persiguieron el fortalecimiento de las áreas protegidas. El balance que se realiza hoy de estas inversiones es discreto en cuanto a aportes y procesos logrados.

Actualmente, la cooperación internacional se encuentra presente a través de convenios entre el Estado y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y por un Convenio de Cooperación con la República de Cuba que incluye aspectos ambientales relativos áreas protegidas.

Conclusión general sobre sostenibilidad financiera

La sostenibilidad financiera de los sistemas de áreas protegidas es vista como un elemento crucial para la estabilidad y la gobernanza en todos los países de la región andina. Es preciso comprender esta dimensión una vez que las áreas protegidas constituyen políticas públicas que demandan de una inversión pública que posibilite la administración eficiente de los altos porcentajes de territorio que tiene a su cargo.

En ninguno de los casos revisados el financiamiento de las áreas protegidas alcanza un nivel óptimo, todos presentan notables déficit presupuestarios que constriñen su funcionamiento y efectividad (aunque también el notable la gran diferencia tanto en presupuesto estimado necesario como en lo disponible). Este ambiente de déficit y bajas asignaciones estatales convierten a las áreas protegidas en el escenario ideal para la intervención de organismos multilaterales y organizaciones de cooperación a fin de llenar el vacío que el Estado ha provocado.

Existen países como Ecuador y Perú en los que el rol de las agencias de cooperación y organismos multilaterales para la gestión de áreas protegidas ha sido crucial; si bien esta inversión ha contribuido en la creación de capacidades y modelos de gestión efectivos, aún no ha logrado generar impactos sostenidos a través del tiempo. Parecería que alcanzar un nivel de gestión óptima es aún una meta a cumplir incluso en aquellos países que concentran fondos y asistencia internacional. Se puede afirmar entonces que existe una dependencia tanto hacia los escasos fondos estatales cuanto hacia la cooperación internacional, ambos canales muestran las debilidades estructurales de la administración de parques y reservas naturales.

También habría que indagar acerca de la eficiencia de las áreas protegidas en el manejo de sus presupuestos reales; a la vez sería importante conocer qué relación guardan estos procesos administrativos con la circulación y dependencia de fondos provenientes de la cooperación.

Como una respuesta a las condiciones de la percibida crisis económica y administrativa se han desarrollado procesos de descentralización y participación social que han posibilitado la emergencia de numerosos instrumentos financieros para la autogestión y la capitalización de las áreas protegidas: fondos fiduciarios, figuras de ONG que apoyan la administración de fondos, canjes de deuda y el desarrollo de servicios ambientales. Este último factor precisa de una mayor aplicación y desarrollo en la región andina, es posible que en el desarrollo de esquemas en que se reconozcan los beneficios económicos directos e indirectos generados por las áreas protegidas y los servicios que prestan, se encuentren caminos hacia la imprescindible estabilidad financiera.

Se puede afirmar que existe una enorme incertidumbre con relación al futuro y sostenibilidad de los sistemas de áreas protegidas de la región, resalta el caso de Bolivia, país que sin embargo de contar con un Fondo Fiduciario en marcha, carece de definiciones, fuentes y mecanismos de inversión y reinversión claros.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En torno del concepto y la aplicación de gobernanza en áreas protegidas

Los discursos sobre manejo participativo y cogestión en áreas protegidas son cada vez más frecuentes en la administración de parques y reservas naturales, estos se han incorporado frecuentemente tanto a políticas públicas generales como a instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación de sistemas de áreas protegidas. Sin embargo de los avances, una revisión regional sobre gobernanza y las experiencias concretas llevadas a cabo, revelan que aún no existe una aplicación efectiva de los conceptos y arreglos institucionales que el buen gobierno demanda.

Las fronteras entre los conceptos de gobernanza y gestión efectiva de áreas protegidas son aún inestables e imprecisas; si bien se han definido siete elementos para evaluar y promover la buena gobernanza (marcos jurídico-institucionales, niveles de autoridad, participación ciudadana, rendición de cuentas, tenencia de la tierra, capacidades y sostenibilidad financiera), estos mismos con algunas variaciones forman también parte de análisis sobre efectividad en el manejo de áreas protegidas. Cabe entonces la pregunta: ¿dónde reside la especificidad de la gobernanza? Conforme el análisis y los conceptos utilizados, el buen gobierno reside ante todo en la legítima, efectiva y plena participación de la diversidad ciudadana en los procesos de toma de decisiones, planeación y beneficios producto de la aplicación de políticas públicas.

