

Participación Social
en el Manejo de las
Áreas Protegidas

Distribución de Beneficios
Generados por la
Conservación de las
Áreas Naturales Protegidas

Una sistematización de las reflexiones
en el Taller Regional organizado por



SAVING THE LAST GREAT PLACES ON EARTH

28 al 30 de junio de 2005

Álex Rivas (Participación)
Alfredo López
Gustavo Mosquera
Tarsicio Granizo (Distribución de Beneficios)
Con aportes de *Andrew Drumm*

© 2006 por The Nature Conservancy

Publicado en el Ecuador en 2006

AUTORES/ESPECIALISTAS:

Participación: Álex Rivas (Investigador Asociado, FLACSO-Sede Ecuador)

Distribución de Beneficios: Alfredo López (Consultora REGAL)

Gustavo Mosquera (Consultora REGAL)

Tarsicio Granizo (The Nature Conservancy)

(Esta secuencia de autores representa su grado de participación en esta publicación)

Con aportes de Andrew Drumm (The Nature Conservancy)

Sugerimos citar este trabajo así:

Rivas, Á., A. López, G. Mosquera y T. Granizo. 2006. Participación Social en el Manejo de las Áreas Protegidas/Distribución de Beneficios Generados por la Conservación de las Áreas Naturales Protegidas. Una sistematización de las reflexiones en el Taller Regional organizado por The Nature Conservancy, 28 al 30 de junio de 2005. The Nature Conservancy. Quito.

Revisión de textos, diagramación y portada:

Patricio Mena Vásquez (info@entretextosonline.com)

Fotografía: portada: páramos-jalcas de frailones, Cajamarca, Perú; contraportada: playa de Mompiche, Esmeraldas. Ecuador (© Patricio Mena Vásquez 2006 y 2004)

Impreso en el Ecuador por: Rispergraf (rispergraf@punto.net.ec)

Derechos de autor:

ISBN

Todos los derechos reservados. Los textos no pueden ser reproducidos por ningún medio, ni total ni parcialmente, sin permiso explícito previo del titular del copyright.

Las expresiones de los autores no reflejan necesariamente el pensamiento de USAID y TNC.

Esta obra fue realizada en el marco del proyecto **Parques En Peligro** apoyado por The Nature Conservancy y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	5
Antecedentes	5
El taller de junio de 2005	7
CAPÍTULO 1: PARTICIPACIÓN	9
Una aproximación conceptual al tema de participación social en el manejo de Áreas Protegidas	9
Los varios enfoques para interpretar la participación	10
Gobernabilidad democrática y participación ciudadana	11
Variables que condicional la participación social en la gestión de las Áreas Protegidas	12
La visión clásica de la participación en la Áreas Protegidas	12
Participación en sociedades excluyentes	15
Algunos factores que influyen en la participación	18
La cogestión como forma de participación social	19
Marcos legales que posibilitan/limitan la participación	22
Tendencias de la participación social en las Áreas Protegidas	23
Acerca de los mecanismos de participación	23
En la implementación del enfoque por ecosistemas	24
En el desarrollo de capacidades	24
En la creación y administración de las Áreas Protegidas con el consentimiento previo de los pueblos indígenas y comunidades locales	26
En el desarrollo de la equidad de género, étnica y generacional	26
En el desarrollo de marcos legales	27
Desafíos para lograr una participación efectiva en la gestión de Áreas Protegidas	27
Cambio de la cultura institucional	27
El rol del Estado	27
Inserción de las Áreas Protegidas en los principios de desarrollo	28
Armonización de políticas	29
Mecanismos para la participación	29

(sigue)

(cont.)

CAPÍTULO 2: DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE BENEFICIOS	33
Estado, liberalización y distribución equitativa de beneficios	33
¿Es posible distribuir equitativamente los beneficios derivados de las Áreas Protegidas?	34
Variables que condicionan la distribución equitativa de beneficios	35
Si los beneficios son distribuidos equitativamente, ¿los costos también deberían serlo?	36
¿Afectan los TLC la distribución equitativa de beneficios?	36
Experiencias sobre Distribución Equitativa de Beneficios en América Latina	36
Desafíos para lograr la distribución equitativa de beneficios	38
Tipos de costos asociados a las áreas protegidas	39
Restricciones de uso	39
Restricciones a la construcción de infraestructura	39
Restricciones de acceso a tierras y territorios	39
Impactos socioculturales (sin ser exclusivos de áreas protegidas)	39
Criterios para lograr una Distribución Equitativa de Beneficios	40
Mecanismos para lograr una Distribución Equitativa de Beneficios	41
Monitoreo de los impactos de la Distribución Equitativa de Beneficios	42
CAPÍTULO 3: PLANES DE ACCIÓN	42
Bolivia	45
Brasil	48
Colombia	55
Costa Rica	58
Ecuador	62
Guatemala	67
Nicaragua	73
Perú	74
República Dominicana	75
ANEXOS	77
Agenda	79
Participantes	81
Resúmenes de presentaciones especiales	84
Distribución de Beneficios (1) (<i>Gonzalo Oviedo</i>)	84
Participación (<i>Yolanda Kakabadse</i>)	85
Distribución de Beneficios (2) (<i>Marianella Curi</i>)	86
BIBLIOGRAFÍA	89

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

En febrero de 2004, la Séptima Conferencia de las Partes (CoP7) del Convenio de Diversidad Biológica (CBD) desarrolló el Programa de Trabajo en Áreas Protegidas. Éste comprende un conjunto específico de metas y plazos organizados principalmente en torno a actividades a escala nacional. El objetivo final deberá alcanzarse en 2010 para áreas terrestres y en 2012 para áreas marinas, con metas intermedias en 2006 y 2008. El objetivo general del programa de trabajo sobre áreas protegidas (para 2010 en el caso de áreas terrestres y para 2012 en el de áreas marinas) es *apoyar en la creación y mantenimiento de sistemas nacionales y regionales completos, eficazmente gestionados y ecológicamente representativos de áreas protegidas* que, colectivamente, contribuyan al logro de los tres objetivos del Convenio (la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes, y la participación justa y equitativa de los beneficios resultantes de la utilización de los recursos genéticos) y a la meta de 2010 de reducir significativamente el ritmo actual de pérdida de la diversidad biológica. El programa de trabajo se compone de cuatro elementos vinculados entre sí, que al aplicarse se refuerzan mutuamente y cuya aplicación es intersectorial. Los cuatro elementos son:

ELEMENTO 1 DEL PROGRAMA: Está relacionado con acciones para la planificación, selección, creación, fortalecimiento y gestión de sistemas y sitios de áreas protegidas. Este elemento del

programa comprende la creación, fortalecimiento y gestión de sistemas y sitios de áreas protegidas, la integración de las áreas protegidas en los paisajes terrestres y marinos más amplios y en los distintos sectores de planificación, y el fortalecimiento de la colaboración entre áreas protegidas transfronterizas colindantes, el mejoramiento de la planificación y administración de áreas protegidas basadas en el sitio; y la prevención y mitigación de los impactos negativos de amenazas a las áreas protegidas.

ELEMENTO 2 DEL PROGRAMA: Incluye los temas de gobernabilidad, participación, equidad y participación social en los beneficios derivados de las áreas protegidas. Este elemento del programa implica la promoción de la equidad y la participación en los beneficios, incrementando los beneficios de las áreas protegidas para las comunidades indígenas y locales, y afianzar la participación de las comunidades indígenas y locales y de todos los interesados.

ELEMENTO 3 DEL PROGRAMA: Se incluyen las llamadas actividades favorables. Este elemento del programa implica proporcionar un entorno de políticas, institucional y socioeconómico favorable para las áreas protegidas; la creación de capacidades para la planificación, creación y administración de áreas protegidas, la aplicación de tecnologías apropiadas, temas relacionados con la sostenibilidad financiera de los sistemas nacionales de áreas protegidas, y el reforzamiento de la comunicación, la educación y la conciencia pública.

ELEMENTO 4 DEL PROGRAMA: Incluye normas, evaluación y supervisión. Este elemento del programa implica la creación y la adopción de normas mínimas y mejores prácticas, la evaluación y la mejora de la eficacia de la administración de áreas protegidas, la evaluación y supervisión de la situación y tendencias de las áreas protegidas, y el aseguramiento de que los conocimientos científicos contribuyan a la creación y a la eficacia de las áreas protegidas.

En esencia, el elemento 1 del programa se refiere a qué deben conservar los sistemas de áreas protegidas y dónde. Los elementos 2 y 3 del programa tratan de cómo aplicar con eficacia los sistemas de áreas protegidas, incluidas cuestiones tales como el entorno de políticas, la gobernabilidad y la participación, así como la generación de capacidades. El elemento 4 del programa se refiere a los pasos necesarios para evaluar y supervisar la eficacia de las medidas adoptadas en relación con los elementos 1-3. Cada elemento del programa está estructurado por objetivos, metas y actividades. El programa de trabajo contiene 16 objetivos, formulados como declaraciones de finalidad, y orientados hacia los resultados. Cada objetivo viene acompañado de una meta, que establece el plazo en el que debe alcanzarse dicho objetivo, y que en muchos casos contiene indicadores para medir el progreso hacia él. En total, el programa de trabajo es un conjunto de 92 actividades que los países deberían poner en marcha para cumplir el compromiso de alcanzar los objetivos y las metas.

El presente documento se enmarca en dos aspectos fundamentales del objetivo 2 del programa de trabajo: El primero, la distribución equitativa de los beneficios derivados de las áreas protegidas, consignado en el objetivo 2.1 *Promover la equidad y la participación en los beneficios* cuya meta es establecer, para 2008, mecanismos de participación equitativa, tanto en los costos como en los beneficios derivados de la creación y administración de las áreas protegidas. El segundo trata sobre la participación social en el diseño y manejo de las áreas protegidas, relacionado con el objetivo 2.2 *Intensificar y afianzar la participación de las comunidades indígenas y locales y de todos los interesados pertinentes* cuya meta es que, para 2008, se logre la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales, con respeto pleno de sus derechos y reconociéndose sus res-

pensabilidades, en consonancia con las leyes nacionales y las obligaciones internacionales aplicables; y la participación de otros interesados pertinentes en la gestión de las áreas protegidas existentes y en la creación y gestión nuevas áreas protegidas. Para cumplir con ambos objetivos y metas, los países se han comprometido a implementar 11 diferentes actividades que pueden ser revisadas en los anexos de este documento.

Ambos temas, participación social y distribución de beneficios, son bastante sensibles y, si bien es cierto que en el caso de participación social existen numerosos ejemplos en varios países, aún están flotando en el aire algunas interrogantes: ¿Es la participación pública en el manejo de las áreas protegidas (que por definición son del Estado o al menos tradicionalmente han sido manejadas por éste) útil para garantizar el sistema nacional de áreas protegidas? ¿Una mayor participación pública garantiza una conservación más eficiente? ¿O es que este tema responde más a un cliché o a una moda dentro del movimiento conservacionista mundial, que a un real valor agregado en la conservación de las áreas?

En el caso de la distribución de beneficios, tema también harto sensible, la situación es aún más crítica ya que, a diferencia del tema anterior, los ejemplos (al menos aquellos exitosos) son sumamente limitados y en algunos países no existen.

Es por esto que se ha visto necesaria una reflexión profunda sobre estos dos temas importantes del programa de trabajo. A partir de un taller organizado por The Nature Conservancy en Quito entre junio y julio de 2005, al que asistieron representantes de diferentes sectores de nueve países de América Latina y el Caribe, se han discutido conceptos básicos de lo que son ambos temas y lo que implican a nivel de decisión política y marco legal, pero también a nivel de efectividad en el manejo de las áreas. Esta publicación no sólo recoge los resultados y recomendaciones del taller (del que hablaremos más adelante), sino que profundiza en algunos aspectos críticos de ambos temas. Para ello se ha contado con la invaluable contribución de la

consultora REGAL y de distinguidos especialistas que participaron en el taller y que, por su interés y experiencia, decidieron contribuir con esta publicación: Álex Rivas, Alfredo López y Gustavo Mosquera.

Esperamos que esta publicación contribuya al debate en estos dos temas tan controversiales como apasionantes e importantes.

El taller de junio de 2005

The Nature Conservancy (TNC) es una organización ambientalista con más de 50 años de experiencia en conservación y más de 20 de trabajo en América Latina y el Caribe. Su misión es conservar la diversidad biológica y los sitios donde ésta se desarrolla. El Programa Regional para América del Sur ha adoptado, como una de sus más importantes estrategias, la consolidación de los sistemas nacionales de áreas protegidas; una de las herramientas más importantes para ello es el programa de trabajo en áreas protegidas de la COP7.

El Departamento de Asuntos Externos, el Programa de Conservación de Andes Tropicales del Norte y el Grupo de Aprendizaje para la Conservación de The Nature Conservancy, con fondos de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) y el apoyo de la Consultora REGAL, organizó un taller entre los días 28 de junio y 1 de julio de 2005 para discutir los dos temas motivo de esta publicación: **Participación Social en el Manejo de Áreas Protegidas y Distribución Equitativa de Beneficios Derivados de las Áreas Protegidas.**

Los objetivos generales y resultados del taller fueron:

- Desarrollar hipótesis sobre lecciones aprendidas en los temas de participación y distribución equitativa en Áreas Protegidas;

- Sentar las bases para probar y refinar las lecciones aprendidas, y
- Generar recomendaciones para los responsables gubernamentales de los países invitados sobre el cumplimiento de las actividades del mencionado Programa de Trabajo en Áreas Protegidas.

Al taller asistieron representantes de Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia y Perú en Sudamérica, y de Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana en Centroamérica y el Caribe. De cada país se solicitó la presencia de cuatro representantes, uno/a del Gobierno, particularmente vinculado al tema de Áreas Protegidas, uno/a de una ONG que trabaje o tenga experiencia en los temas a ser tratados por el taller, uno/a de una organización social, indígena o campesina que tenga experiencia en manejo participativo de Áreas Protegidas o en distribución equitativa de beneficios, y uno/a de TNC (la lista de participantes está en los anexos). Los países fueron seleccionados teniendo en cuenta dos criterios: que tuvieran un Memorando de Entendimiento firmado entre el gobierno y organizaciones de la sociedad civil para la implementación del programa de trabajo en áreas protegidas, y que formaran parte del programa Parques en Peligro (PEP) que ejecuta TNC con fondos de USAID. Con el apoyo de cuatro personas de facilitación (Paulina Arroyo, Michelle Libby, Juan José Dada y Adalberto Padilla), los y las participantes conformaron subgrupos que discutieron dos preguntas básicas: **¿Cómo podemos asegurar una efectiva participación social en el manejo de Áreas Protegidas?** y **¿Cómo asegurar que los beneficios producidos por las Áreas Protegidas sean equitativamente distribuidos?**

En esta publicación, como se mencionó, se incluyen los interesantes resultados del taller, así como otras reflexiones importantes sobre los temas.

PARTICIPACIÓN

Una aproximación conceptual al tema de la participación social en el manejo de las Áreas Protegidas

La participación como proceso social en América Latina está íntimamente ligada a las teorías del desarrollo y de los sistemas políticos. Los enfoques tradicionales de modernización, desarrollo y democracia representativa aplicados en la región no han logrado superar los niveles de pobreza, marginalidad y exclusión, debido, por un lado, a un Estado que negó por muchos años la posibilidad y el derecho que tienen los individuos para ser protagonistas de su propio desarrollo, y, por otro, a la matriz modernista del desarrollo, que beneficia la acumulación del capital frente a las variables sociales, ambientales y culturales. Ese estilo desarrollista y basado en la representación del Estado no contribuyó a la formación plena de ciudadanos y ciudadanas capaces de ejercitar libremente sus derechos y deberes. Históricamente se ha demostrado que los proyectos concebidos desde el poder hegemónico, aunque pudieran mejorar las condiciones materiales de los segmentos poblacionales, escasamente han hecho caminos hacia el bienestar generalizado.

A raíz del colapso de los paradigmas de modernización, desarrollo y democracia representativa, desde los años setenta en Latinoamérica se plantean nuevas opciones para que los estados nacionales transformen sus prácticas y sus

formas de intervención para alcanzar el desarrollo. Para superar la marginalidad y la pobreza se plantearon diferentes alternativas de desarrollo, en algunas de las cuales los actores sociales principales fueron las comunidades, descentrando al Estado corporativo como eje de acción. El Estado no ha abandonado la responsabilidad frente a sus ciudadanos y ciudadanas, sino que les ha facilitado la participación en las decisiones y los planes para el desarrollo, la democratización y la participación política. Un efecto importante de este proceso emerge con el surgimiento de la comunidad como espacio privilegiado para el desarrollo local, la aparición de nuevos actores sociales (movimientos indígenas y campesinos) y el protagonismo alcanzado por los gobiernos locales (municipios y otros) en los actuales sistemas políticos.

Un problema central de los Estados nacionales modernos, incluidos los latinoamericanos, es enfrentar una herencia histórica fundada en su génesis política distante de la ciudadanía.

La noción de pueblo, en tanto conjunto de personas con comunes identidades y metas, es olvidada en la práctica al dar paso a formas políticas que benefician el surgimiento de élites económicas con los suficientes medios materiales y simbólicos como para acaparar el poder político. En este contexto, nociones como las de ciudadanía, participación, democracia, desarrollo, bienestar y equidad, entre otras, han estado

subordinadas a las condiciones de un sistema político que las ha negado, o, en el mejor de los casos, las ha orientado y limitado según sus intereses.

La participación como proceso social debe apuntar a resolver las necesidades fundamentales de los individuos. En esta perspectiva, la participación es un derecho humano fundamental que debe ser aceptado y promovido tanto como herramienta cuanto como finalidad de la democracia.

Con esta perspectiva, se podría decir que la participación es el esfuerzo organizado de la población para tomar parte en las decisiones nacionales, aumentar el control sobre de los recursos, realizar demandas y estructurar propuestas coherentes en todos los procesos sociales, económicos, culturales y ambientales que los afecten. La participación social se encuentra estrechamente ligada al ejercicio de la democracia, al acceso a la toma de decisiones y a la distribución de la riqueza y el poder.

Habermas, citado en Tobasura y Sepúlveda (1997), considera tres grandes tipos de acción social: instrumental, estratégica y comunicativa. Las dos primeras se consideran tipos de acción teleológica, y su eficiencia se evalúa siguiendo reglas racionales, donde los medios se canalizan para el logro de unos fines determinados. La planeación estratégica puede considerarse un tipo de acción teleológica, porque busca adecuar los medios para lograr influenciar las decisiones de los oponentes racionales. En este caso no existe participación real de los individuos en un proceso, aunque se insista en que la planificación estratégica es participativa. Para que la participación sea un hecho real, más allá de un discurso legitimador de las instituciones y del Estado, debemos ubicarnos en la acción comunicativa, fenómeno que nos conduce a la toma de decisiones, producto de los acuerdos y el entendimiento entre los diferentes actores comprometidos en un proceso.

Los varios enfoques para Interpretar la participación

En enfoque de la integración o del consenso se inscribe en la teoría liberal y está orientado a la preservación del orden social a través de los órdenes democráticos inscritos en las relaciones capitalistas o del régimen imperante. Su objetivo es mejorar el proceso democrático para el pleno desarrollo y consolidación de las instituciones del sistema existente. Busca crear y consolidar los mecanismos institucionales para que la ciudadanía pueda expresarse espontánea y libremente, dentro de los canales establecidos por el Estado par tal fin. Su objetivo último es mantener el *statu quo*.

El enfoque del conflicto es más radical y busca sustituir la democracia representativa por un sistema diferente, la democracia participativa. Aboga por un mayor control del poder en manos de la ciudadanía. Propone contar con instituciones y estructuras paralelas, que puedan reemplazar muchas de las instancias del sistema imperante.

Otros enfoques identificados son los de “participación orientada hacia aspiraciones” y de “participación cooptativa”. La primera se basa en el principio inherente a la democracia de las sociedades liberales, donde todos los miembros de la sociedad son iguales y tienen derecho a las mismas oportunidades; su objetivo sería satisfacer las aspiraciones de los individuos de una comunidad. La participación es de naturaleza cooptativa cuando las actividades de los excluidos son canalizadas a la toma de decisiones y a la implementación de políticas tendientes a objetivos preconcebidos por el sistema imperante.

