



Manual de Capacitación

Descentralización de la Gestión de las Áreas Protegidas en América Latina

Programa FAO/OAPN

Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los
Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina





Red Latinoamericana de Cooperación
Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas
Protegidas, Flora y Fauna Silvestres

Manual de Capacitación

Descentralización de la Gestión de las Áreas Protegidas en América Latina

Programa FAO/OAPN

Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los
Recursos Naturales en las Áreas Protegidas
de América Latina



Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación



Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN)

Ministerio de Medio Ambiente y
Medio Rural y Marino de España

Documento preparado por Carlos Castaño Uribe*, Consultor FAO, en el marco del Programa FAO/OAPN (Organismo Autónomo Parques Nacionales de España) "Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina".

* Carlos Castaño Uribe, es doctor en antropología por la Universidad Complutense de Madrid y ha sido Director General de la Administración Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Para mayor información dirigirse a:

Responsable técnico

Mario Mengarelli
Oficial Forestal de la FAO y
Secretario Técnico de la REDPARQUES
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura
Santiago, CHILE
Tel.: (56-2) 9232213
Fax: (56-2) 9232101
E.mail: Mario.Mengarelli@fao.org
<http://www.rlc.fao.org/es/tecnica/parques/>

Kyran Thelen

Coordinador del Programa FAO/OAPN
"Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina"

Edición técnica

María Isabel Vergara (Asistente Administrativa)
Jessica Casaza (Consultora)

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), del Organismo Autónomo Parques Nacionales de España, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

ISBN 978-92-5-306197-6

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en esta publicación para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en esta publicación para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al
Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de
Publicación Electrónica de la División de Comunicación de la FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia
o por correo electrónico a: copyright@fao.org

© FAO 2008

TABLA DE CONTENIDOS

PRÓLOGO	4
AGRADECIMIENTOS	6
1. INTRODUCCIÓN	7
¿Qué es la Descentralización?	
2. DESCENTRALIZACIÓN Y CONSERVACIÓN	8
¿Cómo se insertan las áreas protegidas dentro del marco de la Descentralización?	
3. EL ÉXITO EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DESCENTRALIZADO DE ÁREAS PROTEGIDAS	11
¿Cuáles son los principales aspectos a tener en cuenta en el proceso de Descentralización de la gestión de las áreas protegidas?	
4. CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS	17
¿Cuáles herramientas y estrategias son las más idóneas para llevar a cabo el proceso de Descentralización en la gestión de la conservación?	
5. ASEGURANDO LA PARTICIPACIÓN	25
¿Qué aspectos se deben tener en cuenta para asegurar la participación de todos los actores en un sistema de áreas protegidas descentralizado?	
6. FUNCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL PARA UNA DESCENTRALIZACIÓN EFICAZ	28
¿Qué papel deben jugar los Servicios de Parques Nacionales en los procesos de Descentralización?	
7. CONSTRUYENDO LA CAPACIDAD DE LOS ACTORES	30
¿Cuáles son los principales temas a partir de los cuales se deben realizar programas de entrenamiento para todos los actores que son parte de un sistema de áreas protegidas?	
8. BIBLIOGRAFÍA	36

PRÓLOGO

Muchos países de la Región están en proceso de creación de “Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas” que comprenden áreas protegidas más allá de aquellas administradas directamente por las instituciones centralizadas de gobierno.

El proceso de descentralización genera la necesidad de invertir en la planificación y capacitación en todas las áreas protegidas del país, buscando integrar, en forma coordinada y participativa, las áreas de interés científico para la conservación del patrimonio natural nacional, la biodiversidad y la provisión de bienes y servicios.

Este cambio no se refiere exclusivamente a la descentralización administrativa, sino también al cambio de visión y enfoque acerca de qué debería estar incluido en un sistema nacional de áreas protegidas en el país y las capacidades de las diferentes instituciones de administración y manejo del patrimonio natural nacional. Implica, asimismo, adaptar la institucionalidad y modernizar el proceso de toma de decisiones, compartiéndolo con otros niveles de gobernanza, como son los estados, provincias, municipalidades, las organizaciones no gubernamentales y los actores privados.

En diversos países de la Región se han iniciado programas de descentralización de la gestión de las áreas protegidas. Considerando el desarrollo de un proceso relativamente novedoso, muchos responsables de sistemas de áreas protegidas reconocieron la necesidad de intercambiar experiencias, conocimientos y lecciones aprendidas con sus contrapartes de otros países. Por ello, recomendaron a la Secretaría Técnica de la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres (REDPARQUES) considerar este importante tema como prioritario en su programa de trabajo.

Con ese mandato, la Oficina Regional de la FAO, como Secretaría Técnica de la REDPARQUES, y el Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN) del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España, firmaron, en 2005, un acuerdo para apoyar las actividades prioritarias de la REDPARQUES, concretado a través del Programa FAO/OAPN “Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina”.

Entre las actividades del programa, y en el marco de la Redparques, se encuentra la preparación y publicación de dos documentos sobre la Descentralización de las áreas protegidas en la Región: un “documento técnico” y un “manual”. El “Documento Técnico” incluye la información recogida en la literatura sobre el tema y las experiencias proporcionadas por los países de la Región a través de informes nacionales y discusiones realizadas durante el desarrollo de un foro electrónico, estudios de casos y un Seminario/Taller involucrando especialistas de todos los países de la Región.

Para complementar el documento técnico, se ha preparado este “Manual” que tiene el propósito de ofrecer a los profesionales y técnicos que trabajan en tareas relacionadas con la Descentralización de los sistemas de áreas protegidas, una breve guía que les ayudaría en su trabajo.

El manual incluye, entre otros temas, los principales aspectos a tomar en cuenta en el proceso de descentralización de la gestión de las áreas protegidas, las consideraciones estratégicas, tales como asegurar la participación de los diferentes actores, el papel que deben jugar los Servicios de Parques Nacionales, y los principales temas que deben incluir en los programas de entrenamiento para los diferentes actores.

Se espera que este manual resulte útil para todas las instituciones y los profesionales y técnicos que estén involucrados en los procesos de descentralización, tanto en organismos públicos, como en organizaciones no gubernamentales y del sector privado, así como para los estudiantes interesados en el tema.



José Graziano Da Silva
Representante Regional de la FAO
para América Latina y el Caribe



José Antonio Prado Donoso
Director de la División de Ordenación
Forestal, Departamento Forestal de la FAO

AGRADECIMIENTOS

El presente Manual sobre Descentralización de la Gestión de las Áreas Protegidas en América Latina es el resultado de un esfuerzo conjunto de diversos profesionales latinoamericanos que aportaron con sus experiencias y conocimientos técnicos. La FAO, como Secretaría de la REDPARQUES, agradece su activa participación en la conferencia electrónica y en el Seminario/Taller, además de sus aportes personales que hicieron posible la consecución de este trabajo.

También se agradece a los Coordinadores Nacionales de la REDPARQUES en cada uno de los países de la región, a la Administración de Parques Nacionales Naturales de Colombia, que facilitó la organización del Seminario/Taller sobre el tema, y especialmente al Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN) del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España, que con su compromiso técnico y recursos financieros hizo posible la ejecución del Programa.

1. INTRODUCCIÓN

¿Qué es la Descentralización?

El término “descentralización” hace alusión al proceso de transferencia y distribución del poder del nivel central hacia los niveles locales y regionales. Este término empezó a ser usado como un genérico para hacer referencia a una variedad de procesos de diversificación de la administración pública a nivel mundial, dentro de los cuales se destacan los siguientes (Robot 2002 y Borrini-Feyerabend et al, 2000):

- ❖ **Descentralización:** El gobierno central formalmente entrega poderes a actores e instituciones de un nivel más bajo en la jerarquía orgánica, política-administrativa y territorial del Estado.
- ❖ **Descentralización política:** Los poderes y recursos son transferidos a autoridades representativas del sector público más bajo a fin de lograr que las poblaciones locales incrementen la participación pública en la toma de decisiones a nivel local.
- ❖ **Desconcentración:** Los poderes son delegados a ramas locales de la autoridad central. Estas ramas son consideradas extensiones administrativas locales del estado central.
- ❖ **Delegación:** Una función pública específica es transferida de la autoridad gubernamental central a otra entidad gubernamental de nivel más bajo, o a otros actores no gubernamentales o privados (tal como corporaciones, asociaciones y ONGs, entre otros).
- ❖ **Co-manejo:** Dos o más actores institucionales o sociales negocian, definen y garantizan entre ellos una repartición de las funciones de manejo, derechos y responsabilidades para la administración y/o el manejo de un territorio, recursos naturales o un área protegida.

El proceso de descentralización se está llevando a cabo a nivel mundial. América Latina incursionó también en este aspecto como resultado de las políticas multilaterales para modernizar el papel de la administración pública, en el marco de la globalización, a pesar de la debilidad con que los diferentes actores han empezado a asumir estas nuevas responsabilidades de recibir, entregar y compartir los diferentes modelos de gestión que se han ido desarrollando.

En gran parte, estos procesos de descentralización responden a ineficiencias en el manejo del territorio, y específicamente en el manejo de los recursos naturales, por parte de una agencia centralizada. Tales ineficiencias han sido generadas, entre otras cosas, por recursos económicos limitados, burocracia a gran escala, influencias políticas, distancia entre la ubicación de las agencias y los sitios de implementación de sus medidas, falta de un conocimiento de fondo sobre el potencial de los recursos locales y de los patrones de manejo, la dificultad de manejar sistemas sociales y naturales de gran variabilidad dentro de un mismo territorio (Wyckoff-Baird, 1997).

El nuevo paradigma de la descentralización, de la administración y el manejo, ha procurado establecer responsabilidades compartidas entre varios actores dentro de un sistema nacional compartido (estatales, departamentales, provinciales o municipales, e incluso de la sociedad civil). La administración se procura llevar a cabo con un sentido de pertenencia local muy fuerte. La modalidad de administración y manejo se ha venido imponiendo bajo las directrices políticas generales del gobierno central hacia los estados federales o provinciales, y las municipalidades. Se promueven acuerdos cada vez más sólidos de manejo compartido entre gobierno y comunidades locales, comunidades indígenas, grupos comunitarios y el sector privado.

Para la determinación de la estructura administrativa de los sistemas nacionales compartidos, que están ya en funcionamiento en varios países, el análisis jurídico evidencia que la descentralización es un proceso gradual, que ha empezado a operar con grandes aciertos y enormes dificultades y problemas. En este proceso entran en juego temas muy complejos de soberanía nacional, autonomía regional, ordenamiento territorial, regulación y reglamentación del uso del suelo, sin mencionar que en relación con las áreas protegidas, existe aún un sinnúmero de obstáculos por resolver derivados de la gestión misma de la conservación, y que deben ser analizados.