La gobernanza guarda una relación estrecha con los procesos de democratización y generación de una nueva ciudadanía más activa en los Andes. La gestión de áreas protegidas debe establecer nexos con estos procesos a fin de democratizar los procesos de conservación de la biodiversidad y

los recursos naturales; así, las antiguas formas de preservación que aún subyacen en algunos discursos y prácticas, pueden dar paso a innovadoras formas de participación social en que la democracia ambiental ocupe un lugar preponderante.

En torno de los marcos jurídico-institucionales

Actualmente las legislaciones y los marcos institucionales sobre áreas protegidas y gestión ambiental enfrentan numerosas contradicciones en los cinco países andino-tropicales; es preciso generar procesos hacia la estandarización y clarificación de las normativas ambientales nacionales que posibiliten clarificar las funciones, roles, alcances y límites de la gestión en las áreas protegidas. Es notoria la tensión existente entre los marcos jurídicos de conservación y las modalidades de gestión administrativa central, regional y local, aún existen procesos de descentralización y desconcentración insuficientes, tal es el caso de Ecuador y Bolivia.

En los cinco países, el análisis resalta la necesidad de incrementar la capacidad administrativa de las entidades administradoras de los sistemas de áreas protegidas para extender el cumplimiento de las normativas legales; se precisa de personal calificado, con estabilidad laboral, suficientes conocimientos y medios para aplicar la ley.

Es preciso también emprender verdaderos y continuos procesos de descentralización de los sistemas de áreas protegidas que fortalezcan la gobernanza y brinden espacios de participación efectiva a comunidades y gobiernos locales. La descentralización se debe ejecutar con el debido financiamiento y el Estado no debe abandonar su protagonismo y voluntad política para la protección del patrimonio natural. La descentralización podría encontrar en la normatividad colombiana un importante modelo de aplicación que brinde protagonismo tanto a la autoridad nacional cuanto a los organismos regionales, municipios, autoridades indígenas y comunidades locales, vinculando efectivamente actores hacia el buen gobierno.

En todos los casos, el extractivismo aparece como una de las principales amenazas para la consolidación de los sistemas jurídicos e institucionales relativos a las áreas protegidas. En los países andinos existe una preponderancia de las leyes de hidrocarburos y minería frente a las de conservación, esto es inherente a un modelo económico basado en la extracción-industrialización de los recursos naturales no renovables que solamente en los últimos años ha incorporado la preocupación ambiental en sus normas. Será acertado promover a futuro amplios procesos de ordenamiento territorial y planes de desarrollo nacional que contemplen tanto el desarrollo cuanto la conservación y así posibiliten una coexistencia armoniosa entre legislaciones.

En términos de participación social, los marcos jurídicos e institucionales en la mayor parte de casos contemplan formas de cogestión en áreas protegidas; estos modelos han tenido resultados aceptables y deberían ser fortalecidos desde la perspectiva legal e institucional a fin de otorgarles estabilidad y posibilidades de continuidad a través del tiempo.

En torno de los niveles de autoridad

Si bien existen autoridades ambientales, estas escasamente alcanzan un rango preponderante en la estructura del Estado, situación que no se presenta en otras áreas como las energéticas o las de comercio. Se recomienda impulsar reformas políticas para dotar de una mayor autonomía y estatus a los manejadores de áreas protegidas en vista de su rol protagónico al administrar importantes porciones de los territorios nacionales que contienen el patrimonio natural. Únicamente a través de una modificación institucional y de un amplio reconocimiento público, las autoridades ambientales alcanzarán la legitimidad que precisan para ejercer sus funciones con efectividad.

Con relación al problema extractivista, al interior de las áreas protegidas andino-tropicales, este fenómeno también produce el efecto de restar niveles de decisión a las autoridades

ambientales: ministros, intendentes, jefes de parques y reservas escasamente compiten con autoridades del sector energético las cuales tienen mayor influencia en la toma de decisiones. Es necesario clarificar el rol tanto de las autoridades ambientales como de las energéticas y de desarrollo. Es imprescindible emprender procesos hacia alcanzar acuerdos al interior de los Estados que fijen los límites de la administración pública en lo referente a las áreas protegidas y la gestión ambiental.

Es importante señalar también que la extensión y réplica de modelos de administración como el colombiano, el cual combina niveles jerarquizados de administración pública con funciones y el reconocimiento de autoridades tradicionales indígenas. Ésta es una opción importante para la región.

