



Gobernanza de Áreas Protegidas

De la comprensión a la acción

Grazia Borrini-Feyerabend, Nigel Dudley, Tilman Jaeger,
Barbara Lassen, Neema Pathak Broome, Adrian Philips y Trevor Sandwith



Desarrollando capacidades para proteger el planeta

No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas



BMZ



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development

Consortio
TICCA

SERIE DIRECTRICES PARA BUENAS PRÁCTICAS EN ÁREAS PROTEGIDAS DE LA UICN CMAP

Las *Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas* de la UICN-CAMP son el recurso autorizado a nivel mundial para los directores de áreas protegidas. En tanto que resultado de un trabajo de colaboración de profesionales especialistas dedicados a apoyar la mejor implementación en campo, las directrices condensan aprendizajes y consejos logrados en toda la UICN. Aplicadas en campo, contribuyen a la construcción de capacidades institucionales e individuales para gestionar los sistemas de áreas protegidas de manera eficaz, equitativa y sostenible, y para hacer frente a infinidad de retos que se encuentran en la práctica. También sirven para asistir a los gobiernos nacionales, las agencias de áreas protegidas, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades y los socios del sector privado para lograr sus compromisos y objetivos y, especialmente, los del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

El conjunto completo de directrices está disponible en: www.iucn.org/pa_guidelines

Recursos complementarios disponibles en: www.cbd.int/protected/tools/

Para aportar al desarrollo de capacidades para un Planeta Protegido dirijase a: www.protectedplanet.net/

DEFINICIÓN DE LA UICN DE ÁREA PROTEGIDA, CATEGORÍAS DE MANEJO Y TIPOS DE GOBERNANZA

La UICN define área protegida como:

Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado por medios legales y otros medios eficaces para lograr la conservación a largo plazo de la naturaleza y de los valores culturales y los servicios de los ecosistemas asociados.

La definición se amplía por medio de seis categorías de gestión (una de ellas con una subdivisión) que se resumen como sigue:

Ia Reserva natural estricta: establecida para proteger estrictamente la biodiversidad y también posiblemente otras características geológicas/geomorfológicas, donde la presencia humana, sus usos e impactos son controlados y limitados para asegurar la protección de los valores de conservación.

Ib Área silvestre: usualmente corresponde a extensas áreas no modificadas o ligeramente modificadas, que conservan su carácter e influencia natural, sin presencia humana permanente o significativa, protegidas y gestionadas para preservar su condición natural.

II Parque nacional: extensas áreas naturales o casi naturales que protegen procesos ecológicos a gran escala con especies y ecosistemas característicos, y que también ofrecen oportunidades espirituales, científicas, educativas, recreativas y turísticas que son ambiental y culturalmente compatibles.

III Monumento o característica natural: áreas reservadas para proteger un monumento natural específico que puede ser un accidente geográfico, una montaña submarina, una caverna submarina, una característica geológica como una caverna, o una característica viva como un manglar antiguo.

IV Área de gestión de hábitats/especies: áreas para proteger especies o hábitats en los que la gestión refleja esta prioridad. Muchas de estas áreas requieren intervenciones activas habituales para abordar las necesidades de especies o hábitats, pero no es un requisito de la categoría.

V Paisaje terrestre o marino protegido: donde la interacción de los seres humanos y la naturaleza ha producido con el tiempo una característica distintiva con valor significativo de orden ecológico, biológico, cultural y estético; y donde salvaguardar la integridad de esta interacción es vital para proteger y mantener el área y la conservación de la naturaleza y otros valores asociados.

VI Áreas protegidas con uso sostenible de recursos naturales: áreas que conservan ecosistemas junto con los valores culturales y los sistemas tradicionales de gestión de los recursos naturales asociados a ellos. Normalmente son extensas, con la mayor parte del área en condiciones naturales, en las que una parte cuenta con una gestión sostenible de los recursos naturales y donde uno de los objetivos principales del área es el uso no industrial y de bajo nivel de los recursos naturales, compatible con la conservación de la naturaleza.

La categoría depende del principal objetivo de gestión, el cual se debe aplicar por lo menos a tres cuartas partes del área protegida —la regla del 75%—.

Las categorías de gestión se aplican junto con una tipología de gobernanza —que es una descripción de quién detenta la autoridad y la responsabilidad del área protegida—. La UICN define cuatro tipos de gobernanza.

Gobernanza por parte del gobierno: ministerio o agencia nacional o federal a cargo; ministerio o agencia subnacional a cargo; gestión delegada por el gobierno (ej. a una ONG).

Gobernanza compartida: gobernanza en colaboración (distintas formas de influencia pluralista); gobernanza conjunta (órganos de decisión pluralistas); gestión transfronteriza (diversos niveles a lo largo de fronteras internacionales).

Gobernanza privada: áreas conservadas establecidas por propietarios individuales; por organizaciones sin ánimo de lucro (ej., ONG, universidades, cooperativas); por organizaciones con fines de lucro (ej., propietarios corporativos).

Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales: territorios y áreas conservados por pueblos indígenas —declarados y administrados por pueblos indígenas—; territorios y áreas conservados por comunidades locales —declarados y administrados por comunidades locales—.

Para más información sobre la definición de la UICN, las categorías y los tipos de gobernanza consultar las *Directrices 2008 para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas* que se pueden descargar en: www.iucn.org/pa_categories

Gobernanza de áreas protegidas

De la comprensión a la acción

Grazia Borrini-Feyerabend, Nigel Dudley, Tilman Jaeger,
Barbara Lassen, Neema Pathak Broome, Adrian Philips y Trevor Sandwith



IUCN (Unión Internacional Para la Conservación de la Naturaleza)

La IUCN contribuye a encontrar soluciones pragmáticas para los principales desafíos ambientales y de desarrollo que enfrenta el planeta. El trabajo de la Unión se centra en la biodiversidad, el cambio climático, la energía, el sustento de la gente y el reverdecimiento de la economía mundial a través del apoyo a la investigación científica, la gestión de proyectos de campo en todo el mundo, y el encuentro entre los gobiernos, las ONG, las Naciones Unidas y las empresas con miras a desarrollar políticas, leyes y prácticas óptimas. La IUCN es la organización medioambiental más antigua y más grande del mundo, con más de 1200 Miembros, gubernamentales y no gubernamentales, además de unos 11 000 expertos voluntarios en cerca de 160 países. Para su labor, la IUCN cuenta con el apoyo de un personal compuesto por más de 1000 empleados repartidos en 45 oficinas y cientos de asociados del sector público, no gubernamental y privado de todo el mundo.

www.iucn.org



PROGRAMA DE PEQUEÑAS DONACIONES DEL FMAM PNUD

Financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)) como un programa insignia, el Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM (PPD FMAM) es implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en nombre del FMAM, y es ejecutado por la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS, por su sigla en inglés). Lanzado en 1992, el PPD apoya actividades de organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias de base de países en desarrollo para la conservación de la diversidad biológica, la mitigación y la adaptación al cambio climático, la protección de aguas internacionales, la reducción del impacto de químicos y la prevención de la degradación de los suelos, al tiempo que genera medios de vida sostenibles.

<http://sgp.undp.org>



FONDO CHRISTENSEN

Fundado por la familia Christensen en 1957, el Fondo Christensen apoya los esfuerzos de las personas y las instituciones que creen en un mundo biodiverso imbuido de expresiones artísticas, y trabaja para asegurar la permanencia de formas de vida y paisajes que son bellos, copiosos y resilientes. El Fondo Christensen se concentra en respaldar los esfuerzos de custodios comunitarios localmente reconocidos y de sus alianzas con académicos, artistas, defensores y otros. También financia esfuerzos internacionales para construir comprensión mundial en asuntos relacionados con la diversidad biocultural. Estas son metas exigentes por lo que busca socios imaginativos, considerados y ocasionalmente extraños con quienes aprender.

www.christensenfund.org



BMZ

El Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ por su sigla en alemán) es responsable de la política de desarrollo de Alemania. Sus tareas incluyen el desarrollo de directrices, estrategias y normas de implementación. El foco de atención es la cooperación intergubernamental con países seleccionados en vías de desarrollo. El BMZ comisiona a sus agencias para la implementación de proyectos y monitorea los resultados del trabajo. También trabaja en favor de un diseño con visión de futuro de la cooperación para el desarrollo en los ámbitos europeo y mundial y representa la posición de Alemania en instituciones y procesos multilaterales. Las organizaciones no gubernamentales también son socios importantes. El Ministro federal Dirk Niebel, el Secretario de Estado parlamentario Gudrun Kopp y el Secretario de Estado Hans-Jürgen Beerfeltz conforman la cúpula del BMZ. El ministerio tiene un total de 800 empleados en su oficina principal en Bonn, la oficina de Berlín y en el exterior.

www.bmz.de



BIOPAMA

El Programa Biodiversidad y Gestión de Áreas Protegidas (BIOPAMA por su sigla en inglés) tiene como objetivo hacer frente a las amenazas contra la diversidad biológica en los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) al tiempo que contribuye a la reducción de la pobreza de las comunidades dentro y alrededor de las áreas protegidas. Este programa es financiado con recursos de la dotación intra-ACP del Décimo Fondo Europeo para el Desarrollo (FED) de la Comisión Europea (CE). BIOPAMA combina el mejoramiento de la disponibilidad de información con el desarrollo de capacidades para fortalecer la gestión de las áreas protegidas. Tiene dos componentes principales: uno relativo a las áreas protegidas, implementado en conjunto con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) y el Centro Común de Investigación de la CE (JRC por su sigla en inglés), y el otro que trabaja sobre acceso y participación en los beneficios (ABS por su sigla en inglés), implementado por la Iniciativa Multi Donante para el Desarrollo de Capacidades en ABS administrado por el organismo Alemán de Cooperación para el Desarrollo (GIZ).

www.iucn.org/biopama



Implemented by



An initiative of the ACP Secretariat funded by the European Union



TILCEPA

El Tema sobre Pueblos Indígenas, Comunidades Locales, Equidad y Áreas Protegidas (TILCEPA por su sigla en inglés) es una intercomisión de la IUCN que se encarga de aspectos de política social de las áreas protegidas. Más de 300 expertos mundiales contribuyen con el trabajo de asesoramiento de TILCEPA a la IUCN, agencias de la ONU, gobiernos, agencias nacionales y sociedad civil sobre asuntos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas, derechos humanos y civiles, buena gobernanza, participación equitativa en los beneficios, valoración social, reflexión sobre sistemas de valores diversos, perspectivas locales sobre conectividad y Patrimonio Mundial.

www.iucn.org/about/union/commissions/ceesp/what_we_do/wg/tilcepa.cfm



Convenio sobre la Diversidad Biológica

Convenio sobre la Diversidad Biológica

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), que entró en vigor en diciembre de 1993, es un tratado para la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. Con 193 Partes, el Convenio tiene casi una participación universal de los países. El Convenio busca hacer frente a todas las amenazas contra la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas por medio de valoraciones científicas, el desarrollo de herramientas, incentivos y procesos, la transferencia de tecnologías y buenas prácticas y la participación completa y activa de los interesados directos incluyendo comunidades indígenas y locales, jóvenes, ONG, mujeres y la comunidad empresarial. La décima reunión de la Conferencia de las Partes del CDB, realizada en 2010 adoptó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 revisado y actualizado, que comprende cinco objetivos estratégicos y 20 Metas de Aichi para la Diversidad Biológica. El Plan es el marco de acción global en favor de la diversidad biológica, no solamente para los convenios relacionados con la diversidad biológica sino para todo el sistema de las Naciones Unidas.

www.cbd.int



Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional) es una iniciativa federal que opera mundialmente. La GIZ apoya al Gobierno alemán en los campos de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible y la educación internacional. Mediante su trabajo, acompaña a personas y sociedades a planear su propio futuro y mejorar las condiciones de vida, y opera en Alemania y en más de 130 países del mundo. La GIZ, cuyas oficinas registradas se encuentran en Bonn y Eschborn, tiene más de 17 000 funcionarios en todo el mundo, de los cuales 70% son empleados localmente como personal nacional.

www.giz.de



Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) de la UICN

La CMAP UICN es la red de especialistas en áreas protegidas más importante del mundo. Es administrada por el Programa de Áreas Protegidas de la UICN y cuenta con más de 1400 miembros en 140 países. La CMAP ayuda a los gobiernos y otras entidades a planear las áreas protegidas e integrarlas en todos los sectores, proporcionando asesoramiento estratégico a los responsables de las políticas, fortaleciendo la capacidad y la inversión en áreas protegidas y convocando a los diversos grupos de interés de las áreas protegidas para abordar temas desafiantes. Durante más de 50 años, la UICN y la CMAP han estado a la vanguardia de la acción mundial relacionada con las áreas protegidas.

www.iucn.org/wcpa

Consorcio TICCA

EL CONSORCIO TICCA

El Consorcio TICCA es una asociación internacional dedicada a promover el reconocimiento adecuado y el apoyo a los territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales (TICCA o ICCA por su abreviatura en inglés). Los miembros que lo constituyen son organizaciones y federaciones de pueblos indígenas, organizaciones comunitarias y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en estrecha colaboración con aquellos. Sus Miembros Honorarios son individuos comprometidos y con especialidades relacionadas. El equipo de 24 funcionarios trabaja de manera semivoluntaria en 22 países. Los Miembros y el equipo suman fuerzas para apoyar iniciativas locales basadas en los TICCA, políticas nacionales e internacionales y construcción de capacidades, y para hacer investigación y desarrollar publicaciones. Enraizado en los movimientos que promueven la equidad en la conservación, el Consorcio apoya la implementación y el desarrollo ulterior de derechos y responsabilidades ambientales y socio-culturales, como las descritas, entre otras, en el Convenio 169 de la OIT, la Convención de Aarhus, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

www.iccaconsortium.org

La presentación del material en esta publicación y las denominaciones empleadas para las entidades geográficas no implican en absoluto la expresión de una opinión por parte de la UICN, la GIZ, el Consorcio TICCA, la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Unión Europea (UE) o el Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo de Alemania (BMZ) sobre la situación jurídica de un país, territorio o zona, o de sus autoridades, o acerca de la demarcación de sus límites o fronteras.

Los puntos de vista expresados en esta publicación no necesariamente reflejan los de la UICN, la GIZ, el Consorcio TICCA, la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la UE o BMZ.

Esta publicación ha sido posible en parte gracias a la financiación de BMZ y del Programa BIOPAMA que es apoyado económicamente con recursos de la dotación intra-ACP del Décimo Fondo Europeo para el Desarrollo (FED) de la Comisión Europea (CE). El Consorcio TICCA, la UICN y la GIZ han aportado importantes contribuciones en especie.

Copyright: © 2014 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales.

Se autoriza la reproducción de esta publicación con fines educativos y otros fines no comerciales sin permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor siempre que se cite la fuente en su totalidad. Está prohibida la reproducción de esta publicación para la venta o para otros fines comerciales sin permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor.

Citación: Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips y T. Sandwith (2014). *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción*. No. 20 de la Serie *Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas*, Gland, Suiza: UICN. xvi + 123 pp.

ISBN: 978-2-8317-1654-1

Traducción al español: Carolina Amaya, revisada por Grazia Borrini-Feyerabend y Paula Bueno.

Fotografías: Cubierta – En el corazón del Área Protegida Marina de la Comunidad de Urok, archipiélago de Bijagós, Guinea Bissau. © Grazia Borrini-Feyerabend (gbf), 2000. Contracubierta – Durante muchos años, antes de 2006, Francia no había aumentado la extensión de sus parques nacionales ni una hectárea. En 2006, una nueva Ley de Áreas Protegidas instituyó un sistema de gobernanza compartida para todos los parques nacionales de Francia. Desde entonces, se han establecido tres nuevos parques, uno de ellos en la Guyana Francesa, que protegen más de dos millones de hectáreas. © G. Feuillet y Parque Amazónico de Guyana, 2012.

Diseño y diagramación: millerdesign.co.uk

Impresión: LEGIS S.A.

Disponible en: UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza)

Programa Mundial de Áreas Protegidas

Rue Mauverney 28

1196 Gland Suiza

Tel +41 22 999 0000

Fax +41 22 999 0002 delwyn.dupuis@iucn.org

www.iucn.org/publications

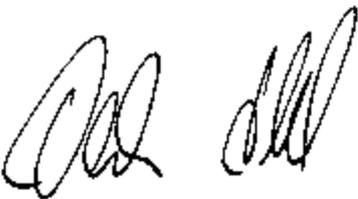
La impresión de este libro se ha hecho en papel ESMT BTE obtenido de madera de bosques bien gestionados y certificados según las normas del Forest Stewardship Council (FSC).

Prólogo

Un grupo de aldeanos conversan sentados alrededor de una fogata. Hombres y mujeres vestidos con elegantes uniformes toman notas mientras siguen una presentación de PowerPoint. Una reunión en la sala de juntas de una compañía aborda el siguiente punto de la agenda... Estas imágenes describen diversos eventos de diaria ocurrencia en el proceso de gobernar áreas protegidas, como un parque nacional, un área silvestre o una reserva natural. En las últimas décadas, no solamente se ha dado un aumento significativo en el número de áreas protegidas alrededor del mundo, sino que se ha presentado un dramático cambio en la comprensión acerca de cómo las áreas protegidas pueden y deben ser gobernadas y gestionadas. A la par con las ya conocidas áreas protegidas dirigidas por el Estado, gestionadas por empleados oficiales, ahora tenemos áreas protegidas establecidas y manejadas por pueblos indígenas, comunidades locales, organizaciones de ecoturismo, fideicomisos sin ánimo de lucro, individuos particulares, compañías comerciales e instituciones religiosas. Y muchas áreas protegidas administradas por los gobiernos están involucrando cada vez más a otros interesados en los procesos de toma de decisiones.

Estos cambios han sido decididamente apoyados por la comunidad internacional: por la UICN, como parte del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (PoWPA); por socios para el desarrollo bilateral, incluyendo el Gobierno alemán; y por redes de la sociedad civil como el Consorcio TICCA. Resulta cada vez más claro que las áreas protegidas solamente funcionan bien si están integradas dentro de un entorno de apoyo; y por apoyo se refiere aquí tanto a la ecología de las zonas de conservación y los corredores que las conectan, como también al conocimiento, los esfuerzos y los acuerdos amplios que se dan entre las personas que viven dentro y alrededor de estas áreas protegidas, y de las instituciones que afectan y son afectadas por ellas. Reflejando todos estos factores, la gobernanza es un componente fundamental para el éxito de las áreas protegidas.

Dirk Niebel
Ministro Federal para la Cooperación
Económica y el Desarrollo de Alemania



Ernesto Enkerlin Hoefflich
Presidente
Comisión Mundial sobre Áreas Protegidas



No obstante, todavía tenemos mucho que aprender acerca de la gobernanza de las áreas protegidas. Las agencias de áreas protegidas luchan por encontrar nuevas maneras de hacerlas funcionar mientras que otros actores aprenden acerca de cómo mantener sus territorios conservados tradicionalmente en estos tiempos de rápidos cambios o frente a la creciente presión de las formas insostenibles del desarrollo. Se reconoce de manera general que hay componentes del PoWPA que están rezagados en su implementación y que son precisamente los que tienen que ver con asuntos relacionados con gobernanza, derechos humanos, equidad y participación en los beneficios. No deberíamos sorprendernos pues estas preguntas son algunas de las más difíciles de abordar en cualquier circunstancia. Las razones que generalmente condicionan esta brecha en la implementación tienen que ver con capacidades insuficientes en diferentes ámbitos —de los individuos hasta las organizaciones, y con relación a patrones de cooperación y condiciones de infraestructura— y con la falta de recursos.

Esta publicación representa un paso importante para mejorar las capacidades para la gobernanza de los sistemas de áreas protegidas en el mundo. La Parte 1 presenta un resumen de los cuatro tipos de gobernanza de áreas protegidas reconocidos por la UICN, con muchos ejemplos para ilustrar en qué consisten, por qué son importantes y cómo pueden ser integrados a sistemas de áreas protegidas coherentes y eficaces. También aborda la difícil pregunta sobre qué es una buena gobernanza en diferentes circunstancias. La Parte 2 ofrece una guía práctica para un grupo de diversos interesados que quieran embarcarse en el proceso de analizar, evaluar y mejorar la gobernanza de un sistema dado.

La UICN, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), la Secretaría del CDB y el Consorcio TICCA le dan la bienvenida entusiasmada a este volumen y están encantados de haber colaborado con su elaboración. Esperamos que se constituya en una contribución positiva para el logro de la Meta 11 de Aichi y los objetivos fundamentales de conservación y desarrollo sostenible.

Braulio F. De Souza Dias
Secretario Ejecutivo
Convenio sobre la Diversidad Biológica



M. Taghi Farvar
Presidente
Consorcio TICCA



Agradecimientos

La presente publicación es el producto de la colaboración de varias instituciones y grupos que han trabajado en el tema de la gobernanza de áreas protegidas durante los últimos años, incluyendo a la GIZ en nombre del Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ), el Programa Mundial de Áreas Protegidas de la UICN, el Consorcio TICCA y el Tema sobre Pueblos Indígenas, Comunidades Locales, Equidad y Áreas Protegidas (TILCEPA) de CEPAES y CMAP, con el estímulo y la colaboración de la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (SCDB).

La idea de estas *Directrices* se originó en las Conferencias de las Partes 9 y 10 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), cuando la revisión del PoWPA del CDB evidenció que ha habido pocos avances en la implementación del Elemento 2 del Programa que versa sobre Gobernanza, Participación, Equidad y Participación en los Beneficios. Los socios que se reunieron para preparar las *Directrices* han considerado que los avances dependen de que se desarrolle una mayor conciencia acerca de la importancia de los temas de gobernanza, se establezcan mecanismos de análisis y evaluación de la gobernanza en los ámbitos nacional y local y se desarrollen capacidades individuales e institucionales. Para todo esto se requieren recursos.

El BMZ facilitó recursos a través del Programa GIZ «Implementar el Convenio sobre la Diversidad Biológica» y la Unión Europea contribuyó con fondos a través del Programa BIOPAMA, que es financiado con recursos de la dotación intra-ACP del Décimo Fondo Europeo para el Desarrollo (FED) de la Comisión Europea (CE). Esto se complementó con contribuciones adicionales de CMAP UICN y TILCEPA, importantes contribuciones en especie del Programa Mundial de Áreas Protegidas de la UICN y el apoyo y estímulo de la Secretaría del CDB (SCDB). El Consorcio TICCA reconoce con gratitud el apoyo del Fondo Christensen y del PPD FMAM PNUD, que le permitió ofrecer importantes contribuciones en especie para este trabajo.

Thora Amend inició los esfuerzos para esta publicación y Barbara Lassen coordinó y manejó el proceso de preparación involucrando las diferentes instituciones. Neema Pathak desarrolló el primer borrador de la Parte 1, reuniendo información de trabajos previos de muchas personas referenciados en el texto. Grazia Borrini-Feyerabend escribió esta versión final, desarrolló las entrevistas que amenizan el texto y diseñó la metodología de Análisis, Evaluación y Acción de la Parte 2. Trevor Sandwith, Barbara Lassen, Nigel Dudley y Tilman Jaeger escribieron partes del texto, aportaron ejemplos y comentaron sobre los borradores. Adrian Phillips —en estrecha colaboración con Grazia— se encargó de la edición final del volumen.

Los autores recibieron ayuda: del trabajo realizado en los talleres regionales del CDB¹ en África, Asia, Latinoamérica y Europa entre 2009 y 2011 y en dos talleres más pequeños en la oficina principal de la UICN en 2011; de los comentarios a los borradores distribuidos a personas de la lista de correos de TILCEPA UICN en 2011, de las Partes del CDB en el verano de 2012 y de la Junta Directiva de CMAP y de los Miembros del Consorcio TICCA

en varios momentos; de un evento campus² de un día completo en el Congreso Mundial de la Conservación en Jeju (Corea) en septiembre de 2012; y de numerosos eventos colaterales de las Conferencias del CDB y de la UICN, la última de las cuales fue la COP 11 CDB en Hyderabad (India) en octubre de 2012. A todo lo largo de estos eventos, fueron muy apreciados y útiles los exhaustivos comentarios, el estímulo y el apoyo de los miembros de las Comisiones de la UICN —CMAP, CPAES, CDA y en particular el grupo TILCEPA liderado por Nigel Crawhall—. Fueron incorporadas en los borradores sucesivos importantes contribuciones de Barbara Lausche, Brent Mitchell, Erika Stanciu, Paula Andrea Bueno, Stan Stevens y Sue Stolton. El borrador inicial de este volumen echó mano de muchas fuentes. Las referencias principales se señalan en negrita en la Sección 11 y se invita a los lectores a que consulten directamente estas fuentes.

Queremos agradecer de manera sentida a todos aquellos que ofrecieron sus comentarios para estas *Directrices*, así como ejemplos de casos, ideas, figuras y fotos: Abdellah Herzenni, Aissata Sambou, Alexander Paterson, Alkaly Doumbouya, Andreas Beckmann, Andrej Sovinc, Armando Calvano Zúñiga, Ashish Kothari, Bas Verschuuren, Caiphus Khumalo, Carolina García, Catie Burlando, Christian Chatelain, Clive Wicks, Colleen Corrigan, Dario Novellino, Datu Tinuy-an M. Domogoy, Datu Victorino Saway, Dave de Vera, Denise Hewlett, Ernie Gladstone, Felipe Gomez, Fernanda Almeida, Frédéric Mortier, Giovanni Reyes, Gonzalo Zambrana, Gunnar Finke, Holly Shrumm, Huei-Chung Hsiao, Hugh Govan, Iain Davidson-Hunt, John Pinkerton, Jordi Surkin, Jorge Nahuel, José Aylwin, José Santos Sapón, Joseph Itongwa, Josep-Maria Mallarach, Juan Carlos Riascos de la Peña, Juan E. Bezaury Creel, Juan Rita Larrucea, Kail Zingapan, Lea Scherl, Li Bo, Luis Paulo Ferraz, M. Taghi Farvar, Madhav Gadgil, Marco Bassi, Maria Inês da Silva Bento, Mark Hockings, Marta de Azavedo Irving, Maurizio Farhan Ferrari, Michael Lockwood, Mike Wong, Narendra Prasad, Nobuyuki Yagi, Olivier Hamerlynck, Paul Eagles, Phil Franks, Philip De Cosse, Pippa Heylings, Ramya Rajagopalan, Raúl Petsain, Rauno Väisänen, Rob Wild, Romeo Tiu, Salatou Sambou, Santosh Gaikwad, Simone Lovera, Sutej Hugu, Syaman Rapongan, Sylvie Ouellet, Tenzing Tashi Sherpa, Terence Hay-Edie, Thomas Schwedersky, Thora Amend, Thora Martina Hermann, Ullash Kumar, Vincent Gravéz, Vololona Rasoarimanana and Zelealem Tefera; así como agencias en representación de Canadá, Estados Unidos de América, Francia, México, Nueva Zelanda y Sudáfrica.

Desde el momento de su gestación, el trabajo ha crecido en tanto que nuevas percepciones e ideas han surgido —reflejando la naturaleza dinámica y la rápida evolución de nuestras comprensiones acerca de la gobernanza de las áreas protegidas—. Este sigue siendo un campo de rápido cambio, y consideramos que nuestro trabajo es un esfuerzo pionero más que un producto «final».

Invitamos a las instituciones y actores a que pongan a prueba estas *Directrices*, las apliquen y ofrezcan retroalimentación de modo que las versiones futuras incorporen las experiencias y los puntos de vista de la mayor cantidad posible de personas.

¹ La primera serie fue el «Taller regional de África para la revisión de los avances y la construcción de capacidades para la implementación del PoWPA del CDB» realizado en Grand Bassam, Costa de Marfil, 6-9 de octubre de 2009, facilitado por G. Borrini-Feyerabend.

² Este evento fue facilitado por G. Borrini-Feyerabend, B. Lassen y P. Bueno. El primer taller de un día sobre evaluación de la gobernanza de áreas protegidas realmente se llevó a cabo en el Congreso Mundial de Parques en Durban, en 2003, facilitado por P. Heylings.

Agradecemos sinceramente a todos los colaboradores pasados y futuros de este esfuerzo.

Grazia Borrini-Feyerabend, Nigel Dudley, Tilman Jaeger, Barbara Lassen, Neema Pathak Broome, Adrian Phillips y Trevor Sandwith

Siglas y abreviaturas

ABS	Acceso y participación en los beneficios
API	Áreas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas
APTF	Áreas Protegidas Transfronterizas
BDMAP	Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas
BMZ	Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo de Alemania
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CITES	Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CMAP	Comisión Mundial de Áreas Protegidas
CMMC	Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación de PNUMA
COAP	Código Nacional de Áreas Protegidas (<i>de Madagascar</i>)
COP	Conferencia de las Partes
CPAES	Comisión de Políticas Ambientales, Económicas y Sociales de la UICN
EUA	Estados Unidos de América
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMAM	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
GIZ	Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional
ICCA	Territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales (<i>abreviatura del inglés que se prefiere en España a diferencia de otros países latinoamericanos donde se ha generalizado la abreviatura TICCA —ver adelante</i>)
IPA	Área Protegida Indígena (<i>de Australia</i>)
LMMA	Áreas Marinas Gestionadas Localmente
OIT	Organización Internacional del Trabajo (<i>de las Naciones Unidas</i>)
ONG	Organización No Gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PoWPA	Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CDB
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones (<i>del FMAM</i>)
RDC	República Democrática del Congo
REDD	Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques
RPPN	Reservas Privadas de Patrimonio Natural (<i>Áreas Protegidas Privadas de Brasil</i>)
SCDB	Secretaría del Convenio de Diversidad Biológica
SIG	Sistema de Información Geográfica
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas (<i>de Ecuador</i>)
SNS	Sitio Natural Sagrado
TCO	Territorios Comunitarios de Origen (<i>de Bolivia</i>)
TICCA	Territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades Locales (<i>también: Territorios indígenas de conservación y áreas conservadas por comunidades locales</i>)
TILCEPA	Tema sobre Comunidades Indígenas y Locales, Equidad y Áreas Protegidas
TNC	The Nature Conservancy
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNDRIP	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
WAMIP	Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas Móviles
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza
ZEE	Zona Económica Exclusiva

Contenido

Agradecimientos

Siglas y abreviaturas

Resumen ejecutivo

Antecedentes internacionales de las *Directrices*

Parte 1: Comprender la gobernanza	1
1. Conceptos clave	4
1.1 Gobernanza de áreas protegidas en el PoWPA del CDB	4
1.2 Áreas protegidas	5
1.3 Categorías de gestión de áreas protegidas de la UICN	8
1.4 Gobernanza de áreas protegidas	10
2. Conservación, áreas protegidas y gobernanza	13
2.1 Actores involucrados en la gobernanza de las áreas protegidas	15
2.2 Instrumentos y poderes de la gobernanza	21
2.3 Niveles de la gobernanza	24
3. Tipos de Gobernanza	29
3.1 Tipo A. Gobernanza por parte del gobierno	30
3.2 Tipo B. Gobernanza compartida	32
3.3 Tipo C. Gobernanza por parte de actores privados	36
3.4 Tipo D. Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales	39
4. La matriz de áreas protegidas de la UICN y el sentido más fino de los tipos de gobernanza	43
5. Conservación voluntaria y conservación subsidiaria	49
5.1 Conservación voluntaria y subsidiaria en sistemas de áreas protegidas	51
5.2 Consentimiento libre, previo e informado	52
5.3 Reconocimiento y apoyo adecuados	53
6. Calidad de la gobernanza (<i>buena gobernanza</i>)	57

Parte 2: Para una acción eficaz

63

7. Analizar y evaluar la gobernanza de áreas protegidas	64
7.1 Lo básico	66
7.2 El enfoque	66
7.3 Los participantes	68
7.4 El proceso recomendado	69
8. Un marco para analizar y evaluar la gobernanza de un sistema de áreas protegidas	75
8.1 Hacer un listado de áreas protegidas y mapearlas	78
8.2 Historia y cultura	79
8.3 Actores e instituciones	80
8.4 Gobernanza <i>de jure</i>	81
8.5 Análisis de la Matriz de Áreas Protegidas de la UICN	82
8.6 Análisis espacial de la gobernanza de áreas protegidas	84
8.7 Listar, mapear y establecer el estado de las API	85
8.8 Análisis de daño activo y de riesgos para las API	87
8.9 Análisis espacial de gobernanza para las API	88
8.10 Calidad de la gobernanza	90
8.11 Opciones de gobernanza para fortalecer el sistema de áreas protegidas	92
8.12 Reconocimiento legal de diversos tipos de gobernanza	93
8.13 Mejorar la calidad de la gobernanza	96
9. Un marco para analizar y evaluar la gobernanza de áreas protegidas individuales	99
9.1 Historia y cultura	100
9.2 Tipo de gobernanza	101
9.3 Actores e instituciones	103
9.4 Unidades de gestión	105
9.5 Proceso de gobernanza	106
9.6 Opciones de gobernanza para fortalecer el área protegida	107
9.7 Mejorar la gobernanza	108
10. Informar y actuar	109
10.1 Informe de análisis y evaluación de la gobernanza	110
10.2 Plan de acción para la gobernanza	110
11. Principales fuentes, referencias y lecturas adicionales	117

Anexos (disponibles en www.iucn.org/pa_governance)

Anexo 1. Lo que se debe y no se debe hacer para reconocer y apoyar los TICCA

Anexo 2. Ejercicio en grupo para examinar y discutir la calidad de la gobernanza en áreas protegidas

Anexo 3. Indicadores sugeridos para monitorear la calidad de la gobernanza

Casos elocuentes

Nuestro patrimonio, ¡el desafío es conservarlo! (Senegal)	2
La toma de decisiones vertical... ¿podría ser sabia? (Finlandia)	27
Diversidad biológica y cultural – aliados estrechos para la conservación (Colombia)	47
Un mosaico de hábitats para la vida (Brasil)	61
Un mundo de conexiones (Canadá)	73
Un valle sagrado en el corazón de una ICCA... ¡todo dentro de un parque nacional! (Nepal)	97

Definiciones

Área protegida	5
Categorías de gestión de áreas protegidas de la UICN	9
Gobernanza	10
¿De <i>jure</i> o de <i>facto</i> ?	11
Titulares de derechos e interesados	15
Descentralización, devolución y subsidiaridad	25
Tipos de gobernanza de áreas protegidas de la UICN	29
Analizar y evaluar la gobernanza de áreas protegidas	66
Áreas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas (API)	75

Cuadros resumen

Cuadro 1	Instituciones humanas para la conservación	14
Cuadro 2	Para acoger la diversidad en los sistemas nacionales de áreas protegidas	17
Cuadro 3	Para equilibrar los poderes en el Parque Nacional Snowdonia, Gales (Reino Unido)	22
Cuadro 4	Cambios en la gobernanza, cambios en la conservación	24
Cuadro 5	Gobernanza por parte del gobierno	30
Cuadro 6	Áreas protegidas bajo gobernanza compartida	34
Cuadro 7	Áreas protegidas transfronterizas	35
Cuadro 8	Diferentes formas de gobernanza privada	37
Cuadro 9	Ejemplos de gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales	42
Cuadro 10	Sitios naturales sagrados	50
Cuadro 11	Conservación voluntaria que coincide, o no coincide, con la definición de «área protegida» de la UICN	53
Cuadro 12	Marco para la rendición de cuentas en Parks Canada	91

Tablas

Tabla 1	Deconstrucción de la definición de área protegida para entender las dimensiones de su gobernanza	6
Tabla 2	Categorías de áreas protegidas de la UICN	9
Tabla 3	¿Cuál es la diferencia entre gestión y gobernanza?	11
Tabla 4	Tipos de gobernanza de áreas protegidas de la UICN	29
Tabla 5	Matriz de áreas protegidas de la UICN: un sistema de clasificación para áreas protegidas que comprende categorías de gestión y tipos de gobernanza	44
Tabla 6	Una <i>matriz reducida</i> para el Parque Nacional Retezat, Rumania	46
Tabla 7	Reconocimiento de conservación voluntaria y subsidiaria	51
Tabla 8	Principios de la UICN para la buena gobernanza de áreas protegidas	59
Tabla 9	Marco para analizar y evaluar la gobernanza de un sistema de áreas protegidas	76
Tabla 10	Lista de actores e instituciones involucrados (o deseosos de involucrarse) en el gobernanza de un sistema de áreas protegidas	80
Tabla 11	La matriz de áreas protegidas de la UICN para el sistema terrestre de áreas protegidas en Albania	82
Tabla 12	Categorías de gestión versus tipos de gobernanza para el sistema de áreas protegidas marinas y costeras en Ecuador	83
Tabla 13	Marco para analizar y evaluar la gobernanza de un área protegida individual	100
Tabla 14	Una <i>matriz reducida</i> para el Parque Nacional de Kruger, Sudáfrica	101
Tabla 15	Una manera de sistematizar información para un análisis de titulares de derechos e interesados	103
Tabla 16	Los indicadores relacionados con la gobernanza del Perfil Nacional sobre Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas	112
Tabla 17	Indicadores relacionados con la gobernanza conforme a las decisiones del CDB adoptadas por fuera del PoWPA y/o que guardan coherencia con el PoWPA pero que no están incluidas todavía en el Perfil Nacional de Implementación	114

Figures

Figura 1	Diversas iniciativas basadas en áreas y territorios contribuyen a la conservación y requieren gobernanza apropiada	15
Figura 2	Ejemplo esquemático de una situación fuerte de <i>gobernanza en colaboración</i>	32
Figura 3	Ejemplo esquemático de un escenario adecuado de gobernanza compartida	33
Figura 4	El continuo de la gobernanza desde la perspectiva de una agencia gubernamental	45
Figura 5	El continuo de la gobernanza desde la perspectiva de los titulares de derechos e interesados locales	45
Figura 6	El continuo de la gobernanza desde la perspectiva de una ONG que apoya	45
Figura 7	Resumen de un proceso para analizar, evaluar y actuar sobre la gobernanza de un sistema de áreas protegidas o de un sitio específico de un área protegida	69
Figura 8	Mapa de las áreas protegidas naturales y otras áreas destinadas a la preservación, uso sostenible y restauración de la diversidad biológica en México	84
Figura 9	Tipos de gobernanza A, B, C y D y otras condiciones para áreas protegidas costeras y marinas en Ecuador	85
Figura 10	Cuadrículas de diferentes colores para caracterizar las áreas con sensibilidad y valor ecológicos diferentes en Goa	86
Figura 11	El traslape entre áreas boscosas, áreas de importancia para las aves, áreas protegidas y territorios indígenas en Taiwán (provincia de China)	86
Figura 12	Un mosaico de prioridades de conservación identificadas, áreas protegidas formales e informales y usos de la tierra en Sudáfrica	87
Figura 13	Uno de los afiches de una serie que ilustra traslapes entre usos incompatibles de la tierra en Filipinas	88
Figura 14	Áreas clave para la biodiversidad y áreas de importancia para la conservación de las aves mapeadas para Filipinas	89
Figura 15	Áreas clave para la biodiversidad y áreas de importancia para la conservación de las aves sobrepuestas a los parques y las áreas protegidas en Filipinas	89
Figura 16	Áreas clave para la biodiversidad y áreas de importancia para la conservación de las aves en Filipinas sobrepuestas a los dominios ancestrales de los pueblos indígenas	89
Figura 17	Traslape entre el sistema nacional de áreas protegidas de Bolivia y los territorios tradicionales de los pueblos indígenas	90
Figura 18	Matriz de áreas protegidas de la UICN resaltando las combinaciones de categorías de gestión y tipos de gobernanza que podían ser legalmente reconocidas en Madagascar en 2003	94
Figura 19	Matriz de áreas protegidas de la UICN resaltando las combinaciones de categorías y tipos de gobernanza que pueden ser reconocidas como parte del sistema de áreas protegidas de Madagascar en 2013	95
Figura 20	Un continuo esquemático en el que un área protegida específica podría ser localizada	102
Figura 21	Los mapas tridimensionales son muy útiles para ilustrar tanto las responsabilidades de gobernanza como las intervenciones de gestión que se necesitan	103
Figura 22	Unidades de gestión coherentes en la Reserva de la Biosfera Transfronteriza del Delta del Río Senegal (Mauritania y Senegal)	105
Figura 23	Participantes discutiendo sobre el sistema de gobernanza en la Reserva Marina de Galápagos (Ecuador)	106

Resumen ejecutivo

A medida que la diversidad biológica se torna cada vez más rara y preciada, las áreas protegidas —la joya de los ecosistemas, las especies, la diversidad genética y los valores asociados que las sociedades acuerdan conservar— se convierten en importantes focos de interés y preocupación, deleite y conflicto. Al mismo tiempo, hemos descubierto la «gobernanza de las áreas protegidas», un concepto que apenas se reconoce desde hace algo más de una década. Las primeras formas innovadoras que habrían de darle sentido al concepto aparecieron en vísperas del V Congreso Mundial de Parques de la UICN (Durban, 2003),³ donde por primera vez se dedicó una corriente temática completa a tratar esta materia.⁴ Desde entonces, los conceptos y las prácticas han evolucionado y se han consolidado como un campo de investigación de rápido crecimiento y desarrollo. Con el ánimo de construir sobre esos esfuerzos pioneros, este volumen 20 de la Serie *Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas* de la UICN argumenta que **una gobernanza que es apropiada al contexto y de buena calidad es de crucial importancia para la conservación eficaz y equitativa**. Esto aplica a todos los tipos de áreas protegidas y otras áreas de conservación en ambientes terrestres, costeros, marinos y en aguas continentales.

El presente trabajo se basa en unas pocas premisas:

- **La «gobernanza de las áreas protegidas» es todo menos nueva:** desde que las áreas protegidas y la conservación existen, alguien, en algún lugar ha tomado decisiones en torno a ellas. Lo que es nuevo es que estamos prestando atención y articulando el concepto con la práctica para tratar de entenderlo mejor.
- **El análisis de la gobernanza no sustituye otros estudios,** tales como análisis de brechas y análisis de eficacia de la gestión: de hecho, se construye sobre ellos y se complementan entre sí.
- **Un escenario de gobernanza es apropiado solamente cuando se ha diseñado a la medida de las especificidades del contexto y es eficaz para ofrecer resultados duraderos de conservación, beneficios para la subsistencia y respeto de los derechos.** Los contextos ecológicos, históricos y políticos, y la variedad de visiones de mundo, valores, conocimientos, habilidades, políticas y prácticas que contribuyen a la conservación deberían verse reflejados en distintos regímenes de gobernanza en las diferentes regiones y países, e incluso entre diferentes áreas protegidas dentro del mismo país.⁵
- **No hay un «escenario ideal de gobernanza» para todas las áreas protegidas,** ni un ideal con el cual se puedan comparar los modelos de gobernanza, **pero se puede tener en cuenta un conjunto de principios de «buena gobernanza» en cualquier sitio o sistema de áreas protegidas.** Estos principios ofrecen ideas acerca de cómo un escenario específico de gobernanza puede promover o entorpecer la conservación, los medios sostenibles de sustento y los derechos y valores de las personas y del país en cuestión.

3 IUCN, 2003a y IUCN 2004.

4 IUCN, 2003b.

5 En este volumen usamos el término «país» para referirnos al territorio nacional y su zona económica exclusiva (ZEE).

¿Por qué gobernanza?

Centrar la atención en asuntos de gobernanza exige el esfuerzo de los legisladores y técnicos, los administradores y de otros titulares de derechos e interesados (*rightsholders and stakeholders*), pero a la larga resulta más que justificado. Las razones son las siguientes:

- **La gobernanza es la variable con mayor potencial de afectar la cobertura.** En muchos casos, solamente cuando se toman en cuenta los temas de gobernanza los países tienen la posibilidad de ampliar la cobertura de sus áreas protegidas y de aplicar «otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas o territorios»⁶ para lograr la Meta 11 de Aichi para la Diversidad Biológica del Plan Estratégico 2011-2020 del CDB.
- **La gobernanza es el principal factor para determinar la eficacia y eficiencia de la gestión.** Debido a esto, resulta de gran interés para los gobiernos, las agencias financiadoras, los organismos reguladores y la sociedad en general.
- **La gobernanza es un determinante de la pertinencia y la equidad de las decisiones.** Mejorar la gobernanza puede ayudar a maximizar los beneficios ecológicos, sociales, económicos y culturales de las áreas protegidas sin incurrir en costos innecesarios y sin causar perjuicio.
- **La gobernanza puede garantizar que las áreas protegidas sean mejor integradas por la sociedad.** Los arreglos de gobernanza adecuados al contexto alimentan vínculos con paisajes terrestres/marinos más amplios y pueden ayudar a garantizar que las áreas protegidas sean tenidas en cuenta en la toma de decisiones de mayor envergadura.
- **Las Partes del CDB han acordado informar acerca de la gobernanza de las áreas protegidas** como parte de sus obligaciones respecto del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). En efecto, el presente documento fue solicitado por la Secretaría del CDB para ayudar a las Partes a monitorear sus propios avances.
- **La gobernanza puede mejorarse y brindar ayuda valiosa para enfrentar los retos y el cambio global que ya están en curso.** Al contrario de ser inmutables, las instituciones y las normas que gobiernan las áreas protegidas deben ser dinámicas y adaptables en respuesta a los retos presentes y al cambio global. Los procesos de *gobernanza adaptativa* deberían ser cautelosos y bien informados, pero también visionarios. Esto es lo que el presente documento busca propiciar.

Destinatarios de las Directrices

El presente volumen de *Directrices* está dirigido a profesionales en las áreas protegidas, incluyendo el personal de las agencias gubernamentales, representantes de los pueblos indígenas y de las comunidades locales, concejos municipales, propietarios

6 La traducción en línea en el sitio oficial del CDB es «otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas». Sin embargo, aquí proponemos esta traducción para respetar el sentido que tienen para los pueblos indígenas sus «territorios», que ellos consideran como mucho más que «zonas o áreas».

privados de áreas protegidas, personal de organizaciones de la sociedad civil, profesionales de la conservación, investigadores, agencias financiadoras y, de hecho, cualquier persona interesada en la conservación.

Estructura de las *Directrices*

El volumen ofrece **conceptos, métodos y herramientas** para entender la gobernanza y promover mejoras en la misma. La **Parte 1** presenta una guía, con ejemplos y explicaciones, de los cuatro tipos de gobernanza de áreas protegidas y de los principios de buena gobernanza reconocidos por la UICN. La **Parte 2** brinda una guía práctica para evaluar y mejorar la gobernanza de un sitio o un sistema determinado. Los lectores más interesados en los principios básicos pueden centrarse en la Parte 1 y continuar con la Parte 2 solamente si desean embarcarse en un ejercicio específico de análisis o evaluación, o si quisieran saber cómo hacerlo.

Los Anexos 1-3 referenciados a lo largo de este volumen están disponibles para descargar, junto con otras herramientas y materiales, en www.iucn.org/pa_governance. El presente documento también está disponible en formato electrónico y ofrece un índice desde la función de búsqueda. Las traducciones del volumen estarán disponibles en el mismo sitio web.

Parte 1: Comprender la gobernanza

El concepto de gobernanza es rico y multifacético y no se puede reducir fácilmente a unos pocos y sencillos parámetros e indicadores. Pero estos son necesarios para entender la gobernanza, evaluarla, informar y lograr que sea lo más efectiva posible para la conservación y la equidad. En el presente volumen de *Directrices* desarrollamos un análisis de los actores clave (titulares de derechos e interesados) tanto como de los instrumentos, los poderes y los ámbitos para la toma de decisiones, enfocándonos finalmente en dos parámetros principales: **tipo de gobernanza** y **calidad de la gobernanza**.

Mientras que los regímenes de gobernanza de áreas protegidas difieren a lo largo y ancho del mundo, la UICN y el CDB reconocen que pueden ser agrupados en **cuatro tipos generales de gobernanza**, según los actores que tienen la autoridad y la responsabilidad de las principales decisiones que afectan las áreas protegidas (como establecer el área protegida y determinar los objetivos de gestión y los planes de zonificación). Los cuatro tipos son:

- **gobernanza por parte del gobierno** (en distintos niveles);
- **gobernanza compartida** (p. ej., gobernanza conjunta entre distintos titulares de derechos e interesados);
- **gobernanza por parte de individuos y organizaciones privadas**; y
- **gobernanza por parte de pueblos indígenas y/o comunidades locales**.

Cada uno de estos tipos es introducido e ilustrado con ejemplos en este volumen.

A continuación ampliamos la visión para incluir los paisajes terrestres y marinos en los que están las áreas protegidas y describimos la **conservación voluntaria y subsidiaria** que ha recibido visibilidad adicional en el Plan Estratégico para la

Diversidad Biológica 2011-2020 del CDB. Esto incluye áreas conservadas de manera voluntaria por sus propietarios privados y áreas y territorios conservados de manera voluntaria por pueblos indígenas y comunidades locales (para abreviar, se utiliza TICCA en América Latina e ICCA en España y en los países de idioma inglés). Estos lugares bien pueden ser reconocidos como áreas protegidas o complementar el sistema de áreas protegidas de un país como medidas eficaces de hacer conservación.

A continuación describimos la **calidad de la gobernanza** de un sistema de áreas protegidas o de un sitio específico en términos de adherencia a un conjunto de **principios de buena gobernanza de la UICN** (gobernanza equitativa y eficaz) en un contexto de áreas protegidas: **legitimidad y voz; dirección; desempeño; responsabilidad y rendición de cuentas; y justicia y derechos**. Los Anexos⁷ presentan herramientas e indicadores para valorar la calidad de la gobernanza.

Parte 2: Por una acción eficaz

La Parte 2 de las *Directrices* está orientada a la acción y describe un **proceso para analizar, evaluar y planear para la acción** con el fin de **mejorar la gobernanza** en un sistema de áreas protegidas o un sitio específico. Presenta un enfoque ideal aunque reconoce que no siempre resulta práctico y necesario seguir la guía en detalle.

El proceso consiste en: 1) un taller de preparación para el equipo que guiará el proceso; 2) un período para recopilar información, identificar a los expertos necesarios, promover conciencia sobre los temas de gobernanza y apoyar la autoorganización de los participantes; 3) un **evento central** por medio del cual las partes interesadas recopilan la información y la experticia necesarias para analizar y evaluar la gobernanza y planear para la acción; y 4) un período de seguimiento, durante el cual se emprenden las acciones necesarias para mejorar la gobernanza.

El **evento central** comprende uno o más talleres de trabajo diseñados para ayudar a un grupo de actores e instituciones a examinar los tipos y la calidad de la gobernanza. Gran parte de la Parte 2 de las *Directrices* se centra en la metodología propuesta para este **evento central**.

Una metodología para sistemas de áreas protegidas

La metodología propuesta para un sistema de áreas protegidas comienza con el análisis de los contextos histórico, sociocultural, institucional y legal. Luego sigue con un **análisis espacial de la gobernanza con relación al estado de conservación de la naturaleza**. Esto requiere una amplia visión territorial de la región o del país que se está considerando, incluyendo el análisis de la diversidad biológica y de los valores ecológicos y culturales asociados. También se requiere la comprensión de dónde están localizadas las áreas protegidas con respecto a esos valores y de quién las gobierna. Si se encuentra biodiversidad valiosa por fuera de las áreas protegidas, también es importante aclarar quién

⁷ Disponible en www.iucn.org/pa_governance

la conserva. En la extensión de los paisajes terrestres/marinos puede haber territorios y áreas conservadas voluntariamente por actores privados, pueblos indígenas y comunidades locales, y áreas conservadas de manera subsidiaria como un subproducto de objetivos de gestión que pueden tener poco que ver con la conservación (p. ej. tierra usada solamente con propósitos militares). La conservación voluntaria puede ser reconocida y/o quedar asegurada por los gobiernos. Y las áreas conservadas de manera subsidiaria, que con frecuencia ya son administradas por el gobierno, también pueden quedar mejor aseguradas e integradas con los planes generales de conservación.

Se puede realizar el análisis para una región específica o para un país completo. En cualquier caso, la atención tiene que centrarse primero en las **áreas protegidas** y después en **«áreas de particular importancia para la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas»** como lo menciona el CDB en la Meta 11 de Aichi (en el presente volumen nos referimos a las **API, para abreviar**). El análisis debe comenzar por un **análisis espacial del estado de conservación** (p. ej. ¿dónde están las áreas protegidas?, ¿dónde están conservando eficazmente la naturaleza y sus valores asociados?, ¿dónde están las API?, ¿cuál es el alcance y la distribución del traslape entre las áreas protegidas y las API?, ¿dónde están estas áreas eficazmente protegidas?, ¿dónde son particularmente evidentes los valores y las necesidades de conectividad?, ¿dónde son evidentes los daños y las amenazas o dónde están surgiendo?). El análisis puede entonces continuar **sumando información sobre la gobernanza** (p. ej. ¿cuál es el alcance y la distribución de los tipos de gobernanza para las API?, ¿cuál es la calidad de la gobernanza en áreas protegidas y en las API?).

Los procesos de coordinación y toma de decisiones que acompañan la gobernanza de un sistema de áreas protegidas también requieren análisis y evaluación de su calidad, por ejemplo en relación con los **principios de buena gobernanza de la UICN**. Esto se puede lograr haciendo preguntas como: ¿el sistema está siendo gobernado de manera eficaz?, ¿está siendo gobernado de manera equitativa? y ¿la gobernanza está logrando beneficios concretos en términos de conservación, medios de sustento y el respeto por los derechos?

Se pueden derivar enseñanzas al combinar los análisis de tipo y calidad de la gobernanza con análisis espaciales de las áreas protegidas y las API, incluyendo su estado de conservación y los daños y amenazas (p. ej., ¿están relacionados el tipo y la calidad de la gobernanza con el estado de conservación de las API, tanto en áreas protegidas como fuera de ellas?, ¿se han abordado de manera adecuada los valores y las necesidades de conectividad?, ¿los daños y las amenazas a la naturaleza están relacionados con los problemas y conflictos de la gobernanza?, ¿hay oportunidades evidentes para restaurar las API dañadas, tanto dentro como fuera de las áreas protegidas? o bien, ¿hay oportunidades para abordar las amenazas de manera positiva?). De ahí que se pueden extraer recomendaciones para la gobernanza.

Una metodología para áreas protegidas individuales

De igual manera, cuando se analiza y evalúa la gobernanza para un sitio específico, recomendamos comenzar con una apreciación del contexto histórico, sociocultural y legal. Se debe llevar a cabo un análisis de los titulares de derechos e interesados, identificando derechos legales y consuetudinarios locales,

intereses, preocupaciones y capacidades para la conservación y los medios de sustento sostenibles. Después, un análisis espacial debería revelar el estado de conservación de la naturaleza y sus valores asociados y el **potencial para la innovación de la gobernanza en el sitio o en diferentes unidades de gestión dentro del sitio**.

En términos de la calidad de la gobernanza, los **procesos de toma de decisiones** para un sitio específico son entendidos más fácilmente por los actores y las instituciones interesadas que aquellos que se refieren a un sistema de áreas protegidas. El análisis y la evaluación de tales procesos y de las características de gobernanza relacionadas debe llevarse a cabo en relación con los **principios de la UICN para la buena gobernanza de las áreas protegidas**. Se pueden identificar entonces las opciones que hay para mejorar.

Entrar en acción

El proceso de análisis y evaluación habrá de resultar en un conjunto de conclusiones y recomendaciones escritas en un **Informe de análisis y evaluación de la gobernanza**. El Capítulo 10 de la Parte 2 presenta listas de chequeo y herramientas diseñadas para presentar los resultados del análisis en los **informes del país para el CDB sobre sus avances en el PoWPA** y en los informes del CDB más allá del PoWPA, incluyendo las Estrategias Nacionales y los Planes Nacionales de Acción sobre Diversidad Biológica. De hecho, el proceso de análisis y evaluación debe conducir también a la elaboración de un **Plan de acción para la gobernanza**, que puede incluir componentes de corto, mediano y largo plazo. Tales planes podrían definir la acción requerida en el ámbito del sistema nacional o en el de un sitio en un área protegida individual, según convenga. En cualquier caso, es importante vincularlos efectivamente con el paisaje terrestre/marino y asegurarse de que se considera la acción de gobernanza más allá de los límites del área protegida. Si bien es cierto que los primeros receptores del informe y el plan deben ser los profesionales y las autoridades de las áreas protegidas, no lo es menos que también deben abordar las preocupaciones de la sociedad en general. A la luz de los poderosos cambios que están afectando el planeta, la atención no debe estar solamente en las **áreas protegidas** sino que debe incluir **otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas o territorios**. Ambas iniciativas tienen que ser mejor conocidas, apreciadas y salvaguardadas a partir de **reconocimiento y apoyo adecuados**.

Algunos profesionales de las áreas protegidas podrían considerar que la **gobernanza** es un campo nuevo de análisis, pero esperamos que comprendan que es probable que se revele de central importancia para lidiar con las amenazas contra la naturaleza y el contexto social en rápida evolución en el que debe ser abordado. En efecto, muchas crisis ya se están exacerbando, o se exacerbarán en el futuro, como resultado de una mala gobernanza, y podrán ser solucionadas mediante una gobernanza que sea adecuada y eficaz.

Deseamos retroalimentación de los usuarios de este volumen⁸ a medida que analizan, evalúan y mejoran las formas de conservar sus invaluable ecosistemas, especies, diversidad genética y valores asociados. Solamente ellos pueden desarrollar y perfeccionar el **arte de gobernarlos**.

⁸ Favor enviar sus comentarios a los contactos disponibles en www.iucn.org/pa_governance

Antecedentes internacionales de las *Directrices*

El presente documento de *Directrices* ha sido preparado en respuesta a algunas decisiones tomadas en el ámbito internacional.

Las Conferencias de las Partes 9 y 10 (COP 9 y COP 10) del CDB (llevadas a cabo en 2008 y 2010) realizaron revisiones profundas del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (PoWPA). Aunque se evidenció un progreso calificado como entre satisfactorio y bueno en varias metas y componentes del programa, parecieron rezagados los avances en el Elemento 2 sobre Gobernanza, Participación, Equidad y Participación en los Beneficios. Las COP 9 y 10, entonces, invitaron a las Partes a mejorar la implementación del Programa mediante las siguientes recomendaciones:

- mejorar, diversificar y fortalecer los tipos de gobernanza de áreas protegidas;
- realizar análisis y evaluaciones de la gobernanza de áreas protegidas;
- acelerar el establecimiento de comités multisectoriales de asesoría para apoyar la implementación del PoWPA; y
- adoptar un marco para informar sobre la implementación del PoWPA que incluye varias preguntas específicas en materia de gobernanza de las áreas protegidas.

Específicamente, la COP 10 también recomendó que las Partes:

- realicen una evaluación sobre la gobernanza de las áreas protegidas utilizando las herramientas preparadas por la Secretaría y otras organizaciones;
- realicen actividades de creación de capacidad sobre la implementación del Elemento 2, y especialmente sobre aspectos de gobernanza de áreas protegidas.

La COP 10 también adoptó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2010-2020 con 20 metas estratégicas llamadas las «Metas de Aichi». Varias de estas metas tienen una relación directa con la gobernanza de áreas protegidas. La Meta 11 hace un llamado a ampliar de forma ambiciosa las áreas de conservación de particular interés para la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas «[...] a través de sistemas de áreas protegidas administradas de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativas y bien conectadas y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas o territorios [...]». La meta 14 llama a la restauración y salvaguarda de «ecosistemas que brindan servicios esenciales, incluyendo servicios relacionados con el agua, y que contribuyen con la salud, el sustento y el bienestar [...] teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres, de las comunidades indígenas y locales y de los pobres y vulnerables.» Y la meta 18 llama al respeto por el conocimiento tradicional, las innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas y las comunidades locales y a «[...] integrarlos y reflejarlos totalmente en la aplicación del Convenio [...]».

En 2012, la COP 11 enfatizó que las Partes deberían «renovar esfuerzos para establecer comités multisectoriales que incluyan

representantes de los pueblos indígenas y las comunidades locales en apoyo del PoWPA, y que realicen evaluaciones de la gobernanza de áreas protegidas para mejorar la gestión de los sistemas de áreas protegidas.»

A la par con lo anterior, las mismas políticas de la UICN también se han desarrollado considerablemente desde el momento decisivo del Acuerdo de Durban y el Plan de Acción 2003 hasta la Resolución del Congreso Mundial de la Naturaleza de 2004 sobre gobernanza de recursos naturales y otras Resoluciones sobre el enfoque de conservación basado en los derechos y en el respeto y la ratificación de los derechos y las capacidades para la conservación de los pueblos indígenas y las comunidades locales. En 2004, 2008 y 2011, tres volúmenes de *Directrices* de la UICN pusieron de relieve el tópico de la gobernanza de áreas protegidas.⁹ Finalmente, el V Congreso Mundial de la Naturaleza de 2012 adoptó como política de la UICN que diferentes tipos de gobernanza de áreas protegidas pueden contribuir a lograr la Meta 11 de Aichi; y comisionó a la UICN para ayudar a «desarrollar y aplicar un sistema de evaluación voluntaria de la calidad de la gobernanza de áreas protegidas para iluminar y comunicar enfoques innovadores y eficaces de gobernanza de las áreas protegidas».¹⁰

9 Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004a; Dudley, 2008; Lausche, 2011. El segundo volumen (Dudley, 2008) fue promocionado en 2012 como política de la Unión (ver Resolución 5.040).

10 UICN, 2012b. Ver también UICN Resolución 5.036.

Parte 1

Comprender la gobernanza

CASOS ELOCUENTES

Nuestro patrimonio, ¡el desafío es conservarlo!

Aissata Sambou muestra dos bolsas de las muy apreciadas ostras extraídas de los exuberantes manglares de Casamance (Senegal). En la primera, las ostras recién recogidas se encuentran todavía en sus conchas. En la segunda, han sido procesadas –extraídas y secadas al sol– y están listas para ser consumidas crudas o cocidas. «Nuestras abuelas acostumbraban a respetar el periodo de veda de las ostras. De junio a diciembre nadie recolectaba ningún tipo de marisco, y era claro para todos que esto les daba tiempo a los recursos para regenerarse. También había lugares donde nunca íbamos debido a los espíritus. Sabíamos que era insensato ir allí... uno estaba buscando meterse en líos. Pero entonces, muchas cosas cambiaron. Vinieron muchos pescadores de otras partes del país, algunos comenzaron a pescar en el *bolon*¹¹ de los espíritus y parecía que nuestras normas se iban a olvidar. La pesca comenzó a escasear y la gente empezó a cortar los manglares para vender la madera; las ostras también sufrieron. Estos fueron años difíciles y nadie sabía realmente qué hacer...» Aissata cuenta la historia con sentimientos evidentes.

«Hace unos pocos años, sin embargo, algunos de nuestros hombres decidieron que no podían quedarse cruzados de brazos mientras nuestros recursos desaparecían. Crearon entonces una asociación de pescadores y convocaron a muchas reuniones para discutir acerca de la situación. Le pidieron a la comunidad que aceptara respetar las normas nuevamente, y que les solicitáramos a las autoridades que nos ayudaran a hacerlas respetar por parte de los forasteros. Así fue como establecimos nuestra Área de Conservación Comunitaria que ahora incluye muchos *bolones*. Los de los espíritus pero también los que están cerca de las aldeas donde nuestros hombres pescan para consumo local y para mercados locales con precios que nuestras familias pueden pagar. Incluso tenemos un gran *bolon* donde todos podemos pescar, pero solo si el bote no tiene motor. En djola decimos **Kapooye Wafolal Wata Nanang** ('nuestro patrimonio, que nosotros debemos conservar') Kawawana para abreviar. Se ha conformado un grupo de hombres que realizan actividades de vigilancia después de recibir un entrenamiento del inspector del sector pesquero. También fueron entrenados para monitorear la pesca, unas pocas veces al año, siempre en los mismos lugares y con el mismo aparejo. Nosotras, las mujeres, hemos reinstalado las antiguas normas, secamos las ostras al sol y nos estamos organizando para, juntas, venderlas.»

La historia de la comunidad de Aissata es muy poco usual, no solo en Casamance sino en África, en general. El hecho de que sea una historia real, sin embargo, podría indicar un cambio importante en el desarrollo de áreas protegidas y su significado para una variedad de comunidades. Esta historia no habría sido posible si Senegal no hubiera adoptado una política de descentralización de sus recursos naturales.¹² Con ello, se le confiere al nivel más bajo del gobierno, es decir a la municipalidad rural, la autoridad de declarar como reservas naturales comunitarias¹³ ciertas áreas de tierra, aguas interiores y recursos naturales. Estas reservas son creadas para cumplir



© gbf, 2011



© gbf, 2008

11 *Bolon*: término local en senegalés para referirse a un brazo de humedal.

12 Dieng and Ndiaye, 2012.

13 La municipalidad rural en Senegal se llama *Communauté Rurale*, y tiene el poder para crear sus *Réserves Naturelles Communautaires*.

objetivos de conservación y también para garantizar el sustento local. En algunos casos incluso son creadas por demanda de comunidades o grupos específicos dentro de la municipalidad, algunas veces para proteger sitios naturales sagrados o sitios establecidos, restaurados o manejados por personas locales para alcanzar objetivos mixtos de conservación, de sustento y culturales. Lo último es exactamente lo que pasó con Kawawana, creada por la Asociación de Pescadores de la Municipalidad Rural de Mangagoulack.

Kawawana es un caso único en tanto que es la primera reserva natural comunitaria en Senegal que incluye un ambiente marino y costero. Al principio parecía incluso difícil aplicar los textos legales sobre descentralización en este caso. Pero el Concejo municipal y las autoridades dieron su aprobación. En particular, el Concejo regional y el gobernador de Casamance —conscientes tanto como los pescadores de que se debía hacer algo para contrarrestar la degradación de los recursos marinos y costeros— firmaron oficialmente la creación de Kawawana y expresaron su total apoyo. Incluso apoyaron un arreglo bajo el cual se reconoce a un grupo de pescadores locales, que han sido entrenados para el efecto, como agentes auxiliares juramentados, con la responsabilidad de llevar a cabo operaciones de vigilancia y de decomisar los aparejos de pesca de los infractores. Con muy poca ayuda económica externa, un par de botes de madera con motores muy pequeños están disponibles para las operaciones de vigilancia y son muy usados. Demostrando un compromiso encomiable que no ha disminuido con el tiempo, los hombres salen en expediciones colectivas de pesca cada vez que necesitan pagar por el combustible para las operaciones de vigilancia.

Aissata agrega: «Ahora hay tanto pescado que los hombres dicen que han cuadruplicado la pesca. Todos los pescados que más



© gbf, 2011

nos gustan para comer han regresado... incluso los delfines han regresado, ellos que traen buena suerte. Algunos hombres se quejan de que hay tantos delfines en el río que dañan sus redes. A los delfines les gusta el área de conservación comunitaria tanto como a nosotros... recuerdo que casi habían desaparecido pero, la noche antes de la inauguración oficial de Kawawana, cuando vinieron muchas autoridades de Ziguinchor, las mujeres mayores fueron a poner los fetiches que protegen Kawawana. Al día siguiente los delfines vinieron. Saludaron a los hombres que estaban poniendo las demarcaciones. Yo los veo con frecuencia cuando salgo a recoger ostras. Y también veo cantidades de aves.»¹⁴



© gbf, 2008

¹⁴ Aissata Sambou, comunicación personal, 2011; y Salatou Sambou, comunicación personal, 2012.

1. Conceptos clave

En donde sea que se tomen decisiones y se ejerzan el poder y la autoridad, alguna forma de gobernanza está actuando. Esto es así para la gestión de los recursos naturales en general y para las áreas protegidas en particular. El poder y la capacidad para tomar decisiones tienen una influencia considerable en el logro de los objetivos de las áreas protegidas, en la posibilidad de compartir responsabilidades, derechos, costos y beneficios, y en la generación y el mantenimiento del apoyo —sea este financiero, político o de las comunidades, dentro y alrededor de las áreas protegidas en cuestión—. El proceso de comprender la gobernanza y, donde sea necesario, de mejorarla, se constituye en la espina dorsal de la conservación efectiva.

El Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CDB (PoWPA) ha centrado su atención en el tema de la gobernanza de las áreas protegidas y ha invitado a que se involucren todos los sectores relacionados de la sociedad, incluyendo los gobiernos, los pueblos indígenas y las comunidades locales, las ONG conservacionistas y los financiadores y actores privados. A continuación se resumen algunos de los conceptos que se han introducido.

1.1 Gobernanza de áreas protegidas en el PoWPA del CDB

El propósito central del PoWPA es construir «una red de sistemas de áreas protegidas regionales y nacionales, representativos y gestionados de manera eficaz». La adopción del Programa en 2004 representó un paso histórico para abordar el reto ético y práctico de la rápida disminución mundial de la diversidad biológica que se evidencia en la actualidad. El Programa ha llegado más lejos que las iniciativas mundiales de conservación anteriores en el reconocimiento de la gobernanza como centro de la planeación y de la implementación. En su decisión de establecer el PoWPA, las Partes del CDB se refirieron explícitamente a la mala gobernanza¹⁵ como uno de los obstáculos para alcanzar los objetivos de las áreas protegidas. Para abordar este problema, hicieron énfasis en una serie de conceptos clave relacionados con la gobernanza de las áreas protegidas, incluyendo:¹⁶

- **Participación:** para asegurarse de que los titulares de los derechos y otros interesados, incluyendo pueblos indígenas, comunidades locales y actores con derechos consuetudinarios y derechos bajo consideraciones de género y de equidad social, puedan participar de manera total y eficaz en: análisis nacionales sobre formas adecuadas de conservación; planeación y toma de decisiones específicas para el área protegida en consideración; desarrollo de políticas nacionales; e identificación de conocimientos, recursos e instituciones pertinentes. De ser necesario, esto incluye suprimir las barreras a la participación introduciendo legislación, políticas, capacidades y recursos de modo que todos los titulares de derechos y otros interesados puedan participar efectivamente, si así lo desean.
- **Innovación:** para abrir el camino hacia nuevos tipos de gobernanza de áreas protegidas que sean legalmente reconocidos, gestionados de manera eficaz y promocionados mediante mecanismos políticos, financieros, institucionales y comunitarios. Los tipos de gobernanza incluyen: áreas protegidas gobernadas por agencias gubernamentales en diferentes niveles; áreas protegidas bajo gobernanza compartida; áreas protegidas privadas; y territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales. Todos tienen el potencial de lograr la conservación de la diversidad biológica.
- **Respeto:** para asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos, las necesidades de sustento y las capacidades y contribuciones a la conservación de las personas que viven dentro o en los alrededores de las áreas protegidas, y especialmente el respeto por el conocimiento, las prácticas y las instituciones locales de pueblos indígenas y comunidades locales.
- **Participación en los beneficios:** para garantizar que se hayan establecido mecanismos para valorar los costos, beneficios e impactos económicos y socioculturales derivados del establecimiento y de la gestión de las áreas protegidas, y para compartirlos equitativamente, en particular con los pueblos indígenas y las comunidades locales. Los beneficios incluyen aquellos relacionados con el acceso a los recursos naturales, incluyendo los recursos genéticos, y aquellos para compensar, según conveniencia, los costos en los que se ha incurrido debido a regímenes de conservación.¹⁷ Los beneficios pueden ser o no ser monetarios.
- **Consentimiento libre, previo e informado:** para solicitar consentimiento libre, previo e informado antes de reubicar comunidades indígenas o de cambiarles el acceso a los recursos naturales como consecuencia de la creación y la gestión de áreas protegidas, según la legislación nacional y las obligaciones internacionales que sean aplicables.¹⁸
- **Principios de gobernanza:** para seguir los principios generales de buena gobernanza en la toma de decisiones respecto de las áreas protegidas, incluyendo: respeto por los derechos y la aplicación de la ley; promoción del diálogo constructivo y del acceso justo a la información; responsabilidad en la toma de decisiones; y existencia de instituciones y procedimientos para la justa resolución de conflictos.

¹⁵ Decisión del CDB VII.28, párr. 17, Kuala Lumpur, 2004.

¹⁶ Texto completo del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CDB disponible en <http://www.cbd.int/protected/pow/learnmore/intro/>.

¹⁷ Estos beneficios podrían derivar del uso de recursos genéticos de las áreas protegidas pero también del conocimiento tradicional asociado a la diversidad biológica de los pueblos indígenas y de las comunidades locales.

¹⁸ Ver Decisión del CDB VII.28, párr. 2.2.5, Kuala Lumpur, 2004.



Parque Nacional Ruaha al sur de Tanzania, justo después de las lluvias. © Nigel Dudley.

1.2 Áreas protegidas

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) define área protegida como:

« [...] espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado a través de medios legales o de otros medios eficaces, para lograr la conservación a largo plazo de la naturaleza y de los servicios de los ecosistemas y los valores culturales asociados».¹⁹

Con el fin de deconstruir esta definición, en la Tabla 1 se revisa cada palabra o frase, y en las dos últimas columnas se exploran temas relacionados con la gobernanza planteando preguntas y ejemplos que serán desarrollados más adelante en este volumen.

Las áreas protegidas constituyen un componente esencial de las estrategias de conservación pero, como se describe claramente en el PoWPA, para que tengan éxito a largo plazo deben ser integradas al paisaje terrestre o acuático más amplio, así como al interés de la sociedad general. Según la Tabla 1 en la siguiente página, se puede ver que la definición de áreas protegidas comprende una gama sorprendentemente variada de situaciones. No obstante, también resulta claro que algunas áreas, en tanto que no tienen razones implícitas o explícitas para la conservación de la diversidad biológica o no la aseguran a largo plazo, sencillamente no caben en esa definición. En todos los casos, hay preguntas básicas acerca de quién toma las decisiones y cómo. Estas preguntas tienen que ser entendidas adecuadamente y sus implicaciones deben ser abordadas.



Un alción cabecipardo (*Halcyon albiventris*) contempla la vida en el Parque Nacional Konkouati Douli, República del Congo. © Christian Chatelain, 1995.

¹⁹ Ver Dudley, 2008. El artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica define un área protegida como «Un área geográficamente definida que es delimitada o regulada y gestionada para lograr objetivos de conservación específicos». Hay un acuerdo tácito entre la Secretaría del CDB y la UICN sobre la total compatibilidad de las dos definiciones; y el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CDB explícitamente reconoce las categorías de gestión de áreas protegidas y los tipos de gobernanza de la UICN. Se usará como base para estas Directrices la definición de la UICN.

