

Sernap

Mapza



COMPARTIENDO PODER

*Hacia la Reciprocidad entre
Estado y Sociedad en la
Gestión de las Áreas
Protegidas de Bolivia*

2009

COMPARTIENDO PODER

Hacia la Reciprocidad entre Estado y Sociedad en la Gestión de las Áreas Protegidas de Bolivia

*Carlos W. Espinoza Terán y Jurgen Czerwenka – Proyecto MAPZA - SERNAP
Resultado del aporte de todo el equipo del SERNAP y de las organizaciones indígena campesino originarios de base y matrices articulados a la CIDOB, CSUTCB y CONAMAQ involucrados en la GTRC.*

CONTENIDO

- 0. Resumen**
- 1. La evolución de las áreas protegidas en el entramado territorial y social de Bolivia: enfoques y experiencias de gestión en su breve recorrido.**
- 2. Las áreas protegidas en la nueva Constitución Política del Estado (CPE)**
- 3. Conceptos, valores y principios de la Gestión Territorial Compartida**
- 4. Estructura, actores, mecanismos de funcionamiento y principales atribuciones en la Gestión Territorial Compartida**
- 5. Compartir poder como base de sustentabilidad del SNAP**
- 6. Diferencias y similitudes con otros procesos.**
- 7. Bibliografía**
- 8. Anexos**

Resumen

El principio de reciprocidad de los pueblos originarios de Bolivia, refleja de manera simbólica y práctica el camino que transitan el Estado y los Pueblos que viven en las áreas protegidas y su entorno, en la perspectiva de una gestión duradera, equilibrada y de mutuo beneficio.

La Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida (GTRC), es el planteamiento político estratégico que guía este proceso, -recientemente constitucionalizado como mandato popular y política de Estado-, que define la conformación de instancias de gestión pública compartida entre Estado y Sociedad, tanto a nivel nacional como a nivel de cada área protegida.

Los fundamentos que sustentan y dan contenido a la gestión compartida, tienen sus cimientos:

- ✓ *en el carácter de las áreas protegidas definidas **como un bien común, patrimonio natural y cultural de todos los bolivianos** ; por tanto de interés público y colectivo;*
- ✓ *en la necesidad de equilibrio entre Estado y Sociedad,*
- ✓ *en la toma de decisiones conjuntas en la gestión de las áreas protegidas, y la corresponsabilidad de las mismas;*
- ✓ *en la paridad de estas decisiones; es decir al mismo nivel y bajo las mismas condiciones;*
- ✓ *En la complementariedad de visiones, competencias y saberes*
- ✓ *en el equilibrio entre conservación del patrimonio natural y cultural con el desarrollo socioeconómico de la población;*
- ✓ *en la búsqueda de equidad en todos sus niveles;*
- ✓ *en la reciprocidad durante el proceso de gestión, como en los resultados del mismo (mutuo beneficio que generen las AP).*
- ✓ *en el respeto a los derechos territoriales de la población que vive en la áreas protegidas y su entorno, como también el respeto a la institucionalidad estatal de las áreas protegidas;*
- ✓ *en la armonización de la gestión pública con la gestión de los pueblos indígena originario campesinos;*
- ✓ *en la complementariedad de los conocimientos y saberes en un proceso intracultural e intercultural.*

En suma, en la búsqueda del Vivir Bien.

Reconocerse, colaborar, valorarse y beneficiarse mutuamente de la gestión de las áreas protegidas, han permitido transitar hacia esta paradigmática búsqueda de reciprocidad en el ejercicio de los derechos y competencias.

El camino recorrido para llegar a este punto de convergencia no ha sido fácil, y no ha dejado de tener sus desencuentros y encuentros, que a la fecha se traducen en avances concretos establecidos en acuerdos político sociales y procesos en marcha a nivel nacional y comunal de las áreas protegidas.

Una valoración progresiva de los derechos de la población y la importancia de la conservación por parte de las comunidades y el Estado, así como la comprensión y el ejercicio inicial de una gestión con capacidad de decisiones compartidas con los actores territoriales, permitieron finalmente dar forma y perspectiva social al modelo de gestión que guiará en adelante el camino de las áreas protegidas en Bolivia, como la vía más consistente hacia la sustentabilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

1. **La evolución de las áreas protegidas en el entramado territorial y social de Bolivia: enfoques y experiencias de gestión en su breve recorrido.**

La inserción de las áreas protegidas (AP) en la gestión pública, ha planteado un corto pero intenso proceso de (re) conocimiento y aprendizaje por parte de los principales actores involucrados en el mismo: el Estado a través de las instituciones con competencia pública (Viceministerio de Medio Ambiente y SERNAP), la sociedad a través de las organizaciones de los pueblos indígena originarios campesinos y población en general que vive en directa relación con estos espacios.

Parte esencial de este proceso han sido: por un lado el reconocimiento de la diversidad territorial y social de las AP con todos los derechos que ello implica para los pueblos que viven en su interior (desde el Estado), y por otro (desde la sociedad), el reconocimiento de la importancia estratégica para el país y los propios pueblos de conservar los valores naturales y culturales por las cuales fueron declaradas las AP.

Este encuentro Estado – Sociedad, cuya expresión deviene del reconocimiento mutuo, permitió avanzar la gestión de las áreas protegidas de una legalidad poco consensuada en sus orígenes, hacia la gestación de una legitimidad creciente en estos días.

El Sistema Nacional de Áreas Protegida - SNAP: un complejo territorial de pueblos y biodiversidad.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SNAP, es un resumen de Bolivia en lo que respecta a diversidad de territorialidades convergentes y sobrepuestas; es decir, diversidad de pueblos, culturas, espacios naturales e instancias político administrativas y organizacionales.

Esta diversidad se expresa en más de 20 millones de hectáreas que abarca el SNAP en Bolivia, distribuidos en todos los departamentos, diferentes ecoregiones y territorios habitados por pueblos indígena originario campesinos y población intercultural. Algunos datos que ilustran esta contundente realidad son:

- 20 % del territorio boliviano está cubierto por áreas protegidas (AP), de los cuales el 80% de la superficie son de interés nacional, las otras son AP departamentales y municipales.
- 12 de las 14 ecoregiones del país se encuentran representadas en las AP, donde se encuentra la mayor diversidad natural y biológica del territorio plurinacional (Bolivia está reconocido entre los 15 países megadiversos a nivel mundial).
- En las AP de interés nacional, cerca de la mitad de este territorio son tierras y espacios de vida de pueblos y comunidades indígena originario campesinos (42 %), y el 51% son tierras fiscales (del Estado); sin embargo, una parte significativa de estas últimas corresponden a espacios tradicionales de acceso y uso de recursos naturales por parte de los pueblos indígena originarios. Aproximadamente el 7 % serían tierras de otros actores (“terceros”, campesinos,

“barraqueros” y ganaderos conformadas como pequeñas a medianas empresas agropecuarias).¹

- La población que vive dentro las AP nacionales ronda los 200.000 habitantes, de los cuales el 78% son de los pueblos indígena originario campesinos² que se encuentran distribuidos aproximadamente en 840 comunidades.
- Esta población se corresponde con 17 nacionalidades indígena originarias de las 36 reconocidas³ en la CPE y una amplia gama de la población intercultural del país.
- Las AP nacionales de la región amazónica chaqueña se sobreponen total o parcialmente con 14 Tierras Comunitarias de Origen-TCO (9 con sobreposición parcial y 5 en la mayor parte o totalidad de la TCO, de las cuales dos tienen doble condición legal: de AP y TCO a la vez).
- 30 TCO de la región amazónica chaqueña colindan con AP nacionales (entorno inmediato) sobre las que mantienen algún tipo de relación e influencia sobre los recursos naturales del área y en su gestión.
- En las áreas protegidas nacionales de la región andina (puna, valles y yungas tradicionales principalmente), casi la totalidad de los espacios de las áreas protegidas se sobreponen a territorios originario campesinos y de comunidades interculturales.
- Las áreas protegidas de importancia nacional se encuentra distribuidos y sobrepuestos total o parcialmente con cerca de 100 municipios.
- La población que se encuentra en el entorno inmediato o zonas de amortiguación externas a las AP nacionales, llega aproximadamente a 2 millones de habitantes.

¹ La conclusión del saneamiento de tierras en el país, otorgará datos precisos sobre esta correlación social en la propiedad de tierras en cuanto a superficie de tierras: fiscales, comunitarios y privados.

