

NIVELES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LOS RECURSOS NATURALES

EN ÁREAS PROTEGIDAS DE BOLIVIA: AVANCES Y PERSPECTIVAS

Hector Cabrera Condarco & Carlos De Ugarte Ochoa

En el presente artículo presentamos la evolución de la participación social en la gestión de biodiversidad en las Áreas Protegidas de Bolivia, lo cual implicó procesos largos con cambios que han logrado aciertos y desaciertos en diferentes aspectos, que de cualquier forma, han generado un avance importante sobre la gestión de las áreas protegidas. Se analizan los factores que contribuyeron y limitaron las experiencias de gestión y las concepciones de manejo de áreas protegidas desde la creación de cada una de ellas hasta la visión actual.

En Bolivia, las primeras acciones relacionadas con la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales se dan con la creación de la primera área protegida a nivel nacional, el Parque Nacional Sajama en 1939, con el objetivo de proteger los bosques de Keñua (*Polylepis tarapacana*) que crecen en los alrededores del nevado de Sajama. A partir de ello, en posteriores años, los sesenta, setenta y ochenta se habían creado más de una decena de áreas protegidas de interés nacional en diferentes regiones de nuestro país, entre ellos el Parque Nacional Tunari (Cochabamba), Territorio Indígena y Parque Nacional Isidoro Secure (Beni y Cochabamba), Parque Nacional Noel Kempff Mercado (Santa Cruz), Parque Nacional Toro Toro (Potosí), Parque Nacional Carrasco (Cochabamba), Reserva Nacional Eduardo Avaroa (Potosí), Reserva Nacional Manuripi (Cobija), Reserva Nacional Tariquia (Tarija), Reserva Biológica de Sama (Tarija), Reserva Nacional Ulla Ulla (La Paz) (actualmente categorizado como Área Natural de Manejo Integrado Nacional Apolobamba), Reserva de la Biosfera Estación Biológica del Beni (Beni) y el Parque Nacional Amboro (Santa Cruz), sumando un total de 6.872.600,8 hectáreas bajo la estrategia de conservación de áreas protegidas.

Durante ese periodo, la mayor parte de las áreas protegidas fueron creadas

respondiendo a diversos criterios, principalmente subjetivos y sustentados en escasos argumentos técnicos y donde aún no se concebía un enfoque sistémico respecto de las áreas protegidas en su conjunto. Por otra parte, la creación se la realizó sin la consulta a los actores sociales locales que habitaban las zonas o sus alrededores, bajo enfoques completamente excluyentes, donde la existencia de las poblaciones locales no era reconocida y se consideraba que la conservación de la biodiversidad era posible lograr bajo la concepción de creación de espacios naturales (áreas protegidas) sin gente en el interior de las mismas. Estas concepciones y formas de pensar estaban enmarcadas bajo el paradigma de “áreas protegidas sin gente”, y respondía a modelos de conservación de otros países (p.e. el Parque Nacional Yellowstone en Estados Unidos).

Por otra parte, la gestión y administración de la biodiversidad, los recursos naturales y las áreas protegidas era responsabilidad y estaba completamente a cargo del gobierno central, donde los enfoques estaban referidos al ordenamiento y manejo de los recursos naturales y la preservación de la biodiversidad presente dentro las áreas protegidas, con el objetivo central de únicamente conservar el recurso natural y los aspectos ambientales dejando de lado al ser humano y los aspectos sociales,

enmarcándose en un enfoque netamente conservacionista, procurando garantizar los recursos naturales y ambientales, entre ellos la calidad de las aguas, las superficies de los bosques, conservar los suelos entre otros aspectos. Asimismo, el marco institucional era inexistente, debido a que no existía una institución pública específica encargada de administrar las áreas protegidas creadas hasta la fecha, si bien el Estado era el responsable directo, las funciones de administración de dichas áreas las realizaba el gobierno central a través del entonces Ministerio de Agricultura. Finalmente, el marco legal era escaso, básicamente se restringía a lo mencionado en los artículos de los Decretos Supremos de creación de las diferentes áreas protegidas que de cierta forma incluía algunas acciones, penalidades e incentivos en algunos casos, bajo los cuales se administraba las áreas protegidas de este periodo, sin embargo esto era insuficiente ante la inexistencia de leyes y reglamentos específicos, por lo que la administración y el manejo de áreas protegidas era realmente dificultosa. En los posteriores años se establecieron diferentes disposiciones legales (Ley General Forestal de la Nación, Ley de Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca, Ley de General de Corporaciones Regionales de Desarrollo y Pausa Ecológica) para la preservación de los recursos naturales en Bolivia, pero sin lograr una efectiva gestión y conservación de los mismos aunque fueron aportes importantes.