Tabla 1. **Deconstrucción de la definición de área protegida para entender las dimensiones de su gobernanza**

Términos	¿Qué significa?	Asuntos de gobernanza	Ejemplos
Espacio geográfico claramente definido	«Espacio» incluye tierra, aguas continentales, áreas marinas y costeras o una combinación de dos o más de estas. También tiene tres dimensiones en las que pueden aplicarse normas específicas de conservación, ej., como cuando el espacio aéreo por encima del área protegida está protegido de vuelos de aeronaves a baja altura; o en áreas marinas protegidas, cuando determinada profundidad del agua o el lecho marino están protegidos, pero el agua por encima no lo está; al contrario, las áreas por debajo de la superficie a veces no están protegidas (ej., están abiertas a la minería). «Claramente definido» implica un área espacialmente definida con límites acordados y demarcados. Estos límites pueden ser definidos por medio de rasgos físicos que cambian con el tiempo (ej., bancos fluviales) o por decisiones negociadas sobre medidas de gestión que varían (ej. zonas de no extracción acordadas y físicamente demarcadas).	<p>¿Quién define el espacio geográfico que ha de ser protegido?</p> <p>¿Quién traza y demarca los límites?</p> <p>¿Quién puede modificarlos y cómo?</p>	<p>Como para muchos territorios conservados por indígenas alrededor del mundo, los Parques Tribales Tla-o-qui-aht en Columbia Británica son unidades de gestión basadas en características del paisaje y una larga historia de relaciones de las comunidades con los recursos naturales, tales como cuencas definidas por los antepasados y adaptadas por la situación actual.</p> <p>La Isla Meares, parte del territorio tradicional Tla-o-qui-aht, fue declarada parque tribal en 1984 por medio de un pronunciamiento de los jefes hereditarios, los Hawiith. En 2007, las Primeras Naciones Tla-o-qui-aht dieron varios pasos más para formalizar varias cuencas como parques tribales.²⁰</p>
Reconocido	La protección puede incluir un rango de tipos de gobernanza declarados por la gente así como aquellos identificados por el gobierno. Todos estos sitios, sin embargo, deberían ser reconocidos por medios legales o por otros medios eficaces (ej., registro en la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas) brindando así protección adicional contra amenazas	<p>¿Cómo se reconoce el área protegida? ¿Quién la reconoce? Se deben considerar modalidades formales e informales de reconocimiento y diferentes niveles de reconocimiento incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • por la sociedad en general • por las autoridades consuetudinarias locales y/o legales • por organismos gubernamentales multinacionales 	<p>El Parque Nacional Keoladeo fue inicialmente establecido como una reserva para cacería de patos por los maharajás locales, y ahora es reconocido por el gobierno de la India como un parque nacional y por la Unesco como un sitio de Patrimonio Mundial.</p> <p>El Área Protegida Indígena (IPA, por su sigla en inglés) Anindilyakwa fue autodeclarada por las comunidades aborígenes en el archipiélago Groote Eylandt, una de las muchas IPA autodeclaradas y reconocidas por el gobierno australiano.²¹</p> <p>El Área Natural Conservada Khonoma en Nagaland (India) fue establecida por el Concejo de su aldea. Ahora también es reconocida por la administración estatal, que le otorga un esquema beneficiario, y por los expertos en la conservación, lo que la ha catalogado como un área de importancia para las aves.</p>
Dedicado	Implica un compromiso vinculante específico con la conservación a largo plazo, por medio de, ej.: <ul style="list-style-type: none"> • Convenios y acuerdos internacionales • Acuerdos supranacionales (ej., para la Unión Europea) • Leyes nacionales, provinciales y locales • Leyes consuetudinarias • Cláusulas de ONG • Fideicomisos privados y políticas de empresas • Esquemas de certificación 	<p>¿Quién dedica la tierra y los recursos a la conservación? ¿Cómo?</p> <p>¿Por medios legales? ¿Por medio de leyes y normas consuetudinarias?</p> <p>¿La decisión es impuesta por la ley? ¿Es voluntaria? ²²</p>	<p>En Argentina, varios propietarios vecinos del Parque Nacional El Rey participaron en el desarrollo del plan de gestión para el área protegida gubernamental, que es más bien pequeña (55 000 ha), pero muy importante para la protección de las cabeceras de los ríos, los tapires y otros mamíferos y la alta diversidad de aves en el Corredor Chaco-Yungas. Ya que no hay una zona de amortiguación oficial, los propietarios de la tierra que limita con El Rey se agruparon y voluntariamente acordaron dedicar buena parte de sus tierras a los objetivos de la conservación.</p>
Gestionado	Asume algunos pasos activos para conservar los valores naturales (y posiblemente otros) por los cuales el área protegida fue creada; nótese que «gestionado» puede incluir una gama de estrategias, desde dejar el área completamente intacta, hasta emprender acciones en diversos temas incluyendo uso de los recursos, mantenimiento y restauración de hábitats, etc. El término «gestión activa» es usado a veces para caracterizar esto último. ²³	<p>¿Quién desarrolla y aprueba las normas de uso de los recursos naturales o el plan de gestión, donde lo hay?</p> <p>¿Quién nombra a los directores a cargo de la implementación de las normas y/o del plan?</p> <p>¿Cuál es el alcance de las decisiones del administrador para interpretar las normas y/o el plan?</p>	<p>El plan de gestión del Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis en Colombia ha sido desarrollado en conjunto por las autoridades indígenas locales y la Oficina central de Parques Nacionales.</p> <p>En Belice, el gobierno delega las responsabilidades de gestión de las áreas protegidas a organizaciones comunitarias y/u ONG, tal como la Sociedad Audubon de Belice, que está a cargo del Parque Nacional Guanacaste.</p> <p>En el Parque Nacional Archipelago, en Finlandia, los labriegos que manejan su tierra según prácticas tradicionales han sido invitados por la agencia nacional a ayudar a mantener las especies en floración asociadas con las praderas.</p>

20 Tla-o-qui-aht First Nations, 2012.

21 Australian government, 2012.

22 Lausche, 2011.

23 Lausche *et al.*, 2013.

Términos	¿Qué significa?	Asuntos de gobernanza	Ejemplos
Medios legales u otros medios eficaces	Significa que las áreas protegidas deben ser publicadas en el boletín oficial (esto es, reconocidas bajo la ley civil estatutaria), reconocidas por medio de un convenio o un acuerdo internacional o bien gestionadas por otros medios eficaces tales como decisiones de un propietario, normas tradicionales de un área conservada por la comunidad o políticas de organizaciones no gubernamentales.	<p>¿Están codificadas en la legislación la autoridad, la responsabilidad y la rendición de cuentas que conciernen al área?</p> <p>¿Están reguladas por acuerdos específicos o por procesos, instituciones y medios consuetudinarios?</p> <p>¿Cómo se crean y se hacen cumplir las normas?</p>	Kawawana, un área conservada por la comunidad en Casamance (Senegal), fue establecida y conservada voluntariamente por las personas locales — mujeres que ponían fetiches visibles en las áreas de ingreso y hombres que realizaban funciones de vigilancia—. El Concejo regional, el Gobernador y las autoridades pesqueras nacionales se sumaron posteriormente para respaldar la iniciativa, y la organización comunitaria que creó Kawawana tiene ahora el poder para hacer cumplir las normas de pesca nacionales y locales y para confiscar los aparejos de pescadores que violen estas normas.
Para lograr	Implica algún nivel de eficacia — un elemento enérgicamente solicitado por muchos administradores de áreas protegidas y otras personas—. Aunque la categoría de gestión de todos modos ha de ser determinada por el objetivo principal, la eficacia de la gestión podrá ser progresivamente registrada en la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas y, con el tiempo, se tornará en un criterio que contribuya a su identificación y reconocimiento	<p>¿Quién decide cómo implementar los planes de gestión o las normas?</p> <p>¿Quién decide qué es eficaz?</p> <p>¿Quién define los indicadores?</p> <p>¿Quién está a cargo de monitorear y evaluar los resultados?</p> <p>¿Quién decide eventualmente acerca de cambios necesarios en el plan de gestión o en las prácticas?</p>	Las decisiones del CDB requieren de las Partes para llevar a efecto análisis de eficacia de la gestión. En Dhimurru, un área protegida indígena al norte de Australia, se han integrado el conocimiento ecológico tradicional con el monitoreo de la vida silvestre lo que ha apoyado el manejo adaptativo de las tortugas de mar manteniendo su población incluso en momentos de importantes cambios ambientales. ²⁴
Conservación	<p>En el contexto de esta definición, la conservación se refiere al mantenimiento in situ de los ecosistemas y de los hábitats naturales o seminaturales y de poblaciones viables de especies en sus ambientes naturales y, en caso de especies domesticadas o cultivadas, en las áreas en donde desarrollaron sus propiedades distintivas.</p> <p>Como fue anotado en la Estrategia Mundial de Conservación de 1980, esto se puede lograr mediante la preservación, el uso sostenible, la restauración y el mejoramiento de los ambientes naturales.</p>	<p>¿Quién decide qué es lo que principalmente ha de conservarse y cómo?</p>	El Parque Natural Somiedo en España se concentra en mantener poblaciones viables de osos y urogallos, pero también en propósitos más amplios de preservación del funcionamiento del ecosistema completo. Los planes de gestión fueron definidos en estrecha colaboración con las personas de la comunidad, particularmente los asuntos relacionados con la labranza y el ecoturismo. ²⁵
A largo plazo	Las áreas protegidas deben ser gestionadas a perpetuidad y no como una estrategia de gestión temporal o a corto plazo.	<p>¿Quién desarrolló la visión de cómo debe ser el área protegida «en el largo plazo»?</p> <p>¿Qué significa realmente «largo plazo»?</p> <p>¿Qué garantías se tienen de que el área protegida realmente va a existir en el largo plazo? ¿Quién habrá de responder por esto?</p>	<p>Los países difieren en las maneras como abordan este asunto.</p> <p>Colombia ha declarado en su Constitución la perpetuidad de sus parques nacionales.²⁶</p> <p>En Suiza, los cantones votan cada 25 años para decidir si se mantienen dentro de algunos de los paisajes protegidos del país.</p>
Naturaleza	En este contexto, naturaleza siempre se refiere a la diversidad biológica, en los niveles genético, de especies y de ecosistemas, y también se refiere a geodiversidad, accidentes geográficos y valores naturales más amplios en el nivel de los paisajes terrestres y marinos.	<p>¿De quién es la definición de «naturaleza»²⁷ que se aplica?</p> <p>¿Quién interpreta la definición para aplicarla a políticas específicas, mandatos o sitios?</p>	Mientras que existen diferentes interpretaciones de naturaleza, los conceptos de biodiversidad y valores culturales y espirituales sí coinciden. ²⁸ Por ejemplo, para 2012 se había identificado un gran número de áreas clave para la biodiversidad en Filipinas que se traslapan con áreas con significado espiritual para los pueblos indígenas. ²⁹

24 Hoffman et al., 2012.

25 Alba, 2012.

26 De manera más precisa, el término en el artículo 63 de la Constitución colombiana significa que la tierra «no puede ser vendida o embargada y que no prescribe» o, en otras palabras, que «no se establece una fecha de finalización» para las áreas protegidas («Los bienes públicos, los parques naturales, las tierras comunales de los pueblos indígenas, los resguardos y el patrimonio arqueológico de la Nación y otros bienes determinados por la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables»). (Juan Carlos Riascos, comunicación personal, 2012).

27 Se está preparando un amplio análisis comparativo sobre el significado de «naturaleza» en diferentes culturas (Josep-Maria Mallarach y Verónica Sartore, comunicación personal, 2012).

28 Mallarach, 2012.

29 Nelson Devanadera (áreas protegidas y Agencia para la Vida Silvestre) comunicación durante la Conferencia «La naturaleza en las huellas de nuestros antepasados» Manila, marzo 2012.

Términos	¿Qué significa?	Asuntos de gobernanza	Ejemplos
Servicios de los ecosistemas asociados	Aquí se refiere a servicios de los ecosistemas que se relacionan, pero que no interfieren, con el propósito de la conservación de la naturaleza. Estos pueden incluir servicios de provisión, como alimentos y agua; servicios de regulación, como regulación de inundaciones, sequías, degradación de la tierra y enfermedades; servicios de soporte, como formación de suelos y ciclos de la naturaleza; y servicios culturales, como la recreación, beneficios espirituales, religiosos y otros beneficios inmateriales.	<p>¿Quién se beneficia de estos «servicios»?</p> <p>¿Quién soporta la carga de mantenerlos, incluyendo los costos de oportunidad relacionados?</p>	<p>Cerca del 80% de la población residente en Quito (Ecuador) recibe agua potable de dos áreas protegidas: las Reservas Antisana y Cayambe-Coca. La compañía del acueducto les paga a las comunidades locales para mantener intactos los bosques de las cuencas.</p> <p>El Parque Nacional Sundarbans en Bangladesh (Categoría IV) ayuda a proteger la costa de las inundaciones. Infortunadamente, parece que solo las comunidades locales soportan la carga de los costos de oportunidad por no usar los recursos del parque, en tanto que la conservación de los animales dentro del parque beneficia a una variedad mucho más grande de interesados.</p>
Valores culturales	Incluyen aquellos que no interfieren con los resultados de la conservación (todos los valores culturales en un área protegida deberían cumplir este criterio), en particular: los que contribuyen con los resultados de la conservación (ej., prácticas tradicionales de manejo de las que se hayan vuelto dependientes algunas especies importantes); y aquellos que estén bajo amenaza.	<p>¿La cultura de quién?</p> <p>¿Quién se beneficia de los «valores culturales» conservados?</p> <p>¿Cómo se toman las decisiones para conservar o promover unos valores culturales en lugar de otros?</p>	<p>El Parque Nacional Jiuzhaigou (China) recibe tres millones de visitantes al año. Como resultado, el sustento de los habitantes del valle ha cambiado drásticamente en las décadas recientes. Mientras que las actividades tradicionales (ej., el pastoreo) han sido prohibidas dentro del parque, han surgido nuevas actividades (ej., toma de fotografías de los turistas con atavíos tradicionales) acelerando profundos cambios en la cultura local.</p> <p>Muchos pueblos indígenas —en la Amazonia, África Central y el Pacífico— tienen visiones de mundo más complejas que la simple separación de naturaleza y cultura;³⁰ la diferencia conceptual y práctica de estos pueblos con respecto a la comunidad de expertos de la conservación que posiblemente usará el presente volumen tiene que ser entendida y apreciada.</p>

1.3 Categorías de gestión de áreas protegidas de la UICN

Debido a que las áreas protegidas se establecen por una variedad de razones, la UICN identifica seis categorías de áreas protegidas basadas en sus principales objetivos de gestión, y el PoWPA invita a las Partes del CDB a aplicar estas categorías en sus sistemas de áreas protegidas. Las categorías son útiles como un estándar mundial para definir, registrar y comunicar acerca de las áreas protegidas, y son la base para registrarlas en la Lista de Áreas Protegidas y la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas (BDMAP) mantenida por la UICN y el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del PNUMA (PNUMA-CMMC).

Los nombres asignados a cada una de las categorías en la tabla anterior son para uso internacional. En la práctica, cada país y región en el mundo adopta diferentes maneras de identificar y denominar las áreas protegidas en ambientes terrestres, aguas continentales y ambientes marinos y costeros, y por ello hay cientos de nombres asignados a formas individuales de áreas protegidas, incluyendo parques nacionales, reservas naturales, santuarios marinos y similares. Algunas iniciativas internacionales para proteger hábitats clave han creado otras denominaciones tales como reservas de la biosfera, sitios de Patrimonio Mundial, humedales de importancia internacional (sitios Ramsar) o áreas clave para la biodiversidad.³¹ El conjunto de categorías de gestión presentado en la Tabla 2 ofrece un *lenguaje común* o universal para describir las áreas protegidas a

escala mundial, sin importar su denominación o descripción. Una vez clasificadas en términos del sistema de categorías de la UICN, las áreas protegidas pueden ser agrupadas y comparadas más fácilmente, permitiendo una mejor comprensión de la naturaleza y el alcance de la protección desde las perspectivas nacional, regional o mundial. En algunos casos, pueden darse complejos de áreas protegidas (como las reservas de la biosfera o las áreas protegidas transfronterizas) que incluyen áreas protegidas de diferentes categorías.

Pese a que en la Tabla 2 se mencionan objetivos de gestión específicos, generalmente se entiende que toda área que sea declarada como área protegida *bajo cualquiera de las categorías arriba mencionadas* debería tratar de lograr los siguientes objetivos:³²

- conservar la composición, estructura, función y potencial evolutivo de la diversidad biológica;
- contribuir con las estrategias regionales de conservación (como reservas centrales, zonas de amortiguación, corredores, puntos de parada para especies de aves migratorias, etc.);
- mantener la diversidad del paisaje o hábitat y de las especies y los ecosistemas asociados;
- tener el tamaño suficiente para garantizar la integridad y el mantenimiento a largo plazo de las metas de conservación o tener la posibilidad de ser ampliada para lograr esta finalidad;
- mantener a perpetuidad los valores por los cuales fue reconocida;
- funcionar bajo la guía de un plan de gestión y un programa de monitoreo y evaluación que respalde una gestión adaptativa;
- tener un sistema de gobernanza eficaz y equitativo.

30 Viveiros de Castro, 2012.

31 *Áreas clave para la biodiversidad* es un término que todavía no tiene una definición comúnmente aceptada por la UICN o el CDB, pero ha sido usado frecuentemente, incluso por la UICN.

32 Dudley, 2008.



Muchos pueblos indígenas tienen visiones de mundo más complejas que la simple separación de *naturaleza* y *cultura*. En el archipiélago Bijagos en Guinea Bissau, esta danza transforma a la gente en peces espada, tiburones y otras criaturas marinas. © gbf, 2009.

Tabla 2. **Categorías de áreas protegidas de la UICN**

Categoría de área protegida y nombre internacional	Objetivos de gestión
Ia – Reserva natural estricta	Área estrictamente protegida, dedicada a conservar la biodiversidad y, posiblemente, las características geológicas/geomorfológicas locales, donde se controlan y limitan estrictamente las visitas, el uso y los impactos humanos para asegurar la protección de los valores de conservación. Sirven como áreas de referencia indispensables para la investigación científica y el monitoreo.
Ib – Área silvestre	Extensas áreas no modificadas o ligeramente modificadas, que retienen su carácter e influencia naturales, sin ocupación humana permanente o significativa, que se protegen para preservar su condición natural.
II – Parque nacional (protección de ecosistemas; protección de valores culturales)	Extensas áreas naturales o casi naturales dedicadas a la protección de procesos ecológicos a gran escala, junto con el complemento de especies y ecosistemas característicos del área, que también brindan el fundamento para oportunidades espirituales, científicas, educativas, recreativas y turísticas, ambiental y culturalmente compatibles.
III – Monumento natural	Áreas dedicadas a proteger un monumento natural específico, como un accidente geográfico, un monte marino, una cueva o incluso una característica viva como un bosque antiguo. Generalmente son áreas pequeñas y con frecuencia tienen un alto valor turístico, histórico o cultural.
IV – Área de gestión de hábitats/especies	Áreas dedicadas a la conservación de especies o hábitats particulares. Muchas de las áreas protegidas en Categoría IV requieren intervenciones de gestión activas y habituales para alcanzar sus objetivos.
V – Paisaje terrestre/marino protegido	Un área donde la interacción entre gente y naturaleza ha producido con el tiempo un carácter distintivo y valores ecológicos, biológicos, culturales y panorámicos significativos, y donde es vital salvaguardar la integridad de esta interacción para conservar la naturaleza y sostener otros valores.
VI – Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales	Áreas protegidas que conservan ecosistemas y hábitats junto con valores culturales asociados y sistemas de manejo tradicional de los recursos naturales. Generalmente son grandes extensiones, con la mayor parte del área en condiciones naturales y una parte bajo una figura de manejo sostenible de los recursos naturales. Se considera el uso limitado y no industrial de los recursos naturales compatible con la conservación de la naturaleza como uno de los principales propósitos de este tipo de áreas protegidas.



Un organismo de gobernanza usualmente es responsable de perseguir una misión o un conjunto de objetivos determinados. © Stan Jones.

Todas las áreas protegidas también deberían apuntar, según conveniencia, a:

- conservar características significativas del paisaje, de geomorfología y de geología;
- proporcionar los servicios reguladores de los ecosistemas, incluyendo mitigación de los efectos del cambio climático;
- conservar áreas naturales y áreas pintorescas de importancia internacional para propósitos culturales, espirituales y científicos;
- ofrecer beneficios sostenibles a las comunidades locales y residentes en coherencia con los otros objetivos de gestión;
- brindar beneficios de recreación en coherencia con los otros objetivos de gestión;
- facilitar actividades de investigación de bajo impacto y monitoreo ecológico relacionado y coherente con los valores del área protegida;
- utilizar estrategias adaptativas de gestión para mejorar con el tiempo la eficacia de la gestión y la calidad de la gobernanza;
- ayudar a brindar oportunidades educativas (incluyendo temas acerca de los enfoques para la gestión);
- ayudar a generar respaldo público a la conservación.

1.4 Gobernanza de áreas protegidas

Durante la década pasada, el término gobernanza ha cobrado importancia y ha sido usado en muchos contextos³³ incluyendo el de las áreas protegidas. Según la definición que aparece en el Cuadro resumen en esta página, se refiere a principios, políticas y normas en relación con la toma de decisiones —todas claramente pertinentes en el caso de las áreas protegidas—. Sin embargo, el concepto es tan rico que, como el mismo concepto de área protegida, resulta conveniente deconstruirlo para comprenderlo mejor.

En las secciones que siguen consideramos varias maneras como la gobernanza puede ser analizada: según los **actores clave (titulares de derechos e interesados)**; según los **instrumentos y poderes**; y según los diferentes **niveles de toma de decisiones**. De este análisis no resulta un único indicador sino que, como lo mostrará la Parte 2 de estas *Directrices*, surgen nuevas comprensiones cuando se combina el análisis de tipos y calidad de la gobernanza con el análisis

espacial del estado de conservación, de los daños y de las amenazas de las áreas protegidas y de otras medidas eficaces de conservación en paisajes terrestres/marinos. Más aún, nuestra comprensión de la gobernanza se transforma en tanto que todos estos parámetros cambian con el tiempo: los roles de los actores, los instrumentos y poderes a su disposición y los niveles de toma de decisiones a los que se enfrentan. Debido a esto, la gobernanza está más relacionada con un **proceso** que con una situación estática.

La gobernanza y la gestión están estrechamente vinculadas, pero —como lo muestra la Tabla 3— se pueden diferenciar entre sí. Tal distinción ayuda a aclarar de qué trata la gobernanza.³⁴

Gobernanza

Las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo son ejercidos el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo tienen voz los ciudadanos y otros interesados.³⁵

La gestión de toda área protegida involucra diferentes actores, instrumentos y poderes y está enmarcada en un complejo de múltiples niveles de normas y de responsabilidades en la toma de decisiones —desde acuerdos de políticas internacionales hasta marcos presupuestales nacionales, desde planes regionales de uso de la tierra hasta decisiones cotidianas que afectan el sustento de las personas que viven dentro o cerca de las áreas protegidas—³⁶. Por tanto las decisiones de gobernanza sobre diferentes asuntos son tomadas por diferentes instituciones: por ejemplo, una agencia establece el área protegida, otra puede definir la zonificación y las reglamentaciones asociadas y una tercera puede ejecutar leyes sobre derechos humanos o legislación sobre especies en peligro. Las preguntas sobre tenencia consuetudinaria (por ejemplo quién tiene los derechos legales o consuetudinarios sobre la tierra y los recursos), son

³⁴ Borrini-Feyerabend, 2003.

³⁵ Graham *et al.*, 2003.

³⁶ Algunos subrayan que se debe distinguir entre los derechos sustantivos, los derechos procedimentales y las competencias que afectan las decisiones (Alexander Paterson, comunicación personal, 2012).

³³ Para revisiones más amplias, ver Weiss, 2000 y Kithananan, 2006.

Tabla 3. ¿Cuál es la diferencia entre gestión y gobernanza?

Gestión	...consiste en...	- lo que se hace en procura de unos objetivos dados - los medios y las acciones para lograr tales objetivos
Gobernanza	...consiste en...	- quién decide cuáles son los objetivos, qué hacer para alcanzarlos y con qué medios - cómo se toman las decisiones - quién detenta el poder , la autoridad y la responsabilidad - quién debe (o debería) rendir cuentas

obviamente importantes, pero no son el único determinante de la gobernanza.³⁷ De hecho, con frecuencia conviven en las áreas protegidas sistemas de tenencia que se encuentran bajo diversos regímenes de gobernanza. Pero mientras que las influencias legales, consuetudinarias y socio-políticas varían enormemente, las **decisiones clave de gobernanza** para un área protegida son aquellas que más directamente se relacionan con la biodiversidad, los recursos naturales y la gente. Estas decisiones³⁸ incluyen:

- establecer que el territorio o el área marina en efecto será conservado(a),³⁹ aclarando la extensión total y el perímetro;
- establecer la meta a largo plazo (visión) y el objetivo primario de la gestión (y la categoría de gestión según la UICN) y cómo estos se relacionan con el sustento y el desarrollo locales;
- establecer un sistema de zonificación para el área, posiblemente incluyendo diferentes normas de gobernanza y de gestión;⁴⁰
- sancionar un plan y/o normas de gestión, decidiendo quién los va a poner en práctica y garantizando los recursos humanos y financieros para alcanzar los objetivos de gestión y/o para hacer cumplir las normas;
- establecer la manera de monitorear, evaluar y ajustar el plan de gestión y el proceso de implementación a la luz de los resultados (gestión adaptativa);
- establecer la manera como se harán respetar y cumplir el estado de derecho y la legislación internacional (incluyendo los derechos humanos y los de los pueblos indígenas) dentro y alrededor de las áreas protegidas.

Estas decisiones son de vital importancia para lograr los objetivos de las áreas protegidas (eficacia de la gestión);⁴¹ para determinar la participación en los costos y beneficios derivados (equidad); para ayudar a prevenir o manejar conflictos sociales; y para influir en el nivel de apoyo que recibe el área protegida de parte de las agencias gubernamentales, los políticos, el sector privado, así como de la gente y las comunidades más directamente afectadas. La pregunta central es: **¿quién detenta la autoridad y la responsabilidad y puede rendir cuentas de las decisiones clave de un área protegida determinada de acuerdo con los medios legales, consuetudinarios u otros**

legítimos?⁴² Pero la gobernanza no trata solamente de quién tiene la autoridad *de jure*, sino también de quién toma decisiones *de facto*; y acerca de cómo estas decisiones son tomadas. De modo que las preguntas sobre la gobernanza van más allá de la atribución formal de la autoridad y la responsabilidad; también incluyen preguntas acerca de procesos formales e informales de toma de decisiones y de los roles de las instituciones formales, las consuetudinarias y de las que son específicas de la cultura. Por ejemplo, en la República Democrática del Congo (RDC) las áreas protegidas están formalmente bajo el control del Instituto Congoleño para la Conservación de la Naturaleza y cumplen las prioridades nacionales determinadas según procedimientos

¿De jure o de facto?

Usamos estos términos para distinguir lo que ha sido prescrito y reconocido por la ley (*de jure*) y lo que verdaderamente sucede en la vida real (*de facto*). Los términos significan ‘según la ley’ y ‘en la práctica’, respectivamente.



Una fuente de agua sagrada encontrada dentro de un área protegida estatal en Camboya; aunque protegida *de jure*, estaba contaminada *de facto* debido a la prospección y a exploraciones por parte de industrias extractivas. © gbf, 2004.

37 Lausche, 2011, p. 99. Se invita a los lectores a consultar este volumen, que aborda la gobernanza desde la perspectiva legal como parte de sistemas legales descritos más ampliamente.

38 No todas estas decisiones deben ser tomadas en todos los casos. Muchas áreas protegidas no tienen un plan de gestión ni un sistema de zonificación o de monitoreo o mecanismos conforme a las leyes nacionales o internacionales.

39 Nos referimos aquí a la definición de conservación incluida en la Estrategia Mundial de Conservación (UICN, PNUMA y WWF, 1980), ver Capítulo 2 más adelante.

40 Por ejemplo, diferentes actores con autoridad sobre las reglas de acceso a los recursos naturales o con responsabilidades de vigilancia y monitoreo para diferentes zonas. De hecho, las zonas de manejo con diferentes tipos de gobernanza según la UICN pueden integrarse en una misma área protegida (ver Capítulo 4).

41 Leverington *et al.*, 2010.

42 SCBD, 2004, p. 100. Algunos autores desarrollaron tipologías mucho más complejas y sofisticadas incluyendo combinaciones de múltiples variables, tales como «propiedad», «fuente de ingresos» y «organismo de gestión» (Eagles, 2009) o «fuente», «asignación» y «ejercicio de autoridad» dentro de un área protegida (Paterson, 2011). Esas tipologías brindan distinciones más finas entre los tipos de gobernanza, pero no se prestan fácilmente para una amplia aplicación y uso.



Itebeno es una ladea en el límite del Parque Nacional Kahuzi Biega, en la República Democrática del Congo. La población batwa local tiene conocimientos, habilidades y capacidades que pueden ser muy valiosos para la gobernanza, la gestión y la vigilancia del parque. © Christian Chatelain, 2013.

fundamentados en la ciencia. Sin embargo, algunas áreas protegidas están *de facto* a merced de grupos de cazadores furtivos y guerrilleros, y gran parte de las actividades de conservación que se llevan a cabo en tales áreas están a cargo de comunidades locales y pueblos indígenas según prácticas y reglas tradicionales (ej., estricto respeto de algunos animales o sitios). En este sentido, la conservación *de facto* pudiera ser menos eficaz que la prescrita por la ley (porque la ley no se impone debido a la violencia, por falta de capacidades, falta de voluntad política, corrupción, etc.). Pero a veces puede ir más allá de la ley al exigir respeto por reglas extremadamente estrictas, como sucede cuando las comunidades adoptan iniciativas por su cuenta.⁴³ Cuando las situaciones de conflicto como esta son extremas, no es inusual encontrar una diferencia entre las reglas *de jure* y la práctica *de facto*.

La gobernanza de un sistema de áreas protegidas o de un sitio específico debe ser analizada, evaluada y, donde sea posible, mejorada para que sirva mejor a la conservación y tenga un efecto más justo sobre el sustento de las comunidades. Para que los análisis y las evaluaciones se mantengan lo más sencillos posible, recomendamos usar dos dimensiones principales:⁴⁴ i) el tipo de gobernanza del área **protegida**, es decir, quién detenta la autoridad, la responsabilidad y rinde cuentas frente a las decisiones clave, sin importar el proceso utilizado; y ii) **la calidad de la gobernanza**, es decir, qué tanto los principios acordados se siguen en el proceso de toma de decisiones.

⁴³ Barbara Lausche, comunicación personal, 2012.

⁴⁴ Esto fue aclarado por primera vez justo antes y después del Congreso Mundial de Parques de Durban (Institute of Governance, 2002; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2002; SCBD, 2004) y más recientemente elaborado por Dudley (2008) y Lausche (2011).

Mientras que los regímenes de gobernanza para áreas protegidas varían enormemente alrededor del mundo, la UICN y el CDB distinguen cuatro **tipos** generales **de gobernanza**:

- gobernanza **por el gobierno** (en distintos niveles y posiblemente combinando distintas instituciones)
- gobernanza **conjunta por parte de diversos titulares de derechos e interesados** (gobernanza compartida)
- gobernanza **por individuos u organizaciones privadas**
- gobernanza **por pueblos indígenas y/o comunidades locales**

La **calidad** de la **gobernanza** de un área protegida, o de un sistema de áreas protegidas, puede ser evaluada según algunos principios generales de buena gobernanza que han sido desarrollados por una variedad de personas, naciones y agencias de la ONU. La formulación más sencilla y más compacta de tales principios, a los que nos referimos como «principios de la UICN para la buena gobernanza de las áreas protegidas» y que recomendamos en estas *Directrices*, incluyen:⁴⁵

- **legitimidad y voz**
- **dirección**
- **desempeño**
- **responsabilidad y rendición de cuentas**
- **justicia y derechos**

Los tipos y la calidad de la gobernanza serán descritos con más detalle en los capítulos 3 a 6.

⁴⁵ Graham *et al.*; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2006; Eagles, 2009.

2. Conservación, áreas protegidas y gobernanza

La capacidad de la naturaleza para regenerarse y mantenerse es la esencia de la vida en nuestro planeta. Teniendo esto en mente, podemos entender mejor el significado de **conservación** de la naturaleza, que, según la Estrategia Mundial de Conservación de 1980, incluye «preservación, mantenimiento, uso sostenible, restauración y mejoramiento del ambiente natural».⁴⁶ Preservación y **protección** se refieren a un esfuerzo consciente para evitar o limitar el daño a la capacidad de la naturaleza para autorregenerarse. El **uso sostenible** busca el mantenimiento de los recursos renovables a la par que se usan para beneficio de las personas. Y por medio de la **restauración** y el **mejoramiento** se intenta la recuperación de ecosistemas degradados para recuperar condiciones más sanas y sostenibles, por ejemplo mediante la reforestación con especies nativas o el mejoramiento de hábitats para lograr mayor resiliencia y autenticidad.⁴⁷

La conservación generalmente se da como resultado de esfuerzos de manejo conscientes y con propósito definido, aunque también puede ser un resultado no esperado de otras intenciones. También es un fenómeno dinámico que varía con el tiempo como una respuesta al cambio de circunstancias internas y externas. Por qué y cómo ocurre la conservación depende fundamentalmente de visiones de mundo y valores humanos, conocimientos y habilidades, políticas y prácticas, que se combinan en una variedad de *instituciones humanas* (ver Cuadro resumen 1).

En términos de los esfuerzos de conservación de los gobiernos, las áreas protegidas sin duda alguna son las instituciones más importantes nunca antes diseñadas. La gran mayoría de los gobiernos nacionales está comprometida actualmente con los objetivos de conservación y para esto muchos cuentan con las áreas protegidas, cuya cobertura pretende incluir muestras representativas de todos los principales ecosistemas, hábitats y paisajes del planeta.⁴⁸

Hoy en día, las áreas protegidas establecidas por los gobiernos cubren más de 12% de la superficie terrestre.⁴⁹ Pero, aunque son la principal característica en el escenario de la conservación, no son las únicas que contribuyen a la conservación de la naturaleza. Si un país adopta la definición de la UICN de área protegida,⁵⁰ tendría que reconocer formalmente como áreas protegidas aquellos sitios que respetan la definición de la UICN, incluyendo el hecho de que sean gestionados con el objetivo primario de conservación de la naturaleza sin importar su forma de gobernanza. Esto deja por fuera áreas y recursos que son conservados casualmente o de manera secundaria más que primaria, tales como una reserva de vida silvestre establecida principalmente por su propietario como fuente de ingresos económicos; un sitio sagrado protegido como «hogar de los antepasados»; un sector pesquero administrado por una comunidad para explotar langostas para el mercado



Miembros de la comunidad comprometidos con la restauración de la costa en Miyako, prefectura de Iwate, Japón. © Satoshi Yoshinaga.

internacional; o un sitio militar con la entrada prohibida por razones de seguridad. Dependiendo de una variedad de circunstancias, estas áreas que tienen resultados secundarios pero eficaces y duraderos pueden, en algún punto, evolucionar para ser reconocidas como áreas protegidas dentro de los sistemas formales. O simplemente pueden mantenerse como medidas de conservación eficaces por su propio bien. Por lo tanto, también contribuyen a la conservación aquellas áreas que no encajan en la definición de áreas protegidas de la UICN, por ejemplo aquellas en las que la conservación es lograda de manera casual o como resultado de una consideración secundaria.

Aun en el escenario más optimista, es posible suponer que, para la declaración de un área protegida, gran parte de los territorios y de las áreas que incluyen ecosistemas naturales valiosos y valores culturales asociados permanecen por fuera de los sistemas de áreas protegidas. Si se manejan de manera adecuada, sin embargo, deberían poder contribuir a la conservación de la diversidad biológica, al funcionamiento de los ecosistemas y al sustento de las comunidades. La Figura 1 ilustra una variedad de iniciativas basadas en áreas y territorios que pueden existir separadamente o que pueden traslaparse en el paisaje. Algunas de estas ya se reconocen, o podrían ser reconocidas en el futuro, como áreas protegidas. Todas estas iniciativas, sin embargo, sean reconocidas formalmente como áreas protegidas o no, pueden contribuir a la conservación. Se necesita, no obstante, una visión

46 «Conservación es el uso que los humanos hacen de la biosfera con el fin de producir el mayor beneficio sostenible para las generaciones presentes al tiempo que se mantiene su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras. De ahí que la conservación es positiva, y abarca la preservación, el mantenimiento, el uso sostenible, la restauración y el mejoramiento del ambiente natural». Párr. 4 de IUCN, UNEP and WWF, 1980.

47 Dudley, 2011.

48 Ver SCBD, 2010 y los recursos en línea de la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas.

49 SCBD, 2010. Ver también www.protectedplanet.net

50 Ver Tabla 1 en la sección 1.2.



En muchos países industrializados, el compromiso por la conservación de la naturaleza con frecuencia responde más a motivaciones éticas y recreativas que a garantizar el sustento. © Autoridad de Manejo de los Trópicos Húmedos de Australia.

Cuadro resumen 1

Instituciones humanas para la conservación

A lo largo de la historia, las culturas humanas han prestado gran atención a su relación con el entorno natural. Algunas de las que no lo han hecho, o no lo hicieron de manera suficiente, fueron severamente castigadas y otras incluso colapsaron.⁵¹ La variedad de instituciones humanas específicamente diseñadas para cuidar esta relación es enorme y está por fuera del alcance de nuestro análisis. Presentamos dos ejemplos:

- En las aldeas rurales de África Occidental, algunas familias o clanes se han consagrado tradicionalmente al mantenimiento de los lazos espirituales entre la naturaleza y la gente. Estas familias —llamadas por diferentes grupos étnicos *balobero*, *tigatu*, *tendaana*, etc.— son descendientes de los habitantes originales del lugar y permanecen a cargo de la distribución de la tierra para que las personas la cultiven según sus necesidades. También mantienen las arboledas sagradas y otras áreas boscosas (denominadas a veces como «la piel de la tierra») y regulan el acceso a los productos silvestres.
- Para muchos asiáticos los calendarios religiosos y los calendarios para compartir el agua y cultivar el arroz coinciden perfectamente, como en la isla montañosa de Bali, donde el uso óptimo del agua puede ser logrado solamente si se programa cuidadosamente el cultivo de arroz en los diferentes campos mediante un ciclo rotativo: cuando los campos en las partes altas son inundados y preparados para la siembra, los cultivos deben estar bien avanzados en las terrazas del medio y ya deben haber sido cosechados en las terrazas más bajas. Tales ciclos bien programados requieren estrecha cooperación entre todos

los labriegos en el *subak* (sociedades de irrigación) que trabajan bajo la autoridad trascendental de Dewi Sri, la diosa de la fertilidad y del arroz. Cada etapa de uso compartido del agua está marcada por una ceremonia ritual que se realiza en los templos en las partes altas de los cursos del agua y en los santuarios desperdigados entre las terrazas de arroz. Las ceremonias son programadas según el calendario de Bali (el año balinés es de 210 días, exactamente el doble del ciclo local para el crecimiento del arroz), y en cada ceremonia se les recuerda a los agricultores *subak* sobre la regulación y la secuencia de los cursos de agua. De ahí que las ocasiones religiosas, la práctica de manejo del agua, la producción del arroz, la vida espiritual y las reciprocidades sociales todas se funden para mantener el sustento y la agrobiodiversidad.⁵²

A medida que las sociedades se han vuelto menos directamente dependientes de los recursos naturales, también han evolucionado las razones para la conservación y las instituciones humanas a cargo de esta. En Europa Occidental, Norteamérica y otros países industrializados, el impulso por la *conservación de la naturaleza* con frecuencia se debe más a motivaciones éticas o recreativas que para asegurar el sustento. Se desarrollan nuevas instituciones para expresar y defender tales valores, con frecuencia asociadas con organizaciones sin ánimo de lucro y fideicomisos. El surgimiento de esta clase de instituciones parece estar relacionado con la creciente opulencia y con el hecho de que las personas que pasan mucho tiempo de sus vidas en áreas urbanas y entornos artificiales sienten la necesidad de preservar y de tener acceso a espacios naturales para reconexión y recreación.

51 Diamond, 2005.

52 Reader, 1990.



Figura 1. Diversas iniciativas basadas en áreas y territorios contribuyen a la conservación y requieren gobernanza apropiada. En este ejemplo ficticio de un país imaginario, las áreas de color verde oscuro son reconocidas como áreas protegidas, mientras que las de color verde claro no lo son. El sitio natural sagrado dentro del parque nacional, gobernado por el gobierno, también es reconocido como un área conservada por la comunidad a través de disposiciones específicas acordadas entre los administradores del parque y los líderes tradicionales de la aldea. Se realizan reuniones más o menos regulares entre la agencia de parques, el propietario que estableció la reserva privada, el gobierno municipal y los líderes tradicionales de la aldea. En las reuniones se discute sobre la conectividad biológica (ej., la protección de los bancos fluviales y los hábitats de anidación) pero también otros asuntos generales de economía y cultura (ej., acerca de facilitar el acceso de los turistas a las áreas pintorescas al tiempo que se salvaguardan los sitios sagrados). Ocasionalmente, los funcionarios a cargo del área militar restringida también participan.

general, y políticas y reglamentaciones⁵³ apropiadas para su efectiva integración y apoyo mutuo. El análisis de los arreglos de gobernanza y de los resultados de la conservación puede ayudar a determinar cuándo y cómo deben ser reconocidas y apoyadas.

Las Partes del CDB recientemente respondieron al complejo ilustrado en la Figura 1 cuando adoptaron la Meta 11 de Aichi del CDB⁵⁴ y declararon que buscan ampliar y consolidar la cobertura de las áreas protegidas oficialmente reconocidas, así como apoyar «otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas y territorios». En muchos casos parece prácticamente imposible aumentar la cobertura, representatividad, eficacia y equidad solamente mediante la declaración formal de áreas protegidas. Pero alcanzar la Meta 11 todavía puede ser posible si se toman medidas para involucrar una gama amplia de titulares de los derechos y de otras personas interesadas; medidas para diversificar los tipos de gobernanza representados en los sistemas de áreas protegidas; para ampliar, mejorar, reconocer y apoyar los esfuerzos de conservación dentro y fuera de tales sistemas; y para mejorar la eficacia de la gestión y la calidad de la gobernanza tanto de las áreas protegidas reconocidas de manera oficial como de «otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas y territorios».⁵⁵ El reto que supone asumir este enfoque tan amplio es el de asegurar que la ampliación de la cobertura de verdad logre conservar la naturaleza y que la siga conservando a largo plazo.

53 Algunos hablan de un «nuevo contrato social» entre diferentes titulares de los derechos y abanderados de la conservación, especialmente en vista de los requisitos que se plantean al comprender profundamente la conectividad en los paisajes terrestres/marinos (Nigel Cawhall, comunicación personal, 2012).

54 La Meta 11 de Aichi para la Diversidad Biológica del Plan Estratégico 2011-2020 del CDB establece que «Para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas y territorios, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios.»

55 Estas medidas pueden incluir áreas que se ciñen a la definición de área protegida sin tener reconocimiento y sin tener que ser reportadas.

2.1 Actores involucrados en la gobernanza de las áreas protegidas

Las personas involucradas en la gobernanza de las áreas protegidas incluyen una amplia variedad de actores que van desde los funcionarios de las agencias y los ministerios gubernamentales en diferentes niveles hasta autoridades elegidas y autoridades tradicionales; desde pueblos indígenas y comunidades locales hasta propietarios privados, empresas comerciales, fideicomisos sin ánimo de lucro, funcionarios de ONG y agencias internacionales, organizaciones de profesionales, organizaciones religiosas y educativas, etc. Con frecuencia, todos los actores que tienen intereses y preocupaciones significativos se incluyen dentro del concepto amplio de interesados (*stakeholders*). Pero resulta más preciso y ajustado al enfoque basado en los derechos asumido por la UICN⁵⁶ hablar de *titulares de derechos e interesados*, dependiendo del contexto y de la legislación internacional y nacional y de la práctica consuetudinaria que pueda ser aplicable.⁵⁷

Titulares de derechos e interesados

En el contexto de las áreas protegidas, nos referimos a *titulares de derechos* cuando hablamos de actores socialmente dotados con derechos legales o consuetudinarios con respecto a la tierra, el agua y los recursos naturales. Los *interesados* tienen intereses y preocupaciones directos o indirectos respecto de estos, pero no necesariamente disfrutan de un título legal o socialmente reconocido sobre ellos.

Declarar una nueva área protegida usualmente implica reglamentaciones y restricciones nuevas o mejoradas en aspectos tales como acceso a los recursos naturales y desarrollo de actividades. ¿Quién decide estas restricciones? ¿Cómo tienen voz al respecto las personas que dependen (directa o indirectamente) de la tierra y los recursos en cuestión? Más ampliamente, ¿quién tiene derecho de tomar parte en el establecimiento y en el gobierno de las áreas protegidas? Hay diferentes titulares de derechos e interesados que están, o afirman que deberían estar, involucrados en el gobierno de las áreas protegidas por una variedad de razones, entre las que se incluyen las siguientes:⁵⁸

- propiedad o acceso reconocido legalmente y derechos de uso de la tierra, el agua y/o los recursos naturales en cuestión;
- derechos consuetudinarios de propiedad, gobernanza, acceso y uso de la tierra, el agua y los recursos naturales (aunque no sean legalmente reconocidos);
- vínculo con la tierra de carácter histórico, cultural, espiritual o recreativo, lo que puede conferir gobernanza, acceso, uso u otros derechos;

56 Ver IUCN, 2008a y Campese *et al.*, 2007.

57 Ver Janki, 2009; Campese *et al.*; y, más ampliamente, Lausche, 2001. La definición en el Cuadro se refiere a *sociedad*, un concepto que se puede extender al campo internacional, como en el caso de los pueblos indígenas y sus derechos exclusivos, reconocidos internacionalmente. Resulta interesante que la noción de titulares de derechos recuerda la de titulares de obligaciones, esto es, quienes son responsables del cumplimiento de los derechos, lo que se conecta claramente en el caso de los derechos humanos pero que también se está explorando ahora en el campo ambiental (ver Campese *et al.*, 2007; Sikor and Stahl, 2011).

58 Adaptado de Borrini-Feyerabend, 1996; ver también Paterson, 2011. Paterson enfatiza que se pueden hacer distinciones importantes entre derechos sustantivos (ej., propiedad de la tierra, derechos consuetudinarios de uso), derechos procedimentales (ej., el derecho a participar en la toma de decisiones o a desafiar las decisiones) y competencia (ej., autoridad asignada para administrar leyes relacionadas con las áreas protegidas). El autor también señala que esta distinción se relaciona con otros asuntos específicos de los sitios incluyendo tenencia, gestión (*de facto* y *de jure*) y beneficios para las comunidades (Alexander Paterson, comunicación personal, 2012).



La Ley de Derechos Forestales de la India, de 2006, puede reconocer legalmente la conservación voluntaria por tribus seleccionadas y otros habitantes del bosque. Este pudiera ser el caso (pero todavía no lo es) para el pueblo katunaicán en la zona de amortiguación del Parque Nacional Mudumalai (Nilgiris, India). © Ullash Kumar, 2010.

- continuidad de la relación (ej., de residentes y usuarios de los recursos por largo tiempo), lo que puede conferir gobernanza, ocupación, uso u otros derechos;
- dependencia directa de la tierra, el agua y los recursos naturales para la subsistencia y/o los ingresos básicos;
- pérdidas, daños y otros costos en los que se ha incurrido debido a la creación de un área protegida, lo que puede llevar a conferir títulos compensatorios;
- compromiso y esfuerzos invertidos en el área en favor de su conservación, lo que puede conferir títulos meritorios o compensatorios;
- mandato de gobernanza específico otorgado por la legislación y/o a través de elecciones en sistemas democráticos;
- posesión de conocimientos y habilidades singulares y valiosas para la toma informada de decisiones;
- misión y/o mandato específico para implementar políticas nacionales o internacionales de conservación y desarrollo; y
- representación de intereses no locales relacionados con las áreas protegidas, ej., respecto de la conservación de la diversidad biológica y los beneficios de los ecosistemas tales como el agua, el clima, la prevención de desastres.

En respuesta a los objetivos del PoWPA y la Meta 11 del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica, muchos gobiernos reconocen ahora todos o algunos de los derechos y títulos enumerados arriba y están comprometidos con la introducción de disposiciones de gobernanza para áreas protegidas que los reflejen. De ahí que se pueda identificar un amplio espectro de actores gubernamentales y no gubernamentales como titulares de derechos e interesados para posiblemente involucrarlos en la gobernanza de las áreas protegidas.

Los actores gubernamentales incluyen:

- administradores de áreas protegidas y funcionarios (personal gubernamental o contratistas);
- autoridades locales elegidas;
- autoridades locales designadas;
- agencias nacionales o subnacionales responsables de los sistemas de áreas protegidas (incluyendo agencias paraestatales);
- puntos focales nacionales del CDB, y en particular el punto focal del PoWPA;
- legisladores, agencias del orden público y judicaturas;
- agencias y funcionarios de diferentes sectores del gobierno directamente responsables de los recursos naturales (ej., agua, agricultura, bosques, zonas de pesca, investigación) o con poder para afectarlos (ej., economía, comercio, infraestructura);
- departamentos gubernamentales y empresas comerciales gubernamentales interesadas en los recursos naturales, ej., para la provisión de alimentos, madera y agua, y para la mitigación de desastres; y
- gobiernos tribales y gobiernos de las primeras naciones reconocidos en los ámbitos nacional o federal.⁵⁹

⁵⁹ Los gobiernos tribales son gobiernos *nacionales* con historias de relaciones complejas con el Estado o los gobiernos federales respecto de sus autoridades y jurisdicciones. Por ejemplo, en EUA los pueblos indígenas tienen alguna autoridad reconocida de autogobierno y el gobierno federal tiene relaciones de *nación-a-nación* y *gobierno-a-gobierno* con tribus reconocidas por la Federación (Stan Stevens, comunicación personal, 2012). Para los propósitos de este volumen, la gobernanza de áreas protegidas por parte de pueblos indígenas y comunidades locales se considera gobernanza colectiva según el Tipo D, en lugar de gobernanza por parte del gobierno, esto es, Tipo A.

Cuadro resumen 2

Para acoger la diversidad en los sistemas nacionales de áreas protegidas

Algunos países han avanzado en la ampliación de sus sistemas de áreas protegidas por medio del reconocimiento de las nuevas categorías de gestión y tipos de gobernanza de la UICN.

Colombia, que comenzó a finales de la década de 1960 con un sistema que incluía sobre todo áreas protegidas manejadas por el gobierno, ha sumado nuevas áreas en las décadas de 1990 y 2000 bajo formas de gobernanza compartida. En 1998, el Sistema Nacional de Parques implementó una Política para la Participación Social en la Conservación⁶⁰ y avanzó hacia el mayor compromiso de los pueblos indígenas, comunidades de campesinos, autoridades locales, propietarios privados y otros. A través de esto, estimuló la creación de reservas regionales y locales y áreas protegidas privadas.

En **India**, la Ley para la (Protección de la) Vida Silvestre de 2002 permite que las áreas protegidas sean gobernadas en colaboración entre diversos departamentos gubernamentales y comunidades locales, pero también permite áreas que sean gobernadas por comunidades locales. Estas son declaradas como reservas para la conservación (en tierras de propiedad del gobierno) y reservas comunitarias (en tierras de propiedad de individuos o en tierras de propiedad colectiva), respectivamente. Ninguno de los dos arreglos es nuevo, pero tampoco acogen completamente la gobernanza comunitaria. Las reservas para la conservación reciben los aportes de diversos titulares de derechos e interesados solamente en calidad de consultoría, mientras que las reservas comunitarias no pueden ser declaradas en tierras del gobierno, incluso allí donde las comunidades son activas en el uso sostenible, la restauración, etc. Además, ambos tipos de reserva prescriben una estructura institucional uniforme sin reconocer la diversidad de instituciones consuetudinarias existentes, y ninguna puede ser declarada dentro de las áreas protegidas existentes.⁶¹ En India existe mayor espacio legal para reconocer la conservación voluntaria de pueblos indígenas y comunidades locales por fuera de la política de áreas protegidas, en la forma de leyes estatales tales como la Ley del Concejo de la Aldea de Nagaland. Los recursos forestales comunitarios también pueden ser reclamados y protegidos bajo la Ley de Reconocimiento de los Derechos de las Tribus y otros Habitantes Tradicionales de los

Bosques, de 2006. Esta última ley, sin embargo, solo es aplicable en los ecosistemas de bosques.

Ecuador ha incorporado recientemente nuevos actores en la administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Para este propósito se establecieron los siguientes subsistemas:

- Áreas estatales de patrimonio natural — administradas y directamente gestionadas por la autoridad nacional ambiental.
- Áreas protegidas de gobiernos autónomos descentralizados — administradas y gestionadas por los gobiernos autónomos descentralizados.
- Áreas protegidas comunitarias — administradas y gestionadas por comunidades locales.
- Áreas protegidas privadas — administradas y gestionadas por propietarios privados.

Para asegurar el buen funcionamiento de los subsistemas, el Ministerio del Ambiente ha estado definiendo el marco legal, las directrices y los estándares para cada uno de estos tipos de gobernanza.⁶² Están surgiendo diferentes tipos de gobernanza en Ecuador, no solamente en entornos terrestres sino costeros también. El caso más sorprendente de gobernanza compartida es la Reserva Marina de Galápagos donde se han acumulado lecciones sobre gobernanza adaptativa desde comienzos del milenio.⁶³ Aunque los gobiernos autónomos descentralizados pueden promover sus propias normas de conservación en los entornos marinos bajo su jurisdicción, no parece que hayan hecho mucho uso de este instrumento. Por otro lado, existen miles de hectáreas de manglares gestionadas para la protección y el uso sostenible por la vía de acuerdos específicos (concesiones de manglares) establecidos entre el Ministerio del Ambiente y las comunidades locales. Las comunidades que tienen las concesiones tienen tanto el derecho exclusivo del beneficio por el uso sostenible de los manglares como la autoridad para definir sus normas de explotación y las condiciones de vigilancia.⁶⁴

Los beneficios para los actores gubernamentales que resultan de abrirse a tipos de gobernanza más diversos y a mejorar la calidad de la gobernanza pueden incluir los siguientes:

1. **Cumplir las metas de incremento de la cobertura de la protección de áreas importantes para la diversidad biológica y el funcionamiento de los ecosistemas.** El uso del conjunto completo de tipos de gobernanza puede aportar para el logro de esta meta. Las áreas existentes gobernadas por pueblos indígenas y comunidades locales, por el sector privado y las que tienen arreglos de gobernanza compartida pueden ser reconocidas como un componente del sistema oficial de áreas protegidas, o también por otros medios. En general, en tanto que la conservación se equilibra

con la satisfacción de las necesidades de sustento de las comunidades y con los otros objetivos del desarrollo, el compromiso de otros actores diferentes al gobierno puede aportar a mejorar la aceptación social y la sostenibilidad del sistema. Ghana, por ejemplo, ha desarrollado estatutos que permiten reconocer formas tradicionales de conservación. En marzo de 2006 se completó un inventario de 3000 bosques sagrados que cubren el territorio nacional, y se estaban estudiando las medidas para asegurar su conservación.⁶⁵ En 2012, Australia declaró la más extensa área protegida terrestre creada hasta ahora, un área protegida indígena de 10 millones de hectáreas conocida como Southern Tanami,

60 Parques Nacionales de Colombia, 1999.
61 Pathak and Bhushan, 2004.

62 Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2006.
63 Heylings and Bravo, 2001 y 2007.
64 Heylings and Bravo, 2001 y 2007.
65 Director de Recursos Silvestres (Ghana), comunicación en el taller de Bolgatanga sobre áreas protegidas transfronterizas, marzo de 2005.

en la región de los Territorios del Norte. Chile tiene una de las áreas protegidas privadas más extensas del mundo — un santuario natural de 300 000 hectáreas conocido como Parque Pumalín — sellado por medio de un acuerdo entre el gobierno chileno y su propietario privado, un millonario de EUA. Un gran número de sitios más pequeños, que cubren en total un área más extensa que Pumalín, son protegidos por medio de arreglos voluntarios de conservación por parte de muchos otros propietarios privados.⁶⁶

2. Mayor capacidad para construir redes de áreas protegidas con el fin de lograr la protección de paisajes terrestres/marinos más extensos.

Reconocer y apoyar diferentes tipos de gobernanza en el sistema de áreas protegidas podría ayudar a conectar físicamente áreas, contrarrestar la fragmentación, mantener la movilidad de especies y las sendas migratorias y permitir el intercambio genético y otros beneficios de la conectividad. Muchas áreas conservadas por las comunidades ya sirven como corredores entre dos o más áreas protegidas gubernamentales (ej., los bosques comunitarios en New Hampshire, EUA; o los bosques Van Panchayat en Uttarakhand, India); mientras que las áreas protegidas privadas, así como las que son administradas por fideicomisos y por gobiernos, brindan mosaicos eficaces de conservación (ej., en los Somerset Levels, Reino Unido). Desde el punto de vista local, muchas áreas protegidas gubernamentales podrían ser corredores entre dos o más territorios de pueblos indígenas o áreas conservadas por comunidades, ofreciendo funciones amortiguadoras y beneficios para las personas.

3. **Conservación más eficaz.** Lograr los objetivos de un área protegida depende de cómo y quién toma las decisiones de gestión y las implementa. Involucrar a los actores locales en la toma de decisiones puede llevar a mayor participación y, como consecuencia, a mayor aceptación y apoyo público para el área protegida. También puede permitir que el área protegida se beneficie de las habilidades y los conocimientos de los actores locales —el típico ejemplo es el de los pueblos aborígenes de Australia que están acostumbrados a manejar paisajes terrestres por medio de incendios programados y controlados,⁶⁷ o los pueblos indígenas de Colombia, que saben cómo recolectar plantas medicinales asegurando su regeneración—. ⁶⁸ Así mismo, estar atentos a la toma transparente y responsable de decisiones puede ayudar a promover medidas de conservación más eficaces, gestión adaptativa y respuestas oportunas y adecuadas frente a condiciones cambiantes.

4. **Mayor ahorro y/o generación de recursos.** La interacción de varios tipos de gobernanza dentro de un sistema de áreas protegidas es probablemente una situación rentable, ya que por esa vía se reconoce lo que ya está funcionando (como esfuerzos de conservación ya establecidos por propietarios privados o comunidades) y se evitan algunos de los costos sociales o económicos resultantes, como cuando el gobierno tiene que comprar tierras o imponer sus reglas. En el nivel de los sitios individuales, los procesos participativos requieren inversiones de tiempo y recursos, pero usualmente son rentables a la larga ya que contribuyen con la reducción de los conflictos, se aprovechan las contribuciones de los

actores locales en función de la conservación y reducen la necesidad de imposición de medidas costosas para hacer cumplir las normas. Los modelos de gobernanza descentralizada también pueden ahorrar recursos cuando se delega la toma de decisiones al nivel local y también pueden reducir los costos administrativos. Adicionalmente, cuando es posible la sinergia entre objetivos de conservación y objetivos del desarrollo, los recursos económicos disponibles para la aplicación de medidas para el desarrollo (ej., a través de asistencia para el desarrollo) también pueden llegar a beneficiar la conservación. En algunos casos los resultados en los que «todos ganan» pueden ser alcanzados a través de programas públicos que brindan empleo y desarrollo de capacidades al tiempo que apuntan hacia el cumplimiento de los objetivos de conservación (ej., el programa de Sudáfrica «Trabajando por el Agua»).

5. Ampliar la capacidad para cumplir los compromisos adquiridos bajo la legislación internacional.

Es importante comprometer a distintos actores si los países quieren cumplir las obligaciones internacionales suscritas en los acuerdos sobre diversidad biológica, recursos naturales y clima (ej., obligaciones Ramsar en favor de los humedales, los requisitos para manejar sitios de Patrimonio Mundial de carácter natural, acuerdos como el Convenio sobre Especies Migratorias y los compromisos REDD+). A la luz de estos hechos, la experiencia de lidiar con diferentes tipos de gobernanza de áreas protegidas según el CDB puede llegar a ser útil también como marco para otros Convenios. Por ejemplo, quizás sea particularmente valioso para desarrollar los acuerdos internacionales REDD+ que se propicie la interacción respetuosa y efectiva con las instituciones que conservan territorios y áreas gobernadas por pueblos indígenas y comunidades locales.

6. **Sistemas más resilientes.** Todas las instituciones de gobernanza, sean agencias gubernamentales, propietarios privados, compañías, sociedades múltiples, organizaciones comunitarias de base o instituciones tradicionales e indígenas, pueden pasar por períodos de inestabilidad, incluso disfunción o inactividad. Por ejemplo, lo que hoy es la Reserva Comunitaria de Lac Télé-Likuoala aux Herbes, en la República del Congo, era antes un área protegida gobernada por el gobierno. Durante un largo período de inestabilidad política, el área fue abandonada por las agencias gubernamentales. Afortunadamente, las comunidades locales la siguieron cuidando y protegiendo la fauna y la flora.⁶⁹ Por el contrario, si las prioridades de los recursos locales se mudan a formas que no protegen la vida silvestre, por ejemplo al transformar los bosques en cultivos para obtener mayores ingresos, la presencia de áreas protegidas en tierras estatales puede ayudar a conservar por lo menos una parte de los ecosistemas naturales. Por ello, tener múltiples instituciones involucradas en la gobernanza de las áreas protegidas resguarda el sistema contra las fallas de cualquiera de ellas.

7. **Más personas involucradas activamente en la conservación.** Muchas áreas protegidas privadas o manejadas por fideicomisos son iniciadas y gestionadas por propietarios privados, o confían en la ayuda de ellos. Estas personas ganan experiencia, comprensión y percepciones al estar activamente comprometidas con la conservación de la diversidad biológica, y muchas actúan como catalizadores en favor de intereses, preocupaciones

66 Langholz and Lassoie, 2001.

67 Roughley and Williams, 2007.

68 Ver la descripción disponible en <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=02.0135>

69 Pierre Oyo, comunicación personal, 2003.

y actuaciones relacionadas dentro de la sociedad. En los Estados Unidos, las ONG de la conservación han estimulado a los propietarios para que se agrupen y creen fideicomisos para la conservación —con o sin usufructo de las tierras o servidumbres— a cambio de incentivos tributarios de parte del gobierno. En el Reino Unido, más de un millón de individuos son miembros de la Sociedad Real para la Protección de las Aves, permitiendo que la organización administre más de 200 áreas protegidas.

8. Contribución a favor de la armonía social y la paz y el reconocimiento de los derechos. Además de sus objetivos de conservación, la gobernanza de los recursos naturales puede contribuir a lograr propósitos políticos más amplios dentro de la sociedad. En muchos países, las disputas entre gobiernos y poblaciones rurales (no solamente los pueblos indígenas) con frecuencia son ocasionadas por el control de los recursos naturales y el descuido de los derechos y las capacidades consuetudinarias, incluyendo importantes capacidades para la conservación. Invertir en mejorar la gobernanza de las áreas protegidas y los recursos naturales a la larga puede ayudar, de lejos, a reducir y solucionar dichos conflictos. La buena gobernanza transfronteriza puede ayudar incluso a resolver disputas internacionales y problemas de seguridad nacional a lo largo de las fronteras nacionales. Por ejemplo, en la cadena montañosa Cordillera del Cóndor, en Suramérica, la gobernanza compartida del Parque de la Paz entre Perú y Ecuador (comités binacionales, plan de desarrollo binacional, etc.)⁷⁰ contribuyó a resolver las disputas sobre seguridad que se generaron entre los dos países en la década de 1990.⁷¹ Y la cooperación transfronteriza para las áreas protegidas puede convertirse en un medio de construcción de paz incluso en situaciones en las que el conflicto no se origina principalmente por el acceso a los recursos, como es el caso en los Balcanes donde avanzan varias iniciativas de áreas protegidas transfronterizas.⁷² El Arco Dinárico,⁷³ en particular, es una región donde se necesita la cooperación para la conservación de los ecosistemas marino y terrestre (ningún país individual posee la capacidad requerida ni la cobertura en áreas protegidas), para reflejar su valor como patrimonio común y, por tanto, para promover el desarrollo sostenible y la seguridad en toda la región.

Los actores no gubernamentales incluyen:

- administradores locales de la tierra y de los recursos (como propietarios que tienen o que pudieron establecer su propia reserva privada; miembros de instituciones consuetudinarias que gobiernan y conservan los recursos naturales tenidos en común por pueblos indígenas y comunidades locales; usuarios de los recursos naturales que ejercen ocupaciones tradicionales que dependen del uso sostenible);
- pueblos indígenas y comunidades locales residentes, así como usuarios de áreas y recursos dentro y alrededor de las áreas protegidas (tanto de comunidades móviles como sedentarias) incluyendo:



Los investigadores de las universidades son aliados valiosos de los funcionarios de la conservación en muchos países. Un botánico estudia aquí una especie endémica en la Reserva de la Biosfera de Menorca, España. © Gbf, 2004.

- aquellos que dependen directamente de los recursos naturales
- aquellos que dependen de los recursos naturales solamente de manera indirecta
- personas desplazadas o expulsadas a la fuerza de tierras incorporadas dentro de las áreas protegidas y/o comunidades migrantes que habitan en esas áreas, incluyendo aquellos que han sido forzados dentro de áreas protegidas debido a que las tierras circundantes han sido expropiadas por actores más poderosos;
- redes de pueblos indígenas y comunidades y/o movimientos interesados en las áreas protegidas;
- turistas y visitantes para actividades de recreación;
- grupos de la sociedad civil, organizaciones e individuos interesados en la conservación (ej., mujeres, jóvenes, así como ONG locales, nacionales, regionales e internacionales dedicadas a fomentar la supervivencia de especies, la conservación de los recursos pesqueros y forestales, los medios de sustento sostenibles, los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas, etc.);
- ONG que específicamente compran o adquieren tierra con propósitos de conservación;
- instituciones para la recreación, educativas y de entrenamiento que pueden usar o visitar áreas protegidas como parte de la búsqueda del logro de su misión;
- organizaciones confesionales con construcciones o sitios naturales sagrados en áreas protegidas o rutas de peregrinación dentro de ellas;
- negocios con un interés en las áreas protegidas, tales como compañías de ecoturismo y de turismo, compañías de acueductos, compañías agrícolas o aquellas que desean extraer recursos del área protegida o que la afectan de otras maneras (ej., usuarios del agua o contaminadores río arriba);

⁷⁰ Ponce and Ghersi, 2003.

⁷¹ En la región, sin embargo, se mantiene el conflicto por cuenta de los proyectos de minería e hidroeléctricas, frente a los que los pueblos indígenas proponen soluciones propias de gobernanza (Chicaiza, 2012), incluyendo la proclamación del territorio ancestral transfronterizo del pueblo shuar arutam, con sus propias normas y prácticas de conservación (Vargas, 2010).

⁷² Erg *et al.*, 2012.

⁷³ El área comprendida por el Arco Dinárico abarca la costa este del Adriático, desde Trieste en Italia hasta Tirana en Albania. Abarca partes de Eslovenia, Croacia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Albania.



Lugar de descanso en el territorio de trashumancia de la Confederación Tribal Qashqai de Irán, una de las 700 tribus que manejan y conservan las tierras secas del país. © Samira Farahani, CENESTA.

- corporaciones y compañías que detentan la propiedad o manejan la tierra dentro del área protegida o que desean establecer un área protegida en su propia tierra;
- usuarios individuales o corporativos de los recursos (incluyendo agentes de la bioprospección) interesados en la diversidad biológica, el conocimiento técnico y/o los servicios de los ecosistemas derivados de las áreas protegidas;
- titulares de derechos e interesados no locales con intereses y preocupaciones por las áreas protegidas por razones históricas, razones de identidad, recreación, turismo, etc.;
- fundaciones públicas y privadas y donantes preocupados por la conservación, los medios de vida sostenibles y el respeto por los derechos.

Las razones por las que los actores no gubernamentales se involucran en la gobernanza de áreas protegidas quizás varían más ampliamente que para los actores gubernamentales, tales como:

1. Garantizar el sustento mediante estrategias locales de manejo de los recursos naturales. En muchos países las comunidades locales y los pueblos indígenas dependen de los recursos naturales que las áreas protegidas buscan conservar, derivan su sustento de estos recursos y se benefician de los servicios de los ecosistemas. Por lo tanto, tienen un claro interés en involucrarse en la toma de decisiones y en negociar la participación justa de los costos y los beneficios asociados a la conservación. Con frecuencia desean mantener acceso a los recursos, resolver

los conflictos que surgen entre los seres humanos y la vida silvestre y recibir una participación justa de los beneficios económicos asociados (como pagos por conservación, empleo, mercados para productos locales o empresas turísticas). También, muchos titulares de derechos y otros interesados locales están bien informados acerca de la diversidad biológica local y han desarrollado maneras de manejar los recursos de manera sostenible. Por ejemplo, en la RCP Lao, las comunidades locales son conocedoras de la pesca y de la vida acuática en general y también se preocupan por ellas. En ocasiones desarrollan normas para la pesca y urgen al gobierno para que las haga cumplir con el fin de garantizar el manejo sostenible de los ecosistemas.⁷⁴ Si se involucran estas comunidades en la gobernanza de las áreas protegidas se asegura que su conocimiento sea mantenido y usado y que sigan vivas las instituciones locales que son competentes.⁷⁵

2. Obtener reconocimiento y apoyo para sus propios logros de conservación. Aunque existen esfuerzos sustanciales de conservación realizados por actores no gubernamentales junto a las áreas protegidas gobernadas por el gobierno, con frecuencia siguen sin reconocimiento o apoyo oficial. El reconocimiento oficial puede ayudar a apoyarlos, por ejemplo brindándoles protección legal contra

⁷⁴ Baird, 1999.

⁷⁵ Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004b.

amenazas o apoyándolos económica o técnicamente. El reconocimiento y respeto otorgado a los sistemas consuetudinarios de gobernanza de pueblos indígenas y comunidades locales puede asegurar la conservación de sus territorios y áreas. Por ejemplo, los bosques sagrados Kaya, los únicos ejemplos que quedan de arboledas costeras en Kenia, hoy son reconocidos como monumentos nacionales y se les admite a los guardianes tradicionales *mijikenda* su papel en la conservación.⁷⁶ A las compañías privadas también les gusta que se les reconozca su filantropía en favor de la conservación de la diversidad biológica. Así, la mayor concesionaria de madera en Sabah, Malasia, el Yayasan Sabah Group, anota en la primera página de su sitio web que se han dejado cuatro áreas de conservación dentro y alrededor del área de concesión maderera en el valle Danum, con el fin de proteger el bosque prístino de las tierras bajas.⁷⁷

3. Aclarar los roles y manejar los conflictos. Una gama muy amplia de actores están involucrados en el uso y la conservación de los recursos dentro y alrededor de las áreas protegidas, y la conservación con frecuencia se realiza en tierras que se traslapan y que algunas veces entran en conflicto con mandatos, jurisdicciones, propiedades o derechos de uso. Los actores no gubernamentales (así como los actores de diferentes instituciones gubernamentales) tienen interés en aclarar sus papeles y responsabilidades y en obtener certeza legal. Mayor claridad acerca de roles y mayor confianza en el contexto legal puede estimularlos a comprometerse más en los esfuerzos de conservación. Dentro de las comunidades locales, los arreglos de gobernanza transparentes y seguros también ayudan a reducir conflictos internos por los recursos. Por ejemplo, el Parque Natural Lonjsko Polje en Croacia protege una de las más grandes planicies de aluvión seminaturales que quedan en Europa, con una rica diversidad en aves. El parque incluye tierras estatales y privadas. Los administradores del parque y los granjeros, juntos, han acordado arreglos de pastoreo para mantener una combinación única de paisajes culturales y naturales.⁷⁸

4. Buscar mayor respeto por los derechos, valores e identidad locales. Los pueblos indígenas de todo el mundo aspiran a tener control sobre sus territorios tradicionales como un aspecto central de su derecho a la autodeterminación y la identidad cultural; esta aspiración se articula con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.⁷⁹ Lo anterior es particularmente cierto para los territorios y áreas que están mejor conservados, algunos de los cuales han sido arrebatados por los intereses privados o incluidos como parte de los sistemas nacionales de áreas protegidas. Mantener o recuperar los derechos para la toma de decisiones sobre sus territorios y tierras consuetudinarias es, por tanto, un objetivo principal de los pueblos indígenas y las comunidades locales, junto con su deseo de conservar la naturaleza como patrimonio común y de ejercer sus derechos como ciudadanos.⁸⁰ Como ejemplo, el pueblo sherpa de Nepal está comprometido con lograr el total reconocimiento de su papel como Cuidador de Khumbu, su territorio consuetudinario, gran parte del cual está actualmente incluido en el Parque Nacional y Sitio de Patrimonio Mundial Sagarmatha (Monte Everest) gobernado por el gobierno.⁸¹ Otro ejemplo

son los pueblos móviles de Irán, para quienes conservar los territorios tradicionales de migración y los humedales de importancia nacional e internacional⁸² localizados dentro de esos territorios significa su supervivencia económica y cultural. Lograr autoridad y responsabilidad formales para su conservación puede significar asegurar el sustento del millón y medio de personas (700 tribus) que usan enormes extensiones de tierra seca de la que depende su forma de vida pastoral.⁸³ También puede ser un incentivo primordial para seguir manejando esa tierra de manera sostenible.

En general, una motivación fundamental de muchos actores al comprometerse con la gobernanza de áreas protegidas es mejorar la calidad de la gobernanza, esto es, alcanzar más equidad y legitimidad y mejor rendición de cuentas en los procesos de toma de decisiones que afectan los recursos naturales, los medios de sustento y la sociedad en general. Esto tiene que ver tanto con los acuerdos de gobernanza realizados entre diferentes titulares de derechos y otros interesados y los acuerdos internos de gobernanza dentro de cada grupo de interés.

2.2 Instrumentos y poderes de la gobernanza

Como ya hemos visto, la gobernanza se refiere a las instituciones y los procesos por medio de los cuales los titulares de derechos y los interesados influyen y toman decisiones (*ejercen autoridad y responsabilidad*) que afectan el área protegida. Se pueden utilizar una variedad de instrumentos:

- **derecho internacional, convenios, estándares y buenas prácticas** para la conservación, en general, y las áreas protegidas, en particular, especialmente los convenios internacionales que han sido ratificados en el ámbito nacional;
- **legislación nacional, políticas, estrategias, acuerdos y planes** en un rango que va desde la constitución nacional hasta la legislación específica del sector; y desde el derecho consuetudinario aceptado hasta los objetivos de conservación establecidos que se relacionan con las áreas protegidas;
- **planes y reglamentos formales de gestión**, p. ej., para establecer prioridades y un sistema de zonificación, programar el uso de un recurso, abrir o cerrar el acceso a un área y permitir o no una actividad o tecnología particular, así como acuerdos tales como memorandos de entendimiento legalmente vinculantes;⁸⁴
- **normas y planes consuetudinarios y locales**, incluyendo sistemas tradicionales de acceso a los recursos y uso regulado por instituciones locales que dependen del conocimiento y las habilidades locales;
- **asesoría técnica y otras formas de consultoría** sobre los tipos de decisiones que pueden ser eficaces, deseables, adecuados, posibles, rentables, etc., incluyendo comités consultores y grupos de trabajo;
- **estímulos y trabas sociales**, tales como reconocimiento y estima social, premios y recompensas (ej., para acciones de administración ambiental), ostracismo por comportamiento destructivo o descuidado, etc.;
- **incentivos y trabas económicas**, como tarifas, pagos por manejo y exenciones tributarias para los propietarios de la tierra

76 Wild, 2008.

77 Ver el sitio web <http://www.ysnet.org.my/> para más información disponible en línea.

78 Gugic et al., 2012.

79 United Nations, 2007.

80 Marta de Arzevedo Irving, comunicación personal, 2012.

81 Stevens, 2008.

82 Incluidos numerosos sitios Ramsar.

83 M. Taghi Farvar, comunicación personal, 2012.

84 Estos instrumentos incluyen: atribución de la categoría de gestión y del tipo de gobernanza; creación de instituciones específicas para las áreas protegidas; prescripción de políticas, principios y objetivos; planes de gestión, zonificación, permisos, licencias, derechos, prohibiciones y sanciones; medidas y acuerdos voluntarios y comerciales; alquiler e incentivos (Alexander Paterson, comunicación personal, 2012).

Cuadro resumen 3

Para equilibrar los poderes en el Parque Nacional Snowdonia, Gales (Reino Unido)

Mientras que algunas áreas protegidas son manejadas por un organismo único que tiene poder amplio (aunque pocas veces total) sobre el uso de la tierra y del agua, otras son mucho más complejas. El Parque Nacional Snowdonia cubre 214 000 hectáreas de montaña, páramo y costa en el norte de Gales (Reino Unido). Este paisaje protegido Categoría V genera un valor calculado de £60 millones cada año, la mayor parte como atracción turística por sus escenarios espectaculares, con unos 4000 empleos generados y que dependen de su permanencia. Pero cerca de 70% del área protegida es de propiedad privada, de la cual 10% corresponde a organizaciones sin ánimo de lucro (principalmente el Fondo Nacional). La mayoría restante del parque está en una forma de propiedad estatal, principalmente la Comisión Forestal. La Autoridad del Parque Nacional (NPA por su sigla en inglés) por sí misma solamente tiene 1,2% de la propiedad.

La autoridad legal para la toma de decisiones de planeación y gestión del área protegida es la NPA, establecida bajo legislación nacional y financiada principalmente por el gobierno (sus miembros provienen en parte de las autoridades locales y en parte son nombrados por el gobierno galés). El control sobre las tierras estatales, sin embargo, está todavía en manos de departamentos gubernamentales, los que no siempre han actuado de

acuerdo con los propósitos del parque (históricamente, este ha sido el caso con la Comisión Forestal, pero la situación ha mejorado en años recientes). Además, las autoridades locales de pueblos y aldeas tienen alguna influencia dentro de sus límites, y los agricultores y propietarios tienen un poder considerable respecto de la forma como manejan su tierra (aunque hay controles para algunas actividades como la tala de bosques y algunas formas de manejo de las tierras altas). Las subvenciones y los subsidios de la UE también han tenido un gran impacto sobre las estrategias de manejo de la tierra, aunque en el pasado no siempre estuvieron en línea con los objetivos de conservación.

Las decisiones tomadas por unos pocos propietarios pueden afectar de manera adversa el paisaje del Parque Nacional Snowdonia y sus valores naturales, aunque el turismo, que representa una mayor contribución para la economía que la dasonomía o la agricultura, depende de la conservación del paisaje para que su éxito perdure. En circunstancias especiales, otras prioridades del gobierno nacional (que ahora está dividido entre el Reino Unido como un todo y el gobierno galés delegado) pueden invalidar todas las demás consideraciones (ej., con respecto al transporte y al suministro de energía). Mientras que el plan de gestión ofrece un marco para la conservación, muchas decisiones de la NPA exigen complejas negociaciones.⁸⁵



El Estuario Mawddach de Barmouth, Parque Nacional Snowdonia, Gales, Reino Unido. © Equilibrium Research.

85 Nigel Dudley, Sue Stolton and Adrian Phillips, observaciones personales, 2012. Ver también <http://www.eryri-mpa.gov.uk/home>

por promover acciones de conservación; y tarifas, impuestos para disuadir de acciones que atenten contra la conservación;

- **inversiones financieras**, tales como las erogadas a través de proyectos, programas e infraestructura;
- **inversiones en tiempo y trabajo**, ej., por parte de propietarios privados o miembros de la comunidad que se han comprometido voluntariamente con actividades de restauración o vigilancia;
- suministro de **información y recursos para reunirse, comunicarse, discutir y negociar**, incluyendo apoyo para foros *ad hoc* o foros y plataformas permanentes, aporte para salas de reuniones, transportes, servicio de teléfono y computadoras, etc.;
- suministro de **programas educativos**, incluyendo educación básica y especializada, tales como cursos reconocidos en los campos académico y profesional;
- **salarios, apoyo material o administrativo** para satisfacer las necesidades de las áreas protegidas;
- establecimiento de **iniciativas de investigación y programas de entrenamiento** (incluyendo equipos), que ayuden a entender y a responder frente a los problemas de la gestión;
- **inversiones adecuadas para actividades de monitoreo y evaluación**, incluyendo aquellas relacionadas con la gobernanza;
- establecimiento de **barreras físicas y medidas activas** para prevenir la infracción de las normas.