² Sin contar la población urbana de las AP vinculadas con grandes ciudades como el PN Tunari y Sama en Cochabamba y Tarija respectivamente.

³ Son los pueblos Ayoreo, Aymara, Chiquitano, Esse Ejja, Guaraní, Guarasu' we, Leco, Chiman, Mosetén, Kallawaya, Kechua, Mojeño, Movima, Tacana, Toromona, Weenhayek y Yuracaré.

INCLUIR MAPA DEL SNAP, ECOREGIONES Y PUEBLOS

Breve repaso del recorrido en la gestión de las áreas protegidas de Bolivia: de la ortodoxia inicial a la adecuación permanente con la realidad

Las áreas protegidas y su inserción reciente en la gestión pública, en un contexto político cambiante:

El trayecto recorrido en la gestión de áreas protegidas -corto en tiempo pero intenso en movilidad institucional-, se puede sintetizar como un transitar desde la ortodoxia unidireccional de sus primeros pasos, -muy centrada en la aplicación descontextualizada de las normas de conservación-protección de los recursos naturales-, hacia una adecuación permanente de sus políticas, enfoque, estructura e instrumentos de funcionamiento, como resultado de su confrontación con la realidad territorial y social latente en el país, y en consecuencia de las AP.

Aspectos relevantes de esta confrontación han sido con frecuencia: la interpelación de las comunidades a la forma inconsulta con que fueron creadas varias de las AP, o también, la modalidad y forma de trabajo del personal, o más recurrentemente, la escasez de ventajas y beneficios hacia los pueblos que vive en su interior como efecto de la conservación.

En el camino, el SERNAP fué comprendiendo las implicancias de estas contradicciones, aprendiendo a escuchar y asimilando gradualmente la importancia y el potencial de los pueblos en la gestión, -para traducirlo cada cierto tiempo-, en propuestas de mayor involucramiento social y mayores esfuerzos por el desarrollo integral en las AP, manteniendo su mandato principal de conservación del patrimonio natural. Este recorrido, -como todo proceso- tuvo momentos críticos y renovadores de significativos avances y retrocesos temporales.

Parte de los resultados de esta capacidad de reflexión y ajuste permanente, han sido para dar algunos ejemplos:

- Una vez institucionalizadas las AP en la gestión pública, se conforman también los primeros Comités de Gestión como instancias de participación social.
- La sucesiva y gradual profundización del enfoque de gestión de la diversidad natural esencialmente preservacionista y con escasa preocupación por la población en sus comienzos, hacia una visión de *áreas protegidas con gente*, para luego transitar a las *áreas protegidas de la gente*, y ahora comenzar la institucionalización de la *gestión territorial compartida de las AP* entre Estado y Sociedad.
- Los esfuerzos del SERNAP hacia una planificación más participativa y articulada con los diferentes actores institucionales con los que se relaciona en la gestión pública, particularmente a nivel municipal y comunal⁴

⁴ En el SERNAP se ha desarrollado una metodología de elaboración de Planes de Manejo de Áreas Protegidas, con un enfoque preeminentemente participativo, que busca articularse a la planificación municipal, comunal y departamental, y ha generado algunas experiencias e instrumentos para esta articulación. Con esto se fue superando esa imagen de “islas” en la que las AP parecían “flotar” en su etapa inicial.

Lecturas y análisis que de modo general, fueron reforzando los objetivos estratégicos de gestión de las AP, como la necesidad de un equilibrio imprescindible entre la preservación-conservación del patrimonio natural y cultural con la promoción del desarrollo económico y social sustentable.

Algunos hitos generales de este trayecto:

De la unidireccionalidad preservacionista a la conservación integrada en la gestión territorial sustentable

- ***Las AP antes de 1991: entre la declaración de existencia y la ausencia de manejo***

Desde 1939 hasta 1991 se crearon 13 AP de importancia nacional, pero el Estado no contaba con una base institucional y normativa que se ocupara de manera estable y específica de ellas. En ese largo período no hubo gestión pública de las AP, por ausencia estatal o una presencia marginal sin capacidad ni recursos y mucho menos base institucional; sin embargo, los pueblos indígenas y originarios estaban siempre ahí: casi ignorados por ese Estado y los circunstanciales gestores de estos nuevos espacios sobrepuestos a su territorialidad.⁵

- ***De 1992 a 1998: instalando las áreas protegidas -AP en la gestión pública y los primeros Comités de Gestión***

- La promulgación de la Ley de Medio Ambiente el año 1992, establece la base jurídica necesaria para la definición y creación de un marco normativo institucional a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SNAP; definiendo a este último como el *conjunto articulado de áreas protegidas del país*.

Con esto se establece entre los años 1993 y 1994 la unidad de AP en la entonces Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad (DNCB), hoy DGB (Dirección General de Biodiversidad).

- La creación de una unidad de AP en la gestión pública, marca un hito fundamental para el inicio de la gestión con personal y recursos específicos destinados a su conducción, junto a ello, la conformación de los primeros Comités de Gestión de AP a partir del año 1995, como las instancias de participación social.

⁵ En la década de los años 80 se dieron algunos casos excepcionales y pioneros en la protección de recursos naturales en AP como es el caso de la Reserva de Ulla Ulla (hoy ANMIN Apolobamba) a través del Instituto Nacional de Fomento Lanero (INFOL), o el caso de la EBB bajo responsabilidad de la Academia Nacional de Ciencias, y a finales de los 80 se comienza con la protección de las AP Amboró y Noel Kempf Mercado con apoyo de FAN una ONG conservacionista.

- El marco jurídico e institucional permite entre 1995 y 1997 la duplicación de la superficie de AP nacionales, con la creación de las áreas más grandes del SNAP.
- La necesidad de una entidad pública específica de las AP conduce a la creación del marco institucional y competencial del Servicio Nacional de Áreas Protegidas – SERNAP a través de la Ley LOPE de 1997 con sus Reglamentos: DS 25158 de Organización y Funcionamiento, DS 25983 de modificación de la Estructura Orgánica del SERNAP.
- En el marco anterior, en julio de 1997 se aprueba el Reglamento General de Áreas Protegidas – RGAP (DS 24781), como principal instrumento de gestión del SNAP y el SERNAP, vigente hasta la fecha.
- Con ello, el SERNAP funciona desde 1998 como entidad pública desconcentrada con competencias de alcance nacional y local, estructura propia, independencia de gestión técnica y administrativa, con dos mandatos estratégicos: *Coordinar el funcionamiento del SNAP y Garantizar la gestión integral de las AP de interés Nacional.*
- En lo que concierne a la participación social en la gestión, hasta 1998 se conforman 10 Comités de Gestión (CG) y los primeros convenios de Coadministración de las AP con pueblos indígenas e instituciones no gubernamentales.
- Este proceso camina a la par de la política de participación popular y municipalización del país, que genera una nueva dinámica institucional al país.
- El énfasis de esta época apunta a la instalación institucional de las AP en las estructuras públicas del Estado. En términos de gestión, tienen más relevancia los componentes de protección y conservación; lo social y el desarrollo económico, -a pesar del contexto legal-, todavía están en segundo plano.
- La participación de los primeros Comités de Gestión y experiencias de Coadministración con actores sociales y privados son importantes pasos en algunas AP, pero los roles y protagonismo de los actores sociales en la gestión siguen siendo limitados y secundarios en la mayor parte del SNAP.
- En la agenda política nacional del Estado las áreas protegidas son casi desconocidas; su conocimiento circula mas entre los sectores institucionales y sociales que lo promovieron y las entidades estatales y no gubernamentales conservacionistas.