Se consideran dos tipos de participación: una promovida y estimulada desde el gobierno y otra surgida desde la base. La primera consiste en un proceso de movilización tendiente a lograr el apoyo de la comunidad a las esferas de gobierno y no como una distribución del poder desde la cúspide hacia las bases. La segunda busca la movilización popular para lograr transformar las estructuras sociales y acceder al poder.

Con relación a la gestión de los recursos naturales, la participación abarca aspiraciones hacia la intervención de la sociedad en los proce-

tos de toma de decisiones, en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos que busquen preservar, manejar y conservar los recursos naturales y, con ellos, su bienestar y el de los futuros ciudadanos y ciudadanas. La participación implica la equidad intergeneracional e intrageneracional en el acceso a los recursos naturales y a los beneficios derivados de su utilización. Algunos autores definen esta posibilidad de combinación entre actores sociales, acción colectiva, ambiente y sistema político como procesos de participación popular en el manejo de los recursos naturales y la biodiversidad (Ribot 2002).

Éste es el fundamento del principio de participación recogido en el principio 10 de la Declaración de Río, que plantea: “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”. No obstante, el derecho de los ciudadanos a participar, depende en buena medida del acceso efectivo que éstos tengan a la información y a los procedimientos de toma de decisiones, lo que conlleva reformas administrativas y legales.

El derecho de la participación ha evolucionado entonces desde:

- El derecho a la información.
- El derecho al acceso a la información.
- El consentimiento informado previo: que ya se convierte en un requisito de la toma de decisión, cuya ausencia vicia de nulidad el acto administrativo que es aquel que representa la decisión.
- El derecho de objeción cultural: reconoce el derecho a la negación sobre políticas, planes y programas desde los pueblos indígenas en razón de su cultura.

Gobernabilidad democrática y participación ciudadana

En los últimos años, al descubrirse desde la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable la trascendencia de los temas sociales y políticos, se han desarrollado enfoques tendientes a la integración de variables sociales, políticas y ambientales en conceptos tales como el de “gobernanza ambiental”. Cabe detenerse brevemente

para hacer una breve descripción de esta aparición conceptual y las implicaciones que conlleva su uso.

“Gobernanza” llega de *governance*, término inglés que hace referencia a la práctica democrática de ejercicio del poder en los sistemas políticos, la cual establece la participación ciudadana como un elemento central, constitutivo y relevante del proceso de gobierno. *Governance* toma distancia de otro término inglés filial, *governability*. Este último no es de común uso en lengua inglesa aunque en términos políticos hace referencia a la capacidad de un sistema de gobernarse a través de unos medios e instituciones; en *governability* no se hace referencia necesaria ni explícita a la participación ciudadana como clave de la reproducción de un sistema político democrático.

Al no existir en español una traducción apropiada para *governance*, una forma usual de expresarla es a través del concepto de *governabilidad democrática*, también homologada con *buen gobierno* (Olvera 2001a, 2002b). En español la idea de *governabilidad* hace regularmente referencia a las posibilidades de reproducción de un sistema político (democrático o dictatorial) sin tomar en cuenta la participación ciudadana.

En este contexto, la gobernabilidad democrática representa una innovación importante de la noción gobierno al basar su reproducción ya no en las habilidades de las clases y élites políticas para dominar los factores constitutivos del Estado (economía, ejército, congresos, poder judicial, otros), sino en el ejercicio de la ciudadanía, la consulta, la participación y las decisiones ciudadanas al respecto de su propio gobierno y futuro.

Gobernabilidad democrática es un concepto de la ciencia política que se basa en el necesario fortalecimiento y construcción de puentes entre sociedad política y sociedad civil, a fin de generar espacios que lleven a la construcción de consensos en la toma de decisiones relativas a la administración pública. Se entiende que el concepto de *governabilidad democrática*:

... es el conjunto de prácticas que caracterizan al buen gobierno... instituciones y leyes que permiten que exista un gobierno legítimo, legal, transparente, que rinde cuen-

tas, que escucha a la sociedad y tiene mecanismos de contacto con ella (Olvera 2001a: 14).

Por su parte, se entiende por *buen gobierno* la idea que hace referencia al poder democrático que escucha y trabaja junto a la sociedad civil generando políticas públicas para el beneficio común. La sociedad civil se define instrumentalmente como el conjunto de organizaciones de ciudadanos capaces de influir, controlar y participar en la administración pública, en la formulación y aplicación de políticas y en su control integral. En este contexto, la gestión ambiental se entenderá como las decisiones participativas entre gobierno y sociedad civil que se toman sobre el uso, acceso, normatividad y beneficios generados por los recursos naturales y la biodiversidad (Rivas Toledo 2005).

Comúnmente, un aspecto en que toma cuerpo la *governabilidad democrática* y que la vincula con aspectos sociales más amplios (factores económicos, culturales, producción productivos, otros) son los procesos de *contraloría social*. Se entiende por *contraloría social* la generación de espacios ciudadanos en la planificación, control, seguimiento y evaluación, en busca de transparencia en el diseño y aplicación de políticas públicas por parte de los gobiernos en sus diferentes niveles (nacional, regional, local). Los espacios de la sociedad civil organizada precisan de reconocimiento tanto moral cuanto legal por parte de las autoridades de los gobiernos y Estados; en definitiva, se trata de una actualización política del contrato social que vincula a los ciudadanos en el Estado.

La contraloría social o control social no prescinde ni sustituye los controles gubernamentales ejecutados regularmente a través de organismos oficiales, tales como oficinas de contraloría y fiscalización de la administración pública. Algunas formas específicas de contraloría social son las veedurías sociales, los comités ciudadanos de control y planificación, el desarrollo de presupuestos participativos, la generación de formas de rendición de cuentas y otras (Vázquez 1994), así como los comités de manejo de las áreas protegidas.

La *governanza ambiental* debe ser entendida como una adaptación del concepto *governabilidad democrática* a la gestión ambiental de los recursos naturales y la biodiversidad, que incluye la gestión de áreas protegidas y los planes y pro-

gramas para la administración del agua, bosques, especies de flora y fauna y recursos genéticos. El ámbito central que define la *governanza ambiental* es la participación de las comunidades locales vinculadas estrechamente a los recursos naturales y los espacios territoriales para su aprovechamiento, conservación y manejo sustentable.

A pesar de la actualidad e influencia de los enfoques *governanza ambiental* y *governabilidad democrática*, existen nuevas formas conceptuales de vincular la participación ciudadana a los sistemas políticos; éstas hacen énfasis en el papel primordial de los actores sociales más que en las instituciones (ejecutivo, legislativo, judicial, electoral), como es el caso de la *governabilidad social*.

La *governabilidad democrática* es inherente al concepto de *participación ciudadana*, el cual se define como el tipo de acción política que “expresa, con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas (Cunill citado por Hevia 2004: 3). La participación posibilita la incursión de los ciudadanos sobre lo público, y conceptualmente se apoya en la idea de que la soberanía de los Estados nacionales reside en el Pueblo. La idea de participación está profundamente vinculada con la construcción de ciudadanía, con el ejercicio de derechos, y con la necesaria institucionalidad en el contexto de procesos democratizadores.

Variables que condicionan la participación social en la gestión de las Áreas Protegidas

La visión clásica de la participación en las Áreas Protegidas

Muchas de las dificultades que enfrentan los países de la región para incorporar la participación como un enfoque central tienen su origen en la exclusión social ocurrida durante su propio establecimiento. Esto no sólo ha generado resistencias para encontrar alternativas efectivas de gestión entre Estado y sociedad civil, sino que pone en evidencia las contradicciones profundas entre los intereses y las visiones de desarrollo que subyacen tanto a las propuestas de conser-

vacación impulsadas desde agentes externos, como a las de los actores locales. Conviene, por tanto, iniciar el análisis con un breve repaso de los orígenes históricos de las áreas protegidas.

El origen histórico de los espacios naturales protegidos se encuentra en la voluntad social de resguardar lugares excepcionales destacados por la grandiosidad de sus paisajes, por la riqueza o singularidad de su fauna y flora o por su estado primigenio. Los primeros parques nacionales fueron entendidos como recintos aislados, segregados de un territorio circundante en proceso de vertiginosa transformación. El espíritu de estos parques nace de una sensibilidad romántica de nostalgia de la naturaleza surgida bajo influencia del positivismo ilustrado a partir el XVII.

Las áreas naturales protegidas surgen en el marco de una “búsqueda de lo natural” frente a un mundo industrial complejo, caracterizado por el desarrollo urbano en el que priman “principios opuestos a los de la naturaleza”.

Si en el espacio urbano prima el valor de cambio, las transacciones comerciales, la instalación de fábricas, la contaminación y las grandes poblaciones, en las áreas protegidas se aplicarían los principios contrarios: ausencia de relaciones sociales, presencia limitada de vida humana y exclusión de actividades productivas. Todo en las áreas protegidas quedaba regido a la dinámica de los procesos naturales considerados por fuera de las relaciones sociales de cualquier índole; incluso aquellas poblaciones humanas tradicionales que vivían en áreas protegidas fueron consideradas una amenaza al equilibrio natural. Con las áreas protegidas se consumó conceptual y empíricamente la exclusión del ser humano, racionalidad propia de la modernidad.

Los términos “pintoresco”, “grandioso”, “sublime”, “salvaje” “belleza natural” forman parte de la terminología con que se argumentan los valores de conservación en los albores de las áreas protegidas y así han quedado recogidos en conmovedores documentos legales de la creación de los primeros parques nacionales (De Lucio 2003; Thelen 2003). Así, las teorías conservacionistas clásicas sintonizaban también con la creencia en el equilibrio inmutable

de la naturaleza. En consecuencia, el objetivo de la conservación consistió en mantener lugares inalterados donde se respetase el funcionamiento de la vida silvestre fuera de la presencia humana hostil.

El concepto de área protegida, en su forma moderna, fue inicialmente puesto en marcha como parte de un ordenamiento territorial en la segunda mitad del siglo XIX, con la declaración de los primeros parques nacionales en los Estados Unidos y Australia. Ambos países se encontraban en un proceso de distribución y privatización de la tierra, y muchos territorios considerados deshabitados fueron privatizados, lo que imposibilitaba el acceso general y el control público de los mismos.

El 30 de junio de 1864, el presidente estadounidense Abraham Lincoln firmó el acta por la que se cedían para el disfrute público y la conservación 39.200 acres de territorio federal, en el valle de Yosemite en el estado de California. Así, el Manifiesto de Yellowstone, una ley mediante la cual se creó el Parque Nacional Yellowstone en 1872, indica: “queda reservada y separada de la colonización, ocupación o venta bajo las leyes de los Estados Unidos y dedicada y apartada para parque público o terrenos de recreo para el beneficio y disfrute del pueblo; y toda persona que se establezca u ocupe este parque ... será considerada infractora y por tanto será desalojada del lugar.”

Con la aparición de los primeros parques nacionales se impuso una concepción única. La Ley sobre la Naturaleza expedida por los Estados Unidos en 1964 oficializó esa noción ideal de la naturaleza como entorno salvaje e intacto. Proclamaba que los parques nacionales debían conservar aquellas áreas donde “el ser humano es un visitante de paso”. Sin embargo, la realidad era otra: muchas de estas zonas estaban habitadas y utilizadas por los pueblos indígenas. La elección del término “parque nacional” se debió a que se entiende por “parque” un área preservada, libre de la interferencia humana, que ha sido puesta bajo protección para el disfrute del pueblo. Por otro lado, el término “nacional” se utilizó para contar con una definición más precisa, puesto que un parque nacional debía describir un área que fuera propiedad del Estado Nacional y que estuviera administrada por el gobierno nacional.

Bernard Grzimek, cuyas campañas para conservar la vida silvestre en África Oriental, convirtieron a las Llanuras del Serengeti en una de las áreas protegidas mejor conocidas del planeta, se dedicó de modo resuelto a excluir a los pastores indígenas Maasai de sus tierras. Según él, “un parque nacional debe seguir siendo un lugar silvestre primordial para ser eficaz. Ningún hombre, ni siquiera nativo, debería vivir dentro de sus límites”... Para los años 70, esta visión de gestión de áreas protegidas había llegado a dominar en el movimiento conservacionista (Colchester 1996:3).

Hasta los años 80, la conservación vista desde el paradigma preservacionista norteamericano se abordaba casi exclusivamente con una concepción de isla: se trataba de defender el espacio natural de los efectos destructivos del desarrollo industrial y la intervención humana. Sin embargo, este enfoque y su complementaria estrategia de conservación orientada a especies emblemáticas de flora y fauna ha mostrado, en gran medida, ser inviable e ineficaz, entre otras razones debido a los efectos negativos del aislamiento de las poblaciones, lo que impide el intercambio genético; lo inadecuado del concepto de clímax y la inviabilidad de los lugares más maduros, y el escaso poder de reposición que estos espacios isla pueden tener para el ecosistema ante la perspectiva del cambio global. La conservación se ha centrado exclusivamente en la atención a las singularidades y a los ecosistemas más prístinos, sin tener en consideración la importancia de aquellas especies propias de estadios sucesionales intermedios ni la insuficiencia de las áreas designadas para asegurar el funcionamiento de los ecosistemas, los cuales dependen de procesos que se expresan en extensiones espaciales mucho más amplias.

El paradigma expuesto entró en conflicto con la realidad de los países tropicales, cuyas florestas eran (y son) habitadas por poblaciones indígenas y otros grupos tradicionales, que han desarrollado formas de apropiación comunal de los espacios y recursos naturales. Por medio de un gran conocimiento del mundo natural, esas poblaciones fueron capaces de crear ingeniosos sistemas para integrar la fauna y la flora, protegiendo, conservando e incluso potenciando la diversidad biológica. En estos países existe una gran variedad socio-cultural, responsable por si-

glos del manejo del mundo natural. En muchos casos, ciertos grupos sociales han acarreado la expulsión de los habitantes tradicionales de sus territorios ancestrales. La mayoría de las veces esas leyes preservacionistas han restringido el ejercicio de las actividades de extracción, caza, y pesca, dentro de las áreas protegidas (Diegues 2000:11).

Es notable cómo el proceso modernizador aplicado en América Latina no sólo incluyó procesos hacia la industrialización, la reconversión económica, la producción y la urbanización. El paquete desarrollista aplicado en el continente tuvo un fuerte impulso etnocéntrico que promulgó la adopción de modelos de vida europeos y norteamericanos que llenarían los espacios del subdesarrollo y provocarían grandes cambios hacia la modernización (Viola 2000). De la mano del desarrollo, llegarían a los diversos países latinoamericanos los principios preservacionistas en forma de áreas naturales protegidas; es común durante las décadas de los 60 y 70 del siglo pasado la profusión de estrategias nacionales para la creación de parques nacionales y reservas ecológicas; estudios que, si bien sentaron bases para la conservación, no tomaron en cuenta la presencia de habitantes tradicionales de estas regiones biodiversas (pueblos indígenas principalmente), plasmando la exclusión social como una marca distintiva de la naciente política pública de conservación de la biodiversidad. La gente indígena, cuando no fue directamente excluida de las áreas protegidas a través de movilizaciones forzadas, fue considerada un valor ambiental adicional a la fauna, flora y paisajes ecológicos latinoamericanos; la naturalización de las culturas tradicionales indígenas ha sido un factor que ha acompañado la construcción del proceso de conservación en las Américas (Rivas Toledo 2000).

Pese a las muy distintas trayectorias históricas del movimiento conservacionista, las necesidades y los derechos de los pueblos indígenas iban a merecer poca compasión. Los parques nacionales y otras áreas protegidas han impuesto visiones elitistas del uso de la tierra que provocan la enajenación de las tierras comunales a favor del Estado.

El concepto de vida silvestre de los conservacionistas no es compartido por pueblos indígenas y otras civilizaciones que tienen visiones diferentes de su relación con el mundo de la naturaleza (Colchester 1996:5).

El contexto presentado sugiere, de manera breve, los antecedentes históricos y características principales del movimiento conservacionista euro-americano. También se puede reconocer allí parte del pensamiento, la ética y las bases culturales del planteamiento conservacionista purista u ortodoxo. Por otro lado, se perfila otra alternativa compuesta por un número de individuos e instituciones y organizaciones indígenas y proindígenas del Norte y del Sur, críticos del conservacionismo ortodoxo. Desde Mesoamérica y América del Sur se percibe el sugerente trabajo teórico y práctico de varios grupos, instituciones e individuos que revisan de manera crítica y constructiva los planteamientos dominantes del Norte, fundamentalmente euroamericanos, sobre la conservación y el manejo de los recursos naturales. En esta tendencia existe un reconocimiento explícito e implícito sobre la relación entre cultura, cosmovisión y naturaleza. Así lo sugieren los propios trabajos escritos por indígenas, miembros de pueblos originarios, organizaciones y ONG indígenas. Algunos ejemplos son: la ONG “Chuyuma Aru” en Puno, Perú; Bartolomé Aripaylla en Ayacucho, Perú, y Honey Bee de India, tanto como, entre otros, el trabajo editado por Leff y Carabias sobre “Cultura y Manejo Sustentable de Recursos Naturales”.

Participación en sociedades excluyentes

La participación social es un desafío para los actuales sistemas democráticos latinoamericanos marcados tanto por la presencia de grupos corporativos (partidos políticos, asociaciones gremiales, otros), como por la presencia de figuras que encarnan el personalismo en el poder (caudillos populistas, líderes y caciques tradicionales, otros). Este modelo político forjado desde los inicios republicanos y fundado en la distinción

estructural de clase, etnia, género y región, ha llegado al nuevo milenio atravesando diversas trayectorias nacionales, aunque con la característica similar de excluir tanto la construcción democrática de ciudadanía (entendiendo ciudadanos/as como individuos concientes y en ejercicio pleno de sus deberes y derechos), como ofertando escasos espacios para la participación social.

No obstante los avances en el uso, las normativas y la aplicación de iniciativas tendientes a promover la participación social en la administración y el diseño, aplicación y seguimiento de políticas públicas, aún falta concretar la democratización de espacios de decisión política y ejercicio del poder (Hevia 2004).

Esta realidad que excluye la participación social de los ámbitos políticos, es extensible a todos los ámbitos de la gestión pública entre los que se incluye la administración de las áreas protegidas. 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” a través de modelos como el de la cogestión, la formación de comités consultivos locales, la educación ambiental y la capacitación, resulta aún ambicioso concebir las áreas protegidas como espacios plenamente democráticos.

La participación social regularmente toma cuerpo a través de la participación ciudadana, paradigma que surge a través de varios factores: la emergencia de nuevos actores sociales demandantes de cambios democráticos, el surgimiento de paradigmas políticos pos estructurales como el buen gobierno y el desgaste material, simbólico y práctico de la democracia representativa.

Comúnmente las diferencias entre el ejercicio del poder democrático tradicional y las aspiraciones de la gobernabilidad democrática se traducen en visiones opuestas entre la representatividad, la nominación y la autoridad frente a la participación, la colectividad y la rendición de cuentas. Mientras en el ejercicio democrático tradicional se beneficia un único modelo corporativo y, a su vez personalista, que nombra, autoriza y genera representantes de grandes colectivos, en la gobernabilidad democrática se aspira a la conformación del poder en torno una amplia participación; la concepción de la autoridad está

sujeta a los colectivos y tiene claros límites de acción, y se considera la necesaria rendición de cuentas como un ejercicio de soberanía popular para la creación de confianza en el sistema democrático.

En la democracia tradicional existe un acaparamiento de los poderes y las funciones públicas en personas que comúnmente pertenecen a partidos políticos; es un hecho en Latinoamérica que los partidos políticos, si bien facilitan la reproducción del sistema democrático y representan la voluntad de grandes, medianos y pequeños colectivos, sufren el distanciamiento hacia los ciudadanos a los que representan debido a los intereses económico-financieros y de clase que representan a la corrupción política y a su propia identidad como segmentos ajenos a los grandes intereses nacionales.