La habilidad de los titulares de derechos y los sectores interesados para usar estos instrumentos depende de los poderes que detentan y del grado de influencia que puedan ejercer. Estos **poderes**, que pueden ser más efectivos cuando se tienen en combinación, incluyen:

- **poderes reguladores y para la planeación:** la autoridad necesaria para desarrollar objetivos de conservación significativos y normas eficaces relacionadas con el acceso a la tierra y las aguas, el uso de los recursos naturales, la salud, la seguridad social y política, etc., todos los cuales usualmente están incluidos en las normas y reglamentos de un área protegida o en su plan de gestión;
- **poderes que generan ingresos:** comúnmente en la forma de tarifas, licencias y permisos⁸⁶ e impuestos de propiedad;
- **poderes para gastar:** relacionados, por ejemplo, con la vigilancia y el cumplimiento de la ley, el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura (senderos, caminos, vallas informativas, etc.), el entrenamiento de personal y la investigación;
- **poderes para contratar:** relacionados con la capacidad para emplear funcionarios de apoyo para los propósitos del área protegida o para asegurar buenas relaciones con los titulares de derechos e interesados;
- **el poder para convocar a otros y desarrollar acuerdos:** relacionados con participación o delegación de los cuatro poderes anteriores, incluyendo la autoridad para: establecer acuerdos para la participación del poder (ej., en juntas de gobernanza compartida, consejos); llegar a acuerdos con otros responsables del uso de la tierra en tierras adyacentes; o acordar los términos bajo los cuales son empleados y operan los funcionarios;
- **el poder del conocimiento y de las capacidades técnicas:** tener información y habilidades pertinentes; definir qué tipo de conocimiento es necesario y cómo se puede adquirir (incluyendo cuáles expertos son confiables); usar conocimiento para apoyar decisiones específicas; regular el acceso a la información (ej., relacionada con planeación, investigación, toma de decisiones, resultados de monitoreo y evaluación) a través de comunicaciones formales o informales; comunicar

y divulgar información a través de vías convencionales (ej., publicaciones científicas, conferencias) y medios de comunicación social contemporáneos, basados en Internet;

- **el poder para hacer cumplir:** la capacidad para hacer cumplir las decisiones y las normas a través de diversos medios, incluyendo: presión social para que se cumplan y ostracismo para infractores; medios de vigilancia y armas para prevenir físicamente el incumplimiento de las normas; y un poder judicial activo, capaz y dispuesto a imponer multas y otras sanciones.

La mayoría de los titulares de derechos e interesados en la sociedad, si no todos, tienen algunos de los poderes enumerados arriba, aunque en grados ampliamente variables.

Usualmente es una combinación de estos poderes, estratégicamente aplicados a través de diversos instrumentos y en diferentes ámbitos, lo que resulta en la gobernanza de facto de un área protegida determinada.

Titulares de derechos son los actores que detentan uno o más de los derechos, títulos y poderes enumerados en la sección 2.1 y en los párrafos anteriores, de maneras que son legalmente y/o socialmente sancionadas. El modelo convencional considera solamente los derechos y poderes para las áreas protegidas que han sido otorgados por mandato del gobierno en un ministerio o en una agencia gubernamental que tiene los títulos de propiedad y/o controla las tierras, las aguas y los recursos naturales protegidos. Las subdivisiones en este modelo pueden otorgar autoridad a agencias paraestatales o técnicas (ej., una agencia nacional de parques), en los niveles local o regional del gobierno, o a líderes políticos elegidos (que pueden ocupar lugares *ex officio* en juntas directivas de áreas protegidas). En la mayoría de los países, la propiedad privada también involucra un grupo importante de derechos reconocidos para la toma de decisiones y de poderes sobre la tierra y los recursos. Los derechos consuetudinarios de larga data, que eran adoptados y respetados antes en muchos países, se han visto severamente disminuidos en los últimos siglos. Recientemente, sin embargo, los derechos consuetudinarios están siendo mejor reconocidos⁸⁷ en los campos nacional e internacional.⁸⁸

Sin embargo, incluso la propiedad privada o los derechos colectivos consuetudinarios no dan derecho absoluto a los titulares de los derechos. Por ejemplo, pueden no conferir derecho sobre el subsuelo o la legislación puede limitar la propiedad y los derechos colectivos consuetudinarios en determinados entornos (en particular en áreas protegidas) y reservar un poder para expropiar la tierra y los recursos en función del *interés nacional*. Además, muchos países controlan incluso los derechos colectivos consuetudinarios y privados con respecto a abrir claros en los bosques, talar árboles, aprovechar plantas silvestres, contaminar aguas y cazar. Pero no tener la propiedad o la falta de reconocimiento de los derechos consuetudinarios no necesariamente significan ausencia de poderes o influencia. Por ejemplo, no es inusual que los que manejan los recursos localmente asuman *de facto* poderes reguladores y poderes para hacer cumplir las normas en tierras de propiedad del gobierno cuando los poderes estatales están ausentes o no son eficaces. Y hasta los derechos públicos sancionados por el gobierno en áreas protegidas pueden ser desafiados, ej., por una acción legal para retirar la declaración como área protegida.

⁸⁷ Meinzen-Dick and Knox, 2012; RRI, 2012.

⁸⁸ La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha recibido respaldo universal de la comunidad internacional, siendo los Estados Unidos el último Estado miembro en ratificarla.

⁸⁶ Incluyendo permisos relacionados con los acuerdos de acceso y participación de los beneficios (ABS).

Cuadro resumen 4

Cambios en la gobernanza, cambios en la conservación...⁸⁹

El pueblo borana ha aprovechado por siglos un gran territorio que se extiende a lado y lado de la frontera entre Etiopía y Kenia —una *unidad de gestión* coherente donde los medios de sustento pastoriles han coexistido con una valiosa biodiversidad, incluyendo cuatro especies de aves de rango restringido—. El acceso a los recursos naturales era regulado por la gobernanza consuetudinaria fundamentada en el sistema *gadaa*, una institución basada en la edad, típica de los oromo, el segundo grupo lingüístico más grande en África. Su territorio incluye diversos hábitats que abarcan diferentes niveles de altitud (con pluviosidad y tipos de vegetación variables, desde pastizales secos hasta bosques perennes) y está marcado por lugares de patrimonio y recursos de especial valor natural y cultural, considerados sagrados por los borana y protegidos bajo leyes consuetudinarias.

Algunos ejemplos son los *Tullan Salan* (nueve localidades en la sabana donde profundos pozos tradicionales proveen agua con cualidades especiales), los *Booqee sadeen* (tres lugares volcánicos con lagos del cráter que proveen variedades de sal y aguas minerales para los humanos, el ganado y la vida silvestre) y varios sitios rituales marcados por un árbol, *Ficus sycomorus*, que debe ser mantenido estrictamente en su estado natural. Aunque no se usan para las prácticas pastorales cotidianas, los bosques perennes secos de *Juniper procera* eran uno de los elementos del ecosistema más altamente valorados. Los líderes consuetudinarios de los borana enfatizan la importancia de estos bosques para su cultura y sus medios de sustento pastoriles. Aunque cubren menos del 2% de territorio total, estos bosques siempre habían representado una importante reserva para pastoreo de las manadas móviles en tiempos de sequía, una fuente de plantas para rituales, una delicia por su valor estético y simbólico, un elemento poderoso para la regulación del clima y un área para la captura de agua. Eran cuidadosamente conservados ya que jugaban un importante papel para asegurar la integridad del territorio y los medios de sustento de la gente.

A comienzos del siglo XIX, el territorio de los borana fue incorporado al Estado de Etiopía. Los soldados y otros recién llegados establecieron asentamientos cerca de los bosques. Bajo el gobierno imperial indirecto (1898-1974), el sistema de manejo borana no fue afectado gravemente, pero los líderes

consuetudinarios no pudieron contrarrestar la expansión urbana y agrícola de los recién llegados, lo que eventualmente afectó los bosques, cuya madera era valorada como material de construcción. El gobierno de Mengistu (1974-1991) introdujo algunas iniciativas de conservación, incluyendo el establecimiento de tres bosques nacionales y el Santuario de Vida Silvestre Yaaballo (ecosistema de sabana) que cubre cerca de 3% de la porción etíope del territorio borana. La autoridad y responsabilidad de estas áreas, sin embargo, fue asignada a agencias gubernamentales, una decisión que parece haber acelerado la explotación y degradación de los sitios. Solo en 1991, después del cambio de gobierno, fueron llamados los líderes consuetudinarios a unirse en alguna forma de manejo en colaboración del bosque a través de proyectos administrados por ONG. Pero los factores demográficos y políticos no cambiaron y la diversidad biológica del paisaje se ha seguido deteriorando. A medida que la gobernanza consuetudinaria borana ha sido remplazada por diversas formas de gobernanza «moderna», la explotación no sostenible ha subrayado la desaparición tanto de la diversidad biológica local como del sistema de vida de los borana. Los líderes consuetudinarios borana todavía desean recuperar la autoridad y la responsabilidad sobre las decisiones que afectan su territorio, pero enfatizan que esto debe suceder pronto para que puedan tener alguna oportunidad de éxito.



Panorámica de una de las principales localidades *tulaa* (pozos tradicionales) en el territorio borana. El acceso a los pozos y el área circundante es estrictamente regulado para garantizar la protección ambiental. El ganado baja a lo largo de los corredores cavados a mano que se ven como líneas rectas en la foto. Los pastores se aseguran de que el agua esté disponible, de noche, también para la vida silvestre. © Marco Bassi, 2002.

⁸⁹ Bassi, 2000; Bassi and Tache, 2008; Bassi and Tache, 2011.

2.3 Niveles de la gobernanza

La gobernanza de áreas protegidas se da en diferentes niveles que con frecuencia interactúan entre sí. En algunos casos un nivel implementa y el otro supervisa; en otros, diferentes niveles deben combinar sus poderes o actuar consecutivamente. Las interacciones pueden ser horizontales (ej., voluntarias, por colaboración e intercambio) o verticales (por jerarquía), formales (ej., por ley) o informales (ej., por relaciones y confianza).

Los principales niveles de gobernanza son:

- **mundial:** por medio de acuerdos mundiales tales como el CDB, el Convenio sobre Especies Migratorias, el Convenio sobre Humedales de Importancia Internacional (Convenio Ramsar), el Convenio sobre Patrimonio Mundial, el Programa El Hombre y la Biosfera de la Unesco y diversos convenios sobre asuntos de comercio mundial, incluyendo CITES. La gobernanza mundial también opera donde las decisiones son tomadas por las ONG que funcionan a escala mundial;



Las unidades socioecológicas son mejor identificadas en conjunto por los titulares de derechos y los interesados, como aquí en Tamga, Marruecos. © gbf, 2007.

- **multilateral/transnacional/regional:** por medio de acuerdos entre un número limitado de países, tales como el Convenio de Barcelona para la protección del ambiente marino y costero del Mediterráneo, la Convención para la Conservación de las Focas del Antártico o el régimen de conservación establecido a lo largo de la UE (Natura 2000);
- **bilateral:** por medio de acuerdos entre dos países, ej., para la conservación transfronteriza de áreas o acuerdos más amplios como el Acuerdo China Australia de Aves Migratorias;
- **nacional:** por medio de leyes y políticas desarrolladas por gobiernos nacionales y facultades para la toma de decisiones de agencias ejecutivas;
- **subnacional:** por medio de legislación y políticas vigentes en los niveles territorial, provincial, municipal y en sectores específicos del gobierno (ej., las unidades de gestión descentralizado para departamentos forestales, de agricultura, de zonas pesqueras, de energía o de océanos, que pueden no coincidir con las unidades administrativas)
- **sistema de áreas protegidas:** por agencias nacionales o subnacionales, consejos o agencias y autoridades *ad hoc* de manejo de recursos naturales;
- **área protegida:** por medio de uno o más entre los titulares de derechos y otros interesados relacionados, y usualmente incluyen administradores profesionales, funcionarios técnicos y operativos, financiadores e inversionistas, autoridades locales, comunidades, etc.;
- **subunidades de un área protegida:** zonas ecológica y/o socialmente coherentes o características de los paisajes terrestres/marinos dentro de áreas protegidas o por fuera, pero que tienen importancia para su conservación, ej., debido a la conectividad.

Un nivel adicional de gobernanza es la **unidad socioecológica**, que tiene especial interés para las áreas protegidas. Si un área protegida es incluida dentro de una unidad socioecológica mayor, su sistema de gobernanza debe ser integrado con el sistema de gobernanza del paisaje terrestre/marino circundante, especialmente en relación con las políticas de tenencia de la tierra y con las prioridades y los planes legales y consuetudinarios de uso de la tierra y los recursos. En la práctica, pocas áreas protegidas coinciden ya sea con unidades ecológicas (ej., una cuenca completa) o con unidades socioculturales (ej., una unidad administrativa gubernamental o el dominio ancestral de un pueblo indígena), lo que dificulta su gobernanza coherente y eficaz.⁹⁰

Más aún, todas las formas de gobernanza legal, institucional y consuetudinaria deben compadecerse con las maneras como la etnicidad, la religión o el género pueden determinar las normas

Descentralización, devolución⁹¹ y subsidiaridad

La *descentralización* es un acto mediante el cual el gobierno central cede poder a actores e instituciones en niveles más bajos. Si estas son ramificaciones locales del Estado, el proceso también es conocido como desconcentración. Si se entrega a organismos privados, se llama privatización. Si se trata de autoridades locales que responden hacia abajo ante las personas locales, el proceso se llama devolución. El principio relacionado de subsidiaridad implica que los asuntos de gobernanza deben ser manejados por la autoridad (legal o consuetudinaria) más cercana a los recursos naturales y que posea la capacidad requerida para ello.

⁹⁰ Ver, por ejemplo, Murphree, 1997; Cummings *et al.*, 2006 y Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004b.

⁹¹ Adaptado de Ribot, 2004.



Una administradora de un área protegida mapea un proceso de toma de decisiones que compromete a diferentes titulares de derechos e interesados. © gbf, 2001.

para desarrollar, entender y respetar los recursos locales. Esto es especialmente importante en el caso de los recursos naturales manejados bajo gobernanza consuetudinaria y tradiciones de propiedad colectiva, incluyendo recursos que son oficialmente propiedad del gobierno pero manejados colectivamente *de facto* por las comunidades locales, con frecuencia con resultados excepcionales en favor de la conservación. Tales instituciones tradicionales pueden ser invisibles para los forasteros pero, no obstante, juegan papeles claves en la toma de decisiones acerca de la conservación en general y de las áreas protegidas en particular. Si el contexto es favorable y si los individuos a cargo son capaces y abiertos, la gobernanza consuetudinaria puede engranar positivamente con las instituciones formales y los mecanismos legales de gobernanza. Pero los dos sistemas también pueden entrar en contradicción y conflicto. El Cuadro resumen 4 describe un ejemplo sobre la naturaleza compleja de esta interacción.

Aunque en principio los poderes y procesos locales siempre son sujetos de leyes y políticas desarrolladas en los niveles nacional, federal e incluso internacional, ciertos poderes son a veces formalmente descentralizados hacia el nivel local. El marco legal nacional generalmente tiene una influencia poderosa sobre la gobernanza y el manejo de los recursos naturales en general y en las áreas protegidas en particular, pero la autoridad y la responsabilidad pueden ser compartidas en el nivel local de maneras especificadas por las políticas para la descentralización.⁹² En algunos casos, sin embargo, los poderes y la influencia del nivel nacional son tan débiles (ej., por grandes distancias respecto del área y/o débiles capacidades del gobierno para imponerse) que, sin importar las políticas, los actores locales son tomadores primarios de decisiones *de facto*. En todas las situaciones, la participación de los titulares de los derechos y los interesados en la toma de decisiones de las áreas

protegidas se garantiza más cuando la legislación nacional de áreas protegidas la reconoce formalmente como un modelo de gobernanza.

Se pueden sacar varias conclusiones de las complejas realidades que se configuran como consecuencia de los distintos actores, poderes y niveles de gobernanza:

- La **gobernanza** de un área protegida, o de un sistema de áreas protegidas, es modelada por la historia, la cultura y la interacción entre actores e instituciones locales, subnacionales, nacionales e internacionales. Es **el resultado de procesos mediante los cuales se desarrollan y se ejercen la autoridad y la responsabilidad en el transcurso del tiempo**.
- Los múltiples conjuntos de normas en distintos sectores y en niveles diferentes, así como la interacción entre estas normas con patrones consuetudinarios de gobernanza se pueden complementar o contradecir entre sí. **La comprensión de la gobernanza de áreas protegidas supone aclarar dónde descansan los derechos, las responsabilidades y la transparencia en la rendición de cuentas**.
- Muchos organismos diferentes están involucrados de diferentes maneras en aspectos de gobernanza. **Se debe buscar un equilibrio dinámico y de apoyo mutuo entre los múltiples actores e instituciones a través de los poderes y los instrumentos que estos ejercen en diversos niveles**.
- Los sistemas de gobernanza tienen que lidiar con rápidos cambios ambientales, culturales, sociales y económicos. **Los sistemas de gobernanza deben ser confiables pero también adaptativos, capaces de responder a las siempre cambiantes necesidades de la conservación *in situ***.

92 Surkin, 2011.

CASOS ELOCUENTES

La toma de decisiones vertical... ¿podría ser sabia?



© gbf, 2004

«Bueno, ustedes saben, cuando voy a un área protegida eso es un poco como cuando la suegra viene de visita... todo debe estar en orden y cumplir muy precisamente los requisitos de nuestro sistema de gestión. Metsähallitus tiene la mayor parte de la autoridad, de la responsabilidad y de la obligación de rendir cuentas por las áreas protegidas en Finlandia... *me corresponde a mí* para decirlo de otra manera.» Rauno Väisänen, Director del Servicio de Patrimonio Natural de Finlandia, Metsähallitus, camina por los bancos de uno de los majestuosos ríos del Parque Nacional Oulanka, cerca de la frontera entre Finlandia y Rusia. «Pero esto no quiere decir», continúa, «que muchos titulares de derechos y otros interesados no tengan voz. ¡Por el contrario, ellos influyen sobre los planes de gestión de cada una de las áreas protegidas del país! También, esto no quiere decir que el ministro del Ambiente y otros convocados no tengan su voz... ¡al contrario! El Parlamento toma las decisiones sobre las leyes y nuestros objetivos anuales, el Ministerio del Ambiente nos supervisa y, en este marco legal y político, nuestra agencia busca un equilibrio con los intereses de los interesados locales. Esto lo saben muy bien los interesados locales... nos han brindado mucho apoyo cuando hemos estado amenazados por recortes presupuestales. Ya saben que los parques nacionales generan empleos y apoyan las economías locales por medio del turismo natural. A diferencia de las industrias mineras, el turismo natural es sostenible a largo plazo y los ingresos se quedan en la región donde son producidos.»

Finlandia es un país en el que la gobernanza de las áreas protegidas está firmemente en manos de una agencia gubernamental... pero los asuntos son complejos y la flexibilidad es necesaria. «Cuando compilamos el plan de gestión para un área protegida siempre escuchamos a las personas locales, las municipalidades, el sector privado, las ONG regionales y locales... Aquí, por ejemplo, el Grupo de Cooperación Oulanka, conformado por múltiples sectores interesados, sirve como organismo consultor para la nueva estrategia turística. Pero la mayor parte del plan es desarrollado por expertos —biólogos, ecólogos, especialistas en patrimonio cultural, entre otros— y la última palabra la tengo yo, como Director. O, en casos controvertidos como los que involucran los principales derechos de cacería y pesca, recae sobre el nivel político, ministerial por encima de mí.» Rauno continúa: «En general, la manera como llevamos la gobernanza en Metsähallitus es por medio de la subsidiaridad, transparencia, buen manejo de la información, informes múltiples y la posibilidad de que cualquier persona pueda discutir abiertamente y presentar quejas sobre todos los temas. Esta es nuestra fuerza. Así alimentamos la confianza mutua y las relaciones positivas, tanto dentro de la agencia como con sus socios.»

Sin embargo, cuando el gobierno finlandés quiere proteger un área, primero trata de comprar la tierra y de asegurarse de que nadie vive allí. En unos pocos casos se han incluido dentro del sistema de áreas protegidas tierras privadas que no tienen residentes permanentes viviendo allí, y en tales casos

© Metsähallitus



© Metsähallitus



—si los propietarios rotundamente no desean vender— son compensados por las restricciones de uso a las que se tienen que someter. Resulta aún más interesante que, aunque Finlandia es uno de los países que apoya completamente el reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas, todavía no reconoce los derechos colectivos sobre la tierra y los recursos de sus propios pueblos indígenas —los sami—. ⁹³ Rauno enfatiza: «El Parlamento sami es un sector interesado muy importante para las áreas protegidas y tenemos excelentes relaciones de trabajo con sus integrantes. Los sami en realidad están contentos de que nuestro Servicio de Patrimonio Natural Metsähallitus exista... ellos continúan con sus prácticas tradicionales de pastoreo en los extensos parques nacionales y áreas de vida silvestre al norte, ¡que estarían bajo explotación forestal si solamente la rama Forestal de Metsähallitus hubiera tenido la voz cantante! Pero en ese momento no anticipamos que el Parlamento sami pudiera estar a cargo del gobierno de un área protegida. Metsähallitus negocia con ellos, y usualmente tomamos decisiones siguiendo sus deseos, pero no tenemos la obligación de hacerlo. No, yo no sé mucho de los sitios sagrados y los territorios especiales que puedan tener ni de cómo los manejan. Y es natural que yo no lo sepa, ya que pueden desconfiar de los turistas y visitantes...»

Los finlandeses tienen tres sistemas reguladores tradicionales reconocidos por el derecho administrativo: *kalastuskunta* (para regular derechos de pesca de sitios específicos), *paliskunta* (para regular el pastoreo de renos en el norte) y *yhteismetsä* (para regular bosques colectivos de propiedad privada). ⁹⁴ A diferencia de otros países, sin embargo, los pueblos indígenas en Finlandia no tienen reconocidos los derechos colectivos sobre sus territorios consuetudinarios. «En Finlandia, cuando discutimos acerca de los derechos en las áreas protegidas estamos acostumbrados a lidiar con derechos individuales de acceso (de todas las personas), incluyendo los derechos a recolectar bayas y hongos, lo que condiciona muchos de nuestros planes de gestión. En el norte de Finlandia, los pueblos locales, incluyendo los sami, también tienen el derecho de cazar en tierras de propiedad del Estado. Este derecho existe también en la mayoría de las áreas protegidas, mientras que en el sur generalmente está prohibido.»

Rauno recuerda que la mayoría de los asuntos conflictivos acerca de las áreas protegidas se relacionan con la caza y la pesca. Señala que: «los propietarios tienen derecho a matar animales en sus propiedades y dentro de los límites de la Ley de Cacería. Este es un derecho culturalmente arraigado, y nos metemos en problemas siempre que queremos establecer nuevas áreas protegidas. Aquí, cuando se impusieron de manera vertical las reglamentaciones sobre los sitios Natura 2000 de la Unión Europea, recibimos 14 300 notificaciones de procesos en los tribunales... y muchos propietarios están disgustados todavía. Pero a veces las decisiones deben ser tomadas desde arriba. Permítanme mencionar un ejemplo. Se trata de uno de nuestros parques nacionales más recientemente creados, Sipoonkorpi, un área de bosques al este de Helsinki. Como consecuencia de la declaración de esta nueva área protegida, un puñado de personas perdieron sus derechos de cacería. Pero más de medio millón de personas (en Helsinki y sus alrededores) han obtenido importantes beneficios derivados de la diversidad biológica. ¡Esta decisión política vertical fue sencillamente sabia!»

⁹³ Lempinen, 2008.

⁹⁴ Nigel Crawhall, comunicación personal, 2012.

3. Tipos de Gobernanza



Iniciada en el siglo XIX y acelerada en el siglo XX, la práctica predominante ha sido la declaración de áreas protegidas por parte de los gobiernos. El gobierno de Francia estableció el Parque Nacional de Guadalupe en 1989. © F. Salles.

Muchas áreas protegidas contemporáneas tienen su origen histórico en iniciativas comunitarias de conservación de los recursos y servicios de los ecosistemas, en iniciativas basadas en alguna fe religiosa para proteger sitios naturales sagrados o en iniciativas de dirigentes y propietarios ricos que apartaron áreas para la vida silvestre y para cacería.⁹⁵ Iniciada en el siglo XIX y acelerada en el siglo XX, la práctica predominante ha sido la declaración de áreas protegidas por parte de los gobiernos —por medio de leyes nacionales, políticas y agencias y/o por medio del establecimiento de instituciones subnacionales dedicadas a ello (ej., el sistema de organismos consultores y para la toma de decisiones que está a cargo de cada parque nacional en Francia)—. Al mismo tiempo, las iniciativas privadas

y las iniciativas comunitarias han seguido existiendo y se han desarrollado, algunas veces en oposición y entrando en conflicto con las instituciones de conservación estatales, algunas veces con papeles complementarios y de apoyo mutuo.

Hoy día, como resultado de esta evolución histórica, los arreglos de gobernanza dentro y alrededor de las áreas protegidas pueden ser algo diversos. La UICN y el CDB,⁹⁶ sin embargo, reconocen cuatro tipos generales de gobernanza de áreas protegidas definidos sobre la base de quién detenta la autoridad, la responsabilidad y rinde cuentas por las decisiones fundamentales⁹⁷ para las áreas protegidas (ver Tabla 4).⁹⁸

Tabla 4. Tipos de gobernanza de áreas protegidas de la UICN

Tipo de gobernanza	Subtipos
Tipo A. Gobernanza por parte del gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio o agencia federal o nacional a cargo • Ministerio o agencia subnacional a cargo (ej., en los niveles regional, provincial, municipal) • Gestión delegada por el gobierno (ej., a una ONG)
Tipo B. Gobernanza compartida	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernanza transfronteriza (acuerdos formales entre uno o más Estados soberanos o territorios) • Gobernanza en colaboración (a través de las diversas formas en las cuales distintos actores e instituciones trabajan juntos) • Gobernanza conjunta (junta plural u otro organismo conformado por múltiples partes)
Tipo C. Gobernanza privada	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas conservadas establecidas y administradas por: <ul style="list-style-type: none"> □ propietarios individuales □ organizaciones sin ánimo de lucro (ej., ONG, universidades) □ organizaciones con ánimo de lucro (ej., propietarios corporativos, cooperativas)
Tipo D. Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales	<ul style="list-style-type: none"> • Territorios y áreas conservados por pueblos indígenas – establecidos y administrados por pueblos indígenas • Territorios y áreas conservados por comunidades – establecidos y administrados por comunidades locales

96 Dudley, 2008; Decisión X.31 del CDB, Nagoya, 2010.

97 Como establecer el área protegida como tal, decidir su objetivo principal de gestión, la zonificación y el plan de gestión, etc. Sobre el particular ver también la sección 1.4.

98 IUCN, 2004; Decisión VII.28 del CDB, Kuala Lumpur, 2004; SCBD, 2004; Dudley, 2008; Decisión X.31 del CDB, Nagoya, 2010.

95 Ver, por ejemplo: Adams and McShane, 1992; Diegues, 1998; Posey, 1999.

Cuadro resumen 5

Gobernanza por parte del gobierno

Gobernanza por parte del gobierno federal o nacional. El Parque Nacional del Noreste de Groenlandia, con 97,2 millones de hectáreas de extensión, es el área protegida más grande del mundo. No tiene habitantes humanos permanentes y es manejado por el Departamento del Ambiente y la Naturaleza de Groenlandia, que atiende a científicos y otros visitantes ocasionales.

Gobernanza por parte del Estado o el gobierno regional. El gobierno del estado de Victoria en Australia gestiona los parques nacionales en las tierras de propiedad estatal destinadas para la conservación, los servicios de los ecosistemas y la recreación. Por ejemplo, 90% del suministro de agua de Melbourne viene de las zonas de captación en los bosques de las montañas al norte y este de Melbourne, la mitad de las cuales están incluidas en el Parque Nacional de Kinglake (Categoría II, 21 600 ha), el Parque Nacional de Yarra Ranges (Categoría II, 76 000 ha) y el Parque Nacional de Baw Baw (Categoría II, 13 300 ha). La compañía gubernamental Melbourne Waters maneja los suministros de agua de estos bosques y protege los recursos hídricos. Melbourne ha sido reconocida por tener el agua potable de mejor calidad de todas las ciudades de Australia.⁹⁹

Gobernanza por parte del gobierno municipal. Ciudad del Cabo en Sudáfrica ha proclamado más de treinta áreas protegidas locales por medio de reglamentos municipales bajo la autoridad de la Ley de Sistemas Sudafricanos Municipales, las cuales son gestionadas por la Municipalidad Metropolitana de Ciudad del Cabo. Aunque son declaradas, gobernadas y gestionadas por el municipio de Ciudad del Cabo, estas áreas protegidas están incluidas en el Registro Nacional de Áreas Protegidas de Sudáfrica, y están sujetas a las leyes y normas provinciales y nacionales pertinentes. Mientras que la autoridad es ejercida por la municipalidad, un área protegida proclamada de esta manera (ej., la Reserva Natural Rondevlei adyacente a False Bay) trabaja con las asociaciones de contribuyentes locales y grupos comunitarios locales, tales como Friends of

Zeekoevlei y Rondevlei (una organización comunitaria de base sin ánimo de lucro, apolítica, que asiste a las autoridades de la reserva natural).¹⁰⁰ Las comunidades tienen, por tanto, el derecho a ser consultadas pero no a tomar decisiones respecto de esta área protegida, que permanece bajo el control del gobierno municipal.

Gobernanza delegada a una ONG. En las islas Seychelles, dos áreas protegidas de propiedad del Estado son gestionadas por una ONG. Los bosques naturales de palmeras en el Atolón del Aldabra y la reserva natural del Valle de Mai en la isla Praslin, son también sitios de Patrimonio Mundial reconocidos por la UNESCO. Aldabra queda en un lugar extremadamente remoto y está deshabitado; es manejado por un pequeño equipo permanente y las visitas son posibles solamente con cita previa. El Valle de Mai es, por el contrario, un importante destino turístico.

Gobernanza delegada a una compañía privada. En Eslovenia, el gobierno delegó la gestión del Parque Natural de las Salinas de Sečovlje a una compañía privada de telefonía celular por medio de un mecanismo de *doble concesión*. La primera concesión es para la producción tradicional de sal marina y la segunda para la gestión del área protegida que incluye el área de producción de sal y su entorno circundante. El paisaje con una alta diversidad biológica (vegetación que depende de la sal, aves de humedales, hábitats costeros en peligro) se desarrolló en simbiosis con la producción de sal y se conserva solamente en tanto que su producción continúe. La gestión obedece a un plan aprobado por el gobierno y ejecutado por la compañía privada. Los ingresos por la producción de sal y el turismo pertenecen a la compañía después de pagar la concesión, pero los costos no son todavía recuperados (la compañía los considera costos de imagen corporativa). El gobierno y los proyectos internacionales todavía contribuyen con el presupuesto anual *también* en vista del papel social del Parque Natural de las Salinas de Sečovlje, que da empleo a cerca de cien personas locales.¹⁰¹

Los Tipos A y B usualmente son establecidos y gestionados por agencias gubernamentales, solas o en sociedad con otros. Los Tipos C y D con frecuencia están incluidos dentro del término «áreas protegidas voluntarias»¹⁰² y pueden funcionar independientemente de que el gobierno los reconozca y apoye. Algunas áreas protegidas extensas y complejas, que involucran varias designaciones, pueden incluir múltiples tipos de gobernanza dentro de sus límites, posiblemente bajo el paraguas de una autoridad general. Por ejemplo, el Parque del Humedal de iSimangaliso, uno de los tres sitios de Patrimonio Mundial inscritos en 1999 en Sudáfrica, reunió desicéis parcelas individuales de tierra, inicialmente declaradas bajo distintas leyes, en una jurisdicción única definida por mandato legal ante la Autoridad de Patrimonio Mundial.¹⁰³

Cada uno de los cuatro tipos principales de gobernanza de áreas protegidas se describe en detalle a continuación.

3.1 Tipo A. Gobernanza por parte del gobierno

En este tipo de gobernanza uno o más organismos gubernamentales (como un ministerio o una agencia de áreas protegidas que reporta directamente al gobierno, o un organismo subnacional o municipal) detentan la autoridad, la responsabilidad y rinden cuentas por la gestión del área protegida, determinan sus objetivos de conservación (tales como los que distinguen las categorías de la UICN) y desarrollan y ejecutan su plan de gestión. El Estado o el gobierno federal¹⁰⁴ puede tener o no la propiedad

99 Melbourne Water, 2002.

100 Ver la información disponible en línea.

101 Andrey Sovinc, comunicación personal, 2012.

102 Lausche, 2011.

103 Ver la información disponible en línea.

104 Como también se mencionó en la sección 2.1, los gobiernos tribales pueden ser reconocidos como gobiernos nacionales pero aquí consideramos que la gobernanza de sus áreas protegidas resulta más afín a una gobernanza colectiva (Tipo D) que a una gobernanza por el gobierno.

de la tierra, del agua y de los recursos relacionados. En algunos casos, el gobierno retiene el control general de un área protegida y toma todas las decisiones importantes, pero delega en otros actores, tales como una ONG, un agente privado o la comunidad, la planeación y/o las tareas cotidianas de manejo. Bajo un marco legal nacional y un sistema de gobernanza también nacional, puede haber o no obligación legal de informar o consultar a los interesados antes de establecer áreas protegidas y/o de tomar y ejecutar decisiones de gestión; las obligaciones de rendición de cuentas también varían de un país a otro.¹⁰⁵

En décadas recientes, ha habido una tendencia a que los gobiernos descentralicen las responsabilidades de las áreas protegidas y se vuelvan más inclusivos en el momento de identificar prioridades, objetivos y enfoques para el manejo de los recursos naturales en general y de las áreas protegidas en particular,¹⁰⁶ aunque esto varía sustancialmente entre países. En muchos países de Europa Occidental, por ejemplo, las responsabilidades legislativas y presupuestarias para la conservación de la naturaleza descansan en los niveles administrativos subnacionales (ej., en las regiones italianas y francesas, en el *Bundesländer* alemán y en las comunidades autónomas españolas) mientras que las áreas protegidas en Europa Oriental están todavía más centralizadas.

El movimiento forestal social¹⁰⁷ y la expansión de los enfoques participativos en las iniciativas de conservación y desarrollo¹⁰⁸ son otros ejemplos de una tendencia a la descentralización que ha vuelto borrosa la línea entre tipos de gobernanza para el manejo de los recursos naturales y la conservación en el nivel local/municipal.¹⁰⁹ Por ejemplo, las áreas municipales de conservación¹¹⁰ que inequívocamente tendrían que pertenecer al Tipo A en ausencia de políticas de descentralización, adquieren características de Tipo D cuando la autoridad y la responsabilidad sobre los recursos naturales están descentralizadas. Para el Tipo D, sin embargo, el impulso y la decisión de conservar se originan en las comunidades locales, y los administradores tienen que responderles a las comunidades. Sin importar las políticas de descentralización, algunas autoridades locales de áreas protegidas todavía no desean abrir sus puertas a otros interesados locales y no desean informarles acerca de las decisiones y sus consecuencias. Es esos casos seguiríamos considerando sus áreas protegidas como Tipo A. Las actitudes respecto de las áreas protegidas tienden a reflejar los enfoques generales de gobernanza dentro del país, aunque en algunos casos los administradores de áreas protegidas lideran la promoción de políticas de participación. En el Cuadro resumen 5 se incluyen algunos ejemplos de arreglos de gobernanza de Tipo A.

La gobernanza de áreas protegidas por agencias gubernamentales se torna un poco compleja cuando incluye tierras o aguas que les pertenecen legalmente, o son controladas consuetudinariamente, por individuos o compañías privadas, comunidades locales o pueblos indígenas. Respecto de la



Table Mountain vista desde la isla Robben, dos sitios de Patrimonio Mundial que encarnan naturaleza y cultura en el corazón de Ciudad del Cabo. © Trevor Sandwith, 2006.

propiedad privada, este es el caso de casi todos los parques nacionales en Europa¹¹¹ y, en el caso de los derechos legales o consuetudinarios de los pueblos indígenas, es lo que sucede en alrededor de 80% de las extensas áreas protegidas en Latinoamérica.¹¹² Algunas veces surgen múltiples derechos sobre la tierra y los recursos incluso después de la declaración de un área protegida, por ejemplo cuando se otorgan derechos por concesión minera o cuando se devuelven a los pueblos indígenas derechos preexistentes sobre la tierra y los recursos que antes no eran reconocidos.

En el caso de muchas áreas protegidas marinas, la propiedad reposa en el Estado o el Gobierno federal, que las maneja directamente o en sociedad con otros actores. Sin importar la propiedad, sin embargo, muchas áreas marinas son conservadas bajo un régimen de gobernanza local voluntaria y leyes consuetudinarias usualmente respetadas por la comunidad respectiva.¹¹³

Un tipo de gobernanza gubernamental que se encuentra frecuentemente en áreas protegidas en Europa Oriental es la **gobernanza delegada**, que se puede subdividir en *desconcentrada* (cuando la responsabilidad de la gestión es transferida del nivel central a un nivel subordinado dentro de la misma institución, ej., Ministerio del Ambiente) y más propiamente *delegada* (cuando la responsabilidad de gestión es transferida a entidades que no pertenecen a la misma institución, ej., a un ministerio diferente o a una ONG).¹¹⁴ En Finlandia y Latvia se encuentran interesantes ejemplos de autoridad desconcentrada. En Albania, Bulgaria, Serbia, Eslovaquia y Eslovenia se han delegado completamente las responsabilidades de algunas áreas protegidas. Y Rumania ha adoptado el enfoque delegado para *todas* sus áreas protegidas por medio de contratos establecidos por el Ministerio del Ambiente para el manejo de las áreas protegidas con la Administración Forestal Nacional, diversas ONG, universidades y concejos de condados e incluso con individuos privados.¹¹⁵ Los contratos de delegación, sin embargo, no aportan recursos, y tampoco hay coordinación y vigilancia adecuadas, de modo que este enfoque es mucho menos efectivo de lo que pudiera ser.

105 Se podría decir que los requisitos para la buena gobernanza y para rendir cuentas en general se están volviendo más homogéneos en virtud de acuerdos internacionales tales como el CDB.

106 Ver De Cosse *et al.* (2012) para un análisis detallado de este proceso en un país específico (Bangladesh). Para visiones más generales y ejemplos ver: Borrini-Feyerabend, 1996; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004a; Lockwood *et al.*, 2006; Kothari, 2006; Balloffet and Martin, 2007; Lausche, 2011.

107 Cronkleton *et al.*, 2008.

108 Thompson, 1995.

109 Smith, 1985; Crook and Manor, 2000; Ribot, 2004a; Ribot, 2004b.

110 Ver UICN, Resolución 4.037.

111 European Environmental Agency, 2012.

112 Amend and Amend, 1995.

113 Techera and Troniak, 2009; Nursey-Bray, 2011; Cinner *et al.*, 2012.

114 Stanciu and Ionita, 2013.

115 Erika Stanciu and Alina Ionita, comunicación personal, 2012.

3.2 Tipo B. Gobernanza compartida

Las áreas protegidas que están bajo gobernanza compartida están basadas en mecanismos y procesos institucionales en los que —formal y/o informalmente— varios actores comparten la autoridad y las responsabilidades. Este modelo es ampliamente usado y muchos países han estado experimentando con él, en ocasiones adoptando leyes, políticas y arreglos administrativos para compartir el trabajo.¹¹⁶ La gobernanza compartida no es, por supuesto, única de las áreas protegidas, y en efecto se está volviendo más común en muchos otros campos.¹¹⁷

Durante mucho tiempo, *gobernanza* y *gestión* no se distinguían como conceptos separados, de modo que no debe sorprender que todavía se designen los acuerdos de gobernanza compartida con los términos de cogestión, gestión en colaboración, gestión conjunta o gestión por múltiples interesados. La **gobernanza en colaboración** es una forma de gobernanza compartida en la que la autoridad y la responsabilidad para la toma de decisiones reposa en una agencia, pero la agencia debe informar o consultar, por ley o por política, a otros titulares de derechos e interesados en el momento de planear o de implementar las iniciativas. Por ejemplo, la participación puede asegurarse al asignarles a organismos múltiples la responsabilidad de desarrollar propuestas técnicas para la reglamentación de las áreas protegidas, que después son remitidas a la autoridad encargada de la toma de decisiones para validación y aprobación. En estas situaciones, el organismo consultor que desarrolla la propuesta técnica tiene influencia considerable en la decisión. En la Figura 2 se aprecia una representación gráfica de este mecanismo.

En las situaciones de **gobernanza compartida** propiamente dicha (a veces referida como gobernanza conjunta o gestión conjunta¹¹⁸), los representantes de diversos intereses o circunscripciones se sientan en un organismo de gobernanza con autoridad y responsabilidad para tomar decisiones, las que se toman en conjunto (ver Figura 3 para una representación gráfica). Siempre es importante que los representantes sean confiables, esto es, que representen con fidelidad a los grupos de titulares de derechos e interesados que los eligieron, y se

comuniquen de manera regular con ellos. Pero tomar decisiones juntos puede hacerse de diferentes maneras, dependiendo de las circunstancias, por ejemplo:

- Se puede estipular que las decisiones sean tomadas *solamente por consenso*, en cuyo caso el poder que ejerce una de las partes individuales o una minoría se puede ver incrementado; las partes tienen que estar preparadas para hacer importantes esfuerzos e invertir el tiempo y la energía necesarios para obtener la recompensa de conclusiones que comprometan de manera decidida a todas las partes. La alternativa es la toma de decisiones mediante el voto, la que puede ser una opción cuando se necesitan conclusiones rápidas y/o cuando resulta claro que alguien está atascando las decisiones.
- El proceso de toma de decisiones puede definirse como totalmente transparente, en cuyo caso el debate es abierto al escrutinio público, y la equidad y la rendición de cuentas probablemente pueden mejorar; en algunos casos, sin embargo, los debates abiertos polarizan posiciones en favor del populismo. Una alternativa pudiera ser desarrollar opciones alternativas de discusión por pequeños grupos a través de un facilitador neutral que recoja los pros y los contras de las partes, los resuma y los presente a escrutinio público.

Como lo muestran las Figuras 2 y 3, la gobernanza compartida habitualmente involucra uno o más organismos y diversos socios. Los organismos pueden tener roles en la toma de decisiones como consultores o ejecutivos. Se deben definir claramente las reglas y los roles de cada socio, aunque muchos de esos roles pueden cambiar a través del tiempo.

Ya que la mayoría de las áreas protegidas creadas han sido establecidas por los gobiernos, incluso aquellas que comparten la gobernanza con diversos titulares de derechos y otros interesados, casi inevitablemente incluyen representantes del gobierno. En algunos casos, la gobernanza compartida se refiere a compartir autoridad y responsabilidad entre agencias o niveles administrativos de un gobierno nacional o subnacional. En ese caso, es más apropiado clasificarla como Tipo A (gobernanza por el gobierno). En la gobernanza Tipo B, las agencias gubernamentales comprometen a otros socios, como

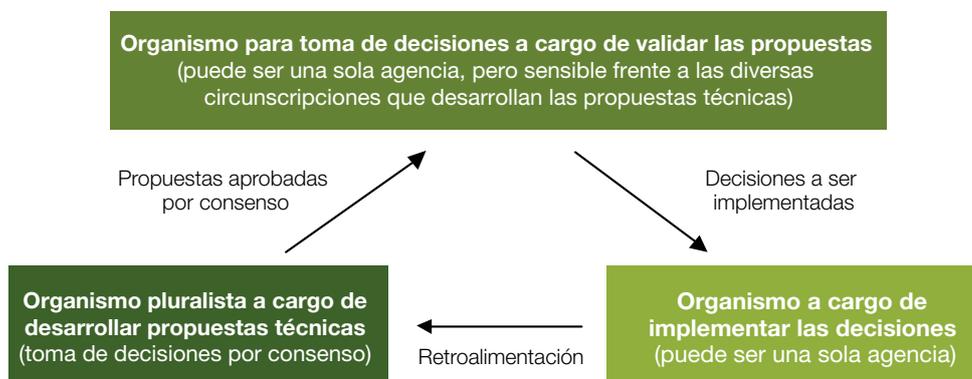


Figura 2. Ejemplo esquemático de una situación fuerte de gobernanza en colaboración inspirada por la Reserva Marina de Galápagos.¹¹⁹ Son posibles muchas otras combinaciones.

¹¹⁶ Dearden *et al.*, 2005.

¹¹⁷ Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004b.

¹¹⁸ En algunos países el término «gestión conjunta» es usado para describir acuerdos para la toma de decisiones que tienen poco que ver con compartir autoridad y responsabilidad de manera correcta: los términos siempre deberían ser validados por medio de confrontaciones con la realidad.

¹¹⁹ Adaptado de Heylings and Bravo, 2001.

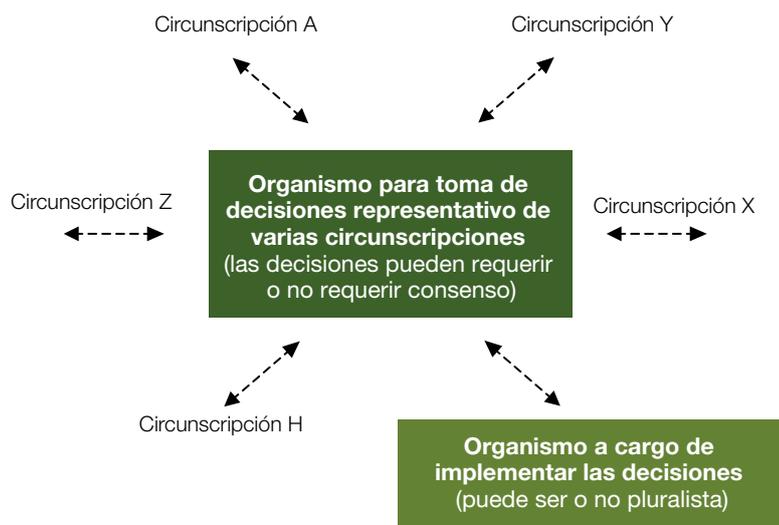


Figura 3. Ejemplo esquemático de un escenario adecuado de gobernanza compartida, donde es de la mayor importancia la comunicación y la retroalimentación con las circunscripciones individuales, así como la transparencia en todo el proceso de toma de decisiones. La legislación aprobada en 2006 estableció un acuerdo de gobernanza similar para todos los parques nacionales en Francia, donde todas las decisiones son tomadas por una junta de administradores que incluye representantes elegidos, ONG, actores de la economía y autoridades indígenas (en los territorios de ultramar). El organismo que está a cargo de implementar las decisiones es una junta ejecutiva que comprende al director del parque y a su equipo. Adicionalmente, numerosas juntas asesoras brindan apoyo en la toma de decisiones.¹²⁰

ONG y comunidades locales o incluso las agencias de otros gobiernos, como en las áreas protegidas transfronterizas (ver Cuadros resumen 6 y 7 para apreciar ejemplos). En las aguas internacionales y en la Antártida, donde no hay un gobierno único con autoridad total, las áreas protegidas inevitablemente tienen que estar bajo algún tipo de acuerdo de gobernanza compartida.¹²¹

Usualmente es posible distinguir entre los tipos de gobernanza A y B. Una verdadera gobernanza compartida debe tener los siguientes tres ingredientes indispensables, que han sido identificados mediante el análisis de un amplio rango de ejemplos de gobernanza compartida en todo el mundo (no solamente respecto de áreas protegidas).¹²²

- un **proceso de negociación**
- un **acuerdo de cogestión** (ej., un acuerdo que describe roles, responsabilidades y los beneficios y contribuciones que se esperan de las distintas partes)
- una **institución de gobernanza pluralista**

Las áreas protegidas transfronterizas son una importante forma de gobernanza compartida que involucra dos o más gobiernos y posiblemente otros actores locales.¹²³ Un área protegida transfronteriza (APTF) es «un área de tierra y/o mar que se extiende sobre una o más fronteras entre Estados, unidades subnacionales tales como provincias y regiones, áreas autónomas y/o áreas fuera de los límites de la soberanía o de la jurisdicción nacional, cuyas partes constituyentes están principalmente dedicadas a la protección y el mantenimiento de la diversidad

biológica y de los recursos culturales nacionales y asociados, y que es gestionada en cooperación a través de medios legales y otros medios eficaces.»¹²⁴

La creación de las APTF por dos o más países u otras jurisdicciones crea oportunidades de una mejor cooperación transfronteriza para su gestión. También ayuda a estimular la amistad y reducir la tensión en las regiones fronterizas. Los principales beneficios son:

- promover la pacífica cooperación internacional en diferentes niveles y en diferentes foros;
- mejorar la protección del medio ambiente de un ecosistema al otro;
- facilitar una investigación más eficaz;
- atraer inversión y beneficios económicos para economías nacionales y locales;
- garantizar el mejor control de problemas a través de las fronteras, tales como incendios, plagas, cacería furtiva, contaminación marina y contrabando.

Las APTF presentan retos singulares para su gobernanza en tanto que típicamente involucran y afectan a muchas partes. Si la frontera en cuestión es una frontera nacional, la gobernanza involucra por lo menos a las agencias de áreas protegidas de dos o más gobiernos. Sin embargo, dependiendo de la escala y de la inclusión tanto de las áreas protegidas como de las tierras y los ambientes marinos entremedio, la gobernanza puede involucrar también los ministerios de asuntos exteriores, agricultura, pesca, minas y forestal de los gobiernos; varias autoridades nacionales, provinciales, distritales y locales; pueblos indígenas y comunidades locales; propietarios privados; ONG internacionales. Con frecuencia entran en juego múltiples sistemas legales, y las leyes de diversas unidades políticas nacionales y subnacionales

¹²⁰ Ver la información disponible en línea.

¹²¹ Las actividades humanas en altamar (más allá de las jurisdicciones nacionales), en el océano Antártico y en la Antártida están reguladas por tratados internacionales (tales como el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Convenio sobre la Conservación de los Recursos Marinos Vivos de la Antártida y el Tratado Antártico) y por organizaciones internacionales (como la Organización Marítima Internacional).

¹²² Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004b.

¹²³ Dudley, 2008.

¹²⁴ Sandwith *et al.*, 2001. Nótese, sin embargo, que se está desarrollando una nueva definición que pronto concordará más estrechamente con la definición de UICN acordada en 2008 (ver Dudley, 2008).

Cuadro resumen 6

Áreas protegidas bajo gobernanza compartida

Casos piloto en situaciones marinas. Dos áreas marinas protegidas bajo gobernanza en colaboración entre agencias gubernamentales y comunidades locales son el Parque Nacional Bunaken, en Indonesia, y los Paisajes Marinos y Terrestres Protegidos de la isla Apo, en Filipinas. En ambos casos, hombres y mujeres locales se han beneficiado de manera importante en términos de mayor empoderamiento, reducción de la pobreza (por mayor volumen de pesca y más empleos) y mejoramiento de la salud. Entre los ingredientes para el éxito se pueden contar el apoyo legal para las instituciones de gobernanza que involucran a representantes de la comunidad local, compromiso de las comunidades completas en las iniciativas de gestión y comprensión y respeto por los usos consuetudinarios y los derechos de acceso. Como concluyen los autores del estudio que muestra estos resultados: las áreas protegidas marinas necesitan a las comunidades locales, y las comunidades locales necesitan las áreas protegidas marinas». ¹²⁵

Políticas nacionales inscritas en la legislación.

Francia ha experimentado con la gestión en colaboración de sus parques naturales regionales (*parcs naturels régionaux*) durante algo más de tres décadas. Han sido creados cuarenta y cuatro de estos parques, con extensiones entre 25 000 y 300 000 ha. Cada parque es gobernado por un consejo elegido localmente de funcionarios y otros interesados, que supervisa al equipo técnico multidisciplinario que administra el parque. Los propósitos generales son promover el patrimonio natural y cultural local y promover un desarrollo económico y social que sea también ambientalmente sensato. ¹²⁶ En 2006 se aprobó una nueva legislación ¹²⁷ que extiende un modelo similar de gobernanza compartida para todos los parques nacionales (*parcs nationaux*) de Francia. De manera similar, en Brasil la Ley nro. 9985 del año 2000 y el Plan Estratégico Nacional de Áreas Protegidas de 2006 aclaran que todas las áreas protegidas (llamadas «unidades de conservación») deben establecer un comité multisectorial con representantes del gobierno y de la sociedad en general, incluyendo pueblos indígenas y afrobrasileros (quilombolas). Esta legislación, considerada muy progresista, no ha sido completamente implementada. ¹²⁸

Acuerdos específicos negociados caso a caso. Los territorios tradicionales de los pueblos aborígenes en Canadá se extienden por millones de hectáreas y el gobierno canadiense ha estado colaborando con estos titulares de los derechos para establecer y mantener una gran parte como áreas protegidas. ¹²⁹ Trece parques nacionales en Canadá, con una extensión de 18 millones de ha, son gobernados en colaboración entre Parks Canadá y los pueblos aborígenes en cuyos territorios están localizados. La gobernanza es ejercida a través de una variedad de juntas de gestión cooperativa. Mientras que estas áreas son «reservadas» para beneficiar a todos los canadienses, los pueblos aborígenes mantienen sus

derechos exclusivos para continuar sus actividades tradicionales o comenzar nuevas actividades de acuerdo con los objetivos de conservación acordados. Se generan beneficios económicos adicionales por ecoturismo. ¹³⁰

Acuerdos sustentados por proyectos. Moyobamba, una ciudad con aproximadamente 42 000 habitantes localizada en el norte de Perú, depende de tres microcuencas (Rumiyacu, Mishquiyacu y Almendra) para el suministro de agua. Estas áreas, especialmente ricas en biodiversidad, se vieron afectadas por familias pobres migrantes que buscaron convertir el bosque húmedo tropical en zona agrícola. La situación perjudicó la diversidad biológica y redujo la calidad y la cantidad de agua potable. La municipalidad de Moyobamba declaró Rumiyacu, Mishquiyacu y Almendra como áreas municipales de conservación. Se diseñó un esquema de pago/compensación por servicios ambientales por medio del diálogo con los interesados, facilitado por GIZ y con la participación de EPS Moyobamba (la compañía pública responsable del acueducto de la ciudad). Actualmente los usuarios del acueducto compensan a los granjeros de las cabeceras de los ríos por manejar la tierra y conservar los bosques que generan los servicios ambientales, en particular el suministro de agua de buena calidad. Fue establecido un comité de gestión que conecta a las personas interesadas de las partes altas de las cuencas con las de las partes bajas y facilita la participación de los diferentes interesados en la toma de decisiones. ¹³¹

Acuerdos después de la restitución de tierras. Uno de los primeros ejemplos de restitución de tierras a los indígenas o comunidades locales que fueron desplazados a la fuerza con la declaración de un área protegida tuvo lugar en Makulele, Sudáfrica, en 1999. ¹³² Bajo la Ley de Restitución de Derechos de la Tierra de 1994, la propiedad de 20 000 hectáreas del mundialmente famoso Parque Nacional Kruger fue transferida al pueblo makulele. Antes de la restitución se generó una gran controversia en la que muchos conservacionistas anticipaban que sería el fin de Kruger. Sin embargo, se forjó un acuerdo entre la comunidad que posee los derechos consuetudinarios y Parques Nacionales de Sudáfrica (SANParks) para manejar el área en colaboración como una reserva de vida silvestre por lo menos por 25 años. Desde entonces, muchos jóvenes makulele han sido entrenados como guardabosques, se han negociado concesiones turísticas e inversiones para el sector y los beneficios generados por el turismo en el área son retornados ahora a las comunidades locales. ¹³³

Gobernanza compartida como un paso en un proceso de restitución de derechos. El Parque Nacional Lanín fue creado en Argentina en 1937, prohibiéndoseles el acceso a las comunidades indígenas. Después de muchas protestas por parte de la Confederación Mapuche de Neuquén (la asociación que representa a los pueblos indígenas mapuche en esta región de Argentina), se hicieron intentos para llegar a un acuerdo. Se conformó un

125 Leisher et al., 2007.

126 Fédération des Parcs Naturels Régionaux, 2006.

127 República de Francia, 2006.

128 Marta de Arzevedo Irving, comunicación personal, 2012.

129 Canadian Parks Council, 2011.

130 Johnston, 2006.

131 Isabel Renner, comunicación personal, 2010.

132 La restitución Uluru-Kata Tjuta, en Australia, concluyó realmente en 1985.

133 Fabricius, 2006.



Apretón de manos transfronterizo entre profesionales de la conservación de Burkina Faso y Ghana. © gbf, 2005.

comité de cogestión con el entendimiento de que se reconocerían los derechos comunitarios sobre las tierras tradicionales, que se trabajaría en el desarrollo de estructuras formales e informales de compromiso comunitario, que todos los beneficios tendrían que ser compartidos y que se buscaría proteger la diversidad biológica y cultural. Estas disposiciones lograron resolver algunas de las tensiones entre el gobierno y los mapuches y se logró que la gestión del parque fuera más eficaz.¹³⁴ Sin embargo, el pueblo mapuche está revisando la posibilidad de transformar el área en un verdadero TICCA.¹³⁵

Cambio de alcance nacional apoyado por la cooperación internacional. El Departamento Forestal era el único dueño, administrador y autoridad de las áreas protegidas en Bangladesh. Entre 2003 y 2009, sin embargo, bajo el impulso de un gran programa nacional apoyado por USAID, se crearon disposiciones institucionales de cogestión que fueron reconocidas oficialmente para todos los sitios protegidos del sistema nacional. Algunas de estas disposiciones no están operando todavía y deben generar mayor confianza incluso para las partes interesadas que están involucradas de manera regular. Se ha encontrado que los cambios de gobernanza toman tiempo para ser entendidos y hacerse efectivos; que los enfoques homogéneos para todas las situaciones no siempre son eficaces;¹³⁶ y que deben ser desarrolladas estructuras de gobernanza compartida más flexibles y adecuadas al contexto. En general, sin embargo, el cambio de las políticas, las prácticas y las actitudes relacionadas con las áreas protegidas que se está dando es importante y ya no se puede echar para atrás.¹³⁷

134 Carpinetti and Oviedo 2006.

135 Confederación Mapuche de Neuquén, 2009.

136 World Bank, 2009.

137 De Cosse *et al.*, 2012.

Cuadro resumen 7

Áreas protegidas transfronterizas

El APTF **Cordillera del Cóndor** incluye dos pequeñas áreas protegidas en Ecuador y Perú, vinculadas a una «zona reservada» más extensa en Perú, parte de un posible territorio todavía más extenso, el Corredor de Conservación El Cóndor-Kutukú a lo largo de toda el área fronteriza y que vincula otras varias áreas protegidas más. Los densos bosques de niebla de la Cordillera, con una diversidad biológica excepcionalmente rica y varias especies endémicas, han estado en disputa por décadas. De hecho, la idea de reducir el conflicto y construir cooperación fue el primer impulso para avanzar en la iniciativa del Parque de la Paz, y especialmente entre las comunidades locales y las comunidades indígenas. Finalmente fue firmada una Ley Presidencial en octubre de 1998, cuando ambos países llegaron a un acuerdo para terminar las hostilidades y abrir nuevas vías para la cooperación bilateral en temas de conservación. Desde entonces, se ha consolidado el proceso de paz por medio del establecimiento y la gestión de áreas protegidas, el apoyo a proyectos de desarrollo sostenible para las comunidades locales y el compromiso de los gobiernos de Ecuador y Perú para la creación del APTF. Un comité directivo binacional supervisa actualmente esta iniciativa y gestiona las áreas bajo responsabilidad compartida de los dos países.¹³⁸

El Parque Nacional Transfronterizo **Fertő-Tó-Neusiedler See** cubre un área de humedal de aproximadamente 30 000 hectáreas compartida por Hungría y Austria. La cooperación transfronteriza para la conservación y el manejo del agua en el área comenzó en la década de 1950. Tras la caída de la Cortina de Hierro, una comisión de expertos compuesta por expertos de ambas partes y todos los interesados locales comenzó el proceso de planeación para un parque nacional conjunto. Esto significó que en Austria se comprometieran unas mil familias en siete aldeas, los propietarios de cerca de 10 000 hectáreas del área del parque nacional, por medio de contratos con regulaciones a cambio de pagos por compensación. En Hungría, el parque nacional fue establecido en tierra estatal, incluyendo una anterior zona militar fronteriza. La Comisión Conjunta del Parque Nacional Austro-Húngaro funciona bajo la Ley de Parques Nacionales en Austria y la Directiva Nacional de Parques del Ministerio del Ambiente en Hungría. Es dirigida por los directores de los dos parques nacionales e incluye representantes locales de ambos países. Los dos países siguen su propio marco legal y administrativo para la implementación de los objetivos del parque nacional. En lugar de elaborar un plan de gestión en conjunto, se acordó que los funcionarios del parque nacional han de cooperar estrechamente en asuntos tales como el manejo de paisajes culturales (el área fue declarada como Paisaje Cultural Patrimonio Mundial en 2001), manejo de los visitantes, educación, relaciones públicas, intercambio de información, inventarios y monitoreo.¹³⁹

138 Ver la información disponible en línea. Ver también Chicaiza, 2012.

139 Diehl and Lang, 2001.

pueden conferir distintos conjuntos de derechos y obligaciones sobre las instituciones y los individuos.

Los retos de gobernanza específicos de las APTF¹⁴⁰ incluyen:

- la necesidad de reconciliar diferentes leyes y políticas (a veces conflictivas) que pueden reducir la eficacia de la cooperación;
- barreras de lenguaje, diferencias culturales y/o religiosas e incluso diferentes escalas de mapas básicos que pueden ocasionar malos entendidos (pero que también pueden aportar mayor diversidad de capacidades y recursos);
- diferentes capacidades, recursos, compromiso o autoridad de instituciones y funcionarios de áreas protegidas en cada lado de las fronteras pueden llevar a establecer relaciones dominantes/débiles;
- falta de igualdad con respecto a ratificación de protocolos o convenios internacionales, lo que puede dificultar su utilización para la cooperación transfronteriza;
- conflicto armado, hostilidad o tensión política entre países que pueden dificultar la cooperación, incluso hacerla imposible.

En muchas áreas protegidas gobernadas por agencias gubernamentales hay personas viviendo dentro o cerca, para quienes puede ser altamente deseable y algunas veces esencial una forma de gobernanza compartida que garantice la gestión exitosa. De igual forma, los pueblos indígenas, las comunidades locales y los propietarios privados que gobiernan sus propias áreas protegidas en ocasiones invitan a las agencias gubernamentales para que les ayuden a enfrentar amenazas inminentes o para aportar financiación y ayuda técnica. Los escenarios de gobernanza compartida usualmente son dinámicos y están en constante evolución, y demandan innovación, negociación y adaptabilidad permanentes. Resulta vital la disposición de los socios para comprometerse con el proceso.

Aunque hoy hay numerosos ejemplos de regímenes eficaces de gobernanza compartida, el proceso todavía enfrenta muchos desafíos,¹⁴¹ incluyendo:

- legislación y políticas inadecuadas o inexistentes en muchos países, incluyendo falta de claridad respecto de la autoridad y la responsabilidad entre las agencias;
- adopción e implementación de modelos rígidos de gobernanza, sin la flexibilidad requerida para lidiar con las situaciones específicas de cada sitio;
- inequidad en el poder local y nacional, que se traslada a las decisiones y a la participación en los beneficios;
- compromisos gubernamentales pobres, de corto plazo o no confiables;
- apoyo financiero central inadecuado;
- destrezas limitadas para la planeación financiera, la gestión, la recaudación de fondos, la presentación de informes y la contabilidad;
- capacidades limitadas de los diferentes socios, incluyendo capacidades para la negociación;
- falta de seguridad en la tenencia de algunos titulares de derechos, lo que resulta en compromiso insuficiente frente a las decisiones.

3.3 Tipo C. Gobernanza por parte de actores privados

La gobernanza privada comprende áreas protegidas bajo control y/o propiedad de individuos, ONG o corporaciones, que con frecuencia se denominan como «áreas protegidas privadas». Ya que una gran parte de la diversidad biológica del mundo se encuentra en tierras privadas, los organismos del sector privado pueden ser importantes propietarios y administradores de áreas dedicadas a la protección de la naturaleza.

Como con todos los tipos de gobernanza de áreas protegidas, las áreas protegidas privadas pueden ser de muchas clases e involucrar una gama de interesados que incluyen:

- **individuos** (cuando la propiedad la tiene una sola persona, una familia o un fideicomiso);
- **corporaciones** (esto es, compañías o grupos de personas autorizadas para actuar como una entidad, usualmente controladas por un ejecutivo, una junta supervisora y, en últimas, por interesados individuales);¹⁴²
- **organizaciones no gubernamentales** (esto es, organizaciones sin ánimo de lucro, privadas o semiprivadas, que operan para lograr una misión específica y usualmente están controladas por una junta y/o reglamentos; bajo esta definición, las ONG pueden incluir organismos religiosos y organizaciones con misiones dirigidas a la investigación, la enseñanza o el entrenamiento).

Muchos propietarios privados buscan la conservación por respeto por la tierra y por un deseo de mantener sus valores estéticos y ecológicos. Muchas ONG son propietarias, alquilan o manejan tierra específicamente para la conservación o la reciben para ese propósito de parte de filántropos individuales. Las corporaciones pueden involucrarse por un sentido de responsabilidad social empresarial que incluye el compromiso por la gestión ambiental. Los beneficios económicos, tales como ingresos por ecoturismo y cacería o reducciones tributarias como parte de los incentivos gubernamentales para la conservación, con frecuencia apoyan la gobernanza privada. Sin embargo, usualmente no son el principal motivo para establecer y gestionar áreas para la conservación.

En las áreas protegidas bajo gobernanza privada la autoridad para gestionar la tierra y los recursos recae sobre los propietarios, quienes determinan los objetivos de conservación, desarrollan y hacen cumplir los planes de gestión y tienen a su cargo las decisiones, sujetos a la legislación gubernamental y las restricciones específicas del sitio. Si no hay reconocimiento oficial por parte del gobierno, no se puede asegurar el control y la rendición de cuentas de las áreas protegidas privadas ante la sociedad. Los controles, sin embargo, se pueden garantizar por medio de acuerdos con el gobierno a cambio de incentivos. Por ejemplo, los fideicomisos pueden negociar servidumbres de conservación.^{143, 144} El Fondo Nacional para Inglaterra, Irlanda del Norte y Gales y el Fondo Nacional para Escocia operan bajo una legislación que les permite declarar tierra de patrimonio como *inalienable* —tierra que no puede ser voluntariamente vendida,

142 Dudley and Stolton, 2007.

143 Una servidumbre de conservación es un tipo de acuerdo legal voluntario entre un propietario y otra parte, usualmente el gobierno, que restringe el desarrollo de una porción de tierra. Bajo ciertas condiciones, las servidumbres de conservación son reconocidas por el Servicio de Ingresos Internos de EUA (IRS por su sigla en inglés). Si los requerimientos del IRS se cumplen, el propietario puede calificar para obtener incentivos tributarios.

144 Brown and Mitchell, 1998.

140 Sandwith *et al.*, 2001.

141 Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004b.



El único espacio verde extenso que queda relativamente intacto cerca de Kinshasa, en la República Democrática del Congo, es un área protegida privada establecida por un coronel retirado del ejército quien tuvo la visión y el poder para adquirirla cuando todavía existían estos espacios. Las fuentes de agua que está señalando aquí alimentan el bosque protegido pero también varios de sus estanques para cría de peces y para lagos recreativos. © gbf, 2012.

Cuadro resumen 8

Diferentes formas de gobernanza privada

Áreas protegidas propiedad de compañías privadas.

Veracel es una empresa mixta constituida por la compañía forestal sueco-finlandesa Stora Enso y la compañía brasilero-noruega Aracruz. Las propiedades de las compañías en Brasil incluyen la reserva forestal Veracruz Station de 6000 ha (categoría Ia de UICN), que a su vez forma parte de las Reservas de Bosque Atlántico Costa del Descubrimiento, en los estados de Bahía y Espíritu Santo, declaradas por la UNESCO como sitio de Patrimonio Mundial. El sitio de Patrimonio Mundial consta de ocho áreas protegidas separadas que tienen 112 000 ha de bosque atlántico y arbustos asociados (restingas) y conservan una gran proporción de los bosques atlánticos que quedan en Brasil. Veracruz Station fue declarada bajo total protección legal por resolución 240/1998 y está clasificada como Reserva Privada de Patrimonio Natural.¹⁴⁵

Áreas protegidas establecidas por medio de servidumbres de conservación. Un acuerdo de conservación entre The Nature Conservancy y Great Northern Paper en Maine, conocido como el Proyecto Forestal Katahdin, está protegiendo bosques alrededor del Parque Estatal Baxter (categoría II de UICN, 80 800 ha). En 2006 TNC transfirió la servidumbre de conservación total acordada con el proyecto, cerca de 79 000 ha que amortiguan al Parque Estatal Baxter, al Departamento de Parques y Tierra en el estado de Maine con un fondo patrimonial de medio millón de dólares para cubrir la gestión. En 2001, Willamette Industries le donó a TNC 190 ha de humedales y tierras altas adyacentes bajo una servidumbre de conservación permanente. La servidumbre amplió la ya existente reserva de TNC Gearhart Bog que ahora tiene 240 ha. Después, Weyerhaeuser Inc. compró Willamette Industries, y ahora es un importante socio en la reserva. La Reserva Gearhart Bog tiene varias comunidades de plantas raras y, con apenas algo

más de 140 ha, es el humedal contiguo más grande de su tipo que queda en la costa de Oregón.¹⁴⁶

Áreas protegidas propiedad de ONG sin ánimo de lucro. El Santuario El Cañi, literalmente ‘visión que transforma’, se volvió en 1990 la primera área protegida en Chile en ser adquirida por una ONG solamente con propósitos de conservación. El Cañi está localizado en la Región de la Araucanía. Incluye bosques de especies nativas de coigüe, lenga y araucaria y es hogar de muchas especies emblemáticas de fauna tales como el león de montaña (puma), el venado enano (pudú), el gato andino (huiña), el pájaro carpintero magallánico y el cóndor andino. La creciente conciencia sobre la necesidad de proteger los bosques nativos de las compañías madereras y los monocultivos motivó la creación de la Fundación Lahuen, la ONG que hoy tiene la propiedad de 524 ha del Santuario El Cañi. La ONG pronto estableció diálogo con las comunidades adyacentes y ofreció entrenar guías locales. Hoy, la gestión es en gran parte delegada al Grupo de Guías de El Cañi que ofrece entrenamiento y programas de educación ambiental y dirige un vivero de plantas nativas orgánicas para propósitos educativos, reforestación y como fuente complementaria de ingresos. El Cañi sobrevive, además de los ingresos del vivero y el programa de educación ambiental, con donaciones de visitantes.¹⁴⁷

Áreas protegidas establecidas como negocios para el turismo. Namibia tiene muchas áreas protegidas de propiedad individual, usualmente combinadas con alojamiento para turistas y caminatas o paseos personalizados en coche. Muchas de estas están localizadas en regiones desérticas que no son adecuadas para la labranza o para otros usos y brindan empleo adicional para las comunidades locales. Los alojamientos van desde sitios para acampar hasta costosas cabañas ecoturísticas.¹⁴⁸

145 Dudley and Stolton, 2007.

146 Dudley and Stolton, 2007.

147 Eliana Fischman, comunicación personal, 2012.

148 Ministry of Environment of Namibia, 2010.



El paisaje alpino de Guassa, en el corazón de Etiopía, ha sido estrictamente protegido por siglos por las instituciones y normas tradicionales de nueve comunidades locales asociadas. El paisaje brinda la paja esencial para techar las casa locales y es un importante hábitat para el lobo etíope (*Canis simensis*) y los babinos gelada (*Theropithecus gelada*). © gbf, 2006.

hipotecada o forzosamente comprada en contra de los deseos del Fondo sin un procedimiento parlamentario especial—. ¹⁴⁹ En muy contadas ocasiones se puede crear un área protegida privada al renunciar involuntariamente a algunos derechos de manejo en respuesta a restricciones legales ¹⁵⁰ pero en la mayoría de los casos la creación de un área protegida privada es un acto voluntario de parte de los propietarios. El gobierno y otros, sin embargo, pueden promoverlo y reconocerlo de diversas maneras. Los mecanismos e incentivos para estimular a los propietarios privados a proteger sus tierras incluyen:

- sistemas para la **declaración de áreas protegidas voluntarias**, en los que los propietarios aceptan ciertos objetivos o restricciones de gestión a cambio de asistencia o de otros incentivos: un ejemplo son las Reservas Privadas de Patrimonio Natural de Brasil; ¹⁵¹
- **renuncia voluntaria a derechos legales** de uso de la tierra en la propiedad privada, algunas veces incentivada por medidas fiscales o económicas para garantizar la protección a perpetuidad o por medidas de compensación por la pérdida teórica de valor: los mecanismos incluyen servidumbres de conservación así como los pactos y las servidumbres pasivas relacionadas, acuerdos de manejo para la conservación e incentivos tributarios;
- **contribuciones sin ánimo de lucro**, mediante las que las ONG recaudan fondos de manera privada o pública para

comprar tierra para su protección o reciben donaciones en tierra directamente de donantes: este es el caso de importantes ONG internacionales así como de muchas ONG nacionales y locales;

- **área apartada, donaciones o manejo de un área para la conservación por parte de una corporación** estimulada por el interés personal de funcionarios y/o el deseo de buenas relaciones públicas; como una concesión o como compensación por otras actividades; porque está estipulado en la certificación «verde»; o como una inversión para el futuro.

El Cuadro resumen 8 presenta algunos ejemplos de diferentes formas de gobernanza privada.

El papel que juegan las áreas protegidas privadas en la conservación puede ser impresionante. En África, por ejemplo, una larga historia de ranchos de vida silvestre ha brindado un terreno fértil para las áreas protegidas privadas: solamente en Sudáfrica hay varios cientos de ellos, algunos cubren más de 100 000 ha. En los Estados Unidos, una ONG, The Nature Conservancy, es dueña del sistema de áreas protegidas más grande del mundo con más de 1300 áreas protegidas que cubren más de medio millón de ha. ¹⁵² El Fondo Nacional, una organización independiente sin ánimo de lucro, dueña de 254 000 ha de «tierra de interés histórico y belleza natural» y cerca de 710 millas (1143 km) de costas, es el propietario más grande en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte después de la Comisión Forestal, de propiedad del gobierno. ¹⁵³

149 Ver por ejemplo <http://www.nationaltrust.org.uk/servlet/file/stroe5%item472891/version1/w-our-land.pdf>

150 Dudley, 2008.

151 Schiavetti *et al.*, 2010.

152 Langholz and Krug, 2004.

153 <http://www.countrylife.co.uk/countryside/article/506868/Who-owns-Britain-Top-UK-landowners.html>

Aunque la cobertura de las áreas protegidas privadas se ha extendido rápidamente en las últimas décadas, muchos de estos **bienes protegidos** permanecen sin documentación, y poca información ha sido recolectada a nivel mundial acerca de sus estructuras de gobernanza. De hecho, hay asuntos distintivos asociados con las áreas protegidas privadas en términos de **visibilidad** y **mecanismos de rendición de cuentas**. Hasta muy recientemente, pocos países tenían leyes que se pudieran aplicar a las áreas protegidas privadas y, en general, los marcos legales siguen evolucionando.¹⁵⁴ En algunos países la ley prevé claras restricciones respecto de las prácticas de uso de la tierra. Por ejemplo, en Sudáfrica los propietarios pueden solicitar la declaración de áreas protegidas privadas según leyes locales, provinciales o nacionales. Si el gobierno decide reconocer un área protegida privada e incluirla dentro del sistema nacional de áreas protegidas, el propietario privado debe comprometerse a la conservación de la naturaleza y, por lo menos por un período de tiempo, sus derechos de propiedad o de desarrollo se ven restringidos. Las restricciones de conservación pueden ser incluidas en las escrituras de la propiedad y volverse vinculantes para los herederos del título, y mantenerse incluso si la propiedad es vendida. En casos como este, los propietarios de hecho sí tienen la obligación de rendir cuentas al público,¹⁵⁵ pero en muchos otros casos no queda claro qué implica esa rendición de cuentas.

El asunto se vuelve más complejo debido a las distintas formas de ayuda o de incentivos financieros y técnicos brindados por los gobiernos a las iniciativas privadas de conservación, tales como exenciones de impuestos sobre la propiedad y sistemas de donaciones para tierras declaradas en estado de conservación, así como pagos por servicios de los ecosistemas. Todas estas ayudas e incentivos claramente pueden influir en las decisiones para crear áreas protegidas privadas y la manera como son gestionadas. En Sudáfrica, el propietario debe acceder a un acuerdo contractual de administración con el Estado aunque los acuerdos pueden variar en términos de la duración y la complejidad.¹⁵⁶ En la Unión Europea, extensas áreas de tierras de propiedad privada, incluyendo muchas de las que están dentro de las áreas protegidas, están sujetas a acuerdos agroambientales y a otros pagos relacionados del gobierno a los propietarios para lograr propósitos de conservación. Tales acuerdos usualmente duran un número limitado de años.¹⁵⁷

Un interés creciente en la conservación a escala del paisaje ha estimulado a grupos de propietarios privados vecinos a conformar iniciativas de conservación en colaboración para la gestión conjunta o cooperativa de extensas unidades de conservación. Mientras que la propiedad individual se mantiene, las unidades del área protegida privada efectivamente se manejan como una entidad única;¹⁵⁸ esto significa que los propietarios privados deben responder el uno al otro ayudando a hacer cumplir objetivos de conservación y planes de manejo comunes. Tales iniciativas a gran escala pueden llegar más lejos al incluir también otros tipos de gobernanza, con el gobierno y/o grupos comunitarios gestionando en conjunto extensas áreas, con las áreas protegidas privadas, todos trabajando juntos como parte de un modelo más amplio de gobernanza compartida.