- *De 1999 al 2006: Institucionalizando el SERNAP y el enfoque de áreas protegidas con gente.*
 - La creación del SERNAP como entidad desconcentrada del Estado le da un fuerte impulso a las AP en el país, con el reconocimiento progresivo de su existencia e importancia.
 - La adopción de la política de *áreas protegidas con gente*, reconoce la existencia histórica de la población en las AP, sus derechos, organizaciones, instituciones, conocimientos y aportes, valorizando con mayor atención su importancia en la gestión de las AP.
 - Los Comités de Gestión juegan un rol más preponderante en las decisiones, y la preocupación de la gestión se amplía de manera creciente hacia las necesidades de desarrollo económico y social de la población.
 - Las experiencias de Coadministración tienen un desempeño heterogéneo, ya que una evaluación de las mismas muestra que la coadministración de las AP con pueblos indígenas fue mucho más efectiva de lo que resultó con las ONG, donde la gestión Estatal de las AP se había debilitado o no tuvo avances. Con todo, se constata que la modalidad de coadministración tiene sus limitaciones.⁶
 - Junto a la Conservación del Patrimonio Natural y Cultural, se incorpora la de Promover el Desarrollo Económico y Social Sostenible entre los dos objetivos estratégicos de gestión del SNAP, y en general en sus políticas.
 - Con ello, la necesidad de generar procesos de desarrollo efectivamente sostenibles desde las experiencias de gestión en las AP, pasa de ser un tema de reflexión teórica y discursiva a otro de aplicación práctica con la implementación de proyectos piloto de manejo de recursos naturales, biodiversidad, producción agropecuaria y turismo. Proceso que avanzó con sus luces y sombras, pero significativos aprendizajes.⁷
 - Se elaboran y aprueban las Políticas de Gestión del SNAP bajo el enfoque de *áreas protegidas con gente* (SERNAP, 2002)

⁶ Debido a estos resultados de la evaluación de las experiencias de Coadministración en AP, el SERNAP decidió renovar y ampliar los Convenios con las organizaciones indígenas donde estas se desarrollaron (TIPNIS y Kaa Iya), y suspender con las otras entidades no gubernamentales que no contribuyeron al fortalecimiento de Estado y los pueblos (Tariquí y Sama en Tarija, Noel Kempf en Santa Cruz, EBB y Pílon Lajas en Beni, Toro Toro en Potosí) (SERNAP, 2004 y 2005).

⁷ Los proyectos de Manejo Comunitario de Lagarto en el TIPNIS (Beni – Cochabamba), de la Vicuña en Apolobamba, Sajama y REA (La Paz, Oruro y Potosí), apicultura en Tariquí y Pílon Lajas (Tarija y La Paz-Beni), castaña en Manuripi (Pando), de café y cacao orgánico en Madidi, TIPNIS y Pílon Lajas, además de otras experiencias, así como el crecimiento de los emprendimientos comunitarios en turismo ecológico en 11 AP nacionales, es una muestra de que la sostenibilidad como enfoque de desarrollo integral es posible en las AP; uno de los cuales (REA) tiene cerca a 80.000 visitantes por año, generando un significativo ingreso propio.

- Elaboración y aprobación de la Guía de Planes de Manejo para las AP del SNAP (SERNAP, 2003)
- Aprobación Plan Estratégico para la Gestión del SNAP (SERNAP, 2005)
- Difusión de la Agenda Estratégica de Gestión para el Desarrollo Integral del SNAP (SERNAP, 2005).
- Los anteriores instrumentos y otros resultantes de los mismos tienen como eje conceptual el enfoque de *áreas protegidas con gente*, lo que permite plantear: la importancia de una mayor participación social en la gestión, el reconocimiento de la diversidad cultural junto al derecho a la tierra y al desarrollo de la población que vive en las AP, mayor articulación con la gestión municipal y gestión territorial indígena, necesidades de fortalecimiento de capacidades institucionales y sociales acordes al nuevo enfoque, y de manera general, la necesidad de promover el desarrollo integral sustentable.
- En este período la brecha entre pueblos y Estado en la gestión de las AP disminuye, se va recuperando paulatinamente la confianza mutua y afianzando la necesidad de trabajar juntos; las AP comienzan a ser más conocidas en el país y a verse como alternativas al desarrollo, -superando en parte-, esa visión de áreas de conflicto, afectación o amenaza⁸. Pero sin duda el avance todavía es parcial, persisten ciertas contradicciones, muchas de las políticas nacionales del Estado siguen siendo limitativas, restrictivas y ambiguas.
- A pesar de las limitaciones legales hacia una participación más decisiva de los Comité de Gestión (CG), estos cumplen un rol importante allá donde los actores sociales se encuentran mejor representados, superando con el ejercicio práctico las insuficiencias normativas⁹.
- Este período transcurre en un contexto político nacional de las políticas de ajuste estructural neoliberales vigentes desde 1985 (en creciente interpelación por la sociedad nacional), a la par de una demanda social de

⁸ Estas visiones tan recurrentes en el pasado reciente, mostraban a la población que vive en las AP como una amenaza a la conservación (sectores conservacionistas), y era visto por las comunidades que se encuentran dentro las AP como una afectación a sus derechos; y en general eran percibidos por el Estado y la sociedad en su conjunto como áreas conflictivas (visiones que todavía persisten a la fecha en determinados sectores)

⁹ Entre las principales limitaciones normativas de los CG, tienen que ver con su carácter más consultivo y de control social que de toma de decisiones efectivas, así como su composición con actores de diferente condición y competencia no contextualizada en los derechos de la población que vive en su interior, por ello en muchos CG las comunidades eran minoría o estaban mal representadas, en otros muy instrumentalizadas por ONGs y a las propias entidades estatales. Con todo allá donde alcanzaron una buena representación los pueblos indígena originarios, su aporte fue de gran importancia, contribuyó al gradual posicionamiento de las AP, y permitió el avance hacia propuestas de participación que superaron en la práctica las limitaciones normativas. Una muestra de la flexibilidad institucional por un lado y del ejercicio acorde a su realidad de los pueblos.

mayor participación con capacidad de decisión real de los actores locales de las AP.¹⁰

- **De fines del 2006 al 2009. La inflexión institucional y política: de los Comités de Gestión y Coadministración hacia la Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida del SNAP**
 - Un corto y crítico período en este cuarto momento, donde se pone en riesgo los avances en gestión participativa y desarrollo, así como la propia existencia del SNAP y el SERNAP (fines 2005 a fines del 2006), genera una movilización de los pueblos e instituciones que viven en AP nacionales, logrando un cambio significativo en la conducción del SERNAP.
 - Se posesiona como Director Nacional del SERNAP a un dirigente indígena procedente de un área protegida nacional¹¹.
 - Se define como política nacional la necesidad de avanzar hacia la cogestión o gestión compartida del SNAP (Agenda para el Cambio del SNAP).
 - El SERNAP concerta con las organizaciones y el Viceministerio correspondiente la *Nueva Gestión del SNAP: Nuestra Agenda para el Cambio* (fines del 2006), como la Estrategia que orienta el trabajo del SERNAP en esta nueva etapa.
 - Se confronta un primer fracaso en la conformación de una instancia nacional de Cogestión entre el SERNAP y las organizaciones de las AP (con una difusa conexión orgánica), que muestra las debilidades del contexto emergente y la necesidad de una mejor discusión y concertación de los alcances y contenido del proceso a impulsar.
 - Por ello se decide avanzar en la conceptualización y formulación de una Estrategia Nacional de Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida – GTRC en el SNAP, impulsados por el SERNAP conjuntamente el Viceministerio de Medio Ambiente y las estructuras orgánicas legítimas de las organizaciones nacionales, regionales y locales de los pueblos indígenas originarios y campesinos que tienen relación directa con la gestión de AP. En esta etapa, la CIDOB juega un rol protagónico.
 - El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas originarios, se resume en el concepto de derechos territoriales, así como la competencia estatal en la gestión de las AP se reafirma y legitima.

¹⁰ Desde el 2000 – al 2003 último período cuando se inicia la movilización a gran escala contra el modelo neoliberal; del 2003-2005 período crítico de transición nacional; del 2006 a la fecha nuevo gobierno con ruptura conceptual y política con el pasado neoliberal.

