



**Sistemas de gestión integrada y gobernanza
en áreas protegidas de Bolivia, Ecuador y Perú:
desde la visión de sus comités de gestión**

**O. Castillo,¹ Z. Barahona,¹ D. Mendiá,² A. Noss,³ A. Hesse,¹
A. Burbano³ & J.C. Chivé¹**

¹Wildlife Conservation Society, Santa Cruz, Bolivia

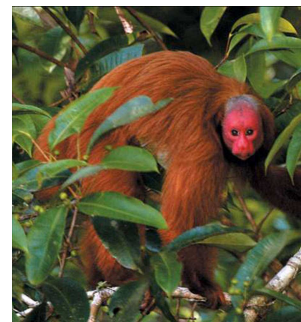
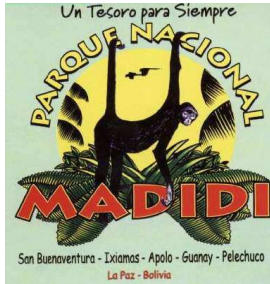
²Wildlife Conservation Society, La Paz, Bolivia

³Wildlife Conservation Society, Quito, Ecuador

**INFORME TÉCNICO #5
WCS-ECUADOR**

Septiembre de 2008

Presentación en el VIII Congreso Internacional sobre Manejo de Fauna Silvestre na Amazônia e América Latina, 01-05 de Septiembre de 2008, Río Branco, Acre, Brasil.



Area de Conservación Regional Comunal Tamshiyacu Tahuayo

INTRODUCCIÓN

Esta presentación resulta de un programa regional, realizado entre 2006-2008 con representantes de Comités de Gestión de cinco áreas protegidas de Bolivia (Kaa-Iya y Madidi), Ecuador (Yasuní) y Perú (Pacaya-Samiria y Tamshiyacu-Tahuayo)

Los Comités de Gestión son los ejes desde los cuales se analiza el conjunto del sistema de gestión de las Áreas Protegidas, para evaluar los elementos necesarios para una gestión integrada y responsable de áreas protegidas en paisajes complejos.

Realizamos una serie de talleres reuniendo a miembros de los cinco comités de gestión con el objetivo de desarrollar y promover:

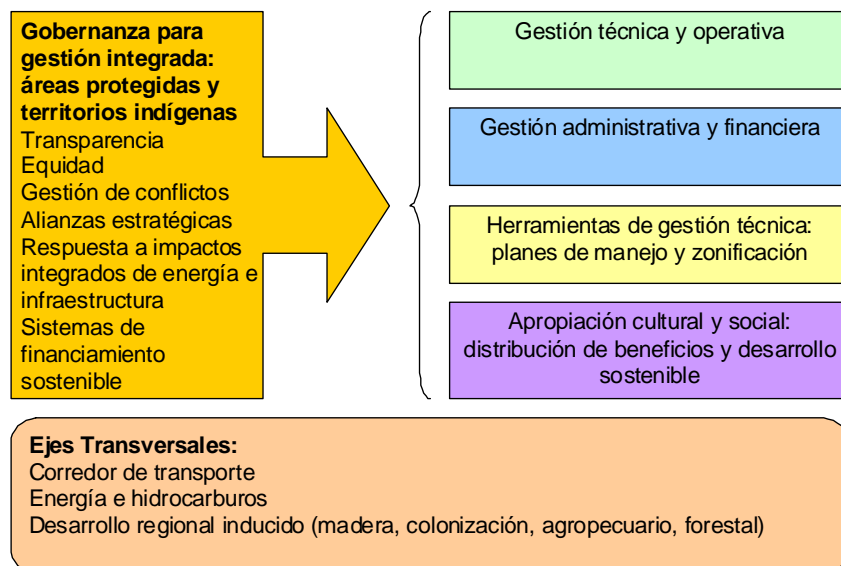
- Estructuras de gobernanza consistentes y flexibles
- Capacidades institucionales de gestión y manejo de áreas protegidas
- Alianzas sociales, institucionales, espacios para el balance de tensiones y conflictos e iniciativas de financiamiento sostenible
- Instrumentos para encontrar soluciones ante los impactos integrados sociales y ambientales de los grandes proyectos de infraestructura