Las áreas protegidas privadas también abordan el tema de la rendición de cuentas por medio de la conformación de asociaciones involucradas en diferentes programas, desde educación hasta monitoreo y vigilancia. Son ejemplos la Alianza de Fideicomisos (Land Trust Alliance) de Estados Unidos, con su estricta certificación de adhesión a las directrices de buenas prácticas; y las recientemente conformadas asociaciones de áreas protegidas privadas en Chile.¹⁵⁹

Como con todos los tipos de gobernanza, el factor más importante para determinar el alcance y la dirección de las áreas protegidas privadas es el ambiente legal y social en el que funcionan. Para cualquier estrategia de conservación a largo plazo que involucre la participación y la inversión del sector privado resulta esencial la seguridad sobre los derechos de propiedad sobre la tierra, el agua y los recursos naturales y la seguridad legal para los esfuerzos de conservación.¹⁶⁰ Si hay un entorno favorable basado en una ética de la conservación que incluye un sólido marco para la gobernanza de los recursos naturales en los niveles local y nacional, se puede estimular al sector privado para que se comprometa con la conservación, para que sea transparente e innovador y para que adopte prácticas económicas sostenibles.¹⁶¹

3.4 Tipo D. Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales

La UICN define este tipo de gobernanza como: «áreas protegidas donde la autoridad y la responsabilidad de la gestión recaen sobre pueblos indígenas y/o comunidades locales a través de diversas formas de instituciones y normas consuetudinarias o legales, formales o informales».¹⁶² Por tanto, incluye dos subconjuntos principales:

- territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas
- territorios y áreas conservadas por comunidades locales

En tanto que las definiciones de *pueblos indígenas* y *comunidades locales* son complejas y evolucionan,¹⁶³ la separación entre subconjuntos no es siempre precisa. Pero ambos subconjuntos pueden ser aplicados a comunidades y pueblos sedentarios y móviles. Y ambos se relacionan con algún tipo de **comunes** —esto es **tierra, agua y recursos naturales gobernados y manejados colectivamente por una comunidad de personas**—. ¹⁶⁴

Un régimen de gobernanza eficaz bajo este tipo implica que los pueblos indígenas o las comunidades locales tienen un **arreglo institucional** que toma decisiones y desarrolla normas para la tierra, el agua y los recursos naturales. Las instituciones

159 Brent Mitchell, comunicación personal, 2012.

160 Langholz and Krug, 2004.

161 Hay una discusión adicional sobre las áreas protegidas privadas en el contexto de «Reconocimiento y apoyo adecuados» en la sección 5.3.

162 Dudley, 2008. Hemos adoptado en este documento las definiciones de *pueblos indígenas* y *comunidades locales* descritas en la literatura de la UICN, especialmente Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004a.

163 El CDB ha dedicado algunas reuniones de expertos para discutir este tema y es posible que lo visite nuevamente en la actual Década de la Diversidad Biológica.

164 La literatura sobre este tipo de gobernanza y tenencia es bastante extensa y la mayoría está disponible libremente en línea (ver la Biblioteca Digital de los Comunes o el sitio web de la Coalición Internacional de Tierras). Para mayor claridad, sin embargo, hay que distinguir entre los *comunes* y las tierras comunales en general. Las tierras comunales en general (ej., territorios tribales o de aldeas) comprenden tierras mantenidas por individuos o familias así como aquellas bajo tenencia colectiva (Alden Wily, 2012). El tipo de gobernanza D se refiere solamente a las últimas.

154 Un punto decisivo y controvertido es si el compromiso del propietario se va a mantener con el tiempo.

155 Dudley, 2008.

156 Sandwith *et al.*, 2009.

157 http://ec.europa.eu/agriculture/envir/index_en.htm

158 IUCN, 2003c.

consuetudinarias y locales pueden ser diversas y relativamente complejas. Por ejemplo, la tierra puede ser de propiedad colectiva o de manejo colectivo, pero algunos recursos particulares, como ciertos tipos de árboles, pueden ser manejados individualmente o por un clan. Diferentes pueblos indígenas o comunidades pueden estar a cargo de la misma área en diferentes momentos del año, o de diferentes recursos en la misma área. Más aún, la institución reconocida por el gobierno como la administradora legal para una comunidad puede no ser la que está realmente a cargo de las tareas culturales y espirituales involucradas en el manejo del sitio. Pese a la complejidad real o percibida,¹⁶⁵ las instituciones consuetudinarias comunitarias funcionan de manera eficaz y brindan importantes contribuciones a la conservación.¹⁶⁶ Pero no muchas son reconocidas legalmente. Incluso, los mismos pueblos indígenas y las comunidades locales pueden no ser reconocidos como un sujeto legal por algunos gobiernos.¹⁶⁷

En los últimos diez años al fin se ha comenzado a reconocer formalmente el valor y la importancia para la conservación de la gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales¹⁶⁸ que, se puede decir, es la forma más antigua de conservación de la diversidad biológica en el planeta.¹⁶⁹ El término **Territorios y Áreas Conservados por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales** (TICCA o ICCA por su abreviatura del inglés) es usado ahora para describir «ecosistemas naturales y/o modificados, que contienen valores significativos de diversidad biológica, beneficios ecológicos y valores culturales, conservados voluntariamente por pueblos indígenas y comunidades locales, tanto sedentarios como móviles, a través de leyes consuetudinarias o por otros medios eficaces».¹⁷⁰

165 Tales complejidades *aparentes* pueden reflejar sistemas benéficos de reciprocidad social y seguridad en la tenencia que han pasado la prueba del tiempo. Los sistemas modernos de tenencia registrada de la tierra desconocen el aspecto de la *negociabilidad* de diferentes derechos para diferentes usuarios, lo que caracteriza muchos sistemas tradicionales y tienden a evadir codificación y definición espacial exacta. Los sistemas modernos también son inflexibles y difíciles de cambiar, y la titulación de los comunes puede ser ineficaz o incluso puede ir en detrimento ya que tiende a descuidar derechos secundarios.

166 Kothari *et al.*, 1998; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2010.

167 Un pueblo indígena o una comunidad local puede constituirse en un *organismo corporativo* y tener tierra y recursos en común con derechos colectivos emanados de una autoridad constitucional o de otra autoridad relacionada legalmente con las tierras (Lausche, 2011). Sin embargo, esto no siempre es reconocido o respetado por la administración estatal, creando una barrera para el cumplimiento total de sus derechos y responsabilidades bajo la ley consuetudinaria e internacional (Holly Shrumm, comunicación personal, 2013).

168 Institute on governance, 2002; IUCN, 2003a; Decisión VII.28 del CDB, Kuala Lumpur, 2004. ; Decisiones XI.14, XI.16 y XI. 24 del CDB, Nagoya, 2010; IUCN, 2012a.

169 Posey, 1999; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2003b.

170 Ver Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004a y Dudley, 2008; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2010; Kothari *et al.*, 2012. Por favor nótese que el concepto de TICCA ha evolucionado después de estas primeras publicaciones. Si bien estas publicaciones definían el fenómeno como 'Áreas conservadas por comunidades' y, más tarde, como 'Áreas conservadas por indígenas y comunidades', la forma actual de definir los TICCA es como 'Territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales', con *énfasis en pueblos y territorios*, los cuales son conceptos mucho más ricos que *comunidades y áreas*. En español, en un comienzo se generalizó el uso de la abreviatura del inglés ICCA, pero la profundización en el estudio del fenómeno y la ampliación de su base social en Latinoamérica han exigido revisar el concepto y utilizar la abreviatura TICCA para subrayar la importancia de la noción de territorio. En este sentido, se utiliza también la forma extensa 'Territorios indígenas de conservación y áreas conservadas por comunidades locales'. Sin embargo, en otros países de idioma español, y principalmente en España, se prefiere mantener la abreviatura ICCA.

Hay tres **características esenciales**¹⁷¹ de los TICCA:

- un pueblo indígena o una comunidad local tiene una **relación estrecha y profunda** con un sitio (territorio, área, hábitat)
- el pueblo o la comunidad es el principal actor en la toma de decisiones relacionadas con el sitio y tiene la **capacidad de facto y/o de jure para desarrollar los reglamentos y hacerlos cumplir**
- las decisiones y esfuerzos del pueblo o la comunidad conducen a la **conservación de la diversidad biológica, de las funciones ecológicas y de los valores culturales asociados**, sin importar las motivaciones originales o principales.

Los TICCA incluyen algunas de las áreas protegidas más antiguas de la tierra.¹⁷² Algunos ejemplifican manejo sostenible de ecosistemas y uso de fauna y flora silvestre que ha continuado por generaciones, mientras que otras están surgiendo de nuevo por regeneración intencional de ecosistemas y hábitats. Las razones de su existencia, continuidad y surgimiento son variadas, incluyendo el mantenimiento de fuentes de alimentos y cuencas, respeto de sentimientos religiosos y culturales, la necesidad de contrarrestar el agotamiento de recursos que garantizan la vida, de prevenir desastres naturales y conservar la vida silvestre y los beneficios ecológicos. Las instituciones que gobiernan los TICCA también son muy diversas. Algunas son instituciones tradicionales que han continuado a través del tiempo con muy pocas alteraciones en la manera como están organizadas o como funcionan. Otras instituciones de pueblos indígenas y comunidades han sido revividas recientemente en formas contemporáneas. Todavía más, algunas son organizaciones nuevas que desarrollan conjuntos de normas nuevas. Dos hilos comunes de tales organizaciones son que ellas representan a los **titulares de derechos locales** y que sus raíces están fundamentadas en **conocimientos y destrezas tradicionales y locales**.¹⁷³ En otras palabras, las instituciones que gobiernan los TICCA son la expresión de los pueblos locales que tienen experiencia pertinente acumulada¹⁷⁴ y están directamente interesados en proteger y restaurar sitios específicos y/o usar los recursos naturales de maneras que sean sostenibles.

Se debe hacer una distinción entre gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales (Tipo D, que son TICCA) y gobernanza por parte del nivel administrativo más bajo en un país determinado (normalmente Tipo A). El último puede ser el nivel de una municipalidad rural, una comuna o una parroquia. A veces el nivel es llamado «administración del nivel comunitario» o, como en Madagascar, puede haber tomado el nombre del nivel tradicional más bajo de un conglomerado histórico y cultural.¹⁷⁵ Es importante

171 Debido a estas características esenciales, los TICCA son un subconjunto de las áreas y territorios usados y controlados por pueblos indígenas y comunidades locales en el mundo, pero un subconjunto de vital importancia para ellos y sus culturas y para la conservación. Importante notar que la tercera característica plantea un requisito más estricto de conservación para los TICCA que lo usual incluso para áreas protegidas gobernadas por el Estado.

172 Cf. la definición de áreas protegidas presentada en la sección 1.2.

173 Ver, a este respecto, los Artículos 8j y 10c del CDB y la Meta 18 de Aichi del CDB.

174 Pathak, 2009.

175 El término malgache tradicional es *fokonolona*, que coincide con el nombre de los habitantes de una aldea y guardianes de un dominio ancestral. *Fokonolona*, sin embargo, también es un término usado por los legisladores coloniales para definir el nivel administrativo más bajo. Ese nivel, que antes era controlado por administradores nombrados desde arriba pero que ahora está bajo una especie de organismo elegido, de hecho incorpora muchos *fokonolona* tradicionales pero no mantiene casi nada de sus atribuciones tradicionales.



En una ceremonia antigua (*ngillatun*) los indígenas del sur de Chile les piden a los espíritus apoyar la reproducción de árbol pehuén (*Araucaria araucana*), que juega un papel central en su vida social, económica y espiritual. Estos pueblos están tan conectados con el árbol pehuén que se llaman a sí mismos mapuche-pehuenche —la gente del árbol araucaria—. © Asociación Mapuche Pehuenche Markan Kura, 2003.

distinguir entre los Tipos A y D porque las características de gobernanza tienden a ser profundamente diferentes pero también porque las comunidades tradicionales pueden necesitar ese nivel administrativo más bajo para validar su gobernanza y sus planes de gestión y poder funcionar con eficacia.¹⁷⁶ De hecho, la distinción se puede hacer al discernir ante quién debe rendir cuentas la administración del nivel comunitario por sus resultados de conservación de la tierra, del agua y de los recursos naturales. Si la administración debe rendir cuentas ante los niveles más altos del gobierno, la situación es parecida al Tipo A. Si tiene que rendir cuentas ante las comunidades y los grupos locales, se parece al Tipo D.

Más complicado resulta si un TICCA es gobernado por un gobierno tribal, como los Parques Tribales Tla-o-qui-aht (Canadá) o los Parques Tribales Navajos (EUA). Estos gobiernos tribales no son el *nivel administrativo más bajo en un país*: son los gobiernos de las naciones indígenas. En tanto que depende de ellos decidir cómo etiquetar el tipo de gobernanza, asumiremos en este trabajo que encajan con la gobernanza Tipo D ya que ejercen la gobernanza en función de su propio pueblo.

Nuestro conocimiento de la cobertura de las áreas terrestres, costeras y marinas bajo la figura de los TICCA es todavía parcial. Pero por lo menos trescientos a cuatrocientos millones de hectáreas de bosques en el mundo se encuentran bajo manejo comunitario, la mayoría con algún objetivo de conservación.¹⁷⁷ Por ejemplo, un quinto de la Amazonia está bajo la figura de reservas indígenas, y muchas de estas son protegidas *de facto* más estrictamente que las áreas protegidas gubernamentales.¹⁷⁸ En Filipinas, las conocidas áreas clave para la biodiversidad se traslapan con los dominios ancestrales de los pueblos indígenas en ambientes boscosos.¹⁷⁹ En el Pacífico existen miles de áreas

marinas manejadas localmente.¹⁸⁰ También se han identificado cientos de TICCA en el sur de Asia, particularmente en India,¹⁸¹ en tanto que abundan las reservas comunitarias de recursos en África¹⁸² y los territorios conservados de pueblos indígenas móviles (trashumantes) que cubren millones de hectáreas en el Sahel y en Asia Central y Occidental.¹⁸³ En Australia, las áreas protegidas indígenas (IPA, por su sigla en inglés) abarcan cerca de 30% del total de las propiedades de áreas protegidas.¹⁸⁴ Muchas de ellas han sido autodeclaradas en los últimos años, y el área protegida terrestre más extensa de Australia, aunque sea otra IPA, acaba de ser declarada en 2012.¹⁸⁵

De manera general, se ha calculado que los territorios indígenas abarcan 22% de la superficie terrestre y «coinciden con áreas que resguardan 80% de la diversidad biológica del planeta»¹⁸⁶ pero todavía queda mucho por entender acerca de las áreas gobernadas por comunidades locales no indígenas (comunidades de campesinos, pescadores, pastores y otros). No todos los territorios indígenas y las áreas gobernadas por comunidades, sin embargo, son TICCA ya que la conservación de diversidad biológica valiosa puede no ser tan evidente, y/o el sistema de gobierno puede no estar funcionando bien. De todos modos, sobre la base de datos de encuestas acumulados durante varios años, un cálculo reciente concluye: «los TICCA pueden ser muchos más que las áreas protegidas declaradas oficialmente que hay actualmente (que son cerca de 130 000, la mayoría gobernadas por agencias gubernamentales) y abarcar un área por lo menos tan extensa, si no más, que el área cubierta por las áreas protegidas gubernamentales (cerca de 13% de la superficie terrestre)».¹⁸⁷

176 En Senegal, por ejemplo, la validación es requerida por la Municipalidad Rural local (*Communauté Rurale*) para que un TICCA sea reconocido y apoyado por las agencias gubernamentales (Ndiaye and Dieng, 2012).

177 Molnar *et al.*, 2004.

178 Nepstadt *et al.*, 2006; Schwartzman *et al.*, 2010; Porter-Bolland *et al.*, 2011.

179 Nelson Devanadera (Departamento de Vida Silvestre y Áreas Protegidas), comunicación en la conferencia «Naturaleza: tras las huellas de nuestros antepasados», Manila, marzo de 2012.

180 Govan *et al.*, 2009.

181 Pathak, 2009.

182 Barrow and Murphree, sin fecha.

183 Ver Chatty and Colchester, 2002; y el sitio web de WAMIP (por su sigla en inglés para Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas Móviles).

184 Australian government, 2012. «Cerca de 30%» es apenas un cálculo ya que una extensa IPA nueva fue establecida recientemente.

185 Esta es el Área Protegida Indígena Tanami Sur, que abarca más de 10 millones de hectáreas.

186 Sobrevilla, 2008.

187 Kothari *et al.*, 2012.

Cuadro resumen 9

Ejemplos de gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales

Territorios conservados por pueblos indígenas.

Existen territorios de los pueblos indígenas en toda la Amazonia y muchos han sido completamente reconocidos por sus gobiernos estatales como áreas de gobernanza colectiva local/tradicional. En Colombia, los pueblos indígenas poseen derechos colectivos sobre la tierra, el agua y los recursos naturales así como derechos para la gobernanza autónoma y el total respeto por sus culturas. Sus resguardos abarcan 34 millones de hectáreas de tierra, cerca de 30% del territorio nacional, mientras que cinco millones de hectáreas han sido también adjudicadas como propiedad colectiva a las comunidades afrodescendientes.¹⁸⁸ Existen y prosperan muchos TICCA en estos territorios colombianos,¹⁸⁹ incluyendo áreas conservadas conjuntamente por diferentes pueblos indígenas.¹⁹⁰ También existen en Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela casos similares pero con diferentes niveles de reconocimiento de los derechos colectivos. Muchos de estos territorios indígenas enfrentan batallas contra el «desarrollo» perjudicial o destructivo en la Amazonia tales como megarrepresas (ej., la represa Belo Monte en Brasil), autopistas (ej., la carretera internacional planeada que atravesará los territorios indígenas y el Parque Nacional Isiboro Secure en Bolivia), exploración y extracción de petróleo y gas (ej., en el territorio del pueblo quichua de Sarayaku¹⁹¹ en Ecuador) y la minería (ej., las minas de oro a cielo abierto en Cajamarca, Perú).

Ranchos grupales que conservan la vida silvestre.

Una tendencia relativamente nueva para establecer TICCA ha surgido en los pastizales de Kenia motivada principalmente por la industria del turismo en el país y el deseo del Servicio para la Vida Silvestre de Kenia y las organizaciones de la conservación de brindar incentivos por la conservación del hábitat. Los operadores de turismo han establecido acuerdos contractuales con las comunidades locales, organizadas bajo algunos comités de Ranchos Grupales, para reservar tierra para la conservación a cambio de pagos a la comunidad basados en tarifas anuales o pagos proporcionales (ej., un porcentaje de los ingresos netos). La primera de estas iniciativas de conservación fue establecida como el Rancho Grupal de Kimana cerca del Parque Nacional Amboseli (distrito de Kajiado) en 1996. Desde entonces, han proliferado las iniciativas locales de conservación en áreas como los distritos Laikipia, Samburu, Kajiado y Narok, con importantes consecuencias para la conservación de la fauna y la flora silvestres.¹⁹² Pese a los retos a los que se han visto enfrentadas las iniciativas de conservación (ej., fragmentación de la tierra, disputas) la cantidad de vida silvestre de Kenia que se encuentra en áreas de conservación voluntaria (individuales o comunitarias) es ahora mayor que la que se encontraba en las áreas protegidas formalmente declaradas por el gobierno.¹⁹³



Los pueblos indígenas de Palawan (Filipinas) se resisten a la minería y los monocultivos de palma de aceite en su isla. © Dario Novellino, 2011.

Sitios sagrados y dominios ancestrales.

En China, los TICCA incluyen sitios naturales sagrados, bosques comunitarios y pastizales bajo gobernanza consuetudinaria. El tamaño de los sitios naturales sagrados varía mucho (desde complejos individuales hasta regiones enteras).¹⁹⁴ Algunos pastizales en la cabecera del río Yangtze, restaurados y manejados por las comunidades tibetanas que han tenido derechos tradicionales de pastoreo, tienen características de TICCA.¹⁹⁵ A todo lo largo y ancho del Sudeste Asiático son comunes las colinas, lagos, arboledas y recursos sagrados que con frecuencia conservan la biodiversidad haciendo frente a la minería, las concesiones madereras, la expansión de monocultivos (ej., para aceite de palma) y los negocios de turismo indiscriminado.¹⁹⁶ Recientemente se ha puesto en evidencia su papel en la prevención de desastres relacionados con cambios climáticos extremos. En Mindanao (Filipinas) las pocas áreas que quedaron indemnes después del ciclón que azotó el sur de la isla en diciembre de 2011 fueron las cuencas «protegidas» por los dominios ancestrales densamente boscosos de los pueblos indígenas en la cordillera del Monte Kalatungan, mientras que las cuencas «desarrolladas» experimentaron enormes deslizamientos que destruyeron aldeas dejando cientos de muertos.¹⁹⁷

Territorios nativos manejados como tierra salvaje.

Las reservas nativas americanas en EUA abarcan más de 22 millones de ha, la mayoría de las cuales no son manejadas como tierra salvaje o como reservas de vida silvestre, aunque algunas sí. En 1979 las Tribus Confederadas Salish y Kootenai de Montana fueron las primeras en destinar cerca de 40 000 ha para una reserva de tierra salvaje. Los nez percé hicieron lo mismo, así como las tribus assiniboine y sioux, los chippewa y otros. En la costa occidental de EUA, varias tribus han unido esfuerzos para establecer un consorcio para proteger el Sinkyone Wilderness a lo largo de la costa Perdida (Lost Coast), en donde han decidido que nunca más se recogerán cosechas con fines comerciales. En Florida, los indígenas seminola desarrollaron su propia iniciativa estilo Everglades, eligiendo inundar nuevamente y restaurar cerca de 1000 ha de los humedales originales Big Cypress.¹⁹⁸

188 Van der Hammen, 2003.

189 Riascos de la Peña, 2008; y Asatriz y Riascos de la Peña, 2008.

190 Luque, 2003.

191 Cf. El reciente fallo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en favor del pueblo quichua de Sarayaku versus el Estado de Ecuador que violó derechos de propiedad y toma de decisión con respecto de su territorio ancestral, derechos al consentimiento previo e informado y derechos a continuar practicando las actividades tradicionales para su sustento. Ver la información disponible en línea.

192 Blomley et al., 2007.

193 Western et al., 2006.

194 Li Bo et al., 2007.

195 Marc Foggin, comunicación personal, 2010. Ver información disponible en línea.

196 Un estudio rápido para Camboya es presentado en Borrini-Feyerabend and Ironside, 2013.

197 Dave de Vera, comunicación personal, 2012.

198 Bowden, 2010.

4. La matriz de áreas protegidas de la UICN y el sentido más fino de los tipos de gobernanza



No es solamente la propiedad de la tierra la que determina el tipo de gobernanza y el estado de conservación. La comunidad de Bogdan (Turquía) no es propietaria del bosque local, pero ha argumentado enérgicamente por su mantenimiento y, hasta ahora, lo ha logrado. © gbf, 2007.

Como se señala en la sección 1.4, gobernanza y gestión son conceptos diferentes. Las dos funciones están estrechamente conectadas pero deben ser diferenciadas. De hecho, la definición de la UICN de área protegida y las categorías de gestión de la UICN son «neutrales» respecto de la autoridad de gobernanza y la tenencia de la tierra y de los recursos. El sistema de categorías se refiere a los objetivos de gestión de las áreas protegidas, pero no está diseñado para determinar quién toma las decisiones acerca de cómo gestionarlas.

Las *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas* de la UICN establecen que **las áreas protegidas de todas las categorías pueden ser gobernadas por (y ser propiedad de) agencias gubernamentales, ONG, comunidades, pueblos indígenas, compañías y partes privadas** —ya sea solas o en combinación—. ¹⁹⁹ Las *Directrices para la legislación relativa a áreas protegidas* de la UICN dejan claro que la gobernanza es un concepto separado de la tenencia²⁰⁰ «aunque la tenencia es importante cuando se consideran los enfoques de gobernanza que pudieran ser convenientes para un sitio en particular». De hecho, las áreas protegidas con cualquier tipo de gobernanza pueden comprender una variedad de derechos de tenencia, como los que derivan de la tenencia mixta, la delegación, el

arrendamiento y los acuerdos. Mientras que en Suecia las áreas protegidas nacionales deben ser establecidas exclusivamente en tierras de propiedad del Estado, en muchos otros países, como Gran Bretaña o Italia, las áreas protegidas incluyen extensas áreas de propiedad privada: esto es especialmente el caso en áreas protegidas Categoría V.²⁰¹ En México, la mayoría de las áreas protegidas federales se encuentran en tierras que no son propiedad del Estado sino que son propiedad colectiva de la comunidad (ejidos).²⁰² No es la propiedad de la tierra sino el organismo de gobernanza, o una combinación de organismos de gobernanza, lo que determina el tipo de gobernanza.

La relación entre tipo de gobernanza y categoría de gestión se muestra en la Matriz de Áreas Protegidas de la UICN (ver Tabla 5). Esta es particularmente útil para ayudar a visualizar las combinaciones de categoría de gestión con tipo de gobernanza que pueden ocurrir dentro de un sistema de áreas protegidas. La Matriz es una herramienta para revisar y clasificar las combinaciones que existen o pudieran existir en un sistema de áreas protegidas de un país. Es especialmente valiosa para demostrar que un sistema nacional de áreas protegidas puede incluir mucho más que los lugares que el gobierno mismo dirige y reconoce como áreas protegidas oficiales.

199 Dudley, 2008.

200 Lausche, 2011.

201 Ver Phillips, 2002, para guía adicional sobre áreas protegidas en Categoría V.

202 Secretaría de Relaciones Exteriores de la Dirección General para Temas Globales, México, comunicación personal, 2012.

Tabla 5. **Matriz de áreas protegidas de la UICN: un sistema de clasificación para áreas protegidas que comprende categorías de gestión y tipos de gobernanza**

Tipo de Gobernanza	A. Gobernanza por parte del gobierno			B. Gobernanza compartida		C. Gobernanza privada			D. Gobernanza por pueblos indígenas y comunidades locales		
	Ministerio o agencia federal o nacional a cargo	Ministerio o agencia subnacional a cargo	Gestión delegada por el gobierno (ej. a una ONG)	Gobernanza transfronteriza	Gobernanza en colaboración (distintas formas de influencia pluralista)	Gobernanza conjunta (órganos de decisión pluralistas)	Áreas conservadas establecidas por propietarios individuales	...por organizaciones sin ánimo de lucro (ej. ONG, universidades)	...por organizaciones con ánimo de lucro (ej. propietarios corporativos)	Territorios y áreas conservados por pueblos indígenas –declarados y administrados por pueblos indígenas–.	Territorios y áreas conservados por comunidades locales –declarados y administrados por comunidades locales–.
I a. Reserva natural estricta											
Ib. Área silvestre											
II. Parque nacional											
III. Monumento natural											
IV. Áreas de gestión de hábitats/especies											
V. Paisaje terrestre/marino protegido											
VI. Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales											

Categorías de gestión y tipos de gobernanza son conceptos sencillos diseñados para capturar las principales características del sistema de áreas protegidas —pero pueden esconder una realidad mucho más compleja, como lo ha demostrado la sección anterior—. Para volver a exponer los puntos:

- no siempre es fácil asignar el tipo de gobernanza a un área protegida;
- algunas áreas protegidas combinan características de varios tipos de gobernanza;
- los arreglos de gobernanza con frecuencia cambian con el tiempo.

Para ilustrar la complejidad y el sentido más fino de la gobernanza compartida como se da en el terreno, las Figuras 4, 5 y 6²⁰³ muestran cómo diferentes partes (una agencia gubernamental, titulares de derechos e interesados locales, una ONG que apoya) podrían tener diferentes perspectivas sobre compartir autoridad, responsabilidad y rendición de cuentas en la gobernanza de las áreas protegidas. Cada figura muestra un continuo de enfoques en la toma de decisiones, con un rol central acordado en la negociación.

Diferentes áreas protegidas dentro del mismo tipo de gobernanza pueden estar localizadas de manera diferente a lo largo del continuo. Además, para un área protegida específica, la posición dentro del continuo puede variar cuando se toman diferentes clases de decisiones de gobernanza. Por ejemplo, la decisión de establecer el área protegida puede haber sido tomada por el gobierno solamente, pero los límites, la zonificación y las normas en cada zona podrían ser el resultado de acuerdos con los titulares de derechos locales. En tal caso, puede no ser tan fácil decidir cuál de los cuatro tipos básicos de gobernanza debe asignarse al área protegida. Sin embargo, debería ser posible determinar cuál es el dominante mientras se obtiene información adicional de los análisis como los de las Figuras 4, 5 y 6 que pueden ayudar a explicar cómo funciona en la práctica la gobernanza del área.²⁰⁴ Por ejemplo, la matriz ha sido adaptada en la Tabla 6 para describir las disposiciones de gobernanza para el Parque Nacional Retezat en Rumania.

204 Algunas observaciones críticas frente a la tipología de gobernanza adoptada en este volumen pueden ser encontradas en la literatura especializada. Estas críticas describen la tipología como —básicamente— demasiado simple para representar una realidad mucho más compleja (Paterson, 2010; Paterson, 2011). Pese a que se reconocen los méritos de estas críticas, los autores de este volumen siguen sin convencerse de que un conjunto más complejo y numeroso de tipos de gobernanza (Eagles, 2009; Paterson, 2010; Paterson, 2011) pudieran agregar a la comprensión del fenómeno o incluso a su potencial de clasificación.

203 Estas figuras fueron adaptadas de Borrini-Feyerabend, 1996.

Tabla 6. Una matriz reducida para el Parque Nacional Retezat, Rumania²⁰⁵

Tipo de Gobernanza \ Categoría de gestión	A. Gobernanza por parte del gobierno	B. Gobernanza compartida	C. Gobernanza privada	D. Gobernanza por pueblos indígenas y comunidades locales
II. Parque nacional	<p>El Ministerio del Ambiente (MA) declara el AP</p> <p>El MA delega la gestión a la Administración Forestal Nacional para: coordinación, planeación, financiamiento, funcionamiento, monitoreo y evaluación.</p>	<p>Un Consejo Asesor Consultivo tiene el papel de asesor general y un Consejo Científico está a cargo de asesorar acerca del plan de funcionamiento a 5 años, que incluye todos los proyectos aprobados (es decir, el Consejo Científico puede buscar detener todas las iniciativas de desarrollo que son perjudiciales)</p>		

En algunos casos un área protegida con un tipo dado de gobernanza «se anida» dentro de otro tipo.²⁰⁶ Un ejemplo puede ser una gran área protegida bajo gobernanza Tipos A o B que contiene una o más áreas protegidas más pequeñas bajo gobernanza Tipos B, C o D. El Parque Nacional Repovesi (Finlandia) es un ejemplo representativo.²⁰⁷ Como todas las áreas protegidas finlandesas, Repovesi es gobernada por el gobierno

(Tipo A). Pero dentro de sus límites hay un bosque de 1400 ha establecido como reserva natural, llamada Aarnikotka. Esta reserva está en terrenos de propiedad de una compañía llamada UPM²⁰⁸ y funciona bajo un arreglo de gobernanza que es un híbrido de los Tipos B y C. La junta que toma decisiones incluye dos miembros de Metsähallitus, la Agencia Nacional Ambiental, dos miembros de las autoridades regionales y dos miembros de UPM. Esto podría sugerir que Aarnikotka está bajo gobernanza compartida, pero el presidente de la junta siempre es de UPM, el compromiso por la conservación es enteramente voluntario y el organismo para la toma de decisiones no tiene la obligación de informar a nadie, características que corresponden a las áreas protegidas privadas. Vale la pena anotar también que Repovesi incluye dentro de sus límites un área militar a la que no se permite el acceso público.



La gobernanza y la gestión del Parque Nacional Retezat son temas importantes para diferentes titulares de derechos e interesados. © Andreas Beckmann.

Algunas veces un TICCA (Tipo D) está incluido dentro de áreas protegidas gobernadas por el gobierno (Tipos A o B). Los valles sagrados de los sherpa de Nepal en el Parque Nacional Sagarmatha (Monte Everest)²⁰⁹ o el manglar conservado por la comunidad del área central de Fadjouth, dentro del Parque Nacional Joal-Fadjouth en Senegal,²¹⁰ son buenos ejemplos. Muchos otros TICCA que están dentro de áreas protegidas se quedan sin ser reconocidos. Algunas personas locales le contaron a uno de los autores acerca de las multas e incluso las lesiones que sufrieron a manos de guardas armados del parque cuando trataron de ingresar al Parque Nacional W, en Benín, para realizar ceremonias en áreas sagradas tradicionales. Estas áreas sagradas no han sido documentadas ni reconocidas, ya que el área protegida fue establecida en tierras de propiedad estatal donde se asumía que no había reivindicaciones de derechos consuetudinarios previos.

Algunas veces, un área protegida gubernamental está incluida dentro de un TICCA mayor. En Irán, Kushk-e zar (Namdán) es un humedal de importancia internacional (sitio Ramsar) dentro del territorio tradicional de migración de los kushi, una de las tribus de la Confederación Qashqai. Los kushi son un pueblo indígena móvil. Conservan su territorio de manera voluntaria y Kushk-e Zar, que es esencial para la viabilidad de todo el territorio, ha sido protegido activamente de intereses foráneos que, por muchos años, han intentado drenarlo para la agricultura.²¹¹

205 Erika Stnaci, comunicación personal, 2012.

206 Este es similar al caso de áreas protegidas con categorías de gestión diferentes anidadas una dentro de otra. Ver la discusión específica al respecto en las páginas 36-37 de Dudley, 2008.

207 Erika Stnaci, comunicación personal, 2012.

208 Una de las compañías de fibra más grandes del mundo, que se describe a sí misma como la proveedora más grande del mundo de madera para energía.

209 Ver el «Caso elocuente» dedicado a este ejemplo.

210 Inejih and Sall, 2010.

211 Naghizadeh et al., 2012.

CASOS ELOCUENTES

Diversidad biológica y cultural – aliados estrechos para la conservación

El territorio indígena de Yapú, localmente denominado Umu-Kaya Yepa, abarca 150 000 hectáreas de bosque húmedo tropical en la Amazonia colombiana y es gobernado y gestionado según las normas del calendario tradicional de la Kumuã Yoamarã, la unión de mayores/chamanes de diferentes grupos étnicos que habitan en el territorio. Yapú ha sido legalmente reconocida como una propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre la base de la Constitución y las leyes colombianas. La custodia ha sido asignada a ASATRIZY, una asociación establecida por las autoridades tradicionales. Los líderes han formulado un Plan de Vida que describe sus prioridades para la vida y para el manejo de su territorio.

A diferencia de muchas otras comunidades en la Amazonia, la aldea de Puerto Nariño está todavía relativamente alejada de las presiones del «desarrollo»: para llegar allí se debe tomar un vuelo a la capital regional, luego una avioneta hasta un claro en la selva y, finalmente, un recorrido en canoa de una hora por el serpenteante curso del Yapú. Uno de los principales chamanes de Puerto Nariño, un hombre de mirada fiera llamado Benedicto Mejía, recuerda la historia de su pueblo: «En Ipanoré, los primeros que recibieron el conocimiento para poder vivir aquí fueron los Waimajã (la gente pescado), los Yepabajarimasa (la gente tierra), Umurecóomajã (gente cielo), Ucómajã (gente medicina), Utapinomasã (gente que guía las piedras)». En Yapú, la vida se desenvuelve alrededor de las ceremonias dirigidas por el *kumu*, el chamán que tiene el conocimiento tradicional para que la comunidad pueda acceder a la buena vida.



© gbf, 2009



© gbf, 2009

El espacio donde las personas comparten el conocimiento y el poder es la maloca, la casa colectiva. Algunas familias se han especializado como *kumuã* (guías del conocimiento tradicional), otras como *yoamarã* (historiadores, danzadores, cantores, tocadores de instrumentos sagrados) y representantes de la comunidad. Pero siglos de invasiones y contactos con extranjeros han producido cambios. Los pueblos indígenas han comenzado a abandonar la maloca para irse a vivir a casas unifamiliares más pequeñas y los jóvenes que fueron llevados a estudiar lejos de sus familias han perdido buena parte del respeto por sus autoridades tradicionales.

Juan Carlos Riascos de la Peña, experto en biodiversidad y amigo por largo tiempo de la gente de Yapú, comenta lo que ha aprendido tras años de participación y trabajo, incluyendo la época en que fue Director de Parques Nacionales de Colombia.²¹² «Umu-Kaya Yepa no es un área protegida en términos de los estándares legales, pero funciona como una *de facto*. Desde tiempos ancestrales hasta hoy se han mantenido tanto su diversidad biológica como sus valores culturales gracias a una fuerte estructura de gobernanza indígena y a la íntima interdependencia de las comunidades con sus ecosistemas. Este es un excelente ejemplo de lo que UICN y otros consideran que son los TICCA. ¿Y por qué está tan bien conservada la diversidad biológica aquí? Porque la gente ha logrado mantener por lo menos algo de sus formas tradicionales de uso, manejo y comprensión cultural de la naturaleza, según sus normas tradicionales y el calendario chamánico. La erosión de esto inevitablemente lleva a la erosión de la diversidad biológica. Déjenme decir que hay una amenaza mayor, hoy en día, para la resiliencia de la cultura y de las normas ancestrales de uso de la diversidad biológica en la zona de Yapú, y esta es la posibilidad de que el Estado autorice las exploraciones y/o la explotación minera en el área. La minería del subsuelo es un derecho que se reserva el Estado,²¹³ y ASATRIZY no puede, legalmente, negarse a ello. Esa circunstancia introduciría un proceso complejo de cambio social con un impacto irreversible sobre la cultura indígena e, inevitablemente, sobre la diversidad biológica.»

En décadas recientes, las comunidades indígenas en la zona de Yapú han logrado unos importantes avances en su Plan de Vida. Han definido las normas de gestión que todos —dentro y fuera de la comunidad— deben obedecer para conservar la naturaleza. Están desarrollando su economía de una manera colectiva evitando los temas de propiedad individual. Y con la ayuda del Ministerio de Educación han retomado el control de la educación de sus niños y jóvenes. Hace unos años si los niños querían ir a la escuela tenían que abandonar sus aldeas y romper con su vida comunitaria y el calendario ceremonial. Muchos perdieron su cultura y olvidaron lo que habían aprendido con los mayores. Algunos incluso comenzaron a perder su lengua. Pero ahora las cosas están mejorando. Las comunidades tienen un sistema de «educación doble»: los jóvenes pueden permanecer en sus aldeas y aprender la cultura propia con sus líderes tradicionales, y las culturas no indígenas, con los otros profesores. Los indígenas de Yapú tienen la determinación de seguir gobernando su territorio y de seguir implementando su Plan de Vida.²¹⁴



© Juan Carlos Riascos



© gbf, 2009

212 Juan Carlos Riascos de la Peña, comunicación personal, 2008 y 2012.

213 Se requiere una licencia otorgada por la autoridad ambiental después de un estudio de impacto ambiental.

214 ASATRIZY y Riascos de la Peña, 2008; Corporación Ecozoica, 2011.

5. Conservación voluntaria y conservación subsidiaria



En Mindanao (Filipinas) el dominio ancestral de la tribu manobo de Soté está localizado en el corazón de un extenso bosque consumido casi en su totalidad en épocas recientes para proveer de materia prima a una compañía de papel y pulpa. El dominio ancestral incluye una cascada pintoresca y es hogar del águila de Filipinas, pero no tiene estatus oficial de protección. El dominio ancestral está todavía relativamente intacto, sin embargo, porque ha sido defendido fielmente por los manobo. © gbf, 2011.

Muchos sistemas de manejo de tierras y aguas sustentan niveles altos de diversidad biológica, incluyendo biodiversidad crítica, por fuera del sistema formal de áreas protegidas.²¹⁵ Como ha sido presentado esquemáticamente en la Figura 1 de la página 15, estos pueden incluir tipos de sitios tan diversos como: reservas turísticas y áreas militares con ingreso prohibido, propiedades privadas conservadas y TICCA, sistemas de labranza bien manejados, operaciones de caza comercial, áreas de protección de cuencas y bosques de aldeas. En algunos de estos casos, el término **conservación voluntaria**²¹⁶ recoge la idea de que aquellos que ejercen la gobernanza lo hacen de manera consciente y sin constricciones y de manera totalmente compatible con la conservación de los valores de la diversidad biológica. En otros casos, el término **conservación subsidiaria** es más apropiado, en tanto que la conservación es una consecuencia no intencionada (aunque bienvenida) de la gestión que tiene otros propósitos. Por ejemplo, el vasto territorio denominado Barry Goldwater Bombing Range en Arizona, sobre

la frontera con México, contiene probablemente el remanente mejor conservado del espectacular desierto de Sonora. Como se infiere del nombre, no fue exactamente establecido para la conservación de la naturaleza, sino que el Ejército de EUA contrata biólogos, arqueólogos y antropólogos para conservar los valores naturales y culturales y para facilitar las visitas de los tohono o'odham a sus lugares sagrados. Incluso cuando la conservación es subsidiaria, puede haber espacio para comprometerse con actividades de conservación explícitas y eficaces. Los términos conservación voluntaria y subsidiaria pueden con frecuencia aplicarse a los sitios naturales sagrados (ver Cuadro resumen 10).

Mientras que la conservación subsidiaria es incompatible con la definición de la UICN de área protegida, la conservación voluntaria puede ser compatible. Pero por diferentes razones los territorios y áreas bajo conservación voluntaria con frecuencia no son reconocidos formalmente, no son protegidos legalmente ni valorados como parte de los sistemas nacionales de áreas protegidas, ni siquiera cuando tales territorios y áreas respetan la definición de la UICN de área protegida.

215 SCBD, 2010.

216 Lausche, 2011.

Cuadro resumen 10

Sitios naturales sagrados

Los sitios naturales sagrados (SNS) son áreas de tierra o agua que tienen significado especial para los pueblos y las comunidades.²¹⁷ Contienen características naturales como montañas, bosques, lagunas, cuevas e islas, que son con frecuencia singulares y que pueden tener una gran importancia para la conservación de la naturaleza y sus valores culturales asociados. Los sitios naturales sagrados pueden ser fuente de aguas curativas y plantas medicinales o ser lugares de contacto con el reino espiritual. Con frecuencia incluyen hábitats bien conservados, así como lugares de entierro de antepasados, sitios de peregrinaje, sitios donde hay o hubo construcciones religiosas y sitios asociados con eventos especiales, santos o líderes espirituales.²¹⁸ Sus instituciones de gobierno son extremadamente diversas.

Los SNS comparten algunas características con los TICCA, ya que son paisajes terrestres o marinos conservados voluntariamente por instituciones no gubernamentales. Muchos SNS también están incluidos dentro de las áreas protegidas oficiales. Mientras que esta forma moderna de protección a veces es percibida como reforzadora de valores culturales preexistentes, en otras ocasiones es vista como una interferencia inapropiada.²¹⁹

Una característica distintiva común de los SNS y los TICCA es que la gente les adjudica un valor y un significado singulares, usualmente relacionados con sus culturas y visiones de mundo. Sin embargo, una característica de los SNS que los aparta de los TICCA son las peregrinaciones masivas que pueden ser gravemente perjudiciales. Son buenos ejemplos lugares como la Montaña Otgontenger, en **Mongolia** o, más dramáticamente, el Pico de Adán en el Área Silvestre Protegida del Pico en **Sri Lanka** (se calcula que es visitado por dos millones de peregrinos al año y es considerado uno de los ambientes más maltratados de la tierra). En el proceso, el SNS retiene e incluso aumenta su valor espiritual, pero pierde mucho de su valor natural y de conservación. A diferencia de los TICCA, los SNS no tienen que ser gobernados y gestionados colectivamente por un pueblo indígena o una comunidad local. De hecho muchos SNS son controlados por intereses privados, por una religión organizada, una agencia gubernamental o bajo gobernanza compartida.

El patrimonio espiritual, cultural y natural del Monte Athos, en **Grecia**, refleja cerca de diez siglos de vida monástica ininterrumpida establecida en un ambiente único — un gradiente rápido de ecosistemas y condiciones climáticas desde la costa mediterránea hasta condiciones alpinas en la cima a 2000 m de altura—. La tradición espiritual prohíbe que mujeres y niños entren en el Monte Athos, una prohibición que se extiende a animales hembras. La ausencia de pastoreo significa que los bosques de la península athonita son particularmente densos, en tanto que la variedad de tipos climáticos produce hábitats para numerosas especies de plantas y animales. El Monte Athos fue reconocido en 1988 por la UNESCO como un sitio de Patrimonio Mundial mixto por sus valores naturales y culturales. Esta declaración fue propuesta por Grecia y aprobada sin participación ni acuerdo por parte de las comunidades monásticas dueñas de la tierra. La Comunidad Santa del Monte Athos, con representantes de 20 monasterios en el área, eventualmente se reconcilió con la

declaración pero enfatizó que son la única entidad legítima a cargo del Monte Athos.²²⁰ Cada monasterio tiene jurisdicción para el manejo de su propiedad y solamente los asuntos generales, como la apertura de carreteras, corresponden al nivel de la Comunidad Santa. La península athonita es claramente un sitio natural sagrado. También podría ser considerada como una combinación de áreas conservadas de manera privada, ya que la tierra es de propiedad de los monasterios. Y también podría ser considerada como un área conservada por la comunidad, ya que la gobernanza comunal está vinculada con la tradición espiritual que estrecha lazos entre los monasterios y determina la mayoría de las decisiones de manejo.

Los parches pequeños pero biológicamente excepcionales de bosques costeros en **Kenia**, llamados kayas, son otro ejemplo de SNS. Tradicionalmente, los kayas eran protegidos por sus custodios, los mijikenda, quienes por siglos los manejaron e hicieron cumplir las normas tradicionales. Hacia finales del siglo XX, sin embargo, algunos de los mayores no pudieron aguantar la presión del desarrollo: muchos bosques kaya perdieron su carácter sagrado y su valor de conservación. Los que quedaron más o menos intactos son protegidos ahora como monumentos nacionales.²²¹ Así que, en tanto que los kayas alguna vez fueron excelentes ejemplos de TICCA, hoy resulta probablemente más preciso caracterizarlos como áreas bajo gobernanza compartida por los mijikenda y los Museos Nacionales de Kenia, aunque muchos todavía son considerados por las comunidades relacionadas con ellos como sus propios sitios naturales sagrados.²²²

En **Filipinas**, la Conferencia nacional sobre TICCA en 2012 reveló que la mayoría de las áreas clave para la biodiversidad en el país coinciden con los dominios ancestrales de los pueblos indígenas.²²³ En el centro de muchos de esos dominios hay áreas con un profundo sentido espiritual para sus pueblos guardianes. Por tanto hay cientos de SNS dentro de sus TICCA. Algunos son reconocidos como áreas protegidas por el gobierno estatal; otros no, aunque pueden ser considerados como «otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas y territorios».

Como en Filipinas, en Latinoamérica hay miles de sitios de peculiar importancia para los pueblos indígenas, con frecuencia en el corazón de los TICCA. Por ejemplo, en **Guatemala** hay una cantidad de sitios ceremoniales antiguos pero todavía ampliamente usados dentro del impresionante bosque natural conservado por los maya-k'iche de los 48 cantones de Totonicapán. Este bosque es posiblemente el mejor conservado en el país y es un componente esencial de la cuenca del lago Atitlán. Aunque había sido manejado durante siglos de manera sostenible y con prácticas regenerativas por una institución consuetudinaria altamente respetada, ahora está bajo el ataque de una variedad de proyectos e iniciativas para el desarrollo. Por fortuna, están profundamente arraigados en la identidad de los pueblos indígenas el valor espiritual de los sitios ceremoniales y el respeto por el bosque que les resulta esencial para su sustento, lo que los ha empoderado para resistir contra las fuerzas de cambio destructivo.

220 Papayannis, 2012.

221 También son reconocidos por la UNESCO como «Patrimonio Mundial tipo paisajes culturales asociativos» bajo el nombre de Bosques Sagrados Kaya de los Mijikenda.

222 Wild, 2008.

223 Ver nota a pie de página nro. 27.

217 Wild and McLeod, 2008.

218 Verschuuren, 2010.

219 Ver el caso del Monte Athos, que se describe más abajo.

Tabla 7. Reconocimiento de conservación voluntaria y subsidiaria

Áreas conservadas de facto de manera voluntaria o subsidiaria	La conservación de la naturaleza es un objetivo principal de la gestión	La conservación de la naturaleza no es un objetivo principal de la gestión
El gobierno estatal la reconoce como parte de su sistema de áreas protegidas	El área es un área protegida según la UICN (y reconocida como tal en el ámbito nacional)	El área es una «medida eficaz de conservación basada en áreas y territorios» (y reconocida como tal en el ámbito nacional) ²²⁴
El gobierno estatal no la reconoce como parte de su sistema de áreas protegidas	El área es un área protegida según la UICN (pero no es reconocida como tal en el ámbito nacional)	El área es una «medida eficaz de conservación basada en áreas y territorios» (pero no es reconocida como tal en el ámbito nacional).

5.1 Conservación voluntaria y subsidiaria en sistemas de áreas protegidas

Las iniciativas de conservación voluntaria y subsidiaria enfrentan mayores amenazas que las áreas protegidas formales en tanto que, usualmente, no tienen el mismo nivel de protección legal o de respaldo por parte de los programas gubernamentales. A medida que la biodiversidad se vuelve más escasa y más preciosa, los expertos en la conservación invitan a los países a respaldar mucho más estos esfuerzos de conservación, especialmente a través del reconocimiento de las áreas de conservación voluntaria y subsidiaria como áreas protegidas.²²⁵

La definición de la UICN de área protegida permite que hasta 25% del área sea manejada con fines que no son principalmente para la conservación de la naturaleza (ej., una aldea o un campamento turístico); sin embargo, el manejo de estos no debería interferir con los propósitos de conservación del área protegida como un todo.²²⁶ Más aún, la definición de la UICN especifica que, para calificarla como área protegida, un área debe ser gestionada con un propósito de conservación.²²⁷ Debido a estos requisitos, solamente algunos territorios y áreas que son actualmente conservados de manera voluntaria califican como áreas protegidas bajo la definición de la UICN. En muchos otros lugares, los propietarios y los titulares de derechos no buscan la conservación en la mayor parte de sus tierras o no la tienen como un propósito principal de gestión,²²⁸ aunque la gestión bien puede tener resultados positivos para la conservación que son bienvenidos. En tales casos, las áreas pueden ser consideradas como «otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas y territorios».

224 Este caso más bien extremo podría darse, por ejemplo, si los actores que deciden sobre las prácticas de conservación estuvieran única y exclusivamente interesados en el valor monetario de los recursos naturales. Digamos que los propietarios de un bosque esperan a que la madera esté a punto para tumar el bosque. El gobierno podría proponer mantener el bosque como un área protegida y, para ello, ofrecer a los propietarios una compensación económica.

225 Phillips, 2003; Figgis, 2004.

226 Dudley, 2008.

227 La definición de la UICN enfatiza que «solamente aquellas áreas donde el principal objetivo es conservar la naturaleza pueden ser consideradas áreas protegidas» (Dudley, 2008). Las áreas bajo una figura de conservación voluntaria pueden tener esos objetivos expresados de manera explícita. Pero conservación de la naturaleza puede ser también un objetivo implícito, ej., cuando quienes toman las decisiones gestionan un área «para conservar plantas medicinales» o para «conservar valores espirituales y culturales», y la defensa de esos valores en contraposición a los usos y amenazas que entran en conflicto necesariamente supone la conservación de la naturaleza. La UICN está considerando nuevas orientaciones respecto de estos propósitos implícitos de conservación.

228 En la medida en que los titulares de derechos y otros interesados se vuelven más conscientes de las implicaciones de los objetivos explícitos de conservación para la gobernanza de áreas protegidas y la gobernanza de los recursos naturales en general, pueden darse cambios en las intenciones, los propósitos y las prácticas manifestos.

La Tabla 7 presenta un resumen de la situación. Algunas áreas conservadas de manera privada y algunos TICCAs entran en la definición de área protegida de la UICN; otros no. Algunos son reconocidos por sus propios gobiernos como parte del sistema nacional de áreas protegidas; otros no. La cuestión se hace más complicada cuando el gobierno no adopta la definición de la UICN y utiliza sus propias medidas de lo que es un área protegida. La UICN está trabajando para alentar a todos los gobiernos a adoptar la definición de la organización según las decisiones tomadas en el Congreso Mundial de la Naturaleza.²²⁹ En cualquier caso, los territorios conservados y las áreas marinas conservadas que la UICN no puede reconocer como áreas protegidas pueden ofrecer una invaluable contribución a la conservación.

El reconocimiento formal por parte de un gobierno estatal de que un área es conservada de manera voluntaria o subsidiaria puede no siempre ser bienvenido por los titulares de los derechos o de quienes la gestionan. Pueden temer la pérdida del valor comercial de la tierra si esta es declarada como «protegida» o pueden temer ser molestados, por ejemplo, en un sitio sagrado que debe mantenerse privado. También pueden preocuparse por las restricciones que se pudieran imponer sobre sus derechos y prácticas de manejo de los recursos, incluyendo la pérdida de derechos de acceso, la intrusión o la publicidad no deseada



Un sitio natural sagrado en la cima de un antiguo bosque de los 48 Cantones de Totonicapán, Guatemala. © Bas Verschuuren, 2013.

229 Ver por ejemplo la Resolución de la UICN sobre «Aprobación y aplicación uniforme de las directrices de gestión de áreas protegidas» aprobada en el IV Congreso Mundial de la Naturaleza en Jeju (Corea), en 2012, que «urgen a los gobiernos a adoptar y aplicar las "Directrices para aplicar las categorías de gestión de áreas protegidas".»

relacionada con el turismo y otros tipos de interferencias. Algunas veces los procesos formales de reconocimiento no respetan la gobernanza de los propietarios privados o de las comunidades guardianas y terminan imponiendo un régimen de gobernanza compartida en el cual ellos tienen mucho menos poder de decisión del que habían estado acostumbrados. En casos extremos, el reconocimiento formal podría incluso comprometer la adquisición inmediata de tierra y recursos a través de compra,²³⁰ arriendo a largo plazo²³¹ o incluso expropiación.

En años recientes se ha logrado mucho progreso al otorgar reconocimiento y apoyo a la conservación voluntaria, en particular en áreas conservadas de manera privada y en los TICCA. Para cumplir el requisito de la UICN como área protegida, las tierras privadas tienen que estar dedicadas, por medios legales u otros eficaces, a la conservación a largo plazo. Esto significa usualmente que la conservación voluntaria debe ser tanto vinculante como capaz de enfrentar los retos legales interpuestos por adversarios (ej., del sector privado o representantes de intereses comunitarios, familiares y descendientes, tenedores futuros de la tierra y de los derechos, y también representantes del interés público en general). Una herramienta para lograrlo es el contrato o acuerdo legal vinculante (algunas veces llamado **acuerdo de conservación voluntaria**) que es registrado con al tierra y funciona con ella. Puede ser llamado 'pacto' o 'servidumbre', pero en esencia es un contrato legal, vinculante de manera permanente para el gobierno y otras partes.

Otra forma de dar reconocimiento legal a la conservación voluntaria es que el área sea específicamente identificada con coordenadas geográficas en la legislación. Dicha legislación puede ser específica para el sitio o genérica, con una lista de áreas con diferentes niveles de protección. Las leyes no tienen que ser parte de la legislación formal de áreas protegidas pero pueden ser promulgadas específicamente para reconocer otras funciones de conservación, tales como mejorar la conectividad o ayudar a proteger hábitats pequeños, con el fin de complementar el sistema de áreas protegidas sin que necesariamente hagan parte del mismo.²³² La legislación para el ordenamiento territorial también puede ser usada para reconocer tales áreas, ya sea para referirse a ellas o porque refuerzan el respeto por las áreas enumeradas en listas de otra legislación; o al exigir que sean preparadas esas listas en el proceso de ordenamiento territorial.²³³

Varias redes de propietarios privados en Latinoamérica han emprendido recientemente acciones para conservar la naturaleza en sus tierras estableciendo reservas privadas por un término de años o a perpetuidad.²³⁴ Han buscado alguna forma de reconocimiento gubernamental de sus esfuerzos, como exenciones tributarias sobre la propiedad, pagos por servicios ambientales o establecimiento de concesiones para ecoturismo. Por ejemplo, Brasil otorga a las áreas protegidas privadas el mismo piso legal que a las áreas protegidas establecidas por el gobierno, pero solamente si el sitio es protegido permanentemente y ya no puede ser vendido o convertido a otros usos.²³⁵

230 Esto todavía se favorece en los países escandinavos.

231 Esto era muy común en Australia, antes del surgimiento del modelo de Áreas Protegidas Indígenas.

232 Esto puede responder a los deseos de los propietarios, o porque aparecer en una lista puede ser muy limitante para el caso especial, como donde se espera que el cambio climático requiera un manejo adaptativo muy flexible. Esta prometedora idea es explorada en Lausche *et al.* (2013). (Barbara Lausche, comunicación personal, 2012.)

233 Barbara Lausche, comunicación personal, 2012.

234 Swift *et al.*, 2004.

235 Swift *et al.*, 2004. Para más información al respecto ver el Cuadro resumen 11.

5.2 Consentimiento libre, previo e informado

Como regla básica, los territorios y áreas conservados de manera voluntaria no deben ser incorporados dentro de un sistema formal de áreas protegidas a menos que haya un acuerdo claro de parte de los titulares de derechos sobre su deseo expreso.²³⁶ En el caso de propietarios tradicionales y de las instituciones de gobierno de los pueblos indígenas, la única manera conveniente de proceder es el consentimiento libre, previo e informado, que ahora ha sido consagrado por las políticas internacionales de conservación.²³⁷ El consentimiento y el acuerdo no deben darse por sentado y, de hecho, puede que no se logren. Por otro lado, los mismos titulares de derechos pueden buscar activamente el reconocimiento de su tierra, aguas y recursos naturales como áreas protegidas bajo gobernanza Tipos C y D con el fin de ayudar a mejorar su protección.²³⁸ Esto es así especialmente cuando la incorporación al sistema oficial de áreas protegidas brinda la única protección legal disponible contra industrias extractivas u otras formas de uso no sostenible de los recursos naturales.²³⁹

En el pasado, y tristemente también en la actualidad, las áreas de conservación voluntaria han sido ocupadas, alquiladas o incorporadas dentro de las áreas protegidas gobernadas por el gobierno²⁴⁰ sin el consentimiento libre, previo e informado de los titulares de derechos, pueblos indígenas y comunidades locales. Lo que resulta de especial preocupación en el caso de los pueblos indígenas y de las comunidades tradicionales, que portan en sí mismos una riqueza de instituciones y de valores culturales que han sido eficaces en el mantenimiento de los TICCA a lo largo del tiempo. La pérdida de estas instituciones y valores es un grave problema, escasamente comprendido, que requiere investigación.²⁴¹

Sin embargo, hay signos positivos. Muchos países con importante diversidad biológica en sus bosques reconocen ahora en las leyes nacionales una o más formas de derechos de tenencia de los pueblos indígenas y de las comunidades, y 86% de la legislación que reconoce esos derechos fue aprobada entre 1992 y 2012.²⁴² También van por buen camino diversas formas de acuerdos²⁴³ y diálogos entre las autoridades gubernamentales y los representantes de los pueblos indígenas.²⁴⁴ Y, como parte del análisis y la evaluación de la gobernanza para el sistema de áreas protegidas, algunos gobiernos están considerando diversas formas de devolución de la gobernanza, incluyendo la posibilidad de reconocer los TICCA dentro de las áreas protegidas.²⁴⁵

236 También es importante que respeten la definición de UICN de área protegida.

237 Decisión XII.28 de CDB, párr. 2.2.5, Kuala Lumpur, 2004.

238 Otros ejemplos en Borrini-Feyerabend *et al.*, 2010.

239 Este es el caso, por ejemplo, en Filipinas.

240 Stevens, 1997; Chatty and Colchester, 2002; Colchester, 2003.

241 Ver por ejemplo Diegues, 1998; Colchester, 2003; Cernea, 2006.

242 RRI, 2012.

243 En Nueva Zelanda, la restitución cultural de los acuerdos pactados busca permitirles a los *iwi* (unidad social maorí) comprometerse de manera significativa con sus paisajes tradicionales. Estas decisiones han alentado a la Corona y al pueblo maorí a adoptar nuevas relaciones y obligaciones. Por ejemplo, algunos *iwi* son habilitados para tomar material vegetal para *rongoa* (uso medicinal) y para ser coautores de la sección del plan de gestión que se relaciona con un área donde los *iwi* tienen un interés exclusivo; algunos comités de gestión son creados para incluir representantes de la Corona y de los *iwi* y tomar decisiones por consenso. (Wendy Jackson, comunicación personal, 2012.)

244 Stevens, 2008; Hoole and Berkes, 2009. El caso del pueblo ogiek y el Parque Nacional Monte Elgon (Kenia) y el caso del pueblo karen y el Parque Nacional Ob-Luang (Tailandia) son examinados como parte del Mecanismo de Whakatane de la UICN con la colaboración del Programa para los Pueblos de los Bosques (Forests Peoples Programme, ver información disponible en línea).

245 La Resolución 5.094 de la UICN de hecho llama a ello.



Un vivero de mangle en Fiyi. En muchas LMMA, los manglares son preservados y restaurados. © gbf, 2011.

5.3 Reconocimiento y apoyo adecuados

Los expertos en conservación deberían interesarse por el destino de la conservación que ha sido eficaz por fuera de los sistemas de áreas protegidas. Si estos esfuerzos no se reconocen ni se apoyan, entonces no solamente habrá problemas sociales y resentimiento, sino que habrá una gran pérdida de diversidad biológica.²⁴⁶ La conservación voluntaria que no tiene reconocimiento legal es vulnerable cuando la tierra y el agua han sido aprovechados para usos alternativos. La tierra y los recursos que están bajo formas voluntarias de conservación pueden parecerles a algunas personas como ecosistemas no manejados o desperdiciados —lo que se considera como una situación ideal para proponer el desarrollo por parte de industrias extractivas, compañías para agricultura y biocombustibles a gran escala o para infraestructura mayor—. ²⁴⁷ La conservación voluntaria también está bajo amenaza por la despoblación y la aculturación (ej., por programas de educación y entrenamiento que no respetan las culturas locales), y por eventos naturales extremos y catástrofes exacerbadas por la transformación humana del paisaje, de los cursos de las aguas y del clima.

Por fortuna, también existen iniciativas compensatorias. Muchos trabajan hoy para obtener apoyo adecuado para las áreas de conservación privadas,²⁴⁸ al tiempo que el movimiento TICCA²⁴⁹ nació para informar a la comunidad conservacionista moderna acerca del valor de los TICCA y de la necesidad de darles

246 Sibaud, 2012.

247 Alden Wily, 2011.

248 Swift et al., 2004.

249 El Consorcio TICCA fue establecido en 2008 en el Congreso Mundial de la Naturaleza en Barcelona e incorporado como asociación legal en Suiza en 2010. Los Miembros del Consorcio son organizaciones que representan a pueblos indígenas y comunidades locales y a ONG que trabajan de cerca con ellos en temas relacionados con los TICCA. En cada región del mundo, los miembros del Consorcio trabajan para identificar y enfrentar los obstáculos específicos que se oponen al reconocimiento de los TICCA. Como ejemplo, en el Cono Sur en Suramérica, el movimiento se concentra en el reconocimiento de los derechos colectivos sobre la tierra de los pueblos indígenas (Confederación Mapuche de Neuquén, 2009; Aylwin and Quadra, 2011).

Cuadro resumen 11

Conservación voluntaria que coincide, o no coincide, con la definición de «área protegida» de la UICN

Bosques comunitarios en Europa. En muchos países europeos, los bosques comunitarios que pertenecen a representantes de las comunidades locales y son manejados por ellos (esto es, instituciones tradicionales —que no se deben confundir con las municipalidades locales—) desempeñan una combinación de funciones importantes. En Italia, la antigua institución de los Regole d’Ampezzo registra una historia de gobierno de su tierra y los recursos naturales de más de ochocientos años (y una historia oral mucho más larga). Como parte de su territorio, y como reconocimiento de su excepcional capacidad para conservar la diversidad biológica a través del manejo activo y del uso sostenible, hoy gobiernan el oficialmente declarado Parco Naturale delle Dolomiti d’Ampezzo, sitio de Patrimonio Mundial.²⁵⁰ Mientras que en el pasado las comunidades conservaban los bosques y pastizales para asegurar su sustento y como zonas amortiguadoras para protección frente a los desastres naturales, hoy se pueden considerar estos lugares como áreas protegidas según la definición de la UICN, ya que la protección de la naturaleza también se ha vuelto importante para las mismas comunidades relacionadas.

Áreas marinas gestionadas localmente (LMMA, por su sigla en inglés). Las áreas marinas gestionadas por la comunidad están siendo «descubiertas», o recreadas, en muchas regiones del mundo. Navakavu en Fiyi, Safata en Samoa, Aroko-Muri Ra’ui en Rarotonga (Islas Cook), Momea Tapu en Tuvalu y Marapa-Niu (un sistema de lagunas en la isla Salomón) son todas excelentes ejemplos de áreas marinas eficazmente gestionadas (gobernadas) por comunidades locales. En tanto que generan importantes medios de sustento y beneficios para los residentes locales, estas áreas también mantienen importante diversidad biológica. Una revisión de los TICCA en el Pacífico ha revelado cientos de estos sitios.²⁵¹

Como ya se anotó en la sección 3.4, los TICCA están caracterizados por comunidades que guardan una estrecha y profunda relación con el sitio; esas comunidades deberían ser protagonistas en la toma de decisiones; y sus esfuerzos deberían conducir a resultados de conservación. Los dos primeros requisitos se cumplen en muchas LMMA donde la tenencia consuetudinaria promueve el cuidado de los recursos naturales; también se puede argumentar que el cuidado consuetudinario resulta en «más conservación de la naturaleza» que las alternativas. Esto se debe a que los cazadores furtivos son expulsados, los invasores son desterrados y el acceso a las áreas naturales es controlado. Pese a esto, sin embargo, algunas LMMA están siendo explotadas de manera insostenible por sus propios administradores. Las causas son muchas: pérdida del conocimiento tradicional, acceso a métodos más eficientes y rápidos de explotación de los recursos, nuevas interpretaciones de los derechos y las obligaciones en una sociedad moderna de consumo por parte de los tomadores tradicionales de decisiones, responsabilidades de gobernanza cambiantes y el fenómeno de los «propietarios →

250 Lorenzi and Borrini-Feyerabend, 2011; Merlo et al., 1989.

251 Govan et al., 2009.

→ ausentes». Por tanto, aunque la tenencia consuetudinaria todavía es vital para el manejo sostenible de los recursos, necesita el apoyo de políticas nacionales para permitirle aguantar presiones modernas. Y ya que los resultados de conservación no siempre se dan, no es posible decir que las LMMA son invariablemente TICCA.²⁵²

¿Pueden las LMMA ser «áreas protegidas» según la definición de la UICN? Claramente algunas no lo son ya que, en la mente de las comunidades que las gobiernan, el principal objetivo de gestión consuetudinaria sigue siendo la provisión de sustento e ingresos económicos más que la conservación de la naturaleza. Pero, cuando mantener sustento e ingresos significa adoptar prácticas explícitas de uso sostenible dirigidas a manejar la diversidad biológica, esto parecería que sí coincide con la definición de conservación usada en la Estrategia Mundial de Conservación de 1980.²⁵³ En este sentido, las LMMA que cumplen las tres condiciones de los TICCA (ver sección 3.4) también pueden ser consideradas áreas protegidas. (A propósito, muchas áreas protegidas marinas establecidas por los gobiernos en las Islas del Pacífico, pese a sus objetivos explícitos de conservación, han sido menos eficaces para conservar la diversidad biológica que las LMMA).²⁵⁴

Sitios de reproducción y anidación protegidos por la comunidad.

En algunas culturas, los sitios de reproducción y anidación de ciertas especies reciben protección por parte de las comunidades locales. El territorio indígena Comarca Ngöbe-Buglé en Panamá contiene uno de los más importantes sitios de anidación de las amenazadas tortugas marinas hawksbill y espalda de cuero. Las compañías turísticas advierten en la publicidad que esta es un «área protegida que funciona bajo su propio sistema político». Algunos grupos de la sociedad civil han urgido a que se reconozca como parte de la red nacional de áreas protegidas y han ofrecido protección especial contra amenazas externas.²⁵⁵ Pero el gobierno nacional y los ngöbe-buglé todavía no logran un acuerdo acerca de su declaratoria como área protegida.

Áreas conservadas privadas en Latinoamérica. La conservación privada se está ampliando en Latinoamérica, y algunos países han desarrollado legislación específica y normas para brindar un marco nacional así como incentivos. La permanencia es un requisito necesario para alcanzar la definición de la UICN de áreas protegidas, pero esto varía ampliamente en la región. La Ley en Bolivia establece que una reserva forestal privada debe mantenerse por lo menos diez años. Costa Rica exige que el estatuto de reserva forestal privada se mantenga un número específico de años, usualmente cinco o diez, pero la declaración como reserva se extingue cuando deja de ser propiedad de la parte que la estableció como tal. De modo que algunos conservacionistas consideran que las reservas privadas certificadas en Bolivia y Costa Rica no ofrecen suficientes garantías de permanencia para ser consideradas como áreas protegidas.

Territorios de pueblos indígenas conservados bajo acuerdos con los gobiernos nacionales.

Australia tiene una red de Áreas Protegidas Indígenas (IPA por su sigla inglés), integrada al sistema nacional de áreas protegidas. La primera fue proclamada oficialmente en agosto de 1998 sobre una propiedad de los aborígenes llamada Nantawarrina, en el norte de la cordillera Flinders en Australia Meridional. En julio de 2012, las IPA aportaban cerca de 30% de las tierras al Sistema Nacional de Reservas de Australia, con más de 50 IPA y más de 40 proyectos en consulta. El gobierno australiano planea aumentar las IPA por lo menos a 40% antes de 2020, incorporando tierras adicionales correspondientes a cerca de ocho millones de hectáreas.²⁵⁶ Los pueblos indígenas aprovechan algunos mecanismos legales para controlar las actividades, incluyendo estatutos de gobiernos locales, leyes de privacidad y leyes aborígenes tradicionales. Las IPA son atractivas para los pueblos aborígenes porque atraen recursos para la gestión sin perder autonomía y responden a las creencias más profundas sobre su obligación como «guardianes del país». También les otorga reconocimiento público de los valores naturales y culturales de sus territorios y de su capacidad para protegerlos y nutrirlos.²⁵⁷ Para el gobierno australiano las IPA son atractivas porque efectivamente suman a las propiedades de conservación de la nación sin tener que incurrir en costos por compra o alquiler de tierras,²⁵⁸ y brindan beneficios sociales a los pueblos aborígenes.

Áreas protegidas que pertenecen a pueblos indígenas, declaradas por ellos y que son totalmente reconocidas por el Estado.

Los waiwai son un pueblo indígena que habita en una remota zona de Guyana. Recibieron títulos colectivos de su territorio ancestral en 2004, pero estos no les permitían formular y hacer cumplir las normas en sus tierras, como prohibir la minería a forasteros. Por unos años mantuvieron una discusión acerca de si su tierra debería ser reconocida como un área protegida, proceso que fue liderado por las ONG que estaban a favor o en contra de ese reconocimiento, las últimas subrayando que la declaración como área protegida no les daba la prerrogativa a los waiwai de controlar los recursos mineros. Afortunadamente, en 2006 la Ley Amerindia garantizó poderes de gran alcance a las comunidades amerindias de Guyana, incluyendo poderes para formular y hacer cumplir normas de conservación para restringir la cacería, la pesca, las trampas, el envenenamiento de las aguas, los incendios deliberados, etc. De esta manera, el territorio conservado consuetudinariamente por los waiwai podía ser formalizado enteramente como un área protegida debido a su deseo expreso y bajo sus propias normas. El pueblo buscó asesoría legal independiente adicional y compiló un plan de manejo que incluía zonificación para reservas naturales estrictas y áreas de vida silvestre. La autoridad tradicional de los waiwai llamó la atención de las autoridades nacionales en 2007 al presentar el mapa de su territorio y las normas acordadas, las cuales fueron rápidamente ratificadas y publicadas en el diario oficial. Esta se ha considerado como la primera área protegida en Suramérica que pertenece a un pueblo amerindio y que fue declarada por él mismo. Los waiwai todavía no son dueños de los recursos minerales del subsuelo de sus tierras pero, gracias a la Ley Amerindia, pueden llevar a cabo actividades tradicionales de minería al tiempo que mantienen la prohibición para otros.²⁵⁹

252 Hugh Govan, comunicación personal, 2012.

253 La estrategia de Acción para la Conservación de la Naturaleza en la Región de las Islas del Pacífico, ratificada por los gobiernos (2008-2012) acuerda un «enfoque del Pacífico» para la conservación basada en el uso sostenible de los recursos.

254 Govan, 2009.

255 Solis, 2006.

256 Australian Government, 2012.

257 Smyth and Grant, 2012.

258 Smyth, 2006.

259 Janki and Sose, 2008.

reconocimiento y apoyo adecuados. La tendencia mundial hacia un mayor reconocimiento de la conservación voluntaria —sin importar si se ciñe a las condiciones enumeradas en la definición de áreas protegidas de la UICN y/o de los gobiernos estatales en cuestión— es un desarrollo muy positivo. En el Cuadro resumen 11 se presentan más ejemplos al respecto.

La Meta 11 del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica del CDB claramente establece el valor de las áreas protegidas pero también de «otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas y territorios», que deben ampliarse para cubrir un porcentaje mayor de áreas terrestres y de aguas continentales, así como de áreas costeras y marinas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas. Los países Partes del CDB están, por tanto, invitados a considerar si es más conveniente para ellos incorporar las iniciativas de conservación voluntaria dentro de sus sistemas nacionales de áreas protegidas, reconocerlas por fuera del sistema o no brindarles ningún reconocimiento legal.

Es probable que en el futuro veamos áreas protegidas reconocidas por los gobiernos y «otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas y territorios» que se amplían para ayudar a alcanzar la Meta 11 de Aichi del CDB. Incluso, algunos territorios y áreas marinas que actualmente son consideradas como «otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas y territorios» pueden llegar a ser reconocidas como áreas protegidas. Pero sin importar las etiquetas y las metas cuantitativas, se deben brindar **seguridad a largo plazo y apoyo confiable** a todas las formas de conservación eficaz.²⁶⁰

En los años recientes se han adelantado muchos análisis de formas legales y no legales de reconocimiento y apoyo, produciendo conjuntos de *lecciones aprendidas* y conclusiones para los TICCA. El Anexo 1 reproduce una lista de «lo que se debe y no se debe hacer» como resultado de la orientación a las Partes del CDB en su reunión COP 10 en Nagoya, en 2010.²⁶¹ En la Lista de chequeo 1 se ofrece orientación para el reconocimiento y apoyo eficaces.

El reconocimiento formal del los TICCA es propiciado por el establecimiento de Registros TICCA nacionales²⁶² y del Registro TICCA internacional en la BDMAP de PNUMA.²⁶³ Este último, desarrollado según la misma estructura que la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas,²⁶⁴ almacena información descriptiva y espacial, enviada de manera por completo voluntaria.²⁶⁵ Los pueblos indígenas y las comunidades locales interesadas deben pasar por un proceso de 'consentimiento libre, previo e informado' antes de entregar información sobre sus TICCA. Los datos pueden estar almacenados y a libre disposición; o permanecer como información privada, según su deseo. El Registro documenta los TICCA de maneras que pueden ser más convenientes que su inclusión en la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas, por razones de confidencialidad o debido a que los TICCA no cumplen los requisitos de los gobiernos o de la UICN para ser considerados como áreas protegidas.

260 Woodley *et al.*, 2012.

261 Disponible en www.iucn.org/pa_governance

262 En algunos países hay listas informales y Filipinas empezó a establecer en 2013 un Registro Nacional de TICCA (Mundita Lim, comunicación en CDB COP 11, 2012).

263 El Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (CMMC PNUMA) ha venido trabajando en estrecha colaboración con el Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM PNUD y el Consorcio TICCA para generar conciencia y reconocimiento sobre los TICCA mediante el desarrollo de un Registro TICCA dedicado.

264 Ver el sitio web de BDMAP.

265 Corrigan and Granziera, 2010. Para más detalles ver el sitio del Registro TICCA.

Lista de chequeo 1. Orientaciones condensadas para el eficaz reconocimiento y apoyo de los TICCA²⁶⁶

Se recomienda a los países que quieran avanzar hacia el cumplimiento de las Metas de Aichi del CDB²⁶⁷ por la vía del reconocimiento y apoyo a las medidas de conservación de la naturaleza logradas bajo gobernanza colectiva de pueblos indígenas y comunidades locales (TICCA), lo siguiente:

- Garantizar los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales para que sean tomados en cuenta como **sujetos legales** y detenten la **gobernanza colectiva** de territorios y recursos naturales que comprenden sus TICCA (tanto dentro como fuera de áreas protegidas oficiales).²⁶⁸
- Reconocer los TICCA como unidades coherentes de tierras, aguas y recursos naturales gobernados por comunidades autoidentificadas bajo regímenes legales de derechos colectivos (de propiedad o uso) que son **inalienables, indivisibles y establecidos a perpetuidad (imprescriptibles)**.
- **Nunca imponer sobre los TICCA estructuras de gobernanza, reglas y procesos genéricos**, sino, por el contrario, permitir que las instituciones consuetudinarias sigan evolucionando, según necesidad, a su propio ritmo.
- Comprometer a los pueblos indígenas y las comunidades locales en procesos de **consentimiento libre, previo e informado** para todas las iniciativas que afectan a los TICCA y, de manera amplia, durante el **desarrollo de políticas** que los afectan.
- Brindar a los TICCA **apoyo técnico y material** si así lo solicitan (en particular para mapear, documentar y demarcar los TICCA; para ayudar a las comunidades a hacer cumplir las normas y garantizarles a los infractores juicios y sanciones justos y coherentes; para desarrollar capacidades locales para responder a las amenazas y manejar los conflictos; y para fortalecer la calidad de la gobernanza y la gestión de los TICCA en todos los niveles).
- Facilitar el **reconocimiento social** de los TICCA (ej., por medio de elogios, premios, exposición a los medios de comunicación, defensa del conocimiento tradicional y del patrimonio cultural) pero siendo cautelosos con los incentivos financieros de modo que se garantice que estos mantienen y fortalecen la independencia e integridad de la comunidad.
- Apoyar a los pueblos indígenas y las comunidades locales para que logren en conjunto **aprendizajes y defensa de sus intereses por medio de la creación de redes y federaciones**.

