

Desarrollo conceptual y avances en la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Bolivia (1998-2007)

Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP)



Resumen

En las últimas décadas, las políticas públicas y estrategias del país para la conservación de la diversidad biológica han tomado en cuenta de manera creciente su importancia para el desarrollo nacional y local. Ellas enfatizan la vinculación histórica de la diversidad de colectividades rurales en las tierras bajas y altas, en especial las indígenas, con el manejo sostenible de los recursos naturales renovables. Esta nueva orientación estuvo marcada por dinámicas políticas y sociales que han generado cambios profundos en nuestra sociedad, y que en los años 90 fueron direccionadas por las agendas de modernización del Estado que apuntaban tanto a una mayor incorporación de la sociedad civil como a estrategias para reducir la pobreza. Los cambios se han reflejado a nivel del Estado en reformas como la participación popular, la municipalización y descentralización. Hitos importantes para la gestión de los recursos de la biodiversidad fueron la Ley del Medio Ambiente (1992) y la “Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad” (2002). Desde la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en 1992 hasta la fecha, la superficie total de las áreas protegidas de importancia nacional ha crecido en más de 1000%. La complejidad natural y territorial exige por tanto atender, aparte de las dimensiones ecológicas, las dimensiones político administrativas, sociales, económicos y culturales de la sostenibilidad de la gestión de dichas áreas.

I. Condiciones generales

En las últimas décadas, las políticas públicas y estrategias del país para la conservación de la diversidad biológica han tomado en cuenta de manera creciente su importancia para el desarrollo nacional y local. Ellas enfatizan la vinculación histórica de la diversidad de colectividades rurales en las tierras bajas y altas, en especial las indígenas, con el manejo de los recursos naturales renovables de los cuales dependen sus sistemas tradicionales de uso “sostenible” del suelo y la subsistencia y el desarrollo de las comunidades.

La nueva orientación estuvo marcada por dinámicas políticas y sociales que han generado cambios profundos en nuestra sociedad, y que en los años 90 fueron direccionadas por las agendas de modernización del Estado que apuntaban tanto a una mayor incorporación de la sociedad civil como a estrategias para reducir la pobreza. También influyó la introducción del paradigma del “desarrollo sostenible” en el ámbito internacional. Los cambios se han reflejado a **nivel del Estado** en reformas como la participación popular, la municipalización y descentralización administrativa del país y la gestión indígena en tierras comunarias de origen (TCOs). Todas estas transformacio-

nes fueron regidas por los principios de integralidad, subsidiariedad, participación y equidad en el marco de políticas de desarrollo sostenible como la principal referencia conceptual. Hitos importantes para la gestión de los recursos de la biodiversidad fueron la Ley del Medio Ambiente (1992) y la “Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad” (2002).

A **nivel social** se avanzó en procesos de articulación política y organización comunal para la participación en los diferentes ámbitos de gestión que buscaban superar esquemas tradicionales de dependencia y exclusión política y económica. Las transformaciones políticas y sociales de mayor alcance todavía, impulsadas en el país desde inicios del 2006 con el último cambio de gobierno, buscan, entre otros, fortalecer el rol de las organizaciones comunales en su propio desarrollo, en el acceso a los recursos naturales y en su gestión.

De manera especial, este contexto ha sido decisivo para aquellos espacios declarados y administrados por sus valores patrimoniales como áreas protegidas (AP) bajo diferentes categorías. Desde la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en 1992, la superficie total de las áreas protegidas de importancia nacional ha crecido en más de 1000%, especialmente entre 1995 y 1997; además, se cuenta

con un gran número de áreas protegidas departamentales y municipales de considerable extensión.

El crecimiento espacial significó en los últimos diez años un enorme reto en términos de gestión de territorios que albergan recursos naturales, diversidad biológica y cultural y, al mismo tiempo, considerables poblaciones humanas –mayormente indígenas– con altos índices de pobreza, con necesidades y demandas de desarrollo y derechos sobre el uso de los recursos naturales. Alrededor del 50% de las áreas protegidas de importancia nacional están constituidas por tierras que son propiedad de sus poblaciones (en forma individual o colectiva o como Territorios Comunitarios de Origen - TCO). Con las áreas protegidas se sobreponen además diferentes espacios administrativos (municipios, departamentos, territorios indígenas) con responsabilidades de gestión territorial respectivas.

La Tabla 1 resume algunas de las características importantes para dimensionar la gestión de las áreas protegidas en los diferentes niveles administrativos.

La complejidad natural y territorial exige atender, aparte de las dimensiones ecológicas, las dimensiones político administrativas, sociales, económicas y culturales de la sostenibilidad de la gestión. Esta ha experimentado en los últimos 10 años una evolución destacada en lo conceptual y con diferentes alcances en la gestión e implementación.

Número de áreas protegidas	22
Superficie total del territorio nacional	15%
Niveles de representación de la biodiversidad nacional (ejemplos):	
• Ecoregiones	89%
• Especies de angiospermas (estimado)	70%
• Especies de helechos (estimado)	80%
• Mamíferos (estimado)	80%
• Aves (estimado)	88%
• Especies amenazadas de flora y fauna	75%
Población dentro de las APs (excepto población urbana en el PN Tunari)	120 000 aprox.
Relación con municipios:	
• Número de sobreposiciones territoriales directas (parciales)	66
• Municipios colindantes	30
• Total población en los municipios sobrepuestos o colindantes	> 2 000
TCO sobrepuestos (total o parcialmente)	14
Pueblos indígenas en las APs	14
Propiedad de la tierra:	
• Tierra fiscal	49% aprox.
• Tierra comunal	42% aprox.

Tabla 1: Características de las Áreas Protegidas (APs) de carácter nacional
Fuente: elaboración propia en base a datos del SERNAP

II. Evolución de la de gestión para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas hasta 2005

Pasos importantes en el proceso de desarrollo del SNAP fueron el Reglamento General para las Áreas Protegidas (1997), que refleja los avances conceptuales y de gestión en los primeros cinco años de existencia del Sistema. Del mismo modo, la formulación de las “Políticas para el Desarrollo del SNAP” en 2001/2002, que significaron un salto cualitativo en el desarrollo del SNAP al centrar los objetivos de su gestión tanto en la conservación del patrimonio natural y cultural de las áreas protegidas, como en su contribución al desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y local; además la elaboración de una Agenda Estratégica de Gestión (2005) y finalmente “Nuestra Agenda para el Cambio” (2006) que diseñaron las líneas concretas de acción, la última para el contexto político reciente del país.

El denominador común de todos estos esfuerzos era generar aceptación y apropiación social de la gestión de las áreas protegidas, convirtiendo a las comunidades en particular, en socios corresponsales para su conservación. Esto constituye tanto una respuesta a la imposibilidad de garantizar un adecuado control y manejo exclusivamente estatal de las áreas en toda su extensión como, sobre todo, la expresión del reconocimiento de los derechos (de participación en la gestión, de uso sostenible de los recursos de la biodiversidad) de los habitantes que habitan en ellos y su entorno.

En este contexto, los pilares del desarrollo de las áreas protegidas en Bolivia en este tiempo han sido:

- La conservación de los valores de la diversidad biológica y cultural basada en un involucramiento creciente de la población que debe asumir mayor co-responsabilidad social, frente a la imposibilidad de proteger los espacios inmensos de las APs sólo con personal contratado por la entidad estatal (actualmente se

cuenta con un guardaparque por 600 km² en promedio).

- La integración de las APs como elementos del desarrollo local, regional y nacional, basada en:
 - ◇ Una participación social a nivel de consulta y fiscalización en la gestión, a través de la implementación de comités de gestión interinstitucionales integrados por los actores locales/regionales (prefecturas, municipios, organizaciones sociales, comunidades, ONG) y de otros mecanismos de participación en la gestión. Hasta el momento existen 18 comités de gestión en las AP de carácter nacional en cuya práctica de participación se han dado casos donde las organizaciones locales asumieron de facto mayor responsabilidad en la gestión.
 - ◇ La vinculación con el desarrollo de otros espacios territoriales (municipios, mancomunidades municipales, distritos municipales, departamentos y tierras comunitarias de origen) a través de procesos de planificación (planes de desarrollo municipal, planes de manejo de AP) e implementación conjunta del desarrollo territorial de espacios de interés común (las mismas AP y las zonas de amortiguación externas).
 - ◇ Generación de ingresos y empleo a través del manejo sostenible de los recursos de la biodiversidad y la facilitación de beneficios sociales. Así, en el marco de estrategias integrales de gestión de los recursos, con criterios de sostenibilidad en las dimensiones socio organizativas, culturales, técnicas y ambientales, se han generado modelos exitosos de aprovechamiento de la biodiversidad (vicuña, lagarto, ecoturismo, etc.) que se han proyectado inclusive mas allá de las APs y su entorno inmediato.

- ◊ Consolidación de la gestión de tierras (saneamiento, ordenamiento territorial, catastro) como base importante de la seguridad territorial, especialmente para las comunidades y el desarrollo sostenible local.
 - La generación de capacidades de gestión en los actores a todos los niveles. Es decir, mayor posicionamiento entre las instancias de Estado (especialmente con la creación del SERNAP, que significaba una amplia autonomía de gestión técnica, legal y administrativa), fortalecimiento de las organizaciones sociales de las áreas protegidas para asumir responsabilidades, desarrollo de instrumentos de manejo (desarrollo organizacional, planificación estratégica territorial y operativa, monitoreo, comunicación, capacitación).
 - La transferencia de competencias de la gestión, en diferentes niveles:
 - ◊ Desconcentración interna de las competencias de la autoridad estatal (Servicio Nacional de Áreas Protegidas) hacia las direcciones de las áreas protegidas.
 - ◊ Traspaso de funciones de gestión a actores locales, por ejemplo a través de diferentes modalidades de co-administración.
 - ◊ Implementación de sistemas departamentales de áreas protegidas que incluyen APs de nivel departamental y municipal. Existen propuestas normativas y avances en la implementación aunque con problemas de compatibilización con las políticas generales para el Sistema en su conjunto.
 - ◊ Delegación de funciones técnicas de gestión (monitoreo, capacitación, asesoramiento técnico en proyectos productivos) a terceros como por ejemplo instancias académicas, ONG u organizaciones de apoyo productivo).
 - La complementariedad de los actores públicos y de la sociedad civil en la gestión del Sistema. Esto se refiere al diseño, a partir de las iniciativas del SERNAP y de las diferentes cooperaciones, de un Plan Estratégico para el Desarrollo Integral del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, compartido entre los “socios” en la gestión (2005) y bajo el liderazgo del SERNAP (alineamiento conceptual y armonización gradual de procedimientos).
 - La implementación de una política de sostenibilidad financiera, consistente en el desarrollo de instrumentos financieros como la Fundación para el Desarrollo del SNAP (FUNDESNAP) que administra fondos fiduciarios y proyectos. Tal instrumento ha permitido reducir la dependencia financiera de recursos externos.
- A pesar de los avances descritos, la implementación de los conceptos en cada uno de estos pilares ha sufrido limitaciones por las debilidades de la gestión pública, la inestabilidad política reflejada, entre otros, en frecuentes cambios de políticas y liderazgos institucionales, y, asociado a ello, por interrupciones en la construcción de capacidades de gestión. Por otro lado no se ha logrado todavía compatibilizar las visiones de conservación y gestión del sistema, de una serie de actores, especialmente de algunas organizaciones no gubernamentales, con las de las políticas oficiales.

III. Desarrollo desde 2006 y perspectivas

Las actuales políticas de cambio en Bolivia respaldan los enfoques desarrollados para las APs en años ante-

riores y permiten al mismo tiempo un salto cualitativo para su implementación. Esta última, tropieza todavía con limitaciones de gestión política e institucional técnica, condicionadas en parte por la situación propia inherente a la profunda transformación emprendida en el país.

El concepto boliviano para la gestión compartida de las áreas protegidas plantea:

- La distribución equitativa de responsabilidades de gestión entre dos grupos de socios principales que establecen para ello una nueva forma de relacionamiento y constituyen el eje de la gestión compartida:
 - ◊ El Estado, como responsable de velar por el patrimonio natural y cultural de la nación a través de diferentes reparticiones (autoridad del SNAP, autoridad ambiental/VM) y en diferentes niveles administrativos (administración central, municipios, prefecturas).
 - ◊ Las organizaciones sociales que representan legítimamente a los habitantes de las áreas protegidas y su entorno y que pertenecen a diferentes afiliaciones orgánicas (indígenas, campesinas, colonizadores) y a diferentes niveles (matrices/ confederaciones, regionales, centrales, sub-centrales).
- La implementación de la distribución equitativa de funciones, tareas y responsabilidades entre estos actores centrales a nivel de cada una de las áreas protegidas y en la gestión de todo el Sistema. Esto implica compartir decisiones y atribuciones políticas, normativas, fiscalizadoras y operativas en la gestión con responsabilidades diferenciadas (exclusivas o compartidas en diferentes grados).
- Un rol principalmente de apoyo de los otros socios en la gestión (ONG, agencias, programas y proyectos de cooperación externa).

Para esta nueva forma de relacionamiento se requiere construir/ajustar normas, estructuras y capacidades y asegurar su funcionamiento con acuerdos entre partes.

En relación a los conceptos generales de “co-gestión” (o “comanagement”) producto de múltiples experiencias en todos los continentes*, el “enfoque boliviano” de gestión compartida para las áreas protegidas enfatiza lo siguiente:

- El rol del Estado es insustituible en sus funciones claves para la conservación y tiene que ser fortalecido para ello.
- “Compartir poder” con la sociedad civil privilegia claramente el rol de las organizaciones sociales que representan a los habitantes de las áreas protegidas y su entorno (con derechos preconstituidos sobre los territorios y sus recursos naturales).
- Relacionado con esto, las propuestas para “compartir poder” no sólo se basan en la “conveniencia” de complementar/compensar capacidades sino explícitamente en derechos (territoriales, de desarrollo socioeconómico, de uso sostenible de los recursos naturales, de participación en la gestión, etc.) de los que habitan las áreas protegidas.
- Se busca un alto grado de responsabilidad/ participación en decisiones conjuntas.
- Es una gestión a dos niveles (nacional/local) que se interrelacionan y condicionan mutuamente.

* Borrini-Feyerabend, G., M. Pimbert, M. T. Farvar, A. Kothari and Y. Renard. Sharing Power. Learning by doing in co-management of natural resources throughout the World. IIED and IUCN/CEESP/CMWG, Cenesta. Thera, 2004.

Cuadro 1: El concepto boliviano de gestión compartida de las áreas protegidas: Características y contexto

Fuente: Informe sobre el SNAP para el 2° Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas. SERNAP 2007

Los aspectos más relevantes en este último periodo son:

- Los planteamientos centrales de la gestión del SNAP se encuentran incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Las organizaciones sociales (indígenas, originarias) de las áreas protegidas asumieron en 2006 la defensa de las áreas protegidas y de sus derechos de participación frente a grupos políticos ajenos a las políticas del gobierno que usurparon temporalmente la autoridad nacional (SERNAP); asimismo, comenzaron a desestructurar la gestión de las áreas protegidas y afectaron seriamente la institucionalidad. Una movilización social sin precedentes a favor de la integridad de gestión del Sistema dio lugar a cambios significativos en su desarrollo, como el nombramiento de un indígena proveniente de un área protegida como máxima autoridad en el SERNAP y el planteamiento decidido de una gestión equitativa, compartida entre el Estado y las organizaciones sociales de las áreas tanto a nivel de las AP como a nivel del Sistema.
- El desarrollo conceptual y práctico de esta gestión compartida, como proceso de redistribución (gradual) de responsabilidades de gestión entre el Estado y las organizaciones sociales nacionales, regionales y locales (ver Cuadro 1). Esto cambia las relaciones entre ambos y requiere de nuevas bases normativas y de funcionamiento y la generación de las

capacidades respectivas, especialmente en las organizaciones sociales.

- Entre Estado (SERNAP) y las organizaciones sociales se elaboró “Nuestra Agenda para el Cambio” que define el marco conceptual y de acción para las áreas protegidas sobre la base de los avances anteriores y la gestión compartida como eje principal del desarrollo de las AP a futuro.

La visión de desarrollo para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (ver Cuadro 2) resume la orientación esencial de la “Agenda”.

La incorporación de los elementos centrales los nuevos enfoques de gestión (la función ambiental, económica, social y cultural de las AP para el desarrollo y la gestión compartida) en la propuesta para la nueva constitución política del Estado, actualmente en elaboración fue promovida por el SERNAP.

Con todo esto, el proceso de los últimos 10 años puede ser resumido en retrospectiva como un avance continuo hacia lo que hoy caracterizamos como el concepto de “áreas protegidas **de** la gente”. Este proceso, que partió antes de los años 90 con enfoques excluyentes de gestión, pasó por modalidades que reconocían la existencia de las poblaciones y sus derechos al desarrollo socioeconómico, otorgándoles cierto nivel de participación, aunque limitado en su alcance y con un claro predominio del rol del Estado (“AP **para** la gente”, o “AP **con** la gente”). La nueva forma de relacionamiento busca superar el histórico distanciamiento entre sociedad civil y Estado convir-

“El Sistema Nacional de Áreas Protegidas cumple de manera sostenida con sus funciones ambientales y culturales y con sus funciones sociales y económicas; se ha constituido a través de ello en un factor relevante para el desarrollo sostenible y es plenamente reconocido por la sociedad nacional. La gestión del Sistema es asumida como responsabilidad compartida entre las instancias competentes del Estado y las organizaciones sociales de las áreas protegidas y su entorno, en compatibilidad con las características de gestión territorial y derechos de los pueblos y comunidades. Esto es válido tanto para el manejo de las áreas protegidas de importancia nacional como de las áreas protegidas comunales, municipales y departamentales.”

Cuadro 2: Visión de desarrollo del SNAP a 10 años
Fuente: Nuestra Agenda para el Cambio. SERNAP 2006

tiéndose en la gestión de las áreas protegidas, en un modelo de vinculación entre ambos.

Con “áreas protegidas **de** la gente” se enfatiza ahora el peso real que en la gestión deben tener las poblaciones que viven en las áreas protegidas y sus alrededores. Mediante el ejercicio de sus derechos de participación en los beneficios y la toma de decisiones en la gestión, y con el reconocimiento de sus derechos territoriales preestablecidos, los habitantes se constituyen en el primer garante y salvaguarda del patrimonio natural y cultural de todos los bolivianos. Esto marcará el desarrollo y la conservación de las áreas protegidas del país en el futuro inmediato y puede ser al mismo tiempo un ejemplo para otros países de la región.