2. DESCENTRALIZACIÓN Y CONSERVACIÓN

¿Cómo se insertan las áreas protegidas dentro del marco de la descentralización?

La descentralización, en el ámbito de la conservación de los valores naturales de un país, es un proceso que se está llevando a cabo en toda la región de América Latina. En este sentido, el modelo utilizado actualmente en la Región tiene que ver con el establecimiento de “Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas” que involucran una gran diversidad de actores institucionales, competencias y funciones, mecanismos de financiación y un gran conjunto de instrumentos y herramientas de gestión. El establecimiento de estos sistemas pretende distribuir equitativamente las responsabilidades y la conciencia conservacionista de los diferentes actores a nivel nacional, regional y local. Numerosas áreas protegidas han empezado a ser declaradas, administradas y manejadas por diferentes tipos de instituciones gubernamentales a nivel local y regional, así como por autoridades tradicionales y la sociedad civil, en adición a aquellas a nivel central, que en el pasado eran las únicas áreas formalmente declaradas como protegidas.

En prácticamente todos los países del área de estudio existen Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas (SINAP), pero lo que se entiende por este sistema no siempre es lo mismo. Para algunos países tal sistema incluye únicamente las áreas protegidas a nivel nacional, mientras que en otros el sistema se refiere a las áreas protegidas de todos los niveles y de los diferentes actores. Para la mayoría de países latinoamericanos, el SINAP es un sistema descentralizado en el que confluyen actores privados y públicos de los diferentes niveles de gobierno y las áreas protegidas manejadas, y en algunos casos declaradas, por cada uno de estos actores.

Tal como se mencionó anteriormente, todos estos procesos se encuentran en etapas tempranas de implementación o apenas se están formulando los lineamientos para crear el Sistema. En otros pocos países, principalmente entre los países de América Central, las áreas del SINAP son declaradas por el nivel nacional, pero existen acuerdos de co-manejo para involucrar a los demás actores, especialmente al sector privado.

Aún cuando todos los países de la Región están adelantando actividades de co-manejo, o la Descentralización del manejo de áreas protegidas, no todos tienen un marco legal y una política específica para tal fin. Es así que únicamente países como El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, Honduras y México cuentan con un marco legal y de política claro y específico para la descentralización de la gestión de las áreas protegidas. Los demás países poseen un marco normativo y político general en que se encuentran normas para la descentralización de las funciones ambientales y otras que apoyan la participación de todos los actores en la gestión ambiental, incluyendo convenios internacionales como el de Diversidad Biológica y Ramsar.

Estos países se basan en varios antecedentes de política y normas legales para adelantar la implementación de un SINAP descentralizado, pero es claro que tales políticas y normas no son lo suficientemente claras y explícitas en relación con la gestión de las áreas protegidas, por lo cual para la mayoría de los países de América Latina se hace necesaria la reglamentación de la descentralización en el manejo y administración de las áreas naturales protegidas.

Aún cuando no existen procesos de análisis que permitan arrojar conclusiones generales sobre la efectividad de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas, se estima que son la mejor alternativa posible para alcanzar la eficacia en la conservación de los recursos naturales de un país.

No obstante, un breve sondeo sobre el tema con algunos de los responsables de los servicios de Parques Nacionales de la Región, y con algunas de las personas que están atendiendo responsabilidades de administración y manejo en los niveles subnacionales y locales o en los organismos de Coordinación de Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas, deja claro que muchos de los administradores de áreas observan hoy con mayor preocupación, obstáculos para el manejo y administración de las áreas que están bajo su cuidado, en el contexto de un sistema descentralizado:

- ❖ La principal limitante reportada tiene que ver con la carencia de recursos económicos para atender su misión (hoy en día hay más áreas protegidas, pero también más competencia entre los diferentes actores para conseguir y garantizar los recursos de operación y gestión).
- ❖ La carencia de personal técnico capacitado, instrumentos de planificación adecuados, y normas e instrumentos legales para atender apropiadamente las categorías de manejo de carácter regional y municipal.
- ❖ Muchos de los Sistemas de Áreas Protegidas de la Región se manifiestan preocupados con la falta de una coherencia administrativa interna, la cual se refleja en la excesiva

centralización de funciones, la inadecuada distribución en la jurisdicción de las autoridades regionales, la falta de una reglamentación administrativa que hace que existan colisiones de competencias, dificultades en la gestión por el número limitado de personal y restricciones operativas por la existencia de procedimientos administrativos lentos y con demasiada burocracia y poca eficacia.

- ❖ Se considera deficiente o inexistente la coordinación interinstitucional, siendo generada la desarticulación primordialmente por carencia de una interpretación normativa unificadora y por el diseño de políticas y directrices para todo el territorio nacional, sin tener en cuenta las particularidades de los territorios.
- ❖ En muchos países no existe aún el ente encargado explícitamente de la coordinación interinstitucional para el manejo de las áreas naturales protegidas, y la función específica de determinar políticas y directrices para estas áreas.

La descentralización de la gestión de la conservación debe ser entendida como un proceso en el que se legitiman las áreas protegidas por parte de los actores locales, permitiendo que ellos se apropien, respalden y colaboren en tal proceso.

El fortalecimiento de los compromisos y responsabilidades a nivel local, debe a su vez generar un incremento en los niveles de conservación de la biodiversidad y la protección efectiva en terreno de las áreas naturales protegidas declaradas, así como de otras áreas de alto valor ambiental, como resultado de la participación de todos los actores aportando hacia un mismo objetivo. Claro está que las presentes debilidades de los procesos de descentralización, en el contexto de las áreas protegidas, deben seguir unos lineamientos básicos que permitan que la descentralización sea exitosa y se logre una participación de todos los actores en torno a unos mismos objetivos de conservación. Estos lineamientos son presentados en la siguiente sección.

Cuadro 1. Estudio de Caso: Perú

El proceso de Descentralización en el manejo de áreas de conservación en Perú

El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado de Perú (SINANPE) está descentralizado en áreas de conservación a nivel nacional, regional, municipal y privadas. Los procesos de ordenamiento territorial han sido la base para establecer áreas naturales protegidas a nivel regional y municipal, las cuales han sido apoyadas por el nivel central a través de la transferencia de capacidades a las entidades encargadas de la gestión ambiental en estos niveles, y la formulación de términos de referencia para su establecimiento. El Plan Director del Sistema (Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas), es el máximo instrumento de planificación para las áreas protegidas de todos los niveles, y actualmente se encuentra en revisión.

Dentro de las necesidades más sentidas del SINANPE están la formulación de una política de desconcentración funcional y de eficiencia, la capacitación del recurso humano y el fortalecimiento financiero del Sistema; en relación con este último se ha determinado que las finanzas actuales no son sostenibles.

Fuente: Salinas Montes, 2005

3. EL ÉXITO EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DESCENTRALIZADO DE ÁREAS PROTEGIDAS

¿Cuáles son los principales aspectos a tener en cuenta en el proceso de Descentralización de la gestión de las áreas protegidas?

Son varios los principios de la gestión de las áreas protegidas que debe tener en cuenta el sector ambiental para lograr la efectividad de la conservación, en el marco de sistemas descentralizados. Según Wyckoff-Baird et al (2000), tales principios tienen como objetivo asegurar que todos los actores involucrados en la descentralización estén lo suficientemente preparados para asumir nuevas responsabilidades y participar de manera equitativa en la construcción de sistemas de protección de los recursos naturales. Por lo tanto, dentro de los principales aspectos a tener en cuenta en el proceso, está la identificación de los objetivos de grupos locales sectoriales y su relación con los objetivos de conservación, ya que la descentralización puede beneficiar la gestión de protección de las áreas naturales protegidas al proveer oportunidades para realizar alianzas entre estos grupos en torno a la conservación.

Conocer cuáles son los valores, significados y derechos actuales que tienen los diferentes actores sobre los recursos naturales, así como el conocimiento acerca de cuáles son los grupos que se beneficiarían y perjudicarían con la implementación de acciones de conservación, permite hacer una evaluación del potencial local para realizar alianzas orientadas hacia la protección del medio

ambiente y conocer de antemano la oposición que estas acciones podrían generar.

En el momento de seleccionar los socios potenciales para construir un sistema descentralizado de áreas protegidas, será importante identificar socios institucionales con autoridad y legitimidad para tomar decisiones e implementarlas. La capacidad de implementar las políticas se mide en términos institucionales, técnicos y económicos. Es común que en los países de la región latinoamericana, las instituciones locales encargadas del manejo de los recursos naturales tengan muy poca capacidad institucional para llevar a cabo su labor, por lo cual es importante para el sector conservacionista, fortalecerlas y ayudar a capacitarlas en vez de invertir recursos en la creación de nuevas organizaciones. También se debe tener en cuenta la receptividad que tal aliado potencial para la conservación tenga por parte de la comunidad. Entre mayores nexos existan entre la comunidad y la entidad, mayores las posibilidades de que la comunidad participe en los esquemas de conservación que estos proponen.

En cuanto a otros actores locales, es importante incluir a los grupos normalmente marginados de las discusiones públicas dentro de los ejercicios de participación para la conservación, permitiéndoles mejorar su capacidad de articular sus metas y participar en discusiones y negociaciones que los atañen. Generalmente la problemática que los afecta directamente es de tipo social y económica, pero esto no significa que tales preocupaciones de la comunidad local no sean de interés para las entidades encargadas de la protección del medio ambiente. Por el contrario, el manejo efectivo de los recursos naturales está directamente relacionado con las condiciones económicas, políticas y sociales a nivel local, por lo cual se hace importante que los administradores de las áreas protegidas conozcan cuales son este tipo de amenazas y trabajen estrechamente con las instituciones cuya misión es aliviar los problemas socio-económicos de la comunidad.

En términos generales, lo importante en un proceso de descentralización de la gestión ambiental, es apoyar alianzas entre el nivel local y nacional para asegurar procesos de co-responsabilidad y la protección del interés público, así como para crear canales formales de monitoreo y rendición de cuentas. Todos los principios anteriormente enunciados giran en torno a asegurar que esta alianza sea lo más transparente, participativa y productiva.

Resumen de los principios para lograr la efectividad en la Descentralización de la gestión de la conservación

- ❖ Existe un potencial local para realizar alianzas orientadas hacia la protección del medio ambiente, así como una oposición a que las acciones de conservación podrían generar, que deberán ser evaluadas de antemano.
- ❖ La Descentralización puede beneficiar la gestión de protección de las áreas naturales protegidas al proveer oportunidades para realizar alianzas entre grupos de diferente índole en torno a la conservación.