El surgimiento de muchas iniciativas privadas de conservación refleja una tendencia creciente hacia el manejo consciente de las tierras y las aguas de propiedad privada en función de los propósitos de la conservación.²⁶⁹ Algunas, pero no todas estas áreas, cumplen los requisitos para ser consideradas áreas protegidas y pueden ser descritas como áreas protegidas privadas. Un término más amplio puede ser usado para incluir las tierras de propiedad privada con valor para la conservación: *áreas de conservación privadas*.

266 Borrini-Feyerabend *et al.*, 2010; Kothari *et al.*, 2012; Jonas *et al.*, 2012; Alden Wily, 2012.

267 Todas las Metas de Aichi del CDB se beneficiarán del apropiado reconocimiento y apoyo a los TICCA, pero en particular las Metas 1, 5, 7, 11, 13, 14 y 18.

268 Esto se puede lograr por medio de diferentes instrumentos legales y de políticas (ej., legislación para la descentralización, leyes de áreas protegidas, respeto de los derechos de los pueblos indígenas) pero también sobre la base del respeto de las obligaciones internacionales adquiridas mediante la firma del CDB. Al respecto, existen organizaciones, instrumentos y proyectos internacionales que pueden ayudar a los países a cumplir tales obligaciones.

269 Por ejemplo, ver Goodman *et al.*, 2002.

Hay diferentes opiniones respecto de la conveniencia de reconocer las áreas de conservación privadas, y el proceso y los medios para ello. Muchas de estas incluyen las que son establecidas dentro de una fuerte ética social y de conservación y donde los propietarios consideran la conservación como su responsabilidad para contribuir al bien común más amplio. No obstante, las áreas de conservación privadas están sujetas a los cambios de fortuna de la economía o a las circunstancias financieras de sus propietarios, y también pueden ser excluyentes en la práctica. En algunas circunstancias, las áreas de conservación privadas pueden incluso haber sido la causa de desplazamiento o de exclusión de usos tradicionales o consuetudinarios, particularmente en áreas donde la propiedad formal de la tierra se traslapa y entra en conflicto con derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra. Una parte de este proceso de reconocimiento tiene que ser la comprensión de la manera como el área se volvió un área de conservación privada, y qué tan permanente y duradera puede llegar a ser.

La condición básica para el reconocimiento formal de las áreas de conservación privadas como áreas protegidas privadas es enfrentarlas a la definición de la UICN de área protegida, e incluso a los cada vez más aceptados principios generales de gobernanza delineados en el Capítulo 6. Para la UICN es obligatorio el compromiso a largo plazo, como lo es el compromiso de excluir actividades que puedan degradar el estado de conservación del área. Para lograr esto, y para que el área sea reconocida dentro de un sistema nacional de áreas protegidas, se debe aspirar a que los propietarios acepten algún tipo de acuerdo, contrato o pacto que establezca sus obligaciones en términos de la legislación vigente.²⁷⁰ Algunas legislaciones de áreas protegidas hacen provisiones para la incorporación voluntaria de áreas de conservación privadas

dentro de su sistema nacional de áreas protegidas, junto con asesoría e incluso incentivos fiscales para los propietarios interesados. Otros mecanismos para alentar los esfuerzos privados de conservación incluyen el ordenamiento territorial, los pactos y las servidumbres o las condiciones que se adjuntan al título de la tierra y que vinculan a futuros propietarios.

Mientras que el reconocimiento legal no es un requisito obligatorio en la definición de la UICN, en su ausencia debe haber «otro medio eficaz» que pueda asegurar la protección a largo plazo. Todavía se debate sobre cómo interpretar esto en la práctica. Algunas áreas de conservación privadas podrían encajar mejor bajo el paraguas más general de formas voluntarias o subsidiarias de conservación, en las que los resultados de conservación son una consecuencia «no intencional, aunque sí bienvenida, de manejo para otros propósitos». En otras palabras, todos los escenarios sugeridos en la Tabla 7 son posibles en el caso de las áreas de conservación privadas.

Se espera que las áreas de conservación privadas crezcan en número y en importancia. Mientras que faltan datos precisos, actualmente se entiende de manera general que, si se dan ciertas condiciones, pueden ser un tipo de gobernanza legítimo y eficaz. También tienen el potencial de contribuir y aumentar la representatividad, la conectividad y por tanto la resiliencia de los sistemas de áreas protegidas, al tiempo que fomentan la participación de la sociedad en la conservación y en la conciencia de sus valores. Se necesita saber más, sin embargo, acerca de las condiciones bajo las cuales las áreas de conservación privadas pudieran llegar a ser parte de los sistemas nacionales de áreas protegidas. Tales condiciones pueden variar de un país a otro, pero deberían incluir la aplicación de los principios de buena gobernanza durante su establecimiento y su gestión.



En España, muchos propietarios de la tierra hacen una valiosa contribución a la conservación del paisaje, entre otras, con el mantenimiento de criaderos locales como el de estas vacas, adaptadas de manera única a las condiciones de la Reserva de la Biosfera de Menorca. © gbf, 2004.

²⁷⁰ Por ejemplo, ver Sandwith *et al.*, 2009.

6. Calidad de la gobernanza (buena gobernanza)



Como en esta foto en Irán, en muchas comunidades indígenas los mayores asumen varios tipos de autoridad y responsabilidades, incluyendo la toma de decisiones relacionadas con los recursos naturales. © CENESTA, 2009.

Lograr una buena gobernanza resulta de la mayor importancia para tener éxito en los cuatro tipos principales de gobernanza. La buena gobernanza es la medida para determinar qué tanto se acogen ciertos principios y valores. Estos pueden estar consagrados a nivel nacional, por ejemplo en las constituciones, la legislación, las políticas, las prácticas culturales y las leyes consuetudinarias;²⁷¹ o pueden provenir de principios para la buena gobernanza acordados en el ámbito internacional, desarrollados por organizaciones y convenios internacionales.²⁷² Aunque los valores de gobernanza están influenciados por el contexto cultural, asumimos que algunas normas se pueden tener en cuenta en todas las culturas.²⁷³

En años recientes se ha prestado más atención a los principios de buena gobernanza de las áreas protegidas, tanto en convenios internacionales, seminarios y reuniones, como en el terreno mismo.²⁷⁴ La Tabla 8, resultado de esas discusiones y experiencias de campo, establece los **principios** generales **para la buena gobernanza** (que en otras partes se describe

como **gestión equitativa**²⁷⁵ o **gobernanza equitativa**) de las áreas protegidas. Estos principios deben ser considerados como un punto de referencia para ser aplicados de manera flexible según el contexto,²⁷⁶ aunque algunos se relacionan con los derechos humanos para los cuales se han codificado progresivamente estándares internacionales. Los Anexos 2 y 3 de este documento²⁷⁷ proponen algunas herramientas e indicadores que pueden ser usados para analizar y evaluar qué tanto son respetados esos principios en el gobierno de las áreas protegidas y de los sistemas de áreas protegidas.

Todavía queda un largo trecho por recorrer para poner en práctica los principios de la UICN.²⁷⁸ Sin embargo, como lo previó el PoWPA, abrir el debate sobre tales principios les da a los gobiernos la oportunidad de comprometer a los titulares de derechos e interesados en discusiones que deberían conducir a formas más justas de compartir los costos y los beneficios de las áreas protegidas.²⁷⁹ También puede invitar a tener

271 SCBD, 2004.

272 UNDP, 1999; UNDP, 2002; United Nations, 2006.

273 UNDP, 1997.

274 Beltrán, 2000; Institute on Governance, 2002; Graham *et al.*, 2003; Abrams *et al.*, 2003; IUCN, 2003b; Jaireth and Smith, 2003; SCBD, 2004; Borri-Feyerabend *et al.*, 2004a; Borri-Feyerabend *et al.*, 2006; Dudley, 2008; Eagles, 2009; Lockwood, 2010; Moore *et al.*, 2011; Paterson, 2011; Lausche, 2011.

275 Como en la Meta 11 de Aichi del CDB.

276 El análisis de los principios y valores de referencia para un país o un pueblo dado puede ser un importante ejercicio *per se*, como se demostró recientemente en Canadá (Paul Eagles, comunicación personal, 2012).

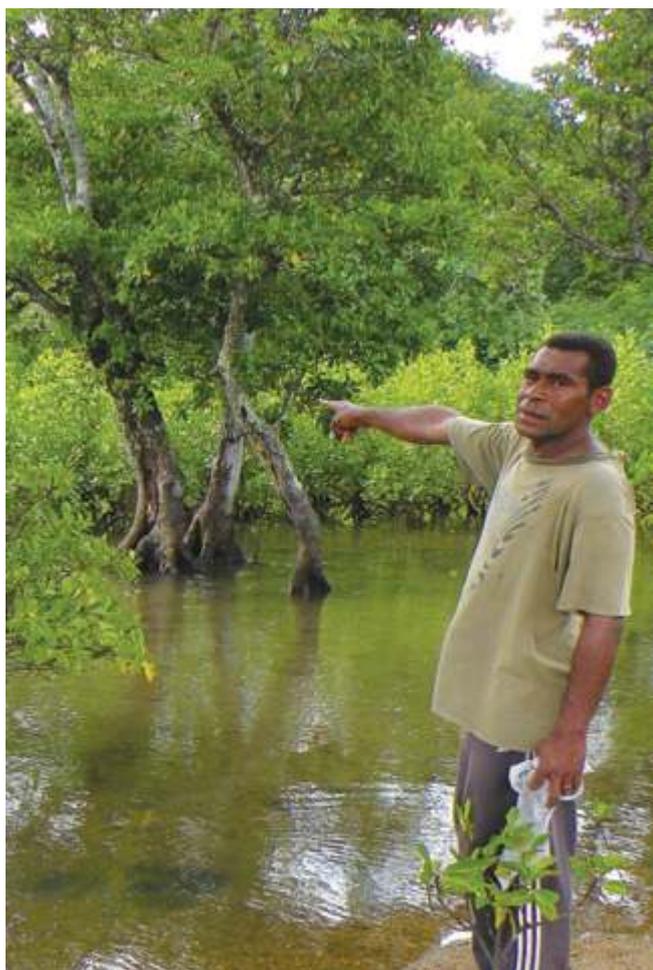
277 Disponibles en www.iucn.org/pa_governance

278 IUCN, 2004.

279 Decisión VII.28 del CDB, Kuala Lumpur, 2004.



Los pueblos indígenas en Taiwán (provincia de China) todavía aprovechan cualquier ocasión posible para visitar sus territorios ancestrales de donde fueron reubicados hace cerca de cien años. © gbf, 2013.



En Fiyi, las áreas marinas localmente gestionadas (LMMA) son gobernadas por sistemas consuetudinarios con flexibilidad inherente y equipados para la adaptación frente a las cambiantes condiciones sociales, ambientales y legislativas (Govan *et al.*, 2009). © gbf, 2011.

mayor respeto por todos los tipos de derechos, en tanto que los grupos involucrados²⁸⁰ se pueden beneficiar de la reflexión sobre la calidad de su propia gobernanza interna²⁸¹ y de su responsabilidad para rendir cuentas frente a la sociedad general. Esto es especialmente cierto para grandes ONG y agencias gubernamentales que pudieran no estar acostumbradas a la transparencia y a los mecanismos de rendición de cuentas en la toma de decisiones, pero también para instituciones consuetudinarias locales con una historia de discriminación sobre la base del género, la casta o el grupo étnico.

Los principios de buena gobernanza de la UICN pueden ayudar también a promover un enfoque basado en los derechos para la conservación de la naturaleza en general.²⁸² Por ejemplo, pueden: ayudar a salvaguardar los derechos públicos cuando el Estado ofrece incentivos económicos a los inversionistas, incluyendo propietarios que establecen áreas protegidas privadas; alentar a los organismos públicos a abrirse frente a políticas y gastos que afectan la conservación de la naturaleza; y persuadir a las agencias para que sean transparentes respecto del monitoreo de su propio desempeño.²⁸³

Finalmente, aspirar a la buena gobernanza en la conservación mejora las perspectivas para la naturaleza. Como resulta claro de investigaciones recientes, acogerse a los principios de buena gobernanza de la UICN ayuda a lograr una gestión más eficaz de las áreas protegidas.²⁸⁴ En otras palabras, la buena gobernanza es buena para la gente y para la conservación.

280 Decisión VII.28 del CDB, Kuala Lumpur, 2004.

281 Kothari, 2006.

282 UICN, 2008a.

283 Lausche, 2011.

284 Leverington *et al.*, 2011.

Tabla 8. Principios de la UICN para la buena gobernanza de las áreas protegidas²⁸⁵

Principios	Consideraciones relacionadas con los principios
Legitimidad y voz	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer y mantener instituciones de gobernanza que tengan amplia aceptación por parte de la sociedad y que además sean apreciadas. • Garantizar que todos los titulares de derechos e interesados reciban información adecuada y suficiente, que puedan ser representados y que puedan tener voz en la asesoría y/o toma de decisiones. • Estimular el compromiso activo de los actores sociales de las áreas protegidas, defendiendo la diversidad y la equidad de género. • Ampliar el apoyo especial a grupos vulnerables tales como pueblos indígenas, mujeres y jóvenes, y prevenir la discriminación sobre la base de la etnicidad, el género, la clase social, los recursos financieros, etc. • Mantener un diálogo activo y buscar consensos para lograr soluciones que respondan, al menos en parte, a las preocupaciones y los intereses de todos. • Promover el respeto mutuo entre los titulares de derechos e interesados. • Hacer honor a las normas acordadas, las cuales son respetadas porque son propiedad de la gente y no solamente por miedo ante la represión y el castigo. • Entregar, lo más posible, la autoridad y la responsabilidad de la gestión a las instituciones capaces con mayor cercanía a los recursos naturales (subsidiaridad).
Dirección	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar y seguir una visión estratégica congruente e inspiradora (perspectiva amplia, de largo plazo) para las áreas protegidas y sus objetivos de conservación, fundamentada en valores acordados y en el reconocimiento de las complejidades ecológicas, históricas, sociales y culturales singulares de cada contexto. • Garantizar que la práctica de la gobernanza y de la gestión de las áreas protegidas sea congruente con los valores acordados. • Garantizar que la práctica de la gobernanza y de la gestión de las áreas protegidas sea compatible y esté bien coordinada con los planes y las políticas de otros niveles y sectores dentro del paisaje terrestre/marino más amplio, y que sea respetuosa de las obligaciones nacionales e internacionales (incluyendo el PoWPA del CDB). • Brindar orientaciones políticas claras sobre los principales asuntos de interés del área protegida, en particular sobre asuntos controversiales (ej., prioridades de conservación, relaciones con intereses comerciales e industrias extractivas) y garantizar que sean congruentes con las asignaciones presupuestales y la práctica de la gestión. • Evaluar y orientar el progreso sobre la base del monitoreo regular de resultados y un enfoque consciente de gestión adaptativa. • Favorecer el surgimiento de líderes que generen nuevas ideas y permitan/promuevan cuidadosamente el ensayo de innovaciones, incluyendo innovaciones en la gobernanza y la gestión para las áreas protegidas.
Desempeño	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr la conservación y otros objetivos según lo planeado y monitorizado, entre otras por medio de evaluación continua de la eficacia de la gestión. • Promover una cultura del aprendizaje sobre las políticas y la práctica de la gobernanza de áreas protegidas utilizando mecanismos, herramientas y relaciones que promuevan el aprendizaje mutuo y la fertilización cruzada de las experiencias. • Comprometerse con la defensa de las áreas protegidas y la comunicación en su favor. • Responder a las necesidades de los titulares de derechos y de los interesados, por ejemplo ofreciendo respuestas eficaces y a tiempo frente a inquietudes y solicitudes razonables de cambios en prácticas de gobernanza y de gestión. • Garantizar que los funcionarios de las áreas protegidas, los titulares de derechos y los interesados, según corresponda, tengan las capacidades necesarias para asumir los roles y las responsabilidades de gestión y que esas capacidades sean usadas eficazmente. • Hacer un uso eficiente de los recursos financieros y promover la sostenibilidad financiera. • Promover la sostenibilidad y la resiliencia social, esto es, la habilidad para manejar los riesgos, sobreponerse a las crisis inevitables y resurgir fortalecidos de las experiencias.
Responsabilidad y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la integridad y el compromiso de todos los que tienen a cargo responsabilidades específicas en las áreas protegidas. • Garantizar la transparencia, asegurándose de que los titulares de derechos y los interesados tengan acceso oportuno a la información sobre: lo que está en juego en la toma de decisiones; cuáles procesos e instituciones pueden ejercer influencia; quién es responsable de qué; y cómo se puede hacer para que estas personas respondan. • Garantizar que los roles para las áreas protegidas sean clara y adecuadamente compartidos así como las líneas de responsabilidad y la rendición de informes/respuestas. • Garantizar que los recursos financieros y humanos asignados para gestionar las áreas protegidas sean direccionados adecuadamente según los objetivos y planes establecidos. • Evaluar el desempeño del área protegida, de quienes toman las decisiones y de los funcionarios, vinculando calidad de los resultados con recompensas y sanciones concretas y adecuadas. • Establecer vías de comunicación (ej., sitios web) donde estén accesibles informes y registros sobre el desempeño de las áreas protegidas. • Estimular retroalimentación de grupos de la sociedad civil y de los medios frente al desempeño. • Garantizar que una o más instituciones públicas (ej., defensoría del pueblo, comisión de derechos humanos, agencia de auditoría) tengan la autoridad y la capacidad para supervisar y cuestionar la acción de los organismos de gobierno y de los funcionarios de las áreas protegidas.

285 Esta descripción condensada de los principios está basada en Institute on Governance, 2002; Graham et al., 2003; Abrams et al., 2003; Borrini-Feyerabend et al., 2006; Eagles, 2009. También es totalmente compatible con Dudley, 2008.

Principios	Consideraciones relacionadas con los principios
Justicia y derechos	<ul style="list-style-type: none"> • Luchar por la distribución equitativa de los costos y de los beneficios resultantes del establecimiento y de la gestión de las áreas protegidas y para que haya justicia en la toma de las decisiones pertinentes. • Garantizar que el sustento de las personas vulnerables no se vea afectado adversamente por las áreas protegidas; que las áreas protegidas no creen o agraven la pobreza o fenómenos migratorios socialmente disruptivos; y que los costos de las áreas protegidas —especialmente cuando se cargan a las personas vulnerables— no pasen sin compensación adecuada. • Garantizar que la conservación se lleve con decencia y dignidad, sin humillar o hacer daño a las personas. • Manejar con justicia a los funcionarios y a los empleados temporales de las áreas protegidas. • Hacer cumplir las leyes y los reglamentos de forma imparcial, de manera consistente a través del tiempo, sin discriminación y con el derecho de apelar (estado de derecho). • Tomar pasos concretos para respetar los derechos sustantivos (legales o consuetudinarios, colectivos o individuales) sobre la tierra, el agua y los recursos naturales relacionados con las áreas protegidas, y para reparar violaciones pasadas de los derechos. • Tomar medidas concretas para respetar derechos procedimentales sobre asuntos de las áreas protegidas incluyendo: información y consultas adecuadas a los titulares de los derechos e interesados; prácticas justas de manejo de conflictos; y acceso a la justicia no discriminatorio. • Respetar los derechos humanos, incluyendo los derechos individuales y colectivos y la equidad de género. • Respetar los derechos de los pueblos indígenas según la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.²⁸⁶ • Garantizar estrictamente el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas para cualquier propuesta de reasentamiento relacionada con las áreas protegidas. • Promover el compromiso activo de titulares de derechos e interesados al establecer y gobernar las áreas protegidas.



Respetar los derechos y lograr la conservación – una asociación natural. © gbf, 2009.

Las comunidades kavet vivían en lo que hoy es el Parque Nacional Virachey (provincia Ratanakiri, Camboya) donde por siglos habían practicado la agricultura rotativa en las arboledas de bambú a lo largo de los márgenes de ríos y quebradas. Esto lo hacían en patrones de ciclos cerrados, dejando en barbecho áreas excepcionalmente ricas en biodiversidad y agrobiodiversidad. La práctica se combinaba con la conservación estricta en las colinas —hogar de los espíritus, de muchos productos útiles (lianas, hongos, plantas medicinales) y de manantiales y lagos sagrados («manantiales de la vida»)—. Los kavet nunca tumbaron árboles para sembrar cultivos o para sacar madera y aprovechaban el bambú para todas sus necesidades. En las décadas de los años 80 y 90, el gobierno persuadió a los kavet para que abandonaran la agricultura rotativa, se salieran del parque y se reubicaran en otra parte. Pero los kavet no recibieron suficiente tierra para mantener sus medios de sustento, y el gobierno más tarde les asignó una tierra en «áreas protegidas comunitarias» (APC) dentro del parque. Las APC se supone que son gobernadas por comités comunitarios pero, en la práctica, las autoridades del parque han mantenido el control. Los aldeanos pueden recoger allí algunos productos del bosque, pero carecen de los mínimos conocimientos sobre sus derechos. Además, el gobierno permitió la exploración para minería y extracción de madera dentro y fuera del Parque Nacional Virachey, cerca de las colinas sagradas donde viven los espíritus. Los mayores enfatizan que respetar estos lugares —la fuente de sus quebradas— está ligado al destino del mismo pueblo kavet. El hambre es frecuente en sus aldeas y las personas han estado tentadas a extraer madera y cazar fauna silvestre para la venta, algo que nunca hubieran imaginado hacer en el pasado. Los territorios originales de los kavet en Virachey eran excelentes ejemplos de TICCA no reconocidos. Aunque socavados por las políticas de conservación y desarrollo, algunos de esos TICCA podrían todavía ser restaurados, posiblemente combinando tierras por fuera del Parque Nacional Virachey y en las APC. Pero la toma de decisiones para ello tendría que ser verdaderamente participativa, construyendo sobre los lazos entre las comunidades y sus territorios y fortaleciéndolos (Borrini-Feyerabend and Ironside, 2013).

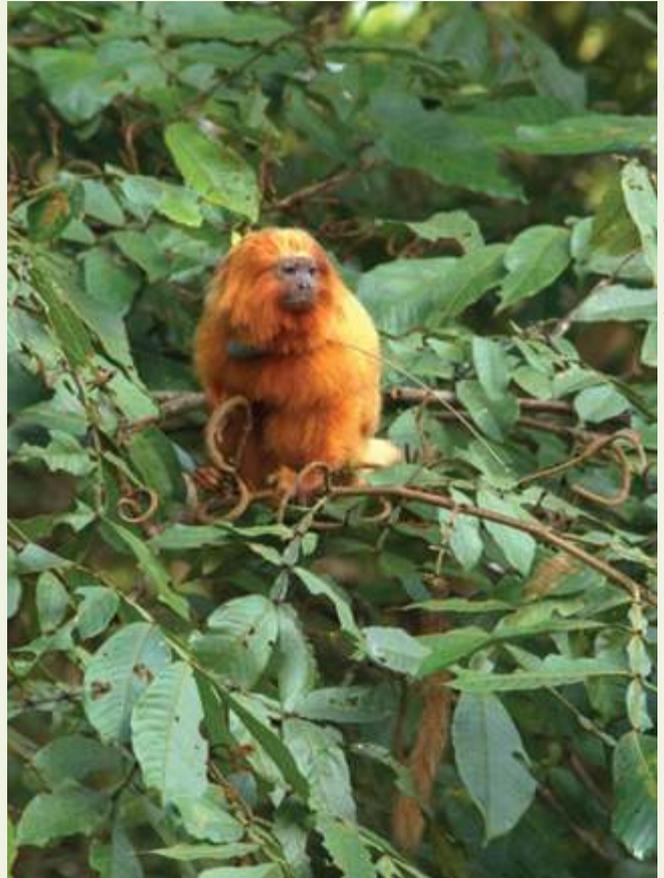
286 IUCN, 2008b.

CASOS ELOCUENTES

Un mosaico de hábitats para la vida²⁸⁷

El tamarino león dorado (*Leontopithecus rosalia*) —un mono pequeño de color rojo-dorado que se encontraba a lo largo de los bosques del litoral Atlántico del estado de Río de Janeiro (Brasil)— es uno de los primates más amenazados del mundo. Siglos de deforestación para extracción de madera y para agricultura y ganadería redujeron su hábitat a 2% del original, y este remanente fue fragmentado en la década de 1970 en pequeños parches aislados rodeados de pastizales para ganado. No sorprende que en ese momento hubiera llegado la población de tamarinos a menos de 200 individuos. Vista desde una perspectiva aún más amplia, su situación hoy en día parece peor: los parches de hábitat están aprisionados en el sur por la expansión rápidamente creciente de Río de Janeiro y en el norte por la región de explotación de petróleo en Campos. No obstante, el número de tamarinos ha aumentado significativamente y sus prospectos son mucho mejores ahora que antes. Esto se debe a que la Asociación del Tamarino León Dorado emprendió a comienzos de la década de 1990 una verdadera cruzada para salvar los tamarinos recreando los hábitats y corredores, y con el fin de complementar los esfuerzos útiles (pero ciertamente insuficientes) de la reserva biológica que había sido establecida por el gobierno brasilero en 1975.²⁸⁸

Maria Inês da Silva Bento trabaja para la Asociación Tamarino León Dorado y acompaña a unos visitantes en una caminata por el bosque: «¿Ven estas frutas silvestres? El hábitat del bosque Atlántico se caracteriza por una gran diversidad de especies de árboles, muchos de los cuales producen fruta, ¡que les encanta a los tamarinos! Ellos permanecen en las áreas boscosas a alturas bajas y comen cantidades de frutas... si las



© Asociación Tamarino León Dorado



© gbf, 2012

287 La visita y la entrevista reportadas aquí fueron posibles gracias a Luis Paulo Ferraz, Director de la Asociación Tamarino León Dorado, quien está profundamente agradecido.

288 Reserva Biológica Poço das Antas.

pueden encontrar, por supuesto.» Continúa: «la cuenca del río Sao Joao es donde hemos estado aplicando nuestro principal experimento desde las décadas de 1980 y 1990: reintroducir en la selva animales reproducidos en diversos zoológicos de Europa y de EUA, y trabajar para restablecer un hábitat viable para ellos. Las áreas protegidas privadas —que en Brasil llamamos Reservas Particulares de Patrimonio Natural (RPPN)— juegan un papel fundamental en esto. Por veinte años nuestra Asociación ha estado negociando con propietarios privados para recrear suficientes hábitats y corredores que permitan mantener la población de tamarinos, y ahora 18 propietarios han establecido sus propias RPPN. Aunque reciben algunas ventajas tributarias, los incentivos financieros no son tan buenos; lo que los motiva sobre todo es el orgullo de contribuir a la protección de la naturaleza. Nuestra asociación les ha ayudado a entender la opción de la conservación y a aceptar que cuando una RPPN es establecida, es para siempre: incluso propietarios futuros tendrán que respetarlas. Una vez que tienen un plan de gestión, con normas y zonificación, pueden dedicar parte de la tierra para la preservación de los hábitats (o regeneración en este caso), parte para la agricultura, parte para la vivienda, etc. En algunos casos, han desarrollado negocios de ecoturismo y sus Reservas Particulares son centrales para ello.»

El Estado y el gobierno nacional reconocen completamente las RPPN, y la municipalidad de Silva Jardim y otras en la región reciben algunos subsidios por ellas. Aun cuando estos deberían ser reinvertidos en la conservación, no siempre sucede. «He trabajado para la Asociación Tamarino León Dorado cerca de veinte años llevando a cabo negociaciones con los propietarios locales, grandes y pequeños, para restaurar la selva en sus tierras y para sembrar corredores de bosque y reconectar el paisaje. Esto lo hacemos dentro y fuera de las RPPN, y algunas veces es fácil, a veces complicado. Son muchos los procedimientos legales por los que hay que pasar para crear una RPPN. Algunos propietarios nunca llegan a reconocer los beneficios de hacerlo y el proceso siempre es lento. He visto que pueden necesitarse años de discusiones, visitas a campo y planeación conjunta para convencer a un solo propietario. Incluso así, hemos logrado grandes progresos con las Reservas Particulares y nuestra Asociación ha estado también monitoreando los tamarinos en la selva, realizando educación ambiental, reforestación y actividades de protección de las cuencas, etc. Nuestra meta para el año 2025 es tener 2000 tamarinos leones dorados viviendo en 25 000 hectáreas de hábitat de bosque Atlántico protegido y reconectado.»

Estamos sentados con Maria Inês y un grupo de propietarios discutiendo sobre cómo se sienten ellos acerca de restaurar el bosque en sus tierras. Muchos de los propietarios no son oriundos de aquí sino que llegaron con las sucesivas olas migratorias de otras áreas de Brasil, donde la supervivencia ya no era posible para ellos. Explican que las actividades agroforestales son una opción. Pueden sembrar los árboles típicos de los bosques Atlánticos, que retienen agua y recrean el hábitat deseado, y entremezclarlo con cultivos comerciales como yuca, maíz, banano y piña. Algunos de ellos esperan ganancias del agua construyendo estanques para peces y patos. Otros crían ganado y especies menores, como conejos y pollos. Algunos han invertido en turismo. Pero todos saben que las amenazas contra los tamarinos —que ellos también claramente perciben como amenazas para su propia calidad



© Asociación Tamarino León Dorado

de vida— no han desaparecido. Los bosques existentes y las áreas de pastizales que la Asociación está tratando de restaurar también son codiciados por la expansión urbana y por la subdivisión rural de las propiedades para desarrollo de viviendas. Encabezan estas amenazas la vecina ciudad de Río de Janeiro y los complejos petroleros de Macaé y Campos, que crecen rápidamente. «Sí», concluye Maria Inês «el precio de la tierra en el área ha aumentado significativamente. Pero también la conciencia de otros valores diferentes al dinero —valores como un estilo de vida en armonía con la naturaleza, la oportunidad de vivir cerca de la diversidad biológica silvestre y la satisfacción del apoyo mutuo para conservarla para las futuras generaciones— .»

Parte 2

Para una acción eficaz

7. Analizar y evaluar la gobernanza de áreas protegidas



Una reunión regional en Senegal. La oportunidad para discutir sobre la gobernanza de áreas protegidas en un escenario regional es apreciada por igual por los directores de las áreas protegidas, por los titulares de derechos y los interesados. © gbf, 2005.

Los administradores de las áreas protegidas están usualmente muy preocupados con diferentes asuntos inmediatos. Es comprensible que muchos de ellos se pregunten: «¿Por qué tengo que ocuparme del problema adicional de entender y mejorar la gobernanza? ¿Por qué tengo que invertir energía, tiempo y recursos económicos?» Intentemos algunas respuestas.

... porque la gobernanza es la variable con mayor posibilidad de aumentar la cobertura

Al tomar conciencia de la necesidad de adoptar la Meta 11 de Aichi del CDB, muchos países están revisando sus sistemas de áreas protegidas y preguntándose si podrán ampliarlos y cómo lograr conservar hasta 17% de las áreas terrestres y continentales y 10% de las áreas costeras y marinas «de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas». De hecho, parece que solamente un tratamiento innovador de la gobernanza pudiera facilitar la ampliación de la cobertura de los sistemas de áreas protegidas. Francia no había podido sumar una sola hectárea a sus parques nacionales en las dos últimas décadas y estaba enfrentando conflictos en los parques que ya existían. En 2006, sin embargo, una nueva Ley de Áreas Protegidas instituyó un sistema de gobernanza compartida para todos los parques nacionales. Desde entonces, se han creado tres nuevos parques que protegen más de dos millones de hectáreas.²⁸⁹

289 Por el contrario, el hecho de que en muchos países la legislación no permita el reconocimiento de áreas protegidas declaradas por propietarios privados de la tierra está teniendo graves implicaciones negativas para la conservación (Stanciu and Ionita, 2013).

...porque la gobernanza es un determinante de la eficacia y de la eficiencia de la conservación

Los gobiernos, las agencias financiadoras, los organismos de control y los interesados en general quieren saber hasta dónde las áreas protegidas logran sus metas y objetivos. También quieren ver cómo los resultados generados se comparan con los esfuerzos empeñados y con los recursos comprometidos. Sin embargo, sabemos que la calidad y la aceptación de la gobernanza son importantes determinantes de la eficacia de la gestión.²⁹⁰ Y sabemos que las áreas conservadas por pueblos indígenas, comunidades locales y propietarios privados pueden ofrecer beneficios de conservación y otros beneficios²⁹¹ a muy bajo costo para la sociedad.²⁹² Esto se suma a la clara recomendación de invertir esfuerzos en analizar la gobernanza y en mejorar sus disposiciones cada vez que sea posible.

...porque la gobernanza es un determinante de la pertinencia y de la equidad en las decisiones

Las áreas protegidas se enfrentan a muchos tipos de decisiones para responder a oportunidades y amenazas contra la integridad ecológica y su importancia social y cultural. Los resultados insuficientes son con frecuencia debidos a fallas en la legislación, las políticas y los procesos de toma de decisiones dirigidos a entender y «calzar» con las situaciones, y a la

290 Charles and Wilson, 2009; Leverington *et al.*, 2010; Persha *et al.*, 2011.

291 Hayes, 2006; SCBD, 2010.

292 Kothari *et al.*, y referencias incluidas; Mitchell, 2005.

falta de orientaciones significativas e incentivos eficaces (ej., reconocimiento social, apoyo financiero) para los administradores y otros. Los escenarios de gobernanza legítimos y receptivos pueden evitar esos resultados insuficientes; pueden brindar orientación e incentivos para solucionar dilemas socioecológicos, incluyendo los relacionados con asuntos de derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas; y pueden contribuir con la aspiración de maximizar los beneficios ecológicos, sociales y culturales derivados de las áreas protegidas asegurando que ningún individuo o comunidad cargue con costos desproporcionados por conservar los bienes y servicios que benefician a todos.

...porque la gobernanza puede garantizar que las áreas protegidas se integren bien en el ecosistema más amplio al que pertenecen y en la sociedad

Los procesos de gobernanza apropiados y receptivos deberían promover la mejor integración posible del área protegida con las instituciones y los valores históricos y socioculturales predominantes. Esto implica establecer conexiones fuertes con los instrumentos de las políticas disponibles que abordan los asuntos ambientales por fuera de los límites de las áreas protegidas,²⁹³ como planes de uso de la tierra y enfoques de manejo de los recursos en términos del paisaje terrestre o marino. Si se logra que una amplia gama de titulares de derechos e interesados inviertan directamente en la conservación, posiblemente se logre también fortalecer su compromiso a largo plazo aportando a una gestión más adaptativa y aumentando la capacidad más allá de lo que las agencias gubernamentales solas pueden abarcar. En este sentido, el solo hecho de incorporar una mayor variedad de tipos de gobernanza puede mejorar la sostenibilidad, la conectividad y la resiliencia .

...porque las Partes del CDB acordaron informar sobre la gobernanza de las áreas protegidas como parte de sus compromisos relacionados con el PoWPA y otros

En 2010, las Partes del CDB reafirmaron su deseo de monitorear los avances en el cumplimiento de las metas del PoWPA y adoptaron un marco para la presentación de informes sobre la implementación nacional a ser integrado a los informes sobre avances en el cumplimiento de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica del CDB.²⁹⁴ El formato para presentación de informes supone facilitar más información que la que se envía de manera regular a la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas o a la Lista de Áreas Protegidas de Naciones Unidas. Incluye preguntas relacionadas con estándares y buenas prácticas para la gobernanza de áreas protegidas, tipos de gobernanza, leyes y políticas para permitir nuevos tipos de gobernanza e, incluso, preguntas específicas sobre avances en el análisis *per se* de la gobernanza de áreas protegidas.²⁹⁵ Se supone que para presentar informes de esta clase se deben emplear mecanismos transparentes y eficaces que permitan aportes y revisiones de parte de los titulares de derechos y grupos de interesados.

...porque la gobernanza puede ser mejorada y puede brindar ayuda preciada para enfrentar los retos y el cambio global que ya se están en curso

Lejos de ser inmutables, las instituciones y las normas que gobiernan una sociedad son fenómenos dinámicos que pueden, y deben, acomodarse a los desafíos que se van presentando y al cambio global. Los asuntos de gobernanza tienden a salir a flote cuando hay conflicto,²⁹⁶ y los conflictos graves con frecuencia pueden resolverse solamente cambiando los arreglos de gobernanza. Por ejemplo, para sobreponerse a un dilema que surge del enfrentamiento de la conservación con el desarrollo quizás se requieran nuevas normas o nuevas instituciones. La gobernanza adaptativa ha de ser cautelosa y bien informada, pero también visionaria.²⁹⁷ Los diferentes escenarios de gobernanza deben ser valorados y evaluados en términos de sus ventajas, desventajas y capacidad para lidiar con el cambio.

El análisis y la evaluación de la gobernanza de áreas protegidas deben establecer en cuáles arreglos de gobernanza:

- se integra mejor en la historia, la cultura y la sociedad locales, y se garantiza la conservación de las áreas protegidas y los medios de vida sostenibles para las personas que viven dentro o cerca de ellas;
- se promueve mejor el uso completo de los recursos y las capacidades disponibles, y se toman decisiones que sean más ampliamente comprendidas, apreciadas y respetadas.
- se distribuyen los costos y beneficios de la conservación de manera más equitativa y, por tanto, más aceptable;
- se ratifican mejor los derechos, incluyendo los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales, según la legislación y los compromisos nacionales e internacionales;
- se compromete a los titulares de derechos y a otras personas interesadas en distintos niveles, a través del diálogo y la colaboración entre instituciones tradicionales y modernas;
- se evidencian mayores flexibilidad, resiliencia y capacidad para responder a las incertidumbres y a las amenazas que surgen, tales como las crisis financieras globales y el cambio climático.

Además de abordar estos asuntos tan importantes, el verdadero proceso de análisis y evaluación de la gobernanza debe revelar por sí mismo nuevas comprensiones acerca de la conservación, los medios de sustento y su interdependencia, y alentar nuevas maneras de apoyarlos.

Lo que resta de este capítulo introduce algunas consideraciones básicas que subyacen al análisis y la evaluación de la gobernanza. Los siguientes dos capítulos delimitan un proceso para realizar el análisis y la evaluación que puede ser aplicado en los siguientes ámbitos:

- El ámbito de un sistema de áreas protegidas, ej., nacional o subnacional/regional (ver Capítulo 8)
- El ámbito de un área protegida individual (Capítulo 9)

El propósito del análisis y la evaluación es el de mejorar la gobernanza mediante una acción eficaz (ver Capítulo 10).

293 En realidad, el sistema de gobernanza apropiado debe comenzar precisamente en el momento en que se establecen el área protegida y sus límites.

294 Decisión X.31 del CDB, Nagoya, 2010.

295 De hecho, esta es una de las razones por las que la Secretaría Ejecutiva del CDB solicitó la elaboración de estas *Directrices*.

296 Howard Hendricks, Parques Nacionales de Sudáfrica, comunicación en el taller del CDB en Ciudad del Cabo, enero de 2012.

297 Ollson *et al.*, 2004; Folke *et al.*, 2005.



En primavera, los glaciares que se derriten despiertan nuevamente la vida en todas las altitudes. © gbf, 2000.

7.1 Lo básico

Análisis es un proceso mediante el cual:

- se identifica y comparte información pertinente, y se recolecta más información según necesidad;
- la situación es entendida en relación con su contexto;
- la situación es examinada, identificando los problemas y las oportunidades.

Evaluación es un proceso mediante el cual:

- los resultados del análisis se examinan con relación a objetivos, metas y valores específicos;
- se identifica la necesidad de cambios;
- se desarrolla un conjunto de recomendaciones claras para acercarse a una situación más deseable.

El análisis y la evaluación pueden identificar la necesidad de cambio, de modo que la acción es el tercer paso que asegura que análisis y evaluación tengan sentido. Pero la acción no será eficaz si no hay voluntad y capacidad para actuar.²⁹⁸

Mientras que el análisis, la evaluación y la acción relacionados con la gobernanza pueden llevarse a cabo como respuesta a un asunto o problema específico, es mejor encararlas como actividades habituales que deben ser consideradas periódicamente. Así como la *gestión adaptativa* supone que la gestión responda a condiciones cambiantes, así mismo la *gobernanza adaptativa* es un proceso de aprendizaje de los resultados del monitoreo y de la evaluación de la gobernanza y de las acciones emprendidas como respuesta. Pero la gobernanza es más susceptible al cambio que la gestión. Por ello, ya que la gobernanza tiene un indudable poder para influir sobre los problemas y las soluciones, resulta especialmente aconsejable adoptar un enfoque cauteloso para los cambios de gobernanza.

²⁹⁸ Esto no significa que la gobernanza debe ser analizada y evaluada solo si se aseguran recursos para la acción. En algunos casos, los recursos pueden aparecer en el camino o como consecuencia de los resultados del análisis.

El análisis y la evaluación de la gobernanza de un área protegida o de un sistema de áreas protegidas pueden ser iniciados y orientados por muchos actores, incluyendo individuos, ONG, académicos, comunidades, organismos de gestión de áreas protegidas y otras agencias gubernamentales. Ninguno, sin embargo, será efectivo si trabaja aisladamente. Se deben involucrar diversos titulares de derechos e interesados, por lo menos mediante la consulta e idealmente con procesos más interactivos.

El CDB recomienda este enfoque. La Decisión IX.18 invita a las Partes a «establecer comités consultores multisectoriales [...] que apoyen la implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas».²⁹⁹ Los comités han de incluir representantes de «agencias y departamentos gubernamentales, comunidades indígenas y locales, ONG, el sector privado, expertos, representantes de la academia y de las instituciones de investigación» y asistir a los gobiernos para que presten especial atención a los asuntos de gobernanza por medio de «la diversificación y el fortalecimiento de los tipos de gobernanza de las áreas protegidas» y «el establecimiento de procesos eficaces para la total y efectiva participación de las comunidades indígenas y locales en la gobernanza de las áreas protegidas».³⁰⁰ Los procesos participativos que se discuten en el presente volumen son una manera eficaz para responder a las solicitudes del CDB.

Analizar y evaluar la gobernanza de las áreas protegidas

Consiste en entender y examinar el ejercicio de autoridad, responsabilidad y rendición de cuentas en un sistema de áreas protegidas o en un sitio específico (análisis) y sacar conclusiones y recomendaciones (evaluación) a la luz de la misión y los objetivos del área protegida y de los valores compartidos con la sociedad en general.

7.2 El enfoque

Ya que cada país tiene que realizar algún grado de análisis y evaluación de la gobernanza para informar sobre los avances de sus acciones en la implementación del PoWPA, el tiempo y los recursos que se dedicarán a ello han de ser juzgados según el contexto. Por tanto, un país pequeño con una política que compromete totalmente a las comunidades locales en la gobernanza y la gestión de las áreas protegidas puede ver inmediatamente los beneficios de una evaluación relativamente rápida facilitada por uno o más profesionales expertos. Por otro lado, un país cuyo sistema de áreas protegidas se encuentra en crisis pero quiere cambiar el rumbo y cumplir las Metas de Aichi del CDB, quizás requiera un análisis y una evaluación meticulosos de la gobernanza para poder imprimirle un nuevo impulso a la conservación. Consideraciones similares aplican al caso de áreas protegidas individuales. Una reserva natural pequeña, de propiedad privada, en un área sin asuntos apremiantes de subsistencia o de tenencia tiene menos necesidad de enfoques participativos que un área protegida nacional de importancia estratégica donde las decisiones de gestión afectan a muchos grupos y comunidades.

²⁹⁹ Decisión IX.18 del CDB, párr. 5, Bonn, 2008.

³⁰⁰ Decisión IX.18 del CDB, párr. 6 (a) y (d), Bonn, 2008.

Las primeras preguntas a considerar son: los **objetivos** del ejercicio; su **alcance geográfico** (¿se busca abarcar todo el país?, ¿solamente sus áreas costeras y la zona económica exclusiva?, ¿una región o área marina específica?, ¿solamente un área protegida individual?); el **alcance del tema** (¿se espera abarcar todas las clases de áreas protegidas o solo algún tipo?); y los **recursos humanos, técnicos y financieros** disponibles para la tarea. Esto mostrará si es mejor que sean solamente profesionales expertos quienes realicen el ejercicio o es mejor comprometer a varios actores sociales con conocimientos, capacidades e intereses pertinentes (análisis y evaluación *participativa*). Si se escoge esta segunda opción, el proceso puede involucrar a todos los titulares de derechos e interesados principales o solo a algunos de ellos. Por ejemplo, algunos de los ejercicios de análisis y evaluación pueden ser adelantados por subgrupos, tales como los mismos organismos que gobiernan.

Los **procesos de análisis y evaluación adelantados por expertos** tienen la ventaja de que se realizan bastante rápido y suponen una mínima interrupción de las actividades de gestión. Los informantes clave son abordados y entrevistados por los expertos, lo que con frecuencia ofrece una perspectiva fresca de parte de individuos con experiencia y sin sesgos. En este sentido, los análisis realizados por expertos son verdaderamente convenientes. Pero dependen, para que tengan éxito, de las capacidades de los expertos y su habilidad para obtener información de diferentes actores y situaciones, así como analizarla e interpretarla. Y ningún experto, no importa qué tan sabio sea, es capaz de apreciar completamente las complejidades locales en una misión corta. Finalmente, el valor de un análisis realizado por expertos depende enteramente de que las personas del sistema de gobernanza que detentan el poder quieran escuchar los consejos —ningún análisis de expertos, por excelente que sea, conduce al cambio... a menos que se encuentre con una *estructura de gobernanza* receptiva y dispuesta a responder por su gestión—.

Los **procesos de análisis y evaluación adelantados por grupos específicos**, tales como personal de las ONG ambientalistas, agencias de cooperación para el desarrollo o federaciones de pueblos indígenas, pueden servir para fundamentar sólidamente el trabajo de conservación y para equiparse para la proposición de nuevas políticas nacionales o para ayudar a informar sobre estas políticas. La medida en la que tales procesos se abren a la sociedad civil general depende de su alcance real y de la tradición de democracia deliberativa de cada país. Estos procesos son menos completos que los procesos participativos y pueden generar dudas sobre posibles sesgos, sobre la forma como serán usados los resultados y la misma responsabilidad para responder ante otros. Si se realizan con honestidad y con cuidado, sin embargo, pueden brindar información muy valiosa —y es mucho mejor que no analizar ni evaluar del todo—.

Los **procesos participativos de análisis y evaluación** son más complejos,³⁰¹ ya que diversos grupos e individuos interesados emprenden observaciones, ensayos de los fenómenos, análisis y ejercicios grupales. Tales procesos pueden exigir numerosas reuniones y han de ser orientados por facilitadores experimentados. El proceso mismo, sin embargo, puede ayudar a construir confianza y a desarrollar percepciones entre los tomadores de decisiones y otros titulares de derechos e interesados acerca de las áreas protegidas. Al trabajar juntos, cada grupo adquiere conciencia de las responsabilidades y



Propithecus verreauxi es un lémur conocido por su habilidad para saltar entre las ramas de los árboles. Se encuentra en diferentes hábitats selváticos en Madagascar y la UICN lo registra como vulnerable. © J. Durbin, 2005.

perspectivas de los otros y puede beneficiarse de información más precisa. Los administradores de las áreas protegidas, en particular, ganan en comprensión acerca de lo que otros grupos de interesados aprecian y necesitan de ellos. Los procesos participativos de análisis y evaluación son especiales para desencadenar el conocimiento y las capacidades en una situación dada, pero demandan tiempo y recursos humanos. Y tienen inconvenientes. Algunos participantes pueden ser más fuertes y estar mejor articulados que otros que pueden llegar a sentirse intimidados hasta el punto de guardar silencio; algunos pueden ser ignorados por accidente o por decisión y quedar frustrados o resentidos; algunos pueden abandonar el proceso si este es muy intenso o si se prolonga. De modo que existe el peligro de que los participantes sencillamente no se comprometan «... si sus puntos de vista se perciben como diferentes de los de la mayoría en un tema específico».³⁰² Cuando así sucede, quizás se necesiten maneras menos interactivas para reunir opiniones, tales como encuestas domiciliarias o entrevistas individuales.³⁰³

Incluso en procesos participativos resulta imposible involucrar a cada uno de los individuos interesados, por lo que habrán de identificarse representantes de los grupos de titulares de derechos e interesados. Como se quiere que estos procesos sean lo más legítimos y confiables posible, podría ser necesario que primero se realicen reuniones con los grupos de titulares de derechos e interesados (ej., asociaciones de labriegos, grupos de mujeres, científicos) y se abra la opción de que cualquier persona interesada contribuya por medio de cartas, llamadas telefónicas, correo electrónico, blogs en internet, etc. Es importante que todos los representantes legítimos puedan participar efectivamente. Las consideraciones fundamentales a tener presentes son: el lenguaje usado, los costos de viajes y la fecha y el lugar para realizar las reuniones. Precisamente porque los procesos participativos son con frecuencia voluntarios, puede ser que terminen dominados por aquellas personas que disponen de más tiempo

301 Ver Abrams *et al.*, 2003 y Borrini-Feyerabend and Farvar, 2001.

302 Hewlett, 2010.

303 Hewlett, 2013.



Las mujeres tienen importantes conocimientos y capacidades para comprometerse en la gobernanza y la gestión de los recursos naturales. © gbf, 2004.

o que tienen motivos particulares para comprometerse; estos participantes pueden no representar a una «mayoría silenciosa» y/o pueden ignorar las necesidades de una minoría que no tiene recursos para participar. Algunas personas podrían necesitar compensación si van a emplear su tiempo de trabajo para asistir a las reuniones. Las reuniones grupales muy grandes pueden llegar a ser intimidantes y es importante no generar expectativas más allá de las posibilidades. Los participantes deben entender si se les están pidiendo solamente sus opiniones o si se les está brindando una oportunidad real de ayudar a suscitar cambios. En resumen, los enfoques participativos tienen que ser diseñados con mucho cuidado y ajustarse a las circunstancias locales de la mejor manera posible.

El análisis y la evaluación tienen que tener en cuenta las dinámicas del cambio social en cada país.³⁰⁴ En algunos ambientes sociales no se acostumbra a dar opiniones críticas en público. Por otro lado, el mero acto de reflexionar y deliberar junto con otros puede llegar a ser transformador para algunos participantes y brindarles confianza y nuevas destrezas. El proceso de análisis y evaluación participativo puede entonces volverse, por sí mismo, un factor de promoción del cambio: puede mejorar directamente la gobernanza al mejorar la comprensión, la participación y la voz de los participantes. Lo que puede ser particularmente cierto para los funcionarios de áreas protegidas. Los facilitadores externos deben trabajar con ellos para abordar posibles temores y cualquier resistencia que afecte su trabajo, enfatizando que, en tanto que estos procesos demandan transparencia, también pueden desencadenar recursos comunitarios valiosos (ej., conocimientos, actitudes, trabajo) que pueden contribuir para facilitarles el trabajo, para ser mejor apreciados y retribuidos.

Independientemente del enfoque, un factor clave de éxito es el deseo de trabajar con **integridad y transparencia**, documentar

con claridad y compartir con amplitud los resultados del ejercicio. Esta transparencia mejora la confianza y la comprensión en general de la gobernanza. También es importante que el análisis y la evaluación conduzcan a alguna **acción concreta** —lo que debe ser acordado antes de comenzar el ejercicio—. El seguimiento oportuno es rentable, realza el valor del ejercicio y mantiene el entusiasmo, la credibilidad y la confianza entre todos los participantes. Por el contrario, la falta de seguimiento hace que los participantes se desilusionen y que probablemente no tomen con seriedad estos procesos en el futuro. De ahí que se debe garantizar la voluntad política para respetar los resultados de los procesos de análisis y evaluación y para hacerles seguimiento.

7.3 Los participantes

Cada vez hay más reconocimiento y valoración de los derechos, las responsabilidades y las capacidades para la conservación por parte de los titulares de derechos y de otras personas interesadas. Pasar de la simple consulta para comprometer a estos actores en la toma de decisiones puede aumentar el apoyo social a las áreas protegidas y, por tanto, mejorar la gestión. De igual manera, las perspectivas de diferentes titulares de derechos e interesados pudieran generar nueva información que dé luz sobre los asuntos, problemas y oportunidades de la gobernanza. Y los actores sociales directamente comprometidos en esos procesos de análisis y evaluación quizás desarrollen un compromiso más fuerte por la conservación, haciendo cambios en la gobernanza o emprendiendo otras acciones necesarias fáciles de lograr.³⁰⁵ Por ello es deseable que se comprometan en el proceso de análisis, evaluación y seguimiento actores tan diversos como funcionarios gubernamentales, propietarios, pueblos indígenas, visitantes interesados en la recreación, usuarios industriales del agua, compañías turísticas, ONG de la conservación y centros de investigación. Otros

304 Pimbert and Wakefield, 2001.

305 Chambers, 1992; Jackson and Ingles, 1998; Margolis and Salafsky, 1998; Ostrom, 1990; Steinmetz, 2000.

participantes pueden ser agencias de las Naciones Unidas y agencias de cooperación. Será necesario decidir si se invita a participar a representantes foráneos en general y a grupos que están profundamente interesados pero que también afectan negativamente el sistema de áreas protegidas, como productores de carbón o representantes de pesqueras industriales, y que a veces incluyen usuarios ilegales de los recursos.

El CDB recomienda que se cree un comité nacional multisectorial para apoyar la implementación del PoWPA.³⁰⁶ Si ya existe este comité, se puede designar un **Equipo de gobernanza** (en adelante el *Equipo*) con el propósito de guiar el proceso de análisis y evaluación y supervisar la acción resultante. Dependiendo del nivel y el alcance del ejercicio deseado, este Equipo (o equipos) puede ser necesario en los niveles nacional o subnacional o en un área protegida individual. El Equipo puede incluir miembros del mismo comité así como otros representantes y expertos relacionados. Si todavía no existe el comité multisectorial que recomienda el CDB, esta puede ser una excelente oportunidad para establecerlo.

El tamaño del Equipo de gobernanza puede variar y debe reflejar las necesidades particulares del contexto específico. Recomendamos que sea más bien pequeño (tres a siete personas) con miembros seleccionados por sus competencias, confiabilidad, credibilidad y capacidades excepcionales para comunicarse y convocar una amplia variedad de titulares de derechos e interesados. El Equipo por tanto no «representa» a los titulares de derechos y las personas interesadas sino que tiene su confianza, es capaz de comunicarse con ellos de manera eficaz y es capaz de acompañar y mantener un proceso exitoso. Dicho lo anterior, de todos modos recomendamos que el Equipo incluya personas del gobierno y de la sociedad civil. El Equipo también puede incluir uno o más consultores y facilitadores profesionales que sean respetados. Por ejemplo, podría ser útil incluir un experto en asuntos de gobernanza que

ayude a preparar material sobre antecedentes, que identifique las personas que deben participar en la primera fase del proceso (ver Figura 7), que escriba el informe final y que complete los informes para el CDB que han de ser remitidos al punto focal nacional del CDB. También pudiera ser de utilidad un experto en manejo de datos, pero esta experticia no es esencial ya que se puede acceder a ella mediante consultorías. Puede ser útil un facilitador profesional familiarizado con las lenguas y las costumbres para ayudar al Equipo a cumplir sus tareas y que sea también capaz de facilitar todas las reuniones en el proceso con una excelente comprensión de la situación y de los resultados deseados. El proceso necesitará una agencia que sea la que convoca así como recursos para poderlo realizar, por lo que el Equipo ciertamente requerirá vínculos efectivos —y posiblemente una persona de contacto dedicada— con la agencia que convoca y la agencia financiadora.

7.4 El proceso recomendado

Los intentos de análisis y evaluación de la gobernanza de áreas protegidas y de planeación de la acción basados en el trabajo de campo han surgido apenas recientemente y han sido aplicados hasta ahora solo en el plano local, con frecuencia usando metodologías diseñadas para sitios o ecosistemas individuales (ej., bosques o áreas marinas).³⁰⁷ Son ejemplos de trabajo en progreso por medio de los cuales los profesionales están acumulando valiosas enseñanzas. Aprovechando los aprendizajes de este trabajo y de la experiencia de talleres enfocados en gobernanza que se llevaron a cabo a la par con las reuniones regionales del CDB,³⁰⁸ recomendamos a continuación un proceso participativo de análisis, evaluación y planeación para la acción. Este proceso es aplicable tanto a los sitios individuales como a los sistemas de áreas protegidas; y una versión ajustada puede ser aplicada durante las evaluaciones por expertos y las evaluaciones por grupos pequeños.

El proceso es presentado de manera esquemática en la Figura 7.

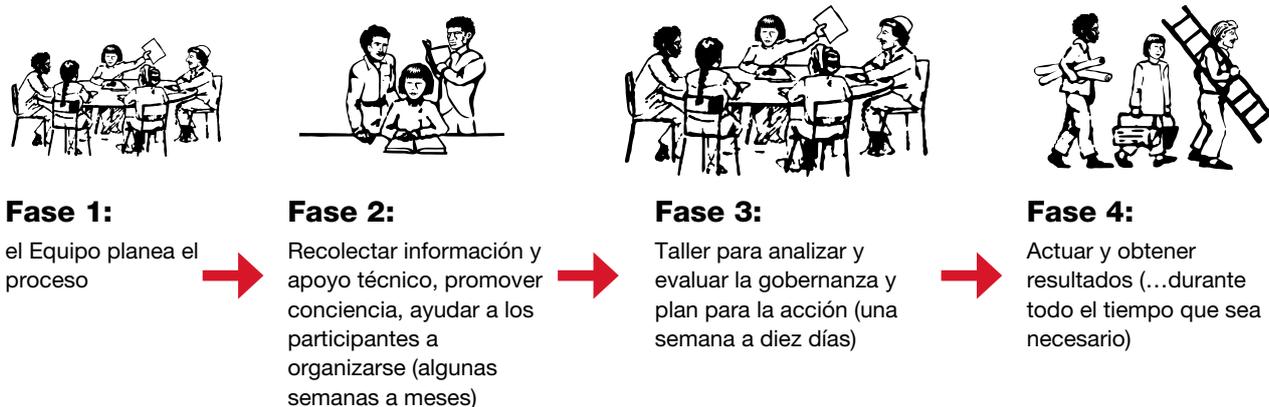


Figura 7. Resumen de un proceso para analizar, evaluar y actuar sobre la gobernanza de un sistema de áreas protegidas o de un sitio específico de un área protegida.

306 Decisión IX.18. del CDB, Bonn, 2008 y Decisión XI.24 del CDB, párr. 1 (i); Hyderabad, 2012.

307 Ministry of Environment and Forests of India, 2012; Sharma *et al.*, 2012; Kishor and Rosenbaum, 2012; Moore *et al.*, 2011; Jones *et al.*, 2011; Charles and Wilson, 2009; Abrams *et al.*, 2003, Graham *et al.* 2003; Borrini-Feyerabend and Farvar, 2001.

308 Los talleres regionales del CDB se realizaron de 2009 a 2012 en Costa de Marfil, India, Colombia, Alemania, Sudáfrica y Barbados.



Una reunión comunitaria en la isla de Corón, Filipinas. © gbf, 2010.

El proceso incluye cuatro fases:

- Fase 1: un taller preparatorio
- Fase 2: un periodo para reunir y analizar información, identificar experticia y apoyo técnicos, para comunicación con los titulares de derechos e interesados y, según necesidad, para ayudarlos a organizarse;
- Fase 3: un «taller central» principal dedicado a analizar y evaluar la gobernanza y a planear para la acción sobre la base de los resultados de la evaluación;
- Fase 4: actuar según el plan.

Las cuatro fases serán descritas adelante, con énfasis en los pasos y las herramientas específicos para la Fase 3.

Se deben tener en cuenta tres advertencias para el proceso que recomendamos aquí:

- analizar la gobernanza adecuadamente toma tiempo; aquí describimos un tiempo ideal. Tiempo y recursos ideales no siempre estarán disponibles, y las evaluaciones más cortas y sencillas de todos modos pueden dar resultados valiosos;
- el proceso y la metodología deben ser adaptados según los diferentes contextos, condiciones y propósitos;
- el proceso no puede ser capturado enteramente en el papel: tendrá vida solamente cuando los individuos se conviertan en líderes del mismo. Los líderes no tienen que ser expertos en gobernanza, pero sí deben estar comprometidos en mejorar la gobernanza y tener las cualidades de conciencia, integridad, credibilidad, entusiasmo y capacidad para inspirar a otros.

Fase 1: Taller preparatorio



En este taller, el Equipo de gobernanza descrito en la sección 7.3 se reúne para examinar con cierta profundidad la *gobernanza de áreas protegidas*; discutir los beneficios de analizar, evaluar y emprender acciones apropiadas para mejorarla; y planear específicamente cuándo, dónde, cómo, con qué recursos y bajo el liderazgo y la responsabilidad de quién será desarrollado el proceso general. Además de propiciar la conciencia propia sobre el tema y de entusiasmarse con la tarea, los participantes habrán de examinar las necesidades y oportunidades específicas y los obstáculos posibles del proceso en general. Un elemento de atención es la **identificación de la información, las herramientas y la experticia técnica** necesarias para la Fase 3 del proceso. En tanto que los mapas son esenciales para la Fase 3, tendrá que definirse qué tipos de datos serán mapeados, las habilidades técnicas para el manejo de la información, para trazar diferentes combinaciones de parámetros en diferentes escalas, etc. Un segundo tema de atención es el **análisis de los titulares de derechos e interesados** del sistema de áreas protegidas o del sitio individual: ¿quiénes son?; ¿qué tan cercano es su interés por las áreas protegidas?; ¿quiénes, entre ellos, deberían ser invitados a tomar parte en la Fase 3?; ¿quién los debe contactar?; ¿quiénes, entre ellos, se espera que estén bien organizados y preparados?; ¿quiénes requieren apoyo para organizarse? y así sucesivamente. El Equipo puede estar de acuerdo con que se requieren iniciativas para despertar conciencia antes de que el proceso comience con éxito. Si este es el caso, tales iniciativas deben ser organizadas como parte de la Fase 2. El taller puede durar un día, pero será el primero de una serie de reuniones habituales del Equipo que acompañará el proceso a todo lo largo.

Fase 2: Reunir y analizar la información y el apoyo técnico y ayudar a que los titulares de derechos e interesados se organicen



La duración de esta fase dependerá de la información que ya esté disponible previamente, de lo que se haya logrado en la implementación del PoWPA del CDB, de qué tan conscientes estén los actores sobre los asuntos de gobernanza y de lo que se debe hacer, comenzando de cero, para

brindar la información y la experticia necesarias para la Fase 3 (ver más adelante y en los Capítulos 8 y 9). Los países que han emprendido acciones para implementar el PoWPA pueden haber adelantado un análisis de la brecha ecológica, una valoración de la gestión de sus áreas protegidas, un análisis de las necesidades de construcción de capacidades o incluso un análisis preliminar de la gobernanza. Todos los anteriores deben tomarse como punto de partida. En ausencia de estos, o para fortalecer sus resultados, deben ser comisionados algunos **estudios documentales** para cubrir temas tan diversos como hidrología, hábitats de especies endémicas, los atributos históricos y culturales singulares de la región que afectan la conservación o el marco legal bajo el cual el sistema de áreas protegidas ha evolucionado. Además de los documentos existentes, el Equipo tendrá que identificar **expertos individuales** que puedan participar en la Fase 3, y tendrán que ser contactados e invitados.

Se deben reunir los mapas que existan con información biológica, ecológica, sociocultural, económica y de gestión; y deben ser identificadas las fuentes de los **datos de georreferenciación** usados para compilar esos mapas. Usualmente está disponible mucha información, pero el reto es identificar quién la tiene y obtener permiso para usarla. La información más difícil de obtener quizás sean datos delicados acerca de la gobernanza, incluyendo los relacionados con instituciones y sistemas de gobierno de las áreas protegidas, uso de la tierra y propiedad de la tierra y los recursos.³⁰⁹

Toda la información debe digitalizarse en un Sistema de Información Geográfica para posibilitar superposición digital, por ejemplo en la plataforma de Google Earth para imágenes de satélite.³¹⁰ Pueden obtenerse los estándares para la información espacial y digital de CMMC PNUMA³¹¹, y deben ser usados donde sea posible para garantizar que la información pueda ser incorporada en el Registro de la BDMAP y de los TICCA. Si no hay información digital disponible, se pueden usar, para desarrollarla, fotografías aéreas estandarizadas, ortofotografías, mapas catastrales y otros materiales parecidos. Para esto, el Equipo tendrá que contratar los servicios de un **experto en manejo de datos** que pueda producir una serie de mapas a diferentes escalas basados en el SIG. Este experto también debe estar disponible para colaborar en la revisión y el análisis de la información durante la Fase 3.

Durante esta fase se deben identificar los técnicos expertos y los titulares de derechos e interesados. Esto ayudará a recolectar información y a despertar conciencia acerca del proceso de análisis y evaluación. Los representantes de los expertos, de los titulares de derechos y de otros interesados deben ser invitados a participar en la Fase 3 y, si es posible, a las reuniones y a los



Las comunidades kattunaickán contribuyen a la conservación de los recursos del bosque en el distrito Nilgiris de India. © Ullash Kumar, 2011.

talleres más pequeños que se organicen para informarlos y comprometerlos.

La fase 2 debe ser aprovechada para establecer si los **titulares de derechos e interesados** están preparados para tomar parte en el proceso de análisis y evaluación. Si no, el Equipo debe animarlos y apoyarlos para que **se organicen**, por ejemplo para que elaboren un acuerdo interno sobre temas de interés y para elegir al representante que habrá de presentar sus puntos de vista ante otros.³¹² Se invitarán representantes del nivel local o de un nivel superior, dependiendo de dónde se haya centrado el ejercicio: en un sitio individual o en el nivel del sistema.

El Equipo quizás deba comisionar la realización de estudios y consultorías, hacerles el seguimiento, analizar sus resultados, pero también visitar a los titulares de derechos e interesados para informarlos y recopilar información de ellos. Las metodologías y herramientas participativas (metodologías de entrevistas, ejercicios estructurados de lluvia de ideas, análisis de problemas, mapeo, herramientas de clasificación y calificación, etc.) deben ser usadas tanto para recopilar información como para despertar conciencia acerca de lo que la gobernanza de áreas protegidas significa.³¹³

La recopilación de información supone algunas consideraciones potencialmente difíciles:

- no toda la información que sale a la luz a través de estos contactos debe necesariamente tomarse en cuenta y puede surgir información contradictoria;

309 Marta de Arzevedo Irving, comunicación personal, 2012.

310 La National Geographic ofrece información en línea de georreferenciación sobre algunas variables y fenómenos relacionados con sistemas físicos y humanos.

311 Ver también <http://protected.planet.net/>

312 Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004b.

313 Ver Barton *et al.*, 1997.



Se necesitan acción y cuidados constantes para conservar el paisaje cultural en el Parque Nacional Cinque Terre, un sitio de Patrimonio Mundial en Italia. © Luca Fregoso, 1992.

- no se debe asumir de entrada que todo el mundo está dispuesto a compartir información, ya que algunos pueden estar inhibidos por algún temor (bien fundado o infundado) de que sus actividades puedan ser consideradas ilegales, ahora o en el futuro;
- algunos titulares de derechos e interesados pueden necesitar información antes de poder juzgar si quieren comprometerse en el proceso de análisis, evaluación y acción. Por ejemplo, los pueblos indígenas deben saber acerca del consentimiento libre, previo e informado antes de que se les solicite entregar información sobre sus territorios y sus recursos naturales;³¹⁴
- también se debe tener cuidado al proponer preguntas sobre asuntos delicados que pudieran exponer conflictos antiguos o generar nuevos.

Fase 3: Taller de análisis, evaluación y planeación para la acción



La fase 3 es el corazón del proceso. Debido a su importancia, será el tema de casi toda la Parte 2 de estas Directrices.

El **Capítulo 8** ofrece una metodología marco para un sistema de áreas protegidas, que ilustra la manera como los participantes en el taller pueden examinar la información recogida en la Fase 2 y a partir de ahí: i) identificar asuntos, problemas y oportunidades de gobernanza; ii) evaluar la necesidad de cambio; y iii) planear para la acción.

El **Capítulo 9** ofrece una metodología marco para un área protegida individual, con resultados esperados similares.

El taller debe ser organizado por el Equipo de gobernanza e involucrar a los representantes de los actores clave identificados y contactados durante las Fases 1 y 2. Tratará importantes temas de conservación y desarrollo y tendrá que garantizar acceso a la experticia técnica tanto como al conocimiento local, según el caso. Al final del taller, se deben presentar los resultados a las autoridades responsables y, si es posible, se los debe invitar a que respondan de manera positiva ante las recomendaciones para la acción.

Si se llevan a cabo los pasos recomendados en la metodología, el taller puede durar entre 5 y 10 días; por ello, con frecuencia podría ser mejor si se divide en dos sesiones. Cuando se trabaja con sistemas muy extensos, ej., el sistema nacional de Australia, India o Brasil, claramente es preferible empezar con subsistemas más pequeños. Este puede ser el caso en países donde se usan diferentes lenguas en las distintas regiones. En la mayoría de los países, sin embargo, se necesita un solo taller —y el consejo aquí es que así debe ser—. Se pueden identificar temas durante el taller que requieren diferentes soluciones, incluyendo la recopilación de más información y asesoría de la ciudadanía general, visitas de campo por parte de los expertos, reuniones en campo y soluciones económicas y políticas más amplias que exigen tiempo. En tales casos, el taller puede aclarar los asuntos y ofrecer un punto de partida para acciones posteriores, incluyendo recomendaciones para diferentes autoridades.³¹⁵ Dado el rango de posibles resultados, es deseable que el taller sea acompañado por un experto en gobernanza y por un facilitador experimentado.

Fase 4: Actuar



Todas las fases anteriores deben llevar a la acción, de lo contrario, la mayor parte del esfuerzo podría desperdiciarse. Y la credibilidad de las acciones recomendadas dependerá de qué tan bien se han puesto los fundamentos durante las primeras fases del proceso.

Una Fase 3 bien dirigida generará una cantidad de iniciativas que buscan mejorar la gobernanza. La mayoría tendrán un plazo de tiempo de uno a tres años, acompañadas de seguimiento y monitoreo de los resultados. Se pueden vislumbrar iniciativas a más largo plazo (cinco años o más), por ejemplo para desarrollar capacidades para la gobernanza con entrenamiento profesional en el ámbito nacional.

El **Capítulo 10** ofrece orientaciones adicionales acerca de los tipos de acciones que pueden surgir en todo el proceso.

314 Ver, por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT y la UNDRIP.

315 En Ministry of Environment and Forests of India, 2011 está disponible un ejemplo concreto de un ejercicio parecido al que se describe en estas *Directrices*, que produjo importantes recomendaciones para una región específica de la India.

CASOS ELOCUENTES

Un mundo de conexiones



© Parks Canada

«Hay un viejo proverbio haida que dice “la tierra y el mar son uno —están unidos, no hay quiebre—”. Eso me gusta mucho ya que nos recuerda que todo está unido y conectado.» Gwaaganad Diane Brown camina a lo largo de uno de los estuarios que engalanan la línea costera de Gwaii Haanas, un lugar altamente productivo donde se juntan el agua dulce y el agua salada, la tierra y el mar, en Columbia Británica. La lluvia, que es abundante a lo largo del año en las áreas boscosas más altas, se recoge en quebradas que serpentean entre árboles, arbustos, líquenes y musgos y finalmente convergen en ríos que llegan al mar por amplias bahías de pendiente suave. Allí, los estuarios y las marismas salobres atrapan y reciclan nutrientes, incluyendo nitratos, fosfatos y partículas de materia orgánica. Esto alimenta el crecimiento de plantas y fitoplancton que, a su vez, atrae peces juveniles, mariscos, aves migratorias costeras y marinas. En este rico ambiente, siempre cambiante por la respiración de la marea, también es común encontrar arboledas de zosteria marina, un hábitat crítico para muchas especies marinas. Gwaaganad también señala el potencial excepcional de los estuarios para el sustento humano: en pocos minutos, sencillamente cavando a 30 centímetros de profundidad, encuentra una docena de grandes y deliciosas almejas, cada una de más de un kilo, suficiente para la cena de una familia numerosa.

Los estuarios son uno de los hábitats que corren mayor peligro en esta parte de Canadá. Además de ser escasos, se hicieron más escasos y preciosos debido al desarrollo de las zonas costeras, la introducción de especies invasoras y la pérdida de las especies endémicas (como la sobreexplotada nutria marina). Y se insinúan las amenazas relacionadas con el aumento del nivel del océano. Estos ambientes singulares, y sus bosques de algas marinas adyacentes, son vitales para los arenques, forraje esencial de muchos animales marinos —gaviotas, águilas, leones marinos, delfines de flanco blanco del Pacífico, ballenas jorobadas— mientras que los huevos del arenque les encantan a cangrejos, caracoles, estrellas de mar, langostinos, muchas especies de peces, ballenas grises y osos negros y, ¡por supuesto, al salmón! El salmón, en particular, es importante para entender el dicho de los haida «la tierra y el mar son uno». Al tiempo que cientos de miles de salmones



© Parks Canada

regresan a desovar, se convierten en el alimento de las aves y de los osos y del rico suelo de los «bosques de salmón», un ejemplo dramático de transferencia de nutrientes del mar a la tierra, y luego de regreso al mar.

El Área de Reserva Nacional de Conservación Marina Gwaii Haanas fue establecida en 2010.³¹⁶ Desde 1985, sin embargo, en un movimiento para proteger su dominio ancestral de la extracción maderera y de otros recursos, el Consejo de la Nación Haida había declarado tanto la tierra como el mar de Gwaii Haanas como sitio de Patrimonio de los Haida. Esto fue seguido en 1988 por la firma del Acuerdo South Moresby que comprometía al gobierno de Canadá y a la provincia de Columbia

³¹⁶ Mike Wong, comunicaciones personales, 2012. Ver también: Parks Canada and Haida Nation, 2008; Parks Canada and Haida Nation, sin fecha.



© Parks Canada

Británica a establecer la Reserva Parque Nacional Gwaii Haanas y al establecimiento futuro de lo que en ese entonces se denominó como «un parque marino». En 1993, después de cinco años de negociaciones, el Consejo de la Nación Haida y el gobierno de Canadá firmaron un emblemático acuerdo de cooperación para la gobernanza del área, llamado Acuerdo Gwaii Haanas. ¿Por qué un parque-reserva con doble estatuto? Esto viene de una disputa por la propiedad de la tierra. Tanto el gobierno de Canadá como la Nación Haida reclaman la propiedad de la tierra, y podrían haberse pasado los años en litigios si no fuera porque ambas partes estaban dispuestas a hacer a un lado sus diferencias para anteponer los intereses y preocupaciones comunes en favor de la conservación. Llegaron a un acuerdo de un régimen de gobernanza compartida, que puede haber retardado algunas decisiones, pero que por el contrario garantizó que fueran todas bien pensadas y ampliamente aceptadas.



© Parks Canada

El acuerdo fue, sin embargo, solamente para el componente terrestre de Gwaii Haanas: el sueño de la Nación Haida de conectar y proteger tierra y aguas tuvo que esperar por una larga década más. ¿Por qué? Fue, nuevamente, un problema de gobernanza. Algunos elementos de la legislación federal fueron supuestamente incapaces de adaptar la aptitud de la Nación Haida para moverse libremente entre la tierra y el mar y les restringió sus derechos consuetudinarios sobre la pesca, normas que los haida no estaban preparados a aceptar. De modo que se plantaron firmemente en su intención de mantener el control sobre sus aguas como ya lo habían hecho respecto de su lucha contra la extracción de madera, la pesca comercial y las exploraciones petroleras que habían servido para promover el establecimiento del área protegida terrestre. Los haida son un pueblo singularmente decidido, y fueron pocos los que tuvieron dudas de que eventualmente ganarían la disputa. Ahora parece que todo el mundo está satisfecho. Gwaii Haanas es gobernado por la Junta de Gestión del Archipiélago, conformada por tres representantes del gobierno de Canadá y tres representantes de la Nación Haida, que trabajan en consenso.³¹⁷

Algunos funcionarios canadienses incluso hablan de un «período de luna de miel» para la relación de gobernanza compartida que, hace dos años, fue ampliada dentro del mar, 10 kilómetros más allá del área terrestre ya existente.

Si el régimen de gobernanza compartida funciona tan bien, sin embargo, ¿por qué es la excepción antes que la regla? ¿Por qué en todos los demás parques nacionales la gobernanza solamente recae sobre Parks Canada, la agencia federal responsable? Las respuestas no son del todo claras. Después de todo, gran parte de la tierra de las áreas protegidas de Canadá está actualmente en procesos de reclamación por parte de los pueblos indígenas, resueltos unos y otros sin resolver. Los pueblos indígenas han logrado cumplir importantes roles como consultores y generalmente obtienen derechos especiales para cacería y trampas. Pero no han conseguido todavía roles claros de gobernanza en las áreas protegidas. Los resultados obtenidos por la Nación Haida siguen siendo únicos. Gwaaganad Diane Brown mira hacia el horizonte, hacia la línea donde se funden el océano y densas nubes, y dice: «Haida Gwaii —nuestras islas de maravilla y belleza— es un pequeño mundo por sí mismo. También es un reflejo del mundo entero.»

