



Karen Andrade
Coordinadora

Gobernanza ambiental en Perú y Bolivia:

Tres dimensiones de gobernanza:
recursos naturales, conservación en áreas
protegidas y comunidades indígenas

cuadernos de trabajo

GOBERNANZA AMBIENTAL EN BOLIVIA Y PERÚ

Gobernanza en tres dimensiones:
de los recursos naturales, la conservación
en áreas protegidas y los pueblos indígenas

Karen Andrade Mendoza
(Coordinadora)



Instituciones

FLACSO Ecuador
UICN - Sur

Coordinación

Karen Andrade Mendoza, FLACSO Ecuador

Autores

Karen Andrade Mendoza
Marco Andrade Echeverría
Guillaume Fontaine
José Luis Fuentes
Susan Velasco

Laboratorio de Políticas Públicas, FLACSO Ecuador
Programa de Estudios Socioambientales, FLACSO Ecuador

Colaboradores

Anita Krainer, FLACSO Ecuador
Ivette Vallejo, UICN - Sur

2011

Quito - Ecuador



Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas / coordinado por Karen Andrade Mendoza. Quito : FLACSO, Sede Ecuador :

UICN, 2011

198 p.

ISBN: 978-9978-67-312-6

GOBERNANZA AMBIENTAL ; GOBERNANZA INDÍGENA ; CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES ; CONSERVACIÓN AMBIENTAL , ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS ; POLÍTICA AMBIENTAL ; BOLIVIA ; PERÚ.

354.3 - CDD

De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 2328-888

Fax: (593-2) 3237-960

www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-312-6

Cuidado de la Edición: Paulina Torres

Diseño de la portada: Antonio Mena

Diagramación: Isadora Espinosa

Imprenta: RisperGraf C.A.

Quito, Ecuador 2011

Contenidos

Glosario	8
Prefacio	11
Agradecimientos	13
Introducción	
<i>Karen Andrade</i>	15
La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico	
<i>Guillaume Fontaine y Susan Velasco</i>	25
Gobernanza de los recursos naturales ("medio para asegurar la conservación")	
<i>Karen Andrade</i>	41
Gobernanza para la conservación de áreas protegidas	
<i>José Luis Fuentes</i>	85
Gobernanza indígena	
<i>Marco Andrade</i>	119
Enlaces, conflictos y transposición entre los dominios de la gobernanza de las áreas protegidas y la gobernanza indígena	
Una propuesta desde UICN	
<i>Karen Andrade</i>	167
Bibliografía	185
Anexos	195

Glosario

ACC	Áreas Conservadas por Comunidades
APs	Áreas Protegidas
APEC	Asociación de Países del Pacífico Sur
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CDB	Convenio sobre Biodiversidad Biológica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CODERIP	Consejo de Defensa del Río Pilcomayo
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DFID	Department of International Development (UK)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAMA	Fondo Nacional para el Medio Ambiente
FUNDESNAPE	Fundación para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas
GEF	Global Environmental Facility
GIZ	Cooperación Alemana al desarrollo
IGNP	Instituto Geográfico Nacional del Perú
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
MDSP	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODCP	Organization Development Culture & Politics
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PROFONANPE	Primer Fondo Ambiental del Perú
PRONALDES	Programa Nacional de Desarrollo de Zonas Secas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SERNAP	Servicio Nacional de Áreas Protegidas
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SURAPA	Subred de Áreas Protegidas Amazónicas
TCA	Tratado de Cooperación Amazónica
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
TGP	Transportadora de Gas del Perú
TLC	Tratado de Libre Comercio
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VMARNDF	Viceministerio del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Prefacio

La presente publicación *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú: Gobernanza en tres dimensiones de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas*, elaborada por el equipo de investigación del Laboratorio de Políticas Públicas y Gobernanza y apoyo del Programa de Estudios Socioambientales de FLACSO Ecuador reúne a varios autores quienes ofrecen una revisión conceptual sobre distintos dominios de la gobernanza.