En torno de mecanismos de participación

Los mecanismos de participación no se encuentran extendidos en los sistemas de áreas protegidas de la región; si bien existen casos de cogestión y comanejo a la cabeza de estos esfuerzos en Bolivia y Colombia, aún no se trata de cualidades que distingan los sistemas de áreas protegidas de la región. Es aconsejable que desde los estados se promueva una visión inclusiva que posibilite los encuentros efectivos entre instituciones y ciudadanía organizada.

Los Comités de Gestión de áreas protegidas deben ser fortalecidos como espacios de interacción entre Estado-ciudadanía. Es válido desarrollar y promover los comités y otras figuras similares, como prácticas que no solo faciliten la participación y hagan efectiva la conservación, sino que creen capital social en las poblaciones que viven dentro o en los alrededores de los parques y reservas.

Se debe pasar de los esfuerzos de comunicación hacia verdaderos procesos que conviertan a la participación en una labor cotidiana que afiance procesos conjuntos y fortalezca los tejidos de la sociedad civil y de la institucionalidad ambiental. Será

imprescindible incluir al sector privado en la gestión de las áreas protegidas como un actor social que guarda intereses y responsabilidades en la conservación.

En torno de la rendición de cuentas y transparencia

Parecería que las formas de contraloría social que expresan la voluntad de cambios políticos hacia la transparencia y la participación ciudadana se encuentran ausentes de los espacios de gestión de las áreas protegidas. Son casi inexistentes los casos efectivos de rendición de cuentas y prácticas de transparencia relativos a la gestión de las áreas protegidas.

Es impostergable iniciar la construcción de esfuerzos colectivos, tanto desde la autoridad ambiental cuanto desde los ciudadanos organizados, para construir formas de control social que colaboren con la creación de confianza en el sistema.

Para hacer efectivas las formas de control social es preciso levantar una línea de base que permita conocer prácticas de control social tradicionales y modernas ahora poco conocidas y aplicadas; en este sentido, es indispensable iniciar programas de investigación-acción sistemáticos que posibiliten conocer, describir y extender los sistemas de rendición de cuentas en la gestión de parques y reservas.

Algunas formas de crear, fortalecer y hacer efectivo el control social son las siguientes: creación de dependencias dedicadas a fomentar la participación y el control social desde la autoridad ambiental; fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil mediante programas de capacitación en deberes y derechos; creación de capital social a través de programas de promoción de la ciudadanía y la sustentabilidad ambiental; creación de espacios continuos de comunicación y diálogo entre la autoridad ambiental (nacional, regional, local) y los pobladores locales; creación de programas de rendición de cuentas, presupuestos participativos, veedurías y otras formas de vigilancia social.

En torno de la tenencia de la tierra

Los conflictos por tenencia de tierra comunal y privada al interior de las áreas protegidas son una constante en los países andino-tropicales. En el camino de resolverlos resalta el reconocimiento territorial a indígenas y afrodescendientes emprendido en países como Colombia. El reconocimiento no solo crea confianza y promueve procesos de consenso y diálogo sino que crea condiciones para alcanzar la democracia ambiental. Es imprescindible fortalecer y replicar estas prácticas en los países andinos sin olvidar aquellos conflictos originados en la presencia de campesinos mestizos en las áreas protegidas.

Un ambiente de promoción y respeto a los derechos colectivos e individuales debe acompañar la gestión de las áreas protegidas; en este sentido, será importante implementar nuevos proyectos y programas que ejecuten esta interfase y conviertan a la conservación en una forma efectiva de ejercicio de ciudadanía. Estos proyectos deberán contener fases de capacitación, comunicación, promoción y exigibilidad de derechos en relación con la conservación de la biodiversidad, las áreas protegidas y el desarrollo sustentable.

Los conflictos en torno del extractivismo en áreas protegidas deberán tender a la resolución a través de la implementación de planes de ordenamiento territorial y desarrollo nacional que son efectivos, factibles y acordados entre los beneficiarios y los afectados. Se ha demostrado como la intervención industrial en parques y reservas no solo provoca impactos ambientales sino, y sobre todo, impactos sociales de envergadura debilitando a las organizaciones locales, cooptando dirigentes y afectando a los planes de desarrollo de gobiernos locales.