Lo que son y no son los Comités de Gestión

<p>Los Comités de Gestión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Son órganos <u>representativos</u> de la población local que participa en la planificación y coadyuva en la fiscalización de áreas protegidas. • Buscan generar un espacio permanente de <u>deliberación e intercambio</u> con representantes de los principales actores sociales de determinado área protegida, para <u>identificar conflictos y concertar soluciones</u> que permitan lograr una <u>gestión ambiental integrada y socialmente concertada</u>. • Actores públicos y privados, instituciones y personas • Los miembros se incorporan de manera voluntaria y ad-honórem • Son autónomos del ente administrador de las APs a nivel nacional 	<p>Los Comités de Gestión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No gestionan o manejan directamente el área o sus recursos. • No tienen personería jurídica. • No toman decisiones sobre el área, sólo proponen, supervisan y acompañan. • No aprueban normas o planes, las proponen para su aprobación por el ente administrador de las APs a nivel nacional.
---	---

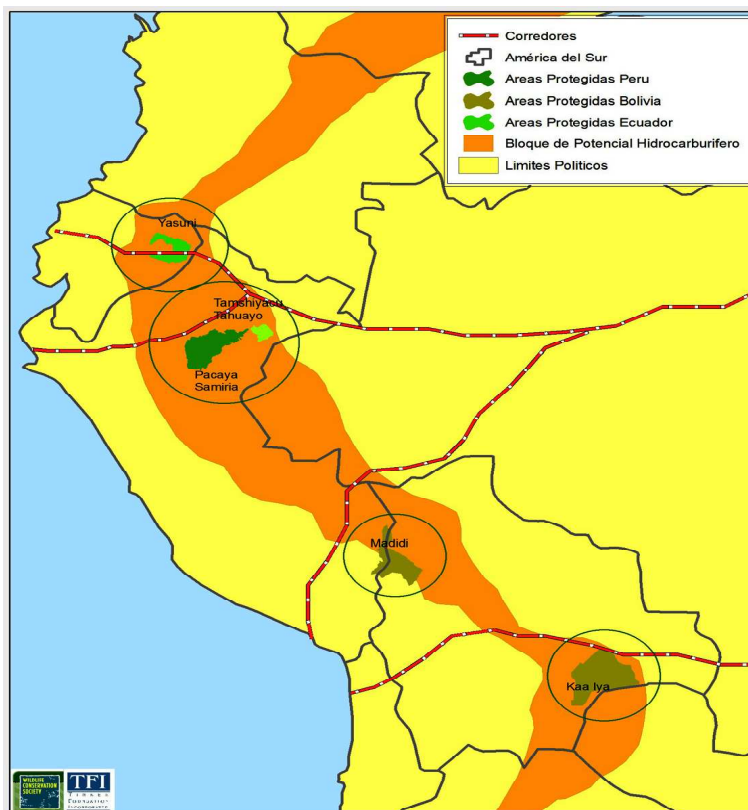
Consideramos que una gestión integrada de área protegida (y/o de un territorio indígena), para lograr un estado estable de gobernanza, debería incorporar estos 4 elementos:

Elementos para una gestión integrada



Los miembros de los Comités de Gestión en algunos casos van a ser expertos en uno o más de los elementos, y en otros casos pueden tener una formación profesional o experiencia técnica limitada. Sin embargo, deberán manejar conocimientos básicos de los 4 elementos para poder aportar positivamente al Comité de Gestión.

Además, deberán tener criterios para buscar soluciones a los retos que presentan estos ejes transversales, los mismos que afectan de alguna manera todas las áreas que conocemos.



Confluencia de áreas protegidas, actividad petrolera, y corredores de transporte en la región

Por ejemplo vemos aquí la ubicación de las 5 áreas protegidas en relación a las áreas con potencial hidrocarburífero y con corredores internacionales de transporte.

I. Gestión Técnica y Operativa

- Marco legal y normativo
 - áreas protegidas
 - propiedad de tierra
 - concesiones de uso de recursos naturales
 - comités de gestión
- Evaluaciones ambientales y sanciones

Los miembros de los comités de gestión resaltaron dos preocupaciones entre otras:

La heterogeneidad, tasas de rotación, ausencia de capacidades específicas para la gestión del medio ambiente y relativa precariedad de la participación de los miembros de los Comités de Gestión deriva en el desconocimiento generalizado de las normas ambientales generales y específicas por parte de los miembros de estos Comités.