¹¹ Se posesiona a don Adrián Nogales como nuevo director ejecutivo del SERNAP, un conocido dirigente indígena del TIPNIS (Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré) y la CPEMB (Central de Pueblos Etnicos Mojeños del Beni)

- Simultáneamente, en acuerdo con las organizaciones de los pueblos indígena originarios relacionados con áreas protegidas -AP, se promueve el tratamiento de las AP en la Asamblea Constituyente, a través de propuestas previamente discutidas en el marco del entonces Pacto de Unidad¹², y luego debatidas al interior de las Comisiones de Tierra, Territorio y Recursos Naturales; Desarrollo Rural, y en la de Amazonía de la Asamblea Constituyente (2007 y parte del 2008).
- Se suscribe Convenios para promover la Gestión Territorial Compartida - GTRC entre el SERNAP y Viceministerio de Medio Ambiente y Biodiversidad con las organizaciones matrices nacionales de los pueblos indígena originario campesinos: CIDOB, CSUTCB y CONAMAQ que consolidan la alianza Estado – Sociedad destinado a garantizar la gestión sustentable de las AP.¹³ (2008)
- Se formula una base normativa para el funcionamiento legal de la GTRC y se socializa ampliamente a nivel de las AP y en los niveles nacionales del Estado y las Organizaciones (Proyecto de Decreto Supremo de Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida del SNAP - DS GTRC; 2008).
- Desde el 25 de enero del 2009, las AP se constitucionalizan en el país y la gestión compartida es ya un mandato del pueblo de Bolivia al estado y sociedad, en consecuencia una política del Estado Plurinacional.
- Se socializa y analiza participativamente en todas las AP de interés nacional la propuesta de GTRC (octubre 2008 a julio 2009)
- A la fecha se tiene una propuesta política legal y social de GTRC ampliamente consensuada entre las organizaciones comunales, regionales y nacionales que tienen relación con las áreas protegidas de Bolivia con las entidades competentes del Estado (Ministerio de Medio Ambiente, Viceministerio respectivo y SERNAP), entregada formalmente al gobierno para su aprobación y aplicación desde el 2009, en un proceso de construcción participativa que tomó más de dos años. (MMAyA, VMAByCC, SERNAP, CSUTCB, CIDOB, CONAMAQ, julio, 2009)
- Se está avanzando en experiencias de aplicación gradual de la política de GTRC en varias AP; tal el caso de El Palmar en Chuquisaca, Sajama en Oruro, Pílon Lajas en Beni- La Paz, Aguaragüe en Tarija, TIPNIS en el Beni - Cochabamba) y todas las AP nacionales vienen iniciando la preparación para transitar a este modelo de gestión.
- Las experiencias piloto de proyectos de desarrollo sustentable en AP a partir del manejo de la biodiversidad, producción agropecuaria, turismo ecológico

¹² Pacto de Unidad, estuvo conformada por las principales organizaciones nacionales indígenas, campesinas, originarias, de colonizadores, tanto de hombres como mujeres (CIDOB, CSUTCB, CONAMAQ, CSCB, FNM Bartolina Sisa y otras).

¹³ CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia); CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia), y CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyu), tres de las 5 organizaciones nacionales de los pueblos indígena originario campesinos de Bolivia

comunitario junto al desarrollo organizacional se vienen consolidando, con las comunidades como protagonistas principales en la ejecución, administración y distribución de beneficios.

- A la fecha, la GTRC implica un avance más en el trayecto recorrido por las AP, a la vez del enorme desafío y significado que representa su implementación, porque se han gestado conjuntamente entre Estado y Sociedad, las bases y claves de una sustentabilidad duradera para la gestión pública de las AP del SNAP en Bolivia, en coherencia con su territorialidad.

Hitos de las movilizaciones indígena originarias con repercusión en la gestión de las áreas protegidas.

Algunos hitos trascendentales que corresponden a las movilizaciones de los pueblos indígena originarios campesinos en su reivindicación por Tierra – Territorio, fueron fundamentales en la evolución hacia la consolidación de las áreas protegidas como parte indiscutible de las políticas nacionales; ya que por principio, estas movilizaciones integran la defensa del territorio con la de los recursos naturales y su aprovechamiento adecuado, como parte intrínseca de sus estrategias de vida. Una de estas movilizaciones estuvo dirigida específicamente hacia la defensa de los derechos de los pueblos y avances logrados en la gestión de las áreas protegidas.

De estos procesos surgen el reconocimiento legal de las Tierras Comunitarias de Origen - TCO, la ley del INRA con su última modificación y nueva reglamentación, además de otras, con las cuales finalmente se aterriza en la constitucionalización de las áreas protegidas, bajo esta visión de complementariedad entre derechos territoriales - conservación de la biodiversidad - desarrollo sustentable, en base al principio político social de gestión territorial compartida entre pueblos e instituciones del Estado. Los hitos más determinantes fueron:

- La Marcha por el Territorio y Dignidad de agosto de 1990 iniciada por los pueblos indígenas del Beni hoy relacionados con las AP y TCO del TIPNIS y Pilon Lajas, además de otras que se sumaron como protagonistas¹⁴
- La movilización de los pueblos indígena originarios de las áreas protegidas en septiembre del 2006 exigiendo el respeto de los derechos indígenas y los avances en participación e institucionalidad, que terminan con el nombramiento de un indígena como Director Ejecutivo Nacional del SERNAP y la adopción de la gestión compartida (cogestión) como política nacional de las AP.
- La aprobación de la propuesta de incluir las áreas protegidas en el debate de la Asamblea Constituyente durante las Reuniones y Asambleas del Pacto de Unidad de las organizaciones nacionales de los pueblos indígena originario campesinos entre marzo a mayo del 2007.¹⁵

¹⁴ Este hito se constituye en una especie de “parte aguas político social en Bolivia, por la significativa interpelación al sistema político social imperante, y porque marca el inicio del re-conocimiento a la existencia de los pueblos de tierras bajas, sistemáticamente ignorados hasta entonces por el sistema.

¹⁵ La CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia), fue la organización nacional pionera de este proceso, al que luego se sumaron las otras organizaciones de originarios y campesinos.

Por esta contundente realidad, es que no se puede separar cualquier lectura, análisis y gestión de las áreas protegidas en Bolivia del concepto de territorio y territorialidad, entendiéndolo como el escenario de vida donde confluyen espacio geográfico y pueblos, recursos naturales con diversidad cultural, tierra con biodiversidad; espacio donde se desarrollan estrategias de vida constituidas históricamente a través de procesos culturales y sociales, visiones, principios y políticas que han generado mecanismos de gestión entre Estado y Sociedad, cuya identidad se refleja en formas de convivencia y procesos de reconocimiento, como en la institucionalidad comunal y pública del que hoy somos parte como país: la abigarrada diversidad del país plurinacional.

2. Las áreas protegidas en la nueva Constitución Política del Estado (CPE)

Para comprender mejor, los significativos cambios, tanto en la concepción como en el modelo de gestión de las áreas protegidas en Bolivia, es preciso hacer una breve lectura de lo que establece la nueva CPE al respecto:

Artículo 385 (CPE)

- I. Las áreas protegidas constituyen un bien común y forman parte del patrimonio natural y cultural del país; cumplen funciones ambientales, culturales, sociales y económicas para el desarrollo sustentable.*
- II. Donde exista sobreposición de áreas protegidas y territorios indígena originario campesinos, la gestión compartida se realizará con sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, respetando el objeto de creación de estas áreas.*

Abordamos sus implicancias desde cuatro aspectos:

- **Definición y alcance de las AP**
- **Funciones**
- **Modelo de gestión**
- **Condición básica para la gestión**

Primero: Definición y alcance de las áreas protegidas (AP).

Se las define como un bien común y patrimonio natural y cultural del país; es decir que es un bien de todos los bolivianos, tanto de las actuales como de las futuras generaciones. Y como todo bien común y patrimonio del país es inembargable, imprescriptible e inalienable.

La definición de BIEN COMÚN tiene tal relevancia en la legislación, ya que se la entiende como un valor y deber supremo de todo Estado con la sociedad representada por el conjunto de seres humanos y sus relaciones mutuas. Asignarle este valor constitucional a las Áreas Protegidas dentro de la categoría de los valores de un Estado, implica reconocer su rol específico fundamental en el cumplimiento de los fines estatales para alcanzar el desarrollo sustentable.

Se amplía la definición con el alcance que le otorga al establecer que *las AP son parte del patrimonio natural y cultural*.

Al respecto del *patrimonio natural*, la propia CPE en su artículo 346 la define como “*..de interés público y de carácter estratégico para el desarrollo sustentable del país. Su conservación y aprovechamiento para beneficio de la población será responsabilidad y atribución exclusiva del Estado, y no comprometerá la soberanía sobre los recursos naturales. La ley establecerá los principios y disposiciones para su gestión*”.

Esto se refuerza con la misma CPE que establece en el artículo 108 (numerales 14 al 16), que es deber de todo boliviano:

- Resguardar, defender y proteger el patrimonio natural, económico y cultural de Bolivia.
- Proteger y defender los recursos naturales y contribuir a su uso sustentable, para preservar los derechos de las futuras generaciones.
- Proteger y defender un medio ambiente adecuado para el desarrollo de los seres vivos.