- ❖ Las instituciones encargadas de la gestión de la conservación a nivel local deben tener la suficiente legitimidad, autoridad y capacidad para tomar decisiones e implementarlas.
- ❖ Los administradores de las áreas protegidas deben conocer cuales son las amenazas sociales, económicas y políticas del nivel local, y trabajar estrechamente con las instituciones que laboran para aliviar tal problemática.
- ❖ Entre mayores nexos existan entre la comunidad y un aliado potencial, mayores son las posibilidades de que la comunidad participe en los esquemas de conservación que éstos proponen.
- ❖ Es más costo-efectivo fortalecer y capacitar a las instituciones encargadas del manejo de los recursos naturales existentes, que crear nuevas organizaciones.
- ❖ Los grupos generalmente marginados de las discusiones públicas dentro de los ejercicios de participación para la conservación, como las mujeres y las personas carentes de recursos, pueden articular sus metas y participar en discusiones y negociaciones que los atañen si cuentan con la capacitación necesaria.
- ❖ Las alianzas entre el nivel local y nacional aseguran procesos de co-responsabilidad y la protección del interés público.

Fuente: Wyckoff-Baird et al, 2000

Los anteriores principios sirven como lineamientos para el ejercicio de actividades de conservación en esquemas descentralizados, pero no aseguran el éxito de los frutos de la descentralización.

La descentralización de la gestión de la conservación es un proceso gradual y lento, pues los países en Latinoamérica han sido gobernados históricamente desde un nivel central, y la transferencia de funciones a los niveles regional y local se realiza con mucho escepticismo hacia la capacidad que pueden tener estos niveles en autogobernarse, y obviamente en muchos casos no es fácil que el nivel central esté dispuesto a perder poder y el manejo de recursos económicos. De hecho, hasta los propios niveles bajos pueden no hacer uso de sus nuevas facultades en razón a esta larga tradición de gobierno centralizado. Como ejemplo, podemos citar la situación que se da dentro de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegida en países como Colombia y Perú, donde se han creado categorías de manejo para el nivel regional, pero su uso es mínimo o nulo totalmente.

El centralismo de estos países en el manejo de las áreas de conservación también se refleja en las funciones que son descentralizadas, pues muchas veces se descentralizan funciones relacionadas con el manejo de las áreas protegidas, pero su declaratoria y administración se mantienen a nivel

nacional. De hecho, son muy pocos los sistemas de áreas protegidas existentes en América Latina, que permiten a niveles distintos del central declarar un área natural protegida, entre ellos Colombia y Perú. Es posible que en algunos países esto signifique que se incrementen las responsabilidades en los niveles local y regional en relación con el manejo de las áreas protegidas, pero no necesariamente se cuente con mayores ingresos económicos para realizar su labor, o que la inversión de los recursos económicos disponibles para las labores de conservación permanezca como una decisión a nivel nacional.

El éxito que puedan tener los Sistemas de Áreas Protegidas Nacionales Descentralizados de los diferentes países dependerá de un sinnúmero de variables, pero como mínimo, se deberán tener en cuenta las siguientes recomendaciones para obtener resultados positivos (adaptado de Robot, 2000):

- ❖ Los gobiernos locales deben ser elegidos por medio de procesos democráticos que admitan candidatos independientes y con responsabilidades claramente definidas en relación con la protección de las áreas protegidas. Todos los proyectos de conservación local deberán adelantarse conjuntamente con las instituciones locales.
- ❖ Siempre se debe trabajar la conservación bajo el principio de subsidiaridad ambiental, el cual presupone que los poderes transferidos a nivel local sean apropiados y suficientes, y que existen directrices para asegurar el equilibrio y la independencia entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en el ámbito local.
- ❖ La transferencia de funciones relacionadas con la gestión de las áreas naturales protegidas a nivel local debe realizarse de manera tal que los procesos que pueda adelantar la localidad sean totalmente independientes del nivel central (sin perjuicio de que se lleven a cabo acuerdos entre los dos niveles) y no que se transfiera sólo cierto grado de poder en relación con el manejo de las áreas de conservación, sometiendo a la localidad y los ciudadanos a las voluntades de agencias y autoridades de mayor nivel. En la región, por ejemplo, es claro que la mayoría de países transfieren funciones relacionadas con el manejo de las áreas protegidas, pero no de su declaratoria o administración.
- ❖ El gobierno central debe jugar un papel muy importante en el proceso de descentralización, puesto que debe asegurarse que dentro del sistema descentralizado los niveles más bajos están trabajando de manera justa y equitativa, para lo cual se deberán establecer herramientas legales que permitan a la población local exigir al gobierno local cumplir con su responsabilidad. Tales herramientas incluyen formas de organización local, representación democrática del gobierno local y recursos legales, entre otros.
- ❖ Dentro de un sistema descentralizado de áreas protegidas deben existir requerimientos mínimos para su establecimiento y manejo, de manera tal que las decisiones que tome el gobierno local, sean sólidas desde el punto de vista ecológico.

- ❖ El sector privado, incluyendo la sociedad civil y las organizaciones de base, debe contar con los medios para participar en las acciones de conservación que se dan a nivel local, de tal forma que se complementen (y no se suplementen) con las funciones estatales. Es importante en este sentido también que los gobiernos locales cuenten con mecanismos para la resolución de conflictos.
- ❖ Tanto los gobiernos locales como la sociedad civil deben conocer sus derechos y responsabilidades en materia de conservación del medio natural, de manera tal que el desarrollo de la gobernanza local sea responsable. La población debe ser informada sobre sus derechos utilizando medios accesibles y de fácil entendimiento.
- ❖ La descentralización es un proceso que necesita de suficiente tiempo para dar resultados, y no se debe juzgar prematuramente. La reforma institucional requiere no sólo de la implementación de un nuevo marco normativo, sino también de la creación de una nueva cultura política, lo cual puede tomar muchos años.
- ❖ El establecimiento de indicadores para hacer seguimiento al proceso de descentralización y sus resultados en términos de conservación, es una tarea importante que debe realizarse como una manera de establecer la retroalimentación necesaria para que los Sistemas de Áreas Protegidas se mantengan dentro del camino correcto. Los indicadores deben formularse teniendo en cuenta que el proceso de descentralización es de largo plazo (punto anterior), pero que igualmente se pueden registrar y realizar cambios en el camino.

Es importante fortalecer la legitimidad del gobierno local ante la comunidad, para la cual se deben dar a conocer los resultados de la gestión de conservación ambiental liderada por la localidad ante la comunidad lo más rápido posible. Igual de importante es la rendición de cuentas de la gestión local ante todos los actores relacionados.

- ❖ En la descentralización se deben definir claramente criterios para determinar cómo, cuánto, dónde y qué descentralizar. Estos criterios deben basarse sobre los objetivos específicos de conservación del país, definiendo cuáles de estos objetivos son responsabilidad de cada uno de los niveles del Estado. Algunos aspectos a tener en cuenta en la construcción de los criterios de regionalización son la capacidad económica e institucional de cada uno de los niveles para cumplir con las funciones atribuidas, el reconocimiento de grupos étnicos con territorios y los valores culturales que los articulan, las relaciones funcionales entre los actores sociales y el territorio, y la importancia de algunas áreas en términos de localización geopolítica (áreas transnacionales o fronterizas), o de su papel central en el desarrollo del país (áreas en donde se genera energía eléctrica para gran parte del país, por ejemplo).

Aunque no hay una fórmula mágica para asegurar el éxito en la implementación de los Sistemas de Áreas Protegidas Descentralizados, ni tampoco existe a nivel latinoamericano la suficiente experiencia en este ámbito como para plantear un modelo concreto de descentralización de la

conservación, es claro que estos procesos sólo podrán tener resultados positivos en la medida en que se inserten dentro de un marco político favorable, en el que el gobierno nacional tenga la voluntad política de fortalecer a los niveles regional y local. Al mismo tiempo, la gestión descentralizada de las áreas protegidas tendrá éxito en la medida en que los gobiernos locales sean democráticos y puedan actuar de manera responsable y participativa y rendir cuentas sobre su gestión, para lo cual es necesario que se construya la capacidad institucional de estos entes. Esto, a su vez, tiene como pre-requisito la solidez financiera y la legitimidad del gobierno local.

Los procesos de descentralización de la gestión en las áreas naturales protegidas en América Latina se están dando dentro de un marco muy favorable para los resultados futuros de estos procesos. Tales condiciones favorables para la conservación en un esquema descentralizado incluyen lo siguiente:

- ❖ El reconocimiento del papel que juegan los indígenas y las comunidades tradicionales en la conservación de territorios prioritarios para la conservación.
- ❖ El incremento de la participación de los actores sociales en la toma de decisiones sobre el manejo y administración de áreas protegidas.
- ❖ La existencia de categorías de manejo para niveles regional y local del Estado y para la sociedad civil.
- ❖ El pago por servicios ambientales en las áreas protegidas públicas.
- ❖ La valoración económica de los servicios ambientales que procuran las áreas protegidas.
- ❖ El fortalecimiento en el seguimiento de métodos de medición de efectividad en el manejo y la administración de áreas protegidas.
- ❖ El incremento en la generación de capacidades para la gestión de recursos en áreas protegidas descentralizadas y el principio de formación de una visión de integralidad en la administración y manejo de las áreas protegidas, entre otras.

A futuro, será importante construir con base en lo anterior, una cultura institucional de descentralización dentro de los sistemas de áreas protegidas, utilizando estrategias de comunicación y divulgación e implementando procesos de capacitación y cooperación dirigidos por las entidades que históricamente han manejado las áreas protegidas hacia las instituciones descentralizadas.

4. CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS

¿Cuáles herramientas y estrategias son las más idóneas para llevar a cabo el proceso de Descentralización en la gestión de la conservación?

La gestión de las áreas protegidas requiere de un gran número de actividades para cada una de las etapas de su implementación, desde el momento en que se pretende declarar el área, pasando por su establecimiento y manejo, hasta la realización continua de actividades de monitoreo y evaluación de la gestión.

En términos generales, el tipo de actividades que se realizan en las áreas de conservación se pueden agrupar en tres tipos: las actividades institucionales, las técnicas y las económico-financieras. Para cada uno de estos tipos de actividades existen múltiples herramientas que ayudan a realizar la gestión del área de una manera más eficiente y con mejores resultados.

La presente sección considera las principales herramientas que se deben tener en cuenta, para cada uno de los tipos de actividades, en la gestión de las áreas protegidas en el contexto de un sistema de áreas protegidas descentralizado. Para cada una de estas herramientas se mencionan una o varias estrategias para hacer un uso de ellas de manera que éstas aporten al fortalecimiento del proceso de descentralización.