En específico se analizan marcos legales, institucionales, procesos, mecanismos y nudos críticos de la gobernanza ambiental en relación a dos países de la región: Perú y Bolivia. El documento es producto del apoyo de UICN en el marco del Proyecto “Mejorando los medios de vida de pueblos indígenas alto-andinos, a través del fortalecimiento de la seguridad de la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos naturales en Perú y Bolivia”. Este proyecto financiado por UKAID del Departamento para el Desarrollo Internacional ha sido implementado del 2008 al 2010 por la Oficina Regional para América del Sur de UICN y sus miembros, como son la Asociación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (APECO) en Perú y el Comité Boliviano de Miembros de la UICN (CB-UICN).

Desde la década de los años noventa los análisis y estudios de la gobernanza se han diversificado, con una mirada hacia distintas problemáticas sociales y políticas. Dentro de lo socioambiental, se habla en la contemporaneidad de gobernanza forestal, gobernanza del agua, gobernanza energética, de los recursos naturales, gobernanza de las áreas protegidas, entre otros campos. Se han acuñado una serie de enfoques conceptuales y también marcos prescriptivos sobre la “buena gobernanza”, que incluyen entre sus elementos no sólo marcos legales e institucionales claros, transparencia, rendición de cuentas, sino también participación e inclusión de derechos. El documento como fue concebido busca una inmersión en el escenario conceptual y analítico de la gobernanza, presenta una panorámica amplia de los planteamientos desde las Ciencias Sociales, Políticas, y los enfoques que se han generado desde el ámbito de la Cooperación, organismos internacionales y organizaciones como la UICN.

Agradecimientos

El presente documento es un producto elaborado por el Equipo de investigación del Laboratorio de Políticas Públicas y Gobernanza: gobernanza ambiental, conservación y territorios indígenas, y el Programa de Estudios Socioambientales de FLACSO-Ecuador, a partir de una consultoría contratada por el Área de Equidad Social de la Oficina Regional para América del Sur de la UICN.

Se agradece la colaboración y contribuciones de revisión, comentarios y recomendaciones de funcionarios de la oficina regional de la UICN que participaron como lectores del documento, especialmente a Víctor Inchausty (Coordinador de Programa), Aracely Pazmiño (Oficial Senior de Equidad Social), a miembros institucionales del Comité Boliviano de la UICN (CB-UICN), a la Asociación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (APECO) en Perú, a Jordi Surkin Oficial de Proyecto y a Gonzalo Oviedo, Asesor Senior de la Unidad de Política Social de UICN-Gland, quienes aportaron desde su experticia y conocimiento y provocaron en nosotros un afán mayor por responder a sus inquietudes.

Extendemos un especial agradecimiento a Ivette Vallejo, coordinadora del proyecto “Mejorando los medios de vida de los pueblos indígenas alto-andinos”, quien aportó con comentarios, sugerencias y puntualizaciones. Además, nuestro más sincero agradecimiento a todas las personas que colaboraron de una u otra manera.

Introducción

Karen Andrade Mendoza

En la trayectoria de la UICN para la conservación de la biodiversidad en el planeta se ha generado directrices y herramientas para el tratamiento de las políticas ambientales con la incorporación de parámetros sociales, culturales, políticos y económicos.

La oficina regional para América del Sur de la UICN, junto con FLAC-SO, en el marco de un componente del proyecto “Mejorando las condiciones de gobernanza para la reducción de la pobreza”, con financiamiento del DFID, presentan este documento que tiene como finalidad aportar en la conceptualización de los contenidos de la gobernanza de los recursos naturales (en sus distintos dominios), así como en la formulación de indicadores que permitan su evaluación en la región. Este documento ofrece un análisis de distintos abordajes conceptuales sobre el tema de la gobernanza¹, organiza el conocimiento disponible y contrasta variadas dimensiones. Asimismo, se analiza los significados y enlaces entre gobernanza de los recursos naturales, gobernanza de la conservación en áreas protegidas y gobernanza indígena a la vez que incorpora elementos de discusión extraídos de estudios de caso de Perú y Bolivia.