En ocasiones los partidos políticos cuentan con figuras llamativas frente a la opinión pública que fundan su aceptación en prácticas cacicales y populistas como la entrega de bienes y servicios, el sostenimiento de redes exclusivas y/o diferenciadas de poder, las relaciones de parentesco y el uso de discursos reiterativos y carentes de sentido ideológico. En suma, estos factores tienen como efecto la posibilidad de mantener públicos electorales cautivos. Los partidos políticos y la tendencia personalista de la democracia tradicional no facilitan la construcción de procesos democráticos fundados en la ciudadanía, la transparencia y la participación. La existencia de estos dos fenómenos prominentes de la democracia tradicional se funda en un tipo de cultura política que atraviesa los tejidos sociales. La cultura política se llena no sólo de las formas visibles y tangibles de la política sino de valores, conocimientos, actitudes, prácticas y nociones sobre el sistema político que brindan legitimidad, sustento y posibilidades de reproducción a la democracia tradicional. (Burbano de Lara 2003; Tejera 1996).

Las áreas protegidas, al ser espacios territoriales con un estatus legal y de manejo administrados por los Estados nacionales contemporáneos de tradición democrática y representativa, no escapan a las realidades sociopolíticas propias del sistema. Si consideramos que el marco general de las áreas protegidas es el sistema de la democracia tradicional, cabe establecer una

correspondencia entre este sistema y las condiciones particulares de ruralidad que las distinguen.

Las áreas naturales se hallan en espacios antes considerados baldíos y despoblados, hoy reconocidos como territorios indígenas, propiedad de pobladores tradicionales, secciones territoriales bajo potestad de gobiernos locales y áreas de influencia de poblados y ciudades de diverso tamaño. En los entornos locales de las áreas protegidas comúnmente viven poblaciones indígenas de diverso orden civilizatorio que en la actual etapa de la modernidad han alcanzado un nivel organizativo importante. Se conoce que más del 70% de las áreas protegidas latinoamericanas contienen poblaciones a su interior (FAO/ PNUMA 1994).

Las organizaciones y comunidades indígenas comúnmente demandan la revisión de los límites, las normas y la gestión de las áreas protegidas, fundando legitimidad en su condición de ancestralidad cultural previa a la norma legal conservacionista.

Si bien existen esfuerzos hacia la incorporación de las poblaciones locales indígenas en la gestión de las áreas protegidas, estos esfuerzos se ejecutan aisladamente 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 a favor de los pueblos indígenas.

En el caso de aquellas áreas protegidas envueltas en dinámicas poblacionales rurales de origen mestizo, las tendencias de manejo de las áreas protegidas también apuntan hacia la participación, aunque las dinámicas son un tanto diferentes frente a la población indígena. Estos esfuerzos son comúnmente menores frente a los de poblaciones indígenas debido al prejuicio de quienes manejan las áreas frente a los mestizos, al considerarlos pobladores rurales ilegítimos dado su origen no indígena; también existirían condiciones sociopolíticas propias de estas poblaciones que beneficiarían una cultura política carente de esfuerzos hacia la participación, el diálogo político y los acuerdos. Constituye un reto actual el diseño de políticas, planes y pro-

gramas hacia una gestión de áreas protegidas que garanticen la plena participación no sólo de indígenas sino de gente mestiza en las áreas protegidas. A pesar de lo claro que está este reto, se debe tener en mente que la participación no siempre es una demanda local dada la dominancia de una cultura política de la representación, el liderazgo único (caciques, partidos políticos) y la ausencia de acciones colectivas frente a la necesidad de profundizar procesos democráticos en relación a los recursos naturales.

Las áreas protegidas no constituyen territorios aislados, como hemos señalado; a más de su pertenencia a órdenes políticos democráticos tradicionales, en lo territorial se solapan a territorios indígenas y comunidades locales de diversa dinámica y múltiple origen. Los Parques Nacionales y otras áreas protegidas también se encuentran en circunscripciones administrativas de gobiernos locales tales como municipios; esto representa una fuente potencial de conflicto entre el ente de administración territorial y los gestionadores de las áreas protegidas; si bien el conocimiento sobre esta relación precisa ser ampliado, se puede asegurar que se ha nutrido tradicionalmente de un mutuo desconocimiento, de escasas relaciones motivadas por disputas territoriales o en conflictos originados en la expansión de actividades productivas en los límites o al interior de las áreas protegidas.

En la actualidad existen algunos esfuerzos para afinar las relaciones entre las áreas protegidas y los gobiernos locales que se ejecutan en torno del ordenamiento territorial, la educación ambiental, la capacitación y a través de propuestas novedosas en que se busca la democratización en el manejo de los recursos naturales y la biodiversidad desde una perspectiva de gobernabilidad democrática, participación ciudadana y contraloría social¹.

¹ Tal es el caso del proyecto *Fortalecimiento a Gobiernos Locales* de EcoCiencia-Ecuador, el cual que trabaja con municipios amazónicos promoviendo el fortalecimiento de la institucionalidad, las organizaciones de la sociedad civil, la creación de mecanismos de contraloría social (veedurías, comités, rendición de cuentas) y la capacitación bajo un enfoque de gobernabilidad democrática.

Un fenómeno de envergadura que atraviesa el tema participación social en las áreas protegidas es su comúnmente escasa relación con el desarrollo económico.

Dada la condición de pobreza estructural que enfrentan los Estados nacionales latinoamericanos, existe un campo simbólico colmado por el “desarrollo” que es ampliamente beneficiado tanto por las políticas como por la opinión públicas. En torno al desarrollo, comúnmente se entienden actividades productivas basadas en el extractivismo industrial, la transformación de los procesos naturales hacia su capitalización y acumulación, el desarrollo de obras civiles (vías, represas, puertos, otros), la urbanización y el funcionamiento de una economía de empleo y consumo generalizada (Viola 2000).

Sobre la base del desarrollo se promueven legislaciones y facilidades administrativas para la intervención industrial, hidrocarburífera o de infraestructura en áreas protegidas, vulnerando el principio para el que fueron creadas al favorecer actividades económicas antes que de conservación. En este contexto, las áreas protegidas aparecen ante grandes sectores poblacionales como un anacronismo frente a las necesidades desarrollistas. El factor desarrollo en conjunción con la tradicionalmente escasa visión social de las áreas protegidas, se traduce en comunes rechazos o en malas actitudes ante la conservación, lo cual dificulta la participación social.

Las áreas protegidas tienen como reto el asegurar a las poblaciones, sean indígenas o mestizas, ubicadas en su interior o zonas de influencia, el derecho humano a la participación política en todos los ámbitos de su gestión: diseño, normativa, control, seguimiento y evaluación. Entre los esfuerzos identificados políticamente para este camino se encuentra el transformar los procedimientos y métodos de consulta e información, hoy escasamente desarrollados, por verdaderos procesos hacia la acción colectiva de los pobladores locales frente a la pérdida de la biodiversidad, el agotamiento y contaminación de fuentes de agua dulce, la sobreexplotación de bosques, la biopiratería y otros fenómenos que

vulneran el derecho a un ambiente sano en los espacios locales (Orstrom 2003).

Es imprescindible la construcción de pasos que aseguren un cambio epistemológico desde el preservacionismo (espacios naturales sin gente) hacia el conservacionismo y el desarrollo sustentable. Si bien existen esfuerzos desde hace al menos dos décadas en este camino (Borrini 1997), aún es una labor inconclusa que debe ser retomada por los actores sociales inmersos en la gestión de áreas protegidas. Esta transformación precisa no sólo de la voluntad de ciertos actores clave sino de una transformación de las legislaciones nacionales que, en numerosos casos, atienden a los principios preservacionistas del contexto histórico en que fueron diseñadas. Tanto el marco jurídico como las instituciones encargadas de aplicar la política pública de conservación de la biodiversidad, deberán tomar en cuenta los valores de la gobernabilidad democrática, fundados en la institucionalidad y la participación para la construcción de nuevos y efectivos procesos de conservación. Valores como diversidad, equidad, goce de derechos, cumplimiento de deberes, generación de oportunidades y legitimidad nutren necesariamente por hoy este ambicioso pero necesario programa.

Estos procesos se acompañan de la revisión de principios filosóficos, conceptuales y prácticos que conlleven la revitalización no solamente de los espacios naturales sino también de aquellos sociales; este proceso se fundamenta en la construcción de nuevas identidades sociales sobre la base de tradiciones, en prácticas culturales y actuales aspiraciones, en el aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la democracia participativa como ejes de un nuevo modelo civilizatorio capaz de retomar las relaciones ser humano-naturaleza y proyectarlas al futuro (Toledo *et al.* 2001; Leff 2003).

Algunos factores que influyen en la participación

La participación en la gestión de las Áreas Protegidas es un proceso complejo que demanda planificación, identificación y negociación de responsabilidades, derechos y deberes de las par-

tes involucradas. Implica asumir una actitud de respeto hacia las diversas formas de expresión cultural, voluntad de todas las partes al diálogo, y disposición a conceder y a ceder. Estos acuerdos deben estar cimentados sobre una base de valores o códigos éticos, a partir de los cuales sea posible compatibilizar visiones, intereses y objetivos. Sin esta base de acuerdo, seguirán las actuales tendencias de invertir esfuerzos en la definición de agendas, acordadas en la forma, pero sustancialmente divergentes en las visiones políticas de los actores que intervienen en la negociación.

De las experiencias compartidas en el taller, se colige que un limitado número de casos demuestra que las comunidades y actores locales involucrados en la gestión de las áreas protegidas han ganado espacios de representación local o nacional, ocupado espacios públicos de incidencia, o tomado parte activa en los debates y decisiones fundamentales que benefician. Por el contrario, la mayoría de experiencias demuestra que todavía la participación es vista como un formalismo, una herramienta utilizada para cumplir determinados objetivos de administración del áreas protegidas, o una estrategia para lograr la cooperación de la comunidad con los fines de conservación del áreas protegidas.

Aspectos tales como la administración compartida, el acceso a los beneficios generados por el manejo de las Áreas Protegidas, el derecho a la propiedad y uso de la tierra por parte de comunidades locales y pueblos indígenas, son algunos de los temas que progresivamente se incorporan en los debates y agendas locales y que empiezan a ser parte de las políticas públicas que orientan la gestión en determinadas Áreas Protegidas.

De otro lado, influyen en el enfoque, alcance y mecanismos de participación propiciados localmente, los niveles de comprensión que tienen el personal de administración y los equipos técnicos de las Áreas Protegidas sobre el tema. En otros casos, a pesar de existir una adecuada visión sobre la importancia de promover procesos genuinos de participación, no existe un mandato legal que posibilite a éstos desarrollar capacidades para promover tales procesos.

Para promover la participación social es básica su institucionalización a través de su reglamentación y del establecimiento de áreas de vin-

culación, acorde a las peculiaridades de cada espacio territorial o ámbito de la administración pública; existen aspectos generales que deben tomarse en cuenta para promoverla:

- Reconocer el valor que tiene la participación social en la solución de las demandas más sentidas de la comunidad.
- Concertar con las organizaciones existentes su participación en la solución de problemas, respetando los principios que las conforman.
- Concertar las normas y principios que rigen la participación entre los actores.
- Cumplir los compromisos contraídos para no defraudar la confianza de los actores comunitarios e institucionales.
- Promover y organizar a la población para fortalecer un sistema democrático, como elemento fundamental e indispensable en la administración de las Áreas Protegidas.
- Utilizar metodologías adaptadas y apropiadas al contexto local.
- Difundir el valor de los beneficios de la conservación y el uso sostenible de los recursos.

La cogestión como forma de participación social

La necesidad de profundizar la democracia participativa en las estructuras del Estado y propender al reconocimiento de la existencia de grupos sociales dentro y/o en las zonas de influencia de las áreas silvestres protegidas, son algunos de los factores que han dado a lugar a implementar modelos de gestión compartida. De ahí que en Latinoamérica existan experiencias de cogestión y manejo participativo de recursos naturales y áreas protegidas, todas ellas dadas en sus respectivos contextos sociales y políticos.

No es posible hablar de un solo modelo para la gestión compartida de espacios naturales: cogestión, manejo colaborativo, concesiones administrativas, comités de manejo, otras, sino de diferentes posibilidades de integración de los sectores no gubernamentales. Las estrategias para el manejo compartido no son universales y deben construirse y adaptarse a las circunstan-

cias locales, aunque sin perder su carácter holístico y la necesidad de divulgar sus aprendizajes locales para la construcción y constante cambio en las políticas nacionales de ambiente y desarrollo sustentable.

Un elemento importante que se anota para hacer viables los modelos de cogestión es el necesario conocimiento que se debe tener sobre la historia del territorio y de las formas tradicionales de organización social y de participación que han tenido lugar allí. Solamente con el entendimiento de cómo se ha organizado espacial, territorial y socialmente un grupo es posible aproximarnos a la lógica que ha hecho sostenibles determinados modelos de gestión o a encaminar nuevos procesos hacia la conservación y el desarrollo sustentable. Con este punto de partida, será posible adecuar las estructuras y los mecanismos de participación en función de metas de conservación que respondan a una visión endógena y autogestionaria del desarrollo comunitario.

Es una consideración común que la cogestión no pretende sustituir las funciones del Estado nacional ni subsanar las deficiencias de la institucionalidad gubernamental. El concepto de cogestión implica que las comunidades locales, los usuarios tradicionales de los recursos naturales y otros actores sociales participen activa y responsablemente de la gestión y administración de los espacios protegidos. Esta participación debe traducirse en el beneficio justo y equitativo proveniente de las actividades de conservación.

En definitiva, el concepto de cogestión apela a la idea de la corresponsabilidad de la gestión pública entre la sociedad civil y el Estado.

En términos de administración pública, la cogestión es un mecanismo de participación ciudadana que comúnmente se institucionaliza, esto es, se apoya en legislaciones vigentes y sus productos son también legal y oficialmente reconocidos. La cogestión es una forma de interfase socio-estatal, al igual que los comités de gestión o las mesas de diálogo, no se encuentra al nivel de la participación política directa propia de mecanismos democráticos como las iniciativas populares, la consulta popular o el mandato revocatorio (Hevia 2004: 6).

Cualquiera sea el modelo de cogestión adoptado, aparece como un requisito indispensable la construcción de procesos de gobernabilidad democrática que fortalezcan tanto la institucionalidad oficial como las organizaciones de la sociedad civil, y a la vez construyan canales de diálogo entre ambas esferas y generen un ambiente compartido en torno de la gestión de las políticas de conservación y su aplicación.

Otro elemento igualmente importante se relaciona con las condiciones socioeconómicas de los espacios en que se produce la cogestión. Se muestran legítimas y sustentables aquellas propuestas que entrelazan objetivos de manejo con el alivio de la pobreza a través del desarrollo sustentable. Es una consideración insistente en muchos actores sociales relacionados al manejo de áreas protegidas que la gestión debe tender a brindar respuestas económicas a las poblaciones que viven dentro y/o en sus zonas de influencia.

La gestión de las áreas protegidas podría formar parte de los esfuerzos nacionales por profundizar esquemas de participación social en los ámbitos administrativos del Estado nacional. A través de la cogestión en el manejo de las áreas protegidas, se pueden construir procesos de construcción de ciudadanía, y fortalecer identidades culturales y procesos hacia el desarrollo sustentable. Sin embargo de estas potencialidades sociopolíticas de la cogestión, cabe mencionar algunos cuellos de botella importantes que ésta enfrenta desde el ámbito político, sociológico y cultural. En las siguientes líneas nos ocuparemos de brindar una reflexión a este respecto.

Una de las ideas más difundidas es que el comanejo se facilita con pueblos indígenas, ya que su vida social y productiva sería sustentable como una característica esencial de la su cultura. Este preconceito al respecto de los pueblos indígenas no cuenta con bases conceptuales ni empíricas reales, obedece más a una construcción desde la sociedad moderna que en su búsqueda de contrastes encuentra en lo indígena respuestas a sus propios conflictos (Diegues 2000; Muratorio 1994). Hasta hace pocos años se consideraba a las identidades étnicas como construcciones marcadas por distintivos esenciales tales como vestido, lengua, rasgos físicos (también conocidos como “raza”), tradiciones y costumbres comunitarias, y una actitud no de-

predadora de los recursos naturales. Hoy en día la visión de la cultura como la suma de esencias ha sido superada, dadas tanto su escasa aplicabilidad comprobada a través de etnografías como por su incapacidad para interpretar la cultura indígena más allá de los rasgos.

Las más innovadoras y recientes concepciones sobre la identidad étnica benefician no tanto los rasgos considerados esenciales cuanto las condiciones políticas, históricas y sociológicas que posibilitan la negociación identitaria y la persistencia étnica (Rivas Toledo 2003; Hale 1994).

El surgimiento de las identidades indígenas modernas está marcado por procesos de etnogénesis, por la emergencia de actores sociales con tinte étnico, y por la resemantización y revalorización de las identidades étnicas, procesos todos ocurridos en un entorno de relaciones de asimetría social, tratos entre hegemonía-subalternidad y el discontinuo acceso a espacios públicos. Bajo este lente constructivista, la sustentabilidad de los sistemas productivos de los pueblos indígenas aparece no tanto como una realidad invariable cuanto como un discurso y una aspiración política de frente a procesos de exclusión y escaso reconocimiento cultural, fenómeno que Roseberry (1994) domina “discursos de contención política”.

La idea de identidades étnicas marcadas por la sustentabilidad y una tendencia a la equidad social como rasgos distintivos, crean la ilusión de una permanente ancestralidad en las culturas indígenas y la ficción de unas identidades de provenientes de pasados remotos. Esta supuesta antigüedad legitimadora de las prácticas modernas atribuida a los actuales pueblos indígenas no se corresponde con una verdadera construcción social a través de la historia; la etnicidad y las identidades étnicas son fenómenos actuales y modernos, constituyen el producto dinámico de permanentes transformaciones y relaciones políticas entre los Estados nacionales y los pueblos indígenas, no son antimodernas ni las etnicidades ni las identidades indígenas (Comaroff 1985; Rival 1996).

Un aspecto crucial en el comanejo y la participación social en áreas protegidas es el te-

ma de los derechos humanos, sean estos individuales o colectivos. Si bien una noción y enfoque de derechos facilita la construcción de ciudadanía en los espacios conservados, su sola demanda y ejercicio no aseguran la sustentabilidad. Para alcanzar un pleno goce de los derechos es indispensable una institucionalidad mínima en combinación con una acción civil colectiva en el marco de un sistema democrático. A pesar de los cambios constitucionales ocurridos en las Américas en las últimas dos décadas hacia el reconocimiento multicultural y la profusión de los derechos colectivos de los pueblos indígenas², los avances tangibles en materia de derechos colectivos son aún aislados y no constituyen procesos generalizados.

Aún están pendientes de ser evaluadas y aplicadas políticas hacia el ejercicio de la territorialidad indígena, el reconocimiento de conocimientos y usos tradicionales sobre la biodiversidad, el reconocimiento sobre la propiedad del suelo y del subsuelo, y la aceptación de formas consuetudinarias del derecho indígena. Si para las poblaciones indígenas andinas o mesoamericanas, provenientes de modelos civilizatorios complejos (agrícolas por ejemplo), acostumbradas a la representación política y a las relaciones interétnicas, estos cuellos de botella en torno del reconocimiento son una realidad, para las poblaciones indígenas del bosque tropical amazónico el reconocimiento aparece como un paisaje aún más distante, dada su condición de pueblos sin Estado, con incipientes e inefectivas formas de representación colectiva y con una distancia civilizatoria aún mayor frente a los Estados nacionales. Es aún una tarea por ejecutar el reconocimiento y la construcción de sociedades democráticas multiculturales en el continente americano.

² Los derechos colectivos de pueblos indígenas se encuentran directa e indirectamente reconocidos en las recientes constituciones políticas de algunos Estados nacionales latinoamericanos como Bolivia (1994), Brasil (1988), Colombia (1991), Ecuador (1998), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993) y Venezuela (1999).

Otro factor que conspira frente a la cogestión es la errática descentralización al que han sido sometidas la administración y gestión de los sistemas nacionales de áreas protegidas.