Herramientas y estrategias institucionales

Las herramientas y estrategias institucionales de la gestión de la conservación deberán desarrollarse dentro de un marco democrático, participativo, descentralizado y coordinado en todos los niveles, con el fin de asegurar la conservación de la biodiversidad, los bienes y servicios ambientales y los valores culturales asociados, así como para contribuir al desarrollo humano sostenible del país. Tales herramientas y estrategias deberán apoyar la construcción de un modelo de descentralización por medio de la generación de procedimientos de regulación, estrategias e instrumentos de gestión, y la coordinación necesaria para articular los mecanismos de administración de los diferentes niveles de participación.

Una de las principales herramientas institucionales para la descentralización, es el marco de política que permite incorporar como política de Estado el modelo de gestión descentralizado de áreas protegidas como un mecanismo de participación en la administración y manejo. La elaboración del marco político debe hacerse de manera conjunta con la elaboración de los instrumentos técnicos y administrativos de las áreas protegidas (planes de manejo, planes operativos, etc.). Además, se deben incorporar en este marco los lineamientos de los convenios internacionales suscritos por el país relacionados con la descentralización y la participación de todos los actores (Convenios de Biodiversidad, Ramsar y de Patrimonio Mundial).

El marco de política fija la base para dos herramientas institucionales esenciales para los presentes

objetivos: el marco legal y normativo para la administración y manejo descentralizado de las áreas protegidas, y el Plan Nacional Director del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El marco normativo debe asegurar la autonomía administrativa de cada uno de los niveles para declarar, administrar y manejar áreas protegidas, así como para utilizar los recursos económicos que se deriven de éstas por concepto del pago por servicios ambientales o actividades de ecoturismo. Así mismo, el marco legal debe establecer mecanismos administrativos que favorezcan la rendición de cuentas y transparencia en el uso de recursos económicos en cada uno de los niveles.

En relación al Plan Nacional Director, éste debe amarrar la visión que se tiene de cada país en cuanto a las prioridades de conservación y la ruta de avance para suplir los vacíos de conservación detectados, en el marco de la política de Estado para la descentralización, que articule el rol de los diferentes actores (diferentes formas de gobernanza y los criterios para hacerlo), así como la proyección del sistema a mediano plazo. El Plan debe integrar el modelo del sistema de áreas protegidas en los debidos procesos de planificación nacional, regional, local e intersectoriales, donde las áreas protegidas puedan responder a los requerimientos de concertación. Los planes estratégicos de los sistemas nacionales deben considerar la incorporación de mecanismos para el manejo descentralizado de áreas protegidas.

La descentralización de la gestión de la conservación requiere de la construcción de una estructura organizativa que articule la diversidad de actores con jerarquías y mandatos diferentes, específicos y claros, permitiendo a la autoridad nacional en materia de áreas protegidas de cada país cumplir la función de coordinar y supervisar el proceso de descentralización, asegurándose de fortalecer las capacidades de las instituciones y permitiendo la activa participación de los actores.

La estructura organizativa del sistema permitirá establecer una instancia de comunicación, coordinación, colaboración y asesoría para la adecuada transición de un sistema central hacia uno descentralizado, donde además se fomente el intercambio de información, experiencias y conocimiento con miras a mejorar la capacidad de las entidades, organismos e instituciones involucradas en el proceso. Tal estructura también contará con el uso de herramientas uniformes para monitorear y evaluar la eficiencia de la gestión de las atribuciones, funciones y competencias de cada uno de los niveles. Se propiciará la divulgación de los resultados del monitoreo y la evaluación de los procesos de descentralización de la gestión de áreas protegidas que se establezcan, con el fin de que cada parte contribuya de forma efectiva y eficiente a la consolidación del sistema.

Cuadro 2. Estudio de Caso: Costa Rica

Herramientas institucionales para la Descentralización en el manejo de las áreas de conservación en Costa Rica

El Sistema de Áreas de Conservación (SINAC) de Costa Rica fue creado en 1998 con el objetivo de coordinar de manera participativa y desconcentrada los procesos y políticas relacionados con el manejo sostenible de los recursos naturales del país. El SINAC se estableció por medio de la Ley de Biodiversidad de Costa Rica (Ley 7788 de 1998) en el marco de la Política para Áreas Silvestres de Costa Rica formulada en 1997. Recientemente se formuló la Agenda para las Áreas Silvestres Protegidas Administradas por el SINAC (2003) que definió claramente el norte del país en relación con la Descentralización de la conservación. La Agenda resalta la importancia de formular un Plan Nacional Director del Sistema, y aún cuando esto no se ha concretado, se están gestionando los recursos para su formulación e implementación.

La estructura organizativa del SINAC comprende entidades en el nivel local (centros operativos y oficinas subregionales) encargados de la ejecución y operación de los programas de conservación, direcciones regionales del sistema cuyo papel es gerencial, integrador y ejecutor, y la dirección superior del sistema como conductor del mismo. Los órganos del sistema son los Consejos Nacional, Regional y Local de las Áreas de Conservación, constituidos por representantes de los diferentes sectores relacionados con la conservación en cada nivel.

En relación con las categorías de manejo, Costa Rica cuenta con doce (12) categorías diferentes, de las cuales nueve (9) son utilizadas en la práctica. Estas corresponden a las categorías de manejo de la UICN, excepto en el caso de la Categoría V “Paisaje Terrestre/Marino Protegido” que no tiene una contraparte en el sistema costarricense. Los “refugios nacionales de vida silvestre de propiedad privada” son administrados por particulares, y mediante decretos ejecutivos del nivel municipal se han conformado comités locales de manejo compartido para las áreas declaradas bajo otras categorías. La administración de áreas bajo la categoría de “Monumento Natural” es función de las municipalidades. Por lo tanto, el SINAC contempla una variedad de tipos de gobernanza para el manejo de las áreas protegidas y próximamente se publicará la Política de Manejo Compartido de las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica con lineamientos específicos al respecto.

Fuente: Induni Alfaro, 2005

Herramientas y estrategias técnicas

Las herramientas y estrategias técnicas para la descentralización de la gestión deben apoyar la estructuración y el fortalecimiento del conjunto de áreas protegidas del país, de manera tal que desde cada uno de los niveles del gobierno y con la activa participación de las autoridades tradicionales y de la sociedad civil, se esté apuntalando hacia el cumplimiento de los objetivos

de conservación propuestos para el país. La utilización de herramientas y la implementación de estrategias de tipo técnico deberán permitir que cada uno de los actores cumpla con su responsabilidad en materia de conservación, aportando a la conservación de la biodiversidad, los valores culturales asociados, los bienes y servicios, de manera sistémica, complementaria y holística.

Sin duda alguna, las **categorías de manejo** son una herramienta técnica esencial de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El sistema de categorías de manejo permite al país cumplir con los objetivos de conservación propuestos, en el que cada una de las categorías aporta al cumplimiento de un objetivo específico de conservación. Este sistema debe contemplar categorías para las diferentes formas de gobernanza (sector público, privado y comunitario), para los diferentes niveles (nacional, regional y local), así como de uso directo y uso indirecto. Adicionalmente, se deberán constituir unas directrices claras para el manejo de cada una de las categorías de manejo y unos atributos mínimos que deben poseer las áreas para ser declaradas bajo una determinada categoría de manejo. Entre las directrices para el uso de las categorías se deberán precisar elementos relacionados con la propiedad de la tierra y el uso posible (permitido, restringido y prohibido), prestando especial atención a las áreas comunitarias y de grupos étnicos, las cuales requieren un tratamiento especial en el marco de la regulación de cada país.

Los **estudios de priorización** son otra herramienta técnica importante para la consolidación de un sistema descentralizado de áreas protegidas, pues permite contar con un sistema general de clasificación de ecosistemas aceptado y que opere para el ámbito nacional a partir del cual se pueden realizar análisis de representatividad en diferentes escalas, que en lo regional y local permiten cumplir con la función de complementariedad de las áreas protegidas a nivel nacional. Además de la representatividad ecosistémica, deben incorporarse otros criterios de priorización para la conservación de la biodiversidad, como las relaciones ecológicas funcionales, la no reemplazabilidad y el nivel de amenaza de las especies, así como considerar otras dimensiones de la conservación (servicios ambientales y valores culturales). Esto se deberá cruzar con las diferentes escalas de trabajo para precisar también los ámbitos de competencias o responsabilidad en el manejo de áreas protegidas. En las diferentes escalas de trabajo deben reflejarse los niveles de importancia de estas áreas. Las de mayor importancia deberán ser responsabilidad del Estado de manera preferente por sus órganos centrales. El análisis de prioridades debe darse fundamentalmente desde la perspectiva técnica para el caso de ecosistemas, luego se analiza la viabilidad social para su declaración.

Para el caso de las áreas protegidas cuyo objetivo principal es la conservación de bienes y servicios, se deberán utilizar herramientas que permitan realizar el ejercicio de definición de prioridades de conservación desde la perspectiva de los servicios ambientales en la escala nacional y regional. Los **estudios de valoración** son importantes para iniciar procesos de cobro por servicios ambientales generados por las áreas protegidas. Inicialmente se puede comenzar por el servicio de agua para la producción y el consumo humano, ya que éste cuenta con bastante información y experiencia al respecto en Latinoamérica. Será importante que el pago por servicios

ambientales permita a los actores que manejan el área contar con los recursos económicos necesarios para el sostenimiento de ésta. Un aspecto adicional en la valoración de los bienes y servicios ambientales es incluir la perspectiva de los diferentes actores, teniendo especial precaución en incluir dentro del manejo de las áreas de todos los niveles, la valoración espiritual desde la perspectiva de las comunidades indígenas.

En la gestión de la conservación también se hace necesario disponer de un **sistema de monitoreo** que, en el marco de la descentralización, deberá contar con unos indicadores que den a conocer el grado de avance del sistema como tal y de cada uno de sus niveles, en la conservación de la biodiversidad y demás objetivos propuestos (por ejemplo, en la articulación del sistema). Se deben definir unos indicadores mínimos de gestión y de impacto que sean de uso obligatorio para todos los niveles, y que apunten a la evaluación de la efectividad del manejo de las áreas protegidas

Tanto para los ejercicios de priorización y monitoreo como para todas las demás acciones técnicas para la protección del medio ambiente, el **Sistema de Información Geográfica (SIG)** se convierte en una herramienta indispensable de trabajo. En el marco de un sistema de conservación descentralizado, se debe estructurar la información de todo el sistema dentro de un mismo formato que permita la total articulación de los ejercicios de planificación, la incorporación de la información generada a partir de proyectos de investigación y el acceso de todos los actores vinculados a la información. En relación a este último aspecto, el sistema debe generar información de fácil comprensión para los diferentes usuarios; por tanto, el sistema de consultas debe contar con un diseño adecuado y presentado en un formato amigable, entendible para todos los actores. Por otro lado, la información de línea base del SIG debe estar articulada a los procesos de monitoreo para evaluar la efectividad del manejo de las áreas protegidas por parte de cada uno de los actores involucrados. Finalmente, la utilización del SIG debe aportar a los procesos de valoración de las características de un área protegida, como soporte técnico de las decisiones de declaratoria y selección de categoría de manejo, de manera tal que las decisiones de conservar no respondan únicamente a criterios políticos.