En el documento se presentan las características normativas y descriptivas de la gobernanza, y se realiza un acercamiento a los planteamientos conceptuales y elementos formulados desde la academia (Ciencias Políticas principalmente), la UICN, el PNUD, actores de la cooperación internacional y organismos multilaterales (BID, BM), así como instancias de acuerdos internacionales CDB, el Foro de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas y el Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN. Se

1. El objetivo del texto no es formular una sola visión o conceptualización de gobernanza, sino dar una visión panorámica de las distintas conceptualizaciones que sobre gobernanza realiza la academia, la cooperación internacional, entre otros.

contrasta e ilustra dichas características en situaciones concretas que involucran diversos actores institucionales y sociales en la gestión de recursos naturales, áreas protegidas, territorios y pueblos indígenas, con especial mención a los sistemas de gobernanza de zonas andino- amazónicas en Perú y Bolivia.

Para la revisión conceptual, los autores han utilizado recursos bibliográficos, documentación electrónica de organismos internacionales inmersos en el tema y revisión de normativa referente a la conservación de los recursos de la biodiversidad y áreas protegidas. La investigación se realizó en el año 2009, y por la distancia existente entre la residencia de los autores y el área de estudio hubo que referirse constantemente a fuentes secundarias y testimoniales (muchas de ellas ubicadas a través del Internet).

En este estudio se ha discriminado la información especialmente por la necesidad de tener parámetros de comparación entre los dos países. Debe reconocerse no obstante, que hace falta ahondar aún más en la situación divergente de los recursos naturales en cada país, en la situación particular de las áreas protegidas frente a la actividad extractiva y sobre los procesos de consolidación de la gobernanza indígena en las políticas gubernamentales, tanto con relación a los recursos naturales, áreas protegidas y territorio, entre otros temas.

El trabajo se realizó en equipo y constituye una mirada multidisciplinaria de la situación de la gobernanza con relación a los recursos naturales, las áreas protegidas y los pueblos indígenas en Bolivia y Perú. El estudio se realizó a través de fuentes secundarias, fundamentalmente literatura disponible en las bibliotecas de las universidades de la ciudad de Quito respecto a los temas tratados.

Se recogió información de fuentes como el Internet, de páginas oficiales de los gobiernos del Perú y Bolivia (ministerios y empresas petroleras nacionales), así como de las páginas Web de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y la cooperación internacional como BID, Banco Mundial, UICN, PNUD, PNUMA, FAO, entre otras. También se accedió a la página Web de instituciones académicas y generadoras de investigaciones sociales, económicas, políticas y ambientales, tales como CEPAL, CLACSO, FLACSO, entre muchas otras. El Internet se utilizó especialmente para bajar documentos académicos, diagnósticos e

información generada por ONG y la cooperación internacional.

Se recurrió a información electrónica, especialmente a causa de la ausencia de suficientes fuentes impresas en el Ecuador, con referencia a los temas tratados. Además, debe considerarse que la mayor parte de las organizaciones no gubernamentales, de cooperación e investigación, colocan en este medio los documentos producidos por sus investigadores a fin de que puedan ser consultados, discutidos e intensificar el acceso a la información entre el público. Todos los portales de Internet fueron visitados entre julio de 2009 y noviembre de 2010. A continuación se describirá brevemente el contenido de cada uno de los artículos que componen el libro.

Contenido del documento

La gobernanza como concepto puede ser definido y redefinido continuamente sin perder su sustancia o sentido básico. Los autores de esta obra se ajustan a una definición analítica del mismo, siguiendo lo planteado por Guillaume Fontaine y Susan Velasco. El concepto de gobernanza se configura de acuerdo al sistema que conforma, por esto sus características pueden diferenciarse entre sí y manifestarse de distintas formas, de acuerdo al ámbito de acción al que se refiera. La gobernanza ambiental está conectada a la conservación de los recursos naturales² y las áreas protegidas, contemplando otros espacios como la gobernanza indígena y la gobernanza democrática como sistema institucional que constituye los Estados nacionales.