A principios de los noventa se marca un hito histórico importante con la marcha indígena por el "Territorio y Dignidad" llevada a cabo por los indígenas del Beni (moxeños, movimas, yuracares, siriono y tsimanes) en defensa de sus territorios tradicionales, los mismos que estaban siendo avasallados por la empresas madereras. Este acontecimiento que tuvo repercusiones en los niveles de participación social en la gestión de los recursos naturales, posibilitó, a partir de ese momento, el surgimiento de nuevos actores sociales, con reconocimiento legal y derechos fundamentales sobre el territorio. Producto de dicho movimiento social se logra reconocer las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) como una nueva figura legal de tenencia de la tierra en el

país, lo que dio lugar al establecimiento de una nueva relación entre los pueblos indígenas y las áreas protegidas existentes, ya que se identificaron varios casos de superposición entre ambos, obligando al reconocimiento de una doble condición a las áreas protegidas.

Otro hito importante durante este periodo, relacionado con el medio ambiente, la conservación de la biodiversidad y la participación social, fue la promulgación de la Ley del Medio Ambiente (Ley N° 1333 de 1992) a partir de la cual se crearon diferentes instancias publicas con mayor capacidad en la gestión de la biodiversidad y las áreas protegidas, como la Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad perteneciente a la Secretaria Nacional del Medio Ambiente y la Dirección General de Biodiversidad perteneciente al Ministerio de Desarrollo Sostenible. Dicha ley reconoce la existencia de las áreas protegidas como *"áreas naturales con o sin intervención humana, que tienen el propósito de proteger y conservar la flora, fauna, recursos genéticos, ecosistemas naturales, cuencas hidrográficas y valores de interés científico, estético, histórico, económico y social, con la finalidad de conservar y preservar el patrimonio natural y cultural del país"* (Ley 1333). A partir de este hito se establece el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) de Bolivia, construyendo un nuevo concepto de manejo de los espacios protegidos existentes y de los recientemente creados, pero adicionalmente esta Ley reconoce la participación social de comunidades establecidas y pueblos tradicionales, además de otras entidades públicas y privadas, en la administración de las áreas protegidas, debido al carácter de bien común y de interés público y social que tienen.

A nivel internacional también se encontraban gestando acciones y políticas sobre el desarrollo sostenible, producto de las discusiones e ímpetu que logro el "Informe Brundtland" realizado por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo que dio paso a una segunda reunión (la primera reunión fue en Estocolmo en 1972) conocida como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de

Janeiro, en junio del 1992. Reunión que convocó al mayor número de jefes de Estado y que acordaron exponer cinco documentos como resultados, entre ellos la 1) Declaración de Río, Sobre Medio Ambiente y Desarrollo que incluye 27 principios; 2) la Agenda 21 que es un programa completo de acciones sobre aspectos relacionados al ambiente y desarrollo; 3) la declaración sobre bosques, que incluye principios generales para uso y conservación; 4) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que tiene acciones para detener los impactos negativos sobre la atmósfera y 5) el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que contiene acciones sobre la protección de la biodiversidad. Adicionalmente a los acontecimientos que venía sucediendo, también existían los acuerdos internacionales como el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, los cuales fueron ratificados por Bolivia, y fue reconocido como el único instrumento jurídico que aborda específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Las partes principales del convenio establecen el derecho de los pueblos al control de sus propias instituciones y a participar y definir la planificación, ejecución y evaluación de políticas y programas que los pueda afectar.