Los planes de descentralización del Estado emergen durante los años del ajuste estructural neoliberal, década de los noventa principalmente, como una respuesta tanto a la necesidad de optimizar los gastos del estado como a programas financieros internacionales promovidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La reducción de los aparatos e instituciones de los Estados nacionales se producen no sólo en las áreas de política económica, educativa, de salud y de gestión pública, sino que atraviesa una amplia trama de la administración pública incluyendo la administración de los recursos naturales. La descentralización se produce también como respuesta a la demanda de numerosos actores sociales excluidos de los circuitos del poder público dada su lejanía geográfica y simbólica hacia los centros de poder administrativo y político.

No obstante la aplicación de programas de descentralización en el manejo de los recursos naturales, el proceso ha sido errático e incompleto en numerosos lugares de América Latina ante el escaso acompañamiento del proceso de los suficientes recursos financieros para su efectividad. La descentralización aparece en numerosos casos como un olvido de ciertas políticas públicas por parte del Estado central al derivarlas a entidades seccionales sin el soporte técnico, financiero y administrativo necesario para su efectivo funcionamiento. Hoy día la descentralización continúa formando parte de las demandas de numerosos actores sociales, comunidades locales (organizaciones civiles, movimientos sociales, otros) que aspiran a una autonomía en el manejo de temas cruciales como la territorialidad y la administración de los recursos naturales. Este proceso espera por una efectiva voluntad política que la viabilice y la establezca no sólo como un requerimiento político mínimo, sino como un verdadero proceso de democratización y gobernabilidad democrática.

Finalmente, cabe señalar que la cogestión en el manejo de áreas protegidas precisa de una ser mejor conocida etnográfica y políticamente; es necesario precisar sus características,

interioridades, productos y cuellos de botella a fin de evaluar su funcionamiento y así mejorar su vida a futuro.

Marcos legales que posibilitan/limitan la participación

Como se mencionó, la participación ciudadana institucionalizada es un esfuerzo continental que se ha traducido en cambios constitucionales en prácticamente todos los países de la región. El marco general para la adopción de estos cambios ha sido fortalecer la democracia participativa. Al menos seis países latinoamericanos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y Chile), cuentan con legislaciones específicas de participación social-ciudadana lo cual demuestra su inicial raigambre y alcances (Hevia 2004).

Para las áreas protegidas, este proceso continental ha estado marcado por al menos dos procesos concatenados: la descentralización y desconcentración de las funciones públicas, y la promulgación de leyes específicas para promover la participación social. El surgimiento de nuevos marcos legales inclusivos de poblaciones en la gestión de áreas protegidas no ha sido un fenómeno únicamente desprendido desde la hegemonía del Estado Nacional, sino el efecto de un mayor protagonismo de actores sociales y movimientos sociales, de la emergencia de los gobiernos locales y de una demanda sistémica por cambios en las estructuras del estado.

La participación social en las áreas protegidas se ha aplicado sobre todo en la adopción de modelos de consulta previa a los pueblos indígenas y comunidades locales presentes en las áreas protegidas.

La consulta previa aparece como un mecanismo de derechos innovador que pretende la participación a través de la información acerca de límites, planes y la gestión de áreas protegidas. La consulta previa informada a menudo se desprende del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (1989), documento del cual

son firmantes la mayor parte de países de América Latina. Otra forma de adopción de mecanismos de participación se desprende de la descentralización en la gestión ambiental nacional que comúnmente tiende a la transferencia de competencias y capacidades a los gobiernos locales y las organizaciones sociales vinculadas a las áreas protegidas; este proceso, si bien ha abierto las puertas a la inclusión de antiguos actores sociales excluidos, es una meta aún por alcanzar y consumir. Finalmente, otra forma de participación y reconocimiento a los pobladores de las áreas protegidas es la dotación de títulos de propiedad y la firma de convenios para el buen uso y usufructo de la biodiversidad al interior de las áreas protegidas (Espinosa 2005: 80-81).

En un nivel mayor de análisis, se observa que algunos marcos legales comunes a Latinoamérica obstruyen la participación social en la gestión de las áreas protegidas; tal es el caso de la propiedad estatal del Estado sobre los recursos naturales del subsuelo. Las leyes que norman los Parques Nacionales y otras áreas protegidas tienen escaso interés en la gestión pública frente al extractivismo industrial basado en los recursos naturales renovables y no renovables. Son numerosos los casos de áreas protegidas intervenidas por complejos industriales energéticos que establecen vías, poliductos, pozos petroleros, puertos, depósitos de desechos y otras obras civiles; los emplazamientos industriales a menudo atraen poblaciones externas al interior de las áreas protegidas complejizando la dinámica natural, y alterando su manejo y administración. Mencionemos sólo dos áreas latinoamericanas en las que se da este fenómeno: en El Ecuador el Parque Nacional Yasuní, con cinco bloques petroleros a su interior, y en Bolivia el Parque Nacional Ka'a-Iya, con el tendido de gasoductos.

La explotación de recursos naturales del subsuelo en los territorios nacionales es una potestad que tienen los Estados al resguardar el monopolio público de su propiedad. En la práctica, esta división entre propiedad del suelo (para propietarios privados o colectivos indígenas) y la propiedad del subsuelo (del Estado), no refleja la condición ambiental de complementariedad y unidad entre los componentes de los ecosistemas y a la vez está lejos de responder a la noción

de territorialidad indígena que comúnmente vincula en una unidad los recursos naturales (agua, bosques, otros) con la tierra, los fenómenos climáticos, la fauna y la flora. La división de propiedades entre suelo y subsuelo responde a la visión extractivista industrial de los estados nacionales en tanto órdenes modernos para la facilitación del flujo de mercancías, bienes, servicios y mano de obra, y la explotación de recursos naturales en un circuito mundial de interrelaciones comerciales conocida como sistema mundial (Wallerstien 1988).

El extractivismo industrial se caracteriza por obtener de la naturaleza insumos básicos para su posterior transformación en energía y productos elaborados que se ofertan en el mercado global. El extractivismo encuentra tanto en los recursos renovables (árboles, agua, otros) como en los no renovables (petróleo, gas, minerales) objetos privilegiados para la acumulación de capitales y la generación de plusvalor. Uno de los problemas que enfrenta el extractivismo como modelo, es la profusa generación de impactos ambientales y sociales inherentes a su actividad; los costos culturales y naturales escasamente se internalizan en los balances financieros lo que ha llevado al extractivismo industrial a ser profundamente criticado desde múltiples actores sociales locales y movimientos sociales ecologistas altermundistas.

Los Estados latinoamericanos, acosados por la pobreza debido a sus propias condiciones estructurales, priorizan el extractivismo industrial en desmedro de cualquier otra política pública; esto es notorio si se comparan las legislaciones ambiental e indígena de frente a las de hidrocarburos: el balance casi siempre es favorable a estas últimas al fundarse en una razón de estado poderosa como la necesidad de ingresos nacionales.

No se han analizado con la amplitud del caso las implicaciones que tendría hacia los pueblos indígenas y comunidades locales una transformación regional de la legislación sobre propiedad del subsuelo; sin embargo, se puede anticipar que un cambio de esta envergadura, si bien significaría el amplio reconocimiento a los derechos colectivos, también reproduciría condiciones políticas escasamente democráticas como la cooptación política de líderes indígenas por parte de empresas operadoras, el surgimiento de re-

des de poder sustentadas en los flujos empresariales de bienes y servicios, el surgimiento de una clase dirigencial adosada a los intereses empresariales, y una inequitativa y desigual distribución de los beneficios generados por el extractivismo. Mucho de esto sucede hoy con pueblos indígenas que, amparados en legislaciones de espíritu en apariencia multicultural pero en la práctica facilitadoras de la extracción, mantienen relaciones con empresas transnacionales interesadas en desarrollar sus actividades internalizando parcialmente los costos sociales de su actividad. Tal es el caso, por ejemplo, del pueblo Huaorani del Ecuador sumido en relaciones con petroleras que posibilitan su reproducción pública y el uso de una identidad étnica dependiente de los intereses transnacionales (Rivas Toledo y Lara 2001; Narváez 1996).

Tendencias de la participación en la gestión de las Áreas Protegidas

Acerca de los mecanismos de participación

De forma general, se evidencia un avance lento en la implementación de mecanismos que posibiliten la participación de la sociedad civil en la gestión de las áreas protegidas (comités, asambleas, consejos consultivos, otros). Colombia, por ejemplo, a pesar que constitucionalmente reconoce la jurisdicción de las autoridades indígenas, en la práctica no ha logrado una efectiva aplicación de mecanismos administrativos y legales que posibiliten el ejercicio de un régimen indígena. De igual forma, son escasas las experiencias que han logrado involucrar a sectores cuyas actividades económicas, culturales y políticas han sido tradicionalmente vistas como antagónicas a las Áreas Protegidas.

Destaca el caso de Brasil, donde se ha implementado un foro donde participan diversos sectores de la sociedad; y que en conjunto han definido un plan de acción nacional para las áreas naturales protegidas, que incluye estrategias de consulta pública, monitoreo y sostenibilidad financiera del sistema nacional de áreas protegidas. También en Bolivia, Ecuador, Costa

Rica y República Dominicana se han establecido normativas y reglamentos que definen roles y funciones de los comités de gestión y de apoyo técnico para el manejo de las áreas naturales protegidas. Un aspecto que ha favorecido el desarrollo de propuestas de cogestión en Áreas Protegidas, son los actuales procesos de descentralización que tienen lugar en algunos países latinoamericanos. Estas experiencias demandan para su sustentabilidad un cambio en el paradigma de la gestión pública ambiental y de las culturas institucionales, pues modelos de cogobernabilidad, democracia participativa o participación popular, aparecen aún distantes de la gestión de los recursos naturales y las APs.

En la implementación del enfoque por ecosistemas

Existen esfuerzos en la región que intentan aplicar los principios del enfoque por ecosistemas³ o

³ **Principio 1:** La elección de los objetivos de la gestión de los recursos de tierras, hídricos y vivos debe quedar en manos de la sociedad. **Principio 2:** La gestión debe estar descentralizada al nivel apropiado más bajo. **Principio 3:** Los administradores de ecosistemas deben tener en cuenta los efectos (reales o posibles) de sus actividades en los ecosistemas adyacentes y en otros ecosistemas. **Principio 4:** Dados los posibles beneficios derivados de su gestión, es necesario comprender y gestionar el ecosistema en un contexto económico. **Principio 5:** A fin de mantener los servicios de los ecosistemas, la conservación de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas debería ser un objetivo prioritario del enfoque por ecosistemas. **Principio 6:** Los ecosistemas se deben gestionar dentro de los límites de su funcionamiento. **Principio 7:** El enfoque por ecosistemas debe aplicarse a las escalas espaciales y temporales apropiadas. **Principio 8:** Habida cuenta de las diversas escalas temporales y los efectos retardados que caracterizan a los procesos de los ecosistemas, se deberían establecer objetivos a largo plazo en la gestión de los ecosistemas. **Principio 9:** En la gestión debe reconocerse que el cambio es inevitable. **Principio 10:** En el enfoque por ecosistemas se debe procurar el equilibrio apropiado entre la conservación y la utilización de la diversidad biológica, y su integración. **Principio 11:** En el enfoque por ecosistemas deberían tenerse en cuenta todas las formas de información pertinente, incluidos los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades científicas, indígenas y locales. **Prin-**

algunos de ellos. La aplicación del enfoque, sin embargo de ser vinculante para los países que suscribieron y ratificaron el CDB, no se ha traducido en políticas de gestión en las Áreas Protegidas.

Es decir, no se ha alcanzado una implementación sistemática de los principios pues se trata de esfuerzos aislados de capacitación teórica del significado e implicaciones de asumir este enfoque en la gestión de las Áreas Protegidas.

Existe una iniciativa llevada a cabo por la Escuela Latinoamericana de Áreas Protegidas adscrita a una Universidad de Costa Rica, la cual ha generado un marco operativo para instrumentalizar los principios del enfoque por ecosistemas, mediante el desarrollo de criterios e indicadores. También en Bolivia existen iniciativas semejantes, principalmente ligadas a la capacitación.

En el desarrollo de capacidades

Los esfuerzos por desarrollar capacidades para incorporar la participación social en la gestión de las Áreas Protegidas se relacionan regularmente con la formación de guardaparques comunitarios/as, desarrollo de sistemas participativos de control y protección, e implementación de operaciones turísticas con base comunitaria; parecería que la capacitación es por hoy la forma privilegiada de iniciar/aplicar la participación social. Regularmente, varias ONG nacionales e internacionales, así como instituciones del Estado, han brindado acompañamiento técnico y financiero, no sólo en el desarrollo de estas iniciativas, sino en la creación y gestión de nuevas áreas protegidas. A pesar de estos esfuerzos, las capacidades desarrolladas o fortalecidas son más bien instrumentales, ligadas a la lógica de

Principio 12: En el enfoque por ecosistemas deben intervenir todos los sectores de la sociedad y las disciplinas científicas pertinentes. Tomado de la página Web de la Unión Mundial para la Naturaleza http://www.iucn.org/themes/cem/ea/docs/ecosystem_approach_es.doc

ALGUNOS EJEMPLOS QUE ILUSTRAN LAS ACTUALES TENDENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN PARA LA GESTIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

Colombia

El gobierno impulsa el comanejo de áreas protegidas en territorios indígenas, aunque siempre con el poder de decisión centralizado en el Estado.

Bolivia

Organizaciones indígenas buscan alianzas estratégicas con instituciones (por ejemplo en el Parque Nacional Ka'á-Iyá con USAID, WCS) para convenios de cooperación. Se han creado fundaciones como brazo técnico del pueblo indígena para el manejo de las áreas protegidas. También se han creado comités de gestión donde participan representantes del gobierno, organizaciones de base, municipios, asociaciones ganaderos, etc.

Brasil

Las áreas indígenas son reconocidas como territorios, pero no son reconocidos como parte del sistema nacional de áreas protegidas. Existe la idea de combinar diferentes categorías en una sola categoría de protección. A través del diseño de un modelo de manejo de paisajes (mosaico), se presentarán categorías de manejo distintas. El Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC) prevé el comanejo con ONG que tengan un título de utilidad pública. Desde 2004 se estableció una política nacional de AP que incluye unidades de conservación, tierras indígenas y quilombolas (territorios ancestrales afrobrasileños).

Nicaragua

Se ha creado un marco legal para comanejo y se han titulado como 300,000 ha favor de pueblos indígenas en AP.

Guatemala

Se trabaja en la inscripción voluntaria de porciones de tierras dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Ecuador

El pueblo indígena Cofán ha recibido en administración un área protegida (Reserva Ecológica Cofán-Bermejo).

proyectos particulares e intervenciones institucionales.

Son pocos los ejemplos que reseñan un proceso surgido desde la base y que apunten a crear condiciones y estructuras para que la participación de los actores sociales se visibilice en la toma de decisiones fundamentales o en la propia administración de las Áreas Protegidas.

En países como Guatemala, Bolivia y Ecuador se han iniciado acciones de fortalecimiento desde la perspectiva de la capacitación en temas gerenciales, administrativos y de manejo, así como desde la educación ambiental. Sobre este último aspecto, El Ecuador ha desarrollado experiencias de educación a distancia, tanto para el personal del Ministerio de Ambiente como para personas de sectores rurales con el propósito de que pudieran concluir sus estudios secundarios.

El fortalecimiento de capacidades requiere centrarse en una variedad de temas, como son el fortalecimiento de las instituciones, la facilitación del acceso a la información, la capacitación técnica y el apoyo a la creación de redes. Este fortalecimiento debe darse en el contexto del respeto por las instituciones de autogobierno y el derecho consuetudinario, y requiere la creación de un ambiente social que favorezca la gobernabilidad democrática o gobernanza ambiental; es decir, el reconocimiento del derecho de los pueblos marginados a convertirse en participantes de igual condición en todos los asuntos público que les conciernan. Este fortalecimiento requiere asimismo la promoción de una descentralización del manejo de los recursos naturales que reconozca derechos y responsabilidades a la población local y aliente la cooperación y la mutua rendición de cuentas. El fortalecimiento de capacidades debería convertirse en una estrategia que esté presente en todos los elementos programáticos de la labor de conservación que se realice en alianza con los pueblos indígenas y/o otras poblaciones locales.

En la creación y administración de las Áreas Protegidas con el consentimiento previo de los pueblos indígenas y comunidades locales

Muchas áreas protegidas están incluidas en tierras, territorios y recursos de pueblos indígenas y tradicionales, o coinciden total o parcialmente en ellos. En muchos casos el establecimiento de estas áreas protegidas ha afectado sus derechos, intereses y medios de subsistencia, como resultado de lo cual se han generado conflictos socio-ambientales persistentes a través del tiempo. Hoy se asume que si los objetivos de las áreas protegidas respetan los derechos de los pueblos indígenas que viven en ellas y sus alrededores, es factible lograr mejores resultados en la conservación y el desarrollo sustentable.

La experiencia demuestra que mientras más maduros sean los procesos de participación durante la planificación y diseño de las Áreas Protegidas, el manejo será más eficiente y equitativo. Sin embargo, los mecanismos de participación basados en la información y la consulta han demostrado no ser efectivos. En la mayoría de casos, tales procedimientos han sido utilizados para justificar o validar propuestas previamente definidas no siempre respetando los derechos ni con un diseño desde un enfoque de equidad. En otros casos, los mecanismos de consulta han sido aplicados con líderes a través de técnicas grupales (talleres, grupos focales, otras) que no otorgan necesariamente legitimidad a las decisiones que se toman. En algunos países aún se continúa con la creación y gestión de Áreas Protegidas empleando procedimientos de socialización y consulta que no implican derechos de los pobladores locales, en tanto que en unos pocos casos ni siquiera se informa a las comunidades sobre las Áreas Protegidas reproduciendo un modelo hegemónico que minimiza a las poblaciones humanas.

Se reconoce que la única manera de garantizar a largo plazo la conservación y la gestión efectiva de las Áreas Protegidas se ejecuta aplicando el consentimiento y buscando la aprobación de las comunidades locales (indígenas y/o mestizas tradicionales) ya que su regularmente su cultura, sus conocimientos y sus terri-

torios pueden contribuir a al gestión de las áreas protegidas integrales. A menudo las áreas protegidas tienen objetivos que coinciden con la necesidad de los pueblos indígenas de proteger sus tierras, territorios y recursos frente a las amenazas externas.

En el desarrollo de la equidad de género, étnica y generacional

Existen experiencias puntuales de participación donde se evidencian esfuerzos por mantener criterios de equidad en la participación y representación étnica, intergeneracional y de género, aunque son incipientes las experiencias de trabajo con los jóvenes en las Áreas Protegidas. Existen algunas experiencias en países como Guatemala (existe un fondo para apoyar actividades productivas donde el 50% son proyectos liderados por mujeres), República Dominicana, Colombia, Brasil y Costa Rica, que vinculan a los jóvenes con las Áreas Protegidas, aunque se tratan de iniciativas aisladas que no responden a una política pública concreta. En la mayoría de países se incorpora el tema ambiental a la enseñanza de nivel básico, aunque no referido explícitamente a las Áreas Protegidas, también se registra un notable avance en la producción y difusión de materiales educativos, que incluyen herramientas prácticas para el manejo y gestión de las Áreas Protegidas, por ejemplo, IUCN-Mesoamérica dispone de materiales y cuadernos de trabajo referentes a la aplicación del enfoque de género en Áreas Protegidas.

La inclusión del enfoque de género en la gestión de las Áreas Protegidas no ha obedecido a un reconocimiento propio de su necesidad o pertinencia en los contextos rurales; al contrario, este enfoque ha sido inducido desde las políticas sectoriales de los organismos de cooperación y asimiladas apenas en los ejercicios formales de planificación para el manejo y gestión de las Áreas Protegidas.

Las experiencias mencionadas en el Taller Latinoamericano de TNC (Jul-2005) revelan una débil internalización de este enfoque; encargándose su análisis a personal de las Áreas Pro-

tegidas sin el debido conocimiento y capacitación. También se identifica como una debilidad la incapacidad de avanzar desde los diagnósticos y diseño de proyectos hacia la implementación de los mismos, denotándose la falta de experticia local y poca continuidad en las escasas iniciativas impulsadas.