En cuanto a las herramientas técnicas para la planificación sobresalen los **Planes de Manejo** y los **Planes de Ordenamiento Territorial (POT)**. Los Planes de Manejo permiten orientar la gestión de un área específica en el marco de la política y las normas de descentralización en la gestión de la conservación, facilitando los ejercicios de participación con diferentes estrategias, como es el caso del co-manejo. Al considerar el contexto local, nacional y regional en el que está inmersa el área protegida, el Plan de Manejo puede generar estrategias de conservación dirigidas hacia niveles específicos de gestión en los que pueda haber conflicto. Dentro de los Planes de Manejo, el uso de planes operativos anuales permiten contar con la programación detallada de cada área y las responsabilidades específicas de cada uno de los actores involucrados en el manejo del área.

Por otro lado, los POT son una herramienta importante para la conservación porque permiten considerar las áreas protegidas de todos los niveles como determinantes del ordenamiento territorial dentro de los procesos de planificación del territorio del nivel local, nacional y regional, y de

territorios comunitarios. Los POT, a nivel local, se pueden convertir en una estrategia interesante para articular el manejo de las áreas amortiguadoras de las áreas protegidas con los objetivos de conservación propuestos para estas últimas.

Finalmente, **la investigación** puede jugar un papel importante en la descentralización de la gestión a través de las alianzas entre los administradores del área y los demás actores (entidades de la zona, academia, sabedores locales, institutos de investigación, etc.). El Sistema Nacional de Áreas Protegidas debe regular de manera precisa el procedimiento para otorgar permisos de investigación, estableciendo claramente las funciones de cada nivel de gestión en el proceso y teniendo como meta el garantizar que no se afecten los valores objeto de conservación del área, ni su integridad. Se deben definir mecanismos para promover los procesos de investigación y monitoreo en cada uno de los niveles de gestión para controlar la investigación, y proteger el patrimonio natural de los respectivos niveles (local, nacional, regional) y el conocimiento tradicional de sus pobladores.

Herramientas y estrategias financieras y económicas

Las herramientas y estrategias financieras y económicas de la gestión de las áreas protegidas en el marco de la descentralización, deben apoyar la estructuración y el fortalecimiento del conjunto de áreas protegidas de cada uno de los países, a partir de la generación de una base sólida financiera que permita el cumplimiento de los objetivos de conservación propuestos para cada una de las áreas protegidas, y para el sistema como tal, permitiendo al mismo tiempo que cada uno de los niveles del Estado y los demás actores relacionados con la conservación puedan cumplir con sus responsabilidades en esta materia, y se encuentren lo suficientemente fortalecidos y capacitados para realizar su labor.

La **transferencia de recursos económicos** de la Nación a los demás niveles del Estado debe garantizar los recursos públicos económicos dirigidos hacia las entidades responsables del manejo de las áreas protegidas en los niveles local y regional para que éstas puedan desempeñar adecuadamente sus funciones, y por lo tanto se cumpla con la misión de las áreas. La distribución de los recursos nacionales entre las instituciones encargadas de la gestión de conservación en cada uno de los niveles del Estado debe ser equitativa. Esto en términos del tipo de área, pues se debe tener en cuenta que las áreas de categorías I y II contienen la mayor parte de la biodiversidad, y será importante asegurar que en la asignación de los recursos públicos, las inversiones a desarrollarse en categorías V y VI no vayan en desmedro de la capacidad de manejo de las primeras.

Así mismo, la equidad en las transferencias está relacionada con la necesidad de compensar a los municipios con mayor territorio dentro de áreas protegidas estrictas con mayores recursos del gobierno nacional. La orientación de los recursos del Estado debe darse prioritariamente hacia la operación básica de las áreas y el saneamiento territorial, ya que generalmente no se puede acceder a recursos por vía de la cooperación para estas actividades.

Es claro que los fondos fiscales para la conservación no son suficientes, pero se pueden complementar con mecanismos de generación de recursos propios de las áreas, tales como tasas ambientales, ecoturismo, cobro por servicios, etc., siempre y cuando estos recursos no sean reintegrados a las arcas generales del gobierno central, pues esto hace que el proceso de reinversión sea muy lento o inoperante. Algunas estrategias para aumentar los recursos nacionales son destinar un porcentaje del IVA a los Ministerios del Medio Ambiente con garantía de una parte para manejo de áreas protegidas de los diferentes niveles, y generar u orientar algunos impuestos hacia la financiación del manejo de las áreas protegidas bajo el principio de equidad, haciendo el impuesto más costoso a los niveles sociales más altos o actores sociales más pudientes.

Los **Fondos Ambientales** son una opción para apoyar el funcionamiento de las áreas protegidas, ya que parte de su funcionamiento consiste en tener fondos patrimoniales donde los intereses generados son los que se aprovechan. Para su implementación se debe contar con instituciones (privadas o mixtas) que ayuden a gestionar recursos internacionales o nacionales y que son más interesantes para los financiadores por la eficiencia en el manejo de los recursos (comparado con el Estado). Estos fondos deben actuar en el marco de políticas públicas de conservación y por tanto los fondos deben enfocarse a fortalecer el SINAP en todos sus niveles, y sus gastos de operación deben ser mínimos.

En cuanto a la **cooperación internacional**, es importante que los países beneficiarios establezcan una agenda para negociar la cooperación basada sobre los objetivos de conservación y requerimientos nacionales, que incluya las necesidades de los niveles locales y regionales, con el fin de que el país tenga una agenda concertada entre los diferentes actores involucrados. Para esto será importante fortalecer las capacidades para negociar recursos internacionales a nivel local y regional, así como por parte de las organizaciones de base. Los recursos que provienen de convenios de país a país o con grandes fondos internacionales, deben garantizar el fortalecimiento de los sistemas de áreas protegidas sin detrimento de las áreas de tipo público.

Los **incentivos a la conservación** son un instrumento que puede aportar significativamente a la sostenibilidad y conservación del medio ambiente. En un sistema descentralizado, es importante reglamentar los procesos de creación e implementación de incentivos a la conservación para cada uno de los niveles de gestión del Estado. Los países deberán construir un sistema de incentivos que esté efectivamente al alcance de todos los sectores poblacionales de los países y que no se genere (por los cobros de servicios en el área) exclusión social de ningún tipo, en especial de los pobladores locales. Es necesario considerar criterios de co-responsabilidad e interdependencia para enfocar los incentivos, de manera que cada uno de los actores relacionados con la conservación, de todos los niveles, aporte a la construcción de un sistema de incentivos e igualmente se vea beneficiado por éstos. En el caso de las áreas protegidas privadas, que funcionan por voluntades, es importante que los propietarios cuenten con incentivos, pero debe haber una garantía del compromiso de que estas áreas se mantengan por cierto tiempo para que no se pierda la inversión. Los incentivos también deben tener en cuenta las áreas protegidas privadas, creando mayores estímulos para las áreas protegidas públicas de mayor restricción. Finalmente, se recomienda

enfocar los incentivos a procesos de conservación y de manera preferente hacia organizaciones que agreguen varios actores y que promuevan procesos de conservación.

Recientemente los Servicios de Parques Nacionales han empezado a utilizar los **Planes de Negocios** de las áreas protegidas como una herramienta para lograr la sostenibilidad económica de las mismas. En el marco de la Descentralización, los Planes de Negocios permiten definir claramente cual es la contribución económica al manejo del área por parte de todos los actores relacionados, permitiendo de esta manera conocer los vacíos presupuestarios existentes e identificar los actores que deben incrementar su contribución al manejo del área o que están contribuyendo por encima de su responsabilidad. Estos planes también pueden ser importantes en la definición del monto de las tarifas y las exenciones o descuentos disponibles, de acuerdo con los diferentes tipos de actores que hacen uso del área (para investigación, recreación, etc.), bajo el principio de la equidad.

Finalmente, las concesiones de servicios de las áreas protegidas presentan oportunidades para realizar acuerdos entre el sector privado turístico, como actor importante de la gestión de la conservación, y las entidades administradoras del área.

Las concesiones deben realizarse bajo el principio de integridad ecológica, ya que la realización de actividades de alto impacto ambiental dentro de las áreas protegidas (por ejemplo, hoteles), debilita tanto la gestión del administrador como el papel que puede tener la industria turística en la conservación, además de socavar los valores naturales y culturales del área. Además, las actividades realizadas por concesionarios, especialmente las actividades de recreación, deben propiciar la participación y distribución de beneficios de los diferentes sectores sociales, en especial los actores locales más cercanos a las áreas, independientemente de qué tipo de autoridad ejerza su función administradora o de manejo. Es clave crear indicadores para la medición de la gestión de las concesiones de servicios en las áreas protegidas, prestando especial atención a que los concesionarios no debiliten o reemplacen la capacidad de manejo de los actores involucrados.

Cuadro 3. Estudio de Caso: Colombia

El esquema de financiamiento del Sistema de Áreas Protegidas en Colombia

La gestión desarrollada por los actores públicos se diferencia en términos del flujo de recursos. Los Parques Nacionales Naturales, como columna del sistema, cuentan con tres (3) fuentes principales de recursos y que son el Presupuesto General de la Nación, los Recursos Propios y los programas de Cooperación. Lo asignado por el Presupuesto General de la Nación en los últimos seis (6) años, asciende a EEUU\$ 38 mil millones; para el mismo periodo respecto de los Recursos Propios, EEUU\$ 7,2 mil millones, y finalmente los Recursos de Cooperación, a EEUU\$ 16 mil millones. Paralelo con lo anterior, las Autoridades Ambientales Regionales desde el direccionamiento de la gestión y planificación ambiental regional, como soporte estratégico para la proyección del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, tienen proyectada una inversión para el trienio 2004-2006, de aproximadamente EEUU\$ 15 millones, con lo cual se declaran 5 447 744 hectáreas como nuevas áreas protegidas.