La gobernanza ambiental está relacionada con la protección de las áreas protegidas, la conservación de los recursos naturales e inclusive puede incluirse en el debate socioambiental y político sobre el cambio climático. En el espacio de la gobernanza, los procesos de concertación y la institucionalización de arreglos dan paso a las políticas públicas como respuesta a las demandas e inquietudes de variados actores sociales. La gobernanza ambiental ha cobrado un importante interés en la literatura de las ONG y los organismos internacionales preocupados por la complejidad de la relación entre la humanidad y el medio ambiente (Bridge y Perreault, 2008).

2. El marco de la gobernanza ambiental, hace referencia también a la situación y conservación de la biodiversidad, pero ciertamente este concepto es mucho más amplio y sale del espectro de este estudio.

Guillaume Fontaine y Susan Velasco, a través de un rápido recorrido por el desarrollo conceptual y etimológico de la gobernanza, nos muestran la multiplicidad de planteamientos existentes alrededor de este término, pero apuntan que “el concepto de gobernanza debe ser asumido como un instrumento analítico para comprender cómo funciona un sistema social y político reflexivo”³. Así también, presentan el aporte del concepto gobernanza a la discusión sobre la influencia de la globalización y en la redefinición del rol del Estado. Para estos autores, la gobernanza connota un sentido de dirección, de capacidad de acción del Gobierno, con referencia a los modelos de gestión y funcional a la dinámica del sistema capitalista imperante en el mundo actual, pero sin desconocer otros sistemas políticos que contienen su propia forma de gobernanza. La gobernabilidad ratifica la existencia de un nuevo rol de los actores en la toma de decisiones, con base en una mayor participación en la esfera política de una nación.

Desde los organismos de cooperación internacional, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se acuñó la idea de “buena gobernanza” asociándola con la transparencia de procesos, el pluralismo, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, la representación y la rendición de cuentas en una sociedad (USAID, 1998). A estos puntos, se les suma las capacidades de eficiencia, la responsabilidad del Estado en la aplicación de políticas, la libertad de expresión, la estabilidad política, el imperio de la ley y el control de la corrupción (Kaufmann et al., 1999). Los problemas se presentan al momento de establecer los criterios de medición y los indicadores para medir la calidad de la democracia. La gobernanza debe evaluarse desde las metas obtenidas por el sistema político en relación con los objetivos sociales propuestos. El sistema de gobernanza debe tener la capacidad de atender los pedidos de la sociedad civil y asumir los conflictos (Salgado, 1999; Saldomando, 2000). La gobernanza se refiere a las estructuras democráticas de un país y las interacciones entre los actores sociales y políticos están referidas a la gobernabilidad (Camou, 2001).

La gobernanza suele definirse por el conjunto de normas y acciones del Gobierno que dan base a la legitimidad del Estado, y la gobernabilidad se define desde la expresión social, las confrontaciones y negociación, la

3. En este documento, Guillaume Fontaine y Susan Velasco “la conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico”.

legitimidad de la representación, la intermediación y los acuerdos (Prats, 2003). La relación entre gobernanza y gobernabilidad se la entiende desde el proceso de ajuste del sistema social y político, el mismo que está condicionado por las interacciones entre las demandas de la sociedad y la capacidad del Gobierno para responderlas (Kooiman, 1993b).

Fontaine y Velasco resaltan que, “cada tipo ideal de gobernanza es el resultado de las interacciones sociales y de los medios por los cuales los actores pueden interpretarlo”. Y definen la gobernanza como “un sistema de regulación resultado de los esfuerzos de intervención de los actores sociales, políticos y económicos en la actividad de gobernar y en la definición de las reglas e instrumentos del gobierno”. Concluyen definiendo a la gobernabilidad como el proceso de interacciones entre el Estado, la sociedad y los actores económicos y la gobernanza como el modo de regulación de estas interacciones. Este planteamiento sirve como referencia al desarrollo de los capítulos siguientes desarrollados por Karen Andrade, José Luis Fuentes y Marco Andrade.