Sobre *la propiedad de los recursos naturales*, en el primer párrafo del artículo 349 se define que por su carácter patrimonial y estratégico:

“Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo”.

Complementariamente a lo anterior, es importante resaltar que la propia CPE reconoce el derecho “*a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio, ...*” (ART 30, párrafo II, numeral 17). Esta condición se ratifica y amplía en la definición de territorio indígena originario campesino del artículo 403 de la misma CPE.

En cuanto *al patrimonio cultural* la CPE en el artículo 99 define:

- I. *“ El patrimonio cultural del pueblo boliviano es inalienable, inembargable e imprescriptible”*.
- II. *“El Estado garantizará el registro, protección, restauración, recuperación, revitalización, enriquecimiento, promoción y difusión de su patrimonio cultural, de acuerdo con la ley”*.
- III. *“La riqueza natural, arqueológica, paleontológica, histórica, documental, y la procedente del culto religioso y del folklore, es patrimonio cultural del pueblo boliviano, de acuerdo con la ley”*.

Los artículos 100 y 101 de la CPE amplían el alcance del patrimonio cultural a las cosmovisiones, prácticas y conocimientos tradicionales de los pueblos, así como a las manifestaciones artísticas y populares; es decir a todo que forma parte de las expresiones tangibles e intangibles que hacen a la cultura e identidad.

Segundo: El art 385 de la CPE define las funciones que deben cumplir las AP

Se establece claramente cuatro funciones que deben cumplir las AP: funciones ambientales, culturales, sociales y funciones económicas. Esto con el fin principal del *desarrollo sustentable*; es decir, en las AP se resume el desarrollo integral en la perspectiva de un desarrollo equilibrado entre conservación de la biodiversidad y beneficios económico sociales y culturales para la población.

Esto implica que para una efectiva gestión de las áreas protegidas, estas ya no deben limitarse solamente a cumplir las funciones ambientales y culturales (en términos de protección, preservación y conservación de valores tangibles), sino que deben ampliarse hacia el cumplimiento de las funciones sociales y económicas; así como también hacia los valores intangibles del patrimonio cultural y natural. De otro modo, no se llegaría cumplir con el desarrollo sustentable definido en el mandato constitucional.

Otro aspecto fundamental de estas funciones, es que en sí mismo nos resume los elementos esenciales que definen y hacen al desarrollo sustentable, como la imprescindible integración de los componentes ambientales, culturales, económicos y sociales. La sustentabilidad solo puede hacerse efectiva como resultado de esta integración.

Estas definiciones, alcances y funciones que establece el primer párrafo de la CPE, remarcan el estatus especial y de gran relevancia de las áreas protegidas en las políticas del Estado Plurinacional y en nuestro desarrollo como país.

Tercero: Define el modelo de conducción y responsabilidad por la gestión de las áreas protegidas

En principio, las áreas protegidas al ser definidas como un bien común y patrimonio del pueblo boliviano, significan que la responsabilidad de su gestión es de las instituciones públicas del Estado (por ser estas las que administran los bienes, patrimonio y recursos del pueblo boliviano); pero dado el carácter territorial histórico y/o reconstituido de los pueblos y naciones indígena originarias campesinas y de las propias áreas protegidas, se establece que ***allá donde las AP coinciden con territorios indígena originario campesinos, la gestión será compartida con los pueblos indígena originario campesinos que viven dentro las áreas, en base a sus normas y procedimientos (usos y costumbres)***; es decir respetando sus derechos que entre otros incluyen: derecho a la tierra, derecho al uso exclusivo sustentable de los recursos naturales y biodiversidad en sus territorios, derecho a organizarse para la gestión de estos recursos, y a orientar y definir su desarrollo en base a su cultura y cosmovisión.

Lo anterior se constituye en el principal sustento para la política de Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida – GTRC que se analizará con mayor detalle más adelante.

CUARTO: La gestión se realizará sobre la base del objeto de creación de las áreas protegidas.

Establece que la gestión debe *respetar por principio el objeto de creación de las áreas protegidas*; es decir, tanto las entidades públicas del Estado (en representación de todos los bolivianos), como la de los pueblos indígena originarios campesinos, deben ejercer la gestión compartida respetando los valores naturales y culturales del bien común y patrimonio pueblo boliviano por los cuales fueron creados.

En síntesis, la CPE, base sustantiva para nuestra organización y convivencia como Sociedad y Estado, en el artículo 385 referido a las áreas protegidas, nos define el significado de su importancia para la sociedad, su alcance patrimonial y estratégico en el Estado Plurinacional, las funciones que deben cumplir para el bienestar de todos los bolivianos (desarrollo sustentable), así como la forma y los actores responsables por la conducción de las áreas protegidas en Bolivia (gestión compartida), concluyendo como condición ineludible, que esta debe realizarse respetando las razones básicas por las cuales cada área fueron creadas (objeto de creación).

Este mandato sobre las áreas protegidas como política nacional para todos los bolivianos, es sin duda un hito histórico en el camino recorrido y en el que falta recorrer hacia una gestión conjunta más democrática, respetuosa y duradera, cuya impronta es el encuentro en el horizonte de la reciprocidad y complementariedad en la gestión.

3. Conceptos, valores y principios que guían la Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida – GTRC

Conceptos básicos de la GTRC:

○ **Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida-GTRC**

Es la modalidad de gestión pública que armoniza la gestión de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas con derechos territoriales en las áreas protegidas y zonas de amortiguación externa, con la gestión del Estado, para la toma de decisiones político estratégicas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, a través de mecanismos compartidos y en condiciones de paridad (Proyecto de DS de GTRC, 2009).

○ **Las áreas protegidas (AP)**

Son territorios especiales, geográficamente delimitados, jurídicamente declarados por sus valores de conservación; constituyen un bien común, de interés público y social; forman parte del patrimonio natural y cultural del país; cumplen funciones ambientales, culturales, sociales y económicas para la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sustentable de la población.

Las áreas protegidas por su condición de patrimonio natural y cultural y carácter estratégico para el desarrollo sustentable nacional, son atribución exclusiva del nivel central del Estado; sin embargo, de acuerdo con el segundo párrafo del art. 385 de la CPE, donde exista sobreposición de áreas protegidas con territorios indígena originario campesinos, la gestión será compartida entre el Estado y sus organizaciones, con sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, respetando el objeto de creación, categoría, zonificación y planes de manejo del área protegida.

○ **Zonas externas de amortiguación (ZAE)**

Son los espacios externos a las áreas protegidas definidas en el plan de manejo de cada área, que mantienen con esta una relación territorial, funcional, directa e integral en lo ambiental, cultural, social, organizativo y económico.

Las ZAE no implican una ampliación de la superficie del área protegida.

Lo anterior implica que la definición de los espacios y participación de los actores de la ZAE en la GTRC, se concertará en cada área protegida en el marco del proceso de elaboración y aprobación compartida del Plan de Manejo del AP, de acuerdo con las condiciones y características propias de cada una de ellas

○ **Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SNAP**

Es el conjunto de áreas protegidas nacionales, departamentales, municipales y otras que se reconozcan como tales; las mismas que mantienen una relación funcional entre ellas, gestionadas según corresponda por las instituciones públicas competentes y los pueblos indígena originario campesinos, a través de políticas comunes y normas que guían su funcionamiento y desarrollo.

Esta definición implica que el SNAP es un complejo de territorialidades sobrepuestas entre AP de diferentes niveles y categorías, territorios indígena originario campesinos, municipios, departamentos y ZAE, que funcionan en diferentes niveles de articulación e instancias de gestión, en el marco de sus competencias y roles, a través de instituciones y organizaciones que se corresponden, como de políticas, normas y estrategias orientadas a la conservación del patrimonio natural y cultural del país y el desarrollo sustentable.

○ **Territorio indígena originario campesino**

Es el espacio integral de vida de los pueblos indígena originarios y comunidades campesinas, donde ejercen su derecho a la tierra y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables de acuerdo a ley, a la consulta previa e informada y a la participación de los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables, en base a su cultura, normas y procedimientos propios de organización, desarrollo y principios de convivencia armónica con la naturaleza.

○ **Derechos territoriales en áreas protegidas**

Son los derechos que ejercen los pueblos y comunidades indígena originario campesinos que viven en sus territorios en sobreposición y/o relación directa con las áreas protegidas, de acuerdo con la Constitución Política del Estado y normas vigentes.

○ **Decisiones político estratégicas compartidas,**

Son aquellas atribuciones relevantes que asumen las instancias de Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida: Consejo Nacional y Consejos de Área Protegida, destinados a la conducción y orientación de la gestión pública de las áreas protegidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del país.

Las atribuciones de los Consejos implican decisiones sobre políticas públicas, normas específicas, planes estratégicos, fiscalización, control, evaluación, promoción y aprobación de los instrumentos y mecanismos para la sustentabilidad de la gestión compartida del SNAP.

Las decisiones de alcance ejecutivo, administrativo y técnico operativo, se mantienen en la instancia estatal correspondiente, de acuerdo a las normas vigentes; sin embargo, en concordancia con lo que establece el proyecto de Decreto Supremo de GTRC, están sujetas a las decisiones de las instancias de decisión político estratégicas (Consejo Nacional y Consejos de Área)¹⁶.

Principios y valores de la GTRC:

- ✓ Las AP como un bien común, de interés colectivo y de orden público
- ✓ Equilibrio entre conservación de la biodiversidad y desarrollo.
- ✓ Preservación y conservación del patrimonio natural y cultural del país.
- ✓ Integralidad y sustentabilidad en la gestión (funciones ambientales, sociales, económicas y culturales de las AP para el desarrollo sustentable)
- ✓ Equidad en la distribución de beneficios
- ✓ Ejercicio pleno de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas
- ✓ Respeto del derecho a la autodeterminación y autonomías indígena originario campesinos
- ✓ Participación en corresponsabilidad y con decisión paritaria en la gestión entre el Estado y las organizaciones de los pueblos.

¹⁶ El SERNAP es la autoridad ejecutiva del SNAP y mantiene sus atribuciones ejecutivas, administrativas y técnico operativas, especialmente cuando tiene que ver con la ejecución de recursos financieros y activos públicos

- ✓ Armonización de la gestión de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas con la gestión del Estado.
- ✓ Respeto de la institucionalidad del Servicio Nacional de Áreas Protegidas-SERNAP y de las organizaciones de los pueblos indígena originario campesinos que viven en las AP.
- ✓ Revalorización de conocimientos y normas de gestión de recursos naturales de los pueblos.
- ✓ Reciprocidad y complementariedad en la gestión del SNAP y búsqueda de equidad
- ✓ Ejercicio de la Plurinacionalidad, interculturalidad e intraculturalidad en la gestión.

Son estos los fundamentos, valores y conceptos que se constituyen en la base y el eje conceptual sobre los cuales se (re) define la gestión pública de las AP de Bolivia, como escenarios de encuentro de territorialidades y decisiones compartidas entre Estado y Sociedad, que claramente se expresan en el proyecto normativo de Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida – GTRC, resultado de una laboriosa construcción conjunta, de diálogo, debate y reflexión entre los actores de base y sus instancias. (DS para la GTRC, MMAyA, VMAByCC, SERNAP, CSUTCB, CIDOB, CONAMAQ, 2009)

4. Estructura, actores, mecanismos de funcionamiento y principales atribuciones de la Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida – GTRC

Estructura

La GTRC define una nueva estructura de funcionamiento descentralizado y con plena participación social con poder de decisión. Por un lado:

Consejo Nacional de GTRC (CN)

El CN es la instancia de decisión de la Gestión Compartida del SNAP a nivel nacional; conformado por 12 representantes del Estado a nivel Nacional y de las Organizaciones Sociales de los Pueblos Indígena Originario Campesinos: seis por parte del Estado (Ministerio de Medio Ambiente, 3 Ministerios relacionados, Viceministerio de Medio Ambiente y SERNAP Nacional) y seis de la organizaciones nacionales matrices (CIDOB, CSUTCB, CONAMAQ, Confederación de Mujeres Bartolina Sisa, CNAMIB y CSCIB).

Para su funcionamiento, el CN conformará una directiva, comisiones especiales y un equipo técnico de apoyo. Para la toma de decisiones político estratégicas realizará reuniones ordinarias y extraordinarias.

Consejos de Área Protegida (CAP)

Son las principales instancias de decisión compartida en cada área, que se conformarán en base al SERNAP (en su condición de entidad competente del Estado) y todas las organizaciones de los pueblos indígena originarios campesinos con derechos territoriales reconocidos dentro las AP, y cuando corresponda, de las Zonas de Amortiguación Externa.

Los CAP reemplazarán a los Comités de Gestión (CG) y Convenios de Coadministración vigentes en todas las AP del SNAP en un tiempo que permita una transición concertada, en base a propuestas construidas conjuntamente, considerando las condiciones particulares de cada área.

Podrán ser parte de los CAP otros actores estatales y sociales con derechos en las AP, en base a un proceso de concertación que se dará en el Plan de Manejo de cada una de ellas.

Para la facilitar y coordinar el aporte y apoyo técnico-financiero a la gestión del AP por parte de otros actores institucionales y sociales, se crearán en cada AP instancias de Coordinación Interinstitucional, de acuerdo con las condiciones existentes.

Actores de la GTRC

Actores principales

- I. Estado
 - Nivel nacional: Ministerio y Viceministerio correspondientes, SERNAP y otros ministerios relacionados
 - Nivel local: SERNAP (en las AP)
- II. Pueblos indígena originario campesinos con derechos territoriales en AP
 - Nivel nacional: organizaciones matrices (CSUTCB, CIDOB, CONAMAQ, Bartolinas y CNAMID.
 - Nivel local: organizaciones comunales, intercomunales y regionales con directa relación con las AP (centrales, subcentrales, sindicatos, ayllus, markas, capitanías, OTB, federaciones, etc)

Los actores principales son la base de la estructura institucional de toma de decisiones de la GTRC y quienes deben estar necesariamente en sus instancias de gestión (decisiones político estratégicas). Estos dos actores, en base a sus competencias legales (Estado) y derechos territoriales (pueblos indígena originario campesinos), no pueden estar ausentes de los mecanismos de GTRC. La ausencia de uno de ellos implica la inexistencia de gestión compartida. Ambos se encuentran en el mismo nivel, en condiciones de paridad, deciden por consenso; es decir no existe hegemonía de un actor sobre el otro.

Otros actores públicos, sociales y privados

- ✓ Otros actores estatales (públicos)
 - Los gobiernos de las autonomías municipales
 - Los gobiernos de las autonomías indígena originario campesinas
 - Los gobiernos departamentales (autónomos y no autónomos)

Los gobiernos municipales, departamentales y de las futuras autonomías indígena originaria campesinas, en su condición de actores estatales de gran importancia para el desarrollo de sus jurisdicciones correspondientes, serán parte de las instancias de articulación con la GTRC para el desarrollo sustentable.

Estos órganos públicos podrán también ser parte de las estructuras de decisión política estratégica de la GTRC juntamente a los actores principales, en base a acuerdos a ser concertados con estos actores, cuyas condiciones y criterios tienen como marco las competencias establecidas en la CPE y las acordadas en el DS de GTRC.

- ✓ Otros actores de la sociedad civil

Son principalmente organizaciones productivas con familias miembros que viven y tienen derechos en las AP y que no son parte de los pueblos indígena originarios campesinos. Este es el caso de ganaderos, barraqueros y otros casos que se reconozcan con estas condiciones.

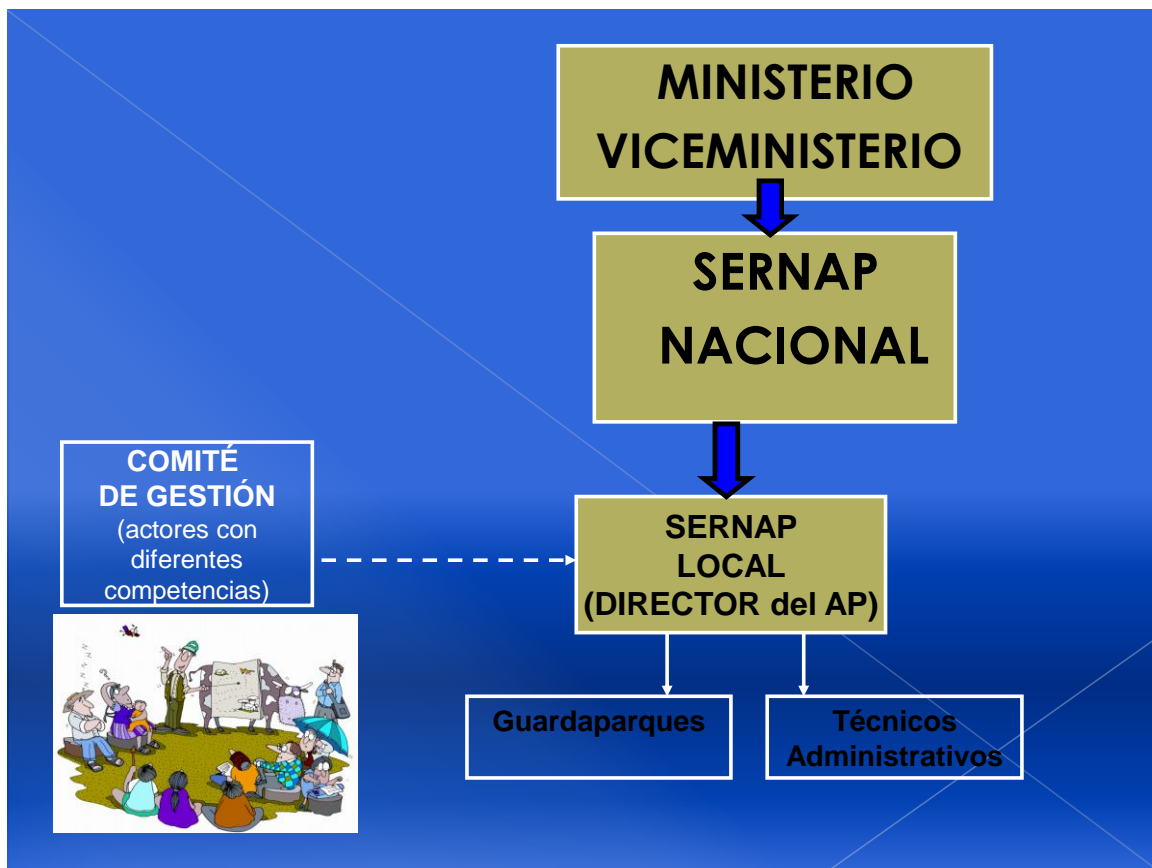
Estos serán parte de las instancias de coordinación interorganizacional en el proceso de implementación de la GTRC. En consenso con los actores principales, podrán llegar a ser parte de las instancias de decisiones político estratégicas a nivel local (CAP).

- ✓ Entidades de cooperación estatales y privadas

Las instituciones de cooperación a la conservación y al desarrollo, nacionales o internacionales, estatales y privadas, tendrán un rol fundamental en la GTRC en su condición de asistencia técnica y financiera a través de instancias de coordinación interinstitucional, para contribuir en el cumplimiento de los objetivos de la GTRC. La base de su cooperación se sustentará en convenios específicos a acordarse con las instancias de decisión de la GTRC.

ESQUEMAS QUE REPRESENTAN LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN ACTUAL DEL SERNAP, Y LA QUE SE PLANTEA EN EL MARCO DE LA GESTIÓN TERRITORIAL CON RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

1. Estructura vigente de participación (solo en el nivel local a través del CG)



ESTRUCTURA CON LA GESTION TERRITORIAL CON RESPONSABILIDAD COMPARTIDA (GTRC)

1. Consejo Nacional de GTRC y su articulación con los Consejos de Área



2. ESTRUCTURA DE CONSEJO NACIONAL DE GTRC



LOS CONSEJOS DE AREA PROTEGIDA



Principales atribuciones de la GTRC

El CN y los CAP de cada AP tomarán decisiones político estratégicas en el ámbito que le compete y corresponde.

Estas decisiones político estratégicas -como indica su nombre- son las de mayor importancia, ya que están destinadas a la conducción, definición de políticas y estrategias, orientación, fiscalización, control, evaluación, seguimiento, promoción y facilitamiento de la gestión en el SNAP y en cada AP respectivamente. Tales decisiones se establecen claramente en el proyecto de DS de GTRC a través de las 27 y 31 atribuciones que le corresponden al CN y CAP respectivamente.

La ejecución operativa, administrativa y técnica de los recursos públicos, estarán bajo responsabilidad de las instancias ejecutivas correspondientes al Estado, en base a las políticas y estrategias definidas en el CN y CAP.

Decisiones compartidas, paridad y corresponsabilidad en las decisiones

La toma de decisiones compartidas, significa sencillamente compartir poder de decisión en la gestión de las AP, consecuentemente, implica responsabilidad compartida por todas las decisiones asumidas conjuntamente; es decir corresponsabilidad en todo el proceso de gestión. Esto significa claramente, que la gestión ya no es solo responsabilidad del Estado, sino de ambas partes: Estado y Sociedad. Es más, se plantea la paridad en la toma de decisiones, que supone a los actores estatales y sociales estar en igualdad de condiciones a la hora de decidir: ninguno tiene más poder que el otro, ambos tienen poder, y al ser un poder dual, se obligan mutuamente al consenso, a la reciprocidad y complementariedad.

Precisamente, junto al ejercicio de la paridad, la GTRC apunta a privilegiar el consenso como mecanismo central que orienta la toma de decisiones. Este principio condiciona al diálogo y entendimiento de los actores en el ejercicio de sus atribuciones decisorias, para superar los conocidos sesgos que suponen la hegemonía de un actor sobre el otro, o la tentación frecuente de prestarse hacia arreglos convencionales cuando las decisiones son por votación de mayoría vs. minoría.

El consenso como principio de la GTRC, plantea entonces la ausencia de hegemonía del Estado sobre la Sociedad y viceversa, definiendo que las decisiones transiten imprescindiblemente por la democracia del entendimiento, el acuerdo y la convergencia.

5. Compartir poder como base de sustentabilidad del SNAP:

Políticas convergentes, búsquedas de equilibrio y reciprocidad en la gestión: una construcción de poder político y estrategias concurrentes entre Estado y Sociedad

El proceso de acercamiento y alianza del SERNAP con las organizaciones indígenas originarios, han sido un camino de búsquedas entre ambos, que finalmente permitió entendernos a partir del reconocimiento mutuo y valoración de competencias y derechos.

Han contribuido en este camino las experiencias positivas de manejo sustentable de recursos naturales, producción agroecológica y turismo comunal en las AP, las que además de los aportes y beneficios socioeconómicos visibles al desarrollo de las comunidades

desde la conservación de las AP¹⁷; fueron importantes para el ejercicio de un trabajo compartido con las organizaciones como responsables de la ejecución de los proyectos, y el SERNAP en un rol promotor, facilitador y acompañante del mismo. Pero también fueron muy importantes el progresivo fortalecimiento de los Comités de Gestión allá donde se pudo facilitar una mayor participación de los pueblos indígenas, originario campesinos.

Ya en el plano de los debates, mantener una discusión y análisis permanente de la GTRC en los últimos tres años, simultáneamente al inicio de experiencias preliminares de gestión compartida en algunas AP, ha permitido ampliar la reflexión participativa, así como avanzar en sucesivas aproximaciones conceptuales y enriquecimiento de muchos principios y conceptos sobre los cuales no se tenía claridad o simplemente no habían sido consideradas inicialmente. De estas reflexiones surgieron planteamientos que fueron modelando y dando contenido a la GTRC como expresión de convergencia de intereses comunes, apoyo y defensa mutua de los mismos.

Ejemplos de estas reflexiones fueron la discusión de la búsqueda de condiciones y mecanismos efectivos para avanzar hacia el equilibrio entre desarrollo y conservación. La reciprocidad y complementariedad como principios que surgieron precisamente desde la visión de los pueblos indígenas originarios, permitió exigirnos en la necesidad de ser coherentes en la viabilidad de las propuestas y no quedarnos en la simple exaltación discursiva. Desde la reciprocidad y complementariedad pudimos comprender que ningún trabajo puede implementarse de manera aislada y excluyente de los sujetos sociales; que ello supone hacer una especie de ayni permanente entre Estado y Organizaciones sociales; que se puede trabajar y funcionar juntos bajo las mismas acciones, pero que en ciertas acciones, es mejor diferenciar funciones que se complementan en función del objetivo.

Igualmente, discutir abiertamente las implicancias del poder, como son las decisiones en la gestión de las AP, nos llevó al terreno de la interpelación de nuestras propias contradicciones, tanto las conceptuales como los que emergen y se hacen visibles en las actitudes. Supuso discutir juntos, que para llegar al fondo de la GTRC implicaba conjuncionar y armonizar los dos modelos de gestión en uno (la estatal y la de las comunidades indígenas originarias), sin que ninguno pierda su propia identidad institucional / social.

Por todo estos alcances de la GTRC, ya no se trata solamente de un mecanismo más de participación social, y mucho menos de un mecanismo dirigido exclusivamente al control social; va más allá de estos enfoques que en su momento fueron paradigmas en el pasado reciente. Con la GTRC, los actores sociales dejan de ser solo un componente importante, pasando a ser actores protagónicos y decisivos en todos los ámbitos y componentes estratégicos de la gestión pública de las AP.

¿Porque y para que compartir poder en la gestión?

Si bien, una de las razones fundamentales de esta apertura hacia la GTRC tiene que ver con la necesidad de garantizar la conservación integral del patrimonio natural y cultural de las áreas protegidas de Bolivia; es decir, de crear las condiciones y bases para la

¹⁷ Ejecución comunal de proyectos de manejo de vicuña, lagarto, cacao, apicultura con comunidades de áreas protegidas, para citar algunos ejemplos, donde la participación del SERNAP como activo facilitador en diseño, cofinanciamiento, acompañamiento y evaluación del proyecto, han sido ya un ejercicio de compartir roles decisivos en un componente importante de la gestión de las áreas protegidas.

sustentabilidad de la gestión en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SNAP, es importante resaltar, que el compartir poder tiene el mismo nivel de relevancia y significado por otros factores y condiciones, tales como:

- ✓ El reconocimiento de los derechos de la población que vive dentro las AP. Es decir la GTRC no es una concesión del Estado a los pueblos indígenas, sino un derecho a ejercer.
- ✓ En el contexto territorial político y social de Bolivia, la gestión con decisión y responsabilidad compartida, es fundamental para darle consistencia a la gestión de las AP de Bolivia, como la vía más coherente con la realidad del país.

Compartir poder en la gestión, permitirá avanzar:

- ✓ En generar un nuevo modelo de sistema de protección de las AP, con capacidad efectiva de cobertura y trabajo conjunto, ya que el actual sistema basado solo en guardaparques es insuficiente y anacrónico.
- ✓ En desarrollar capacidades de gestión pública compartida tanto entre los actores estatales como de las organizaciones de los pueblos indígena originarios; así empezar a superar anacronismos conceptuales que todavía persisten en la gestión, reducir brechas técnicas y afianzar las alianzas.
- ✓ En dar más impulso, consistencia y efectividad a un desarrollo verdaderamente sustentable de los pueblos que viven en las AP y su entorno, como también de una contribución más visible al desarrollo nacional y mejor valoración de su importancia.
- ✓ En viabilizar un mayor compromiso y aporte de los recursos públicos del Estado a la gestión de las AP

Estas reflexiones, debates, interpelaciones y análisis de perspectiva y viabilidad que supuso la GTRC en su gestación, han sido vitales en su construcción compartida, como el nuevo paradigma de gestión que se proyecta para el futuro del SNAP. Por eso tiene sentido, significado y valor el compartir poder.

6. **Diferencias y similitudes con otros procesos (nacionales e internacionales)**

Sin el ánimo de comparar con procesos o modelos de gestión de AP en otros contextos y realidades, ya que está claro que cada país tiene su propia historia y capacidad de generar modelos; pensando más bien en evitar generalizaciones o simplificaciones, se propone algunas pistas que nos aproximen a lo que podrían ser similitudes y posibles diferencias con otros procesos de gestión de áreas protegidas en la región latinoamericana.

• **Similitudes:**

Las AP de los países latinoamericanos en buena parte están también relacionados con pueblos indígenas.

El proceso de gestión compartida es similar a otros procesos que se dan en los países latinoamericanos, en tanto responde a una demanda de mayor participación y derechos

de los pueblos indígenas en la gestión de las áreas protegidas (con capacidad de decisión).

- **Posibles Diferencias (con otros contextos latinoamericanos):**

El planteamiento boliviano, es un proceso donde los principales gestores son el Estado y la Sociedad con derechos territoriales en las AP (pueblos indígena originarios campesinos y Estado Plurinacional).

Los otros actores estatales y sociales se incorporan de acuerdo con sus roles y competencias (técnicas, de desarrollo económico social, de asistencia etc).

Los dos elementos anteriores implican, que la GTRC define diferentes instancias y espacios de participación, capacidad de decisión y acción de los actores, en correspondencia con derechos, competencias, atribuciones y funciones.

Se funda en los principios de decisión conjunta, paritaria y bajo las mismas condiciones (ninguno puede decidir unilateralmente)

Las decisiones son ineludiblemente por consenso (democracia de consenso).

Se comparte atribuciones político estratégicas que se consideran las de mayor importancia y jerarquía en la gestión, pero cada actor mantiene atribuciones exclusivas o privativas (aquellas que son indelegables o tienen un carácter ejecutivo-operativo-administrativo en cada parte).

Funciona en dos niveles articulados: a nivel nacional a través del Consejo Nacional, y a nivel de cada área protegida, a través de los Consejos de Área.

7. Bibliografía

1. Políticas de gestión del SNAP; SERNAP, 2002
2. Agenda Estratégica de Gestión para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SERNAP, julio 2005.
3. Propuesta de inclusión de las áreas protegidas en la Asamblea Constituyente, SERNAP, mayo del 2007
4. Bolivia: Informe sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas; SERNAP, octubre 2007
5. Propuesta de Estrategia de Gestión Territorial Compartida en el SNAP; SERNAP, CIDOB, 2007
6. Proyecto para el proceso inicial de implementación de la GTRC en el SNAP, SERNAP, 2007

7. Constitución Política del Estado, Bolivia; febrero 2009
8. Plan Nacional de Desarrollo, Gobierno Nacional, 2007
9. Propuesta de Estrategia de Gestión Territorial Compartida para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia, SERNAP, CIDOB, 2007
10. La nueva gestión del SNAP: Nuestra Agenda para el Cambio, SERNAP, 2006
11. Proyecto de Decreto Supremo de Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida, VMABCC, SERNAP, CIDOB, CSUTCB, CONAMAQ, junio 2009 (versión concertada en proyecto)
12. Desarrollo Sostenible desde los Andes; Plataforma NOVIB, CIPCA, la Paz, 1999
13. Análisis de la situación actual de los mecanismos y procesos de participación vigentes y sus necesidades de mejora, ajuste o actualización; Suaznabar, B; SERNAP, 2006
14. Organizaciones sociales, comunidades y pueblos en las áreas protegidas nacionales de Bolivia; Espinoza CW, SERNAP, 2006
15. Ley de Medio Ambiente, 1992

BIBLIOGRAFIA

1. Políticas de gestión del SNAP; SERNAP, 2002
2. Agenda Estratégica de Gestión para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SERNAP, julio 2005.
3. Propuesta de inclusión de las áreas protegidas en la Asamblea Constituyente, SERNAP, mayo del 2007
4. Bolivia: Informe sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas; SERNAP, octubre 2007
5. Propuesta de Estrategia de Gestión Territorial Compartida en el SNAP; SERNAP, CIDOB, 2007
6. Proyecto para el proceso inicial de implementación de la GTRC en el SNAP, SERNAP, 2007
7. Constitución Política del Estado, Bolivia; febrero 2009
8. Plan Nacional de Desarrollo, Gobierno Nacional, 2007
9. Propuesta de Estrategia de Gestión Territorial Compartida para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia, SERNAP, CIDOB, 2007
10. La nueva gestión del SNAP: Nuestra Agenda para el Cambio, SERNAP, 2006
11. Proyecto de Decreto Supremo de Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida, VMABCC, SERNAP, CIDOB, CSUTCB, CONAMAQ, junio 2009 (versión concertada en proyecto)
12. Desarrollo sostenible desde los Andes; Plataforma NOVIB, CIPCA, la Paz, 1999
13. Análisis de la situación actual de los mecanismos y procesos de participación vigentes y sus necesidades de mejora, ajuste o actualización; Suaznabar, B; SERNAP, 2006
14. Organizaciones sociales comunidades étnicas en las áreas protegidas nacionales de Bolivia; Espinoza CW, SERNAP, 2006