Finalmente, y como complemento a los recursos existentes en el país, en distintas instancias se gestiona la creación del Fondo para el apoyo a la Biodiversidad y las Áreas Protegidas, como parte de la estrategia de sostenibilidad financiera de Parques Nacionales Naturales, para el Sistema. Éste se crea como una fundación nueva, de carácter privado, establecido como organismo independiente sin fines de lucro, y responde a las políticas públicas de conservación y a los compromisos internacionales del país, siendo su objetivo principal, gestionar, administrar y destinar bienes y recursos financieros para la conservación de áreas protegidas y la consolidación del Sistema Nacional. Sus principales instancias son el Consejo Directivo y la Dirección Ejecutiva. El primero es responsable de las políticas generales de la organización y la autoridad máxima en la estructura organizacional, y el segundo es responsable de la administración, con apoyo en un equipo técnico para las operaciones del mismo. Los recursos se administrarán bajo un esquema mixto que permite la constitución de cuentas patrimoniales y extinguidas, de acuerdo al interés de los donantes, las necesidades de las Áreas Protegidas y la sostenibilidad financiera del Fondo.

Tomado de: Gil Sánchez, 2005

5. ASEGURANDO LA PARTICIPACIÓN

¿Qué aspectos se deben tener en cuenta para asegurar la participación de todos los actores en un sistema de áreas protegidas descentralizado?

Un sistema descentralizado requiere de la participación de todos los actores para su funcionamiento. Los procesos de participación se han ampliado en la medida que ha sido reconocido que la participación, especialmente de los actores locales, es un ingrediente clave para el éxito en la planificación del territorio, incluidas las áreas protegidas.

Como requisito para la participación de todos los actores dentro de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas descentralizado, el ambiente nacional debe ser propicio. Este ambiente propicio se da fundamentalmente con la existencia de una Constitución que reconoce la autonomía local y que crea mecanismos específicos para la participación ciudadana en los procesos políticos. Además, es importante contar con un marco legal específico para implementar el proceso de descentralización en relación con las áreas de conservación, en el que se definan claramente cuáles son las responsabilidades de cada uno de los niveles del Estado, y en el que se le garantice a los niveles local y regional los recursos necesarios para realizar sus nuevas responsabilidades, así como autonomía en el manejo de sus finanzas. Este marco normativo debe incluir reglamentaciones a nivel local y regional, en el que se de alcance a las normas del nivel nacional en relación con sus responsabilidades hacia la conservación, precisando aspectos que no hayan quedado claros en la ley (bajo el principio de rigor subsidiario), definiendo los procedimientos para la planificación de las áreas protegidas de manera independiente al nivel central y concretando las normas de control aplicables a la sociedad civil.

En América Latina el ambiente nacional para la descentralización de la gestión de las áreas protegidas es propicio, pero no está lo suficientemente fortalecido como para asegurar resultados positivos.

En materia de Constitución, prácticamente todos los países han incorporado mecanismos para asegurar la participación de todos los actores en los procesos políticos, y también han realizado avances notorios al avalar la elección de mandatarios en los niveles subnacionales como base para la autonomía en estos niveles. Igualmente, y tal como se mencionó en el segundo capítulo del presente Manual, los países de la Región han realizado avances significativos en la elaboración de marcos legales que apoyan la descentralización, aún cuando las normas muchas veces no son específicas para los aspectos relacionados con la conservación de áreas protegidas.

En donde los países aún distan mucho de crear un ambiente propicio para la descentralización, es en la reglamentación a nivel regional y local. El marco legal nacional abre una ventana de oportunidad para que los niveles más bajos se responsabilicen por la protección del medio ambiente, pero la respuesta de estos niveles no ha sido contundente a nivel latinoamericano. Aunque es posible que la poca gestión en áreas naturales protegidas de los niveles local y regional se deba a los inmensos vacíos jurídicos que todavía existen en las normas nacionales, aún en los países en donde hay suficiente claridad, como en Colombia y Perú, la participación de estos niveles no es enérgica. En contraste, la gestión de la sociedad civil ha aumentado en toda la Región y este sector ha tenido un papel clave en los procesos de descentralización del manejo de las áreas protegidas.

A la luz de lo expuesto anteriormente, es recomendable que como un primer paso, los países elaboren las normas específicas para la descentralización de la gestión de las áreas naturales protegidas, y que éstas se vean reflejadas en normas específicas que adopten y reglamenten tal esquema en los sistemas legales de cada uno de los entes territoriales.

Una vez se cuente con el ambiente nacional propicio para la participación, se deberán implementar una serie de acciones que hagan la participación efectiva, es decir, que permitan que ésta no exista sólo en papel. El gobierno local deberá fortalecer la participación de la comunidad en todos los procesos relacionados con la gestión de las áreas de conservación, entre otras, mediante las siguientes acciones (USAID, 2000):

- ❖ La creación de oportunidades para que los ciudadanos puedan expresar su punto de vista, prioridades de conservación y necesidades (económicas, técnicas, institucionales) para participar activamente en la conservación.
- ❖ El fortalecimiento de los mecanismos de información y comunicación con la comunidad por medio de centros de información para el público, reuniones periódicas con los medios de comunicación, publicaciones cortas sobre actividades realizadas y actualizando la información de la página en Internet, entre otros.

- ❖ La consolidación de procesos de participación existentes, como las audiencias públicas y los grupos de acción comunal, y la creación de nuevos mecanismos, con el fin de incorporar el punto de vista de la comunidad en la toma de decisiones, en aras de construir un consenso en puntos álgidos sobre la conservación, o para crear instrumentos políticos específicamente para contrarrestar los prejuicios sociales que pueden ocasionar las áreas protegidas.
- ❖ El apoyo a grupos marginados de las discusiones políticas (mujeres, minorías étnicas, personas carentes de recursos) para que conozcan sus derechos y puedan participar en la toma de decisiones a nivel local.
- ❖ La promoción de alianzas estratégicas entre el gobierno local, las organizaciones de base, el sector privado y otros grupos, para resolver asuntos específicos de la gestión en las áreas protegidas.

La participación de las comunidades en un proceso transparente de implementación de instrumentos de política genera un mayor compromiso por parte de la comunidad, mayor costo-efectividad en el proceso y un aumento en los beneficios sociales netos. La participación del sector privado y de la comunidad en particular, asegura beneficios tales como el fomento al conocimiento local; orgullo y apropiación en los procesos de solución de problemas; eficiencia en el uso de recursos; generación de instrumentos normativos que son basados en las condiciones locales y por lo tanto, más obedecidos; contribución a los costos de la conservación por medio de trabajo voluntario e inversión privada y desarrollo de motivación y conciencia en la comunidad (Young et al, 1996).

Dentro de la comunidad, se debe dar especial atención a las minorías étnicas. Es deseable que el proceso de descentralización permita adelantar acciones encaminadas a reconocer los derechos ancestrales de las minorías étnicas y de los grupos tradicionales o aborígenes. El conocimiento y las tradiciones en el uso y manejo de los recursos naturales por parte de estos grupos tradicionales o aborígenes deben incorporarse como un eje fundamental en el proceso de descentralización, para lo cual deben crearse mecanismos que permitan la participación efectiva de estos grupos y la incorporación de su perspectiva en la construcción del Sistema de Áreas Protegidas.

Al mismo tiempo, el gobierno central deberá construir la capacidad de los gobiernos subnacionales para realizar sus nuevas funciones. La participación de los actores locales, tanto públicos como privados, depende en gran parte de que las instituciones locales y regionales tengan la capacidad institucional para realizar su labor. En este sentido, una de las labores más importantes que debe realizar el Estado es capacitar a las entidades locales encargadas de la gestión de las áreas protegidas. Es probable que en este nivel no se tenga un conocimiento adecuado sobre el papel que cumplen las áreas naturales protegidas en el contexto del desarrollo local sostenible, y mucho menos que tengan el conocimiento técnico-científico necesario para llevar a cabo el manejo de un área protegida. Además, la capacidad del municipio para reglamentar normas del nivel local (bajo el principio del rigor subsidiario) le deben permitir aplicar el marco legal nacional a la situación local.

Otro aspecto de suma importancia para asegurar la participación del nivel local en la gestión de las áreas protegidas tiene que ver con la solidez y costo-efectividad en la administración de los recursos financieros disponibles para la conservación. Ante todo, el gobierno central deberá asegurar que el municipio invierta una parte de su presupuesto en actividades relacionadas con la conservación, pero de ahí en adelante el municipio debe tener las herramientas disponibles y el conocimiento adecuado para hacer rendir estos recursos limitados. Por ejemplo, el nivel local debe tener autonomía para realizar negociaciones con cooperantes internacionales (de manera coordinada con las instancias encargadas de la gestión internacional a nivel nacional), cambiar la estructura local de los impuestos (bajo rigor subsidiario), y crear cuotas de pago para la realización de algunas actividades dentro de la localidad, así como contar con el conocimiento financiero para manejar préstamos como una fuente de inversión importante.

Los recursos de las transferencias del gobierno central deben ser utilizados de tal forma que se conviertan en incentivos para la gestión de la conservación. La autonomía en el manejo de los recursos económicos es un paso importante para que los gobiernos a nivel local se apersonen y participen activamente en la gestión de la conservación local.

Es claro que en el proceso de descentralización de la conservación, los gobiernos locales y demás actores sociales e institucionales sólo podrán participar en la medida en que cuenten con la capacidad para cumplir con su responsabilidad, lo cual requiere de un proceso de capacitación en todos los aspectos relacionados con el manejo de áreas protegidas. La creación de un programa nacional para el entrenamiento y la construcción de la capacidad de los gobiernos locales ha demostrado ser una herramienta de gran utilidad para muchos países en diferentes grados de desarrollo. Debido a que las necesidades en entrenamiento son tan vastas y los recursos financieros tan limitados, es importante identificar las áreas de entrenamiento de mayor impacto. Tal programa debe permitir que se fortalezcan las habilidades de los funcionarios públicos locales y regionales y su capacidad de manejar y operar las áreas protegidas, generando un mejor servicio y dando alcance a sus funciones.

En la última sección del presente manual se vislumbran los principales temas que se deben incluir dentro de un programa de capacitación sobre manejo de áreas protegidas dirigido hacia los diferentes actores de un Sistema de Áreas Protegidas descentralizado.

6. FUNCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL PARA UNA DESCENTRALIZACIÓN EFICAZ

¿Qué papel deben jugar los Servicios de Parques Nacionales en los procesos de descentralización?