317 Erie Gladstone, comunicación personal, 2012; Gwaii Haanas Marine Agreement, Vancouver, BC, 16 de enero de 2010.

8. Un marco para analizar y evaluar la gobernanza de un sistema de áreas protegidas

El principal objetivo del PoWPA del CDB es la creación y el mantenimiento de «sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas completos, eficazmente gestionados y ecológicamente representativos».³¹⁸ La adopción del Perfil Nacional del CDB sobre la Implementación del PoWPA³¹⁹ requiere que las Partes informen acerca de los progresos de sus sistemas en términos de «representatividad, integridad y de análisis de brechas ecológicas». A la luz de estos criterios, los países necesitan un análisis exhaustivo para establecer la línea de base que defina lo que incluyen o no incluyen en sus sistemas de áreas protegidas. La UICN ofrece una definición ampliamente aceptada de lo que es un área protegida y una gama de categorías de gestión y de tipos de gobernanza.³²⁰ También ha ofrecido una guía básica de lo que un sistema de áreas protegidas debe incluir,³²¹ estableciendo que un sistema de áreas protegidas debe aspirar a ser representativo, completo, equilibrado, adecuado, coherente, consistente, eficiente y equitativo. Se pueden cumplir muchas de estas características teniendo en cuenta consideraciones ecológicas y biológicas solamente, pero todas exigen apalancamiento socioeconómico y político para que el sistema sea establecido y/o ampliado. En particular, se deben examinar las consideraciones sobre tipo y calidad de la gobernanza si se quiere que el sistema sea por igual eficiente y equitativo.³²²

A continuación proponemos un **marco para el análisis de la gobernanza que comprende elementos históricos, socioculturales, legales y espaciales**. El marco es indicativo más que definitivo u obligatorio. Comprende una serie de pasos que pueden llevarse a cabo como parte del taller recomendado para la Fase 3 del proceso. El marco se describe primero en términos generales y después se presenta en mayor detalle en la Tabla 9. Finalmente, ofrecemos consejo acerca de cómo realizar cada paso.

API

En este documento adoptamos la abreviatura API para designar las «áreas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas», según el texto de la Meta 11 de Aichi del CDB.

Los participantes deben comenzar por aclarar si se va a considerar todo el sistema del país o una parte, como una región o una zona ecológica particular. Luego se los invita a explorar el desarrollo histórico del sistema de áreas protegidas, los actores y las instituciones que juegan o han jugado roles importantes, y el marco legal y de políticas disponible para alojar una diversidad de tipos de gobernanza de áreas protegidas. Después, deben identificar para cada área protegida en el sistema las categorías



En Pongso no Tao (isla Lanyu, Taiwán, provincia de China), los árboles son sembrados cuando nace cada niño para ser aprovechados en el futuro para la construcción de su casa cuando establece su propia familia. Solamente los árboles marcados para este propósito pueden ser aprovechados en el bosque. © gbf, 2013.

de gestión según la UICN, localizándolas en la Matriz de Áreas Protegidas la UICN (ver Tabla 5 en el Capítulo 4) y examinando su distribución y posibles agrupaciones. El siguiente paso es un análisis espacial de la gobernanza para áreas protegidas (o un análisis de la gobernanza desde una perspectiva ecosistémica), identificando tipos de gobernanza sobre un mapa del país o la región.

Los participantes tienen entonces que identificar y mapear «áreas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas»³²³ (abreviado, API). Esto tiene que hacerse sobre la base de los conocimientos disponibles acerca de prioridades de conservación y de brechas ecológicas y endemismo; diversidad y rareza de especies y hábitats; y aprovechando las listas disponibles de áreas clave de diversidad biológica y otros análisis similares.³²⁴ Se deben combinar con todo lo anterior los datos que describen la diversidad de los ecosistemas y las funciones de los ecosistemas. También es importante la información sobre diversidad cultural (ej., diversidad lingüística) y valores culturales como sitios sagrados y territorios tradicionales de los pueblos indígenas — áreas valiosas que, de manera general, deberían ser consideradas también para la

318 Decisión VII.28 del CDB, párr. 18, Kuala Lumpur, 2004.

319 Decisión X.31 del CDB, Anexo 1, Nagoya, 2010.

320 Ver sección 1.2 de este volumen y Dudley, 2008. Nótese que esta definición no se limita a las áreas protegidas establecidas por los gobiernos.

321 Davey, 1998.

322 Dudley, 2008.

323 Meta 11 de Aichi para la Diversidad Biológica del Plan Estratégico 2011-2020 del CDB.

324 El término «áreas de particular importancia para la diversidad biológica y las funciones de los ecosistemas» se ha tomado de la Meta 11 de Aichi del CDB. Estas áreas generalmente son claves para la diversidad biológica (Langhammer *et al.*, 2007), aunque todavía falta lograr un estándar acordado universalmente para este concepto (Stephen Woodley, copresidente del Grupo de Trabajo sobre Resultados de la Diversidad Biológica de la UICN CMAP, comunicación personal, 2012).

Meta 18 de Aichi—. ³²⁵ En lo posible, esta información debe ser reunida en la Fase 2 del proceso y organizada espacialmente en un SIG con la posibilidad de generar superposición digital en una plataforma de imágenes de Google Earth.

Después de mapear las API, los participantes deben identificar las que parezcan efectivamente conservadas ya sea dentro de áreas protegidas declaradas oficialmente o por fuera de ellas (ej., con medidas de conservación voluntaria o subsidiaria). Deben después identificar las API cuya biodiversidad está sufriendo degradación activa o está en grave riesgo inminente (esto es, si está enfrentando daños y amenazas). El análisis espacial debe ser completado con un **análisis espacial de los tipos de gobernanza para cada una de estas API**, usando los cuatro tipos principales de gobernanza. Esto ofrece un panorama más amplio del **estado de conservación de todas las API**, tanto dentro como fuera de las áreas protegidas, y muestra la correlación que existe entre tipos de gobernanza y características geográficas y ecológicas en el paisaje terrestre/marino.

En teoría, el análisis de gobernanza puede aplicarse a una región o a un país entero, pero para comenzar de manera práctica parece más conveniente comenzar con áreas protegidas y API dentro de un área geográfica delimitada, ³²⁶ lo que hará que el ejercicio sea manejable y que se enfoque en las prioridades de conservación.

325 La Meta 18 de Aichi para la Diversidad Biológica del Plan Estratégico 2011-2020 del CDB establece que «Para 2020, se respetan los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y locales pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, y su uso consuetudinario de los recursos biológicos, sujeto a la legislación nacional y a las obligaciones internacionales pertinentes, y se integran plenamente y reflejan en la aplicación del Convenio con la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales en todos los niveles pertinentes.»

326 Para un país muy extenso, un taller nacional inicial puede necesitar varios talleres regionales posteriores.

Al realizar la comparación espacial de los tipos de gobernanza de las áreas protegidas frente a las API, es importante también identificar si los procesos de toma de decisiones asociados con las áreas protegidas están en conformidad con criterios más ampliamente aceptados para tener buena (equitativa) gobernanza (ver Capítulo 6). Esto se puede lograr usando diversas metodologías, incluyendo un análisis de eventos de caso, entrevistas y observaciones o ejercicios grupales, como el propuesto en el Anexo 2 del presente volumen. ³²⁷ De estos pasos es posible sacar algunas conclusiones generales y aprender lecciones relacionadas con preguntas como las siguientes:

- ¿Cuáles áreas están efectivamente conservadas y cuáles están amenazadas? y ¿estas condiciones se relacionan con el tipo o la calidad de la gobernanza?
- ¿Puede la gobernanza de las áreas protegidas y de las API acomodarse mejor en el contexto que está en juego?
- ¿Hay disposiciones legales relacionadas con la conservación y la gobernanza que pudieran implementarse mejor? ¿Debe mejorarse el marco legal sobre áreas protegidas?
- ¿Puede mejorarse la calidad de la gobernanza del sistema y de cada uno de sus sitios?
- ¿Qué recomendaciones pueden sacarse y a quién o quiénes deben dirigirse estas recomendaciones?

Es esencial hacer una cuidadosa documentación de la información, los problemas, las oportunidades, las preguntas, las respuestas e incertidumbres que surjan a lo largo del taller, ya que todas estas habrán de considerarse en los siguientes pasos de planeación e implementación de la acción.

327 Disponible en www.iucn.org/pa_governance

Tabla 9. Marco para analizar y evaluar la gobernanza de un sistema de áreas protegidas

Análisis		
Paso	Preguntas claves	Explicaciones/anotaciones
Listado y mapas de las áreas protegidas	¿Qué comprende el sistema de áreas protegidas? ¿Cuál es la escala que permite ver mejor en los mapas la distribución de las áreas protegidas para su análisis como un sistema?	Esta es información básica acerca del sistema de áreas protegidas que también se debe incluir en los informes nacionales para el CDB sobre implementación del PoWPA. Se pueden necesitar mapas con diferentes escalas para apreciar diferentes fenómenos. Ver sección 8.1
Historia y cultura	¿Cuál es el origen de las iniciativas de conservación relacionadas con el sistema de áreas protegidas? ¿Cómo se desarrolló el sistema? ¿Han jugado un papel de consideración los valores y los rasgos culturales característicos en la conservación de la naturaleza y el desarrollo del sistema de áreas protegidas?	Estas preguntas solamente pueden ser respondidas por medio de análisis a profundidad, pero incluso un corto resumen histórico puede ayudar a poner en perspectiva la gama de fenómenos y condiciones culturales que apoyaron o entorpecieron la conservación de la naturaleza y el desarrollo del sistema de áreas protegidas.
Actores e instituciones	¿Qué actores e instituciones estaban o están formalmente a cargo de desarrollar, coordinar y tomar las decisiones acerca del sistema de áreas protegidas? ¿Qué actores e instituciones quisieran estar involucradas y/o están preparadas para jugar un papel?	Esta es información básica sobre el sistema de áreas protegidas, que también ha de ser incluida en los informes y planes de acción sobre implementación del PoWPA. El análisis también puede ofrecer comprensiones sobre las posibilidades de innovación de la gobernanza para el sistema. Ver sección 8.3
Conservación de jure	¿Qué marco legal (legislación así como políticas derivadas de esa legislación) regula la gobernanza de áreas protegidas y de sitios individuales? ¿Ese marco legal permite una diversidad de tipos de gobernanza de áreas protegidas? ¿Legalmente quién puede establecer áreas protegidas y tomar las decisiones claves de gestión?	Esta pregunta invita a los participantes del taller a investigar lo que es legalmente posible con respecto a tipos de gobernanza de áreas protegidas en la región o el país que se está considerando. Por ejemplo, ¿pueden los lugares que se han conservado mediante enfoques de gobernanza tradicional ser incorporados a los sistemas de áreas protegidas? Ver sección 8.4

<p>Análisis de la matriz de áreas protegidas de la UICN</p>	<p>¿Qué podemos aprender al localizar todas las áreas protegidas del sistema en la matriz de áreas protegidas de la UICN? ¿La distribución es regular o irregular? ¿Hay algunas categorías de gestión o tipos de gobernanza menos representados? ¿Hay otros que faltan por completo? ¿Hay asociaciones evidentes entre determinadas categorías y tipos de gobernanza? En general, ¿qué tan diverso parece ser el sistema de áreas protegidas en términos de categorías de gestión y tipos de gobernanza?</p>	<p>Este análisis comienza por revisar que todas las áreas protegidas se ciñan a la definición de la UICN de área protegida. Luego examina si el sistema toma total ventaja de todas las categorías de gestión de la UICN y de los tipos de gobernanza. Si algunas de las filas y columnas de la matriz aparecen vacías, resulta importante asegurar por qué, posiblemente en combinación con el Paso 4. La matriz de áreas protegidas de la UICN revela cuáles opciones de áreas protegidas han sido adoptadas en realidad entre las que son legalmente posibles. Ver sección 8.5</p>
<p>Análisis espacial de la gobernanza de las áreas protegidas</p>	<p>¿Hay algún tipo de agrupamiento de los tipos de gobernanza con características geográficas o ecológicas específicas (ej., bosques, fronteras nacionales)?</p>	<p>Esto simplemente suma una dimensión espacial al paso anterior, ofreciendo un cuadro de la distribución de los tipos de gobernanza en el paisaje terrestre/marino que se está considerando.</p>
<p>Listados, mapas y estado de conservación de las API</p>	<p>Pueden las áreas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas (API) ser listadas e identificadas en un mapa a la misma escala del mapa de áreas protegidas que se ha compilado hasta ahora? ¿Hay API que se traslapan con áreas protegidas? ¿Esas API parecen eficazmente conservadas? ¿Hay API por fuera de las áreas protegidas? Entre las últimas ¿hay algunas que parecen eficazmente conservadas (ej., debido a medidas de conservación voluntaria o subsidiaria)?</p>	<p>Esta es información básica, necesaria para entender qué tan completa es la cobertura de áreas protegidas en términos de requisitos de conservación, y cuáles API han sido eficazmente conservadas por fuera de las áreas protegidas. Ver sección 8.7</p>
<p>Análisis de daño activo y riesgos para las API</p>	<p>¿Hay fenómenos que actualmente dañan o suponen riesgo inminente para la integridad de las API? ¿Pueden esos fenómenos ser listados e identificados espacialmente en un mapa a la misma escala del mapa de áreas protegidas? ¿Hay áreas protegidas que están siendo dañadas actualmente o que están amenazadas? ¿Hay API que están siendo dañadas actualmente o que están amenazadas?</p>	<p>Esta es información básica que se requiere para entender los daños y amenazas actuales. Ver sección 8.8</p>
<p>Análisis espacial de la gobernanza de las API</p>	<p>¿Hay agrupamiento o asociación entre tipos de gobernanza y características geográficas o ecológicas importantes (ej., bosques)? ¿Hay un tipo de gobernanza asociado con preferencia a las API que están incluidas dentro del sistema de áreas protegidas? ¿Hay un tipo de gobernanza que está asociado con preferencia a las API que parecen eficazmente conservadas y que están por fuera de las áreas protegidas? ¿Algún tipo particular de gobernanza tiende a asociarse con API que sufren daños y amenazas?</p>	<p>La información sobre tipos de gobernanza se busca aquí para contribuir con la conservación dentro y fuera del sistema de áreas protegidas. Parte de esta información tendrá que ser incluida en los informes nacionales al CDB sobre la implementación del PoWPA. El análisis también arrojará luces sobre los tipos de gobernanza que pudieran estar asociados con daño y amenazas. Ver sección 8.9</p>
<p>Calidad de la gobernanza</p>	<p>¿El país cuenta con disposiciones legales y de políticas para asegurar la buena gobernanza en general y/o para áreas protegidas en particular? ¿Cómo es administrado en el momento el sistema de áreas protegidas? ¿Qué tanta legitimidad, propósito, eficacia, transparencia, justicia y respeto por los derechos hay en el gobierno del sistema?</p>	<p>La información se busca aquí en la legislación y las políticas existentes y en la verificación del respeto de los principios de buena gobernanza de la UICN por el sistema de áreas protegidas.</p>
Evaluación		
<p>Opciones de gobernanza para fortalecer la conservación</p>	<p>Dados los resultados del análisis, ¿cuáles opciones de gobernanza existen para consolidar, fortalecer y ampliar la conservación? ¿Pueden esas opciones mejorar la eficacia, eficiencia, equidad y aceptación en la sociedad del sistema y su resiliencia de cara al cambio?</p>	<p>Ver sección 8.11</p>
<p>Opciones legales para reconocer diversos tipos de gobernanza</p>	<p>Dados los resultados del análisis, ¿sería conveniente que el marco legal vigente para áreas protegidas acoja una variedad más amplia de tipos de gobernanza, que pudieran permitir la ampliación de la cobertura de áreas protegidas y el fortalecimiento de la conservación por otros medios?</p>	<p>Ver sección 8.12</p>
<p>Opciones legales y otras para mejorar la calidad de la gobernanza</p>	<p>Dados los resultados del análisis, ¿qué podría hacerse para fortalecer el marco legal e institucional vigente para áreas protegidas con el fin de promover la buena gobernanza y asegurar que son dirigidas de la mejor manera posible en términos de legitimidad, propósito, eficacia, transparencia, justicia y respeto por los derechos?</p>	<p>Ver sección 8.13</p>



Los miembros de la comunidad en el área del monte Kilum (Camerún) diseñaron un mapa para discutir sus prácticas de gobernanza y gestión del bosque local. © gbf, 1999.

Análisis

8.1 Hacer un listado de áreas protegidas y mapearlas

Paso uno: especifique qué quiere decir sistema de áreas protegidas en la región o el país que se está considerando, obtenga información básica sobre todas las inscripciones individuales en el sistema y haga un mapa a una escala que permita su análisis como sistema.

El primer paso más lógico para el análisis es la definición de qué se comprende por sistema. Un sistema de áreas protegidas puede incluir todas las áreas protegidas en una región o un país; o algún otro subconjunto, como las áreas protegidas que se encuentran en un paisaje determinado o formando parte de un corredor dado; o todas las áreas protegidas apoyadas por un donante en particular, asistidas por una ONG particular, etc. Incluso cuando se aborda un sistema de áreas protegidas para un país, el primer paso es decidir qué incluir y qué no, teniendo en cuenta que no todas las áreas y recursos naturales que contribuyen a la conservación responden a la definición nacional de área protegida o a las definiciones internacionales (ej., las de la UICN o el CDB).³²⁸ Si el análisis aborda un sistema nacional, un buen punto de partida serán las áreas protegidas reconocidas por la agencia nacional a cargo, las que idealmente deben cumplir la definición de área protegida de la UICN.³²⁹ Los mapas de estas áreas están disponibles usualmente en la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas.³³⁰

328 La definición de la UICN se describe y examina en detalle en la sección 1.2 de este volumen. Para el CDB, un área protegida es «un área definida geográficamente que es declarada o regulada y gestionada para lograr objetivos de conservación específicos». Las definiciones de la UICN y el CDB son totalmente compatibles.

329 La UICN recomienda que los países lleven a cabo revisiones para analizar cuáles áreas cumplen la definición de la UICN de área protegida; y cuál categoría de gestión y tipo de gobernanza se les debe asignar (Dudley, 2008).

330 Ver <http://www.wdpa.org/>

Cada país tiene su propia historia y legislación orientadora de la cual echar mano, y muchos incluyen subcategorías de áreas protegidas, tales como áreas reconocidas y apoyadas directamente por el gobierno federal o nacional (ej., parques nacionales), áreas reconocidas y apoyadas por gobiernos regionales o municipales (ej., parques naturales regionales), áreas protegidas privadas, áreas protegidas indígenas, etc. Varios países han adoptado la guía de la UICN sobre categorías de gestión para su legislación nacional³³¹ y algunos también ya lo han hecho para tipos de gobernanza.³³² En otros casos el sistema es menos sencillo, con algunas áreas protegidas reconocidas, posiblemente bien sustentadas técnica y financieramente, pero otras con reconocimiento formal poco claro y apoyo incierto.

Para llevar a cabo el análisis de la gobernanza de todo el sistema se requieren la lista de áreas protegidas del sistema y el mapa de su distribución espacial respecto de los biomas y los ecosistemas claves. Por ejemplo, un mapa de la distribución de áreas protegidas revela si las áreas mismas están agrupadas en un bioma principal o son ampliamente representativas de diversos biomas, sea que están aislados o biológicamente conectados, etc. Para un país grande, serán necesarios mapas a diferentes escalas para apreciar distintas características y relaciones entre las áreas protegidas. Los estudios existentes sobre análisis de brechas pueden estar disponibles y ser particularmente útiles para verificar los resultados de este paso.

Como se señaló en la sección 7.4, todas las áreas protegidas en el sistema y otras características georreferenciadas tienen que estar disponibles en un SIG por computador con la posibilidad de generar superposición digital en una plataforma de imágenes de Google Earth con estándares obtenidos de PNUMA CMMC.³³³ El trabajo tiene que haber sido preparado en la Fase 2 del proceso, de modo que en la Fase 3 la información esté lista para posteriores análisis y uso. Por ejemplo, debe ser posible generar

331 Bishop *et al.*, 2004, p. 20.

332 Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2012.

333 Ver también <http://protectedplanet.net/>

mapas incluyendo todas las áreas protegidas, todas las API y el traslape entre ellas.

El sistema oficial de áreas protegidas quizás no incluya todas las áreas que son efectivamente conservadas ni todas las que *deberían* ser conservadas en la región o el país. Por tanto se puede asumir con seguridad que la cobertura oficial de áreas protegidas en el mapa no coincidirá perfectamente con «áreas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas» (API) ni con las áreas que parecen estar eficazmente conservadas. Todas las definiciones específicas de lo que constituye para cada país un área protegida dejan por fuera algunas áreas que son importantes para la diversidad biológica y que contribuyen a la conservación. Esto fue reconocido recientemente por las Partes del CDB, que declararon el propósito de ampliar y consolidar la cobertura de áreas protegidas pero también de «otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas y territorios».³³⁴ El grado en el cual estas últimas han de ser incorporadas al sistema nacional difiere entre países y regiones y tiene, en todos los casos, una importante influencia en la manera como el sistema puede o debe ser gobernado. De igual forma, se puede encontrar que algunas API no están siendo eficazmente conservadas o que enfrentan riesgos de degradación.³³⁵

8.2 Historia y cultura

Paso dos: examine la historia de la conservación y los atributos y valores culturales que jugaron un papel en el desarrollo del sistema de áreas protegidas.

La tarea consiste en identificar y entender los atributos históricos y culturales singulares, incluyendo valores, instituciones, conocimientos y prácticas consuetudinarios, que alimentaron la conservación en los territorios y las áreas que son ahora parte del sistema de áreas protegidas. ¿Todavía contribuyen a la conservación? ¿Se están combinando positivamente con innovaciones y cambios que están en marcha? Los participantes que toman parte del análisis tendrán que rastrear el desarrollo del sistema de áreas protegidas desde sus comienzos. Para ello, se puede encargar un informe específico durante la Fase 2 del proceso para ser entregado durante el taller en la Fase 3. Los participantes pueden discutir algunas preguntas tales como:

- ¿Quién estuvo involucrado en el desarrollo del sistema de áreas protegidas que existe hoy en día?
- ¿Quién jugó en el pasado, y juega actualmente, un papel en las decisiones de lo que está o no está incluido en el sistema?
- ¿Qué intereses y preocupaciones jugaron un papel en esas decisiones?
- ¿Los atributos y valores culturales característicos de la nación y de sus gentes son destacados por el reconocimiento de sitios individuales como áreas protegidas?
- ¿Se respetan y mantienen sus instituciones consuetudinarias, conocimientos y habilidades locales, historias, lenguas y nombres locales?
- ¿Se reconocen y apoyan las conexiones entre determinados rasgos naturales y la identidad local?

- ¿Se ha alimentado, particularmente entre los jóvenes, el orgullo por haber podido conservar algunas maravillas de la naturaleza?
- ¿Cuáles son las razones más comunes para que se incluyan nuevos sitios en el sistema?

Preguntas como estas solamente pueden ser respondidas mediante análisis a profundidad, pero incluso una corta revisión histórica y cultural ayuda a poner en perspectiva el espectro de fenómenos y condiciones que apoyan o entorpecen la conservación de la naturaleza y el desarrollo de un sistema de áreas protegidas.

La idea de someter un área de tierra o mar a un régimen especial —desde aislamiento y protección totales hasta uso controlado y regulado— tiene una larga historia y ha sido ampliamente adoptada a lo largo y ancho del mundo. Por cientos de años, pueblos indígenas y comunidades locales, reyes y gobernantes, aristócratas, sacerdotes y chamanes han establecido lo que ahora llamaríamos «régimen de conservación», con normas que regulan o prohíben el acceso a los recursos naturales. La historia de áreas protegidas formalmente declaradas por Estados soberanos es mucho más reciente, aunque muchas de esas áreas protegidas oficiales incorporan y se traslapan con lugares que habían sido ya conservados por pueblos indígenas, comunidades locales o propietarios privados. En algunos de estos casos, las instituciones consuetudinarias de gobernanza y los sistemas de manejo fueron reemplazados por instituciones centralizadas, a veces dejando por el camino dolorosos rastros de violencia, expropiación e injusticia.³³⁶ En otros casos, las áreas protegidas reconocen completamente las tradiciones e instituciones de vital importancia para la cultura y el sentido de identidad de la gente. Y, aun en otros casos, el área protegida ha sobrevivido debido a comunidades locales y sus gobiernos trabajando juntos para proteger la tierra y los recursos con valor para la conservación frente a otros agentes del desarrollo y especuladores o para recuperarlas por medio de iniciativas de restauración y gestión. Cualquiera que sea la historia, es importante tener en cuenta el análisis de la gobernanza de cada área protegida y del sistema en su totalidad.

La historia política, económica y administrativa más general de un país como un todo es también fundamental para entender su legislación y sus prácticas en favor de la conservación, las que pueden haberse visto afectadas dramáticamente por tendencias históricas variadas tales como: la unificación de Estados (ej., Alemania), la ruptura de Estados más grandes en nuevos Estados, más pequeños (ej., Sudán o Yugoslavia), procesos de independencia de poderes coloniales (ej., Mozambique) o una gran transformación política y constitucional (ej., Sudáfrica o la antigua Unión Soviética). Los efectos de estos procesos sobre la legislación para áreas protegidas y para las prácticas oficiales de conservación son usualmente bien documentados, pero el impacto sobre la conservación por parte de intereses diferentes al gobierno es menos comprendido. Entender la historia de lo que había antes de las áreas protegidas y que hizo prosperar la diversidad biológica en localidades específicas (tanto que fueron creadas áreas protegidas para mantenerla) requiere reconstrucción paciente desde diferentes perspectivas.³³⁷

La historia y la cultura brindan los antecedentes para el examen y el análisis de la gobernanza en tanto que dan luz

336 Colchester, 2003.

337 En algunos casos, la mayor parte de la historia escrita acerca del fenómeno se encuentra en la forma de recuentos e interpretaciones coloniales. Por ejemplo, el «movimiento conservacionista» en África echó raíces a la vuelta del siglo XIX entre una red élite de aristócratas blancos procedentes de países industrializados occidentales (Adams, 2004).

334 Metas de Aichi para la Diversidad Biológica 2011-2020. Decisión X.2 del CDB, Nagoya, 2010.

335 Se encuentra información adicional en los pasos 8.7 y 8.8 más adelante. Ver también Langhammer *et al.*, 2007.

Tabla 10. Lista de actores e instituciones involucrados (o deseosos de involucrarse) en el gobierno de un sistema de áreas protegidas³³⁸

Actores e instituciones con responsabilidades directas en la gestión de las áreas protegidas* (nombre y sector**)	El actor o la institución está jerárquicamente subordinado a: (nombre)	Sus responsabilidades incluyen: (marcar la celda donde aplique)										Comentarios/ explicaciones adicionales (respecto del papel y la responsabilidad específicos)
		Financia la gestión del área protegida	Define la estrategia, inicia la declaración	Aprueba la declaración	Elabora los planes de gestión	Aprueba los planes de gestión a 5-10 años	Gestiona las áreas protegidas (decisiones cotidianas)	Evalúa resultados y rendimiento	Vigilancia, control	Otras responsabilidades (enumerar/explique)	No tiene ningún papel, pero reclama uno/está listo para ayudar	
NIVEL NACIONAL												
.....												
agregar líneas según necesidad												
NIVEL REGIONAL												
.....												
agregar líneas según necesidad												
NIVEL LOCAL												
.....												
agregar líneas según necesidad												

* Se deben considerar también los actores no gubernamentales (ONG, compañías privadas, individuos). También se deben agregar a la lista, si existen, los organismos pluralistas y las estructuras administrativas pluralistas (ej., consejos consultores, órganos asesores, grupos de trabajo).
 ** Se refiere al campo de actividad en el que está comprometida la institución respectiva (ej., medio ambiente, manejo de bosques, agua, agricultura, turismo).

sobre los procesos por los cuales el sistema de conservación ha evolucionado y continúa evolucionando hoy en día. Este tipo de comprensión ayuda a explicar las instituciones y normas consuetudinarias en la gestión de la tierra y el agua, los comportamientos culturales que afectan la naturaleza, los valores religiosos y espirituales y otros relatos, leyendas, rituales, nombres, etc. relacionados con la naturaleza. La importancia para la conservación de estas instituciones y normas, que son con frecuencia resilientes frente a los cambios socioculturales, es específicamente reconocida por los artículos 8j y 10c del CDB y en la Meta 18 de Aichi del CDB.³³⁹

8.3 Actores e instituciones

Paso tres: identifique los principales actores e instituciones involucrados en el gobierno del sistema de áreas protegidas, y aquellos no involucrados pero que reclaman un papel y desean involucrarse.

En el análisis de la gobernanza del sistema de áreas protegidas, es esencial valorar el espectro completo de quienes detentan

la autoridad y la responsabilidad desde el nivel local hasta el nacional, y sus contribuciones para lograr un sistema de áreas protegidas coherente y eficaz.³⁴⁰ Herramientas como las de la Tabla 10, desarrolladas como parte de un estudio de gobernanza de áreas protegidas en Europa Oriental, pueden ayudar a los investigadores a analizar el papel de los actores y las instituciones involucrados en diferentes niveles. Debería ser posible identificar el ministerio, la agencia u otro organismo particular que está, en últimas, a cargo. Por ejemplo, en Finlandia, la agencia estatal Metsähallitus tiene una rama específica que se hace cargo de las áreas protegidas del país.³⁴¹ En Francia se creó un nuevo organismo en 2006, presidido por un funcionario elegido para tratar todos los temas relacionados con los parques nacionales en los territorios metropolitanos y de ultramar.³⁴² En EUA, el Servicio de Parques Nacionales es una agencia del Departamento del Interior. La Agencia colabora con las tribus indígenas, los gobiernos estatales y locales, las organizaciones sin ánimo de lucro, los ciudadanos privados y otros socios, pero su director es la única autoridad a cargo del sistema federal de áreas protegidas. El sistema de áreas protegidas en Ecuador incluye: i) un componente directamente dirigido por el gobierno; ii) un componente autónomo descentralizado; iii) un componente gobernado por la comunidad; y iv) un componente privado — reflejando así los cuatro tipos de gobernanza reconocidos por la UICN—. El Directorio Nacional para la Diversidad Biológica

338 Adaptada de Stanciu and Ionita, 2013. Este formato para organizar diversos niveles de actores e instituciones involucrados puede ser adaptado al contexto y examinado en términos de subsidiaridad: ¿qué responsabilidades podrían asumirse de manera más eficiente y eficaz y en qué nivel?

339 La Meta 18 de Aichi anticipa que, para 2020, los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales pertinentes a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica así como el uso consuetudinario de los recursos naturales serán respetados e integrados en la implementación del Convenio (Decisión X.2 del CDB, Nagoya, 2010).

340 Ver sección 2.2.

341 Otra rama de la misma agencia está a cargo de proveer la madera para la industria forestal del país.

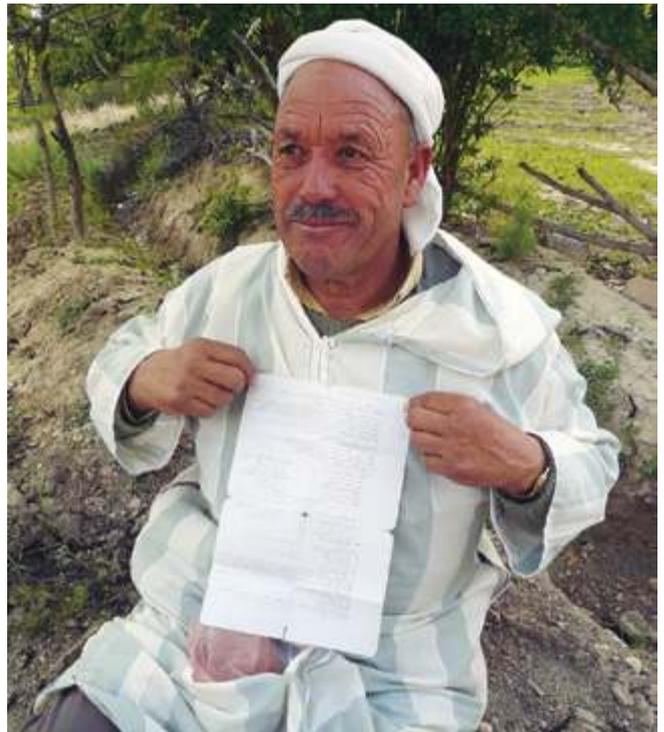
342 El organismo administrativo, llamado Parcs Nationaux de France, es asistido por varios comités. No obstante, no hay una estructura general que vincule a ese organismo con los parques naturales regionales y con otras instituciones que tienen responsabilidad en la conservación en general.

del Ministerio del Ambiente de Ecuador es responsable de implementar el PoWPA y de coordinar sus componentes.³⁴³

El Perfil Nacional sobre la Aplicación del PoWPA del CDB³⁴⁴ hace preguntas acerca de la principal agencia responsable del sistema de áreas protegidas. Lógicamente, la principal agencia debe tener la autoridad y la responsabilidad para coordinar, supervisar y armonizar el funcionamiento de las áreas protegidas como un sistema eficaz. En algunos países, sin embargo, las responsabilidades de informar y tomar decisiones no son enteramente claras y/o hay discrepancias entre lo que se pretende *de jure* y lo que sucede *de facto*.³⁴⁵ Este es con mayor frecuencia el caso cuando diferentes agencias gubernamentales (ej., agencias forestales, universidades, autoridades del sector del turismo, gobiernos municipales) pueden declarar y gestionar áreas protegidas. La falta de claridad respecto de la autoridad y la responsabilidad para la coordinación general de un sistema que tiene múltiples componentes puede ser una razón principal por la que muchas áreas protegidas siguen siendo manejadas como «islas», pobremente conectadas con su paisaje terrestre o marino y que no funcionan como parte de un sistema nacional o subnacional más amplio de áreas protegidas. En tales casos, el término *sistema* no puede realmente aplicarse para describir la suma de todas las áreas protegidas.

Las Partes del CDB han sido invitadas a desarrollar comités multisectoriales para asesorar y ayudar a la principal agencia nacional a cargo del sistema de áreas protegidas. No todas las Partes del CDB han desarrollado todavía este comité, pese a que muchos informan que ya lo hicieron.³⁴⁶ Sin embargo, con mucha frecuencia el comité incluye pocas, si es que alguna, organizaciones de la sociedad civil. Más comúnmente incluye una gama de agencias gubernamentales, algunas agencias de cooperación bilateral y multilateral y algunas ONG de la conservación. En algunos pocos casos (ej., Angola, India) incluye solamente agencias gubernamentales. En otros (ej., Kirguistán, Filipinas) incluye agencias gubernamentales y representantes de universidades y de instituciones de investigación nombrados por el gobierno y/o algunos representantes de las empresas (ej., Egipto, Laos). En unos pocos casos (ej., las Islas Salomón, Sudán y Trinidad y Tobago) los miembros registrados incluyen representantes de las comunidades locales que viven dentro o alrededor de las áreas.

El análisis de la gobernanza debe preguntar si los titulares de derechos y otros interesados directos afectados por las áreas protegidas están representados de manera justa en los organismos y agencias que supervisan el sistema de áreas protegidas. En caso negativo, si pudieran ser capaces y estar listos para hacerlo; y en particular, si hay posibilidad de involucrar sectores que están con frecuencia excluidos de la toma de decisiones acerca de áreas protegidas tales como mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y comunidades rurales. Una forma segura para promover el compromiso de los ciudadanos en la implementación del PoWPA es invitar a representantes de la sociedad civil a participar en el comité multisectorial de áreas protegidas, e involucrar al comité en el proceso de análisis y evaluación de la gobernanza.



La propiedad de la tierra y los derechos de uso son importantes determinantes de la gobernanza. © gbf, 2007.

8.4 Gobernanza *de jure*

Paso cuatro: especifique los tipos de gobernanza que pueden ser reconocidos *de jure* para áreas protegidas individuales dentro del sistema.

La legislación y las políticas nacionales son un punto obvio de partida para este paso del análisis, y debería ser posible identificar el tipo de autoridad y responsabilidad que se les reconoce legalmente a las áreas protegidas. Vale la pena anotar que los ambientes marinos y terrestres con frecuencia están sujetos a regímenes legales diferentes, y un sistema de áreas protegidas debería ser capaz de lidiar con su interacción y cualquier conflicto potencial entre ellos. Incluso dentro de los mismos biomas, las competencias de gobernanza entre instrumentos legislativos y entre agencias pueden no estar claras y lo que sucede en el terreno puede no siempre reflejar la intención legal. Así que es importante considerar la influencia *de facto* que pudieran tener diferentes instituciones y actores.

Como se señaló en la Parte 1 de este documento, la UICN reconoce cuatro tipos de gobernanza de áreas protegidas. El análisis, por tanto, aborda en este punto si la legislación relativa (ej., ley de áreas protegidas y/o ley ambiental) y las políticas del país tienen la capacidad de reconocer todos esos tipos de gobernanza. Se señalaba en la Parte 1 que los Tipos C y D, esto es, las áreas conservadas por el deseo de sus propietarios o de los pueblos indígenas y comunidades locales que son sus guardianes,³⁴⁷ pueden existir con independencia de reconocimiento y apoyo gubernamentales. En algunos países, estos tipos de gobernanza voluntaria pueden ser completamente reconocidos como parte del sistema nacional de áreas protegidas; en otros, todavía no hay opción legal para este

343 Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2012.

344 Decisión X.31 del CDB, Nagoya, 2010.

345 Ver sección 1.4.

346 Muchos de estos informes están disponibles en <http://www.cdb.int/>

347 Lausche, 2011.

Tabla 11. La matriz de áreas protegidas de la UICN para el sistema terrestre de áreas protegidas en Albania³⁴⁸

Tipo de Gobernanza	A. Gobernanza por parte del gobierno			B. Gobernanza compartida			C. Gobernanza privada			D. Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales		
	Ministerio o agencia federal o nacional a cargo	Ministerio o agencia subnacional a cargo	Gestión delegada por el gobierno (p.ej. a una ONG)	Gobernanza transfronteriza	Gobernanza en colaboración (diferentes formas de influencia pluralista)	Gobernanza conjunta (órganos de decisión pluralistas)	Áreas conservadas establecidas por propietarios individuales	...por organizaciones sin ánimo de lucro (ej. ONG, universidades)	...por organizaciones con ánimo de lucro (ej. propietarios corporativos)	Territorios y áreas conservados por pueblos indígenas – declarados y administrados por pueblos indígenas	Territorios y áreas conservados por comunidades locales – declarados y administrados por comunidades locales	
I a. Reserva natural estricta												
Ib. Área silvestre												
II. Parque nacional												
III. Monumento natural												
IV. Áreas de gestión de hábitats/especies												
V. Paisaje terrestre/marino protegido												
VI. Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales												

reconocimiento. Y, todavía más, en otros la situación puede ser incierta y estar sujeta a la interpretación. Allí donde no está disponible el reconocimiento oficial, podría considerarse que las áreas protegidas voluntarias contribuyen con el PoWPA nacional y cuentan para los propósitos de la Meta 11 de Aichi del CDB³⁴⁹ como «otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas y territorios».

Como para el Paso 8.2, durante la Fase 2 del proceso se debe encargar un informe sobre el marco legal de las áreas protegidas para ser entregado durante el taller de la Fase 3. El taller puede ser entonces una excelente ocasión para abrir un diálogo sobre posibles modificaciones de la legislación y las políticas que permitan el reconocimiento formal de áreas conservadas voluntariamente y medidas para reconocer y asegurar las contribuciones de la conservación subsidiaria bajo diversos regímenes de gobernanza. Esto podría significar reconocer tales áreas como áreas protegidas, siempre que cumplan la definición de la UICN, o brindarles medidas de apoyo. En general, resulta útil determinar si la legislación y las políticas existentes pueden brindar explícitamente alguna forma de reconocimiento y apoyo a:

- Gobernanza compartida de áreas protegidas (para detalles, ver sección 3.2);

- Áreas conservadas de manera privada (para detalles, ver sección 3.3);
- Sistemas de gobernanza consuetudinaria de pueblos indígenas y comunidades locales relacionados con sus territorios, áreas y recursos naturales conservados (para detalles, ver sección 3.4 y Capítulo 5);
- Conservación subsidiaria (ver Capítulo 5).

8.5 Análisis de la Matriz de Áreas Protegidas de la UICN

Paso cinco: confirme que todas las áreas protegidas en el sistema se ciñen a la definición de la UICN, asigne a cada una de ellas el tipo de gobernanza y la categoría de gestión, y localícelas en la Matriz de Áreas Protegidas de la UICN.

En la mayoría de los casos ya se habrá examinado el sistema para establecer si las áreas protegidas se ciñen a la definición de área protegida de la UICN. Pero si esto no se ha hecho, la primera tarea es la de confirmar que cada área en realidad cumpla los parámetros de esta definición. La UICN ha ofrecido

348 Ardit Konomi, comunicación personal, 2012.

349 Decisión X.2 del CDB, Nagoya, 2010.

Tabla 12. **Categorías de gestión versus tipos de gobernanza para el sistema de áreas protegidas marinas y costeras en Ecuador**³⁵⁰

Tipo de Gobernanza	A. Gobernanza por parte del Gobierno			B. Gobernanza compartida		C. Gobernanza privada			D. Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales	
	Ministerio o Agencia federal o nacional a cargo	Ministerio o Agencia sub-nacional a cargo	Gestión delegada por el gobierno (por ej., a una ONG)	Gestión transfronteriza	Gestión en colaboración (diferentes formas de influencia pluralista)	Gestión conjunta (consejo de gestión pluralista)	Declaradas y administradas por propietarios individuales ... por organizaciones sin ánimo de lucro (por ej., ONGs, Universidades) ... por organizaciones con ánimo de lucro (por ej., propietarios corporativos)	Territorios y áreas conservados por pueblos indígenas – declarados y administrados por pueblos indígenas	Territorios y áreas conservados por comunidades – declarados y administrados por comunidades locales	
Reserva Ecológica		1, 11				14				
Parque Nacional		7								
Refugio de Vida Silvestre		2, 4, 5, 6, 9, 13								
Reserva de Producción Faunística		10				8				
Reserva Marina		3 (?)	Reclamo para	un modelo	de co-manejo	15				
Área Nacional de Recreación		12								
Acuerdo de usos del manglar									16	
Reservas Pesqueras		17, 18								

una asesoría exhaustiva sobre cómo hacer esto.³⁵¹ En la medida en que se haga, debería también ser posible identificar una categoría de gestión de la UICN y un tipo de gobernanza para cada área protegida del sistema. Es probable que salgan a flote incertidumbres y diferencias de opiniones,³⁵² y se requerirá algo de repetición mientras que se recupera información faltante o se resuelven las diferencias de opinión. Para asignar el tipo de gobernanza, es necesario establecer quién detenta la autoridad, la responsabilidad y la capacidad para rendir cuentas respecto de las decisiones más fundamentales tales como establecer el área como protegida o decidir sus objetivos clave, su plan de manejo y su zonificación. El ejercicio debería ser bastante sencillo para muchas áreas protegidas. Cada una puede entonces ser ubicada en la Matriz de Áreas Protegidas de la UICN. Podría ser útil adelantar el ejercicio de manera separada para áreas protegidas terrestres y áreas costeras y marinas,

completando dos matrices. Cuando se trabaja con muchas áreas protegidas, también puede resultar práctico preparar una matriz para cada región más que una sola para todo el país.

La Tabla 11 ilustra los resultados del ejercicio para el sistema de áreas protegidas terrestres de Albania. La Tabla 12 presenta un ejercicio similar para el sistema marino y costero de Ecuador, pero usa una clasificación nacional en lugar de las categorías de la UICN. En ambos casos la matriz completa ha sido llenada de manera irregular.

Una vez terminado el ejercicio, se hacen evidentes las partes de la Matriz de Áreas Protegidas de la UICN que tienen datos completos y las que están vacías o casi vacías, mostrando así cuáles tipos de gobernanza han sido realmente adoptados como parte del sistema. El ejercicio también puede revelar cuál tipo de gobernanza está asociado con mayor frecuencia con determinados tipos de áreas o de recursos (ej., pequeños y emblemáticos monumentos naturales; recursos extensos y económicamente valiosos; únicamente áreas terrestres o áreas marinas y costeras).

350 Adaptado de Gravez *et al.*, 2011. Nótese que las categorías de gestión no corresponden exactamente con las de la UICN. Los números en la Matriz se refieren a áreas protegidas específicas descritas en el documento.

351 Ver Dudley, 2008, pp. 8-10.

352 La UICN está desarrollando estándares para el proceso de reconocimiento de las áreas protegidas y para asignarles categorías de gestión y tipos de gobernanza (Peter Shadie, comunicación personal, 2012).

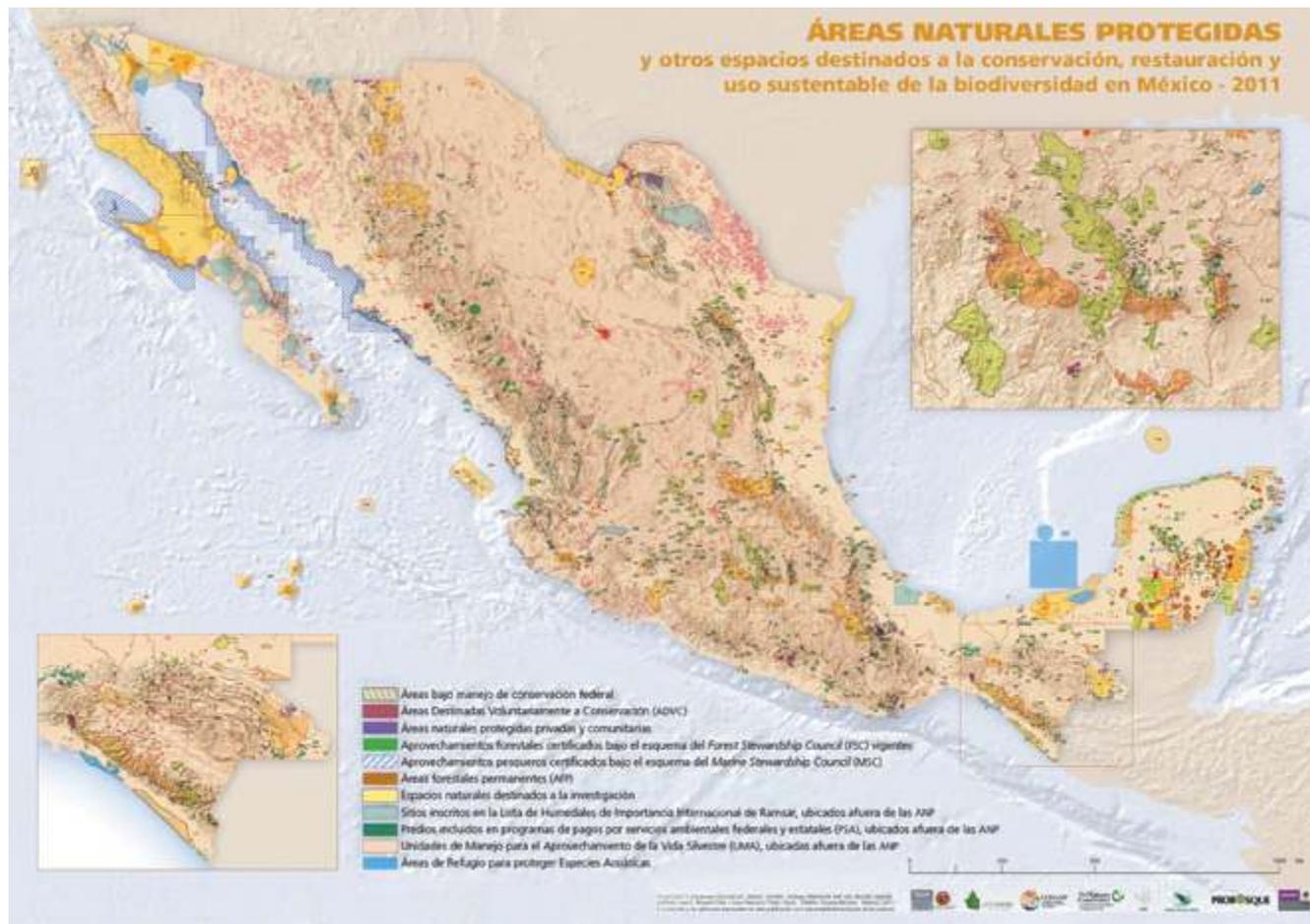


Figura 8. Mapa de las áreas protegidas naturales y otras áreas destinadas a la preservación, uso sostenible y restauración de la diversidad biológica en México. Los diferentes colores denotan los distintos tipos de áreas, algunas de las cuales están directamente asociadas a tipos de gobernanza, tales como las áreas protegidas federales, las áreas protegidas nacionales, las áreas conservadas por comunidades y las áreas protegidas privadas. (Bezaury-Creel *et al.*, 2011).

Mientras más irregular sea la distribución a lo largo de la Matriz de Áreas Protegidas de la UICN, se hace más necesario comprender por qué.³⁵³ Una vez que el ejercicio se ha completado, se les puede solicitar a los participantes del taller que respondan preguntas como:

- Si algunas columnas están completamente vacías, ¿se debe a que el actor principal a cargo de ese tipo de gobernanza (ej., sector privado para el Tipo C o comunidades y pueblos indígenas para el Tipo D) no está comprometido con la conservación?
- ¿O se debe a que ese tipo de gobernanza no puede ser reconocido bajo la legislación y las políticas existentes (ver Paso 4)?
- ¿O se debe a que no se ha ofrecido hasta ahora un incentivo adecuado?
- ¿O porque los actores no saben acerca de la oportunidad y las implicaciones de que se reconozca un área como protegida?
- ¿O los actores no desean que sus áreas sean reconocidas como parte del sistema oficial de áreas protegidas?

Las respuestas a estas preguntas pueden generar ideas que contribuyan a que el sistema logre ser lo más completo y diverso posible.

³⁵³ Si bien los participantes en el taller de análisis de la gobernanza también querrán discutir acerca de las categorías de gestión, deben centrarse preferentemente en los tipos de gobernanza.

8.6 Análisis espacial de la gobernanza de áreas protegidas

Paso seis: utilice el mapa de áreas protegidas para distinguir los tipos de gobernanza e identificar sus patrones de distribución y sus asociaciones.

El taller debe identificar en un mapa de áreas protegidas los tipos de gobernanza representados dentro del sistema. Después se pueden generar un mapa con todos los tipos de gobernanza representados con diferentes símbolos o colores y otros mapas que muestren cada uno un tipo de gobernanza, para luego compararlos entre sí. La comparación puede traer a la luz los patrones de distribución geográfica que están presentes y revelar si los diferentes tipos de gobernanza están asociados con determinadas características naturales (ej., bosques, montañas, áreas marinas) o características socioeconómicas (ej., las regiones más ricas, las áreas menos pobladas, las áreas más alejadas de las principales rutas de transporte, las áreas más cercanas a las fronteras nacionales).



Figura 9. Tipos de gobernanza A, B, C y D y otras condiciones (ej., presencia de una junta pluralista, existencia de un plan de gestión) para áreas protegidas costeras y marinas en Ecuador (Gravez et al., 2011). Aquí se usan letras y símbolos en lugar de colores.

Varios países, como México (ver Figura 8), están preparando mapas de este tipo, aunque parece que son más fáciles de usar cuando la información no es tan profusa.³⁵⁴ Ayuda mucho al análisis el uso de programas de computador que crean mapas con una o unas pocas características a la vez. La Figura 9 ilustra otra forma como se pueden mostrar los diversos tipos de gobernanza y otras categorías de gestión, esto es, usando símbolos en lugar de colores para indicar las diferentes características de la gobernanza en cada sitio.

8.7 Listar, mapear y establecer el estado de conservación de las API

Paso siete: identifique y mapee los «territorios y áreas de particular importancia para la diversidad biológica, las funciones de los ecosistemas y los otros valores asociados» (API) para la región o el país en consideración y examine su traslape con áreas protegidas y el estado de conservación.

Durante la Fase 2 del proceso se recogerá información que tendrá que estar disponible en la Fase 3 para ser analizada. Esta información debe incluir los informes sobre la diversidad biológica, las funciones de los ecosistemas y otros valores asociados que hay en el área en consideración, tanto dentro como fuera del sistema de áreas protegidas. El ejercicio de compilación de la información tendrá que reunir los mapas y las listas que ya existan de áreas clave para la biodiversidad,³⁵⁵ áreas de importancia para la conservación de las aves, áreas de importancia para las plantas, principales áreas para las mariposas, áreas de importancia para los mamíferos, sitios de importancia para la biodiversidad del agua dulce, hábitats de especies amenazadas identificadas en la Lista Roja de la UICN, etc. Son particularmente valiosos los datos sobre distribución de especies endémicas y/o especies mundialmente amenazadas, incluyendo los sitios únicos de anidación y alimentación, los mapas de los biomas principales y de los ecosistemas representativos así como los corredores para la conectividad.³⁵⁶ También son importantes las listas y los mapas de aguas subterráneas, cuencas, humedales, corales, zonas de desove y otras características esenciales para las funciones ecológicas así como valiosos paisajes terrestres y marinos y características naturales. Finalmente, se requieren los mapas y la información sobre valores culturales. Por ejemplo, los datos sobre diversidad cultural y lingüística y los datos sobre los territorios de los pueblos indígenas sedentarios y móviles ayudan a identificar áreas donde los valores ecológicos y culturales parecen traslaparse.

354 Incluir en el mismo mapa toda la información sobre numerosos tipos y subtipos de gobernanza (ej., subtipos relacionados con los ecosistemas o designaciones internacionales no únicamente relacionadas con los tipos de gobernanza, tales como los sitios Ramsar o las reservas de la biosfera) puede volverlo demasiado complejo y en consecuencia no tan útil.

355 Ver Langhammer et al., 2007 y otras referencias allí.

356 Bennet, 1999.

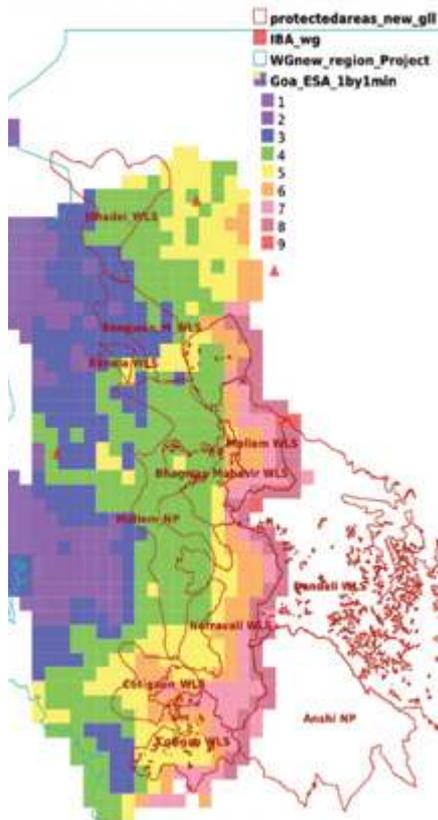


Figura 10. Cuadrículas de diferentes colores para caracterizar las áreas con sensibilidad y valor ecológicos diferentes en Goa, una de las regiones en los Ghats occidentales de India (la sensibilidad incrementada va de azul-violeta a verde, amarillo y rojo). Los límites del área protegida están dibujados en rojo. (Ministry of Environment and Forests of India, 2011).

Los límites de las API no tienen que ser mapeados con gran precisión en ejercicios de este tipo, sino que sencillamente se pueden asignar grados en una cuadrícula sobrepuesta a un mapa del territorio que incluye las áreas protegidas ya existentes, como se ha hecho con las Ghats occidentales en India (ver Figura 10). Acercamientos rápidos como este ganan reconocimiento³⁵⁷ y pueden ser útiles para desarrollar planes de uso de la tierra compatibles, de manera general, con la conservación de los ecosistemas, las especies y los valores asociados.

Con frecuencia se encuentran API que se traslapan con las áreas protegidas (algunas áreas protegidas pueden haber sido diseñadas para coincidir con las API; ver Figura 11). Pero más seguramente otras se localizan por fuera incluso si han sido identificadas por medio de análisis de brechas y otras herramientas para la planeación de la conservación.³⁵⁸ Por ejemplo, muchas áreas clave para la biodiversidad mostradas en el Plan para la Biodiversidad de Karoo Central (Sudáfrica) están por fuera de las áreas protegidas (ver Figura 12); en este caso, una vez que se hizo evidente que había mucha diversidad biológica preciosa sin proteger, se aprobaron leyes para

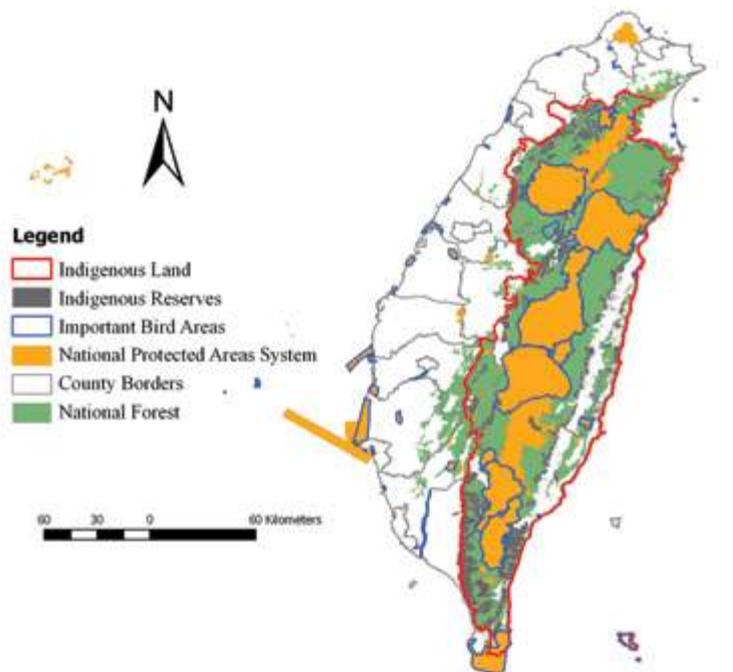


Figura 11. El traslape entre áreas boscosas, áreas de importancia para las aves, el sistema nacional de áreas protegidas, los territorios tradicionales de los pueblos indígenas (la mayoría no reconocidos por el gobierno) y las reservas indígenas en Taiwán, provincia de China (acordadas por el gobierno como áreas donde los pueblos indígenas tienen algunos derechos territoriales).

Mapa preparado en 2013 por el Dr. Hwei-Ching Hsiao con la ayuda de Sutej Hugu y datos del Centro para el SIG del Centro de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Academia Sinica de Taiwán; el Consejo de los Pueblos Indígenas, Yuan Ejecutivo; el Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Taiwán; y la Federación para las Aves Silvestres de Taiwán.

permitir que los propietarios de la tierra y los administradores cooperen con la conservación de la diversidad biológica.³⁵⁹ Los participantes en el taller deben primero examinar el traslape entre áreas protegidas y API y preguntarse si las áreas protegidas protegen eficazmente a las API.

Después, examinarán si las API son eficazmente conservadas por fuera de las áreas protegidas. Puede no ser tan fácil determinar si este es el caso. Se puede obtener una medida cruda de la integridad de los ecosistemas por medio de imágenes satelitales de Google o por medio de informes y mapas de áreas descritas en la literatura como no degradadas o particularmente vulnerables o amenazadas. Sin embargo, idealmente se usarán estudios locales y observaciones reales en el terreno y recientes. Hay muchas razones por las que áreas eficazmente conservadas pueden pasar sin reconocimiento o no estar incluidas dentro del sistema de áreas protegidas. Sin embargo, deben ser identificadas y mapeadas, ya que contribuyen con los esfuerzos generales de conservación.

357 Ver la Resolución 5.037 de la UICN aprobada por el V Congreso Mundial de la Naturaleza, en Jeju (Corea), 2012. En una vena similar, la Unión Europea está promoviendo una «infraestructura verde» a lo largo y ancho de la Unión.

358 Ver Jennings, 2000; Margules and Pressey, 2000; Langhammer *et al.*, 2007. Se ilustran ejemplos para Sudáfrica en Sandwith *et al.*, y Cadman *et al.*, 2010.

359 Ver Cadman, *et al.*, 2010. En la región florística del Cabo, en Sudáfrica, la propiedad y la gobernanza de la tierra son muy variadas, y con más frecuencia a pequeña escala. No obstante, los métodos de planeación de la conservación identificaron prioridades a lo largo de todo el paisaje y definieron corredores amplios de conservación. Para asegurar la integridad de estos corredores, se organizaron foros de múltiples interesados que realizaron una planeación de toda el área y establecieron vínculos para ser acordados entre diversos intereses de conservación, agrícolas y del desarrollo. También se establecieron organismos de múltiples interesados para ayudar a los titulares de derechos e interesados a cooperar en la escala del paisaje.

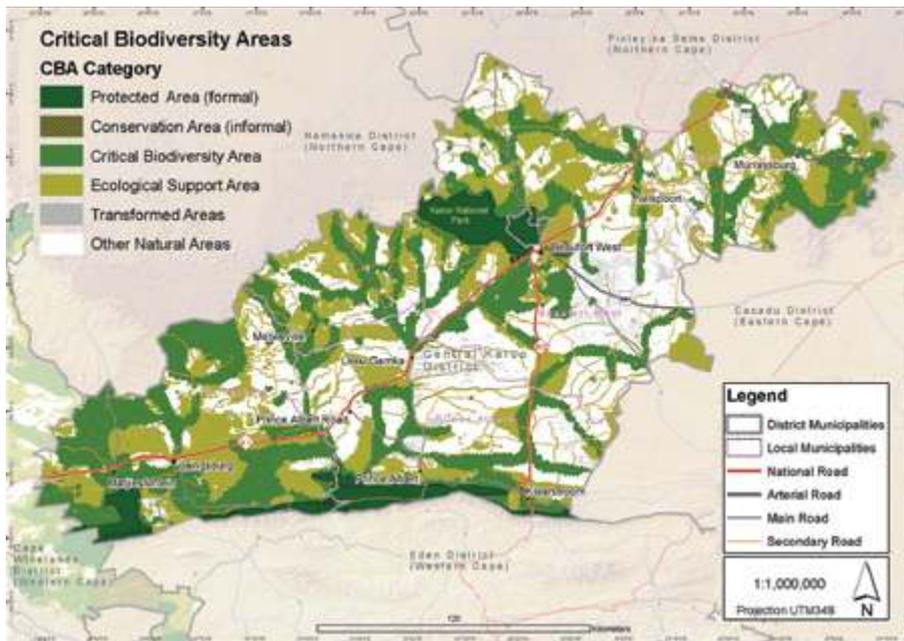


Figura 12. Un mosaico de prioridades de conservación identificadas, áreas protegidas formales e informales y usos de la tierra mapeados para el Plan para la Biodiversidad del Karoo Central, Sudáfrica. (Cadman *et al.*, 2010).

8.8 Análisis de daño activo y de riesgos para las API

Paso ocho: en el mapa espacial de las API, identifique y mapee fenómenos que actualmente dañan o amenazan la diversidad biológica, las funciones ecológicas y los valores asociados.

Hay muchas amenazas bien documentadas contra la naturaleza: son notables la modificación del hábitat, la sobreexplotación, la contaminación, las especies invasoras y el cambio climático.³⁶⁰ Algunas veces estas ya perjudican las áreas naturales; algunas veces se asoman en el horizonte. Resulta parte esencial del análisis de la gobernanza entender si estos fenómenos se relacionan con los asuntos de gobernanza y, si es así, cómo se relacionan.

La información para calificar el daño y las amenazas se puede obtener de los mapas de uso de la tierra que muestran el uso actual y el uso pretendido para desarrollo urbano, agricultura, bosques, infraestructura vial, industria y minería.³⁶¹ Se pueden sumar a lo anterior las imágenes satelitales de Google, la literatura existente y la observación directa. Y también se puede encontrar más información sobre amenazas inminentes en los planes de desarrollo locales, regionales y nacionales (ej., desarrollo de infraestructura, planes de asentamiento) y en mapas con detalles sobre concesiones firmadas por los gobiernos en diferentes ámbitos (ej., para extracción maderera, exploración y explotación de petróleo, gas y minería y acuerdos para la pesca). Como en los pasos anteriores, lo mejor es recolectar los datos y digitalizarlos en la Fase 2 del proceso.

La información que describe daño activo o riesgo inminente debe ser mapeada a la misma escala que los mapas de áreas protegidas y las API, de manera que se puedan generar las capas para superposición digital.³⁶² Además, pueden existir amenazas generales tales como cambios políticos súbitos (ej., la apertura a inversionistas y desarrolladores privados que siguieron a la caída de los regímenes comunistas en Europa Oriental) y cambio climático. Las asociaciones iniciales rápidamente identificadas por medio de superposición digital quizás no estén completas o no sean precisas, pero igual ayudarán a identificar áreas que no pueden ser consideradas como conservadas eficazmente.

Los participantes en el taller deben investigar si hay API, tanto dentro como fuera de las áreas protegidas, que ya estén dañadas o bajo amenaza. Este ejercicio debería arrojar luz sobre la eficacia comparativa de la conservación de áreas protegidas y otras medidas basadas en áreas y territorios. Las API que están afectadas por daño y amenazas deberían ser, por supuesto, los primeros sitios objeto de restauración y de protección activa, por ejemplo por medio de acción local o de políticas específicas. Un ejercicio en India siguiendo las líneas de los pasos 6, 7 y 8 llevó a recomendaciones de este tipo.³⁶³

Los mapas generados a través del ejercicio pueden ser usados como poderosas herramientas para el cabildeo en favor de la conservación y los derechos humanos. Se presenta un ejemplo en la Figura 13, uno de muchos mapas para ilustrar cómo las concesiones mineras en Filipinas parecen incompatibles con las funciones de los ecosistemas y la conservación de la diversidad local biológica y cultural.

360 SCBD, 2010.

361 Hay que verificar siempre que los mapas de uso de la tierra reflejen el uso real y no el uso planeado.

362 Una metodología para examinar la vulnerabilidad basada en el sitio para áreas de importancia para las aves ha sido desarrollada por Birdlife International sobre la base de una lista de clases de amenazas tales como: expansión e intensificación agrícola; desarrollo residencial y comercial; producción de energía y minería; transporte y corredores de servicios; modificación del sistema natural; contaminación y otros. La vulnerabilidad basada en el sitio es determinada sobre la base de una combinación de momento, alcance y severidad de las amenazas.

363 Ministry of Environment and Forests of India, 2011.

Desarrollo sostenible e industrias extractivas en Tampakan, Cotabato del Sur, Filipinas

Resaltando el impacto ambiental y las posibles amenazas contra la diversidad biológica.

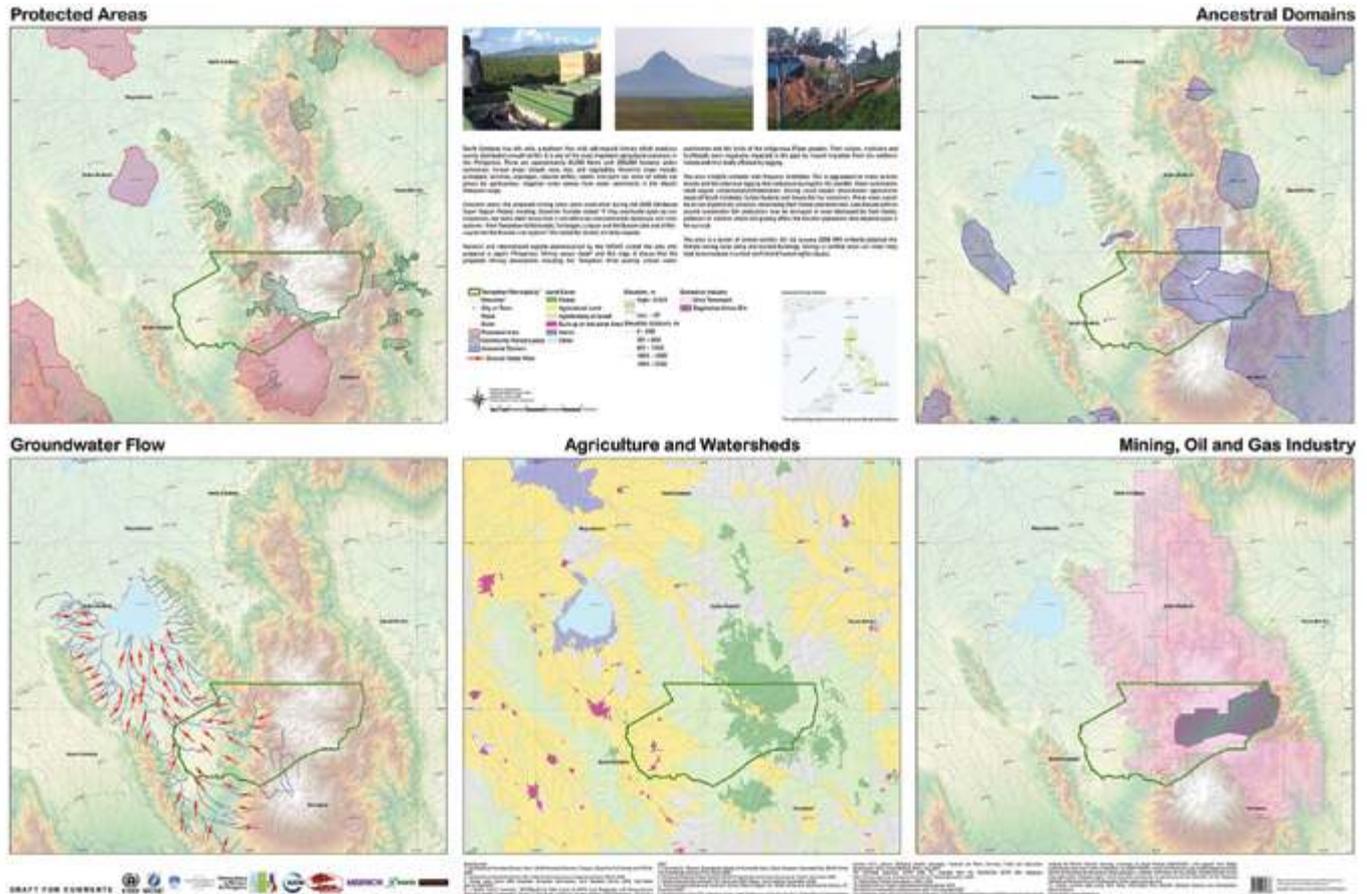


Figura 13. Uno de los afiches de una serie que ilustra traslapes entre usos incompatibles de la tierra en Filipinas, tales como minería y conservación de cuencas para proveer agua para la producción de alimentos (serie preparada y difundida por Kail Zingapan y Clive Wicks; ver también Goodland and Wicks, 2008).

8.9 Análisis espacial de gobernanza para las API

Paso nueve: sobre el mapa de las API, distinga los tipos de gobernanza e identifique los patrones de distribución y las asociaciones que puedan surgir.

El análisis de la gobernanza para un sistema de áreas protegidas tiene que ser complementado por un análisis similar para lugares por fuera del sistema, en particular para las API. Este análisis puede ser exigente ya que los datos de gobernanza son con frecuencia difíciles de reunir y pueden variar a pequeña escala. Sin embargo, se puede hacer un primer análisis de acercamiento sobre la base de la propiedad de la tierra y otros datos de tenencia y uso, como tierras de propiedad del Estado, territorios demarcados de pueblos indígenas, bosques comunitarios y tierras municipales. Usando los datos sobre propiedad, tenencia y otra información relacionada con el ejercicio de control sobre los recursos, debe ser posible atribuir a esas valiosas áreas uno de los cuatro tipos de gobernanza adoptados para áreas protegidas. Así que el Tipo A puede seleccionarse si el área está bajo control gubernamental, como un bosque nacional; Tipo B, si es de

propiedad del gobierno nacional pero está ocupada y es usada por diversos titulares de derechos e interesados; Tipo C, si es de propiedad privada; y Tipo D, si es un territorio indígena o está bajo el control colectivo de la comunidad local, sin importar la propiedad. Se puede usar una cuadrícula con códigos de colores o diferentes símbolos para sobreponer esta información en cada API.

El siguiente paso es establecer si los tipos de gobernanza aplicables a esas áreas parecen correlacionarse con cualquier otra característica (ej., estar cerca de una frontera nacional; estar en un área escasamente habitada; estar formalmente protegida; estar bien conservada; estar bajo amenaza). ¿Algún tipo de gobernanza está preferentemente asociado con aquellas áreas que aparecen efectivamente conservadas por fuera de las áreas protegidas? Y generalmente ¿es algún tipo de gobernanza mejor para proteger los valores naturales de los daños y las amenazas?

Algunos análisis como este revelaron en Filipinas que una gran parte de las áreas clave para la biodiversidad en el país está incluida en los dominios ancestrales de sus pueblos indígenas (ver Figuras 14 a 16), y evidenciaron la eficaz contribución de estos dominios para garantizar la integridad de las cuencas y de los canales fluviales.³⁶⁴ El gobierno se convenció por

364 Giovanni Reyes and Dave de Vera, comunicación personal, 2012.



Figura 14. Áreas clave para la biodiversidad y áreas de importancia para la conservación de las aves mapeadas para Filipinas (Lim, 2012).

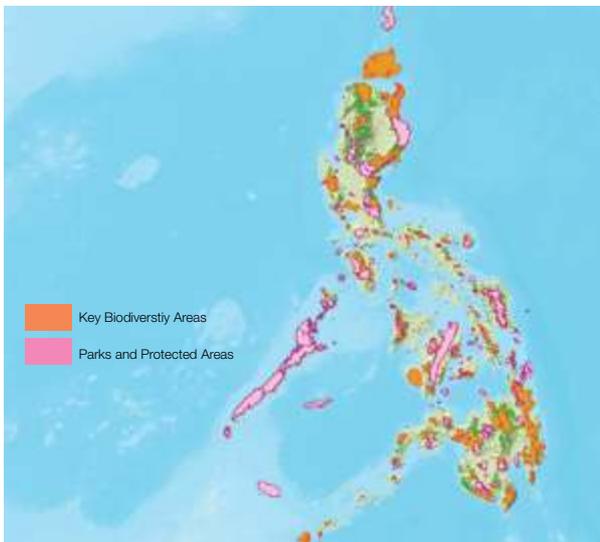


Figura 15. Áreas clave para la biodiversidad y áreas de importancia para la conservación de las aves **sobrepuestas a los parques y las áreas protegidas en Filipinas** (Lim, 2012).

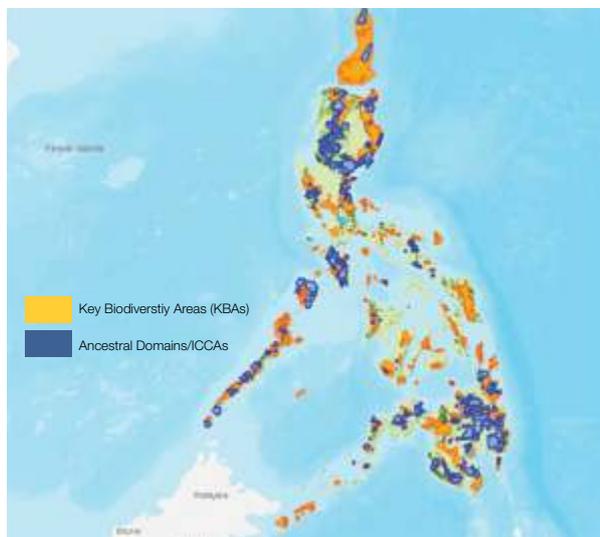


Figura 16. Áreas clave para la biodiversidad y áreas de importancia para la conservación de las aves en Filipinas **sobrepuestas a los dominios ancestrales de los pueblos indígenas** (Lim, 2012).

este medio de que los dominios ancestrales (4,3 millones de hectáreas) son esenciales para la conservación de las áreas clave para la biodiversidad en el país (10,6 millones de hectáreas) — conservación que no podría ser alcanzada únicamente con las áreas protegidas oficiales — .³⁶⁵

Los participantes en el taller deben discutir con gran detalle sus hallazgos debido a que este es el momento en el que pueden revelarse interesantes apreciaciones. Por ejemplo, algunas extensas áreas naturales eficazmente conservadas pueden estar bajo reglamentos militares de no ingreso que se cumplen por razones de seguridad y la diversidad biológica puede estar prosperando allí como consecuencia del aislamiento y la falta de uso. Otras pueden estar incluidas en los territorios de pueblos indígenas y ser administradas por sus instituciones consuetudinarias. Para algunos ecosistemas grandes, como una vía fluvial principal, muchas instituciones y actores sociales pueden haber acordado los propósitos de gestión y los reglamentos que tienen resultados secundarios de conservación. Otras pueden estar bajo propiedad privada o comunitaria, resultando la conservación de la vigilancia efectiva o de la cuidadosa explotación de su potencial económico (ej, en zonas de conservación, ranchos grupales y reservas privadas). Todavía otras pueden haber sido adquiridas por ONG específicamente para ser gestionadas para la conservación.

Las preguntas para entender son:

- **¿Quién o quiénes gobiernan las API?**
- **¿Cómo son gobernadas?**
- **¿La gobernanza está asociada con conservación eficaz?**

Mucha información puede salir a la luz al examinar la situación de los territorios de los pueblos indígenas que con frecuencia tienen importantes traslapes tanto con API como con áreas protegidas. La Figura 11 ilustra bien esto para el caso de Taiwán (provincia de China) donde el traslape es excepcional. Sin embargo, no hay un reconocimiento legal de los territorios indígenas sino de las reservas indígenas que son menos importantes.