La gobernanza de los recursos naturales⁴, la gobernanza de las áreas protegidas⁵ y la gobernanza indígena⁶, se refieren al sistema de regulación de la intervención de los actores. La gobernanza se genera en diversos ámbitos: local, nacional, regional y global. La gobernanza mundial se refleja en los acuerdos y tratados internacionales adoptados por las naciones y respaldados por las obligaciones legales establecidas en las constituciones de cada país. Muchos de los parámetros de la buena gobernanza han sido definidos desde la cooperación internacional y reproducen muchos de los planteamientos sugeridos en el presunto “Consenso de Washington”. En el ámbito de la conservación, muchas de las políticas nacionales se moldearon desde las recomendaciones de la cooperación internacional y de la opinión de las organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, desde mediados del siglo XX hasta fines del mismo. Aún hoy, muchos de los acuerdos y tratados para la conservación de la naturaleza son impulsados desde el ámbito internacional y acogidos por las naciones y sus sociedades, pero esto no significa que no haya una retroalimenta-

4. Capítulo desarrollado por Karen Andrade Mendoza.

5. Capítulo desarrollado por José Luis Fuentes.

6. Capítulo desarrollado por Marco Andrade Echeverría.

ción desde lo local. Las necesidades son particulares a cada zona y grupo social. Las políticas que surgen desde la incorporación de las demandas y preocupaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional, están relacionadas principalmente con la conservación de los recursos naturales y las áreas protegidas.

La gobernanza de los recursos naturales es un medio para asegurar la conservación, y está referida a los marcos normativos y las políticas ambientales, que deben responder a las necesidades de la población, la consolidación de espacios democráticos y la conservación de la biodiversidad. La gobernanza de los recursos naturales está relacionada con el manejo y conservación de la biodiversidad y los ecosistemas. A través del sistema de gobernanza una sociedad define sus metas y prioridades, y comprende los sistemas de toma de decisiones, el acceso a la información y de participación. En lo ambiental, la gobernanza responde a los compromisos, tratados y acuerdos internacionales adoptados por los Estados y las organizaciones sociales. Desde inicios de los años setenta, en el siglo XX, el régimen internacional ambiental se ha complejizado y enriquecido a través de las alianzas internacionales y contribuye a direccionar las políticas ambientales con sentido de lo global desde lo local y nacional. En este documento se ejemplifica la complejidad de los sistemas de gobernanza a través de la situación de los recursos naturales, las áreas protegidas y la gobernanza indígena en Bolivia y Perú.

Karen Andrade muestra la situación de los recursos naturales en Bolivia y Perú, y los medios que implementan o se dejan de implementar para su conservación. Ambos países son exportadores de materia prima y la industria extractiva es la más importante en cada uno de ellos. La necesidad de marcos normativos que regulen y controlen el acceso y la explotación de los recursos naturales es indispensable para evitar el aumento progresivo de los impactos ambientales, los conflictos sociales y la degradación de los ecosistemas. La gobernanza ambiental es un medio para asegurar la conservación de los hábitats y la naturaleza. La gobernanza de los recursos naturales está direccionada al aprovechamiento y las acciones para la conservación de los mismos. En este ámbito, las organizaciones sociales son actores claves para delinear las políticas ambientales para el aprove-

chamiento y conservación de los recursos naturales y los ecosistemas⁷, en conjunto con actores gubernamentales y privados. Pero en muchos casos, los marcos normativos y las políticas ambientales se contradicen con otras políticas públicas al enfatizar en el desarrollo *per se* aún a costa de desconocer la importancia de conservar los recursos naturales y los hábitats para asegurar el futuro de las próximas generaciones. Los impactos sociales y ambientales se incrementan progresivamente con el crecimiento de la industria extractiva en cada uno de los países. Los conflictos provocados por la implementación de proyectos de hidrocarburos, de minería, de explotación forestal, entre otros, complejizan la situación de los pueblos que habitan cerca de las zonas intervenidas y/o que dependen en gran medida de los recursos naturales.