En el desarrollo de marcos legales

Un significativo avance que se registra en la región es el reconocimiento legal que han realizado determinados países al derecho de propiedad y uso de tierras y territorios dentro de Áreas Protegidas, por parte de pueblos indígenas. Es también relevante el desarrollo de marcos políticos y jurídicos que posibilitan el reconocimiento legal de Áreas Protegidas indígenas lo cual faculta su administración a los propios pueblos indígenas; aunque todavía hay mucho por hacer para alcanzar una plena y efectiva implementación. No obstante el desarrollo normativo alcanzado, aparece como una fuerte limitación la escasa instrumentación y aplicación de esos marcos jurídicos, de tal manera que se efectivice la participación de los actores sociales en el manejo de la Áreas Protegidas. Contribuye en esta tendencia la escasa socialización que han tenido los marcos jurídicos vigentes, tanto nacionales como internacionales.

Desafíos para lograr una participación efectiva en la gestión de Áreas Protegidas

Cambio de la cultura institucional

La gran mayoría de iniciativas que tienen lugar en Áreas Protegidas enfatizan en la participación local, sin embargo son pocos los casos donde se especifica el significado de la participación. En principio, todas las experiencias están volcadas hacia la promoción de la participación, pero en la práctica, muy pocas han logrado institucionalizar mecanismos que promuevan procesos efectivos y sostenibles. En la mayoría de casos se siguen concibiendo a la comunidad local como

beneficiaria pasiva, sin ser involucrada en la toma de decisiones. Es decir, la participación se sigue funcionalizando a la lógica de proyectos puntuales y operando en forma dependiente de los recursos y medios que éstos proveen.

Promover y organizar la participación para la gestión de un Áreas Protegidas es generalmente un proceso complejo y de largo aliento. Esto contrasta con los limitados tiempos de ejecución de los proyectos que apoyan el manejo de las Áreas Protegidas y la presión para producir resultados tempranos y tangibles. Estos largos períodos, necesarios para que los procesos participativos maduren, requieren de paciencia y comprensión por parte de los donantes, administradores de las Áreas Protegidas, directores de proyectos y población participante. La necesidad de paciencia puede, sin embargo, entrar en conflicto con la urgente necesidad de actuar frente a presiones sobre las Áreas Protegidas, que si bien requieren de acciones concertadas, no siempre es posible esperar hasta que tales procesos de organización y participación se consoliden.

A más de los aspectos técnicos y jurídicos que entraña la gestión, mucha de su viabilidad dependerá de la confianza que tenga la población local ante los enfoques cooperativistas o la resistencia que muestren al respecto. En muchos casos es posible que se tenga que dialogar durante largo tiempo, se deban realizar ciertas actividades de facilitación y se tengan que resolver los conflictos pendientes, antes de que las partes consideren a la cogestión como una opción de gobernabilidad democrática para las Áreas Protegidas. No es raro encontrar que las entidades gubernamentales se resistan a la idea de compartir responsabilidades con las comunidades locales o ceder poder en la hegemonía administrativa del Áreas Protegidas; y, de la misma forma, es probable que muchas comunidades puedan desconfiar de los organismos de gobierno, ya no estén dispuestas a trabajar con ellos o existan localmente estructuras de poder que inhiban la amplia participación en la toma de decisiones.

El rol del Estado

El rol del Estado debe ser esencialmente facilitador de procesos locales de cogestión y auto-

gestión, no obstante, la experiencia demuestra la necesidad de generar un rol más activo y propositivo en el Estado. No se puede separar el manejo de Áreas Protegidas de la construcción de ciudadanía y del afianzamiento de la institucionalidad, pues el manejo sostenible de las Áreas Protegidas requiere de políticas que solamente pueden ser sustentadas a partir de procesos democráticos, los cuales a su vez internalizan en la gestión pública las necesidades, demandas y propuestas de las poblaciones locales, indígenas y no-indígenas. En todo caso, es necesario guardar equilibrio entre los objetivos de conservación de las Áreas Protegidas, las necesidades de la población local/indígena y las necesidades de la sociedad en general que miran a las Áreas Protegidas como patrimonio nacional.

Siendo las Áreas Protegidas un bien público, los Estados deben mantener y fortalecer un rol regulador y normativo que salvaguarde el interés nacional y soberanía de los países sobre sus recursos biológicos, incluidas las Áreas Protegidas.

La contraloría social que se establece con la participación de los actores sociales vinculados a las Áreas Protegidas, no sustituye el rol de control que tiene el Estado y que lo ejerce a través de la respectiva autoridad ambiental nacional. Al contrario, las estructuras y mecanismos de participación pueden facilitar una relación de cooperación entre Áreas Protegidas y comunidades locales. De esta forma es posible cumplir, con mayor eficiencia, los objetivos de protección que forman parte de la administración del Áreas Protegidas. Es necesario demostrar el beneficio tangible y a corto plazo que tiene la comunidad involucrada en las tareas de control participativo del Áreas Protegidas.

Inserción de las Áreas Protegidas en los procesos de desarrollo

El reconocimiento de que el manejo exitoso de áreas protegidas depende de la cooperación y apoyo de las comunidades locales es cada vez mayor. Así lo demuestra el incremento en el número de proyectos que intentan vincular la conservación de las áreas protegidas con el desarrollo económico y social local.

Estos proyectos varían desde iniciativas tales como la creación de reservas de biosfera, áreas de conservación de uso múltiple, proyectos de desarrollo dentro de las áreas protegidas y/o en sus zonas de influencia; hasta planes regionales de uso de la tierra y proyectos de desarrollo a gran escala que incluyen componentes de conservación de áreas protegidas. No obstante el notorio aumento de este tipo de iniciativas, que revelan la necesidad de un mayor entendimiento del contexto socioeconómico, aún muchas Áreas Protegidas son manejadas con un conocimiento somero de ese contexto, limitándose a una visión prospectiva que se logra en los procesos de diagnóstico y planificación.

A pesar del creciente interés por inscribir la gestión de las Áreas Protegidas en los procesos mayores de desarrollo y ordenamiento territorial, la experiencia práctica que demuestre aportes exitosos es relativamente muy limitada. En la mayoría de casos todo queda a nivel de enunciados, políticas nacionales o locales y en los planes de desarrollo de los gobiernos intermedios. Las iniciativas de desarrollo que han incorporado componentes específicos de manejo de Áreas Protegidas no han trascendido más allá de las etapas de planificación y solamente pocas han alcanzado una etapa avanzada o han sido completadas. Aunque se reconoce que pueden existir experiencias valiosas, éstas no pasan de lo anecdótico; es decir, no existen esfuerzos sistemáticos por analizar y difundir las lecciones dejadas por estas iniciativas.

Armonización de políticas

Aunque existe un incremento del apoyo internacional para promover la participación en los procesos de gestión de Áreas Protegidas, muchas políticas gubernamentales están lejos de ser propicias para lograr una efectiva vinculación de comunidades locales y pueblos indígenas en las actividades de conservación. Incluso, aún cuando existan políticas adecuadas, muchas organizaciones de conservación y entidades gubernamentales encuentran que son difíciles de aplicar; pues, para hacerlo se requieren modificaciones a los marcos legales nacionales, que brinden legitimidad a los procesos y sea posible inscribirlos en los esfuerzos formales de gestión de las Áreas Protegidas.

Aunque en el terreno se encuentren soluciones provisionales o prácticas entre las comunidades, personal de la Áreas Protegidas, autoridades locales y otros actores sociales, estas soluciones tienen pocas posibilidades de perdurar a menos que se adopten políticas y leyes que las respalden. Por lo tanto, es fundamental garantizar la formulación de políticas y el establecimiento de categorías adecuadas a las realidades y contextos locales, como requisito indispensable para que los esfuerzos de cogestión sean efectivos y sostenibles.

La principal preocupación de las comunidades locales (indígenas y/o mestizas tradicionales) es obtener el reconocimiento de sus derechos consuetudinarios sobre la tenencia y el mantenimiento de las prácticas de utilización de los recursos.

Estas cuestiones se tratan de mejor manera mediante un proceso de planificación que busque el manejo colaborativo. Este tipo de gestión puede suponer que las comunidades indígenas manejen directamente los territorios o las áreas protegidas mediante acuerdos con el gobierno nacional, o acuerdos establecidos conforme a los modelos convencionales de áreas protegidas con organismos gubernamentales. Estos acuerdos son el producto final de un largo proceso de negociaciones, deliberaciones, formulación y reformulación de políticas.

En las fases iniciales de recolección de datos se deberán ubicar las actividades en el contexto adecuado y tratar de situar en perspectiva ciertos supuestos claves. Por ejemplo, en los países que carezcan de políticas propicias, las actividades de fortalecimiento de las prácticas indígenas de manejo y conservación de la biodiversidad pueden no dar resultados dentro de las áreas protegidas. En tales casos, puede ser ventajoso reformular los objetivos del proyecto en términos de fortalecer las prácticas indígenas de manejo, antes que respaldar el establecimiento de áreas protegidas. Algunas iniciativas de cogestión con comunidades locales (indígenas y/o mestizas tradicionales), dependen mucho del asesoramiento o el financiamiento externos, y desaparecen una vez que finaliza el apoyo al proyecto. Debe igualmente recordarse que la formulación de nuevos enfoques demanda tiempo y financiamiento adicional a fin de buscar nuevos enfoques y soluciones para enfrentar problemas sistémicos de largo raigambre.

Mecanismos para la participación

Un elemento que se anota como fundamental para desarrollar capacidades entre el personal de las Áreas Protegidas, comunidades, ONG y otros actores locales, es la sistematización de experiencias y el intercambio de conocimiento y aprendizajes. Entre varios temas de interés, surgen con fuerza los siguientes: conceptualización y desarrollo de herramientas prácticas para incorporar el análisis de género, étnico e intergeneracional, tanto en el diseño y negociación de planes, programas y proyectos en las Áreas Protegidas, así como en la ejecución, monitoreo y evaluación de los mismos; desarrollo de experiencias de cogestión de áreas naturales protegidas, y; mejores prácticas de la aplicación del principio del consentimiento fundamentado previo.

Se pone énfasis en la importancia que los administradores de las Áreas Protegidas, organizaciones de conservación e instituciones públicas, pongan al alcance de las comunidades rurales y pueblos indígenas, toda la información disponible sobre el desarrollo conceptual y apli-

cación práctica que han tenido los temas anotados, pues la mayoría de las veces se cometen equivocaciones que podrían ser evitadas, si se tuviera conocimiento de experiencias que tienen lugar en otros países de la región y que enfrentan situaciones similares.

Relacionado con lo anterior, es indispensable fortalecer los procesos de difusión y socialización de las políticas y legislación relacionada con el manejo y gestión de las Áreas Protegidas. Idealmente, los compromisos que asumen los gobernantes a nivel internacional, deberían ser previamente consensuados con los gobernados; sin embargo, ya que en la práctica no es posible aplicar este principio en su totalidad, la sociedad civil y particularmente los usuarios directos de las Áreas Protegidas deberían estar plenamente enterados de las obligaciones que el país adquiere a nivel internacional. Con este propósito, es prioritario difundir de manera amplia y efectiva todas aquellas políticas, leyes y normas que influyen en el manejo y gestión de las Áreas Protegidas. Al hacerlo, se debe poner cuidado en poner esta información a niveles sencillos para la comprensión de todos los involucrados.

Aunque existe un acuerdo en la necesidad de promover el manejo en colaboración y afianzar modelos de cogestión en las Áreas Protegidas, al momento de re-definir políticas nacionales, reformar cuerpos legales, destinar presupuestos apropiados y realizar cambios administrativos que apunten a efectivizar la participación, todo queda en los discursos y acuerdos de buena voluntad. Se insta, por lo tanto, a las autoridades ambientales de cada uno de los países participantes y organismos de cooperación a armonizar sus agendas en lo relativo a la aplicación de enfoques y políticas.

Las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales vinculadas al ámbito de la conservación, han incorporado en forma reciente el uso de enfoques y metodologías que, sin embargo, han sido largamente empleadas por las organizaciones vinculadas al desarrollo social y económico. La participación social, el análisis de género, el mercado de servicios ambientales, entre muchos otros temas que han emergido con fuerza en los últimos años, apenas han sido asimilados por las organizaciones de conservación, en el uso de los métodos y técnicas, sin la debida

interiorización de las apuestas políticas subyacentes. Esto ha derivado en una práctica instrumental de la conservación y no precisamente en una articulación con los procesos de desarrollo nacional y regional que han tenido lugar en las últimas décadas.

A pesar de lo anteriormente dicho, son evidentes los esfuerzos realizados por muchos países para lograr integrar equipos multidisciplinarios durante la creación y gestión de las Áreas Protegidas; así como también son de destacar las iniciativas institucionales que han demostrado voluntad para establecer alianzas estratégicas, que apunten a complementar, fortalecer y/o desarrollar capacidades técnicas a nivel nacional y local.

Como resultado de ello, muchas de las Áreas Protegidas cuentan en la actualidad con grupos o comités de asesoramiento técnico, que apoyan una gestión integral de los recursos naturales, promoviendo una verdadera integración de saberes, prácticas y visiones surgidas desde el paradigma de la conservación y del desarrollo.

En otro grupo de ideas, se menciona como un importante mecanismo para promover una efectiva participación en la gestión de las Áreas Protegidas, la incorporación en los sistemas nacionales de planificación, indicadores cuyo seguimiento da cuenta del avance en la instrumentación de políticas de participación bajo criterios de equidad de género, étnica e intergeneracional. También es fundamental integrar a los sistemas de seguimiento y evaluación que disponen los SNAP, criterios e indicadores que permitan medir el avance en el cumplimiento del reconocimiento legal y administrativo de Áreas Protegidas indígenas y áreas conservadas por la comunidad. Estos sistemas de seguimiento y evaluación deben incorporar indicadores cualitativos, de manera que sea posible detectar señales de cambio sobre aspectos que, por lo general, no logran ser evidenciados bajo criterios cuantitativos de medición.

Aunque hay acuerdo en que democratizar el manejo y la administración de las Áreas Protegidas podría significar un aumento en las probabilidades de mejorar el bienestar de la po-

blación, no es posible demostrar fehacientemente con las experiencias reseñadas en el taller, que la conservación de la biodiversidad dentro de las Áreas Protegidas esté garantizada en el largo plazo, por el hecho de existir una mayor participación de los actores locales en los procesos de manejo y gestión. Esta observación, sin embargo, no alude a las poblaciones indígenas que residen en las Áreas Protegidas o en sus zonas de influencia, pues sus consuetudinarios modos de vida difícilmente podrían atentar en contra de los recursos naturales de los cuales dependen para su sobrevivencia. De todas maneras, a pesar de existir experiencias puntuales en donde la participación ha coadyuvado alcanzar determinadas metas de conservación, hay que pasar de los casos piloto, por más exitosos que demuestren ser, a una comprobación rigurosa de los impactos positivos de la participación sobre la conservación de la biodiversidad.

Conforme a lo que ha sido planteado en secciones precedentes, resalta como una fuerte recomendación la necesidad de establecer y manejar áreas protegidas con el consentimiento fundamentado y activa participación de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como de las comunidades locales y otros actores clave. Bajo este principio, los órganos o instancias de participación y decisión dentro de la gestión de las Áreas Protegidas, deben acoger las estructuras y mecanismos tradicionales de gobierno de los pueblos indígenas, así como la base de conocimientos, prácticas y cosmovisión de estos colectivos. Esto contribuirá en una mejor armonización de la dinámica sociocultural de los pueblos indígenas y comunidades locales con los esquemas de administración de las Áreas Protegidas.

El desarrollo de actividades productivas en zonas de amortiguamiento, incluso dentro de las mismas Áreas Protegidas, tales como la producción orgánica de café, la cosecha de miel silvestre, ecoturismo y otras, permiten que la gente aprecie el beneficio directo de las Áreas Protegidas.

Esto ha repercutido, en muchos de los casos, en un aumento de la voluntad de la población para cooperar en las tareas de control y protección, llegando inclusive a ser parte de es-

quemas de cogestión. No obstante, es preciso dimensionar conjuntamente con los actores locales, el real aporte que genera las Áreas Protegidas a la población local, considerando los mecanismos de acceso que tiene esa población a esa biodiversidad. También es menester reflexionar sobre los niveles de participación, evitando generar sobre expectativas a los actores respecto de lo que es posible alcanzar bajo los actuales marcos legales.

Existe un interés creciente de las organizaciones de conservación en apoyar al Estado en la gestión de las Áreas Protegidas; pero, ¿cuál visión del Estado sobre áreas protegidas es la que se puede apoyar? No hay una visión clara o ésta es cambiante o poco convincente. Mientras que desde el Estado se mantiene una visión instrumental de la participación social y un esquema centralizado de gestión de las Áreas Protegidas, las dinámicas locales marchan por un andarivel distinto. Es decir, como un reflejo de lo que pasa en el ejercicio democrático de nuestros países, ganan cada vez más terreno la noción que los modelos de cogestión contribuyan en el afianzamiento de la gobernabilidad y efectiva inclusión de los pueblos indígenas y comunidades locales en la toma de decisiones en las Áreas Protegidas.

En el significado más amplio de la gestión pública, es necesario reforzar la definición de políticas intersectoriales que sean coherentes entre sí; y, que en conjunto, permitan una gestión integral de las Áreas Protegidas y sus zonas de influencia. Enfoques y estrategias asociadas a la gestión de las áreas deberían visibilizarse como parte de las agendas gubernamentales de conservación y desarrollo, tales como reducción de pobreza, seguridad alimentaria, seguridad nacional y otras. En esta misma dirección, el fortaleciendo de la relación entre Estado, sociedad civil y sector privado aparece como prioritario para impulsar procesos sostenibles de cogestión en las Áreas Protegidas.

Partiendo del entendido que el ingrediente básico en cualquier proceso de cogestión es el ejercicio responsable de derechos y obligaciones, se deberían establecer mecanismos de contraloría social para la gestión de las Áreas Protegidas. De la misma manera como la población local que vive dentro de las áreas o en sus zonas de influencia debe re-organizar sus modos

de vida conforme las leyes, normas y reglamentos que rigen estos ámbitos territoriales; el Estado, a través de la respectiva Autoridad Ambiental y otras instituciones públicas, debería rendir cuentas de su actuación en todo el proceso de creación y manejo de las áreas protegidas.

A la luz de los actuales procesos de descentralización, es importante un cambio de cultura institucional que permita ensayar nuevos esquemas de administración de los sistemas nacionales de áreas protegidas. Idealmente, una política ambiental coherente con la realidad de nuestros países debería incluir áreas tanto públicas como comunales (indígenas y no-indígenas) y privadas en un sistema de áreas de conservación; éstas políticas deben estar contextualizadas a la realidad local y convenios internacionales (i.e. Cambio Climático, Desertificación, Ramsar, Biodiversidad, etc.).

Como ya ha sido dicho, los niveles de participación en la gran mayoría de casos se han limitado a aspectos formales. La participación a veces se queda en un nivel de información y no participación conjunta, porque el modelo de manejo se construyó desde la visión de un ministerio o de las ONG que impulsaron la creación de una determinada Área Protegida y no partiendo desde el reconocimiento de su necesidad por parte de las comunidades locales. A veces los planes de manejo se construyen solo entre quienes están interesados en la conservación, dejando fuera a los actores que deciden el éxito o el fracaso del plan: madereros, ganaderos, colonos.

Algunos aspectos, vinculados entre sí, que deben ser abordados en la gestión de las Áreas Protegidas son los relacionados con la capa-

citación, información y la educación. La incorporación de estas estrategias en los planes de manejo apoyaría el desarrollo de capacidades locales, no solo en aspectos técnicos y gerenciales relacionados con manejo mismo de las áreas, sino en la construcción de ciudadanía; esto es en la formación de una sociedad mejor preparada para un ejercicio responsable de sus deberes y derechos.