La Figura 17 en la siguiente página ilustra los traslapes entre las áreas bajo la gobernanza colectiva de pueblos indígenas (Tierras Comunitarias de Origen o TCO) y el sistema nacional de áreas protegidas de Bolivia. Las TCO generalmente incluyen una alta diversidad biológica, cultural y lingüística dentro, pero también por fuera, de las áreas protegidas oficiales.

³⁶⁵ Lim, 2012. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas Integradas de Filipinas se supone que incluye 3,5 millones de hectáreas, sin embargo, se ha legislado para menos de un millón de hectáreas. Los mapas en las figuras 14, 15 y 16 fueron amablemente compartidos por Dave de Vera y Kail Zingapan.

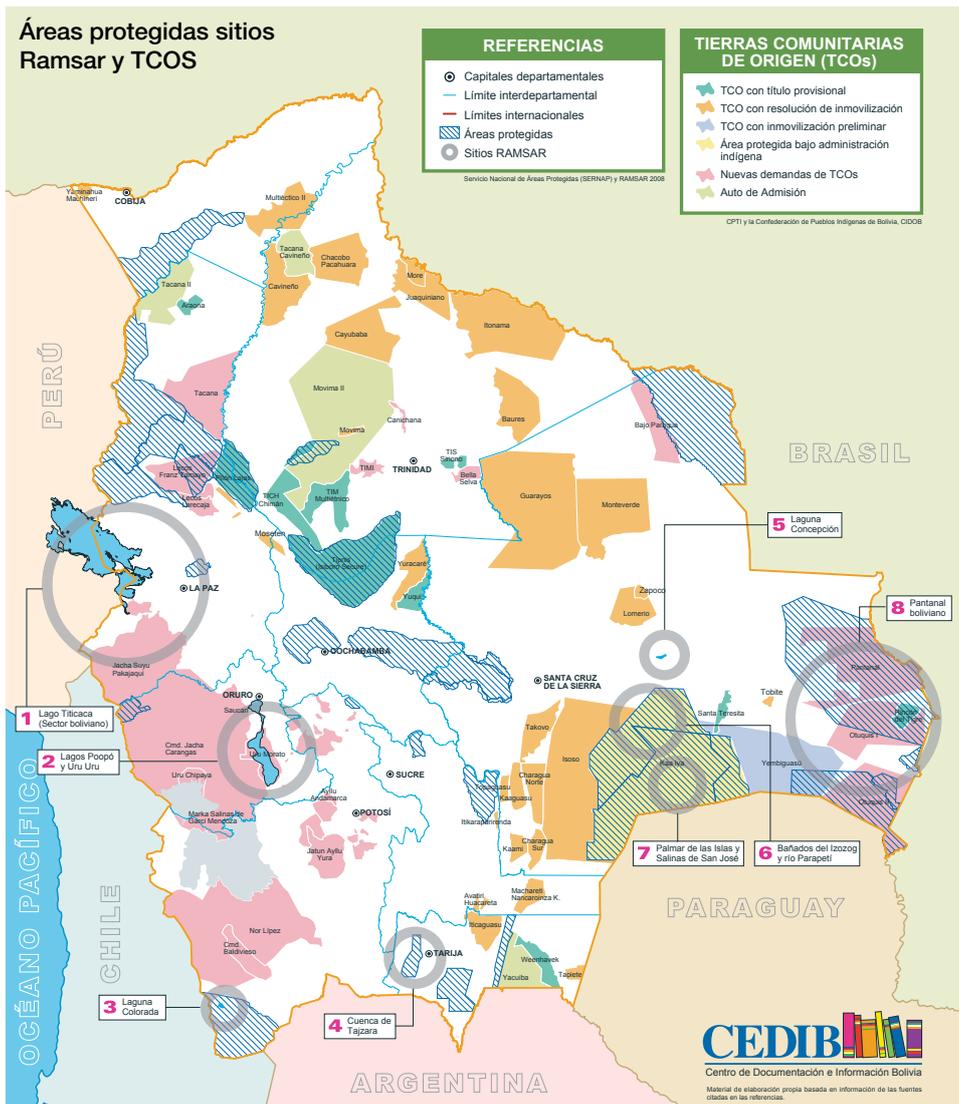


Figura 17. Traslape entre el sistema nacional de áreas protegidas de Bolivia y los territorios tradicionales de los pueblos indígenas, que generalmente incluye alta diversidad biológica, cultural y lingüística dentro y también por fuera de las áreas protegidas. Mapa cedido por Gustavo Zambrana y producido por CEDIB, Bolivia, 2012 (Zambrana y Maturana, 2008).

8.10 Calidad de la gobernanza

Paso diez: examine si el sistema de áreas protegidas está sujeto a algún requisito de buena gobernanza, y si se siguieron principios específicos en el desarrollo y el gobierno del sistema.³⁶⁶

Además de investigar si la legislación y las políticas pertinentes reconocen formalmente los diferentes tipos de gobernanza (Paso 4), los participantes en el taller deben examinar si incluyen disposiciones para garantizar la *buena gobernanza*, ya sea para áreas protegidas o en general. Por ejemplo, la mayoría de los países apoya algún tipo de legislación de derechos humanos y todos apoyan nominalmente la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Adicionalmente, docenas de países desde Suecia hasta EUA, Reino Unido,

³⁶⁶ Si la Fase 3 del proceso general se realiza mediante talleres separados, un taller puede terminar con el Paso 8.9 y otro comenzar con el 8.10.

Rumania e India han legislado alrededor de algún tipo de «Ley de Libertad de Información» que garantiza el acceso a documentos especiales de interés general para el público. Desde 1998, muchos países europeos también han ratificado o aceptado el Convenio de Aarhus.³⁶⁷ La Lista de chequeo 2 incluye unas preguntas diseñadas para discutir temas relacionados.

Además de requisitos específicos en legislación y políticas, también hay principios y criterios que se pueden adoptar para establecer estándares de gobernanza en relación con un sistema de áreas protegidas. Un conjunto de principios ampliamente aceptados conforma el meollo de lo que la UICN recomienda como *buena gobernanza* de áreas protegidas: legitimidad y voz, dirección, desempeño, rendición de cuentas y justicia y derechos. Estos se describen en el Capítulo 6.

³⁶⁷ El Convenio de Aarhus sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales fue desarrollado por la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa y se abrió para firmas en Aarhus (Dinamarca) en 1998.

Lista de chequeo 2. Disposiciones para garantizar la buena gobernanza de las áreas protegidas³⁶⁸

Derecho de acceso a la información. ¿Hay disposiciones legales para que la información clave sobre las áreas protegidas (por ej., declaración, roles, responsabilidades, visión y objetivos fundamentales, límites y zonas, planes de gestión, presupuestos, avances y logros) esté disponible de manera transparente para el público o los titulares de derechos e interesados en particular (en un sitio web, por la vía de informes públicos, boletines informativos y otros)?

Derecho a la participación pública en la toma de decisiones. ¿Hay disposiciones claras en la legislación para propiciar la consulta y/o el compromiso de los titulares de derechos e interesados en la gestión del área protegida, por ej., a través de organismos pluralistas a cargo de asesorar, tomar decisiones, etc.? ¿Hay lineamientos acordados que detallen los procedimientos para involucrar a los titulares de derechos e interesados? ¿Hay medidas para prevenir cualquier forma de discriminación? ¿Hay disposiciones legales para considerar/integrar opiniones públicas en las decisiones finales o para lograr el consenso con los titulares de derechos e interesados claves? ¿Hay disposiciones para utilizar un mecanismo específico para garantizar eso (por ej., mayoría de votos, sistema de unanimidad, necesidad de aprobación para tomar decisiones)?

Respeto de los derechos legales y consuetudinarios, sustantivos y procedimentales. ¿Hay disposiciones legales para el respeto de los derechos legales y consuetudinarios que ya existían previos al establecimiento de las áreas protegidas? ¿Los titulares de derechos están habilitados por la ley para mantener sus derechos (por ej., el derecho a vivir en un territorio ancestral, el derecho de propiedad sobre los recursos naturales y al acceso a ellos)? Si no, ¿hay mecanismos de compensación para minimizar el impacto negativo de las áreas protegidas? Si es pertinente, ¿hay una mención específica y un tratamiento especial frente a los derechos de los pueblos indígenas? Según la ley, ¿cuál es el papel de los titulares de derechos en la gestión del área protegida? ¿Están habilitados los titulares de derechos a involucrarse en el diseño, la declaración, la planeación y la gestión del área protegida?

Visión, rendimiento y rendición de cuentas. ¿Las autoridades de áreas protegidas tienen la obligación de desarrollar y seguir una visión estratégica de largo plazo para las áreas protegidas? ¿Hay mecanismos establecidos (por ej., monitoreo, control) para garantizar que las acciones sean congruentes con la visión y los objetivos del área? ¿Hay disposiciones legales y un sistema establecido para valorar la eficacia de la gestión? ¿Se incluye en esta valoración a los titulares de derechos e interesados? ¿Están disponibles al público los resultados? ¿Se les exige a los administradores de las áreas protegidas (incluyendo los delegados) rendir cuentas por su trabajo, incluyendo procedimientos exigidos por la ley para la participación y la transparencia?

Acceso a la justicia por problemas ambientales. ¿Hay alguna persona o institución definida para el manejo de conflictos en temas concernientes a las áreas protegidas? ¿Se garantiza legalmente a las personas el acceso a la justicia para solucionar sus problemas en caso de necesidad?

Cuadro resumen 12

Marco para la rendición de cuentas en Parks Canada³⁶⁹



Las áreas protegidas en Canadá cubren extensas áreas y diversos hábitats. © Parks Canada.

Parks Canada es una de las organizaciones de gobierno de áreas protegidas más antigua en el mundo. Su mandato es el de proteger y presentar ejemplos significativos a nivel nacional del patrimonio natural y cultural de Canadá y propiciar la comprensión pública, el reconocimiento y el disfrute de maneras que aseguren la integridad ecológica y conmemorativa de estos lugares para las generaciones presentes y futuras.

Parks Canada reporta al Ministro del Ambiente quien, a su vez, rinde cuentas ante el Parlamento y, por tanto, al electorado canadiense. Por ley se exige la producción de planes del sistema y planes de gestión, informes anuales y, cada dos años, un Informe del Estado de las Áreas Protegidas de Patrimonio. Este informe valora la integridad ecológica y conmemorativa de los lugares de patrimonio de Canadá, los servicios ofrecidos a los visitantes y los avances en el establecimiento de nuevos sitios. Cada tres años se prepara una estrategia de desarrollo sostenible, describiendo los esfuerzos de Parks Canada para integrar factores ambientales, económicos y sociales en su trabajo.

Como medida adicional de control, cada dos años se convoca una mesa redonda de ciudadanos para asesorar al ministro acerca del desempeño de la agencia. El ministro debe responder en un plazo de 180 días a cualquier recomendación que le haya remitido la mesa redonda por escrito. Una manera formal adicional para que los ciudadanos puedan decir lo que piensan es por medio del proceso de peticiones ambientales manejado por el contralor general de Canadá. Los ministros federales que reciben peticiones deben responder en un plazo de 120 días desde la recepción de la petición.

368 Algunos de los temas examinados en esta lista de chequeo fueron tomados de Stanciu and Ionita, 2013.

369 Borrini-Feyerabend et al., 2006.



El gran bosque de los 48 cantones de Tonicapán (Guatemala) protege una importante parte de la cuenca del lago Atitlán y es uno de los mejor conservados en Centroamérica. Es gobernando *de facto* por una institución consuetudinaria ancestral. © gbf, 2013.

Los diferentes países y personas deben determinar si estos principios aplican y cómo aplican a sus propias situaciones, y en particular para la gobernanza de áreas protegidas. El ejercicio es relativamente fácil cuando uno o más de estos principios están inscritos en la Constitución o en la legislación y las políticas pertinentes. Por ejemplo, Canadá ha establecido que sus sistemas de áreas protegidas deben seguir el principio de *rendición de cuentas* (ver Cuadro resumen 12 en la página anterior).

Los participantes en el taller pueden comenzar a analizar la calidad de la gobernanza para el sistema de áreas protegidas teniendo en mente, a lo largo de toda la metodología de análisis, los principios de la UICN de buena gobernanza que aparecen en la Tabla 8. Esto traerá a la luz asuntos tales como: coordinación del sistema; respeto por los derechos existentes; adhesión al estado de derecho; justicia en la promoción de la participación, la distribución de los recursos y la ejecución de las normas. Las herramientas y los indicadores para valorar la calidad de la gobernanza ayudan a determinar cómo la autoridad, la responsabilidad y la rendición de cuentas se ejercen en las áreas protegidas en relación con los principios de buena gobernanza (ver Anexos 2 y 3).³⁷⁰

370 Disponible en www.iucn.org/pa_governance

Evaluación

8.11 Opciones de gobernanza para fortalecer el sistema de áreas protegidas

Paso once: reúna las comprensiones y lecciones desarrolladas durante los pasos del análisis y evalúe las opciones de gobernanza para consolidar, fortalecer y ampliar el sistema de áreas protegidas en la región o el país bajo consideración.

Se espera que durante la evaluación los participantes saquen resultados del análisis (Pasos 1-10) y desarrollen recomendaciones para la acción. Deben preguntarse a sí mismos algunas cuestiones y acordar respuestas generales:

- ¿El **sistema de gobernanza existente** del sistema de áreas protegidas es eficaz, eficiente y equitativo para lograr la conservación y otros beneficios (como medios de vida sostenibles, valores culturales y cohesión social)?
- Si es así, ¿qué es lo que **posibilita** la eficacia, eficiencia y equidad?
- Si no, o no suficientemente, ¿cuáles son los **impedimentos** claves?

- ¿El sistema es **bien aceptado** por la sociedad? ¿La mayoría de la gente aprecia las áreas protegidas? ¿O las resienten?
- ¿El sistema parece **capaz de soportar** el cambio (ej., cambio ecológico, económico y social)?
- ¿Cuáles son las **fuerzas y debilidades** generales del sistema?
- ¿Hay **oportunidades de mejorar**? Si es así, qué debería mejorar específicamente y cómo?
- ¿Hay **daños** visibles al sistema o a algunas áreas protegidas específicas, o hay **amenazas** que se asoman? ¿Cómo pueden remediarse, prevenirse o mitigarse?

Los participantes en el taller tienen que poder hacerse un juicio, a partir del análisis espacial, de cómo la diversidad biológica, las funciones de los ecosistemas y otros valores asociados son gobernados. También tienen que llegar a ser capaces de entender si ciertos tipos de gobernanza están asociados con características geográficas, ecológicas o socioeconómicas; si logran conservación eficaz o están asociados con daño y amenazas; y si se necesitan más estudios o investigación. En poco tiempo, el taller tiene que haber revelado si esta es una **oportunidad para diversificar y mejorar la gobernanza**, tanto de las áreas protegidas como, de manera general, de las API con el fin de consolidar, fortalecer y ampliar la conservación.

Hay preguntas que se deberían poder responder en el taller acerca de las API:

- Algunas —pero no todas— las API que están por fuera de las áreas protegidas pueden parecer eficazmente conservadas y podrían ceñirse a la definición de la UICN de áreas protegidas. ¿Sería deseable y posible sumarles **una capa más de protección** incluyéndolas en el sistema nacional de áreas protegidas?
- Otras áreas conservadas eficazmente pueden sencillamente ser gobernadas como **conservación voluntaria o subsidiaria** pero no tienen oportunidad o no desean ser incluidas en el sistema nacional de áreas protegidas. ¿Qué tipo de **reconocimiento y apoyo** podría otorgárseles como incentivo para mantener y fortalecer la conservación?
- Cuando las API aparecen dañadas, ¿cuál podría ser la mejor **opción de gobernanza para su restauración**?
- Cuando enfrentan riesgos graves, ¿cuáles **opciones de gobernanza** podrían prevenir o **amortiguar** esos **riesgos**?
- Y finalmente, para todos los tipos de áreas protegidas y API, ¿puede una mejor **calidad de la gobernanza** mejorar las oportunidades de eficacia en la gestión y resiliencia de los ecosistemas?

De ahí que la evaluación ayuda a identificar oportunidades para ampliar el sistema de áreas protegidas, diversificar los tipos de gobernanza y mejorar la calidad de la gobernanza.

La evaluación también puede mostrar cómo mejorar la coordinación y la toma de decisiones, **lo que quizás requiera nuevos niveles de gobernanza o incluso nuevas instituciones, o la reorganización de las que existen, trabajando por ejemplo en una «escala ecosistémica» más que solamente con unidades administrativas.** Esta fue la visionaria recomendación del análisis que expertos realizaron recientemente para los Ghats occidentales, un ecosistema de la mayor importancia en la península de la India.³⁷¹ El análisis propuso que se creara una autoridad ecológica para todos los Ghats occidentales y se le diera jurisdicción sobre la legislación ambiental relativa al tema, el poder para aprobar desarrollos

industriales e infraestructura mayor y para coordinar la planeación del uso de la tierra y el deber de garantizar los derechos de los menos poderosos.³⁷² Cualquier actividad propuesta que pueda tener un efecto adverso sobre la ecología o la sociedad se remitirá para aprobación a esta autoridad de gobernanza, la que tendrá el deber de actuar en una perspectiva ambiental amplia, más abarcadora que las áreas protegidas individuales.

8.12 Reconocimiento legal de diversos tipos de gobernanza

Paso doce: evalúe el marco legal e institucional y su capacidad para acoger diversos tipos de gobernanza para áreas protegidas y brindar reconocimiento y apoyo a las API que no estén incluidas dentro de las áreas protegidas.

A través de los pasos anteriores del proceso los participantes en el taller tendrán que haber ganado comprensión acerca de los diferentes intereses involucrados en las áreas protegidas y otras API. Esto puede traer a la luz la existencia de grupos e instituciones, como propietarios privados y corporativos, ONG, organismos religiosos, universidades, municipalidades rurales, militares, pueblos indígenas y comunidades locales, cuya contribución a la conservación puede haber pasado inadvertida. Algunas de las áreas que protegen *de facto* pueden ser buenas candidatas a ser reconocidas como áreas protegidas e incorporadas al sistema de áreas protegidas. Sin embargo, no todos los propietarios y custodios de estas áreas aceptan ese reconocimiento formal, especialmente si este disminuye la autoridad y la responsabilidad que ya tienen. Los participantes en el taller pueden entonces explorar si el marco legal para áreas protegidas, o las formas de reconocimiento y apoyo disponibles para las API en general, son suficientemente flexibles para acomodarse a una diversidad de situaciones.

No conviene asumir que todos los territorios y recursos naturales que están eficazmente conservados tienen que ser reconocidos como parte del sistema nacional de áreas protegidas. De hecho, también pueden permanecer como parte de lo que el CDB reconoce como «otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas y territorios» y seguir jugando un papel importante en la conservación, actuando como apoyo de las áreas protegidas. Sin embargo, es posible que el análisis muestre que están expuestas al riesgo de más daño y amenazas por cuenta de presiones externas. Así que, sea que están dentro o fuera del sistema de áreas protegidas, las API requieren formas flexibles y adecuadas de reconocimiento y apoyo.

Las siguientes son algunas de las preguntas que pueden hacerse acerca de una API que todavía no ha sido reconocida como área protegida:

³⁷² Estas propuestas vislumbran que la Autoridad Ecológica de los Ghats Occidentales sea una autoridad estatutaria que ejerce poderes bajo la Ley de Protección Ambiental. La autoridad ha de enfocarse en asuntos ambientales (ej., protección de las cabeceras de los ríos, conservación de germoplasma de parientes silvestres de plantas cultivadas, prevención de contaminación de aguas subterráneas) y organizar investigaciones de campo, reunir hechos e instaurar acciones. La autoridad sería parte de un sistema de gobierno que involucra muchos niveles y actores —estatales y no estatales— para abordar diversos ámbitos del conocimiento, relaciones sociales e intereses en conflicto. Estas propuestas están siendo desafiadas por algunos grupos políticos y todavía no han sido aceptadas ni aplicadas.

³⁷¹ Ministry of Environment and Forests of India, 2011.

Type de gouvernance	Aires protégées gouvernementales		Aires protégées en gouvernance partagée		Aires protégées privées		Aires du patrimoine autochtone et communautaire				
	Ministère ou agence fédéral ou national en charge	Ministère ou agence local / municipal en charge	Gestion déléguée par le gouvernement	Gouvernance transfrontalière	Gouvernance en collaboration (plusieurs formes d'influence)	Gouvernance conjointe (Conseil de gestion pluraliste)	Déclarées et gérées par des propriétaires individuels	...par des organisations à but lucratifpar des organisations à but non-lucratif ...	Déclarées et gérées par des peuples autochtones	Déclarées et gérées par des communautés
I. Réserve naturelle intégrale / Zone de nature sauvage											
II. Parc National											
III. Monument Naturel											
IV. Aire de gestion des habitats ou des espèces											
V. Paysage terrestre ou marin protégé											
VI. Aire protégée de ressources naturelles gérées											

Figura 18. Matriz de áreas protegidas de la UICN resaltando en naranja las combinaciones de categorías de gestión y tipos de gobernanza de UICN que podían ser reconocidas legalmente en Madagascar en 2003.

- ¿El área respeta, o podría respetar, la definición de la UICN de área protegida?
- ¿Tendría algún beneficio ecológico, social o económico si el área fuera reconocida como parte del sistema de áreas protegidas? ¿Cuáles beneficios específicos podría obtener y para quién?
- ¿También podrían presentarse problemas o desventajas obvios o más sutiles por el reconocimiento? Específicamente ¿qué y para quién?
- ¿Los actuales propietarios o custodios del área desean que sea reconocida como área protegida? ¿Por qué?
- ¿Puede el sistema de áreas protegidas acoger el área protegida bajo el tipo de gobernanza que ya tiene en el momento?
- Si no, ¿podría ser posible por medio de una reforma a las políticas o la legislación?
- El sistema de áreas protegidas tiene la capacidad institucional, humana y financiera de ampliar las áreas protegidas y de incluir nuevas?
- ¿Qué tipos de reconocimiento y apoyo existen para conservar API por fuera del sistema de áreas protegidas?
- ¿Satisfacen las necesidades y los deseos de los propietarios o custodios actuales o desearían formas diferentes de reconocimiento y apoyo?

Por medio de estas preguntas, los participantes están invitados a moverse de la comprensión de lo que existe a la conciencia de lo que puede mejorarse. Algunos ejemplos reales ilustran este punto.

La Figura 18 muestra la Matriz de Áreas Protegidas de la UICN para Madagascar en 2003. Corresponde a la época cuando Marc Ravanolamana, el presidente de Madagascar, declaró ante los participantes al V Congreso Mundial de Parques de la UICN en Durban que su país se disponía a triplicar las tierras en estado de protección oficial para alcanzar un total de 6 millones de hectáreas.

Poco después de esta declaración se hizo evidente que no sería posible cumplir una visión tan ambiciosa del presidente solamente con los tipos de áreas protegidas que existían. Si Madagascar quería ampliar su cobertura de áreas protegidas, necesitaba muchas áreas protegidas nuevas además de ampliar las ya existentes; y esto no era posible manteniéndose dentro de la estrecha definición de áreas protegidas que ofrecía el Código Nacional de Áreas Protegidas (CNAP). Después de un largo proceso que incluyó numerosas consultas y negociaciones bajo el liderazgo de una comisión nacional dedicada a ello, se adoptó un nuevo CNAP en 2008 que ofrecía las herramientas adecuadas para alcanzar la visión. En particular, el nuevo CNAP adoptó los cuatro tipos de gobernanza de la UICN como todos igualmente legítimos dentro del sistema nacional. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Madagascar puede ahora alcanzar su ambiciosa meta y ya se han establecido nuevas áreas protegidas en el país en casi todas las combinaciones de categorías y tipos de gobernanza, como se muestra en la Figura 19.³⁷³

373 Borrini-Feyerabend and Dudley, 2005; Commission SAPM, 2009.

Type de gouvernance	Aires protégées gouvernementales			Aires protégées en gouvernance partagée		Aires protégées privées			Aires du patrimoine autochtone et communautaire		
	Ministère ou agence fédéral ou national en charge	Ministère ou agence local / municipal en charge	Gestion déléguée par le gouvernement	Gouvernance transfrontalière	Gouvernance en collaboration (plusieurs formes d'influence)	Gouvernance conjointe (Conseil de gestion pluraliste)	Déclarées et gérées par des propriétaires individuels	...par des organisations à but lucratifpar des organisations à but non-lucratif...	Déclarées et gérées par des peuples autochtones	Déclarées et gérées par des communautés
I. Réserve naturelle intégrale / Zone de nature sauvage											
II. Parc National											
III. Monument Naturel											
IV. Aire de gestion des habitats ou des espèces											
V. Paysage terrestre ou marin protégé											
VI. Aire protégée de ressources naturelles gérées											

Figura 19. Matriz de áreas protegidas de la UICN resaltando en naranja las combinaciones de categorías de gestión y tipos de gobernanza de la UICN que pueden ser reconocidas como parte del sistema de áreas protegidas de Madagascar en 2013.

Colombia tiene una legislación progresista respecto de los derechos y las responsabilidades de los pueblos indígenas relativas a los recursos naturales, con importantes implicaciones para la ley y la práctica sobre las áreas protegidas.³⁷⁴ Por ejemplo, en 2010 Colombia estableció una nueva área protegida llamada Yaigojé Apaporis en una parte del territorio gobernado por las autoridades tradicionales de los pueblos macuna, tanimuca, letuama, cabiyari, barasano, yujup-macú y yauna. Como área protegida reconocida por el gobierno, este territorio está protegido ahora de la explotación minera, que es exactamente lo que los indígenas querían y la razón por la que sus líderes estuvieron de acuerdo con aceptar la etiqueta de área protegida. Algunos miembros de sus comunidades, sin embargo, han resentido el acuerdo ya que su territorio consuetudinario, que era antes un TICCA totalmente gobernado por ellos, ahora está bajo un arreglo de gobernanza compartida con la agencia nacional de áreas protegidas.³⁷⁵

Bajo la legislación actual en Colombia, los TICCA no pueden ser reconocidos como parte del sistema nacional de áreas protegidas si quieren mantener la gobernanza colectiva por parte de los pueblos indígenas o las comunidades afrodescendientes, incluso

374 Los pueblos indígenas de Colombia tienen autoridad colectiva total sobre la tierra y los recursos de sus territorios consuetudinarios (resguardos), así como las comunidades locales de afrodescendientes (van der Hammen, 2003). Sin embargo, mientras que los primeros pueden ampararse bajo un «régimen especial de manejo» otorgado por las autoridades nacionales, los segundos deben desarrollar primero un plan de manejo y después solicitar un «acuerdo de uso y manejo».

375 El Parque Nacional Yaigojé Apaporis se encuentra bajo gobernanza gubernamental, pero se está desarrollando un régimen especial de manejo con los pueblos indígenas directamente implicados (Paula Andrea Bueno, comunicación personal, 2012).

a pesar de que estos pueblos o comunidades poseen derechos de propiedad colectiva sobre la tierra y los recursos. Existen muchos TICCA en todo el territorio nacional pero, si quieren prevenir la prospección y explotación minera,³⁷⁶ tienen que aceptar algún tipo de participación del gobierno en la gobernanza y las prácticas de manejo. Como muchos TICCA no están todavía preparados para ello, el sistema de áreas protegidas en Colombia se ve más limitado de lo que pudiera esperarse. En otras palabras, en el Paso 7 del proceso de análisis de la gobernanza para el sistema de áreas protegidas de Colombia es muy probable que se demuestren muchas áreas protegidas Tipos A y B pero quizás ninguna Tipo D. Sin duda, sin embargo, hay muchas API que están siendo eficazmente conservadas y que caben en el Tipo D. Por ello el sistema de áreas protegidas en Colombia es mucho menos diverso de lo que se cree. Si la legislación del país cambiara para que las áreas protegidas oficiales incluyan también la gobernanza Tipo D, muchos más TICCA podrían estar inclinados a volverse parte del sistema nacional y adquirir un nivel más sólido de protección y de seguridad.

Ynys-hir, en Gales, Reino Unido, es un bosque de árboles y reserva de aves en el estuario del río Dyfi de propiedad de la Sociedad Real para la Protección de las Aves. Es un importante hábitat para las aves, particularmente como refugio de aves acuáticas durante el invierno, y donde se ha llevado a cabo una

376 Bajo la ley colombiana, los propietarios de la tierra no detentan la gobernanza sobre los recursos del subsuelo. Esto es cierto tanto para los propietarios privados como para los colectivos, como los pueblos indígenas que tienen autoridad colectiva sobre sus resguardos.



Algunas mujeres son francas al momento de exigir propósitos claros así como justicia y transparencia en la gobernanza de los recursos naturales. © gbf, Casamance (Senegal), 2009 y Guatemala, 2013.

decidida restauración. Ynys-hir ya es un sitio Ramsar y además una Reserva de la Biosfera de la Unesco, pero no ha sido reconocido (esto es, inscrito en la lista) como parte del sistema de áreas protegidas del Reino Unido. En el momento en que se escribió este volumen no se sabía si era posible llenar la tercera columna de la Matriz de la UICN, de modo que el sistema de áreas protegidas del Reino Unido aparece como menos diverso de lo que pudiera ser. En este caso, sin embargo, hay un proceso en curso para identificar cuáles áreas de propiedad privada pudieran ser reconocidas como áreas protegidas bajo la definición de la UICN.³⁷⁷ Una vez que el proceso se complete parece probable que el Reino Unido podrá reconocer la gobernanza Tipo C (columna tres) en la Matriz de Áreas Protegidas de la UICN.

8.13 Mejorar la calidad de la gobernanza

Paso trece: evalúe si el marco legal e institucional para áreas protegidas es apropiado para promover la buena gobernanza y evalúe cómo el sistema de áreas protegidas puede ser gobernado lo mejor posible en términos de legitimidad, propósito, eficacia, transparencia, justicia y respeto por los derechos.

Se deben tener en mente los principios de buena gobernanza de la UICN durante todos los pasos de la metodología de evaluación, y deben ser específicamente abordados en el Paso 10 cuando se examina la legislación nacional para la protección de diferentes derechos. Como resultado, los participantes deben ser capaces de sacar conclusiones en términos de acciones deseables para mejorar legalmente en temas de acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones, respeto por los derechos sobre la tierra, el agua y los recursos que existían previos a la declaración de las áreas protegidas y acceso a la justicia en temas ambientales. Estas son recomendaciones fundamentales y requieren apoyo político y social para ser atendidas.

Los participantes pueden aspirar también a recomendaciones menos ambiciosas y posiblemente más fáciles de alcanzar para mejorar la gobernanza según el funcionamiento actual del sistema de áreas protegidas. Para ello, pueden aspirar a un ejercicio grupal como el descrito en el Anexo 2.³⁷⁸ El ejercicio ha sido diseñado para ayudar a establecer si los principios de la UICN para la buena gobernanza son respetados en el funcionamiento cotidiano del sistema de áreas protegidas. Hay cinco grupos de preguntas que se pueden proponer para que los participantes en el taller respondan. Estas preguntas no son exhaustivas y se ofrecen como un punto de partida para discutir cada uno de los principios de buena gobernanza. Si es necesario, los participantes pueden recomendar la acción necesaria para rectificar lo que esté defectuoso.

También están disponibles más herramientas, indicadores y ejemplos en la literatura,³⁷⁹ en el Anexo 3³⁸⁰ y en el Capítulo 10 de este volumen.

Los lectores interesados solamente en el análisis y la evaluación del sistema de áreas protegidas están invitados a pasar directamente al Capítulo 10 que ofrece herramientas e ideas para completar la Fase 3 mediante el desarrollo de un plan estratégico para abordar problemas y oportunidades de gobernanza.

378 Disponible en www.iucn.org/pa_governance

379 Ver Kishor and Rosenbaum, 2012; Moore *et al.*, 2011; Charles and Wilson, 2009; Abrams *et al.*, 2003; Graham *et al.*, 2003; Borriini-Feyerabend and Farvar, 2001.

380 Disponible en www.iucn.org/pa_governance

377 Ver <http://www.iucn.org/projects/protectedareas/tabid/65/default.aspx>

CASOS ELOCUENTES

Un valle sagrado en el corazón de una ICCA... ¡todo dentro de un parque nacional!³⁸¹



© Stan Stevens

«Nosotros, los sherpas, somos muy ricos —tenemos tantas clases de “áreas conservadas por la comunidad”—. Tenemos los bosques de los monasterios, las montañas sagradas, los bosques del lama, el sistema *nawa*.³⁸² Hemos protegido toda la región del Khumbu. Desde los tiempos de nuestros padres y abuelos hemos tenido sistemas de conservación que son necesarios para el futuro... Pero (para mantenerlos) tenemos que tener algo de autoridad...». Estas declaraciones fueron presentadas en una reunión de los líderes comunitarios y de la conservación del pueblo sherpa que se llevó a cabo el 25 de marzo de 2008 en Khumjung, la mayor de las muchas aldeas en el territorio tradicional de Khumbu, perteneciente al pueblo indígena sherpa en el Parque Nacional de Sagarmatha (Chomolungma/Monte Everest), en Nepal. La mayoría había caminado por horas para reunirse y discutir sobre sus tierras sagradas y los comunes en el *beyul* (valle sagrado escondido) el cual deben cuidar según su tradición budista. Tenzing Tashi, Jefe de la Sociedad de la Conservación de la Cultura Sherpa, continúa: «En la década de 1970, después de que nuestra tierra fue nacionalizada e incorporada al Parque Nacional de Sagarmatha, nosotros seguimos usando y cuidando este valle sagrado donde protegemos toda la vida silvestre, los bosques

declarados hace muchas generaciones como sagrados por nuestros líderes religiosos y los pastizales y bosques que hemos manejado como comunes. Esta es nuestra responsabilidad. Es importante para nuestra cultura y para nuestro modo de vida, además de que es una gran contribución para el Parque Nacional. Pero queremos que nuestro trabajo como custodios sea reconocido». En verdad los sherpa son responsables de haber creado un refugio de vida silvestre con sus bosques preservados y que es el hogar del leopardo de las nieves, el panda rojo, el oso negro, el ciervo almizclero y la cabra-antílope de la montaña, que es más rara. Y la forma de vida de los sherpas basada en una mezcla de labranza orgánica, pastoreo trashumante y turismo parece más sostenible que la mayoría. Pero el cambio cultural entre los jóvenes es un reto, como lo son algunas políticas y actitudes gubernamentales y el rápido aumento de los negocios turísticos lucrativos que remplazan el pastoreo trashumante de yaks y de cruces de yak.

Los líderes que se reunieron en Khumjung consideraban que su aceptación de Khumbu como un TICCA podría ser un medio valioso para lograr mejor comprensión, respeto y apoyo nacional e internacional de su cultura y de sus prácticas de conservación —totalmente complementarias a las del Parque Nacional de Sagarmatha y para nada en conflicto con el mismo—. Recalaron que este reconocimiento se necesitaba también para generar entre los jóvenes sherpas mayor conciencia y orgullo de su

³⁸¹ Adaptado de Stevens 2008 y Stan Stevens, comunicación personal, 2012.

³⁸² El sistema *nawa* (*nawa*, *nauwa*) administra el uso de los bosques comunitarios y de los pastizales.

identidad, patrimonio, conocimiento indígena, instituciones consuetudinarias, responsabilidades frente a la conservación y logros. Y propusieron muchos planes de lo que querían hacer para seguir manteniendo sus tierras. Al final de la reunión prepararon una declaración —que no buscaba la confrontación y estaba en total concordancia con los planteamientos del CDB— enfatizando que Khumbu es su TICCA, y como pueblo indígena sherpa, seguirán cuidándolo.

Infortunadamente, no era aún el momento adecuado. Algunos reporteros y otras personas circularon una mala interpretación de esta declaración como un esfuerzo de los líderes sherpa para crear un nuevo tipo de área protegida para remplazar el Parque Nacional. Los sherpas fueron entonces informados de que la declaración de su TICCA era inaceptable e ilegal y —bajo presión— la retiraron. Fue un momento muy triste y muchos estaban desilusionados y enojados. Decidieron pasar de agache para mantener la paz, pero enviaron una enérgica carta a los funcionarios gubernamentales reafirmando el contenido de su declaración y enfatizando que su concepto de Khumbu como un TICCA complementa al Parque Nacional Sagarmatha, y que en ningún momento pretende desafiarlo o entrar en conflicto con él. Afirmaron que su declaración no pretendía hacer nuevas demandas ni crear nuevas instituciones sino abrir el camino para lograr mayores aprecio y apoyos nacionales e internacionales, que bien se merecen.

Desde entonces se han dado muchos cambios políticos en Nepal. Otros pueblos indígenas y comunidades en Nepal han identificado sus TICCA y se están organizando para seguir las gobernando para la conservación. Algunos pueblos indígenas y comunidades locales, incluyendo los sherpa de Khumbu, han creado una Red Nacional de TICCA y se están moviendo a través de los complejos procedimientos legales para transformarla en una Federación Nacional de TICCA. Las palabras de los líderes sherpa en 2008 siguen siendo válidas:

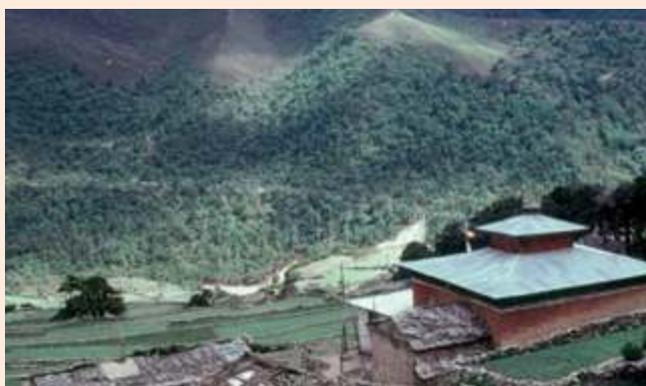
«La denominamos Área de Conservación Indígena Khumbu (en inglés Khumbu Community Conserved Area) para llamar la atención acerca del futuro de su conservación por parte de nosotros los sherpa. Si [los funcionarios gubernamentales] piensan en la conservación verán que esta es una buena idea. Las personas que aman esta tierra son las que la pueden conservar...»

«El Área de Conservación Indígena es una manera de garantizar el respeto por Khumbu. Es una manera de continuar nuestra cultura.»

«... ¡sería uno de mis sueños hecho realidad: el total reconocimiento del pueblo sherpa como custodio de Khumbu!»



© Stan Stevens



© Stan Stevens



© Stan Stevens

9. Un marco para analizar y evaluar la gobernanza de áreas protegidas individuales



En el suroccidente de Madagascar, los bosques sagrados llamados Etrobeke (la barriga o el centro del cuerpo) son parches de bosques húmedos y muy productivos dentro de ambientes relativamente secos; las comunidades locales prohíben estrictamente el uso de los recursos naturales de esos bosques para satisfacer necesidades mundanas. © gbf, 2011.

El análisis y la evaluación de la gobernanza de áreas protegidas desde la perspectiva del sistema brindan un contexto útil para el análisis y la evaluación de cualquier área protegida individual. A su vez, los resultados del análisis y la evaluación de un sitio individual ofrecen información importante para el nivel del sistema general.

Una propuesta de gobernanza para un área protegida dada solo puede ser considerada adecuada cuando es confeccionada teniendo en cuenta consideraciones específicas del contexto histórico y social y si muestra resultados eficaces sobre la conservación y los beneficios para los medios de sustento. No hay un tipo de gobernanza que sea mejor que otro entre los cuatro descritos por la UICN: todos son legítimos y útiles. Sin embargo, debe ser posible discernir para cada sitio específico si el tipo de gobernanza es una buena elección teniendo en cuenta el contexto histórico y sociocultural, si el área protegida es tan eficaz para la conservación y tan equitativa para proveer los medios de sustento. Y debe ser posible —sin importar el tipo de gobernanza— analizar si se respetan los principios de buena gobernanza que se exponen en la Parte 1 del presente volumen. La metodología marco delineada a continuación ha sido diseñada para abordar estas preguntas.

Igual que para el sistema de áreas protegidas discutido en el Capítulo 8, se propone que el análisis y la evaluación de la

gobernanza de un sitio individual correspondan a la Fase 3 de un proceso general, según lo que se ilustra en la Figura 7, y se desarrollen mediante uno o posiblemente más talleres que reúnan a los titulares de los derechos y otros interesados en el área.

El marco es similar pero tiene menos pasos que el que se ha propuesto para todo un sistema de áreas protegidas.

Se enfoca en un análisis del contexto histórico y cultural en el que el área protegida fue establecida; los titulares de derechos e interesados relativos al área; el análisis espacial de las unidades de gestión que pueden ser identificadas dentro del área protegida y/o que están estrechamente relacionadas con el área protegida como parte de un paisaje terrestre o marino más amplio; y la realidad, así como las percepciones, del proceso de gobernanza, incluyendo las que tienen que ver con los principios de buena gobernanza de la UICN (ver Tabla 8). Nuevamente, estos pasos apenas se sugieren, y deben ser validados, revisados y/o integrados por otras personas sobre la base de la experiencia de los participantes.

La documentación cuidadosa de la información, los problemas, oportunidades, preguntas, respuestas e incertidumbres que salgan a flote a lo largo del taller (o los talleres) es de vital importancia y esta información será ampliamente usada en la planeación e implementación de la acción que surja como necesaria.

Tabla 13. Marco para analizar y evaluar la gobernanza de un área protegida individual

Análisis		
Paso	Preguntas clave	Explicaciones/anotaciones
Historia y cultura	¿El concepto y la práctica de un área protegida como es aplicado en el país de referencia refleja los atributos y valores socioculturales de los pueblos y las comunidades más directamente interesados? ¿Hay asuntos y agravios no resueltos respecto del establecimiento del área protegida o del diseño de los límites y las zonas? ¿Hay oportunidades aún no exploradas?	La discusión de estas preguntas pondrá el establecimiento del área protegida en una perspectiva cultural e histórica. Resulta importante disponer de uno o más mapas con diferentes escalas, así como en los siguientes pasos, para aterrizar y esclarecer la discusión. Ver sección 9.1
Tipo de gobernanza	¿Se puede identificar un tipo de gobernanza para el área protegida?	Este paso investiga la autoridad, responsabilidad y rendición de cuentas formal y/o <i>de facto</i> para el área protegida. Ver sección 9.2
Titulares de derechos e interesados	¿Qué actores e instituciones están interesados en el área protegida? ¿Quiénes, entre ellos, tienen derechos socialmente reconocidos respecto de la tierra y de los recursos naturales relacionados? ¿Quiénes tienen intereses y preocupaciones legítimos y posiblemente capacidades singulares, pero no pueden reclamar derechos socialmente reconocidos?	Este análisis debe hacerse a profundidad y no es un simple análisis de actores e instituciones involucrados. Ver sección 9.3
Unidades de gestión	¿Hay unidades de gestión o zonas —dentro del área protegida o relacionadas a esta en el paisaje terrestre o marino más amplio— estrechamente asociadas con uno o más titulares de derechos o interesados? ¿Estos titulares de derechos o interesados tienen la capacidad y la voluntad de contribuir a la gobernanza de estas unidades y de apoyar la conservación?	Este análisis ofrece percepciones sobre las posibilidades de innovación de la gobernanza para distintas unidades de gestión de importancia para el área protegida. Ver sección 9.4
Proceso de gobernanza	¿Cómo se toman en realidad las decisiones para asuntos importantes relacionados con el área protegida? ¿Se defienden los principios de buena gobernanza?	Es mejor que este análisis se haga gráficamente para la visualización de los actores fundamentales, los instrumentos, poderes y niveles de decisión. Ver sección 9.5
Evaluación		
Opciones de gobernanza para fortalecer la conservación	Dados los resultados del análisis, ¿qué opciones de gobernanza hay para consolidar, fortalecer y ampliar la conservación en un sitio específico? ¿Puede cualquiera de esas opciones mejorar su eficacia, eficiencia, equidad, aceptación social y resiliencia?	Ver sección 9.6
Calidad de la gobernanza	Dados los resultados del análisis, ¿sería deseable que el área protegida promueva la buena gobernanza más activamente con el fin de que sea administrada de manera más legítima, resuelta, eficaz, responsable, justa y respetuosa de los derechos que sea posible?	Ver sección 9.7

Análisis

9.1 Historia y cultura

Paso uno: Examine la historia nacional y local y los atributos y valores culturales de los pueblos con relación al concepto y a la práctica del área protegida.

Las historias ecológicas y sociales de un territorio o área dado con frecuencia se entremezclan e influyen entre sí. La idea de gestionar activamente un territorio con reglas que van desde la restricción y protección total hasta el uso controlado y regulado puede ser un ejercicio de larga data o relativamente reciente. Puede tener recuerdos positivos e incluso festivos o recuerdos negativos de violencia y represión. Las áreas protegidas pueden haber sido establecidas por líderes y administraciones sabios y respetables, pero también es posible que esos líderes y esos procesos hayan sido injustos y hayan contrariado y producido resentimientos entre la gente. El poder para declarar y hacer cumplir normas sobre los recursos naturales puede estar

todavía en el corazón de la cultura y el sentido de identidad de la gente, pero también puede ser una preocupación secundaria e irrelevante para la mayoría. Es importante tener en mente que en el contexto de las sociedades modernas, dinámicas y multiculturales, pueden abundar puntos de vista diferentes e incluso en oposición. En algunos casos, el plan de gestión del área protegida tendrá su descripción en un capítulo de la historia socioeconómica del lugar. Pero en otros casos los eventos y fenómenos que marcaron la creación del área pueden haber sido documentados de manera insuficiente o incluso pueden no haber sido documentados del todo. El recuerdo puede estar perdido o en proceso de perderse.

Es mejor que la discusión se dé con base en mapas del sitio, donde se puede establecer la historia más específica de los desarrollos sociales y ecológicos. Entender la historia del área protegida de esta manera puede dar luz sobre la forma como los procesos y las normas de conservación han evolucionado y siguen evolucionando. De hecho, el análisis de la gobernanza es una importante oportunidad para documentar esta historia y reflexionar acerca de ella, teniendo en cuenta el etos de las personas relacionadas. Idealmente esto ha de hacerse en un primer paso, ya que es sobre la base de la exhaustiva comprensión y del reconocimiento de la historia que asuntos complejos de gobernanza pueden ser mejor entendidos.

Tabla 14. Una matriz reducida para el Parque Nacional de Kruger, Sudáfrica³⁸³

Tipo de gobernanza	A. Gobernanza por parte del gobierno	B. Gobernanza compartida	C. Gobernanza privada	D. Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales
II. Parque Nacional	SANParks es la autoridad estatutaria	Se está dando alguna forma de coordinación, planeación, financiamiento, funcionamiento, monitoreo y evaluación compartidos con la comunidad makuleke (a quienes les pertenece una pequeña parte de la tierra), concesionarios privados que operan hospedajes dentro del parque y propietarios y países adyacentes.		En el futuro, cuando termine el período de arrendamiento de su tierra, los makuleke tal vez quieran gobernar su propio TICCA dentro del Parque Nacional.

Cualquier análisis de la gobernanza debe comenzar entonces con un respetuoso y sincero examen de los méritos y problemas relacionados con el establecimiento del área protegida:

- ¿Cuándo fue establecida el área protegida? ¿Quién lo hizo?
- ¿Quién tomó parte en el proceso y contribuyó positivamente a ello? ¿Quién se opuso?
- ¿Asumieron el liderazgo algunos titulares de los derechos u otros interesados?
- ¿Qué había antes de que se estableciera el área protegida?
- ¿Quién estaba en ese entonces a cargo de decidir acerca de los recursos naturales?
- ¿Hubo alguna forma de continuidad cuando el área protegida fue establecida?
- ¿Quiénes fueron los «ganadores» y los «perdedores»?
- ¿Cómo evolucionó la situación? ¿Qué queda de lo que había antes del área protegida?

Preguntas como estas deberían establecer los fundamentos sobre los que se desarrollará la discusión sobre la gobernanza. Ayudan también al examen que sigue sobre los titulares de derechos y otros interesados.

9.2 Tipo de gobernanza

Paso dos: aclarar el tipo de gobernanza del área protegida

El análisis de la gobernanza tiene que examinar los procesos, actores e instituciones mediante los cuales se han tomado las decisiones relacionadas con el área protegida. Las decisiones siempre están moldeadas por consideraciones legales, políticas, sociales, culturales y financieras subyacentes, pero esto no significa que se deban ignorar las preguntas más inmediatas sobre autoridad, responsabilidad y rendición de cuentas frente a las decisiones fundamentales para la conservación de la diversidad biológica y los medios de sustento.³⁸⁴ Los participantes en el taller quizás quieran hacer las siguientes preguntas:

- ¿Quién decidió establecer el área protegida? ¿Por qué, cómo y quién más estuvo involucrado?

- ¿Quién decidió el principal objetivo de gestión y desarrolló el plan de gestión si lo hubo?
- ¿Quién aportó apoyo financiero, tiempo y esfuerzo físico?
- ¿Quién ofreció apoyo político y moral?
- ¿Quién definió los límites? ¿Quién decidió la zonificación, si la hubo?
- ¿El intento *de jure* se refleja en la práctica *de facto*?
- ¿Quién ha mantenido esas decisiones, o las ha cambiado, desde el establecimiento del área protegida?

Cada uno de los cuatro tipos de gobernanza puede ser identificado de manera general a través de diferentes atribuciones de **autoridad, responsabilidad y rendición de cuentas para las decisiones fundamentales** (ver Capítulo 3 de este volumen). Pero como se señala en el Capítulo 4, mientras que en algunos casos el tipo de gobernanza se hace evidente inmediatamente, en otros puede ser necesario deconstruir el proceso de gobernanza (ver Tabla 6 atrás en este volumen o la Tabla 14 arriba). Si todavía no está clara la posición, entonces se debe considerar quién podría tener, *de jure* y/o *de facto*, la autoridad para retirar el estatus oficial al área y/o cambiar sus objetivos fundamentales, el plan de gestión y la zonificación —lo que da la perspectiva de quién está a cargo—.



¿Es más fácil identificar una especie botánica rara o un tipo de gobernanza? Una pregunta para reflexionar... © Christian Chatelain, 1996.

383 Para una discusión del caso Kruger en relación con los tipos de gobernanza ver Paterson, 2010.

384 Ver sección 2.2.

Autoridad, responsabilidad y rendición de cuentas en la gobernanza de áreas protegidas: un continuo

Gobernanza Tipo A
Control total por parte del gobierno

Gobernanza Tipo B
Control compartido entre gobierno y titulares de derechos e interesados locales

Gobernanza Tipo C o D
Control total por titulares de derechos e interesados locales



Figura 20. Un continuo esquemático en el que un área protegida específica podría ser localizada.

Como lo demostró Paterson (2010), el Parque Nacional de Kruger (Sudáfrica) ofrece un ejemplo interesante de las complejidades de la gobernanza. Parques Nacionales de Sudáfrica (SANParks, por su sigla en inglés) es la autoridad reglamentaria responsable de gestionar el Kruger. Dentro de los límites del Parque, sin embargo, entidades comerciales privadas tienen concesiones para operar hospedajes dentro de tierras alquiladas. Además,

se le ha asignado la propiedad colectiva de cerca de 19 000 hectáreas de tierra dentro del Parque a la comunidad makulele, que había sido desalojada en el pasado. La tierra fue otorgada en arrendamiento nuevamente al Parque por los makulele por 50 años bajo la condición de que sea manejada por medio de una junta de gestión conjunta entre sus propios representantes y funcionarios de SANParks. Kruger también forma parte del Parque Transfronterizo Gran Limpopo, regulado por un Memorando de Entendimiento con Mozambique y Zimbabwe. La cerca que separaba el Parque de las reservas naturales privadas a lo largo del límite oriental fue retirada. Los propietarios de las tierras adyacentes han aceptado acuerdos de cogestión con SANParks, ampliando efectivamente el Parque para abarcar también sus tierras. Todo esto puede ser incluido de una manera relativamente compacta en una matriz reducida como lo muestra la Tabla 14, enfoque que puede ser conveniente para otras áreas protegidas.



Pese a estas complejidades, el Kruger en general puede ser considerado como un ejemplo de gobernanza Tipo A. Esto se debe a que SANParks está a cargo de la mayor parte de la tierra³⁸⁵ y su poder es dominante con respecto de los otros titulares de los derechos con los que ha negociado acuerdos de gestión.

Se puede tener una visión más fina de la participación en el ejercicio de la autoridad, la responsabilidad y la rendición de cuentas de un área protegida si se considera en un continuo³⁸⁶ como lo muestra la Figura 20.

Intentar situar el área protegida a lo largo del continuo de la Figura 20 puede llegar a estimular la discusión sobre diversos temas de gobernanza, ya que los participantes se ven obligados a sopesar los roles que juegan los diferentes actores que toman las decisiones. El resultado más valioso puede no ser el acuerdo sobre dónde debería colocarse el área protegida en el continuo, sino la discusión misma, que quizás logre informar a todos los participantes sobre los asuntos de gobernanza y equiparlos para ayudar a resolver los desacuerdos. Por ejemplo, algunos interesados pueden haber estado de acuerdo en establecer un área protegida pero quizás no fueron suficientemente consultados acerca de su plan de gestión y zonificación, una situación que con suerte puede ser solucionada.

Los labriegos tradicionales —custodios mundiales de la agrobiodiversidad— son actores de vital importancia para la gobernanza de las áreas protegidas. ©Ashish Kothari, 2012.

³⁸⁵ Incluso en el caso de áreas protegidas en las que algunas zonas internas son gestionadas según diferentes objetivos de gestión o categorías de la UICN, la que se usa normalmente es la categoría del área como un todo.

³⁸⁶ El mismo continuo fue estudiado con mayor detalle en el Capítulo 4 de este volumen.

9.3 Actores e instituciones

Paso tres: identifique a los actores y las instituciones directamente interesados en el área protegida y sus recursos naturales, y distíngalos sobre la base de sus derechos legales y consuetudinarios, de sus intereses, preocupaciones y capacidades

Se debe discernir cuáles de los actores y las instituciones que están directamente interesados en el área protegida deben ser considerados como titulares de derechos o interesados (ver sección 2.1). Por ejemplo, un reconocido científico experto en una especie y un inversionista que quiere financiar una empresa local de ecoturismo pueden ser valiosos participantes en la gestión exitosa de un área protegida dada, pero esto no les confiere derechos de gobernanza, a menos que el gobierno ordene al experto que represente el interés público respecto de la supervivencia de esa especie o el empresario logre comprar propiedad dentro del área protegida. Así que el experto y el empresario son interesados a menos que adquieran algún derecho legal, cosa que les permitiría convertirse en titulares de derechos. Por otro lado, un grupo de propietarios o un pueblo indígena que por mucho tiempo han manejado y usado los recursos naturales del área protegida sí tienen derechos legales y/o consuetudinarios que deben ser claramente reconocidos en términos de la gobernanza.

El **reconocimiento legal de los derechos consuetudinarios y la aceptación social de la legitimidad de los derechos legales** varían significativamente, pero es importante entenderlos. Como para todos los conceptos sociales complejos, abundan las áreas grises. Por ejemplo, la legitimidad de los derechos legales en la forma de arrendamientos, alquileres o concesiones a largo plazo para el uso del agua, la madera o los minerales adquiridos por grandes compañías y empresarios extranjeros es cuestionada a veces por los titulares de derechos e interesados locales.

La Lista de chequeo 3 ha sido diseñada para ayudar a identificar los actores e instituciones directamente interesados en el área protegida, y pueden después ser clasificados como titulares de derechos o interesados sobre la base de una discusión abierta entre los participantes en el taller.

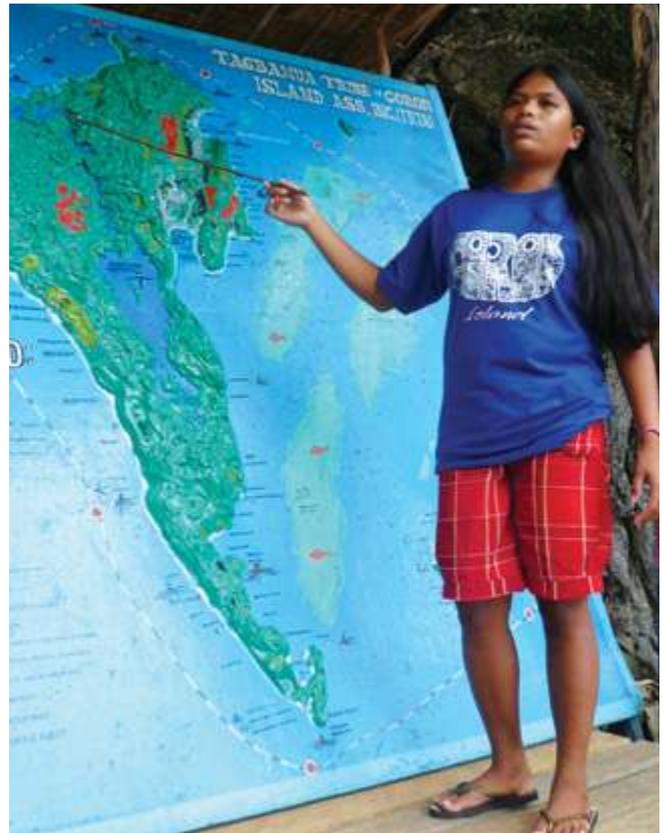


Figura 21. Los mapas tridimensionales son muy útiles para ilustrar tanto las responsabilidades de gobernanza como las intervenciones de gestión que se necesitan. En este caso un TICCA, el dominio ancestral del pueblo tagbanwa de la Isla de Corón (Filipinas), aparece como conformado por un componente terrestre y uno marino. © gbf, 2009.

Una vez que se ha recopilado la lista de titulares de derechos e interesados se puede hacer un análisis ulterior de sus características distintivas con la ayuda de herramientas como la Tabla 15. Esta brinda percepciones acerca de sus capacidades para la gobernanza y la gestión y el potencial para tomar parte más o menos activa en el gobierno del sitio. La discusión debe llevarse a cabo con la ayuda de mapas del sitio (ver Figura 21), un proceso que podría revelar subunidades dentro del sitio con las que algunos titulares de derechos e interesados pueden tener especial filiación y en donde pudieran querer asumir responsabilidades adicionales.

Tabla 15. Una manera de sistematizar información para un análisis de titulares de derechos e interesados

Actor o institución	Período de tiempo asociado con el área protegida (años desde su establecimiento)	Acceso, uso y tenencia <i>de jure</i> respecto de los recursos naturales en el área protegida	Acceso, uso y tenencia <i>de facto</i> respecto de los recursos naturales en el área protegida	Principales intereses para gobernar o gestionar el área protegida	Capacidades clave para gobernar o gestionar el área protegida	Papel actual en el gobierno o la gestión del área protegida	Asuntos y reclamos no resueltos en relación con el área protegida
.....							
.....							

Lista de chequeo 3. Identificar los titulares de derechos y otros interesados para un sitio de área protegida³⁸⁷

Hay allí instituciones, pueblos indígenas, comunidades o individuos que:

- ¿tienen **derechos legales** sustantivos (ej., propiedad, usufructo) sobre la tierra, el agua y/o los recursos naturales?
- ¿tienen **derechos consuetudinarios** sobre la tierra, el agua y/o los recursos naturales (ej., derechos de acceso y uso tradicionalmente reconocidos)?
- ¿son tenedores **móviles o ausentes de derechos legales o consuetudinarios**, por ejemplo pueblos y comunidades nómadas, seminómadas o trashumantes que pueden usar los recursos episódicamente o como red de seguridad en momentos difíciles (como sequías o inviernos severos)?
- ¿tienen un **mandato específico del gobierno** (ej., de una agencia gubernamental) relacionado con el área protegida?
- ¿viven en **estrecho contacto o proximidad** del área protegida (ej., residentes, incluyendo subgrupos relacionados como mujeres, minorías, jóvenes)?
- ¿**dependen directamente para su subsistencia** de los recursos naturales (ej., alimentos, medicinas, vivienda o ingresos familiares básicos)?
- ¿tienen un **fuerte arraigo histórico, cultural o espiritual** en el área y con sus recursos (ej., dominios ancestrales de los pueblos indígenas)?
- ¿han demostrado una **relación positiva de larga data** con el área protegida (en particular debido al uso sostenible de sus recursos naturales)?
- ¿representan los derechos e intereses de residentes dentro del área protegida que quieren permanecer en **aislamiento voluntario** del resto del mundo?
- ¿reclaman un papel en el gobierno del área protegida debido a **consideraciones de equidad**, ej., sería justo brindarles acceso a los recursos naturales o participarles los beneficios de su uso debido a que ellos han sido expropiados y les hicieron daño en el pasado)?
- ¿reclaman un papel en el gobierno del área protegida en función de **principios democráticos** (ej., representan a un gran número de personas con intereses y preocupaciones comunes, como los residentes de una ciudad cercana que usan el área para fines recreativos)?
- ¿reclaman un papel en el gobierno del área protegida debido a sus **conocimientos y habilidades singulares** que son invaluable para la gestión de los recursos naturales (ej., expertos e investigadores, líderes tradicionales, grupos organizados de mujeres, ONG conservacionistas)?
- ¿reclaman un interés en el área protegida debido a **pérdidas y perjuicios** en los que se incurrió previamente con el proceso de gestión (ej., una comunidad que tuvo que detener toda la extracción de recursos)?
- ¿reclaman un papel en el gobierno del área protegida debido a que está **especificado en las políticas del país y el estado de derecho** (por ej., Ley de Libertad de Información, derechos especiales de los pueblos indígenas) y/o **acuerdos internacionales** (ej., el CDB, la Convención de Ramsar, la Convención de Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación)?
- ¿reclaman un papel en el gobierno del área protegida porque su **perspectiva es reconocida como valiosa** (ej., se comprometieron a evitar daños irreversibles contra la biodiversidad)?
- ¿demuestran un grado inusual de **compromiso, esfuerzo y recursos invertidos** en el área protegida o en iniciativas de conservación relacionadas (ej., un «grupo de amigos del área protegida» que ha realizado vigilancia voluntaria o trabajos de limpieza; una comunidad que ha preservado un bosque que incluye hábitats y especies importantes; un grupo de mujeres o de jóvenes que desarrollaron normas de uso sostenible para determinadas especies)?
- ¿realizan actividades que tienen un **impacto significativo** sobre el área protegida (ej., población que contamina en las cabeceras de los ríos) o, viceversa, que pudieran verse **impactados** (positiva o negativamente) por la existencia de los mismos (por ej., usuarios del agua corriente abajo)?

387 Adaptada de Borrini-Feyerabend, 1996.

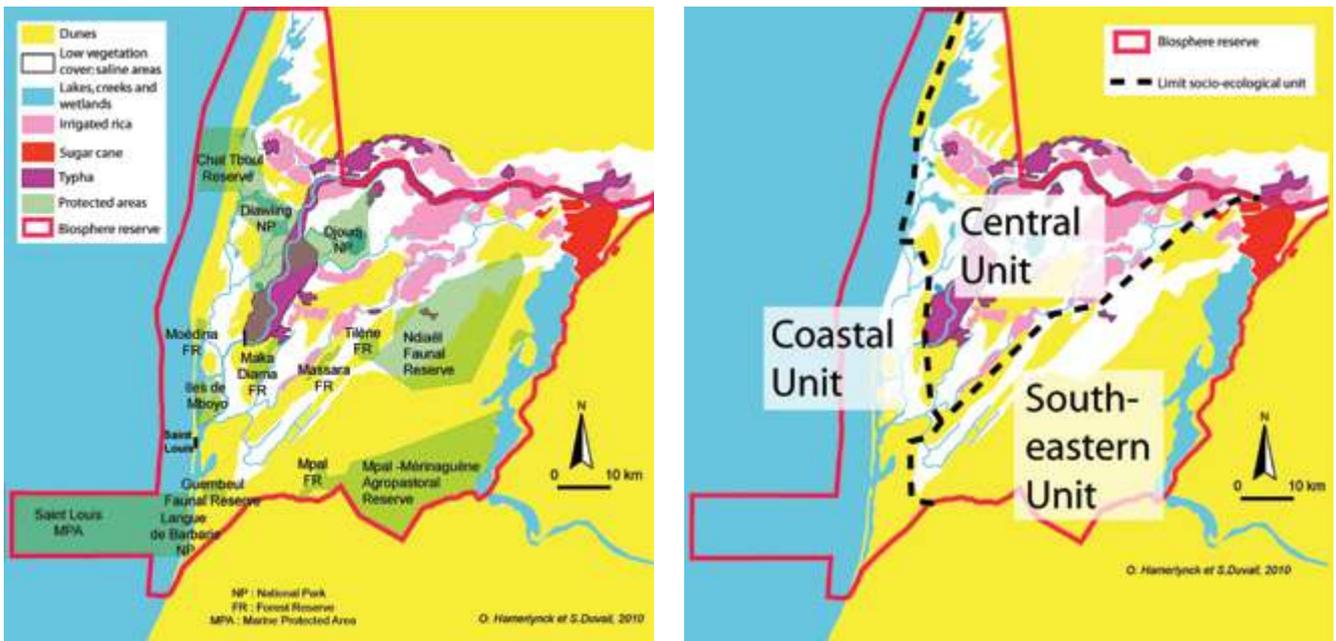


Figura 22. La Reserva de la Biosfera Transfronteriza del Delta del Río Senegal (Mauritania y Senegal) es un vasto espacio que necesita ser subdividido en unidades de gestión coherentes para ser eficazmente conservado. Las diferentes unidades tienen distintas características ecológicas, dependen de diferentes fenómenos e interesan a diferentes titulares de derechos e interesados. Algunas de estas unidades se extienden más allá de los límites de la reserva (Borrini-Feyerabend and Hamerlynck, 2012).

9.4 Unidades de gestión

Paso cuatro: Examine el área protegida y sus alrededores e identifique las unidades de gestión existentes y los titulares de derechos e interesados con capacidad y deseo de contribuir en la gobernanza de esas unidades.

Con frecuencia las áreas protegidas son extensas y complejas y, en el proceso de desarrollo de su plan de gestión, pueden ser divididas en subunidades caracterizadas por diferentes exigencias de gestión. Otras unidades de gestión pueden estar por fuera de las áreas protegidas, en el paisaje terrestre o marino más amplio, pero igual jugando un importante papel en el sostenimiento del área protegida, por ej., brindando conectividad o como una fuente de agua para la vida silvestre o para cubrir necesidades de supervivencia —por ejemplo pastos— que de otra forma caerían dentro del área protegida. La Reserva de la Biosfera Transfronteriza del Delta del Río Senegal (Mauritania y Senegal) brinda un ejemplo de una división bastante clara en subunidades ecológicas (ver Figura 22). Diferentes titulares de derechos e interesados están asociados con estas subunidades, tanto dentro de las áreas protegidas como en el paisaje terrestre y marino más amplio. El taller debería analizar el potencial de estos grupos para ayudar en la gobernanza de las unidades dentro y fuera del área protegida y recomendar las acciones requeridas.

Los siguientes son ejemplos de los resultados que pudieran surgir:

- reconocimiento y apoyo de un pueblo indígena o una comunidad local que está dispuesto a mantener sus instituciones consuetudinarias y sus prácticas tradicionales de gobernanza sobre un TICCA que está dentro de un área protegida establecida por el gobierno;
- acuerdos para fortalecer la cooperación entre unidades, por ejemplo, un contrato formal entre una reserva privada y un área vecina bajo control municipal, vital para una población de una especie insignia.

Este paso exige a los participantes en el taller que desarrollen una comprensión más profunda del área protegida y sus alrededores desde la perspectiva de las unidades socioecológicas, de donde pueden surgir propuestas de nuevos arreglos de gobernanza para cubrir toda el área o, menos ambiciosamente, una o más subunidades. Esta es la parte más retadora del proceso, pero ofrece las mayores oportunidades de innovación en la gobernanza.

9.5 Proceso de gobernanza

Paso cinco: Determine cómo se toman realmente las decisiones sobre los temas fundamentales relacionados con las áreas protegidas, y examine si la autoridad y la responsabilidad son ejercidas con legitimidad, propósito, eficacia, responsabilidad y justicia.

Un análisis de gobernanza para un área protegida es un examen a profundidad de la interacción entre instrumentos, poderes y niveles de decisiones³⁸⁸ que determinan decisiones acerca de asuntos fundamentales. Es posible ilustrar esta interacción, aunque los distintos grupos de interés seguramente la representarán de diferentes maneras (ver Figura 23).

Como parte del taller en la Fase 3 los participantes pueden ser separados en grupos homogéneos para trabajar simultáneamente. Cada grupo usa cartas o símbolos para representar a los titulares de derechos e interesados y localizarlos sobre un tablero señalando gráficamente sus relaciones con líneas, flechas, etc. Luego se ilustra un **proceso específico de**

toma de decisiones para un asunto importante con la ayuda del tablero, lo que usualmente revela complejidades que no son fáciles de describir de una manera que no sea gráfica. Por ejemplo, ¿quién toma la decisión final acerca de si se les permite a los pastores atravesar el área protegida con sus animales? o ¿qué periodos y zonas son permitidos para la pesca en una reserva marina? Un grupo podría ilustrar el lugar donde primero se discute y toma forma la decisión (que bien puede no haber sido en una reunión de la junta que gobierna) y qué tipo de influencias han sido percibidas, por quién y a través de qué medios (por ej., a través de los medios de comunicación o por llamadas telefónicas privadas al director del área protegida). Revelar estas complejidades de manera gráfica ayuda a identificar fortalezas y debilidades en el sistema de gobernanza, así como oportunidades y amenazas.

Los informes del grupo deben ser examinados en una sesión plenaria para intentar acordar una síntesis que represente en realidad cómo es gobernada *de facto* el área protegida. Esto puede ser examinado después a la luz de los principios de buena gobernanza de la UICN. Los participantes en el taller habrán de discutir si los principios de buena gobernanza de la UICN son pertinentes y qué es lo que revelan. El Anexo 3³⁸⁹ enumera indicadores para cada principio, algunos de los cuales podrían ser seleccionados para monitorear en el tiempo.



Figura 23. Participantes discutiendo sobre el sistema de gobernanza en la Reserva Marina de Galápagos (Ecuador). © gbf, 2001. Distintos grupos de titulares de derechos e interesados tienen diferentes percepciones sobre la forma como se comparte el poder para tomar decisiones dentro del sistema, como lo demuestran las muy diferentes representaciones gráficas que desarrollaron (Borrini-Feyerabend y Farvar, 2001).

388 Ver secciones 2.2 y 2.3.

389 Disponible en www.iucn.org/pa_governance



El área protegida privada King Farm en el estado de Vermont (EUA) es parte de un sistema integrado de áreas privadas gestionadas también de manera privada, que están bien integradas a la vida de las comunidades locales. Los programas educativos son un elemento importante en esta integración. © US National Park Service.

Evaluación

9.6 Opciones de gobernanza para fortalecer el área protegida

Paso seis: dados los resultados del análisis, ¿qué opciones de gobernanza existen para consolidar, fortalecer y posiblemente ampliar el área protegida? ¿Alguna de esas opciones podría mejorar su eficacia, eficiencia, equidad, aceptación en la sociedad y resiliencia?

El tipo de gobernanza de un área protegida no es un atributo técnico sino una característica fundamental que tiene profundas implicaciones. Por un lado, la idoneidad de un tipo de gobernanza particular depende de la legislación del país y refleja políticas y actitudes hacia la inclusión de la sociedad civil, de las minorías, etc. Por el otro, el tipo de gobernanza y las disposiciones institucionales a través de las cuáles este opera son importantes para el logro de los objetivos del área protegida (eficacia en la gestión); determinan la participación en los costos y beneficios (equidad); son vitales para prevenir o solucionar conflictos sociales; y afectan la generación y el mantenimiento de apoyo comunitario, político y financiero.

Si el área protegida funciona bien y todos los titulares de derechos e interesados están satisfechos con los resultados, no se necesita seguir adelante. Pero si se revelan asuntos y problemas no resueltos durante los pasos del análisis, el proceso de toma de decisiones tiene que ser revisado y modificado. Muchas veces el cambio solamente implica ajustes y mejoras en la forma como las cosas se hacen en el momento (por ej., la junta de gobierno tendrá que ser más receptiva frente a las

recomendaciones de los ciudadanos y más transparente en su funcionamiento). En otros casos, sin embargo, es posible que se necesite un cambio completo del tipo de gobernanza. Esto puede ser:

- Cambio en el tipo de gobernanza para toda el área protegida, por ejemplo, cuando un área protegida bajo gobernanza compartida es transformada en una gobernanza delegada; y
- Cambio en el tipo de gobernanza en una parte del área protegida, por ejemplo, cuando un TICCA es reconocido dentro de un área protegida gobernada por el gobierno y su gobernanza es formalmente atribuida a un determinado pueblo indígena o comunidad local.

El cambio de gobernanza puede ser tan importante que lleve a cambios en los límites del área protegida o a algunas importantes intervenciones en la gestión. Por ejemplo, en la Reserva Marina de Galápagos (Ecuador) se ampliaron los límites del área protegida y se impusieron toques a los registros de naves pesqueras, dos intervenciones que parecían imposibles y que se aprobaron una vez que se adoptó el modelo de gobernanza en colaboración a finales de la década de 1990.³⁹⁰

Ya que cada caso es único, los participantes en el taller tendrán que evaluar si valen la pena los costos frente a los resultados positivos que se pudieran esperar al mejorar o cambiar el modelo de gobernanza. Se deben hacer explícitos tanto los resultados esperados como los costos. Si se espera que los resultados de verdad signifiquen una alta probabilidad de que el área protegida logre sus objetivos, entonces será importante considerar un cambio de gobernanza.

³⁹⁰ Heylings and Bravo, 2007.



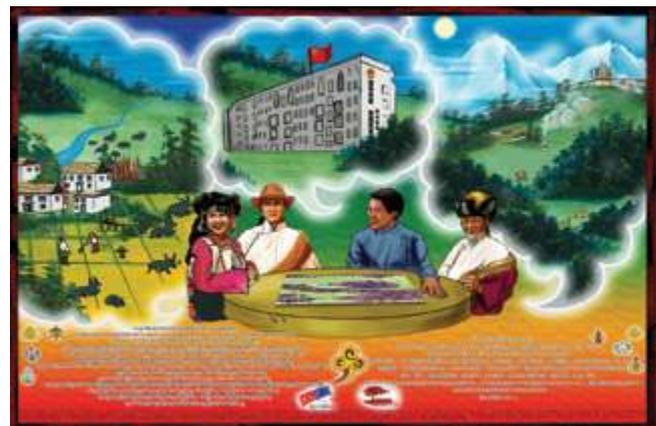
Uno de los elementos básicos de la calidad de la gobernanza es la comprensión de «quién está a cargo de qué». Con la ayuda de unos dibujos preparados para este propósito, se discutió en Sichuan (China) la información sobre las implicaciones de un escenario de gobernanza compartida para el caso de los bosques naturales locales. © Paul Wilson, 2007.

9.7 Mejorar la gobernanza

Paso siete: evalúe cómo el área protegida podría ser gobernada de la manera más legítima, resuelta, eficaz, responsable y justa posible y respetando los derechos.

Sobre la base de las observaciones realizadas durante todo el proceso de análisis y específicamente las conclusiones del examen del proceso de toma de decisiones llevado a cabo en el Paso 5, los participantes pueden ahora evaluar si puede ser mejorado el funcionamiento del sistema de gobernanza para el sitio. Los principios de buena gobernanza de la UICN que se usaron para valorar la calidad de la gobernanza para un sistema de áreas protegidas también pueden usarse para el sitio. Sin embargo, algunos principios pueden ser particularmente adecuados para un área dada, mientras que otros pueden no ser tan pertinentes. Es importante que la discusión acerca de la utilidad de estos principios se lleve a cabo y sea documentada.

Los participantes en el taller pueden aprovechar el ejercicio en grupo que se presenta en el Anexo 2,³⁹¹ el cual ayuda a determinar si los principios de buena gobernanza son respetados cuando se toman las decisiones. Las preguntas no son exhaustivas, pero son un punto de partida para discutir temas que pudieran necesitar investigación posterior. Si los participantes están de acuerdo en que es necesario entrar en acción, es deseable que sugieran cuál es la acción que ha de emprenderse. Para ayudar en esto se ofrecen algunas ideas en el Capítulo 10 y el Anexo 3 sugiere algunos indicadores.



Este afiche representa los principales actores que tienen que ponerse de acuerdo sobre el manejo de los bosques naturales: los representantes de la comunidad (cuya preocupación principal es el sustento), los mayores tradicionales (cuya preocupación principal es el respeto por la cultura y la espiritualidad, representadas por las montañas sagradas) y los funcionarios del gobierno (cuyas preocupaciones principales son la ley y el orden y las ganancias del bosque). Aunque el afiche fue un éxito en términos de comunicación, no pudo representar con eficacia la complejidad de los diversos actores implicados. Las comunidades locales, los mayores, los administradores locales y los líderes del partido local acogieron con entusiasmo la gobernanza compartida. Incluso las autoridades nacionales en Beijing mostraron su apoyo. No obstante, los funcionarios del nivel medio en el sector forestal lograron bloquearla con éxito por medio de argucias como demoras y obstáculos.³⁹²

El Capítulo 10 que sigue sugiere cómo desarrollar un plan estratégico para encarar los problemas y las oportunidades de gobernanza. Los participantes en el taller deben dejar suficiente tiempo para recoger los resultados de su análisis y desarrollar propuestas de soluciones eficaces que todos estén dispuestos a aceptar.

³⁹¹ El afiche fue concebido por G. Borrini-Feyerabend y M.T. Farvar y producido por el artista Lu Bin en 2007, como parte de un programa para promover la gobernanza compartida de los bosques naturales en Sichuan (China), apoyado por un proyecto financiado por la UE e implementado por Deutsche Forstservice GmbH (DFS).