En este contexto, en los siguientes años que vivió nuestro país, se han venido creando otro grupo de áreas protegidas en diferentes departamentos, entre las se encuentran la Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pilon Lajas (Beni y La Paz), Área Natural de Manejo Integrado El Palmar (Chuquisaca), Área Natural de Manejo Integrado San Matías (Santa Cruz), Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Cotapata (La Paz), Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi (La Paz), Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Kaa-Iya del Gran Chaco (Santa Cruz), Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Otuquis, Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Aguaragüe y el Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Iñaño, sumando un total de 9.869.106 hectáreas. Estas nuevas áreas protegidas fueron creadas con criterios mucho más técnicos, dado a haber sido creadas con mayores extensiones (p.e.

PN – ANMI Kaa-Iya del Gran Chaco, PN – ANMI Madidi, PN – ANMI Otuquis, entre otros) pero además en la implementación a su gestión experimentaron un nivel de participación social más evolucionado, llegando a la construcción del paradigma denominado "*áreas protegidas con gente*", reconociendo que los actores sociales locales juegan un rol importante en la gestión de la biodiversidad y no solo aseguraba la existencia y subsistencia de los pueblos indígenas en las áreas protegidas, sino también empieza a reconocer sus derechos territoriales, derechos al uso sostenible de los recursos de la biodiversidad y la participación en los procesos de gestión de las áreas protegidas, entre otras cosas, considerando a la población, bajo este nuevo paradigma, como agentes importantes para la conservación de la biodiversidad y no como un obstáculo como era concebido anteriormente.

Dentro este paradigma los niveles de participación social en la gestión de las áreas protegidas se ven reflejadas principalmente en dos mecanismos: 1) La Co-administración y 2) los Comités de Gestión. El primer mecanismo, tiene como objetivo lograr la gestión integral del área protegida, en el marco de una alianza estratégica de la autoridad competente con entidades públicas, privadas, u organizaciones de base, en el marco de una política de participación e integración local, mientras que en el segundo caso, los Comités de Gestión son la instancia de participación representativa de la población, municipalidades, prefecturas, instituciones privadas y otras públicas, en cada área protegida, que participan en la planificación y fiscalización de la gestión del área protegida.

Las primeras experiencias de Co-administración de las áreas protegidas comienzan a mediados de la década de los 90 (1995) en tres áreas protegidas, las mismas que vivieron diferentes experiencias en función al tipo de institución que las co-administró. Las experiencias incluyen al Parque Nacional Noel Kempff Mercado coadministrado por la Fundación Amigos de la Naturaleza (Institución privada ONG), la Reserva de la Biosfera Estación Biológica del Beni coadministrado por la Academia Nacional de Ciencias (Institución Académica) y el Parque Nacional Kaa-Iya del

Gran Chaco coadministrada por la Capitanía de Alto y Bajo Izozog (Organización social de un sector del pueblo Guaraní reconocida legalmente). Asimismo, la conformación de los primeros Comités de Gestión se inicia casi paralelamente, en 1994 y 1995 en diferentes áreas protegidas entre ellas el Área Natural de Manejo Integrado Nacional Apolobamba (1994) el Parque Nacional Sajama (1995) Reserva Nacional Eduardo Avaroa (1995) y el Parque Nacional Noel Kempff Mercado (1995).

Las modalidades, funciones y composiciones de los mecanismos de participación social nombrados, fueron definidos en años posteriores con la promulgación del Reglamento General de Áreas Protegidas en 1997 y con la creación del Servicio Nacional de Áreas Protegidas en 1998 como la autoridad nacional para la gestión de las áreas protegidas con autonomía administrativa y técnica relativamente importante, lo cual contribuyó a la independencia y la estabilidad institucional durante todo este periodo.