El desarrollo de capacidades para que la ciudadanía tenga una participación responsable y deliberante en el manejo de las Áreas Protegidas, supone invertir recursos financieros en forma suficiente y oportuna por parte de los Estados. Estos, como los principales actores que deberían estar interesados en promover procesos democráticos de participación, deberían asumir la responsabilidad de cubrir los costos que representa impulsar y fortalecer procesos de cogestión. Idealmente, los presupuestos nacionales, regionales y locales que se estructuran de manera participativa, deberían incorporar líneas específicas para atender estos requerimientos.

Basados en los principios del enfoque ecosistémico, la gestión de las Áreas Protegidas debe estar orientada a lograr un mejor relacionamiento entre las actividades humanas y las funciones de los ecosistemas. Para ello, es indispensable fortalecer el diálogo entre distintos sectores de la sociedad con el fin de que los procesos de planificación, sean estos para el manejo de las Áreas Protegidas o para promover el desarrollo en espacios territoriales más amplios, guarden visiones y estrategias complementarias que contribuyan al manejo integral de los ecosistemas.

DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE BENEFICIOS

Estado, liberalización y distribución equitativa de beneficios

La distribución equitativa de beneficios en torno a la conservación de la biodiversidad debe ser analizada como un mecanismo desarrollado en el marco de la democratización de los procesos de conservación y vinculado a la revisión del preservacionismo -áreas protegidas sin gente-, al ajuste estructural neoliberal y al avance de los marcos de participación social.

Como se mencionó en la sección anterior, las áreas protegidas nacen en un contexto modernizador y desarrollista presente en las Américas en todo el siglo XX. La realidad de la exclusión social y la preponderancia de factores naturales frente a factores sociales marcaron el nacimiento de parques nacionales y otras áreas protegidas. Este proceso coincidió históricamente con la profusión del marco político de la democracia representativa, modalidad de gobierno que, si bien abrió las puertas a la creación de unos estados nacionales más respetuosos de los derechos humanos preocupados por temas como la educación, salud y crecimiento económico, no se transformó en un verdadero estado de bienestar con cánones generalizados de equidad y participación social.

Se puede afirmar que la conservación de la biodiversidad en su modalidad original pre-

servacionista, e incluso en su fase posterior del conservacionismo, guarda una relación histórica con el establecimiento de un orden democrático representativo de escaso espíritu equitativo, redistributivo y participativo.

En el avance de la economía de mercado al nivel global, los recursos naturales han tornado su original valor ecológico y paisajístico hacia valores regidos por la acumulación del capital y el desarrollo tecnológico, el extractivismo industrial y la expansión de los patrones de consumo. A raíz de la emergencia de la valoración económica de la biodiversidad (agua, bosques, flora, fauna, recursos genéticos, otros), las áreas protegidas aparecen como importantes espacios geográficos con funciones múltiples de resguardo de carbono, provisión de agua dulce a usuarios urbanos y rurales, y como espacios de potencial riqueza económica en especies de fauna, flora y microorganismos con posibilidades de industrialización, dadas sus propiedades curativas, alimenticias o de otra índole.

En este contexto de liberalización económica propia de fines del siglo XX e inicios del nuevo milenio, los estados latinoamericanos han enfrentado profundas reformas en sus órganos fundamentales, evidenciadas en la reducción de su tamaño y presupuesto, en la privatización de sus áreas económicas estratégicas (empresas energéticas, telefónicas, otras), y en la descentralización y desconcentración de la gestión pública. El ajuste estructural neoliberal guarda una re-

lación directa con los procesos de abandono de las políticas públicas y, en este sentido, los sistemas nacionales de áreas protegidas han visto transformadas sus estructuras con nuevas políticas de administración pública marcadas por la descentralización, la reducción presupuestaria, la autogestión/autofinanciamiento y la profusión discontinua de planes de participación social.

En este contexto de transformaciones sistémicas en los estados nacionales, cuando los recursos naturales aparecen abiertos a nuevas leyes nacionales de espíritu liberal, se inicia una amplia discusión en torno de la distribución de los beneficios producto del manejo, protección y posible comercialización, de manera directa e indirecta, de los recursos naturales. Si en el primer momento proteccionista se constató que la combinación de preservacionismo y democracia representativa se producía escasos beneficios económicos producto de la conservación, en el segundo momento de liberalización económica se evidencia que la trama del mercado, en combinación con el acceso a los recursos naturales, podría recrear modelos económicos excluyentes y concentrar los beneficios económicos de la conservación en pocas manos. Es en este contexto que surge la necesidad de diseñar, promover y aplicar planes tendientes a la *distribución equitativa de beneficios*, criterio basado en consideraciones de equidad etaria, genérica, étnica, regional y de otras índoles, una vez identificados dichos beneficios.

¿Es posible distribuir equitativamente los beneficios derivados de las Áreas Protegidas?

El Convenio sobre la Diversidad Biológica aborda el tema de la distribución de beneficios desde la perspectiva de la “...participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos” (CDB Art. 1). A pesar de ello, el CDB no deja de analizar el tema desde una visión más amplia, es decir, desde el acceso a los beneficios derivados de la conservación de la diversidad biológica en su conjunto. Subyace en la discusión el hecho de que, estando concentrada la mayor parte de la biodiversidad del pla-

neta en los países llamado en vías de desarrollo, son paradójicamente éstos mismos países los que menos se benefician de esa riqueza natural, además de que, debido a la aplicación casi inconsciente del modelo de desarrollo, poco la valoran.

ALGUNAS SUGERENCIAS PARA ALCANZAR LA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE BENEFICIOS*

- **Igualdad de derechos:** sin igualdad de derechos no hay igualdad de oportunidades.
- **Empoderamiento:** no se puede llegar a la equidad sin dotar de poder a los actores locales.
- **Corrección de ineficiencias/errores de la cooperación internacional** como duplicación de esfuerzos, recreación de exclusiones, conceptos de equidad mal entendidos.
- **Corrección de las deficiencias de la descentralización** hacia procesos de gobernabilidad democrática local relacionada con áreas protegidas.
- **Mayores esfuerzos** para identificar, valorar y socializar los beneficios de las áreas protegidas.

* Identificadas en el Taller latinoamericano de áreas protegidas de TNC, julio de 2005.

Surge entonces una primera interrogante: ¿Qué beneficios son distribuidos y entre quiénes? La respuesta tiene que ver con algunas condiciones: (1) la dependencia de las sociedades industrializadas con una economía de consumo directo e indirecto de la biodiversidad y sus derivados; (2) el poder económico, político y militar que demuestran los países industrializados y que determinan una relación asimétrica frente a los Estados ricos en biodiversidad; (3) el desarrollo tecnológico de estos mismos países, que posibilita el acceso comercial a esa biodiversidad, y (4) el conocimiento tradicional de las comunidades locales y pueblos indígenas, sin el cual difícilmente podría adquirir la biodiversidad un significado de uso.

Al trasladar esta reflexión al contexto de las áreas protegidas, este patrón de inequidad se

mantiene. Mientras que los beneficios de la conservación de las áreas protegidas se distribuyen entre la sociedad en su conjunto, el costo lo pagan, principalmente, las poblaciones rurales que viven dentro de éstas o en sus zonas de amortiguamiento y, particularmente, aquellas comunidades campesinas e indígenas cuyos modos de vida resultan pertinentes con los objetivos de conservación. Asumiendo un principio de equidad, estos grupos humanos deberían ser los que mayor beneficio directo y tangible reciben, pues son los que más directamente se verían afectados por la aplicación de políticas de manejo que restringen oportunidades de desarrollo y limitan la participación social en la toma de decisiones estratégicas para la administración de las áreas protegidas.

Hay que aclarar que se está por discutir la validez de que, con el solo hecho de establecer un área protegida, ya se explica la falta de acción estatal para cubrir las necesidades básicas de las poblaciones que se relacionan con ésta. Es probable que las áreas protegidas añadan inequidad a un proceso ya dado.

Aplicar los principios de equidad y justicia en la distribución de beneficios no es tarea sencilla y existen varias dificultades prácticas. Por un lado, los beneficios generados por la conservación de las áreas protegidas son múltiples y de difícil cuantificación. Lo que la sociedad percibe como “beneficio” no es sino la consecuencia del funcionamiento normal y equilibrado de un sistema natural, donde interviene un conjunto de elementos biológicos, físicos, climatológicos y sociales. ¿Cómo lograr una valoración apropiada de todos los aspectos intrínsecos al beneficio final que recibe la sociedad?

Por otro lado, aún cuando fuese posible identificar y cuantificar todos los beneficios derivados de la conservación de las áreas protegidas, ¿cuáles serían los criterios que se emplearían para tal distribución? Existen, además, beneficios que pueden ser considerados estratégicos para el desarrollo del país, cuyo manejo debe ser discrecional por parte de las autoridades de Estado.

Otro de los factores que dificultan el alcance de una distribución equitativa es la ausencia de justicia y equidad en los modelos de desarrollo que prevalecen en los Estados e incluso en las mismas comunidades aledañas a las áreas protegidas.

¿Cual es, entonces, la disponibilidad real para actuar con equidad en el desarrollo de los países? Más allá de los discursos, la realidad de las áreas protegidas exige voluntad por parte de los grupos que tradicionalmente han cimentado su poder en la capacidad de control de la economía y la política. Mientras que en los unos existe temor en ceder espacios de poder y, por lo tanto, acceso a determinados beneficios, en el otro lado existe también temor en manejar responsable y equitativamente un poder para cuyo ejercicio no ha habido preparación.

En este marco, la distribución de beneficios derivados de la biodiversidad ha pasado a considerarse como un mecanismo fundamental para luchar contra la pobreza, frenar la pérdida de biodiversidad, ejercer los derechos humanos (colectivos e individuales) y reconocer el papel de las sociedades para alcanzar metas de conservación. Cabe destacar que, si bien el CDB enfatiza la necesidad de distribución de los beneficios derivados del acceso a los recursos genéticos, también considera la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes, comprometiendo a los Estados contratantes a fomentar que los beneficios derivados de dichos conocimientos se compartan equitativamente.

Variables que condicionan la distribución equitativa de beneficios

Se mencionan a continuación algunas consideraciones que podrían favorecer o limitar una equitativa distribución de beneficios generados por las Áreas Protegidas.

Está claro que la modificación de los marcos político y normativo nacionales y locales hacia la regulación y facilitación de la distribución de beneficios, es una condición sin la cual es poco probable que se alcance una distribución equitativa de beneficios. Si no existe el marco legal adecuado, se vuelve más difícil lograrlo. La equidad debe ser un principio rector en la definición de las políticas públicas así como en muchos países lo es la participación. Las comunidades locales deberían establecer normas que apoyen la distribución equitativa de beneficios. Otros factores importantes son el mejoramiento de las condiciones de acceso y distribución de la tierra y la existencia de sistemas nacionales de áreas protegidas más eficientes a través, entre otras cosas, del desarrollo de capacidades en los administradores/as y manejadores/as de áreas protegidas. Se ha mencionado también la necesidad de una mayor cooperación y coordinación científica, tecnológica y técnica, y el fortalecimiento de los conocimientos y prácticas tradicionales.

Durante el taller de Quito se discutió también la necesidad de diseñar mejores sistemas de distribución de beneficios, sistemas de monitoreo social de la distribución equitativa de beneficios (a partir de lo que podría ser una contraloría social), el fomento y los incentivos a la participación social y a las alianzas estratégicas entre el gobierno y los actores privados, y la ejecución de estudios de mercado vinculados a los planes de manejo de las áreas protegidas.

Si los beneficios son distribuidos equitativamente, ¿los costos también deberían serlo?

Otro cuestionamiento que surge es el relacionado con la distribución de los costos que supone manejar las áreas protegidas. Hay quienes sostienen que así como se espera que los beneficios sean distribuidos equitativamente, también lo sean los costos. Sin embargo, la aplicación de este principio encuentra una fuerte limitación dada la historia de exclusión social alrededor de las áreas protegidas; a más de esto, en la práctica no es posible establecer todos los costos económicos, sociales y ambientales que se generan por el

establecimiento y manejo de las áreas protegidas. De igual forma, es poco factible determinar los costos que representaría optar por la decisión de no establecer áreas protegidas.

¿Afectan los TLC la distribución equitativa de beneficios?

La liberalización económica es un factor central en los cambios y modificaciones que puede sufrir la distribución equitativa de beneficios de la conservación, tal como se mencionó al inicio del capítulo. La distribución equitativa de beneficios tiene efectos al momento de limitar la concentración de beneficios económicos en grupos de poder.

Si los Tratados de Libre Comercio (TLC) no se enmarcan en reglas claras, podrían constituir un riesgo frente a las políticas de equidad social, ya que no se puede dejar al mercado la regulación sobre el uso de recursos naturales.

Experiencias sobre Distribución Equitativa de Beneficios en América Latina

Existen experiencias puntuales relacionadas con servicios ambientales, el ecoturismo y el biocomercio sostenible. Sobre el turismo en áreas protegidas, las experiencias existentes hasta hoy demuestran que los beneficios para las comunidades locales son relativos a un rango de factores que se detallan abajo.

Las áreas protegidas en América Latina reciben cada vez más visitantes. Históricamente, el turismo no ha generado muchos beneficios para las comunidades, pero hoy hay una tendencia incipiente, estimulada tanto por los gobiernos como por el sector privado y el mismo visitante, a promover mayor participación comunitaria en la actividad por varias vías:

- Repartición de ingresos generados por tarifas de entrada. En parques como Galápagos (Ecuador) y Eduardo Avaroa (Bolivia), el

gobierno recauda una tarifa de entrada que se distribuye entre varios sectores, incluyendo las comunidades locales, para promover un desarrollo compatible con la conservación del área.

- Expendio directo de servicios a visitantes. En los parques mencionados arriba y muchos más en otros como Amboro (Bolivia), la Reserva de Cuyabeno (Ecuador) y la Reserva Pacaya-Samiria (Perú), las comunidades proveen de servicios de hospedaje, comida y guía.
- Expendio directo de productos a visitantes. En un número mayor de áreas, la venta tanto de productos agrícolas y de pesca como de artesanías representa un ingreso significativo en las comunidades y, a menudo, en especial para las mujeres.
- Mayores posibilidades de empleo en comunidades locales. Hay más puestos de empleo en albergues y hoteles que están creciendo alrededor y a veces dentro de las áreas protegidas; también como proveedores de transporte, especialmente en los ríos y costas.
- Mayor inversión en proyectos comunitarios. Como resultado del interés de varios sectores hay un incremento en la inversión privada, estatal, bilateral, multilateral y no gubernamental en proyectos turísticos manejados o comanejados por comunidades.
- Generación de financiamiento sustentable para la administración de las áreas protegidas. El turismo está generando más recursos y tiene el potencial de generar muchos mayores ingresos para las áreas protegidas. A medida que estos ingresos se reinviertan en las áreas, se podrá fortalecer su capacidad de manejar el turismo como actividad sustentable, lo que podría garantizar oportunidades económicas comunitarias a largo plazo.
- Reducción de las amenazas (extractivismo industrial, otras). En la medida en que aumenta el potencial de generar ingresos provenientes de turismo para las áreas protegidas, éstas pueden demostrar su valor para la economía nacional y local, y así contribuir a la toma de decisiones en ambos niveles sobre el uso apropiado de las tierras.

- Reducción de la pobreza. La Organización Mundial de Turismo tiene como objetivo la reducción de pobreza. A manera de ejemplo, el gobierno británico ha adoptado el concepto de “*Pro-Poor Tourism*” (“Turismo pro-Pobres”) como una estrategia de reducción de pobreza. Hay cada vez más ejemplos donde el turismo en áreas protegidas está contribuyendo a este objetivo.
- Creación de grupos de interés local, nacional e internacional. En la medida en que las comunidades participan en la actividad, se crea un grupo de interés local en favor de las áreas protegidas y se fortalecen los enlaces con el sector turístico, el gobierno así como con el mercado nacional e internacional alrededor del mismo fin. Las áreas protegidas se convierten así en un elemento clave de la economía sustentable comunitaria.

En cuanto a la distribución de beneficios derivados de los servicios ambientales, las experiencias más conocidas y difundidas están relacionadas con el agua. Existen numerosos ejemplos de fondos fiduciarios o de compensación derivados del aprovechamiento del agua en áreas protegidas, para beneficio de las comunidades que viven en o alrededor de ellas. No entraremos con mucho detalle en este tema, sólo diremos que es el servicio ambiental mejor estudiado en cuanto a su valoración y la distribución de los beneficios que genera.

Sin embargo hay otros servicios ambientales pobremente conocidos y en donde haría falta un esfuerzo especial para valorarlos y distribuir equitativamente los beneficios que producen. Algunos de ellos son:

La valoración de las áreas protegidas en la prevención y control de desastres naturales. Existen numerosos ejemplos del servicio de las áreas en la prevención de incendios, deslaves y erosión o en la mitigación de fenómenos atmosféricos como inundaciones, cambios climáticos, huracanes y marejadas. Aunque algunos de estos servicios están económicamente valorados, es difícil entender cómo dichos beneficios podrían ser distribuidos.

Otro servicio pobremente conocido y valorado es el rol de las áreas protegidas como fuentes de recolonización a través de polen o semillas. Son conocidos los beneficios que para

un agricultor se derivan de vivir junto o dentro de un área protegida en términos de biodiversidad asociada a los suelos, polinización de cultivos (por ejemplo frutales), producción de miel de abeja, etc.

Otro servicio es el de secuestro de carbono, aunque los beneficios derivados de los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) están aún sobre el tapete de las discusiones mundiales.

Desafíos para lograr la Distribución Equitativa de Beneficios

Durante el taller se socializaron varias experiencias exitosas y no exitosas de distribución equitativa de beneficios. Se presentan a continuación solamente cuatro, aunque las conclusiones finales son el resultado del análisis de todas las presentaciones.

Parque Corcovado y Piedras Blancas, Costa Rica. Es un proyecto turístico en el que trabajan 25 jóvenes de la comunidad. Beneficios: Capacitación, ingresos derivados del turismo. Son microempresarios con responsabilidad socio ambiental. Costos: el cambio de ser productores a microempresarios al comienzo fue difícil. Parte del proyecto subvencionado por ONGs (José Oduber).

Parque Nacional Sangay, Ecuador. Una ONG desarrolló una agroindustria de frutas. La única beneficiaria fue la ONG. Costos: los campesinos, que se convirtieron de campesinos pobres a obreros pobres. Luego de un violento conflicto, los campesinos se dividieron en tres grupos: los que volvieron a la producción, los que migraron a las ciudades y los que se apoderaron de la fábrica (Santiago Kingman).

En Belive existe un área protegida con dos comunidades aledañas. El área no tiene gran potencial turístico pero las comunidades se benefician con tres servicios ambientales: la presencia de manatíes, las aves migrantes y la existencia de langostas (Juan Carlos Villagrán).

En Bosawas, Nicaragua, hay producción hidroeléctrica. Hay una comunidad que es propietaria de la zona núcleo. La comunidad recibe beneficios como energía y al mismo tiempo subsidios gubernamentales, aunque éstos son deficitarios para el Gobierno (Jacobo Sánchez).

Luego de las presentaciones se discutieron algunos aspectos clave identificados durante el taller de Quito, considerados desafíos para lograr la distribución equitativa de beneficios. La percepción sobre los beneficios derivados de las áreas protegidas es distinta según la escala. Esto depende de varios factores, entre ellos las unidades de medida empleadas para la valoración de beneficios. Existen beneficios no reconocidos y difíciles de comprender, así como otros beneficios potenciales que podrían eventualmente ser aprovechados. Por ello, el aprovechamiento de los beneficios generados en las áreas protegidas debería ser pensado de una manera sistémica. A continuación algunos beneficios biofísicos que podrían tornarse en distribución equitativa de beneficios, dados un contexto y coyunturas favorables:

- Al ser un patrimonio biofísico, las áreas protegidas contribuyen a preservar la diversidad biológica: ecosistemas, especies, genes; conservan espacios naturales y transformados en condiciones de sostenibilidad.
- Las áreas protegidas mantienen coberturas necesarias para regular agua o prevenir erosión/sedimentación.
- Las áreas protegidas mantienen las coberturas necesarias para absorber contaminantes y producir oxígeno.
- Las áreas protegidas mantienen zonas verdes y valores escénicos con la función de deleite, educación, recreación, turismo e investigación.
- Las áreas protegidas conservan elementos y espacios naturales, ligados a diversos sistemas de conocimiento, prácticas tradicionales y valoración de la naturaleza.
- En algunos casos, las áreas protegidas constituyen un respaldo para la seguridad alimentaria de las poblaciones locales.
- En pocos casos, las áreas protegidas generan fuentes de empleo para poblaciones locales.