José Luis Fuentes caracteriza el sistema de gobernanza sobre las áreas protegidas de Bolivia y Perú. Detalla que los sistemas de gestión de las áreas naturales protegidas muestran las dificultades a las que se enfrentan los actores en la ejecución de las políticas de conservación. La gobernanza se plantea como una herramienta de análisis para la administración de las áreas protegidas, las políticas y las normas, los procesos y los actores involucrados en las dinámicas alrededor de las mismas. Estas zonas son diversas y se debe considerar la participación de las comunidades asentadas dentro de ellas o en sus cercanías. La gobernanza en áreas protegidas se configura desde la interacción de los marcos institucionales, las estructuras, la cultura y tradición, los mecanismos de participación, la responsabilidad y la gestión de los distintos actores entorno a estas áreas de conservación. Distintas posiciones respecto al aprovechamiento de los recursos naturales existentes en las áreas protegidas hacen compleja la toma de decisiones y la implementación de políticas de conservación. A esto se suma la dimensión étnica presente en la administración de las áreas protegidas en Bolivia y Perú. En ambos países, desde los años noventa, el Sistema de Áreas Protegidas se ha expandido y la participación de la población ha incrementado con la creación de comités de gestión. En los dos casos, el Estado ha buscado estrategias frente a los problemas que presenta la admi-

7. La discusión en este documento gira alrededor de los recursos naturales y no sobre la biodiversidad en su conjunto. Esto por ser más acotados en la discusión, pues un estudio sobre la gobernanza de la biodiversidad amerita un estudio más amplio.

nistración de las áreas protegidas, para implementar efectivas actividades de control y vigilancia, en función de los objetivos para los que fueron creadas.

Tal como se observa, en la problemática de la conservación y la gobernanza ambiental están vinculados los pueblos indígenas y las poblaciones aledañas como usuarios de los recursos naturales. Gran parte de los pueblos que habitan en zonas aledañas o dentro de las áreas protegidas son indígenas. La gobernanza indígena constituye uno de los aspectos prioritarios para el análisis de la gobernanza de las áreas protegidas y los recursos naturales, pues muchas de las zonas de alta biodiversidad se encuentran en territorio indígena o son áreas que contemplan en su movilidad y en su aprovechamiento de recursos.

Marco Andrade caracteriza la gobernanza indígena como las formas de gobierno, autogobierno y ejercicio autónomo de los pueblos indígenas para definir sus propios asuntos. La gobernanza indígena no está supeditada al reconocimiento estatal e incluye aspectos relacionados con el acceso a la tierra, el derecho al territorio, a los recursos naturales y el reconocimiento a los derechos políticos y culturales. La situación de la población indígena en Bolivia y Perú no es igual, ni su población alcanza porcentajes similares, pero existe una necesidad de reconocimiento “externo” de los derechos indígenas y eficacia en los sistemas internos de derecho: consuetudinarios, de organización social y de tradiciones con relación al medio ambiente.

Las formas de autogobierno pueden entrar en conflicto con las formas organizativas de los Estados porque “hablan” lenguajes distintos sobre el ejercicio de la autoridad y el control de los recursos naturales. Las disputas por los recursos naturales con otros actores, como el Estado y la industria, complejizan la situación de las poblaciones indígenas pues el acceso, uso y aprovechamiento de los recursos naturales, sumado a la discusión sobre la distribución de los beneficios de su explotación, dificultan el logro de consensos respecto a la implementación de políticas ambientales y sociales. Andrade plantea un mayor avance en Bolivia que en Perú respecto al reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, al acceso y manejo de los recursos naturales, sustentado en la Constitución actual y en los marcos normativos formulados en los últimos años. Los procesos de consolidación territorial de los pueblos indígenas en Bolivia se encuentran en