³⁹² Disponible en www.iucn.org/pa_governance

10. Informar y actuar



Los TICCA incluyen algunas de las joyas bioculturales del mundo. © Ashish Kothari, 2006.

La conclusión del proceso de análisis y evaluación es la traducción de la experiencia de aprendizaje en un informe, en recomendaciones específicas y en planes para mejorar la gobernanza del sistema de áreas protegidas, de un área protegida individual o de una API.

No es aconsejable embarcarse en un proceso de análisis y evaluación a menos que verdaderamente haya voluntad y capacidad para producir juntos los resultados y actuar con base en ellos. Infortunadamente, esto no siempre es así, pero en todos los casos el paso final del proceso debe hacerse tan específico y estar tan orientado hacia la acción como sea posible.

Siempre y cuando el ejercicio sea bien planeado, aquellos llamados a actuar tienen que haber estado comprometidos con el proceso de análisis y evaluación, haberse apropiado de las conclusiones y estar de acuerdo con desarrollar y ayudar a implementar un conjunto de recomendaciones.

El facilitador del taller tendrá que comprometer a los participantes a que desarrollen borradores de algunos elementos del informe de análisis y evaluación y de los componentes principales del plan de acción. Esto se puede lograr organizando trabajos en pequeños grupos para desarrollar la lista que se presenta en este capítulo como punto de partida para la discusión (en particular

la sección 10.1 y las Tablas 16 y 17 para el informe, y la sección 10.2 para el plan de acción). Las conclusiones desarrolladas por cada grupo pueden entonces compartirse, sintetizarse en una plenaria y luego pueden ser usadas para preparar:

- un **Informe de análisis y evaluación de la gobernanza** que será de utilidad para los informes nacionales al CDB, el PoWPA y otros;
- un **Plan de acción para la gobernanza** que aborde los asuntos de gobernanza en el nivel de un sistema o en el de un sitio individual.

Se pueden consultar los **Anexos 1 a 3** en relación con todo lo anterior.³⁹³

Pese a que el material para el *Informe de análisis y evaluación* y el *Plan de acción* se generan durante las fases 1 a 3 del proceso recomendado, generalmente no es posible incorporar toda esa información para completar el informe y el plan durante el mismo taller. Por ello, solo podrán ser finalizados por el Equipo de gobernanza (ver sección 7.3) después del taller, pero con base en su orientación.

393 Disponible en www.iucn.org/pa_governance

10.1 Informe de análisis y evaluación de la gobernanza

El informe sobre los resultados del análisis y la evaluación debe recoger todo lo que se ha aprendido durante el proceso resumido en el Capítulo 7 y que se ha descrito con mayor detalle en los Capítulos 8 y 9. Debe ser preparado para dar a conocer, lo más pronto posible, los resultados del proceso, usando idiomas locales según conveniencia.

El informe, entonces, debe describir el proceso, incluyendo participantes, resultados, conclusiones y recomendaciones. Debe sintetizar la información y el análisis de todos los aspectos de la gobernanza de áreas protegidas y de las API en general, o del área individual que se haya considerado. Debe responder a muchas de las preguntas de los Capítulos 8 y 9 e incluir recomendaciones que puedan ser implementadas en los planes de acción para la gobernanza.

En el caso de un ejercicio de análisis y evaluación de todo el sistema, resulta particularmente importante dar a conocer ampliamente el informe, por ejemplo a:

- los puntos focales del CDB y del PoWPA en el país, como una contribución para el informe nacional del PoWPA y los planes de acción nacionales;
- autoridades nacionales y profesionales con un mandato por la conservación de la naturaleza, las áreas protegidas y el desarrollo sostenible;
- comités parlamentarios y legislativos que tienen que vigilar en particular los temas ambientales y los relacionados con las áreas protegidas;
- asociaciones, federaciones y organizaciones nacionales de titulares de derechos e interesados, incluyendo propietarios de áreas protegidas privadas, pueblos indígenas y comunidades locales, líderes de municipalidades que desarrollan áreas protegidas sobre la base de legislación descentralizada y ONG de la conservación;
- talleres regionales e internacionales del CDB;
- el Programa Global de Áreas Protegidas de la UICN.³⁹⁴

Aunque el propósito principal del *Informe de análisis y evaluación* es el de proporcionar argumentos para la acción (ver sección 10.2, Tablas 16 y 17) también será valioso de otras maneras. Por ejemplo, deberá ser usado para garantizar que:

- se identifique e incluya el tipo de gobernanza de todas las áreas protegidas en las listas que manejan datos que se remiten a la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas y a los Registros nacionales e internacionales de los TICCA;³⁹⁵
- se incluya información sobre gobernanza en los informes regulares del PoWPA al CDB, en particular respecto del progreso alcanzado en el análisis de la gobernanza de áreas protegidas³⁹⁶ pero también para otros indicadores para el PoWPA sugeridos por el CDB (ver los ejemplos en la Tabla 16);
- la información sobre análisis y evaluación de la gobernanza se incorpora a los informes nacionales regulares dirigidos al CDB (ver los indicadores en la Tabla 17).

394 Por favor remitirlos a wcpa@iucn.org. Serán muy apreciados y usados para los propósitos de compartir y aprender.

395 Ver Capítulo 5 del presente documento.

396 El objetivo 2.1 en el Perfil Nacional sobre la Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas especifica que el *Informe de análisis* debe ser comunicado al CDB.

Las preguntas presentadas en la Tabla 16 son solamente las incluidas específicamente en el formato para informes (Perfil Nacional sobre la Implementación del PoWPA) adoptado por el CDB en 2010.³⁹⁷ La Tabla 17 incluye otros indicadores relacionados con la gobernanza que han sido adoptados por el CDB o que pudieran ser adoptados en el futuro. Estos indicadores son consistentes con los objetivos del PoWPA pero no han sido incluidos todavía en el Perfil Nacional sobre su implementación. Aunque la lista sigue siendo larga, para que sea manejable se excluyeron indicadores que vinculan gobernanza con medios de sustento sostenibles, desarrollo sostenible local o diversidad cultural.

10.2 Plan de acción para la gobernanza

Dependiendo del nivel en el ejercicio de análisis y evaluación, el *Plan de acción para la gobernanza* puede ser desarrollado para mejorar la gobernanza del sistema de áreas protegidas o para un sitio individual. En cualquier caso el *Plan* debe aclarar lo siguiente:

- quién debe asumir cada acción y cuáles son los resultados esperados;
- cuándo debe realizarse cada acción;
- cuáles recursos podrían estar disponibles;
- quién debe estar a cargo y con la ayuda de quién;
- cuáles son los indicadores que se vigilarán para evaluar los resultados, sus consecuencias y sus impactos dentro de un plazo de tiempo razonable.

En estos planes se deben incluir dos tipos de acciones:

- presentación y difusión adecuadas de la información resultante del proceso de análisis y evaluación;
- iniciativas específicamente diseñadas para mejorar la gobernanza en el ámbito nacional, en los paisajes terrestres y marinos y en los sitios individuales.

Ideas para la gobernanza: para mejorar la acción en el nivel de un sistema de áreas protegidas

En el nivel del sistema de áreas protegidas, el plan de acción puede:

- Incluir iniciativas para fomentar cambios en **la legislación y las políticas** relacionadas con áreas protegidas, con el fin de alentar la inclusión de toda la diversidad de tipos de gobernanza reconocida por la UICN y el CDB, y proponer instrumentos legales y de políticas que promuevan la calidad de la gobernanza.³⁹⁸

397 Decisión X.31 del CDB, Anexo 1, Nagoya, 2010.

398 Ver Borrini-Feyerabend *et al.*, 2010 (páginas 30-33) y Jonas *et al.*, 2012.

- Fomentar medidas legales y de otro tipo para **reconocer y apoyar la conservación voluntaria**,³⁹⁹ mediante, entre otras:
 - iniciativas para información, demostración y construcción de capacidades (por ej., foros nacionales y/o regionales para diálogo e intercambio),
 - oportunidades de entrenamiento profesional en diferentes niveles (ej., no solo para directores de alto rango),
 - políticas para asignar incentivos técnicos y financieros a sistemas innovadores como los TICCA y las áreas conservadas privadas, por medio de reglas transparentes de asignación y desembolso.
- Adoptar y difundir información acerca de un conjunto de **principios de buena gobernanza** para la gobernanza del sistema de áreas protegidas.
- Promover la calidad de la gobernanza para el sistema de áreas protegidas estableciendo **mecanismos para la transparencia, rendición de cuentas y la participación pública**, (ej., mediante juntas revisoras públicas, sitios web para colgar información de manera regular).
- Garantizar **intercambio de información y diálogo** de manera regular entre administradores, titulares de derechos e interesados acerca del sistema de áreas protegidas.
- Garantizar que se haga cumplir **la ley** de manera eficaz, uniforme y no discriminatoria en todas las áreas protegidas del sistema.
- Establecer un **mecanismo** justo de **resolución de conflictos** para los temas relacionados con el sistema de áreas protegidas y garantizar que funciona y va a ser usado cuando sea necesario.
- Identificar **expertos e instituciones** deseosos de abordar los vacíos de información sacados a la luz mediante el análisis de gobernanza.
- Identificar las **instituciones de investigación y académicas** donde haya experticia en temas de gobernanza y donde esta pueda ser desarrollada.
- Garantizar que la **gobernanza** pueda ser **monitoreada y evaluada de manera habitual** para todos los temas relacionados con el sistema de áreas protegidas, incluyendo revisiones de la legislación y de las políticas.

Ideas para la gobernanza: para mejorar la acción en el nivel de los paisajes terrestres o marinos

Los sistemas de áreas protegidas y los sitios individuales eficaces necesitan fuertes vínculos con la gobernanza a nivel territorial y las API más allá de sus límites. Un plan de acción para abordar estos vínculos en el nivel de los paisajes terrestres o marinos podría:

- Recolectar y revisar la **información sobre gobernanza para todas las API** y relacionar esta información con el estado de su conservación así como con la exposición a perjuicios y amenazas.
- Identificar y ayudar en la resolución de asuntos relacionados con **acceso, tenencia y derechos sobre la tierra, el agua y los recursos naturales** —en particular si afectan los tipos de gobernanza de las áreas protegidas y las API— y la búsqueda de una buena gobernanza en general.

- Promover sistemas de gobernanza multinivel⁴⁰⁰ que **estimulen la descentralización y la subsidiaridad**, al tiempo que previenen el daño ambiental y social y salvaguardan los derechos.
- Suspender los **incentivos perversos** que debilitan la gobernanza de las áreas protegidas, incluyendo las condiciones que socavan las instituciones tradicionales y las culturas locales, y eliminar procesos que estimulan usos de la autoridad por debajo de cuerda y pobre rendición de cuentas.
- Desarrollar **planes de uso de la tierra y planes de manejo de los recursos marinos** que abarquen un rango de categorías de gestión y tipos de gobernanza para áreas protegidas, junto con otras «medidas eficaces de conservación basadas en áreas y territorios».
- Planear iniciativas para **generar conciencia y para la defensa** que influyan en la toma de decisiones e informen mejor al público acerca de la conservación de la naturaleza en general y de las áreas protegidas en particular.
- **Monitorear y evaluar** el alcance y el ritmo de las reformas de la gobernanza en el campo de la conservación, así como sus resultados.

Ideas para la gobernanza: para mejorar la acción en el nivel de un sitio individual de área protegida

En el nivel de un área protegida individual, la acción puede:

- Garantizar que haya, de manera habitual, **intercambio de información y diálogo** sobre temas de gobernanza entre administradores, titulares de derechos e interesados.
- Garantizar **mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación pública** en el monitoreo y la evaluación de la gobernanza y de los procesos de gestión, así como en sus resultados (ej., disponiendo de un funcionario del área protegida dedicado a las relaciones con la comunidad o un sitio web dedicado donde se pueda colgar información de manera regular).
- Establecer mecanismos que garanticen **la representación legítima** de los titulares de derechos e interesados en la toma de decisiones respecto de las áreas protegidas y en los organismos asesores necesarios, incluso mediante las instituciones tradicionales⁴⁰¹ y respetando las culturas locales.
- Garantizar que la **gobernanza** sea **monitoreada y evaluada con regularidad**, incluyendo la **implementación de legislación y políticas pertinentes** (por ejemplo, en cualquier modelo de gobernanza compartida debe haber un grado real de negociación y de participación en el poder para la toma de decisiones respecto de las áreas protegidas; y se deben cumplir las normas para la rendición de cuentas en las áreas protegidas bajo cualquier tipo de gobernanza).
- Garantizar que la **ley** respecto de las áreas protegidas sea eficazmente cumplida y de manera no discriminatoria.
- Establecer un **mecanismo justo de resolución de conflictos** para problemas relacionados con el área protegida, y asegurarse de que funciona y es usado cuando sea necesario.

400 La gobernanza multinivel o policéntrica describe redes de actores interconectados tomando decisiones que se combinan para producir resultados mutuamente solidarios. Este modelo se aplica cada vez más, incluso en países que estaban dominados por la jerarquía del Estado (Klunáková-Oravská *et al.*, 2009).

401 Borriini-Feyerabend *et al.*, 2010; Borriini-Feyerabend and Farvar, 2011; Kothari *et al.*, 2012; Kohli and Bhutani, 2012.

Tabla 16. **Los indicadores relacionados con la gobernanza del Perfil Nacional sobre Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas**⁴⁰²

Las preguntas a continuación provienen directamente del Anexo 1 de la Decisión X.31 del CDB y han sido tomadas del formato original más completo para subrayar los asuntos que se refieren específicamente a la gobernanza y para garantizar que los participantes del taller tengan en mente las responsabilidades de las Partes del CDB en relación con el PoWPA. Se han agregado algunas notas explicativas y términos específicos tales como API o pueblos indígenas en lugar de comunidades indígenas para vincular con la terminología y los procesos descritos en el presente documento. Todas estas notas vienen en itálicas. Según la Decisión X.31, se pide a las Partes que presenten los informes con indicadores de autoevaluación para las siguientes preguntas (0 – sin avances; 1 – fase de planeación; 2 – avances iniciales; 3 – avances sustanciales; 4 – casi completo o totalmente completo), y acciones especificadas en tres cronogramas (antes de 2004; entre 2004 y 2009; y a partir de 2010). Todo esto se debe tener en mente mientras se ofrecen respuestas colectivas a las siguientes preguntas.

Preguntas con referencia a los objetivos del PoWPA	Valoración
Información general	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se ha conformado un comité multisectorial para implementar el PoWPA? 	
1.1 Crear y fortalecer sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas integradas en una red mundial, como contribución a las metas mundialmente convenidas	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se han promovido diferentes tipos de áreas protegidas (ej., al reconocer diferentes tipos de gobernanza de áreas protegidas o de subunidades de áreas protegidas)? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se ha cambiado el estatus legal y/o el tipo de gobernanza del (las) área(s) protegida(s)? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se ha adelantado algún otro tipo de acción para mejorar la representatividad y la integración de la red de áreas protegidas (ej., se han revisado las contribuciones a la conservación de diversos tipos de gobernanza de los recursos naturales)? 	
1.2 Integrar las áreas protegidas en los paisajes terrestres y marinos más amplios así como en sectores para mantener la estructura y la función ecológica	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se ha cambiado el estatus legal y/o el tipo de gobernanza en áreas importantes para mantener la conectividad? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se han creado nuevas áreas protegidas en áreas importantes para mantener la conectividad (ej., aprovechando los nuevos tipos de gobernanza)? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se han declarado corredores de conectividad y/o zonas de amortiguación en API gobernadas adecuadamente? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se han restaurado áreas degradadas en API gobernadas adecuadamente que representan áreas importantes para mantener la conectividad? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se han efectuado cambios en los planes de uso de la tierra, la zonificación y/o las zonas de amortiguación en API gobernadas adecuadamente que son áreas importantes para mantener la conectividad? 	
1.3 Crear y fortalecer redes regionales, áreas protegidas transfronterizas y colaboración entre áreas protegidas colindantes a través de fronteras nacionales	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se han establecido regímenes eficaces de gobernanza compartida para nuevas áreas protegidas transfronterizas (comprometiendo también a titulares de derechos e interesados)? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se han establecido nuevas políticas de apoyo que permitan la gobernanza compartida de áreas protegidas transfronterizas? 	
1.4 Mejorar sustancialmente la planificación y administración de áreas protegidas a nivel de cada sitio	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se han aclarado y mejorado los escenarios de gobernanza y/o se ha cambiado, según necesidad, el tipo de gobernanza de las áreas protegidas como acciones necesarias para mejorar la planeación y la gestión? 	
1.5 Prevenir y mitigar los impactos negativos de graves amenazas contra las áreas protegidas	
<ul style="list-style-type: none"> Se ha cambiado el estatus y/o tipo de gobernanza de un área protegida para mitigar o prevenir amenazas, o para restaurarla, según necesidad? 	
2.1 Promover la equidad y la participación en los beneficios	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se ha avanzado en el análisis de la participación equitativa en los costos y beneficios al establecer áreas protegidas? ¿Se han adoptado medidas para mejorar esto? (ej., por medio de mecanismos de compensación, mecanismos de participación en los beneficios, nuevas políticas)? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se han aclarado y mejorado los escenarios de gobernanza y/o se ha cambiado, según necesidad, el tipo de gobernanza de las áreas protegidas como parte de las acciones necesarias para fortalecer la participación equitativa en los beneficios? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se ha avanzado en el análisis de la gobernanza de áreas protegidas? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué acciones se han emprendido para mejorar y diversificar los tipos de gobernanza? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se han reconocido nuevas áreas protegidas con formas innovadoras de gobernanza tales como territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades, o áreas conservadas de manera privada? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se han cambiado las leyes o las políticas de modo que puedan ser reconocidos nuevos tipos de gobernanza? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se han adoptado otras medidas para diversificar los tipos de gobernanza, ej., mediante campañas en los medios de comunicación social sobre gobernanza compartida, TICCA y áreas conservadas de manera privada; disposición de incentivos dirigidos para promover la conservación voluntaria? 	
2.2 Intensificar y afianzar la participación de las comunidades indígenas y locales y de todos los interesados relacionados con las áreas	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Se han analizado las oportunidades que tienen los pueblos indígenas y las comunidades locales de participar en decisiones fundamentales de las áreas protegidas? ¿Qué medidas se han adoptado para promover esta participación? ¿Qué mecanismos se han establecido? 	

402 CDB Decisión X.31, Anexo 1, Nagoya, 2010.

<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han mejorado las leyes, políticas y/o prácticas para promover una participación más amplia de los <i>titulares de derechos</i> e interesados?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han desarrollado políticas y procedimientos de consentimiento libre, previo e informado en casos de reasentamiento?
<p>3.1 Proporcionar un entorno institucional, socioeconómico y de políticas favorable para las áreas protegidas</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se ha mejorado la rendición de cuentas y/o la participación en la toma de decisiones?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han desarrollado mecanismos de incentivos para las áreas protegidas privadas?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han fortalecido las leyes para crear y <i>gobernar</i> áreas protegidas?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se ha cooperado con países vecinos para áreas transfronterizas?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han desarrollado mecanismos y procedimientos equitativos de resolución de conflictos <i>relacionados con las áreas protegidas</i>?
<p>3.2 Construir capacidades para la planificación, creación y administración de áreas protegidas</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se ha avanzado en la valoración de las necesidades de capacitación <i>específicamente relacionadas con la gobernanza de áreas protegidas</i>?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han incluido <i>asuntos de gobernanza</i> en los programas de desarrollo profesional para funcionarios de áreas protegidas?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han entrenado funcionarios de áreas protegidas en habilidades claves relacionadas con la gobernanza (ej., <i>facilitación para acuerdos, mediación en disputas</i>)?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han desarrollado sistemas y mecanismos para evaluar el conocimiento tradicional?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han <i>entrenado representantes de los titulares de derechos y otros interesados en asuntos de gobernanza para áreas protegidas</i>?
<p>3.3 Desarrollar, aplicar y transferir tecnologías apropiadas para áreas protegidas</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han desarrollado, usado y difundido tecnologías apropiadas para mapeo, inventarios biológicos y evaluaciones rápidas <i>para identificar y demarcar áreas y territorios que son o podrían ser conservados voluntariamente</i>?
<p>3.4 Garantizar la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas y los sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Se ha mejorado la financiación sostenible del sistema de áreas protegidas <i>incluyendo áreas protegidas voluntariamente y/o eliminando barreras legales para su inclusión</i>?
<p>3.5 Fortalecer la comunicación, educación y conciencia pública</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se ha avanzado en la identificación de la <i>gobernanza</i> como un tema central para los programas de educación, conciencia y comunicación relacionados con las áreas protegidas?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han creado y fortalecido mecanismos de comunicación con partes interesadas claves, incluyendo pueblos indígenas y comunidades locales, <i>acerca de temas de gobernanza y oportunidades para la gobernanza</i>?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han producido materiales de divulgación pública <i>dedicados a temas de gobernanza en áreas protegidas</i>?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han llevado a cabo programas de divulgación pública que <i>incluyen información sobre asuntos de gobernanza</i>?
<ul style="list-style-type: none"> • Se ha mejorado la comunicación, educación y conciencia sobre <i>los principios de buena gobernanza de áreas protegidas</i>?
<p>4.1 Elaborar y adoptar estándares mínimos y mejores prácticas para sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay un sistema establecido para monitorear <i>las mejoras en la gobernanza</i> obtenidas por medio del PoWPA?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han elaborado estándares y mejores prácticas para áreas protegidas —durante <i>su selección, creación, planeación e implementación de la gestión</i>—?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Ha habido colaboración con otras Partes y organizaciones relacionadas para probar, revisar y promover mejores prácticas y estándares mínimos para la <i>gobernanza de áreas protegidas</i>?
<p>4.2 Evaluar y mejorar la eficacia de la gestión de áreas protegidas</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Ha mejorado la eficacia de la gestión <i>al mejorar el tipo y la calidad de la gobernanza</i>, incluyendo el cumplimiento de las leyes, las relaciones con los interesados, etc.?
<p>4.3 Evaluar y supervisar la situación y las tendencias de las áreas protegidas</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han desarrollado bases de datos de áreas protegidas que <i>incluyen información sobre la gobernanza (tipo, calidad)</i>?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay un sistema de información geográfica (SIG) y/o tecnologías de detección remota <i>totalmente integradas con los datos de gobernanza en el paisaje terrestre/marino</i>?
<p>4.4 Asegurar que los conocimientos científicos contribuyan con la creación y la eficacia de las áreas protegidas y los sistemas de áreas protegidas</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han identificado necesidades de investigación importantes <i>respecto de la gobernanza de las áreas protegidas</i>?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se ha investigado sobre asuntos socioeconómicos importantes <i>de interés para las áreas protegidas</i>?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han difundido los resultados de la investigación sobre <i>gobernanza de áreas protegidas</i>?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han revisado los <i>entornos de gobernanza y/o los planes y prácticas de gestión basados en el monitoreo de la gobernanza y/o los resultados de la investigación sobre la gobernanza</i>?

Tabla 17. **Indicadores relacionados con la gobernanza conforme a las decisiones del CDB adoptados por fuera del PoWPA y/o que guardan coherencia con el PoWPA pero que no están incluidos todavía en el Perfil Nacional de Implementación**⁴⁰³

Las preguntas a continuación se han obtenido directamente de las Decisiones del CDB anotadas en la fila correspondiente de la segunda columna. Se han agregado algunas notas explicativas y términos específicos tales como API o pueblos indígenas en lugar de *comunidades indígenas* para vincular a la terminología y los procesos descritos en el presente documento, y se presentan en *itálicas*. Las preguntas que se considera que guardan coherencia con el PoWPA, pero que no han sido introducidas todavía en el Perfil Nacional sobre su Implementación (Tabla 16), aparecen por completo en *itálicas*.

Preguntas	Decisión del CDB relacionada	Valoración
Gobernanza de las áreas protegidas y de la diversidad biológica en general		
¿Su país presenta una tendencia positiva en la gestión equitativa ⁴⁰⁴ de las áreas protegidas?	Decisión XI.3 — indicador clave de la Meta 11 de Aichi del CDB— («listo para usar»)	
<i>¿Se ha introducido alguna acción para mejorar las políticas para la buena gobernanza de áreas protegidas⁴⁰⁵ (ej., para fortalecer los mecanismos participativos en la toma de decisiones; garantizar la claridad de la dirección de la gestión y la valoración habitual del desempeño; mejorar la transparencia y la responsabilidad; promover las instituciones equitativas para la resolución de disputas)?</i>	Coherente con el PoWPA, pero todavía no ha sido incluido en el Perfil Nacional de Implementación	
¿Ha experimentado tendencias hacia la <i>disminución</i> de conflictos relacionados con los recursos naturales (y las áreas protegidas)?	Decisión XI.3 — indicador clave de la Meta 14 de Aichi del CDB— (indicador adicional disponible para uso de las Partes a nivel nacional)	
<i>¿Se han desarrollado métodos, criterios e indicadores y se han adoptado para la gobernanza de áreas protegidas?</i>	Coherente con el PoWPA, pero todavía no ha sido incluido en el Perfil Nacional de Implementación	
<i>¿Se han involucrado los pueblos indígenas, comunidades locales y otros titulares de derechos e interesados en el análisis y la evaluación del PoWPA de su país? Si es así, ¿cómo? ¿Eso ha producido un plan para mejorar la gobernanza? ¿Se ha implementado el plan?</i>	Coherente con el PoWPA, pero todavía no ha sido incluido en el Perfil Nacional de Implementación	
<i>¿Los titulares de derechos e interesados —incluyendo pueblos indígenas y comunidades locales, mujeres y jóvenes— han sido comprometidos en la planeación e implementación de las estrategias de biodiversidad nacional y en los planes de acción y han contribuido en el logro del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020?</i>	Decisión XI.2, A.4	
Respeto por los derechos		
¿Los derechos legales y consuetudinarios y las responsabilidades sobre la tierra, el agua y los recursos naturales se tienen en cuenta y se <i>respetan</i> en tanto que los pueblos indígenas y las comunidades locales participan en la gobernanza de las áreas protegidas? Si es así, ¿cómo?	Este lenguaje rebasa el texto del PoWPA pero es congruente con la Decisión IX.18 párr. 6d	
¿Cuáles son el estatus y las tendencias de cambio en el uso de la tierra y la tenencia de la tierra en los territorios tradicionales de los pueblos indígenas y las comunidades locales (y particularmente en las áreas protegidas y las API)?	Decisión X.43(i) y Decisión XI.3 — indicador clave para la Meta 18 de Aichi— (se considera que requiere desarrollo ulterior para que esté lista para ser usado)	
¿Hay tendencias positivas en la práctica de ocupaciones tradicionales consistentes con el uso de la diversidad biológica dentro y alrededor de las áreas protegidas?	Decisión X.43 (ii) y Decisión X.3 — indicador clave para la Meta 18 de Aichi— (se considera que requiere desarrollo ulterior para que esté lista para ser usado)	
¿Se está apoyando, según convenga, a los pueblos indígenas y las comunidades locales para que se organicen y desarrollen sus propios planes y protocolos comunitarios y para participar en diálogos nacionales e internacionales relacionados con el CDB?	Decisión XI.14 Progreso en la implementación del Artículo 8(j), párr. 8	
¿Se han identificado mejores prácticas para promover consentimiento libre, previo e informado , o aprobación y participación, para la creación, ampliación, gobernanza y gestión de áreas protegidas, incluyendo áreas protegidas marinas, que pudieran afectar a los pueblos indígenas y las comunidades locales?	Decisión XI.14 Artículo 10 con una atención en 10(c), párr. 10(c), subpárr. i. (esto rebasa los requisitos actuales del PoWPA)	
Territorios y áreas voluntariamente conservados		
¿Se está fortaleciendo el reconocimiento y el apoyo a enfoques basados en la comunidad para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica in situ , incluyendo territorios y áreas de conservación comunitaria de pueblos indígenas y comunidades locales y otras áreas dentro de los tipos de gobernanza de UICN?	Decisión XI.24 , párr. 1(e)	

403 Esta tabla ha sido elaborada en colaboración con Holly Shrumm, Maurizio Farhan Ferrari y Ashish Kothari.

404 Este concepto fue introducido en la Meta 11 del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y lógicamente es equivalente al de gobernanza equitativa.

405 Ver Tabla 8 del presente volumen.

<p>¿Se están reconociendo y apoyando adecuadamente las medidas de conservación voluntaria basadas en áreas y territorios llevadas por pueblos indígenas, comunidades locales y propietarios privados (ej., por la vía de sus propios planes y protocolos o la inscripción en los registros de TICCA nacionales e internacionales o por otros medios eficaces)?</p>	<p>Coherente con el PoWPA y la Meta 11 de Aichi del CDB y congruente con la Decisión XI.14 Progreso en la implementación del Artículo 8j, párr. 8; Decisión XI.24, párr. 1(e) y la Decisión XI.24, párr. 10</p>	
<p>¿Cuál es la tendencia general en el reconocimiento y apoyo de las medidas voluntarias de conservación basadas en áreas y territorios (incluyendo conectividad de áreas y otros sitios de particular importancia para la diversidad biológica)?</p>	<p>Coherente con el PoWPA, pero todavía no incluido en el Perfil Nacional; congruente con la Decisión XI.24, párr. 1(e)</p>	
<p>¿Las autoridades gubernamentales en diferentes niveles administrativos pueden tomar la responsabilidad para proponer, designar y gestionar AP <i>de jure</i> y/o <i>de facto</i> (ej., el condado, la municipalidad)?</p>	<p>Coherente con el PoWPA, pero todavía no ha sido incluido en el Perfil Nacional de Implementación</p>	
<p>¿Los actores no gubernamentales pueden tomar la responsabilidad de proponer, designar y gestionar AP <i>de jure</i> y/o <i>de facto</i> (ej., ONG, propietarios privados de la tierra, pueblos indígenas y comunidades locales)?</p>	<p>Coherente con el PoWPA, pero todavía no ha sido incluido en el Perfil Nacional de Implementación</p>	
<p>¿La aplicación del conocimiento tradicional y el uso sostenible consuetudinario son estimulados y se promueven los protocolos comunitarios en las áreas protegidas, incluyendo las áreas protegidas marinas, según conveniencia?</p>	<p>Decisión XI.14 Artículo 10 con una atención en 10(c), párr. 10(c) subpárr. ii y iii</p>	
<p>¿Se está promoviendo la participación total y eficaz de las comunidades indígenas y locales y el uso de los conocimientos tradicionales y de las prácticas pertinentes en actividades apropiadas de restauración de los ecosistemas?</p>	<p>Decisión XI.16, párr. 1(g)</p>	
<p>Los TICCA</p>		
<p>¿Se han promovido y fortalecido las iniciativas basadas en la comunidad para estimular el uso sostenible consuetudinario —en particular los territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales y sus instituciones de gobierno—?</p>	<p>Decisión XI.14 Artículo 10 con atención en 10(c), párr. 10(b)</p>	
<p>¿Se han incorporado las prácticas o políticas de uso sostenible consuetudinario —en particular los territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales y sus instituciones de gobierno— en las estrategias y los planes de acción nacionales para la biodiversidad y para mantener los valores culturales y lograr el bienestar humano?</p>	<p>Decisión XI.14 Artículo 10 con atención en 10(c), párr. 10(a)</p>	
<p>¿Se está apoyando, según conveniencia, a las comunidades indígenas y locales para documentar, mapear y registrar sus <i>territorios</i> y áreas conservados por <i>pueblos</i> indígenas y comunidades locales, según la legislación, y a preparar e implementar sus planes comunitarios de conservación?</p>	<p>Decisión XI.14, Progreso en la implementación Artículo 8j, párr. 9</p>	
<p>¿Se está apoyando el uso voluntario del Registro de Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades manejado por el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente?</p>	<p>Decisión XI.24, párr. 1(e)</p>	
<p>¿Se está ampliando el desarrollo de registros locales (nacionales) de <i>territorios</i> y áreas de conservación de pueblos indígenas y comunidades?</p>	<p>Decisión XI.24, párr. 10</p>	
<p>¿Se han examinado las mejores prácticas (ej., políticas, legislación) para permitir que los <i>pueblos</i> indígenas y las comunidades locales voluntariamente identifiquen, designen, gobiernen, gestionen y conserven áreas protegidas y sitios sagrados, como una manera de mantener sus usos sostenibles consuetudinarios?</p>	<p>Decisión XI.14, Anexos de la Meta 15 bis sin editar (todavía entre paréntesis)</p>	



© G. Feuillet and Amazonian Park of Guiana, 2012.

Al tiempo que entra a impresión el presente volumen, la humanidad y todos los seres vivos de la tierra enfrentan peligros sin precedentes, especialmente la crisis de una nueva ola de extinciones de la diversidad biológica provocada por el hombre y los efectos cada vez más dramáticos del cambio climático. Ya deberíamos saber qué tenemos que hacer para conservar la vida sobre la tierra y para proteger nuestro propio futuro como especie. No obstante, con demasiada frecuencia dejamos de actuar en parte debido a que nuestros sistemas de gobernanza no son todavía eficaces cuando se enfrentan a estos desafíos mundiales. ¿Podrían los progresos de la gobernanza en los niveles de los sistemas y de los sitios de áreas protegidas tal vez inspirar a nuestros líderes para estar a la altura de la tarea en el nivel global?

Principales fuentes, referencias y lecturas adicionales

Abrams, P., G. Borrini-Feyerabend, J. Gardner and P. Heylings, *Evaluating Governance – A Handbook to Accompany a Participatory Process for a Protected Area, Report for Parks Canada and CEESP/CMWG/TILCEPA, 2003.*

Adams, J. and T. McShane, *The Myth of Wild Africa*, Norton and Company, New York, NY (USA), 1992.

Adams, W. M., *Against Extinction—the story of conservation*, Earthscan, London, 2004.

Alba, J., “Spain: Somiedo Natural Park bringing ‘everything to life’”, in Dudley N. and S. Stolton (eds.), *Protected Landscapes and Wild Biodiversity*, Values of Protected Landscapes and Seascapes Series, 3:27-333, IUCN and GlZ, Gland (Switzerland), 2012.

Alden Wily, L., *Why we much accelerate the security of commons’ tenure*, Opinion piece for International Land Coalition and the Rights and Resources Initiative, 2012.

Alden Wily, L., *The tragedy of public lands: The fate of the commons under global commercial pressure*, CIRAD and International Land Coalition, Rome, 2011.

Amend, S. and T. Amend, *National Parks Without People? The South American Experience*, IUCN, Quito, 1995.

ASATRIZY y J.C. Riascos de la Peña *UMU-KAJA YEPA, Territorio de la asociación de autoridades tradicionales indígenas de la zona de Yapú, Vaupés, Colombia*, Informe para Cenesta, UICN TILCEPA y GTZ, 2008.

Australian Government, Department of Sustainability, Water, Environment, Population and Communities, official web site: *Indigenous Protected Areas*, consultado en 2012.

Aylwin, J. and X. Quadra, *Los Desafíos de la Conservación en los Territorios Indígenas en Chile*, Observatorio de los Derechos de los Pueblos Indígenas, Temuco (Chile), 2011.

Baird, I.B., *Local Ecological Knowledge And Small-Scale Freshwater Fisheries Management In The Mekong River In Southern Laos*, 1999 (documento consultado en línea, 2013).

Balloffet, N.M. and A.S. Martin, *Governance Trends in Protected Areas: Experiences from the Parks in Peril Program in Latin America and the Caribbean*, Parks in Peril Innovations in Conservation Series, The Nature Conservancy, Arlington (Virginia, USA), 2007.

Barrow, E. and M. Murphree, *Community conservation— from concept to practice: a practical framework*, manuscrito, sin fecha.

Barton, T., G. Borrini-Feyerabend, A. de Sherbinin and P. Warren, *Our People, Our Resources. Supporting rural communities in participatory action research on population dynamics and the local environment*, IUCN, Gland (Switzerland), 1997.

Bassi, M. and B. Tache, “The Borana conserved landscape, Ethiopia”, in Amend, T., J. Brown, A. Kothari, A. Phillips and S. Stolton, (eds.) *Protected Landscapes and Agrobiodiversity Values*, Values of Protected Landscapes and Seascapes Series, 1:105-115, IUCN & GTZ, Gland and Eshborn, 2008.

Bassi, M. and B. Tache, “The Community Conserved Landscape of the Borana Oromo, Ethiopia: Opportunities and Problems”, *Management of Environmental Quality*, 22, 2:174-186, 2011.

Bassi, M., “The making of unsustainable livelihoods—An on-going tragedy in the Ethiopian drylands”, *Policy Matters*, 10:7-12, 2000.

Beltran J., *Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies*, Best Practice Protected Areas Guidelines Series no.4, IUCN Gland (Switzerland), 2000.

Bennett, A.F., *Linkages in the Landscape: The Role of Corridors and Connectivity in Wildlife Conservation*, IUCN, Gland (Switzerland) and Cambridge (UK), 1999.

Bezaury-Creel J. E., J. Fco. Torres, L. M. Ochoa-Ochoa and M. Castro-Campos, *Áreas naturales protegidas y otros espacios destinados a la conservación, restauración y uso sustentable de la biodiversidad en México*, mapa preparado para The Nature Conservancy-México, México D.F., 2011.

BirdLife International, *Monitoring Important Bird Areas: a global framework*. Version 1.2, BirdLife International, Cambridge, UK, 2006.

Bishop K., N. Dudley, A. Phillips and S. Stolton (eds.), *Speaking a Common Language – The uses and Performance of the IUCN System of Management Categories for Protected Areas*, IUCN, 2004.

Blomley, R., F. Nelson, A. Martin and M. Ngobo, *Community Conserved Areas: A review of status and needs in selected countries of central and eastern Africa*, Report for TILCEPA, 2007.

Borrini-Feyerabend, G., *Collaborative Management of Protected Areas, Tailoring the Approach to the Context*, IUCN, Gland (Switzerland), 1996.

Borrini-Feyerabend, G., “Governance of protected areas: innovations in the air”, *Policy Matters*, 12: 92-101, 2003.

Borrini-Feyerabend, G., Banuri T., Farvar M.T., Miller K. and A. Phillips, “Indigenous and local communities and protected areas: rethinking the relationship”, *Parks*, 12, 2: 5-15, 2002.

Borrini-Feyerabend, G. and N. Dudley, *Les Aires Protégées à Madagascar: bâtir le système à partir de la base*, Informe para la UICN y la Comisión SAPM, Madagascar, 2005.

- Borrini-Feyerabend, G. and M. T. Farvar, *Participatory Evaluation of the Participatory Management of the Galapagos Marine Reserve (Ecuador)*, Report for Parque Nacional Galapagos, disponible en inglés y español de gbf@cenesta.org, 2001.
- Borrini-Feyerabend, G. and M. T. Farvar, *Gouvernance locale des ressources naturelles et développement durable— Vers une stratégie nationale à Madagascar*, Report for Fondation Tany Meva, PPD FMAM Madagascar & GIP/GGCDRN, disponible en francés de gbf@cenesta.org, 2011.
- Borrini-Feyerabend, G., Kothari, A. and Oviedo, G. *Indigenous and Local Communities and protected areas: Towards Equity and Enhanced Conservation*, IUCN Best Practice Guidelines for Protected Area Series no. 11, Gland (Switzerland) and Cambridge (UK), 2004a.
- Borrini-Feyerabend, G. and J. Ironside, “Communities and biodiversity in Cambodia — options for policies and action whose time has come”, *Cambodian Journal of Natural History*, 2: 95–108, 2013.
- Borrini-Feyerabend, G., J. Johnston and D. Pansky, “Governance of protected areas”, pages 116-145 in Lockwood, M., A. Kothari and G. Worboys (eds.), *Managing Protected Areas: a Global Guide*, Earthscan, London, 2006.**
- Borrini-Feyerabend, G. and O. Hamerlynck, *Réserve de Biosphère Transfrontière du Delta du Sénégal— Proposition de Gouvernance Partagée*, Report for the International Union for the Conservation of Nature, January 2012; disponible en francés de gbf@cenesta.org.
- Borrini-Feyerabend, G., M. Pimbert, M.T. Farvar, A. Kothari and Y. Renard, *Sharing Power: A Global Guide to Collaborative Management of Natural Resource*, Earthscan, London, 2004b (reimpresión 2007).
- Borrini-Feyerabend, G. et al., *Bio-cultural Diversity Conserved by Indigenous Peoples & Local Communities: Examples & Analysis*, IUCN/CEESP and CENESTA, Tehran, 2010 (reimpresión 2012);
- Bowden, “Tribal lands”, *The National Geographic*, 2010.
- Brown, J.L. and B.A. Mitchell, “Stewardship: a working definition”, *Environments*, 26, 1:8-17, 1998.
- Buchecker, M., M. Hunziker and F. Kienast, “Participatory landscape development: overcoming social barriers to public involvement”, *Landscape and Urban Planning*, 63:29-46, 2003.
- Cadman, M., C. Petersen, A. Driver, N. Sekhran, K. Maze, S. Munzhedzi, S., *Biodiversity for Development: South Africa’s landscape approach to conserving biodiversity and promoting ecosystem resilience*, South African National Biodiversity Institute, Pretoria. 2010.
- Campese, J., G. Borrini-Feyerabend, M. de Cordova, A. Guigner and G. Oviedo (eds.), *Conservation and Human Rights*, special issue of *Policy Matters*, July 2007.
- Campese, J., T. Sunderland, T. Greiber, and G. Oviedo (eds.), *Rights-based approaches: Exploring issues and opportunities for conservation*, CIFOR and IUCN, Bogor (Indonesia), 2009.
- Canadian Parks Council, *Aboriginal Peoples and Canada’s Parks and protected areas*, disponible en línea, última actualización 2011.
- Carpinetti, B. and G. Oviedo, “Mapuche indigenous people in the Lanin National Park, Argentina”, page 541 in Lockwood et al., 2006.
- Cernea, “Population displacement inside protected areas: a redefinition of concepts in conservation policies”, *Policy Matters*, 14:8-26, 2006.
- Chambers, R., *Rural Appraisal: Rapid, Relaxed and Participatory*, IDS Discussion Paper 311, Brighton (UK), 1992.
- Charles, A. and L. Wilson, “Human dimensions of Marine Protected Areas”, *ICES Journal of Marine Science*, 66:6–15, 2009.
- Chatty, D. and M. Colchester (eds.), *Conservation and Mobile Indigenous Peoples*, Volume 10, Studies in Forced Migration, Berghahn Books, Oxford (United Kingdom) and New York, NY (USA), 2002.
- Chicaiza, G., *Mining Conflict in Cordillera del Cóndor*, Accion ecologica, consultado en línea, 2012.
- Cinner, J.C., X. Basurto, P. Fidelman, J. Kuange, R. Lahari and A. Mukminin, “Institutional designs of customary fisheries management arrangements in Indonesia, Papua New Guinea, and Mexico”, *Marine Policy*, 36, 1:278-285, 2012.
- Colchester, M., *Salvaging Nature—Indigenous peoples, protected areas and biodiversity conservation*, World Rainforest Movement and Forest Peoples Programme, Moreton in Marsh (United Kingdom), 2003.
- Commission SAPM (Ministère de l’Environnement, des Eaux et Forêts de Madagascar), *Capitalisation des expériences et des acquis en matière de gouvernance des aires protégées en gestion et des aires protégées communautaires à Madagascar*, Ministère de l’Environnement, des Forêts et du Tourisme de Madagascar, Antananarivo, 2009.
- Confederation Mapuche de Neuquen, *Del co-manejo a la gobernanza en el Parque Lanin*, disponible en línea, CAPI Local, 2009.
- Corporación Ecozoica, Project reports, 2011, disponible en español jcriascos@ecozoica.org.
- Corrigan, C. and A. Granziera, *A Handbook for the Indigenous and Community Conserved Areas Registry*, UNEP-WCMC, Cambridge (UK), 2010.
- Cronkleton, P., P. Leigh Taylor, D. Barry, S. Stone-Jovicich and M. Schmink, *Environmental Governance and the Emergence of Forest-Based Social Movements*, CIFOR, Bogor (Indonesia), 2008.
- Crook, R. and J. Manor, *Democratic Decentralization*, OED Working Paper Series no. 11, The World Bank, Washington DC, 2000.
- Cumming, G. S., D. H. M. Cumming, and C. L. Redman, “Scale mismatches in social-ecological systems: causes, consequences, and solutions”, *Ecology and Society*, 11(1):14, 2006.

- Davey, A., *National System Planning for Protected Areas*, IUCN/WCPA Best Practice Protected Area Guidelines no. 1, IUCN Gland (Switzerland) and Cambridge (UK), 1998.
- De Cosse, P., P.M. Thompson, I.U. Ahmad, R.A. Sharma and A.H. Mazumder, *Protected Area Co-management Where People and Poverty Intersect—Lessons from Nishorgo in Bangladesh*, USAID, Dakha, 2012.
- Dearden, P., M. Bennett and J. Johnston, “Trends in global protected area governance 1992-2002”, *Environmental Management*, 36, 1: 89-10, 2005.
- Diamond, J., *Collapse: How societies choose to fail or survive*, Penguin Books, London, 2005.
- Diegues, A.C., *The Myth of Untamed Nature in the Brazilian Rainforest*, NUPAUB, San Paulo (Brazil), 1998.
- Diehl, C. and A. Lang, *Transboundary Management of Natural Resources Neusiedler See / Fertő-Tó*, 2001; available on line, accessed 2013.
- Dieng, N. et S. Ndiaye, “Reconnaissance et Soutien des APACs au Sénégal”, estudio de caso nacional para Kothari *et al.*, 2012.
- Dudley, N., *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, IUCN, Gland (Switzerland), 2008.**
- Dudley, N., *Authenticity in Nature*, Earthscan, London, 2011.
- Dudley, N. and S. Stolton, *Company Reserves: Integrating biological reserves owned and managed by commercial companies into the global protected areas network – a review of options*, white paper for WWF International, WWF International, Gland (Switzerland), 2007.
- Eagles, P. F. J., “Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas”, *Journal of Sustainable Tourism*, 17, 2: 231-248, 2009.
- Erg, B., M. Vasilijevic and M. McKinney (eds.), *Initiating Effective Transboundary Conservation—a practitioner’s guidelines based on the experience of the Dinaric Arc*, IUCN, Gland (Switzerland) and Belgrade, 2012.
- European Environmental Agency, *Report on Protected Areas in Europe*, borrador sin editar disponible en Internet, consultado en 2012.
- Fabricious, C., “The Makuleke story, South Africa”, página 537 en Lokwood *et al.*, 2006.
- Fédération des Parcs Naturels Régionaux, “French regional nature parks », página 530 en Lockwood *et al.*, 2006.
- Figgis, P., *Conservation on Private Lands: the Australian Experience*, IUCN, Gland (Switzerland) and Cambridge (UK), 2004.
- Folke, C., T. Hahn, P. Olsson, and J. Norberg, “Adaptive governance of social-ecological knowledge”, *Annual Review of Environment and Resources*, 30:441-473, 2005.
- French Republic, *Loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux*, April 14, 2006.
- Goodland, R. and C. Wicks, *Mining or Food?*, Working Group on Mining in the Philippines, London, 2008.
- Goodman, P.S., B. James and L. Carlisle, “Wildlife utilisation: its role in fostering biodiversity conservation in KwaZulu-Natal”, pages 21-31 in Pierce, S.M., R.M. Cowling, T. Sandwith and K. MacKinnon (eds.), *Mainstreaming Biodiversity in Development: Case Studies from South Africa*, The World Bank, Washington, D.C., 2002.
- Govan, H. (ed.), *Status and potential of locally-managed marine areas in the South Pacific: meeting nature conservation and sustainable livelihood targets through wide-spread implementation of LMMAs*. SPREP/WWF/WorldFish-Reefbase/CRISP, 2009.
- Govan, H. with A. Tawake, K.Tabunakawai, A. Jenkins, A. Lasgorceix, E. Techera, H.Tafea, J. Kinch, J. Feehely, P. Ipopo, R. Hills, S. Alefaio, S. Meo, S. Troniak, S. Malimali, S. George, T. Tauaefa, and T. Obed, *Community Conserved Areas: A review of status & needs in Melanesia and Polynesia*, Report for Cenesta, IUCN/CEESP and GEF-SGP, 2009.
- Graham, J., B. Amos and T. Plumptre, *Governance principles for protected areas in the 21st century, a discussion paper*, Institute on Governance in collaboration with Parks Canada and Canadian International Development Agency, Ottawa, 2003.**
- Gravez, V., P. Heylings, C. Rivadeneira y N. Zambrano, *Gobernanza en las Áreas Protegidas Marinas y Costeras: el caso del Ecuador*, Fundación Futuro Latinoamericano, Quito, 2011.
- Gugic, G., D. Župan and I. Zupan, “Croatia: The floodplain ecosystem of the Central Sava River Basin”, in N. Dudley and S. Stolton (eds.), *Protected Landscapes and Wild Biodiversity*, Values of Protected Landscapes and Seascapes Series vol. 3, IUCN and GIZ, Gland (Switzerland), 2012.
- Hayes, T.M. “Parks, people, and forest protection: an institutional assessment of the effectiveness of protected areas”, *World Development*, Vol. 34, No. 12, pp. 2064–2075, 2006.
- Hewlett, D., *Community participation in local decision-making in protected areas: the case of the New Forest National Park*, Hampshire, UK, PhD thesis for Bournemouth University, UK, 2010.
- Hewlett, D. and J. Edwards, “Beyond prescription: community engagement in the planning and management of National Parks as tourist destinations”, *Tourism Planning & Development*, 10: 1, 2013.
- Heylings, P. and M. Bravo, “Survival of the fittest? Challenges facing the co-management model for the Galapagos Marine Reserve”, *CM News*, 5:10-13, IUCN/CEESP, 2001.
- Heylings, P. and M. Bravo, “Evaluating governance: A process for understanding how co-management is functioning, and why, in the Galapagos Marine Reserve”, *Ocean and Coastal Management*, 50: 174-208, 2007.
- Hoffman, B., S. Roeger, S. Stolton and P. Wise, “Australia: Dhimurru, looking after one land and sea” in Dudley and Stolton, 2012.

- Hoole, A. and F. Berkes, "Breaking down fences: recoupling social-ecological systems for biodiversity conservation in Namibia", *Geoforum*, 41: 304-317, 2009.
- Inejih O.A., and K. Sall, "Joal-Fadjouth—an ICCA at the heart of a marine protected area under shared governance", page 57 in Borrini-Feyerabend et al., 2010.
- Institute on Governance, *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*, Discussion paper for Parks Canada, Parks Canada, Ottawa, 2002.
- IUCN, UNEP and WWF, *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, IUCN, Gland (Switzerland), 1980.
- IUCN, *Durban Accord*, IUCN World Parks Congress V, Gland (Switzerland), 2003a.
- IUCN, Governance Stream at the Vth World Parks Congress, World Parks Congress V, Durban, 2003b.
- IUCN, Emerging Issues: Workshop Stream III: Governance of protected areas – New Ways of Working Together, Annex 1: Private Protected Area Action Plan, IUCN World Parks Congress V, 2003c.
- IUCN, *Durban Action Plan*, IUCN World Parks Congress V, Gland (Switzerland), 2004.
- Jackson, W. J. and A. W. Ingles, *Participatory techniques for community forestry. A Field Manual*, IUCN, Gland (Switzerland) and Cambridge (UK) and WWF, Gland (Switzerland), 1998.
- Jaireth, H. and D. Smyth, *Innovative Governance*, Ane Books, Delhi, 2003.
- Janki, M., "A Rights-based Approach in Protected Areas", pages 87-110 in Greiber, T. (ed.), *Conservation with Justice. A Rights-based Approach*, IUCN, Gland (Switzerland), 2009.
- Janki, M. and C. Sose, "The WaiWai protected area—our land, our life", in Bosselman, K., R. Engel and P. Taylor, *Governance for Sustainability*, IUCN Environmental Policy and Law Paper no. 70, Gland (Switzerland) and Bonn (Germany), 2008.
- Jennings, M.D., "Gap analysis: concepts, methods, and recent results", *Landscape Ecology*, 15, 1: 5-20, 2000.
- Johnston, J., "Cooperative management with Aboriginal Peoples in Canada's national parks", página 533 en Lockwood et al., 2006.
- Jonas, H., A. Kothari and H. Shrumm, *Legal and Institutional Aspects of Recognizing and Supporting Conservation by Indigenous Peoples and Local Communities*, The ICCA Consortium, Kalpavriksh and Natural Justice, Sabah (Malaysia), 2012.
- Jones, P.J.S., W. Qiu and E.M. De Santo, *Governing Marine Protected Areas - Getting the balance right*, UNEP, Nairobi, 2011.
- Kishor, N. and K. Rosenbaum, *Assessing and Monitoring Forest Governance: A user's guide to a diagnostic tool*, Program on Forests (PROFOR), Washington DC, 2012.
- Kitthananan, A., "Conceptualizing governance: a review", *Journal of Societal & Social Policy*, 5, 3:1-19, 2006.
- Klůvanková-Oravská, T., V. Chobotová, I. Banaszak, L. Slavikova and S. Trifunovova, "From government to governance for biodiversity: the perspective of Central and Eastern European transition countries", *Environmental Policy and Governance*, 19, 186-196, 2009.
- Kohli, K. and S. Bhutani, *Common Concerns: An Analysis of the role and functioning of Biodiversity Management Committees under India's Biodiversity Law*, Kalpavriksh and Foundation for Ecological Security, Pune (India), 2012.
- Kothari, A., "Protected areas and people: the future of the past", *Parks*, 17, 2:23-34, 2006.
- Kothari, A., R.V. Anuradha, N. Pathak and B. Taneja (eds.), *Communities and Conservation: Natural Resource Management in South and Central Asia*, Sage Publications, New Delhi and London, 1998.
- Kothari, A. with C. Corrigan, H. Jonas, A. Neumann, and H. Shrumm (eds.), *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved by Indigenous Peoples And Local Communities: Global Overview and National Case Studies*, CBD Technical Series no. 64, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, ICCA Consortium, IUCN/TILCEPA, Kalpavriksh and Natural Justice, SCBD, Montreal (Canada), 2012.
- Langhammer, P. F., M. I. Bakarr, L. A. Bennun, T. M. Brooks, R. P. Clay, W. Darwall, N. De Silva, G. J. Edgar, G. Eken, L. D.C. Fishpool, G.A.B. da Fonseca, M. N. Foster, D. H. Knox, P. Matiku, E. A. Radford, A. S.L. Rodrigues, P. Salaman, W. Sechrest and A. W. Tordoff, *Identification and Gap Analysis of Key Biodiversity Areas: Targets for Comprehensive Protected Area Systems*, IUCN Best Practice Protected Area Guidelines no. 15, Gland (Switzerland), 2007.
- Langholz L.J. and J. P. Lassoie, "Perils and Promise of Privately Owned Protected Areas", *BioScience* 51 (12): 1079-1085, 2001.
- Langholz, J. & W. Krug, "New forms of biodiversity governance: Non-State actors and the private protected area action plan", *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 7:1-21, 2004.
- Lausche, B., *Guidelines for Protected Area Legislation*, IUCN, Gland (Switzerland), 2011.**
- Lausche, B., D. Farrier, J. Verschuuren, A. La Viña, A. Trouwborst, C-H Born and L. Aug, *The Legal Aspects of Connectivity Conservation, Volume 1 – A Concept Paper*, IUCN, Gland (Switzerland), 2013 (próximo a publicarse).
- Leisher, C., P. van Beukering and L.M. Scherl, *Nature's Investment Bank: How Marine Protected Areas Contribute to Poverty Reduction*, The Nature Conservancy, Arlington (Virginia, USA), 2007.
- Lempinen, M., *The activity, progressiveness and consistency of the human rights policy of Finland: the rights of indigenous people*, Abo Akademi University, Institute for Human Rights, 2008.

- Leverington, F. M. Hockings, H. Pavese, A. Lisle and K. Lemos-Costa, "A Global Analysis of Protected Area Management Effectiveness", *Environmental Management*, publicado en línea, 2010.
- Li Bo, Y. Fangyi, M. Suo, Z. Zhongyun, S. Shan, S. Xiaoli, and L. Zhi, *Review of Community Conserved Area Studies in SW China*, Report for Cenesta, IUCN/CEESP and Sida, 2007.
- Lim, T. M., *ICCA Recognition in the Philippines and its role in the achievement of Aichi Targets*, presentation delivered at the CBD Colloquium on ICCAs, CBD COP 11, Hyderabad (India), 13 October 2012.
- Lockwood, M., "Good governance for terrestrial PAs: A framework, principles and performance outcomes", *Journal of Environmental Management*, 91: 754-766, 2010.
- Lockwood, M., A. Kothari and G. Worboys (eds.), *Managing Protected Areas: a Global Guide*, Earthscan, London, 2006.
- Lorenzi, S. and G. Borrini-Feyerabend "Special Protected Area Types: Indigenous and Community Conserved Areas Case study: Natural Park of the Ampezzo Dolomites (Italy)", Annex to Lausche, 2011.
- Mallarach, J.M. (ed.), *Spiritual Values of Protected Areas of Europe*, consultado en línea, 2012.
- Margules C. R. and R. L. Pressey, "Systematic conservation planning", *Nature*, 405: 243-253, 2000.
- Margoulis, R. and N. Salafsky, *Measures of success: designing, managing and monitoring conservation and development projects*, Island Press, Washington, D.C., 1998.
- Meinzen-Dick, R. and A. Knox, "Collective action, property rights, and devolution of natural resource management: a conceptual framework", manuscrito, consultado en Internet en 2012.
- Melbourne Water, *The Water Source*, Infostream information sheet, 2002.
- Merlo, M., R. Morandini, A. Gabrielli and I. Novaco, *Collective Forest Land Tenure and Rural Development in Italy: Selected Case Studies*, FO: MISC/ 89/10, FAO, Rome, 1989.
- Ministry of Environment and Forests of India, Report of the Western Ghats Ecology Expert Panel, Part I, available on line, 2011.**
- Ministerio del Ambiente de Ecuador, *Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2007- 2016*, Proyecto Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP- FMAM), Quito, 2006.
- Ministerio del Ambiente de Ecuador, *Plan de Acción para la Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de la Convención sobre la Diversidad Biológica*, disponible en línea, 2012.
- Ministry of Environment of Namibia, *State of Protected Areas in Namibia—A review of progress and challenges*, Windhoek, 2010.
- Mitchell, B. (ed.), *Private protected areas*, special issue of *Parks*, vol. 15 (2), 2005.
- Molnar, A., S. Scherr and A. Khare, *Who conserves the world forests? Community driven strategies to protect forests and respect rights*, Forest Trends and Agricultural Partners, Washington DC, 2004.
- Moore, P. X. Zhang and R. Triraganon, *Natural Resource Governance Trainers' Manual*, IUCN, RECOFTC and SNV, Bangkok, 2011.
- Murphree, M., "Synergizing conservation incentives: sociological and anthropological dimension of sustainable use", artículo presentado para STAP Expert Workshop on the Sustainable Use of Biodiversity, Kuala Lumpur, Malasia, 24-26 de noviembre, 1997.
- Naghizadeh, N., A. Didari and M.T. Farvar, estudio de caso nacional de Irán en Kothari *et al.*, 2012.
- Nepstad, D., S. Schwartzman, B. Bamberger, M. Santilli, D. Ray, P. Schlesinger, P. Lefebvre, A. Alencar, E. Prinz, G. Fiske and A. Rolla, "Inhibition of Amazon deforestation and fire by parks and indigenous lands", *Conservation Biology*, Volume 20, No. 1, 65–73 2006.
- Nursey-Bray, "Social contexts and customary fisheries: marine protected areas and indigenous use, Australia", *Environmental Management*, 47, 4: 671-683, 2011.
- Olsson, P., C. Folke, and F. Berkes, "Adaptive co-management for building social-ecological resilience", *Environmental Management*, 34, 1: 75-90, 2004.
- Ostrom, E., Governing the commons: The evolution of institutions for collective action, Cambridge University Press, Cambridge (UK), 1990.**
- Parks Canada and Haida Nation, *The Story of Gwaii Haanas Marine*, Queen Charlotte, BC, Canada, 2008.
- Parks Canada and Haida Nation, *From Earth to Ocean*, DVD, sin fecha.
- Parques Nacionales de Colombia, *Política de Participación Social en la Conservación*, Ministry of Environment of Colombia, Bogotá, 1999.
- Paterson, A. R., "Clearing or clouding the discourse— a South African perspective on the utility of the IUCN protected areas governance typology", *South African Law Journal*, 127, 3: 490-514, 2010.
- Paterson, A. R., *Bridging the gap between conservation and land reform: communally-conserved areas as a tool for managing South Africa's natural commons*, Thesis Presented in the Department of Public Law University of Cape Town, South Africa, 2011.
- Pathak, N., *Community Conserved Areas in India—a Directory*, Kalpavriksh, Pune (India), 2009.
- Pathak, N. and S. Bhushan, "Involving communities in conservation – a lost opportunity", *Citizen's News*, 2004.
- Persha, L., A. Agrawal and A. Chhatre, "Social and ecological synergy: local rulemaking, forest livelihoods, and biodiversity conservation", *Science*, 331: 1606-1608, 2011.

Phillips, A., “Turning ideas on their head – the new paradigm for protected areas”, pages 1-28 in Jaireth and Smyth, 2003.

Phillips, A., *Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas: Protected Landscapes/Seascapes*, IUCN, Gland (Switzerland), 2002.

Papayannis, T., “Managing the heritage of Mt Athos” in Mallarach, J.-M., Papayannis, T. and Vaisanen, R. (eds.), *The Diversity of Sacred Lands in Europe*, IUCN Metsahallitus Natural Heritage Gland (Switzerland) and Vantaa (Finland), 2012.

Pimbert, M. and T. Wakeford, *PLA Notes 40 Deliberative Democracy and Citizen Empowerment*, IIED, London, 2001.

Ponce, C.F. y F. Ghersi, “Cordillera del Cóndor (Perú-Ecuador)”, artículo preparado para el taller sobre Áreas Protegidas Transfronterizas en la Corriente de Gobernanza del V Congreso Mundial de Parques, Durban, Sudáfrica, 12-13 de septiembre, 2003.

Porter-Bolland, L., Ellis, E., Guariguata, M., Ruiz-Mallen, I., Negrete-Yankelevich, S. and Reyes-García, *Community Managed Forests and Forest protected areas, an Assessment of their Conservation Effectiveness across the Tropics*, *Forest Ecology and Management*, disponible en línea, Elsevier, 2011.

Posey, D.A. (ed.), *Cultural and Spiritual Values of Biodiversity*, UNEP, Nairobi and Intermediate Technology Publications, London, UK, 1999.

Reader, J., *Man on Earth*, Penguin Books, London, 1990.

República de Francia, *Loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux*, 14 de abril, 2006.

Riascos de la Peña, J.C. (ed.) with Zambrana, G., C. Silva Cynthia and P. Ormaza, *Caracterización de las áreas indígenas y comunitarias para la conservación en Bolivia, Ecuador y Colombia*, Informe para Cenesta, UICN/CEPAES y PPD FMAM, 2008.

Ribot, J.C., *Democratic Decentralization of Natural Resources*, World Resources Institute, Washington DC, 2004a.

Ribot, J.C., *Waiting for Democracy— The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, World Resources Institute, Washington DC, 2004b.

Roughley, R. and S., Williams, *The Engagement of Indigenous Australians in Natural Resource Management: Key Findings and Outcomes from Land & Water Australia and the Broader Literature*, Report to Land & Water Australia, ACT, Canberra (Australia), 2007.

RRI (Rights and Resources Initiative), *What Rights? A Comparative Analysis of Developing Countries’ National Legislation on Community and Indigenous Peoples’ Forest Tenure Rights*, RRI, Washington DC, 2012.

Sandwith, T.S., S. Ranger and J. Venter, “Joining the dots: stewardship for connectivity conservation in the Cederberg Mountains, Cape Floristic Region, South Africa”, in Worboys, G.I., W.L. Francis and M. Lockwood (eds.), *Connectivity Conservation Management: A global guide*, Earthscan. London, 2009.

Sandwith, T., C. Shine, L. Hamilton and D. Sheppard, *Transboundary protected areas for peace and co-operation*, IUCN, Gland (Switzerland), 2001.

SCBD (Secretariat Convention on Biological Diversity), *Biodiversity Issues for Consideration in the Planning, Establishment and Management of Protected Area Sites and Networks*, CBD Technical Series no 15, SCBD, Montreal (Canada), 2004.

SCBD (Secretariat of the Convention on Biological Diversity), *Global Biodiversity Outlook 3*, Montreal (Canada), 2010.

Sharma, U. R. , K. P. Oli and S. Chaudhary, “Governance and management effectiveness of the protected areas in the Kangchenjunga landscape”, ICIMOD, Kathmandu, manuscrito disponible de oli@icimod.org, 2012.

Schiavetti, A., H. Torres de Oliveira, A. da Silva Lins, P. Santana Santos, “Analysis of private natural heritage reserves as a conservation strategy for the biodiversity of the cocoa region of the southern State of Bahia, Brazil”, *Rev. Árvore*, 34 (4), 2010.

Schwartzman, S., A. Alencar, H. Zarin and A. P. Santos Souza, “Social Movements and Large-Scale Tropical Forest Protection on the Amazon Frontier: Conservation From Chaos”, *Journal of Environment Development*, 19: 274, 2010.

Sibaud, P., *Opening Pandora’s Box: The New Wave of Land Grabbing by the Extractive Industries and the Devastating Impact on Earth*, Gaia Foundation, London, 2012.

Sikor, T and J. Stahl (eds.), *Forests, people and rights: The rights-based agenda in international forestry*, Earthscan, London, 2011.

Smith, B., *Decentralization: the territorial dimension of the State*, George Allen and Unwin, London, 1985.

Smyth, D., “Indigenous protected areas, Australia”, page 565 in Lockwood *et al.*, 2006.

Smyth, D. and C. Grant, Australia country case study, Annex to Kothari *et al.*, 2012.

Sobrevila, C., *The Role of Indigenous Peoples in Biodiversity Conservation: the natural but often forgotten partners*, The World Bank, Washington, D.C., 2008.

Solis Rivers, V., “Comarca Ngobe-Buglé, Panamá”, página 568 en Lockwood *et al.*, 2006.

Stanciu, E. and A. Ionita, *Governance of Protected Areas in Eastern Europe: overview of different governance types, case studies, and lessons learned*, study commissioned to ProPark (Romania) by the German Federal Agency for Nature Conservation (BfN), 2013 (próximo a publicarse).

Steinmetz, R. *Ecological surveys, monitoring, and the involvement of local people in protected areas of Lao P.D.R.*, Evaluating Eden Series, Discussion Paper No. 13, IIED, London (U.K.), 2000.

Stevens, S. (ed.), *Conservation through Cultural Survival*, Island Press, Washington D.C., 1997.

- Stevens, S., *The Mount Everest Region as an ICCA: Sherpa conservation stewardship of the Khumbu Sacred Valley, Sagarmatha (Chomolungma/Mt. Everest) National Park and Buffer Zone*, Report for Cenesta, IUCN/CEESP and GiZ, 2008.
- Stolton, S. and N. Dudley, *Company Reserves*, WWF International, Gland (Switzerland), 2007.
- Surkin, J., *Natural Resource Governance, Empowerment and Poverty Reduction: Learning from practice*, IUCN, Gland, Switzerland, 2011.
- Swift, B., V. Arias, S. Bass, C. M. Chacón, A. Cortés, M. Gutierrez, V. Maldonado, M. Milano, L. Nunes, M. Tobar, V. Sanjinés, P. Solano and V. Theulen, "Private lands conservation in Latin America: the need for enhanced legal tools and incentives", *Journal of Environmental Law and Litigation*, 19(1), 2004.
- Techera, E.J. and S. Troniak, S., *Marine Protected Areas Policy and Legislation Gap Analysis: Fiji Islands*, IUCN Regional Office for Oceania, Suva, 2009.
- Thompson, J., "Participatory approaches in government bureaucracies: facilitating the process of institutional change", *World Development*, 23, 9: 1521–1554, 1995.
- Tla-o-qui-aht First Nations, *Tribal Parks*, consultado 2012.
- IUCN, Resolución 3.012 sobre Gobernanza de los recursos naturales para la conservación y el desarrollo sostenible, adoptada en el III Congreso Mundial de la Naturaleza, Bangkok (Tailandia), 2004.**
- IUCN, Resolución 4.056 sobre *Enfoques de la conservación basados en los derechos*, adoptada en el IV Congreso Mundial de la Naturaleza, Barcelona (España), 2008a.
- IUCN, Resolución 4.052 sobre *Aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, adoptada en el IV Congreso Mundial de la Naturaleza, Barcelona (España), 2008b.
- IUCN, Resolución 5.094 sobre *Respetar, reconocer y apoyar los Territorios y Áreas Conservados por Pueblos Indígenas y Comunidades*, adoptada en el V Congreso Mundial de la Naturaleza, Jeju (Corea), 2012a.
- IUCN, Resolución 5.035 sobre *Facilitar la conservación a través del establecimiento de áreas protegidas como base para alcanzar la Meta 11 del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020*, adoptada en el V Congreso Mundial de la Naturaleza, Jeju (Corea), 2012b.
- UNDP (United Nations Development Programme) *Governance for sustainable human development: a UNDP policy document*, UNDP, New York, N.Y. (USA), 1997.
- UNDP (United Nations Development Programme), *Human Development Report 1999- Globalisation with a Human Face*, UNDP, New York, N.Y. (USA), 1999.
- UNDP (United Nations Development Programme), *Human Development Report 2002- Deepening Democracy in a Fragmented World*, UNDP, New York, N.Y. (USA), 2002.
- United Nations, *Compendium of basic terminology in governance and public administration*, Economic and Social Council, E/C.16/2006/4, 2006.
- United Nations, *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 53 (A/61/53), part one, chap. II, sect. A., 2007.
- Van der Hammen, M.C., *The Indigenous Resguardos of Colombia*, IUCN Netherlands Committee, Amsterdam, 2003.
- Vargas, J., "Experiencias de conservación con comunidades indígenas en aéreas protegidas de la Amazonia - territorio del pueblo Shuar Arutam (COICA)", página 55 en *Memorias del taller experiencias de conservación con comunidades indígenas y locales en áreas protegidas amazónicas*, Redparques, Georgetown (USA), 2010.
- Verschuuren, B., R. Wild, J. Mc Neely and G. Oviedo (eds.), *Sacred Natural Sites: Conserving Nature & Culture*, Earthscan, London, 2010.
- Viveiros de Castro, E., *Cosmological perspectivism in Amazonia and elsewhere*, Masterclass Series, Network of Ethnographic Theory, Manchester (UK), consultado en línea, 2012.
- Weiss, T.G., "Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges", *Third World Quarterly*, 21, 5: 795–814, 2000.
- Western, D., Russell, S. and K. Mutu, *The Status of Wildlife in Kenya's Protected and Non-protected Areas*, Artículo encargado por el equipo revisor de Kenya Wildlife Policy, presentado al primer simposio de interesados en políticas para la vida silvestre y revisión legislativa, 27-28 de Septiembre, 2006.
- Wild, R. and C. McLeod (eds.), *Sacred Natural Sites: Guidelines for Protected Area Managers*, IUCN, Gland (Switzerland), 2008.
- Wild, R., "Case study 5: Kaya sacred forests, Kenya", in Wild and McLeod, 2008.
- Woodley, S., B. Bertzky, N. Crawhall, N. Dudley, J. Miranda Londono, K. MacKinnon, K. Redford and T. Sandwith, "Meeting Aichi Target 11: what does success look like for protected area systems?", *Parks*, 18, 1:23-36, 2012.
- World Bank, *Rethinking Forest Partnerships and Benefit Sharing: Insights on Factors and Context that Make Collaborative Arrangements Work for Communities and Landowners*, Report No. 51575-GLB, The World Bank, Washington DC, 2009.
- Zambrana, G. and S. Maturana, *Las áreas de conservación comunitaria en el marco de la política pública en Bolivia*, Informe para Cenesta, UICN TILCEPA y GTZ, 2008.
- Zingapan, K. and D. De Vera, *ICCAs in the Philippines*, presentation delivered at the first National Conference on ICCAs in the Philippines, University of Philippines, Quezon City, Manila, the Philippines, 29-30 March, 2012.

Dr. Grazia Borrini-Feyerabend (gbf@iccaconsortium.org) ha trabajado en favor de la conservación y los medios de vida sostenibles por treinta años, con frecuencia en colaboración con la UICN (Jefe de Política Social 1993-1998; Vicepresidente de CMAP 2000-2008; Vicepresidente de CPAES 2000-2012; cofundadora y copresidente de TILCEPA 2000-2008). Actualmente es Coordinadora global del Consorcio TICCA; Presidente de la Fundación Paul K. Feyerabend; miembro del organismo director de Parques Nacionales de Francia; y consultora independiente. Los años empleados por Grazia como investigadora en física solar (1977-1983) y enseñando salud pública (1985-1992) han alimentado en ella un vivo interés por las iniciativas interdisciplinarias. Ha trabajado en sesenta países, es autora, coautora o editora de veinte volúmenes de «pensamiento colectivo» y ha organizado muchos más eventos internacionales que han fomentado medidas progresistas en las políticas y la práctica de la conservación.



Nigel Dudley (nigel@equilibriumresearch.com) es Industry Fellow en la Escuela de Geografía, Planeación y Manejo Ambiental de la Universidad de Queensland, Vicepresidente de Servicios de los Ecosistemas para la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la UICN y trabaja como consultor con Equilibrium Research en Gran Bretaña. Junto con Sue Stolton edita la revista PARKS. Su trabajo se centra principalmente en la integración de las áreas protegidas dentro de estrategias de manejo ambiental más amplias. Nigel vive en Bristol y Gales en el Reino Unido y ha trabajado en más de setenta países alrededor del mundo. El trabajo en el tema de gobernanza de áreas protegidas le llega naturalmente de un interés de larga data en las definiciones y los enfoques de gestión de áreas protegidas y la interfaz entre estrategias de conservación y comunidades locales.



Tilman Jaeger (tilman.jaeger@alumni.utoronto.ca) tiene una maestría en cambio del paisaje en la República Centroafricana y otro sobre uso indígena de los recursos en áreas protegidas de China del Sur. Miembro de toda la vida de CMAP y CPAES, Tilman comenzó su carrera profesional con el Programa de la UNESCO sobre El Hombre y la Biosfera en las afueras de París y más tarde en Montevideo, Uruguay. Después fue responsable de un proyecto de conservación en la cordillera Jangai de Mongolia en representación del GTZ (hoy GIZ) antes de unirse al Programa de Patrimonio Mundial de la UICN. Desde 2012, Tilman se ha radicado en Brasil con su familia. Trabaja como consultor independiente y también colabora como Asesor Regional del Programa de Patrimonio Mundial de la UICN.



Barbara Lassen (barbara.lassen@giz.de) tiene una maestría en ecología del paisaje y en política ambiental internacional. Actualmente trabaja en el Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) en el Programa Implementando el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Su trabajo se centra en la gobernanza de áreas protegidas, acceso a recursos genéticos y participación en los beneficios, y conocimiento tradicional. Antes de llegar al GIZ, trabajó para la Comisión de Política Ambiental, Económica y Social de la UICN (CPAES) con un foco en Territorios y Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales. Barbara es Miembro Honorario del Consorcio TICCA y miembro de CPAES, CMAP y TILCEPA.



Neema Pathak Broome (neema.pb@gmail.com) coordina el Programa sobre Conservación y Sustento de Kalpavriksh en India. Después de estudiar ciencias ambientales y manejo de la vida silvestre, se ha involucrado por muchos años en investigación participativa sobre conservación comunitaria en India, y en Asia Meridional en general, así como en el análisis y la defensa en el mismo tema. A partir de estas experiencias, Neema ha sido autora y coautora de numerosas publicaciones, incluyendo un Directorio sobre Áreas de Conservación Comunitaria en la India. Actualmente Neema se concentra en la implementación de legislación y políticas basadas en los derechos dirigidas a lograr resultados que mejoren la conservación y promuevan la equidad. Es miembro de TILCEPA y Coordinadora para Asia Meridional del Consorcio TICCA.



Adrian Phillips (adrian.phillips@gmx.com) fue miembro del equipo de la UICN y de 1994 a 2000 fue Presidente de la CMAP. Inició la publicación de las Directrices de Mejores Prácticas de la CMAP y editó los primeros doce volúmenes de la serie. Al final de su período como Presidente de CMAP resumió su visión acerca del rumbo que deben tomar las áreas protegidas en un influyente artículo titulado «Turning Ideas on their Head –The New Paradigm for Protected Areas»; este incluía un llamado a reconocer las muchas formas de gobernanza que logran la conservación basada en áreas específicas. En años recientes, Adrian ha enfocado la mayor parte de sus energías en la conservación dentro del Reino Unido, por ejemplo como fideicomisario del Fondo Nacional y de otras ONG de la conservación.



Trevor Sandwith (trevor.sandwith@iucn.org) es un ecólogo que promueve la integración de la conservación de la diversidad biológica y las áreas protegidas con el desarrollo sostenible económico y social. Como investigador y planeador en conservación de la naturaleza en Sudáfrica, tiene experiencia en la gobernanza y la gestión de los sistemas de áreas protegidas y en las consideraciones dominantes sobre la diversidad biológica dentro de políticas de desarrollo y planeación. En el ámbito internacional, se ha especializado en la gobernanza transfronteriza de áreas protegidas y en la búsqueda de reconocimiento de los enfoques para el cambio climático basados en los ecosistemas. Antes Vicepresidente de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas, ahora es Director del Programa Mundial de Áreas Protegidas de la UICN.





UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA
CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

SEDE MUNDIAL
Rue Mauverney 28
1196, Gland, Suiza
Tél: +41 22 999 0000
Fax: +41 22 999 0002
www.iucn.org