- Las áreas protegidas constituyen parte de la soberanía e identidad nacional.
- Las áreas protegidas protegen territorios de pueblos indígenas en aislamiento o no-contactados.

Existen beneficios y costos no reconocidos, difíciles de comprender y valorar, para lo cual, como ya se ha dicho, es necesario definir unidades de medida para su valoración (cualitativas/cuantitativas, tangibles/intangibles).

Por otro lado, surge la pregunta: ¿Son todos los beneficios distribuibles?, ¿lo son también los costos? ¿Cuáles son esos costos? El establecimiento de áreas protegidas, ¿es un costo o un beneficio? Los beneficios que pueden ser distribuidos, ¿compensan los costos de oportunidad del establecimiento de las áreas protegidas? Se hace, por tanto, necesario construir indicadores cualitativos y cuantitativos de costos y beneficios.

Por otro lado, las áreas protegidas, como parte de los beneficios que prestan, deberían promover la equidad y no generar demasiadas expectativas respecto de los beneficios.

Por último, los participantes al taller en Quito discutieron sobre la distribución de los beneficios de compensaciones que pueden recibir las áreas protegidas luego de alguna actividad económica o de infraestructura que genere daños ambientales. Algunos participantes mencionaron la necesidad de buscar mecanismos para que dichas compensaciones se distribuyan equitativamente, siguiendo las reglas de cualquier otro beneficio.

Tipos de costos asociados a las áreas protegidas

A continuación se señalan algunos costos identificados durante el taller de Quito, generados por la creación de áreas protegidas:

Restricciones de uso

- La creación de áreas protegidas limita el libre acceso a fuentes de trabajo/ingresos. Al haber áreas zonificadas con categorías restrictivas de uso, muchas veces se restringe el

libre tránsito de quienes viven en o alrededor de las áreas protegidas.

Restricciones a la construcción de infraestructura

- Los planes de manejo de muchas áreas protegidas impiden o limitan la construcción de infraestructura que muchas veces beneficiaría a las comunidades que viven en o alrededor de las áreas protegidas.
- Las áreas protegidas creadas generan una limitación de acceso a fuentes proteínicas (caza, pesca, agricultura). Las restricciones de uso de recursos pueden eventualmente amenazar la seguridad alimentaria de las comunidades que viven en o alrededor de las áreas protegidas.

Restricciones de acceso a tierra y territorios

- Con la creación de áreas protegidas hay una limitación del acceso a recursos naturales comunes (agua, bosques, otros). En ciertas áreas protegidas el acceso a los recursos está limitado o es directamente prohibido. Hay reducción de ingresos por cambio en actividades económicas. Por ejemplo, ciertas comunidades que vivían de la tala de bosques o de la cacería comercial ven afectados sus ingresos por cambios en su actividad económica. Por lo general, dichos cambios no están bien orientados y no cuentan con apoyo para mejorar la producción, el mercadeo y, por tanto, el ingreso.

Impactos socioculturales (sin ser exclusivos de áreas protegidas)

- La creación de áreas protegidas genera una desarticulación social y marginación.
- Hay un cambio o una pérdida de prácticas y costumbres tradicionales. En áreas que al momento de ser protegidas experimentan un crecimiento brusco y poco ordenado de actividades como turismo, puede haber choques culturales que, en culturas y grupos

frágiles, pueden ocasionar una aculturización grave.

- Se da un cambio en las estructuras de poder por ingreso de la agencia de manejo del área protegida. Al hacer su aparición un nuevo actor con poder (la agencia a cargo de las áreas protegidas), se pueden presentar conflictos en las estructuras de poder, muchas de ellas ancestrales.
- Hay generación de conflictos por cambios de uso de tierra y por intervención de grupos armados irregulares. En algunos países, las áreas protegidas son utilizadas como refugio de grupos irregulares que también disputan las estructuras de poder y de decisión de las comunidades que viven en o alrededor de las áreas protegidas.

Crterios para lograr una Distribución Equitativa de Beneficios

Desde la reflexión teórica, los siguientes son algunos de los criterios identificados durante el taller de Quito que podrían ser empleados para promover la distribución equitativa de beneficios:

- Distribuir los beneficios generados por las áreas protegidas según las necesidades (de desarrollo, atención primaria de salud, servicios educativos, otros). Al mismo tiempo, buscar una distribución equitativa de los beneficios generados por ciertas áreas protegidas, hacia aquellas áreas que, por una u otra razón, no generan beneficios importantes.
- Distribuirlos según la proporción-relación entre los costos y beneficios.
- Distribuirlos de acuerdo con el reconocimiento a la presencia y perseverancia de los actores sociales.
- Hacerlo según los hechos históricos, lecciones aprendidas y condiciones específicas.
- Distribuir los beneficios de acuerdo con un interés legítimo y/u objetivos compartidos o según lo dicten la ética y la justicia social.

- Distribuir los beneficios de acuerdo con los niveles de participación en los esfuerzos de conservación;
- Distribuir los beneficios de acuerdo con la igualdad de derechos y a la aplicación de esfuerzos de no discriminación.
- También pueden ser distribuidos de acuerdo con el grado de organización y fortalecimiento de las comunidades según sus intereses.

Cualquiera sea el criterio seleccionado, está claro que el mecanismo dependerá de las condiciones particulares, la historia y el contexto de cada actor social y de cada área protegida. Sin embargo, queda claro también que al hablar de distribución de beneficios es necesario enmarcar las áreas protegidas en su entorno socioeconómico a fin de evitar la formación de “islas verdes”.

Desde la experiencia práctica, los siguientes criterios han sido empleados para promover la distribución equitativa de beneficios:

- Por demanda e iniciativa de las comunidades locales o afectados.
- Porque existe un servicio ambiental claramente reconocido (agua principalmente).
- Por análisis y consulta de actores directos e indirectos.
- Por auto-identificación, liderazgo y posicionamiento de los actores involucrados.
- Por estudios socioeconómicos, de diagnóstico y consulta al crear una nueva áreas protegidas.
- Por aplicación y funcionamiento de planes de manejo y operativos.

Las comunidades humanas que viven en o alrededor de áreas protegidas deberían lograr algunos niveles de organización y conciencia para manejar adecuadamente la distribución equitativa de sus recursos.

Es evidente que el fomento de la educación ambiental es fundamental, pero ante todo es necesario que éstas contextualicen los procesos de distribución equitativa de beneficios. Es

necesario evaluar los impactos que un mecanismo de distribución de beneficios generaría en la comunidad y la cultura de frente a las actividades y las costumbres tradicionales.

Se considera que la integración de los mecanismos de gestión en las comunidades locales, así como una gestión de las áreas protegidas que no provoque daños a las comunidades pobres y vulnerables y que más bien busque procesos de vida para éstas, es fundamental para lograr la distribución equitativa de beneficios.

Mecanismos para lograr la Distribución Equitativa de Beneficios

¿Cómo hacer de las áreas protegidas mecanismos que apoyen al desarrollo y garanticen la funcionalidad de los sistemas naturales? Se plantea la hipótesis de que, a mayor generación y distribución equitativa de los beneficios en áreas protegidas, mayores serán las posibilidades de conservar los sistemas naturales en el largo plazo. De esta forma se alcanzará la sostenibilidad de las áreas protegidas en su sentido más amplio. Algunas recomendaciones para promover equidad en la distribución de beneficios:

- A través de un análisis de todos los actores involucrados en el proceso de planificación del manejo de las áreas protegidas y particularmente en la distribución equitativa de beneficios se debe generar una discusión amplia entre actores sociales respecto de los costos y beneficios en los que se incurre para lograr la conservación de las áreas protegidas, garantizando suficiente información durante el proceso.
- Se deben emplear mecanismos simples y efectivos de participación local en la planeación, ejecución y evaluación de impactos que las actividades económicas y generadoras de beneficios pueden ocasionar sobre sus modos tradicionales de vida.
- Se deben identificar costos y beneficios directos e indirectos, potenciales o generados, con base en los objetivos de conservación de las áreas protegidas, las categorías de manejo, el uso actual del suelo, la capacidad

institucional y los esfuerzos desarrollados por las comunidades.

- Es necesario acompañar los procesos de distribución de beneficios de procedimientos permanentes de formación/capacitación socioambiental.
- Es fundamental enfocar los esfuerzos de distribución de beneficios hacia una disminución de la dependencia externa, el paternalismo y el caciquismo.
- Se deben internalizar los costos de la conservación y del manejo de las áreas protegidas en las cuentas ambientales nacionales. Parte de los beneficios debería ser reinvertida en el área.
- Se deben formular planes de aprovechamiento vinculados a los planes de manejo de las áreas protegidas, los que señalen claramente los beneficios y costos a los que se comprometen los diversos sectores involucrados: Estado, sector empresarial, comunidad, cooperación externa, etc.
- Es necesario formular planes de manejo de acuerdo con la realidad socioambiental de las áreas protegidas, que identifiquen beneficios de corto y mediano plazos e incorporen análisis económicos y planes de sostenibilidad financiera.
- Sería interesante crear fondos fiduciarios para cubrir necesidades de asesoría, capacitación y crédito, administrados mediante entes locales (reglamentos y mecanismos elaborados desde sus contextos). Estos fondos deberían asegurar la distribución porcentual de los beneficios, de acuerdo con el costo, responsabilidades y aportes asumidos por los actores involucrados y por medio de mecanismos claramente definidos de contraloría social aplicada por el conjunto de actores involucrados.
- Se deben implementar mecanismos de generación de ingresos basados en turismo, que cubran como mínimo los costos de manejo (re inversión) en el AP y respondan a la disponibilidad de pago del visitante. Es indispensable promover el fortalecimiento de alianzas entre prestadores de servicios turísticos, promoviendo el encadenamiento planificado, con reglas claras y criterios de equidad y rentabilidad.

Monitoreo de los impactos de la distribución equitativa de beneficios

Como cualquier iniciativa que busque mejorar la conservación, se deben crear mecanismos de monitoreo de beneficios y costos ajustados a las realidades locales, es decir, hay que definir indicadores y procedimientos que puedan ser asumidos por las comunidades en un contexto de gobernabilidad democrática, participación ciudadana y contraloría social. Estos mecanismos y procesos monitoreables son necesarios para que cualquier generación de recursos no se convierta

en un incentivo perverso y que el proceso económico no atente contra la conservación.

Son los actores sociales los que deberían fortalecer sus capacidades para monitorear el impacto en las áreas protegidas.

La revisión periódica de la gestión de las unidades de conservación debería retroalimentar las decisiones políticas, locales y nacionales, que influyen en la distribución de beneficios y costos. El monitoreo social debería también servir de soporte para la sistematización y la divulgación de resultados.

PLANES DE ACCIÓN

En la última parte del taller llevado a cabo en Quito se pidió a quienes participaron que desarrollaran un breve plan de acción por país, a fin de identificar mecanismos que permitirían a los países implementar las actividades del Programa de trabajo en Áreas Protegidas con respecto a ambos temas. Se presenta a continuación lo que los y las representantes de los países desarrollaron.

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

(PLANES DE ACCIÓN)

ANEXOS

Agenda

Participantes

Resúmenes de las presentaciones especiales

a. Agenda

Hora	Actividad	Responsable
LUNES 27 DE JUNIO		
Arribo y registro de participantes	Registro. Entrega de materiales.	Coordinación del taller
MARTES 28 DE JUNIO		
8:00 - 9:00	Registro de participantes nacionales.	Coordinación del taller
9:00 - 9:15	Bienvenida.	Roberto Troya
9:15 - 9:45	Presentación de participantes (Nombre, País, Institución).	Tarsicio Granizo
9:45 - 10:10	Objetivos del taller, revisión de la agenda y asuntos de logística.	Tarsicio Granizo
10:10 - 10:30	Presentación sobre el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio de Biodiversidad con énfasis en las actividades relacionadas al taller.	Roberto Troya
10:30 - 10:50	<i>Receso</i>	
10:50 - 11:40	Presentaciones sobre Participación Social.	Participación Social: Yolanda Kakabadse (20 min.) Alex Rivas (20 min.) Resumen - Tarsicio Granizo (10 min.) Distribución de Beneficios:
11:40 - 12:30	Presentaciones sobre Distribución de Beneficios	Marianela Curi (20 min.) Gonzalo Oviedo (20 min.) Resumen - Tarsicio Granizo (10 min.)
12:30 - 14:00	<i>Almuerzo</i>	
14:00 - 14:30	Presentación sobre experiencias positivas de participación social y distribución equitativa de beneficios en actividades de ecoturismo.	Andrew Drumm
14:30 - 17:15 (con receso de 15 min.)	<i>Trabajo en grupos:</i> Analizar experiencias y esbozar conclusiones de preguntas relacionadas con temas del taller.	Facilitadores/as
17:15 - 17:20	Introducción a la Presentación de Marco Vinicio Araya	Tarsicio Granizo
17:20 - 17:40	Presentación sobre los avances y logros en el manejo compartido (o comanejo) en Costa Rica.	Marco Vinicio Araya
17:40 - 17:50	Resumen del día y preparación para el día siguiente.	Tarsicio Granizo
19:30 - 20:30	Inauguración oficial del evento con la participación de la Ministra del Ambiente del Ecuador, Ab. Ana Albán. Cena.	Coordinación del taller

(sigue)

MIÉRCOLES, 29 DE JUNIO

9:00 – 9:15	Revisión de la agenda del día.	Tarsicio Granizo
9:15 – 11:15	Presentación de recomendaciones de los grupos el día anterior y discusión.	Presentadores de los grupos de trabajo
11:15 – 11:35	<i>Receso</i>	
11:35 - 11:45	Presentación de nuevas preguntas para discusión.	Tarsicio Granizo
11:45 – 13:00	<i>Trabajo en grupos:</i> Analizar experiencias y esbozar conclusiones de preguntas relacionadas con los temas del taller.	Facilitadores/as
13:00 – 14:30	<i>Almuerzo</i>	
14:30 - 15:45	Trabajo en grupos (continuación).	Facilitadores/as
15:45– 17:45	Plenaria: Presentaciones de los grupos de trabajo y discusión.	Presentadores de los grupos de trabajo
17:45 – 18:00	Resumen del día. Preparación para el día siguiente.	Tarsicio Granizo
19:00 – 21:00	Cena y presentación artística.	

JUEVES 30 DE JUNIO

9:00 - 9:30	Revisión de objetivos y agenda del 3er día. Organización de trabajo por grupos.	Tarsicio Granizo
9:30 – 11:00	Desarrollo de estrategias por país (9 países).	Equipos por país.
11:00 – 11:15	<i>Receso</i>	
11:15 – 11:20	Explicación de reuniones regionales.	Tarsicio Granizo
11:20 – 13:00	Reuniones regionales (Sudamérica y Centroamérica y el Caribe) para presentar resultados de reuniones por países y recibir retroalimentación.	Facilitador/a Sudamérica y facilitador/a Centroamérica y el Caribe.
13:00 – 14:30	<i>Almuerzo</i>	
14:30 – 15:30	Plenaria para presentar los resultados de las reuniones regionales.	Presentador/a Sudamérica Presentador/a Centroamérica y el Caribe.
15:30 – 16:30	Conclusiones y próximos pasos.	Tarsicio Granizo
16:30 – 17:00	Evaluación del taller y cierre.	Tarsicio Granizo
17:00 – 17:20	Instrucciones para el viaje de campo.	Coordinación del taller

VIERNES 01 DE JULIO

Todo el día	Transporte al aeropuerto para quienes no van al viaje de campo. Viaje de campo a las Termas Papallacta.	Coordinación del taller
-------------	--	-------------------------

SÁBADO 02 DE JULIO

Todo el día	Transporte al aeropuerto	Coordinación del taller
-------------	--------------------------	-------------------------

b. Participantes

NOMBRE	INSTITUCIÓN	CORREO ELECTRÓNICO
BOLIVIA		
<i>Freddy Chávez</i>	SERNAP/Reserva Natural de Flora y Fauna Tariquia freddychavezp@hotmail.com	
<i>Walter Ayala</i>	Capitanía del Alto y Bajo Iso-sog	kaaiya@entelnet.bo
<i>José Argandoña</i>	Fundación Amigos de la Naturaleza – FAN	jaragandona@fan-bo.org
BRASIL		
<i>Joao Neves</i>	Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña (COIAB)	etnocoiab@ig.com.br
<i>Betsey Neal</i>	The Nature Conservancy	aldeiadocorrego@uol.com.br, bneal@tnc.org
<i>Cristina Velásquez</i>	Instituto Socioambiental (ISA)	crisvelasquez@socioambiental.org.br
COLOMBIA		
<i>Clara Solano</i>	Fundación Natura	csolano@natura.org.co
<i>Lourdes Peñuela</i>	Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, Nodo Orinoquia	horizonteverde@telesat.com.co
<i>Cesar Augusto Rey</i>	Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia	carey@parquesnacionales.gov.co
<i>Pilar Barrera</i>	The Nature Conservancy	pbarrera@tnc.org
ECUADOR		
<i>Isidro Gutiérrez</i>	Ministerio del Ambiente	isidro@ambiente.gov.ec
<i>Santiago Kingman</i>	Fundación Natura	skingman@fnatura@org.ec
<i>Tatiana Égüez</i>	The Nature Conservancy	teguez@tnc.org
<i>Paulina Ormazza</i>	Proyecto SNAP – GEF	pormaza@ambiente.gov.ec
<i>Tarsicio Granizo</i>	TNC Coordinador	tgranizo@tnc.org

(sigue)

NOMBRE**INSTITUCIÓN****CORREO ELECTRÓNICO****PERÚ**

<i>Pablo Puertas M.</i>	Comité de Gestión de la Reserva Pacaya Samiria	ppuertas@wcs.org
<i>Benjamin Kroll</i>	ProNaturaleza	bkrollxxx@hotmail.com oxa@speedy.com.pe
<i>Ada Ruth Castillo Ordinola</i>	INRENA	acastillo@inrena.gob.pe
<i>Eduardo Durand</i>	The Nature Conservancy	edurand@tnc.org

COSTA RICA

<i>Marco Vinicio Araya</i>	Sistema Nacional de Áreas de Conservación	marco.araya@sinac.go.cr
<i>José Oduber</i>	Fundación Neotrópica	jrivera@neotropica.org
<i>Yendry Suárez</i>	ASOPROLA (Asociación de Productores La Amistad)	asoprola@racsa.co.cr
<i>Bernal Herrera</i>	The Nature Conservancy	bherrera@tnc.org

GUATEMALA

<i>Fernando Castro</i>	CONAP	Fercastro@conap.gob.gt
<i>Igor de la Roca</i>	Defensores de la Naturaleza	igorroca@defensores.org.gt
<i>Marlon Calderón</i>	Asociación Vivamos Mejor	Marlon657@hotmail.com
<i>Juan Carlos Villagrán</i>	The Nature Conservancy	jcwillagran@tnc.org

NICARAGUA

<i>Diala López</i>	IRAMADES-Univ. URA-CAN	dlau_ni@yahoo.com
<i>Alan Bolt</i>	Centro de Entendimiento con la Naturaleza	lagaia@ibw.com.ni
<i>Jacobo Sánchez</i>	Secretaría Técnica de Bosawas	setabos@tmx.com.ni
<i>Edgard Herrera</i>	The Nature Conservancy	eherrera@tnc.org

REPÚBLICA DOMINICANA

<i>Danerys Santana</i>	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales Subsecretaría de Áreas Protegidas y Biodiversidad	areasprotegidas@medioambiente.gov.do
<i>Angélica Varela</i>	Fundación Moscoso Puello	avarela@moscosopuello.org
<i>Esteban Polanco</i>	Federación de Campesinos Hacia el Progreso, Madre de las Aguas	
<i>Néstor Sánchez</i>	The Nature Conservancy	nsanchez@tnc.org (sigue)

NOMBRE**INSTITUCIÓN****CORREO ELECTRÓNICO****INVITADOS/AS**

<i>Angela Martin</i>	The Nature Conservancy – PIP	amartin@tnc.org
<i>James Rieger</i>	The Nature Conservancy – PIP	jrieger@tnc.org
<i>Andrew Drumm</i>	The Nature Conservancy	adrumm@tnc.org
<i>Douglas Mason</i>	AID-Ecuador	dmason@usaid.gov
<i>Mauricio Castillo</i>	Wildlife Conservation Society	mcastillo@wcs.org
<i>Jaime Cevallos</i>	Conservación Internacional	
<i>Roberto Troya</i>	The Nature Conservancy	
<i>Verónica Arias</i>	The Nature Conservancy	
<i>Laura Altamirano</i>	Ministerio del Ambiente	laltamir@ambiente.gov.ec
<i>Antonio Matamoros</i>	Ministerio del Ambiente, Vicepresidencia Consejo CDB	

EXPOSITORES/AS ESPECIALES

<i>Gonzalo Oviedo</i>	WWF-UICN	gonzalo.oviedo@iucn.org
<i>Yolanda Kakabadse</i>	FFLA	yolandak@uiio.satnet.net
<i>Marianella Curi</i>	The Nature Conservancy	mcuri@tnc.org
<i>Álex Rivas</i>	UICN-Sur	alexrivastoledo@hotmail.com

FACILITADORES/AS

<i>Adalberto Padilla</i>	MOPAWI	apadilla@mopawi.org.hm
<i>Michelle Libby</i>	The Nature Conservancy	mllibby@tnc.org
<i>Paulina Arroyo</i>	The Nature Conservancy	parroyo@tnc.org
<i>Juan José Dada</i>	The Nature Conservancy	jjdada@tnc.org
<i>Jason Spensley</i>	The Nature Conservancy	jspensley@tnc.org

APUNTES

<i>Alfredo López</i>	Red Asesora en Gestión Ambiental y Desarrollo Local
<i>Nadesha Montalvo</i>	Red Asesora en Gestión Ambiental y Desarrollo Local
<i>Pablo Morales</i>	Red Asesora en Gestión Ambiental y Desarrollo Local
<i>Carlos Reyes</i>	Red Asesora en Gestión Ambiental y Desarrollo Local

LOGÍSTICA

<i>Gustavo Mosquera</i>	Red Asesora en Gestión Ambiental y Desarrollo Local
<i>Susmara Solís</i>	Red Asesora en Gestión Ambiental y Desarrollo Local

c. Resúmenes de las presentaciones especiales

Distribución de Beneficios (1)

En cierta forma no es una discusión nueva, pero que hoy se plantea en términos diferentes, debido principalmente a la introducción de los conceptos de “justa y equitativa”. Se reconoce que en la práctica de las áreas protegidas la ausencia de justicia y equidad ha sido y es un problema, que específicamente afecta a las comunidades locales. La discusión sobre distribución de beneficios reconoce que hay una diversidad de beneficios y una diversidad de usuarios. Por tanto, para entender el significado de la “distribución justa y equitativa de beneficios”, es fundamental comprender quiénes son (y deberían ser) los beneficiarios y cuales son (o deberían ser) los beneficios.

En general, hoy la utilización del concepto de “distribución justa y equitativa de beneficios” ya no es meramente una opción, sino que se ha convertido en una obligación establecida por el CBD. Por un lado, el CBD requiere en general que se cumplan los tres objetivos: conservación, uso sostenible, y distribución justa y equitativa de beneficios. Por tanto, esta obligación está presente como una formulación general que se aplica a todos los componentes del CBD. Específicamente, el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas establece el objetivo de que los sistemas de áreas protegidas “contribuyan al logro de los tres objetivos del Convenio”.

Al aplicar el programa de trabajo, se insta a las Partes a tomar debida cuenta de los costos y beneficios sociales, económicos y ambientales de las diversas opciones.

Para lograr el objetivo de la distribución justa y equitativa de beneficios de las áreas protegidas, el Programa de Trabajo propone disponer de una “carpeta de instrumentos” para la identificación, designación, gestión, monitoreo y evaluación de los sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas, con especial consideración a las comunidades indígenas y locales y a la participación en los beneficios.

El Programa de Trabajo propone considerar costos y beneficios. Esto es importante porque normalmente solo se habla de beneficios – se asume que los costos sean imperativos na-

turales que se imponen a la gente. Pero de hecho en muchos casos los costos son mucho más importantes que los beneficios. Por otro lado, usualmente el esquema es que los costos son para unos y los beneficios para otros. Hay que recordar que entre los costos, en muchos casos los más importantes son los costos de oportunidad – no solo de la utilización de los recursos sino de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida.

No se puede distribuir equitativamente lo que no se conoce – hay muy poco conocimiento real sobre el panorama global de los beneficios, los beneficiarios y los criterios y métodos de distribución. Tampoco se puede distribuir la carga de costos equitativamente si no se los conoce y evalúa - se conoce muy poco sobre los costos e impactos sociales reales. ¿Qué tan viable es identificar todos los beneficios? Las áreas protegidas tienen beneficios a todas las escalas – desde la regulación del clima hasta la recaudación de entradas de los turistas. ¿Hay que solamente seleccionar algunos beneficios, y otros no considerarlos? Algunos beneficios tienen impactos importantes sobre la economía y el ambiente, otros se quedan en el nivel local. No siempre se puede ni cuantificar, ni financiar, ni distribuir los costos – especialmente en un país pobre. ¿Cuáles son los criterios de equidad? No están definidos, y pueden variar sustancialmente. Por ejemplo, enfoques de atender necesidades (a cada cual según su necesidad), o de igualitarismo, o de igualdad de oportunidades. Pero en enfoque conceptual y metodológico principal parece ser el reconocimiento de derechos.

Sin embargo, los marcos de derechos son variables y complejos. Pero además, los marcos y objetivos de equidad a nivel nacional van mucho más allá de las áreas protegidas.

¿Qué tan viable es cuantificar todos los costos? ¿Hay que concentrarse solo en los costos directos y algunos costos de oportunidad e ignorar otros? ¿Se puede ir hacia atrás en el tiempo para compensar costos incurridos por la gente local?

Gonzalo Oviedo

Participación

¿Quiénes son los que quieren o deben participar? Ni están todos los que son, ni son todos los que están; unos son voluntarios (principalmente los conservacionistas) y otros son involuntarios (las comunidades locales – que además son los que han pagado los costos). Hay interés de organizaciones de apoyar al estado en materia de AP, pero, ¿cuál visión del estado sobre AP es la que se puede apoyar? O no hay visión clara, o es cambiante, o es poco convincente.

La legitimidad surge de compartir intereses e información. Los errores históricos en las áreas protegidas han generado resistencia y barreras que dificultan el diálogo – pese a que ya

no se siguen cometiendo. La participación pasa por dinámicas sociales y comunitarias en las cuales la gente critica severamente las áreas protegidas y otras acciones – estas dinámicas sociales son parte del proceso.

La participación no es un regalo que se le hace a la gente – es un derecho que los individuos y las comunidades tienen. Hay que pasar del caso piloto, por más exitoso que sea, a una comprobación rigurosa de los resultados que se obtienen a través de muchos casos comparables – solo así se puede lograr credibilidad.

Yolanda Kakabadse

Distribución de Beneficios (2)

Cuando nos referimos a la distribución equitativa de beneficios en general, surgen inmediatamente varias asociaciones vinculadas con las enormes asimetrías del modelo de desarrollo, reflejadas en patrones de acceso y uso de los recursos naturales, así como de producción y consumo, absolutamente desequilibrados e injustos. Desequilibrios que interpelan permanentemente nuestros principios y valores éticos como sociedad global, y quitan el sueño a quienes buscan sociedades más justas y equilibradas que garanticen condiciones de vida digna para las actuales y futuras generaciones, garantizando la existencia de la base física y natural necesaria para ello.

Los estados y gobiernos del mundo, los organismos multilaterales, las agencias de cooperación al desarrollo, han convenido en que es imprescindible reducir la pobreza, como objetivo fundamental del apoyo al desarrollo. En ese sentido, los esfuerzos están orientados actualmente, al cumplimiento de los Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio y por supuesto que desde el ámbito de las áreas protegidas se puede aportar también al cumplimiento de varios de ellos.

Dado que el objetivo principal de nuestro trabajo, es la conservación de los recursos de biodiversidad y de los ecosistemas representativos del planeta, en este caso, con énfasis en áreas protegidas, es claro que este objetivo no se consigue de la misma manera en todas partes.

América Latina y El Caribe, que es donde nosotros realizamos nuestro trabajo, es una de las regiones con mayor riqueza y diversidad biológica y cultural, pero también, con elevados índices de pobreza y precarias condiciones de vida, reflejados en los indicadores de desarrollo humano de la mayor parte de nuestros países. Por tanto, aquellas regiones de mayor diversidad biológica y cultural, son también las de mayor pobreza.

La confluencia de alta riqueza y diversidad natural y cultural y de bajos índices de desarrollo humano, plantea grandes desafíos para las estrategias de conservación, particularmente, en aquellos lugares donde se requiere conservar las muestras más representativas del patrimonio natural, a través de las áreas protegidas.

Uno de los principales desafíos, lo plantea el hecho de que en todos nuestros países, la mayor parte de las áreas protegidas son áreas habitadas por poblaciones locales y en muchos casos, originarias de esos lugares, que poseen derechos y mantienen una estrecha relación con los recursos de la biodiversidad en su vida cotidiana, a través de conocimientos y prácticas tradicionales para su manejo, muchos de los cuales, son de gran utilidad para los objetivos de conservación y manejo sostenible de la diversidad biológica.

Para países en desarrollo, con elevados indicadores de pobreza como los nuestros, el desafío es doble: conservar nuestro patrimonio natural y cultural, pero a la vez, contribuir a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la gente, mejorando el derecho de acceso a los recursos de la biodiversidad por parte de las comunidades locales, reconociendo la contribución de las comunidades y grupos originarios a la conservación, a través de sus conocimientos y prácticas tradicionales, así como la necesidad de una participación activa de parte de las comunidades locales en las estrategias de conservación tanto en áreas protegidas, como en sus zonas de influencia.

Nos encontramos además, en un escenario de tensión social en la región, que cuestiona profundamente los sistemas de representación y participación política y económica, en el que uno de los reclamos mayores es la participación activa en el diseño y elaboración de las estrategias de desarrollo, y una distribución más equitativa de los recursos y la riqueza, para reducir las tremendas asimetrías socio económicas y culturales existentes en todos nuestros países.

Por otra parte, las tendencias de crecimiento de la población nos muestran que la presión sobre los recursos de la biodiversidad será creciente y que para revertir la misma, es necesario que los pobladores locales desarrollen capacidades para generar y obtener beneficios de la conservación y del uso sostenible de la diversidad biológica, especialmente en países como los nuestros, que son origen de múltiples recursos genéticos y comunidades indígenas.

A todo esto se suma una cierta resistencia de las poblaciones locales al trabajo de las organizaciones conservacionistas, pues perciben,

posiblemente con resabios del pasado, que se les restringe el derecho de acceso y uso de los recursos de biodiversidad y a las posibilidades de participar activamente en estrategias para mejorar sus condiciones de vida a partir de los mismos.

Una de las preguntas que surge de estas consideraciones, es si es posible generar beneficios a partir de las áreas protegidas y distribuirlos equitativamente, sin poner en riesgo la funcionalidad de la biodiversidad y más bien hacerla sostenible en el tiempo. La respuesta es definitivamente SI, de otra manera, los esfuerzos que realicemos por la conservación en áreas protegidas y sus zonas de influencia, no serán sostenibles en el largo plazo.

Para ello, se deben generar las condiciones necesarias y establecer claramente los límites que se debe respetar, para que tanto la generación de beneficios, como la distribución de los mismos sean sostenibles, pues la biodiversidad no sobrevivirá si no se integran las necesidades de la gente con las necesidades de la conservación, generando beneficios directos derivados de la biodiversidad para satisfacer ambas necesidades. Este es un tema nos solamente técnico, sino fundamentalmente ético. Muchos conservacionistas sostienen que las actividades humanas al interior de las áreas protegidas son incompatibles con la integridad ecológica de los parques constituyéndose en seria amenaza para la conservación de la diversidad biológica en las áreas protegidas. Sin embargo, la realidad nos plantea la necesidad de trabajar con la gente y tornar esta amenaza en una oportunidad, porque es la gente la que contribuirá significativamente a la conservación de la diversidad biológica, una vez que identifique beneficios tangibles por concepto de la conservación de los ecosistemas, de las especies y de los recursos genéticos.

Usar la naturaleza a costa de disminuirla y agotarla; conservar la naturaleza a costa de la pobreza y deterioro de las poblaciones que la usan. Ambos enfoques son incompletos y poco adecuados. No lograremos los objetivos perseguidos desde ninguna de estas lógicas excluyen-

tes, parciales y fragmentadas. Lo único que funcionará y dará resultados efectivos y sostenibles es una aproximación integral que no descuide ninguno de los elementos, porque de lo contrario, el elemento descuidado constituirá la amenaza para los otros.

La tesis que se plantea, es que a mayor generación y distribución equitativa de beneficios en áreas protegidas, mayores las posibilidades de conservar los ecosistemas naturales en el largo plazo y lograr la sostenibilidad de las áreas protegidas en su sentido más amplio.

Los recursos para la administración de las áreas protegidas son escasos en América Latina y son en su mayoría, provenientes de la cooperación internacional, lo que sin duda ha contribuido significativamente a la creación y gestión de los sistemas de áreas protegidas, pero no es sostenible en el tiempo.

Tener áreas protegidas y sistemas de áreas protegidas sostenibles, implica el desarrollo de mecanismos que permitan la sostenibilidad financiera, ecológica y social de las mismas, a fin de lograr una conservación efectiva y socialmente justa; ello está directamente relacionado con el desarrollo de estrategias efectivas de generación de recursos y distribución de beneficios para las poblaciones locales y para los actores institucionales involucrados, en el marco de políticas y normas claras de parte de las instancias nacionales responsables por el tema.

En este sentido, se han venido realizando importantes avances en distintos países y regiones, sin embargo, no se ha logrado aún tener un sistema que haya cumplido con estos objetivos a cabalidad. Hay experiencias concretas, casos específicos de los que se puede obtener lecciones aprendidas en cada uno de nuestros países, pero en general, muestran la necesidad de generar una serie de condiciones para que las iniciativas y emprendimientos sean exitosos y duraderos.

Marianella Curi

BIBLIOGRAFÍA

- Borrini-Feyerabend, G. 1997. Manejo participativo de áreas protegidas: adaptando el método al contexto. UICN. Quito
- Burbano de Lara, F. (Ed.). 2003. Democracia, gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Sede Académica Ecuador. Quito.
- Colchester, M. 1996. Salvando la naturaleza. Pueblos indígenas, Areas protegidas y Conservación de la biodiversidad. United Nations Research Institute for Social Development, Instituto de investigaciones de las Naciones Unidas para el desarrollo social, UNRISD. DP 55S. Ginebra.
- Comaroff, J. 1985. Body of Power, Spirit of Resistance, the Culture and History of South African People. Chicago Univ. Press. Chicago.
- De Lucio, J.V. 2003. El pensamiento actual sobre las áreas protegidas: servicios de los ecosistemas naturales. Curso de Gestión de Espacios Naturales Protegidos: diseño y evaluación de planes de manejo de áreas naturales protegidas-FODEPAL. España.
- Diegues, A. C. 2000. El mito moderno de la naturaleza intocada. Colección Hombre y Ambiente. Abya Yala. Quito.
- Espinosa, M. F. 2005. Reflexiones sobre participación social y gestión ambiental en Ecuador". En: Hernández y Varillas (Eds.). Participación y consulta en la gestión ambiental. Pp. 69-84. Ministerio del Ambiente-ECOLEX. Quito.
- FAO/PNUMA. 1994. Áreas Silvestres Protegidas y Comunidades Locales en América Latina. Ed.Oficina regional de la FAO para América Latina y El Caribe. Santiago.
- Hale, C. 1994. Resistance and Contradiction: Miskitu Indians and the Nicaraguan State, 1894-1987. Stanford University Press. Stanford.
- Hevia, F. 2004. Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO. Quito.
- Leff, E. (Coord.). 2003. La complejidad Ambiental, Siglo XXI. PNUMA. UNAM. México.
- Muratorio, B. (Ed.). 1994. Imágenes e Imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, Siglos XIX y XX. FLACSO Sede Ecuador. Quito.
- Narváez I. 1996. Huaorani vs. Maxus. Poder étnico vs. poder transnacional. Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales. Quito.
- Olvera, A. 2001a. Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto. Cuadernos de la Sociedad Civil 1.
- Olvera, A. (Coord.) 2001b. La Sociedad Civil: de la teoría a la realidad. El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos. México.
- Orstrom, E. 2003. La Acción Colectiva. Fondo de Cultura Económica. México.
- Panfichi, A. 2003. Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.

- Ribot, J. 2002. La Descentralización Democrática de los Recursos Naturales. La Institucionalización de la Participación Popular, Ed. World Resources Institute. Estados Unidos.
- Rival L. 1996. Hijos del sol, padres del jaguar. Los huaorani de ayer y hoy. Ed. Abya Yala. Quito.
- Rivas Toledo, Á. 2000. Cambio y continuidad cultural. Comunidades indígenas ante las áreas naturales protegidas: el caso de los cazadores del Parque Nacional Sangay. Tesis de Licenciatura en Antropología. Facultad de Ciencias Humanas. Pontificia Universidad Católica del Ecuador-PUCE. Quito.
- Rivas Toledo, Á. 2003. Negociación identitaria, efectos políticos de la relación ONG pueblos indígenas. El Movimiento Agrario Indígena Zapatista de Veracruz. Tesis de Maestría en Antropología Social. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-CIESAS. México.
- Rivas Toledo, Á. 2005. Construcción de gobernabilidad democrática y gestión ambiental participativa en la política pública de dos Municipios amazónicos del Ecuador. Gonzalo Pizarro (provincia de Sucumbíos) y El Chaco (provincia de Napo). Ponencia presentada en el Simposio de Antropología Aplicada y Políticas Públicas. Primer Congreso Latinoamericano de Antropología. Rosario.
- Rivas Toledo, Á y R. Lara. 2001. Conservación y petróleo en la Amazonía ecuatoriana. Un acercamiento al caso huaorani. EcoCiencia-Abya-Yala. Quito.
- Roseberry, W. 1994. Hegemony and the Language of Contention. En: Gilbert, D. y J. Nugent (Eds.). Everyday Forms of State Formation. Pp. 355-366. Duke University Press. Estados Unidos.
- Tejera Gaona, H. 1996. Cultura política: democracia y autoritarismo en México. Nueva Antropología, 50: 11-22.
- Thelen, K. 2003. La planificación de los sistemas de áreas protegidas en América Latina. Evolución de los planes de manejo. Curso de Gestión de Espacios Naturales Protegidos: diseño y evaluación de planes de manejo de áreas naturales protegidas-FODEPAL. España.
- Tobasura A. I. y L. E. Sepúlveda. 1997. Proyectos Ambientales Escolares: estrategia para la formación ambiental. Colección Aula Abierta. Editorial Magisterio. Bogotá.
- Toledo, V. P. Alarcón-Chairésy L. Barón, Lourdes 2002. La modernización rural de México: un análisis socioecológico. SEMARNAT. Instituto Nacional de Ecología. UNAM. México.
- Vázquez Cano, L. 1994. El control gubernamental y la contraloría social mexicana. Una visión de la Modernización en México. Fondo de Cultura Económica. México.
- Viola, A. 2000. Antropología del desarrollo: teorías y estudios etnográficos en América Latina. Paidós. Barcelona.
- Wallerstein, I. 1988. El Capitalismo Histórico. Siglo XXI Editores. México.