Sin duda, ambos mecanismos fueron aportes importantes para la participación social en la gestión de las áreas protegidas, sin embargo, en el tiempo transcurrido se han observado algunas limitaciones respecto de las formas, los roles, funciones y mecanismos propios de la participación de los diferentes actores, que sumados a las demandas en el marco de las movilizaciones sociales promovidas a partir del 2002, propiciaron la generación de nuevos modelos de participación para la gestión de las áreas protegidas, las mismas que progresaron de diferentes maneras, tiempos y niveles, debido a la falta de apoyo político en diversos momentos y a las contradicciones en los enfoques y percepciones de algunos grupos (p.e. conservacionistas) entre otros. Aun así, las variadas experiencias realizadas guiaron y dieron importantes aportes hacia lo que en el futuro sería la gestión social de las áreas protegidas.

Los primeros aportes para entrar al nuevo modelo de gestión de las áreas protegidas, que posteriormente sería denominado "Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida", se dio en el periodo comprendido entre el 2002 al 2005, a través de las propuestas planteadas por

las organizaciones sociales indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure (2002) y el Parque Nacional Carrasco (2004 y 2005) principalmente, inspirados en algunos casos en las experiencias positivas de coadministración indígena vividas.

Con el nuevo contexto acontecido con el ingreso de Evo Morales a la presidencia de la Republica, en el 2006, se vienen cambios en las políticas generales del país, plasmados en su Plan Nacional de Desarrollo, el mismo que incluye elementos orientadores como la visión holística de la gestión ambiental, fortalecimiento el rol del Estado pero también de las comunidades, principalmente en los aspectos referidos a sus capacidades de gestión a nivel local. Estos cambios, sumados a los más de 10 años de experiencias de gestión, han constituido la base de orientación para la futura modalidad de gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, orientada a la "Gestión Compartida" entre el Estado y las organizaciones sociales que representan a los habitantes de las áreas protegidas, logrando de esta forma ingresar a un nuevo paradigma denominado "*áreas protegidas de la gente*" reconociendo y destacando la función económica y social, además de la ecológica, de las áreas protegidas y enfatizando en un mayor nivel de participación social en la toma de decisión por parte de las comunidades en la gestión de las áreas protegidas.

A fines del 2006 (septiembre) con la conformación del Consejo Indígena Originario Nacional de las Áreas Protegidas (CIONAP) a raíz de la toma pacífica de las oficinas del RBTCO Pílon Lajas, por parte de los pueblos originarios, en defensa de la institucionalidad del SERNAP y los derechos de las organizaciones sociales, se otorga un instrumento organizativo para impulsar la gestión compartida por parte de las organizaciones sociales. Junto al SERNAP, el CIONAP asume la responsabilidad del posicionamiento y defensa del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, pero además ambos contribuyen al posicionamiento de la gestión de las áreas protegidas en el proceso de la Asamblea Constituyente, para que posteriormente sea incluido, por primera vez en la historia, en un

artículo dentro la propuesta de la Nueva Constitución Política del Estado, bajo la siguiente redacción: " Parágrafo 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.* Parágrafo 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*" en la cual se reconoce el papel fundamental de las áreas protegidas y la participación de los pueblos indígenas en la gestión de las mismas, coadyuvando y consolidando el nuevo paradigma.

Conceptualmente la Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida (GTRC) se define como una nueva modalidad de gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en sus niveles nacional y local, donde el Estado establece alianzas con las organizaciones sociales representativas de la población que habita en las áreas protegidas y en sus zonas de amortiguación (influencia directa) y teniendo en cuenta sus vínculos con el territorio, su compromiso, sus intereses, derechos, mandatos y estrategias, comparte con ellas la autoridad, la toma de decisiones y las responsabilidades respecto al conjunto de procesos inherentes a la gestión. *(Propuesta del SERNAP para la Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida)*

Si bien la Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida es un modelo conceptual concluido en su concepción, actualmente queda por realizar acciones importantes para validarlo, entre ellas contar con la aprobación del marco

jurídico que le de vida legal al mismo. Aun así, existiendo experiencias y avances sobre los modos de implementación, actual-mente es un proceso que debe recorrer un camino para su concreción a nivel de todo el SNAP. Algunas áreas protegidas ya tienen experiencias acumuladas al respecto y van avanzando bajo la misma línea pero a diferentes niveles en la concreción o aplicación del modelo de gestión a nivel local. Mientras que en otras áreas protegidas el proceso aún se encuentra iniciando su socialización, lo que conlleva a un análisis de adecuación (o creación) de las instancias sociales locales para su implementación.

CONCLUSIONES

La evolución de la participación social en la gestión de las áreas protegidas en Bolivia es evidente, inician a partir de modelos netamente conservacionistas, donde los enfoques se basaban en la protección de la biodiversidad y el ordenamiento de los recursos naturales y los proyectos enfocaban la preservación de los recursos naturales y ambientales. Posteriormente se añade una concepción y un enfoque de gestión social, considerando a las personas, su participación, capacitación y trabajo como ejes para garantizar la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, generando un enfoque equilibrado entre la conservación y el desarrollo local; y finalmente se consolida un enfoque de gestión compartida (GTRC), donde las responsabilidades en la gestión de las áreas protegidas son compartidas entre el Estado y las organizaciones sociales, éstos últimos pasan a ser agentes estratégicos para la conservación de la biodiversidad, tomando junto al Estado las decisiones sobre el manejo de las áreas protegidas (Figura 1).

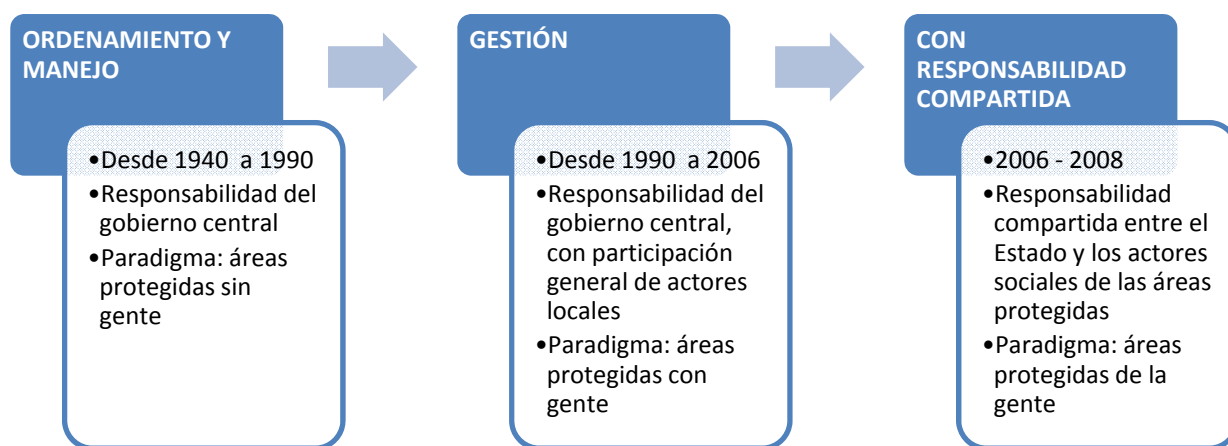


Figura.1. Evolución de la participación social en las áreas protegidas de interés nacional

Esta evolución implicó procesos de largo aliento, cambios e innovaciones, logrando aciertos y aprendiendo de desaciertos en diferentes aspectos, desde los enfoques de creación de las áreas protegidas, sus modalidades de manejo y administración, hasta llegar a modalidades de gestión donde, con un fuerte componente social, en la actualidad se asegura la sostenibilidad de Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en el marco del Desarrollo Sostenible.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

GUDYNAS, E. 2003. Ecología, economía y ética del Desarrollo Sostenible.

Centro Latino Americano de Ecología Social (CLADES). La Paz. 240 p.

SERNAP. 2004. *Guía práctica de procedimientos por infracciones administrativas en Área Protegidas*. Servicio Nacional de Áreas Protegidas-Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación

SERNAP, 2006. *Nuestra Agenda para el Cambio – La Nueva Gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*: Documento de trabajo. Viceministerio de Biodiversidad, Desarrollo Forestal y Medio Ambiente – Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente. La Paz, Bolivia. 63 p.

SERNAP, 2007. *Bolivia. Informe sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas. Bariloche. 89 p.

SERNAP y CIDOB. 2007. *Propuesta para la gestión compartida del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. La Paz. 71 p.