La descentralización en la administración y manejo de las áreas protegidas permite mayor participación de los diferentes actores sociales e institucionales, y menos poder de decisión a

nivel central como única instancia de gestión. Aunque el gobierno central pierde muchas de sus antiguas funciones, como cabeza de un nuevo sistema de áreas protegidas descentralizado adquiere funciones diferentes acordes con su nuevo rol. Algunas de estas funciones son (Young et al, 1996 y Wyckoff-Baird, 1997):

- ❖ Establecer un marco de política y un marco legal específicos para la descentralización de la gestión en las áreas protegidas.
- ❖ Construir de manera participativa con los actores directamente relacionados (entidades a nivel regional y local), las directrices para la declaratoria, manejo y administración de las áreas protegidas bajo las categorías de manejo de los respectivos niveles.
- ❖ Establecer los criterios técnicos mínimos que deben tener en cuenta cada uno de los niveles para declarar y manejar áreas protegidas.
- ❖ Coordinar las negociaciones a nivel internacional para la adopción de las decisiones tomadas en el marco de las convenciones internacionales relacionadas con la conservación de la biodiversidad, la cooperación económica internacional y la creación de parques naturales y corredores biológicos transfronterizos, teniendo en cuenta las necesidades de los entes territoriales.
- ❖ Formular e implementar un programa de capacitación institucional en el manejo de las áreas de conservación dirigido hacia las entidades encargadas de esta función en los niveles regional y local.
- ❖ Fomentar campañas de educación ambiental para informar a la sociedad civil y a los gobiernos descentralizados sobre sus derechos y responsabilidades.
- ❖ Proteger los intereses públicos en relación con la toma de decisiones a nivel local que puedan afectar la biodiversidad.
- ❖ Mediar en las situaciones conflictivas que ocurran en relación con las áreas protegidas, especialmente en zonas fronterizas. El gobierno central también debe apoyar la formación de mecanismos locales para la resolución de controversias que no dependan de las agencias conservacionistas públicas, de manera complementaria al sistema judicial.
- ❖ Monitorear el estado del medio ambiente en el país (con amplia participación de los actores sociales e institucionales), hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos de conservación propuestos y hacer cumplir las directrices de manejo, así como establecer las formas de responder eficientemente a las necesidades detectadas.
- ❖ Asignar los recursos necesarios para que los niveles subnacionales puedan cumplir con

sus responsabilidades y hacer una distribución equitativa de los recursos para la conservación, por ejemplo, aportando mayores recursos a los entes con mayor responsabilidad en la conservación.

- ❖ Incluir la variable conservacionista en el marco de las políticas de los demás sectores del gobierno.
- ❖ Coordinar con las instancias nacionales la regulación de las señales del mercado que puedan afectar la gestión en las áreas protegidas (subsidios, transferencias, precios, inversiones en grandes proyectos de infraestructura), así como los derechos de propiedad en áreas de alto valor para la biodiversidad.
- ❖ Tomar medidas adicionales para que el establecimiento de áreas protegidas a nivel local y regional no generen más pobreza, asegurándose que los grupos más marginados sean escuchados en el proceso de establecimiento de las áreas protegidas. Esto responde a que estudios específicos sobre la descentralización y la pobreza han establecido que los gobiernos centrales tienden a ser más generosos con los pobres que los gobiernos locales (Crook y Sverrison, 2001).
- ❖ Realizar los acuerdos interinstitucionales necesarios para conservar la biodiversidad y asegurar la participación de la comunidad.

En términos generales, el gobierno central debe establecer normas y directrices mínimas para que la descentralización se realice bajo el principio de subsidiaridad, permitiendo que se transfieran poderes sin que se pongan en riesgo los valores naturales y culturales de las zonas ambientalmente valiosas existentes en un territorio. Como lo expresa Robot (2000), “El enfoque de las normas mínimas complementa la descentralización al especificar los límites del dominio de la autonomía local sin restringir la discrecionalidad dentro de esos límites”. Por lo tanto, una vez que el gobierno central ha establecido las normas y directrices mínimas para adelantar la labor conservacionista, los gobiernos locales y regionales tienen la autonomía para reglamentar ese marco de manera tal que se pueda adaptar al respectivo nivel.

7. CONSTRUYENDO LA CAPACIDAD DE LOS ACTORES

¿Cuáles son los principales temas a partir de los cuales se deben realizar programas de entrenamiento para todos los actores que son parte de un sistema de áreas protegidas?

Como se ha mencionado a través de este manual, un sistema descentralizado sólo podrá ser exitoso en la medida que los actores involucrados tengan la capacidad de cumplir con sus nuevas responsabilidades, por lo cual se considera esencial realizar programas de entrenamiento dirigido hacia los niveles local, regional e incluso la sociedad civil, sobre los principales temas relacionados

con el establecimiento y manejo de las áreas naturales protegidas.

Los cursos de entrenamiento dirigidos a promover la participación de los actores dentro de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas deben estar basados en métodos participativos en su diseño e implementación, pues es fundamental tener en cuenta las necesidades específicas de entrenamiento de cada uno de los actores, así como el hecho que existen formas locales de conservar los recursos naturales e incluso iniciativas institucionales, especialmente por parte de grupos tradicionales indígenas.

En este sentido, los entrenadores tienen el papel de “facilitadores” y deben promover la interacción y permitir a los participantes de la capacitación, expresar su experiencia y habilidades en la conservación del medio ambiente. Este tipo de entrenamiento para la participación debe tener las siguientes características mínimas (Jain y Pilman, 2003):

- ❖ Producir cambios en la actitud, el comportamiento y la labor de los funcionarios públicos, a través de cambios en su percepción sobre la importancia de las áreas protegidas para el desarrollo local.
- ❖ Cambiar la actitud y el comportamiento de la sociedad civil a través de procesos de empoderamiento mediante la entrega de la información necesaria para tomar las decisiones correctas así como de las herramientas y medios necesarios para implementar tales decisiones.
- ❖ Basarse sobre las necesidades específicas de los grupos a entrenar, ser un proceso continuo y parte integral de cualquier estrategia de desarrollo institucional
- ❖ Tener la capacidad de medir el progreso a través de indicadores y metas.

El proceso de capacitación como tal se inicia con la identificación de los principales grupos involucrados en la gestión de las áreas protegidas, donde las entidades encargadas de la conservación del medio ambiente a nivel central, regional y local del Estado, deben ser los principales actores a involucrar en los procesos de capacitación, pues son quienes representan a los demás actores y quienes tienen la responsabilidad directa para lograr el cumplimiento de los objetivos de conservación propuestos para el país.

Además, estas instancias deben ser multiplicadoras de su conocimiento, y posteriormente, una vez que se encuentren lo suficientemente fortalecidas, deberán adelantar cursos de capacitación dirigidos hacia los pobladores de su territorio. Las organizaciones ambientales no gubernamentales y los grupos más marginados (grupos indígenas, pobres, mujeres) deben ser objeto de cursos diseñados específicamente para ellos. Es decir que los procesos de capacitación deben estar dirigidos tanto a los tomadores de decisiones, mediante un proceso de construcción de voluntad política para la conservación, como a las comunidades involucradas. Estas últimas no sólo tienen

un papel directo en el manejo de áreas protegidas de la sociedad civil, sino que también tienen la capacidad de utilizar su poder electoral a favor de la conservación.

Una vez identificados los principales grupos que son parte del proceso de descentralización en el manejo de las áreas protegidas, es importante hacer una evaluación del contexto en el que se van a desarrollar las actividades de entrenamiento y las necesidades específicas de cada uno de los grupos, respondiendo preguntas tales como:

- ❖ ¿En qué lugares se necesita realizar un programa de capacitación?
- ❖ ¿De todos los actores involucrados, cuáles necesitan capacitarse?
- ❖ ¿Quién organizará los talleres de capacitación?
- ❖ ¿Dónde se llevarán a cabo?
- ❖ ¿Es necesario estar en campo?
- ❖ ¿Cuál será el contenido?
- ❖ ¿Cuáles son las habilidades y el conocimiento requeridos?
- ❖ ¿Se cuenta con las personas idóneas para realizar la capacitación?
- ❖ ¿Quién financiará los cursos?
- ❖ ¿Cuáles serán los resultados del entrenamiento?

A continuación se identifican unos **módulos temáticos** generales de entrenamiento que responden a las principales debilidades de los actores sociales e institucionales, para cumplir con sus responsabilidades en el marco de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en América Latina. Estos módulos deberán ser objeto de mayor nivel de especificidad de acuerdo con el marco de política y la normatividad de cada país, así como de las necesidades puntuales de cada uno de los grupos a capacitar en los diferentes países. Los objetivos de los módulos de capacitación son:

- ❖ Familiarizar a los actores sociales e institucionales con sus deberes, derechos y obligaciones en relación con la conservación del medio ambiente, así como en la importancia de establecer áreas naturales protegidas para el desarrollo sostenible de un territorio.
- ❖ Construir la capacidad institucional, técnica y financiera de las instituciones locales y regionales para llevar a cabo el establecimiento y manejo de áreas protegidas.

Módulo institucional

- a) **Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos de conservación.**

Esta área temática debe ser capaz de traducir el marco legal y político de la descentralización de las áreas protegidas del lenguaje institucional, a uno fácil de entender por parte de la sociedad en general. La sociedad civil debe entender cuáles son sus derechos y deberes en la participación de la gestión de la conservación, así como conocer cuáles son los mecanismos legales e institucionales disponibles para que esa participación sea efectiva. Esta área temática del módulo institucional debe desarrollar las habilidades de liderazgo

y la capacidad de comunicación de la sociedad civil. Su implementación debe estar a cargo del gobierno local y dirigido hacia los principales actores sociales relacionados con la conservación en ese nivel.

- b) **Responsabilidades de los diferentes actores de un sistema de áreas protegidas.** Las entidades encargadas de adelantar procesos de conservación a nivel local y regional deben no sólo tener claras cuáles son sus funciones en esta materia, sino también conocer las responsabilidades de los demás actores que integran el sistema, con miras a establecer alianzas estratégicas y criterios de co-responsabilidad en la gestión. Cada uno de los niveles del Estado debe tener claro cual es su función dentro del sistema, cuáles son los medios de comunicación para la coordinación de actividades, cómo utilizar los mecanismos de participación y construcción colectiva en las áreas protegidas para realizar su labor y cómo incorporar esta responsabilidad en el marco de los planes de desarrollo y ordenamiento. Esta área temática debe estar dirigida hacia las entidades ambientales públicas, por parte del gobierno central con el apoyo de ONG y la cooperación internacional.
- c) **Lineamientos para la divulgación y difusión de información.** Los actores institucionales de un sistema nacional de áreas protegidas descentralizado deben aprender a mantener canales de comunicación con todos los actores sociales, utilizando mecanismos tales como los medios de comunicación, publicaciones institucionales, audiencias públicas, etc. Estas actividades deben generar mayor conciencia ambiental y facilitar la participación de los actores sociales en los procesos que se están dando y que son de su interés.