No se ha logrado la integración de herramientas de gestión, normativas y operativas a los miembros de los Comités de Gestión porque en general no se asumen las funciones y responsabilidades necesarias para contribuir a la gestión efectiva del área.

II. Gestión administrativa y financiera

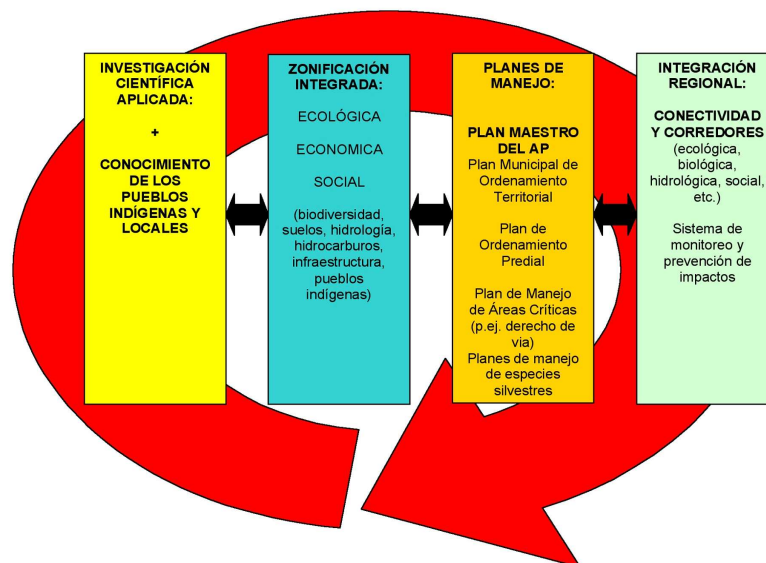
- Sistemas de administración
- Sistemas financieros
- Planificación estratégica ligada al plan de manejo y misión
 - Plan Operativo Anual (POA) y evaluación

Sólo uno de los cinco Comités de Gestión evidenció conocimiento adecuado del conjunto de los convenios y modalidades de administración y recursos que se invierten en su área.

En los casos de Bolivia desde hace 10 años, y de Perú actualmente, se permiten convenios de administración compartida o “concesionada” a instituciones de la sociedad civil, privadas y sociales.

III. Herramientas de gestión técnica: planes de manejo y zonificación

Modelo idealizado para la construcción de Planes de Manejo de áreas protegidas solapadas con territorios ancestrales indígenas o campesinos



Proponemos este modelo de desarrollo de planes de manejo con 4 elementos complementarios.

Tres de las cinco Áreas Protegidas no tienen Planes de Manejo aprobados ni en ejecución.

Tenemos un caso de superintensiva explotación de hidrocarburos sin que existan EIAs ni Planes de Manejo Ambiental incorporados al Plan Maestro y se mantiene mas bien una red aislada y no transparente de convenios de financiamiento individualizados entre las empresas y algunas entidades miembros del Comité de Gestión.

Se presentan todas las variantes desde pueblos no contactados, territorios indígenas parcialmente al interior de Áreas Naturales Protegidas, asentamientos por colonización campesina, hasta pueblos indígenas que gestionan el conjunto de determinada Área Protegida.

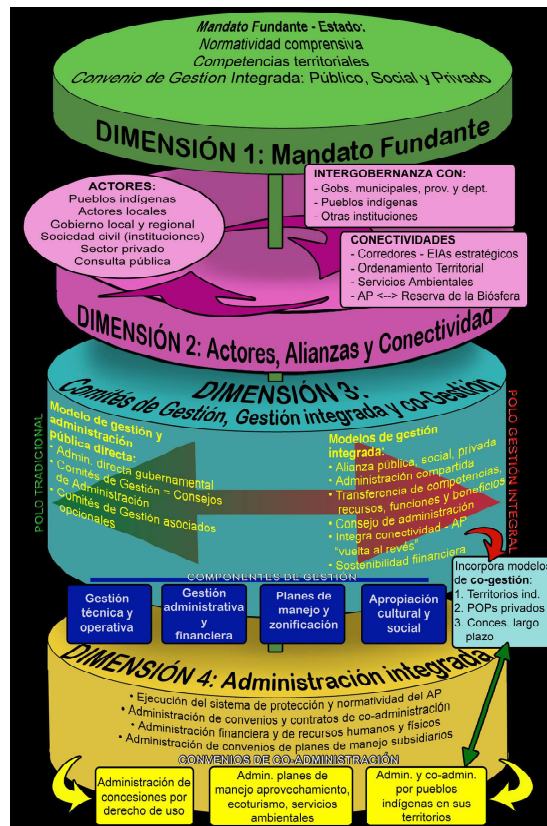
Existe un consenso “fuerte” sobre la necesidad de construir capacidades dentro de los Comités de Gestión en cuanto a Planes de Manejo y Zonificación como herramienta para solución de conflictos y poder enfrentar impactos integrados de infraestructura y desarrollo regional inducido. Adicionalmente esto permitirá conocer y resolver competencias y mandatos territoriales-espaciales de los actores y poner en perspectiva los roles de gestión y administración en la estructura de gobernanza de las áreas protegidas.

IV. Apropiación social y cultural: distribución de los beneficios y desarrollo sostenible

- Educación ambiental, comunicación, difusión
 - Museos
 - Ferias
- Aprovechamiento de recursos naturales
- Ecoturismo

A pesar de su excepcional importancia y su valor en propiciar beneficios e intereses para los actores locales (que son parte del Comité de Gestión), la apropiación social y cultural es insuficiente, dispersa, y muchas veces se limita en responder solamente a demandas puntuales y no a un conjunto estratégico de opciones que aseguren el desarrollo sostenible de la población local.

LA ESTRUCTURA DE GOBERNANZA



La estructura de Gobernanza, representada en el gráfico como instrumento de gestión, provee a los actores de un mapa y guía en la práctica, para identificar y diferenciar las competencias y roles de los distintos actores en las distintas dimensiones de gobierno y gestión en las áreas / unidades de conservación.

Para una ilustración sencilla podemos visualizar en el gráfico que los miembros del Comité de Gestión estarían instalados en la Dimensión 3 – “Gestión Integrada” donde se definen sus competencias específicas de gestión como Comité, y al mismo tiempo el conjunto de sus relaciones y vínculos con la Dimensión 1 – “el Estado y las estructuras gubernamentales”, con la Dimensión 2 – “alianza de actores públicos y privados, y conectividad y articulación de jurisdicciones en diferentes escalas espaciales y territoriales” y con la Dimensión 4 – “Administración Integrada del Área”, que debe incluir el conjunto de mecanismos de co-gestión, co-manejo, co-administración y subcontratos de administración.

Dimensión 1: El Mandato Fundador

El mandato fundador debe expresarse claramente en un contrato público, social y privado que defina los niveles de mandatos, competencias y jurisdicciones según escalas espaciales en la estructura de gestión de las Áreas Protegidas, que permita la articulación

de competencias territoriales de pueblos indígenas, propiedades privadas y concesiones de uso, y la transferencia de responsabilidades y recursos necesarios para realizar, bajo los principios de descentralización y subsidiaridad responsable, una gestión ambiental y social integrada.

Dimensión 2: Actores, alianzas y conectividad

Los actores necesarios para la gestión tales como fueron evaluados por los miembros de los Comités de Gestión durante los talleres regionales en base a atributos de legalidad, legitimidad, competencias, mandatos, capacidades y poder para afectar el medio ambiente van desde pueblos indígenas, actores locales (campesinos, colonos, agricultores, ganaderos, entre otros), gobiernos locales y regionales, sociedad civil organizada, sector privado (empresas), ciudadanía expresada a través de consultas y opinión públicas (referéndums) y gobierno nacional.

El conjunto de decisiones y acciones en el marco de la estructura de gobierno del Área Protegida deben ser integrados y apropiados en los mecanismos de gobierno de las instituciones y organizaciones de los actores miembros del Comité de Gestión.

Dimensión 3: Comités de Gestión, gestión integrada y co-gestión

Los modelos de gestión integrada oscilan lógicamente y temporalmente en el rango existente entre:

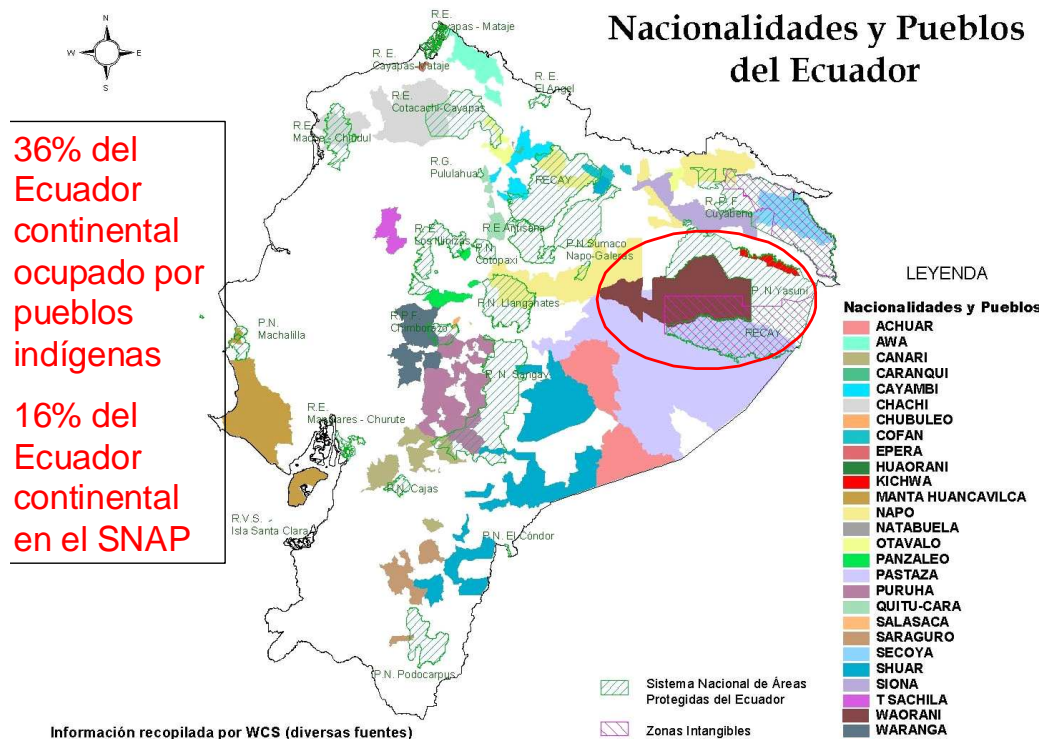
(i) el polo tradicional de Modelos de Gestión Pública Directa a través de entidades gubernamentales en la línea de mando central. El rol del Comité de Gestión es el de consejo de administración en algunos casos, y en otros, a un simple y opcional asociado.

(ii) el polo de gestión integral que alberga los Modelos de Gestión Integrada caracterizados por alianzas públicas sociales y privadas, administraciones compartidas con transferencia de competencias, recursos, funciones y beneficios. El rol del Comité de Gestión es el de consejo de administración del área protegida.

Dimensión 4: Administración Integrada

Es evidente que áreas protegidas complejas requieren de una administración que integre el conjunto de convenios y contratos que derivan del mandato fundante (Dimensión 1 del modelo - eje vertical en el diagrama), más los que deriven de las alianzas horizontales e intergobernanza (Dimensión 2 en el modelo).

EL CASO YASUNÍ



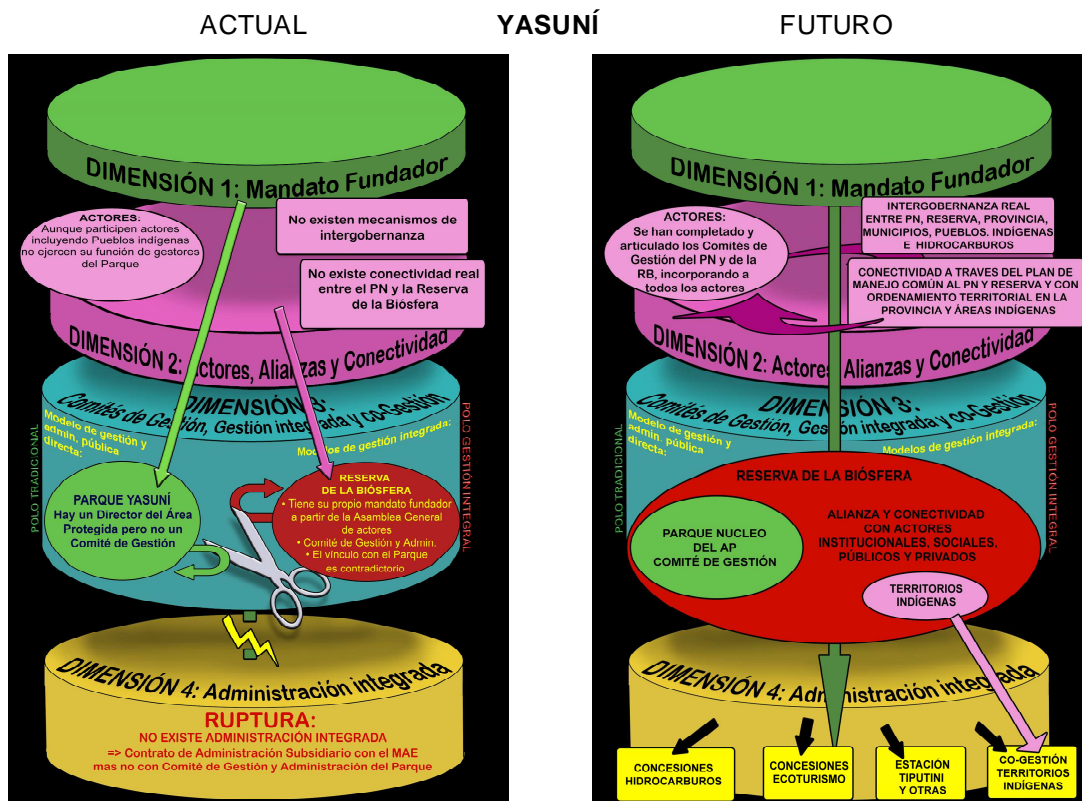
Como ejemplo de la situación que se da también en otros países de la región, las áreas protegidas y los territorios indígenas cubren extensiones enormes del territorio nacional en Ecuador, con importantes zonas de solapamiento.

Nuestro paisaje de interés es la Reserva de la Biósfera Yasuní, con 2 millones de ha de las cuales más de 900,000 están en el PN Yasuní, 700,000 en el territorio étnico Waorani. Unas 700,000 ha entre PN y TEW han sido declarado Zona Intangible para pueblos no-contactados. Se suman otros territorios indígenas, colonos, proyectos de turismo (privado y comunitario), concesiones petroleras, y jurisdicciones de 3 provincias.

La conservación de un paisaje como el Yasuní requiere de una estructura de gobernanza que integre:

- la articulación y alianza de actores principales públicos, sociales y privados necesarios para una efectiva administración ambiental y social
- los espacios compartidos de decisión y control
- las capacidades de gestión y las estructuras de propiedad, concesiones de uso, dominio y jurisdicciones territoriales que se superponen a distintas escalas.

Actualmente forman parte del Comité de Gestión representantes del ministerio de ambiente, gobiernos provinciales y municipales, pueblos indígenas, organizaciones campesinas, la policía, las fuerzas armadas, dos universidades, el fondo ambiental nacional, y la iglesia.



Los miembros del comité de gestión de la RBY analizaron su situación actual. Luego propusieron su visión para el futuro, y están actualmente trabajando para lograr lo siguiente:

Dimensión 1: Re-establecer en la Dimensión 1 un mandato fundador claro, con un “contrato” que da cuenta tanto del Parque como de la Reserva de la Biósfera como espacios de decisión y gestión integrados, de transferencias claras de competencia y recursos. Sin duda esto supone, en el caso crítico de las intervenciones de hidrocarburos en el área, el gran desafío de proponer, negociar y concertar con el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas y las empresas, los marcos de coordinación y acuerdos institucionales y de programación para lograr la articulación con el Plan Maestro de Manejo del Parque y con una administración integrada.

Dimensión 2: Consolidar la participación y alianza de todos los actores públicos (Provincia, Municipio), Pueblos Indígenas, Campesinos, Sociedad Civil, empresas privadas conectando el Parque con la Reserva de la Biósfera y con el paisaje y región mayor del Yasuní. Esto implica “intergubernanza” efectiva, en la cual los Planes de Manejo, la Gestión y el financiamiento del Parque y Reserva son incorporados en los Planes de Ordenamiento Territorial, desarrollo y asignación de recursos de los actores públicos, sociales y privados involucrados en los Comités de Gestión.

Dimensión 3: Lograr que el espacio (en color rojo) de la Reserva de la Biósfera incorpore el Parque, la Zona Intangible y territorios indígenas como partes integradas bajo gestión y mandatos. Este conjunto de elementos se ha movido hacia el eje vertical central, participando tanto del polo de Gestión Pública como del de Gestión Integrada por alianzas públicas, sociales y privadas. Así mismo el Comité de Gestión del Parque es parte del Comité de Gestión – mayor - de la Reserva de la Biósfera, y actúan como Consejos Administrativos eficientes que aseguran transparencia y buen manejo.

Dimensión 4: Estructurar una administración integrada que da cuenta del conjunto del Parque y de la Reserva de la Biósfera y que articula, mediante convenios claros y transparentes todos los sistemas subsidiarios y concesiones de co-administración y/o sub-administración e incluso co-gestión, tales como los que corresponden a pueblos indígenas, ecoturismo, estaciones de investigación (Tiputini), hidrocarburos, entre otros.

CONCLUSIÓN

Como órganos representativos de la población local y como espacios permanentes de deliberación e intercambio con los principales actores sociales de un determinado área protegida, el comité de gestión representa un elemento fundamental para construir una estructura de gobernanza que garantice la gestión integrada y sostenible—la conservación a largo plazo—de las áreas protegidas y de los espacios y paisajes de los que forman parte.

AGRADECIMIENTOS

- Comunidad 20 de Enero, Iquitos - Perú
- Personal del área protegida “Lomas de Arena” – Bolivia
- Personal Estación Biológica de Tiputini - Ecuador
- Lilian Painter, Véronica Villaseñor (WCS Bolivia)
- Mariana Varese, Zach Feris (WCS – New York)
- Avecita Chicchón & Michael Painter (WCS – Internacional)
- Leticia Faldín, Roxana Pezo, Erika Olmedo (WCS-Administracion)

La impresión de este documento fue posible mediante el apoyo generoso del Pueblo Americano a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo el proyecto "Gestión Integrada de Territorios Indígenas" implementado por Wildlife Conservation Society (WCS). Los contenidos son la responsabilidad de los autores y de WCS y no necesariamente representan la opinión de USAID ni del gobierno de los Estados Unidos.

REFERENCIAS

Castillo, O., Z. Barahona, D. Mendía, A. Noss, A. Hesse, A. Burbano & J.C. Chivé. 2007. Sistemas de gestión integrada y gobernanza en Áreas Protegidas de Bolivia, Ecuador y Perú: desde la visión de sus comités de gestión. Santa Cruz, Bolivia: WCS & Tinker Foundation. 280 pp.

ABRAMS P., FEYERABEND G., GARDNER J., HEYLINGS P. 2003. Evaluating Governance. A Handbook to Accompany a Participatory Process for a Protected Area. Gland: UICN.

FONTAINE G. 2006. “Entre Ecologismo Utópico y Nacionalismo pragmático: El proyecto Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT) y la Gobernanza energética en el Ecuador. Quito: FLACSO.

GRANIZO T., MOLINA M., SECAIRA E., HERRERA B., BENITEZ S., MALDONADO O., LIBBY M., ARROYO P., ISOLA S., CASTRO M. 2005. Manual de Planificación para la conservación de Áreas. PCA, TNC-USAID.

INEFAN, 1998. Plan de Manejo del Parque Nacional Yasuní, Quito: Proyecto INEFAN – GEF.

REDFORD K. y E. FEARN. 2007. Protected areas and human displacement: a conservation perspective. New York: WCS Institute.

SANTILLÁN, P. y M. CRACCO (Eds). 2006. Gobernanza de las Áreas Protegidas en los Andes Tropicales. Memorias del Taller Regional, 11 y 12 de mayo de 2006. UICN. Quito, Ecuador.

UICN & CONSERVATION INTERNATIONAL 2006. Gobernanza de las áreas protegidas en los Andes Tropicales: Memorias del taller regional 11 y 12 de mayo de 2006 Quito, Ecuador.

UICN 2005. Beneficios más allá de las fronteras. Actas del V Congreso Mundial de Parques de la UICN. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido.

VILLAVERDE X., ORMAZA F., MARCIAL V., JORGENSON J. 2005. Parque Nacional y Reserva de Biosfera Yasuni: Historia, problemas y perspectivas. Quito.