construcción para el reconocimiento de parte del Estado; el proceso de gestión territorial indígena, en varios espacios de tierras altas, es un proceso que puede tener debilidades, pero no se halla en el proceso inicial, desde sus propios gobiernos, territorialidades, etc., y es la base de un proceso de resistencia histórica desde la colonia. En el Perú, el tema de la gestión territorial está dominado por una política excluyente de lo indígena. Esto evidencia los desniveles existentes respecto a la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones. En relación a los mecanismos establecidos para la resolución de conflictos en las poblaciones indígenas, estos se relacionan con el manejo de sus tradiciones, usos y costumbres.

En el último capítulo⁸ se realiza un acercamiento a los enlaces, conflictos y la transposición entre los dominios de gobernanza de las áreas protegidas y los pueblos indígenas. En esta sección se plantea que ésta debe ser considerada como un marco analítico para la comprensión de los cambios organizativos y los procesos de manejo. La gobernanza reconoce la existencia de una realidad que no es homogénea, ni homogenizante. El sistema de gobernanza ambiental de cada país está relacionado con el régimen internacional ambiental, pues incide directa e indirectamente en la formulación y diseño de políticas ambientales en los espacios nacionales. La UICN⁹ tiene un papel relevante en sensibilizar a las poblaciones y sus gobiernos respecto al uso sostenible de los recursos naturales e impulsar acciones para la conservación de éstos. UICN ha promovido alianzas, acuerdos y tratados con el fin de consolidar la conservación de los recursos naturales y los ecosistemas en el planeta. A través de los acuerdos internacionales también se busca asegurar la participación de los pueblos indígenas en la definición de las políticas públicas respecto de sus territorios, las áreas protegidas y los recursos naturales. Es importante que las naciones se aseguren de no crear áreas protegidas sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, cuando éstas se sobreponen a sus territorios de posesión y ocupación ancestral. Igualmente, es esencial avanzar hacia procesos de armonización y de gestión compartida que faculten el ejercicio de la libre determinación, los sistemas organizativos

8. Capítulo desarrollado por Karen Andrade Mendoza.

9. La UICN maneja un concepto integral de biodiversidad, que incorpora los recursos genéticos, y el conocimiento asociado a la biodiversidad.

propios indígenas en su gestión territorial, a la vez que se materialicen los objetivos de las áreas protegidas. En este capítulo se presentan y analizan varios de los acuerdos, tratados y convenios alrededor de la situación de las áreas protegidas y los pueblos indígenas. Debe aclararse que este capítulo no pretende ser una sección de conclusiones, pues cada una de las partes ya presenta sus propias conclusiones.

Con este recorrido conceptual y analítico, al final del documento, se proponen algunos indicadores de gobernanza para la conservación de las áreas protegidas y de gobernanza indígena. Este libro no pretende dar recomendaciones o conclusiones académicas sobre cada uno de los temas, su objetivo final es servir como herramienta a los investigadores de cada país proveyéndoles los conocimientos básicos de cada discusión, que pueden ser amplificadas con una mayor investigación en cada una de las zonas.

La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico

Guillaume Fontaine*

Susan Velasco**

Introducción

La gobernanza ambiental ha cobrado un importante interés en la literatura de las ONG y los organismos internacionales preocupados por la complejidad de la relación entre la humanidad y el medio ambiente (Bridge y Perreault, 2008). Esto debido a la irrupción de nuevos actores no estatales en el escenario político (organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, etc.) y al surgimiento de nuevas demandas que cada vez se vuelven más globales, como, por ejemplo, la protección de áreas protegidas, la conservación de los recursos naturales no renovables y el debate sobre el cambio climático. Los procesos de concertación y la institucionalización de acuerdos permitieron que muchas de éstas se tradujeran en políticas públicas, como un mecanismo de respuesta efectiva e inmediata a esas inquietudes. Ahora bien, para entender aquello, es importante comprender previamente ¿Qué es la gobernanza? ¿Cómo hacer de este concepto otra cosa que un “atrápalo todo”? (Oszlak, 2001).