Módulo técnico

- a) **Objetivos de conservación del país.** La base para adelantar actividades de conservación son los objetivos que en este sentido ha establecido un país. Los objetivos de conservación se deben poder traducir en objetivos de conservación específicos para los niveles local y regional. El papel que juegan las áreas protegidas en el cumplimiento de los objetivos de conservación, así como su papel en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico sostenible, debe ser claro para todos los actores involucrados, pues esta información se constituye como el motor de un sistema nacional de áreas protegidas descentralizado.
- b) **Definición y selección de categorías de manejo en áreas protegidas públicas de los niveles local y regional.** Todos los niveles del Estado deben tener claro cuáles son las categorías de manejo que pueden utilizar para su respectivo nivel, cómo se relacionan éstas con los objetivos de conservación y con las responsabilidades específicas para la región o la localidad, y qué tipo de manejo se le debe dar a las áreas declaradas bajo cada una de las categorías. Los funcionarios capacitados en esta área deben ser capaces de implementar rutas para la selección de la categoría de manejo más adecuada, y reglamentar las normas de mayor jerarquía de manera consecuente con los objetivos propuestos para el sistema de categorías de manejo. Aspectos de la categorización, como la reglamentación

de los usos (prohibidos, permitidos, complementarios, restringidos), la zonificación interna del área, y los procesos legales necesarios para la categorización son parte de esta área temática dirigida principalmente a las entidades públicas ambientales locales y regionales.

- c) **Conocimiento del estado de conservación del territorio.** La gestión de la conservación será efectiva en la medida que los actores involucrados tengan la información suficiente acerca del estado de los recursos naturales, los bienes y servicios que prestan áreas de alto valor ambiental en el territorio, la localización de sitios que albergan especies objetivo, los valores culturales ligados al medio natural y el estado de fragmentación y conectividad de los ecosistemas, con el fin de poder identificar las áreas que ameritan ser declaradas bajo la autoridad de cada uno de los diferentes niveles de gestión. Los actores ambientales también deben tener la capacidad de manejar la información de base utilizando sistemas de información geográficos con el fin de adelantar ejercicios de priorización con los criterios más adecuados y de mantener la información actualizada con base en ejercicios de monitoreo. Todas estas actividades deberán ser lideradas por las entidades estatales con el acompañamiento de las comunidades directamente relacionadas con las áreas protegidas. Las agencias ambientales públicas deberán promover alianzas con ONG, universidades e institutos de investigación para adelantar este tipo de tareas, pero es clave que conozcan la base científica sobre la cual se está trabajando y que puedan aportar al proceso. Así mismo, se debe fomentar la participación de la comunidad en toda las actividades, especialmente en las de de seguimiento y monitoreo. El sector académico, ONG y los institutos de investigación son las entidades más adecuadas para adelantar la capacitación de esta área temática, la cual deberá estar dirigida prioritariamente a los actores institucionales estatales, locales y regionales.
- d) **Identificación, priorización y declaratoria de las áreas protegidas.** Con base en unos lineamientos claros a nivel central, acerca de qué criterios utilizar para la priorización de las áreas protegidas en un determinado territorio y la ruta a seguir para que un área tenga el estatus legal de protección, se deberá instruir a todos los actores que tienen la capacidad de declarar áreas protegidas. Uno de los principales temas a tratar en esta área temática es la afectación de la propiedad privada dentro de las áreas protegidas, para lo cual cada uno de los países deberá tener claro que tipo de afectación se realizará para cada una de las categorías de manejo, de acuerdo con el nivel de administración y de intangibilidad del área, así como el tratamiento que se le dará a las tierras comunitarias incluidas dentro de las áreas protegidas.
- e) **Manejo de áreas protegidas.** Los actores que tienen la posibilidad de manejar áreas protegidas deben tener la capacidad de utilizar las diferentes herramientas existentes para manejar eficientemente un área protegida. Desde el punto de vista administrativo, estas herramientas incluyen los Planes de Manejo, los Planes de Negocio y los Planes Operativos Anuales, entre otros. La implementación de las herramientas de planificación de un área generan otra serie de requerimientos en la capacitación: conocimiento sobre los

procedimientos técnicos y legales para realizar investigaciones, manejo de programas de ecoturismo y uso público, creación de un sistema de monitoreo y control del estado de conservación del área, implementación de mecanismos de educación ambiental y comunicación con las comunidades, etc. Todos los actores a los cuales el gobierno central le ha dado la capacidad de manejar áreas protegidas deben recibir este tipo de formación.

Módulo financiero

- a) **Recursos nacionales para la gestión en las áreas protegidas.** Los actores estatales deben conocer cuáles son los requerimientos normativos de inversión en el área de la conservación para cada uno de los niveles. Todos los actores sociales e institucionales deben tener acceso a un banco de datos que les permita conocer cuáles son los recursos nacionales disponibles para apoyar su gestión, de acuerdo con la naturaleza de la actividad a realizar en relación con un área protegida (desarrollar una campaña de sensibilización, hacer el saneamiento predial, o cualquier otra) y de acuerdo con el nivel de gestión (local, regional, nacional).
- b) **Recursos internacionales para la gestión en las áreas protegidas.** Existe un gran número de recursos internacionales, tanto públicos como privados, destinados a apoyar la gestión del sector privado y del sector público en la conservación del medio ambiente. Todos los actores deben conocer los mecanismos para acceder a estos recursos, así como los mecanismos internos del país para coordinar la consecución de recursos internacionales. Los funcionarios públicos deben tener la capacidad de formular proyectos para la consecución de recursos, tanto nacionales como internacionales.
- c) **Recursos propios de las áreas protegidas.** Los actores con responsabilidad en el manejo de las áreas protegidas deben conocer la normatividad del país en relación con el pago por servicios ambientales y tomar todas las medidas necesarias para implementarla. Igualmente deben poseer un conocimiento mínimo sobre el manejo de recursos financieros, la formulación e implementación de un plan de negocios del área, y la generación de recursos económicos de un área protegida a partir del cobro de tarifas, entre otras.
- d) **Sistema de incentivos para la conservación.** Los gobiernos del nivel local, regional y nacional deben conocer cuáles son las oportunidades que tienen para crear y/o implementar incentivos para la conservación, de manera que se complementen con los instrumentos de política ambiental existentes en los demás niveles y con las políticas de los demás sectores. El Estado en todos sus niveles deberá ser capaz de crear mecanismos de control y predicción en relación con los incentivos y utilizar sistemas de información para monitorear los resultados. Además, es importante que las entidades ambientales públicas cuenten con mecanismos efectivos para que los actores que se puedan ver beneficiados con el incentivo cuenten con la información necesaria para hacerlo.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Borrini-Feyerabend G., Farvar T.M., Nguingiri J.C. and Ndangang V., 2000. Co-management of Natural Resources. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Crook, Richard C., and Alan Sturia Sverrisson. 2001. Decentralization and Poverty-Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, is West Bengal Unique? Institute for Development Studies (IDS). Working Paper 130. Brighton.
- Gil Sánchez, Alejandro. 2005. Informe de Colombia para el Seminario/Taller sobre la Descentralización de la Gestión Gubernamental de las Áreas Protegidas en América Latina. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales Nacionales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. FAO. Cartagena, Colombia. Sin publicar.
- Induni Alfaro, Gustavo. 2005. Estudio de Caso sobre la experiencia del SINAC preparado para el Seminario-Taller sobre la Descentralización de la Gestión Gubernamental de las Áreas Protegidas en América Latina. Ministerio del Ambiente y Energía y Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica. Sin publicar.
- Instituto Nacional de Recursos Naturales del Perú. 2005. Estudio de Caso: Gestión Descentralizada de Áreas Protegidas. Preparado para el Seminario - Taller de la FAO sobre la Descentralización de las áreas protegidas en Cartagena, Colombia. Sin publicar.
- Jain S.P. and Wim Polman. 2003. A Handbook for Trainers on Participatory Local Development: The Panchayati Raj model in India. FAO Regional Office for Asia and the Pacific. Bangkok, Thailand
- Robot, Jesse C. 2000. La Descentralización democrática de los recursos naturales: La institucionalización de la participación popular. World Resource Institute. Washington D.C.
- Sustainability in Conservation. IUCN, Gland, Switzerland.
- Young, M.D., N. Gunningham, J. Elix, J. Lambert, B. Howard, P. Grabosky y E. McCrone. 1996. Reimbursing The Future: An evaluation of motivational, voluntary, price-based, property-right, and regulatory incentives for the conservation of biodiversity. Part 1. CSIRO Division of Wildlife and Ecology, the Australian Centre for Environmental Law, and Community Solutions. Biodiversity Series, Paper No. 9. Australia.
- U.S. Agency for International Development, USAID. 2000. Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook. Center for Democracy and Governance. Bureau for Global Programs, Field Support, and Research. Technical Publication Series. Washington D.C.
- Wyckoff-Baird, Barbara. 1997. Decentralizing and devolving government. En: Borrini-Feyerabend, G. (ed.) Beyond Fences: Seeking Social
- Wyckoff-Baird, Barbara, Andrea Kaus, Catherine A. Christen, and Margaret Keck. 2000. Research Report: Shifting the Power: Decentralization and Biodiversity Conservation. World Resource Institute. Washington D.C.



Diversos países en América Latina han avanzado en un proceso de descentralización de la responsabilidad del manejo de las áreas protegidas, que son de la autoridad del estado, hacia los niveles subnacionales, como son las provincias o municipios.

Una gestión adecuada de las instituciones públicas encargadas de su administración depende no sólo de éstas, sino también de la acción de la sociedad en su conjunto. Es un cambio que requiere ajustes en las tareas de los servicios nacionales de áreas protegidas, impartiendo desafíos para la adaptación de sus funciones institucionales a las nuevas demandas.

Este manual busca contribuir con las instituciones nacionales en sus tareas de capacitación y ejecución de los procesos de descentralización. Hace parte de una serie de acciones realizadas en el marco de la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres (REDPARQUES), que incluyó la realización de un foro electrónico y de un seminario/taller para los profesionales de los sistemas de áreas protegidas de los 19 países miembros de la Red.

Este trabajo busca analizar los aspectos más importantes de la diversidad de tipos de gobernanza de las áreas protegidas en América Latina y los diferentes tipos de modelos que se están utilizando, evaluando hasta qué punto estas prácticas han permitido mejorar los objetivos de conservación. Se realiza en el marco del programa acordado entre la FAO y el Organismo Autónomo Parques Nacionales de España (OAPN): “Fortalecimiento del manejo sostenible de los recursos naturales en las áreas protegidas de América Latina”, en apoyo al plan de trabajo de la REDPARQUES.



Red Latinoamericana de Cooperación
Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas
Protegidas, Flora y Fauna Silvestres



Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN)

Ministerio de Medio Ambiente y
Medio Rural y Marino de España



Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación