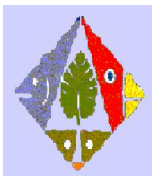


EL CAMINO HACIA LA SOSTENIBILIDAD DE LAS AREAS PROTEGIDAS EN BOLIVIA

1. EL DESAFÍO
2. CONCEPTO PARA UNA GESTIÓN DISTINTA
3. MECANISMOS Y HERRAMIENTAS
4. EL CAMINO RECORRIDO

La Paz, agosto 2003



**Servicio Nacional de
Areas Protegidas
(SERNAP)**



EL CAMINO HACIA LA SOSTENIBILIDAD DE LAS AREAS PROTEGIDAS EN BOLIVIA

1. El desafío

El Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP) en Bolivia es el más joven de América Latina. Es uno de los instrumentos más importantes para la conservación de la megadiversidad del país en lo biológico y lo cultural y alcanzó en los 11 años de su existencia -precisamente desde la celebración del último Congreso Mundial de Areas Protegidas- un aumento de la superficie global de APs de rango nacional y con gestión propia en más de 1000 %.

¿Cuál es nuestra situación?

Las principales características del SNAP que determinan limitaciones y potenciales para lograr la sostenibilidad de su gestión son:

- La extensión territorial del Sistema y limitaciones de la accesibilidad de las áreas

Sólo las 21 APs de importancia nacional ocupan más del 15% (= 170 000 km²) del territorio boliviano, 6 áreas tienen más de un millón de ha, otras 4 tienen más de 500 000 ha. Además, se cuenta con 44 áreas protegidas departamentales y municipales. Especialmente en muchas APs del trópico, las extensiones que presentan éstas están acompañadas de deficiencias en infraestructura de acceso lo que dificulta su control y manejo aunque apoya por otro lado la conservación "pasiva" de las APs.

- La ocupación de las áreas por población local

Las APs fueron creadas en los últimos 65 años tanto en las tierras altas como en las bajas sobre espacios ocupados por alrededor de 150 000 habitantes (sólo las APs de rango nacional), mayormente población indígena. Areas protegidas con ninguna población constituyen la absoluta excepción en el SNAP. En muchas áreas, las tierras constituyen mayoritariamente propiedad comunal o se sujetan al régimen de Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) que otorgan los derechos de uso de los recursos naturales renovables a la población indígena ("territorios indígenas").

En el entorno de las APs (= los municipios que comparten territorios o colindan directamente con las APs) viven alrededor de 1,8 millones de habitantes, sin contar la población de grandes ciudades en las cercanías de las APs.

- Potenciales de uso sostenible de los recursos naturales

Por las características geográficas y étnicas del país altamente diversas, los sistemas de organización social y uso del espacio de las poblaciones indígenas

asentadas tradicionalmente en los espacios de las APs y su entorno se caracterizan por una alta heterogeneidad. Tienen en común generalmente por el aprovechamiento comunal de los recursos naturales y prácticas de minimización de riesgos. Lo último implica diversificación de actividades económicas y sistemas extensivos de producción que se expresan, según contexto histórico y étnico, en diferentes estrategias de uso. Generalmente estas requieren alta movilidad y grandes espacios para su realización que en muchos casos traspasan los límites de las APs, como p. ej. cultivos en diferentes pisos ecológicos, transhumancia, caza y recolección itinerante.

Estos sistemas tradicionales de gestión indígena presentan muchos rasgos de sostenibilidad en todas las dimensiones y ofrecen oportunidades importantes para un manejo sostenible de los recursos. A pesar de las tendencias generales de aculturación con pérdida de valores, conocimientos y cohesión social, persisten en gran parte del territorio capacidades organizativas considerables, asociadas a la producción en estas modalidades.

- Respaldo legal para la ocupación y uso tradicional de las APs

Los derechos de permanencia en las APs y de uso de los recursos naturales y la biodiversidad por parte de las poblaciones tradicionales están consolidados legalmente (Constitución Política del Estado; Ley del Medio Ambiente, Reglamento de Areas Protegidas y otros) aunque no siempre respetados. Todavía se carece de normas para regular el uso de los recursos compatibles con objetivos de la gestión de las APs.

- Pobreza e intereses económicos de aprovechamiento

La distribución de las áreas protegidas coincide con las áreas de mayor biodiversidad pero también en buena parte con las áreas de mayor pobreza rural en Bolivia. Además, se sobreponen con ellas las concesiones de hidrocarburos. Todo esto contribuye a que las presiones de explotación comercial de recursos naturales y la biodiversidad (de manera legal e ilegal) aumenten -aunque por motivos distintos- tanto por parte de la población local como por empresas que comercializan madera, hidrocarburos y por parte de proyectos camineros, mineros, agropecuarios y turísticos.

- Limitaciones de la gestión pública

La capacidad de las autoridades estatales competentes para ejercer una gestión coercitiva (control y vigilancia) en relación al uso de los recursos naturales en las APs es -y será probablemente siempre- muy limitada, especialmente en lo que a los recursos renovables se refiere. Aún con una multiplicación del número actual de guardaparques por ejemplo (un guardaparque cubre alrededor de 700 km² en promedio) no se garantizaría un control adecuado del territorio bajo protección, sin tener en cuenta que las restricciones basadas en la coerción son rechazadas por la población local. En las condiciones políticas actuales, el Estado tiene que limitarse además a un rol normativo, fiscalizador y facilitador en la gestión de las APs.

Necesidad de una gestión efectiva

Tanto los distintos intereses económicos en torno al uso de los recursos de las APs como las limitaciones y potenciales para la gestión de las APs señaladas han puesto en duda la efectividad de una gestión conservacionista convencional, basada en la exclusión. Más bien se requiere una modalidad de conservación en cuyo centro están los actores locales que habitan las áreas y su entorno y que supere la separación algo artificial de la gestión de espacios dentro y fuera de los límites de las APs.

Para el planteamiento de conceptos y enfoques más acordes con la realidad nacional existen por el otro lado condiciones favorables a partir de las reformas administrativas del Estado impulsadas en los años 90, que se fueron diseñando y ejecutando en el marco de un concepto boliviano de desarrollo sostenible. Significaban, en términos generales, una transferencia de poder del nivel central a los niveles locales. Aunque sólo fueron parcialmente implementadas hasta ahora, marcan un rumbo general para el desarrollo del país y en especial abrieron chances para reorientar la gestión de las APs en el marco de una nueva política de Estado.

Un giro decisivo en los planteamientos al respecto se hacía necesario además frente a las presiones de los movimientos sociales de los últimos años, surgidos a partir de la crisis política y económica en la que se halla sumergida Bolivia. Estas demandas sociales tienen como uno de sus ejes principales una mayor participación y control en el manejo de los recursos naturales, beneficios económicos para la población pobre y la consolidación de los derechos sobre la tierra. En parte cuestionan la existencia de las APs. En este contexto, Estado y sociedad boliviana tienen que buscar fortalecer la legitimidad social de su gestión y ofrecer alternativas para el desarrollo local, lo cual pasa por el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales fuera y dentro de las APs.

Todo ello ha contribuido a que de las múltiples dimensiones de la sostenibilidad de APs (económica, financiera, ambiental, técnica, institucional, social, política), la gestión del SNAP pone especial énfasis en la sostenibilidad política social del Sistema, sin descuidar sin embargo las otras dimensiones.

2. Concepto para una gestión distinta

La construcción de un enfoque hacia una mayor sostenibilidad política social tiene los siguientes pilares:

- El reconocimiento de los derechos de las poblaciones locales en las APs. El concepto de “Parques con gente” se ha convertido en política oficial y orientación para el desarrollo de las áreas.
- La necesidad de que las poblaciones e instituciones locales relacionadas con las APs y su entorno asuman un rol activo en la gestión de estos espacios.
- Las APs tienen, además de su función ambiental, una función social y un rol importante en el desarrollo: No constituyen islas territoriales ajenas a su entorno sino parte de territorios complejos que deben ser parte integral de los planes y estrategias de desarrollo local, regional y nacional.

Esto demanda la implementación de una política activa de **integración** (política, administrativa, social, cultural, económica, ecosistémica) **entre las APs y su entorno**.

Las principales dimensiones de esta *integración* en el *ámbito local y regional* serían:

- Articulación, en aspectos políticos, socioculturales y económicos, de la gestión de los espacios territoriales administrativos involucrados, es decir las áreas protegidas y las unidades del ordenamiento político administrativo nacional respectivas.
- Participación de los actores sociales y políticos locales y regionales en la gestión de las APs, a través de diferentes instancias establecidas.
- Generación de oportunidades económicas para mejorar las condiciones de vida para los habitantes de las APs y su entorno.

La integración se efectúa a diferentes niveles de unidades administrativas y territoriales de gestión:

- Departamentos
- Municipios
- Distritos municipales
- Mancomunidades de municipios
- TCOs
- Unidades tradicionales de gestión territorial (ayllus, etc.)

Especialmente los municipios como gobiernos locales, que fueron empoderados con altas competencias normativas, fiscalizadoras y ejecutoras para la administración del espacio, juegan un rol central para una gestión compartida y un desarrollo conjunto con las APs. Las APs de rango nacional colindan o comparten territorios con alrededor de 100 municipios, casi una tercera parte de todos los municipios del país. Otro escenario importante de la gestión integral son las TCOs (“territorios indígenas”) cuya sobreposición con las APs es concebido como una ventaja para el desarrollo de ambos espacios.

En el *ámbito nacional* la integración apunta a una vinculación de SERNAP con las instancias de la gestión pública y de la sociedad civil en aspectos de normas y políticas sectoriales e intersectoriales, en la implementación de mecanismos para su participación en la gestión del sistema y en el fomento de actividades de biocomercio para el uso sostenible de los recursos naturales en las APs

Las reformas administrativas de los años noventa han proporcionado en el marco de los principios del desarrollo sostenible las condiciones políticas y normativas generales para posibilitar todas estas formas de integración, a través principalmente de la participación popular, la descentralización, la municipalización, una “nueva reforma agraria” (Ley INRA), la implementación de políticas indígenas y la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza.

Además, las condiciones históricas y étnicas de organización y manejo del espacio pueden proporcionar un sustrato idóneo para la integración planteada.

3. Mecanismos y herramientas

Para la implementación del enfoque hacia la integración de APs con su contexto político y socioeconómico, la autoridad competente, el Servicio Nacional de Areas Protegidas, ha desarrollado o proyecta el desarrollo de una serie de mecanismos e instrumentos de gestión. Estos son, de manera resumida y ordenada según las principales dimensiones de la integración mencionadas más arriba (articulación, participación y beneficios económicos), los siguientes:

A nivel de la gestión central:

Articulación

- Generación y coordinación de políticas sectoriales e intersectoriales nacionales para compatibilizar políticas y normas.
- Alianzas estratégicas para apoyar la gestión de las APs, entre otros con:
 - VM Turismo
 - Desarrollo Municipal y Participación Popular
 - VM Tierras
 - VM Planificación
 - VM Medio Ambiente y Recursos Naturales
 - o Biodiversidad
 - o Calidad Ambiental
 - o Cuencas
 - Sector forestal
 - Sector privado
- Mecanismos institucionales en el SERNAP e instrumentos de planificación y gestión para coordinar y asesorar los procesos de integración.
- Creación de estructuras descentralizadas (desconcentradas) para la gestión del SNAP.
- Integración de Métodos de Planificación para APs con el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN).
- Coordinación con organizaciones de apoyo a la operación del Sistema (p. Ej. FUNDESNAP)
- Coordinación con sociedad civil para apoyo técnico y político (p. Ej. Liga del Medio Ambiente – LIDEMA, ONGs).
- Difusión de los valores del SNAP entre los actores a nivel nacional.
- Articulación del SNAP con otros sistemas de APs a nivel internacional.

Participación

- Participación de sectores políticos y sociales en la gestión del SNAP (Consejo Consultivo Nacional de Areas Protegidas).

Generación de beneficios económicos

- Generación de condiciones institucionales en el SERNAP para la orientación, facilitación y fiscalización de proyectos de manejo de recursos naturales.
- Políticas y estrategias para el uso sostenible de recursos naturales renovables.

- Generación de normatividad compatible para el uso de recursos naturales (intersectorial e interna al SNAP).
- Establecimiento de mecanismos institucionales para apoyar saneamiento de tierras en APs (comunales, individuales, fiscales).
- Coordinación gestión proyectos con:
 - Desarrollo Económico (especialmente Turismo)
 - Programa Nacional de Biocomercio
 - Organizaciones privadas (AOPEB, etc.)
- Valoración económica de las APs y sus recursos naturales (servicios ambientales).

A nivel de la gestión de las áreas protegidas y su entorno:

Articulación

- Procesos integrales de planificación e implementación conjunta en aspectos relevantes para APs con departamentos, municipios, mancomunidades de municipios, distritos, TCOs
- Gestión compartida de las APs de rango nacional con municipios, mancomunidades de municipios, TCOs
- Coadministración, con énfasis en organizaciones sociales locales.
- Establecimiento de áreas protegidas municipales y departamentales en coordinación con el SERNAP.
- Implementación de conceptos integrales para la gestión de zonas de amortiguación externas (ZAE) y corredores de conservación.

Participación

- Mecanismos de participación y control social
 - Comités de gestión
 - Comités interinstitucionales
 - Comités de vigilancia

Generación de beneficios económicos

- Ingresos a través del Sistema de Cobros (SISCO) para municipios y comunidades.
- Recategorización, rezonificación de APs para compatibilizar uso sostenible y protección de las áreas.
- Generación de normas específicas (normas técnicas de las APs y normas comunales) para el uso sostenible de los recursos naturales.
- Elaboración de estrategias locales para el uso de los recursos naturales.
- Mecanismos de apoyo a saneamiento de tierras.
- Apoyo a la implementación de programas y proyectos productivos:
 - Creación de estructuras institucionales a nivel local para la gestión de proyectos productivos
 - Facilitación de financiamientos
 - Orientación de las actividades a través de políticas institucionales
 - Monitoreo de los impactos
 - Fiscalización

4. El camino recorrido

A pesar de un proceso de construcción político, social e institucional complejo, el nuevo enfoque de gestión en la práctica ha podido tener alcances iniciales prometedores en los diferentes ámbitos de la integración:

- En el marco político conceptual
 - El concepto para una gestión distinta está plasmado en las “Políticas para el Sistema Nacional de Areas Protegidas” y guía al accionar en los diferentes niveles de gestión.

A partir de estas políticas se ha generado:

- El enfoque para la planificación estratégico – territorial integral de la gestión de APs centrado en la participación de los actores locales.
 - Un concepto para zonas de amortiguación que refleja su rol integrador entre el desarrollo de APs y los otros espacios circundantes, especialmente los municipios.
 - Estrategias para el manejo comunal sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad.
 - Vinculación con instancias de la gestión pública para la compatibilización de procesos de planificación estratégica y territorial.
- En la implementación de estructuras de gestión
 - Descentralización (gradual) de la gestión de Sistema: Transferencia de funciones y responsabilidades a niveles desconcentrados de gestión (distritos y direcciones de APs).
 - Coadministración de APs con ONGs, instituciones académicas y organizaciones indígenas en actualmente 4 APs, con dos nuevas coadministraciones en perspectiva (una mancomunidad de municipios y una asociación de subcentrales campesinas).
 - Creación y fortalecimiento de Comités de Gestión (CGs), establecimiento de otros mecanismos de participación local en la gestión de las APs. De las 19 APs bajo gestión, 15 cuentan con CGs, 2 con Comités Interinstitucionales.
 - Creación de dos mancomunidades municipales para la gestión de APs.
 - Creación de bases institucionales para promover la gestión compartida con municipios, a través de la implementación de una Unidad para la Participación y Gestión Local en el SERNAP, con capacidades de asesoramiento a los municipios en aspectos relevantes para la gestión de las APs (manejo biodiversidad, ecoturismo, etc.).

- En la aplicación de métodos e instrumentos de gestión
 - Vinculación con instituciones de gestión pública relevantes para la gestión de las APs.
 - Compatibilización de la gestión en 4 áreas de doble condición (Area protegida-TCO).
 - Categorización de 12 APs como áreas de manejo integral (ANMIs y Reservas de la Biosfera), facilitando de esta manera mayores posibilidades de uso sostenible de los recursos naturales.
 - Planificación compartida con municipios
 - o Elaboración conjunta de Planes de Desarrollo Municipal y Planes de Desarrollo Distrital (en 5 municipios), en base a convenios
 - o Elaboración conjunta de Planes Operativos Anuales y planes operativos interinstitucionales en municipios (en cuatro municipios y mancomunidades)
 - Puesta en práctica de una nueva Guía de Elaboración de Planes de Manejo que compatibiliza planificación estratégica y territorial participativa para las APs.
 - Generación de beneficios económicos para comunidades y municipios de 5 áreas protegidas a través de la redistribución de ingresos por concepto de cobro a los visitantes.
 - Creación (parcial) de normas que compatibilizan el uso de los recursos naturales por la población local y la protección del patrimonio natural y cultural.
 - Apoyo a la implementación de proyectos productivos y turísticos que benefician económicamente poblaciones en APs y ZAs.
 - Implementación de un sistema de monitoreo de la gestión del SNAP (MEMS) que integra aspectos de la gestión con orientación social.
 - Implementación inicial del concepto de ZAs como espacios articuladores de la gestión APs con municipios y TCOs en áreas seleccionadas.