En torno del extractivismo industrial en áreas protegidas se deberán desarrollar formas estrictas de mitigación ambiental y social que brinden protagonismo a las autoridades ambientales. Esta misión deberá formar parte de futuras acciones públicas y de cooperación en la gestión ambiental.

Para una óptima gobernanza de las áreas protegidas se requiere mejorar la comunicación entre los planes locales y nacionales de desarrollo, los planes de manejo de parques y reservas y los planes de las industrias privadas extractivistas; en este contexto la formación de veedurías sociales en las áreas protegidas jugaría un rol importante como una forma de participación y de control social de los procesos industriales.

El solapamiento entre áreas protegidas y concesiones industriales podría convertirse en una oportunidad hacia capitalizar los parques y reservas a través del cobro de impuestos especiales y la conformación de fondos fiduciarios para la gestión ambiental; desde una perspectiva de comunicación, equidad y bien común, las actividades gasíferas, petroleras y mineras en áreas protegidas podrían facilitar el financiamiento de la conservación, la participación social y la creación de espacios de interacción entre estado y ciudadanía.

En torno del desarrollo de capacidades

Cabe señalar que en todos los casos la capacitación es vista como un eje fundamental para la gobernanza. Los esfuerzos de capacitación que se emprendan a futuro deberán estar enlazados a la profesionalización y estabilidad laboral de los funcionarios de parques y reservas nacionales, pero a su vez extenderse con especial dedicación a las comunidades y gobiernos locales inmiscuidos en las áreas protegidas.

Los temas para capacitación deberán tomar en cuenta no solo cuestiones relativas a conservación y gestión de áreas protegidas sino, y ante todo, eslabonarse con temáticas de Estado, democracia y derechos; extractivismo industrial, minería, agroindustria, explotación forestal; participación social, control social y transparencia. La capacitación podría vincularse con vigor a esfuerzos nacionales ya en marcha como los de Venezuela, que conjugan ámbitos formales e informales en la capacitación de personal dirigida a técnicos de las áreas protegidas y comunidades locales.

En torno de la sostenibilidad financiera

Como se mencionó en los capítulos correspondientes, ningún sistema de áreas protegidas cuenta con sistemas en pleno financiamiento. Esta condición se relaciona con la crisis económica y el déficit presupuestario nacional que enfrentan históricamente los Estados nacionales andinos.

Los presupuestos de las áreas protegidas guardan una elevada dependencia de los fondos estatales; esta condición subordinante también se da frente a la cooperación internacional, fenómeno que cobra mayor importancia en sistemas de áreas protegidas como el ecuatoriano.

Frente a las condiciones de crisis económica, en casi todos los sistemas de áreas protegidas han emergido formas innovadoras de financiamiento que se caracterizan por la creación de fondos fiduciarios, por el cobro de tarifas por servicios turísticos y por la venta de servicios ambientales enlazados al manejo de recursos hídricos y al mantenimiento del carbono en bosques. En países como Venezuela los esfuerzos financieros hacia la autogestión deben ser explorados ya que casi no se han desarrollado.

Sin embargo de la importancia de los mecanismos de autofinanciamiento y autogestión de las áreas protegidas, no todo el peso presupuestario debería depender de estas modalidades. Los Estados nacionales no pueden olvidar su responsabilidad constitucional de conservar los patrimonios naturales; esto implica el financiamiento de una política pública eficiente y coherente con los objetivos de conservación y desarrollo sustentable que las áreas protegidas demandan.

Los Informes por País

Andrade, Germán & Franco Lorena, 2006,
*Gobernanza en el Sistema de Áreas
Protegidas de Colombia, Fundación Natura, Bogotá.*

Chiriboga, Carolina, 2006, *Diagnóstico y
Estudio de caso de Gobernanza y Áreas
Protegidas en Ecuador, EcoCiencia, Quito.*

Miranda, Carmen & Arismendi Marco, 2006,
*Gobernanza y Gobernabilidad en las Áreas
Protegidas de Bolivia, Savia-Biodiversidad,
Conservación y Desarrollo Sustentable/
Comisión Mundial de Áreas Protegidas, UICN, La Paz.*

Pulgar Vidal, Manuel, 2006,
*Estudio sobre Gobernanza y Áreas naturales
Protegidas en el Perú,
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Lima.*

Salas, Viviana y Bevilacqua, María Pía, 2006,
*Gobernanza de las Áreas Protegidas de
Venezuela, Informe Final, Bioparques, Caracas.*