En América Latina, en particular, existen dos problemas: uno semántico y otro teórico. Es importante precisar que el primer problema tiene que ver con una confusión producida por la traducción de los términos anglosajones *governance* y *governability* y por el uso indiscriminado que se hace de gobernanza como sinónimo de gobernabilidad. El debate se complicó aún

* Sociólogo, profesor investigador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador.

** Periodista, Máster en Estudios Socioambientales con mención en Gobernanza Energética por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador.

más cuando otros autores parafrasearon y trataron de traducir *governance* (gobernanza) como un equivalente de “gobierno”, “sistema de gobierno”, “capacidad de gobierno”, “función de gobierno” o incluso “gobernación” (Deferrari, 1996). Para añadir a esta cacofonía, algunos autores hablan de “gobernanca” en vez de gobernanza, con lo que han generado más dudas que respuestas.

A esto contribuyó la existencia de dos tipos de literatura. Por un lado, una más académica, emitida por universidades o institutos de investigación, y por otro, una más “gris”, procedente de los organismos estatales, ONG y entidades públicas. En el presente texto nos enfocaremos en el segundo problema, a partir de una revisión de algunas fuentes teóricas, procedentes de las ciencias políticas¹ No entraremos por lo tanto en el debate que atraviesa las relaciones internacionales y, más allá de la academia, la comunidad de *think tanks* que ha producido un sinnúmero de interpretaciones y de informes sobre el tema.

La ciencia política se preocupó desde temprano por entender la incidencia del “nuevo orden mundial” y la globalización en las democracias nacionales. En particular, se estudió la influencia del mercado en la orientación de las políticas públicas (Rhodes, 1997; Le Galès y Thatcher, 1995), las interacciones entre el Estado y la sociedad (Kooiman, 1993a), la continuación de la reforma del Estado (Pierre y Peters, 2000). El argumento que desarrollamos aquí es que el concepto de gobernanza es un instrumento analítico para comprender cómo funciona un sistema social y político reflexivo. Las teorías de la gobernanza refieren a un paradigma, cuya dimensión política atañe a la regulación de las relaciones entre el Estado, la sociedad y los actores económicos. Para desarrollar esas ideas, el presente artículo estará compuesto de dos partes. En la primera parte, tras recordar el origen etimológico y la instrumentalización de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad, justificamos la diferencia entre gobernanza y gobernabilidad a partir de una breve discusión de los usos de ambos conceptos en América Latina. En la segunda parte presentamos el aporte del concepto de gobernanza a la discusión en torno a la influencia de la globalización y de los actores no-estatales en la redefinición del rol del Estado.

1. Por un análisis más detallado, Cf. Fontaine (2009).

Gobernanza y gobernabilidad: más allá de la confusión semántica

Etimología y usos contemporáneos

El origen etimológico del término gobernanza remonta al griego antiguo y al vocabulario de la navegación. Deriva del término *gubernaculum*, nombre del timón del barco en la antigua Grecia (Jessop, 1998: 30). Aunque otros autores (Pierre y Peters, 2000: 23) señalan que proviene de la voz latina *cybern*, que también significa “dirección”. En ambos casos, la gobernanza connota un sentido de dirección, de capacidad de acción del gobierno mediante el “pilotaje” (Stoker, 1998). En el siglo XIII adquirió un significado cercano al de “gobierno”, en inglés, francés y castellano (Kazancigil, 2002 citado por Hermet, 2005: 24), por lo cual la gobernanza cayó en desuso, mientras se imponía el término “gobierno” hasta la segunda mitad del siglo XX. Tras la Segunda Guerra mundial, el concepto fue redescubierto por las empresas anglosajonas para designar un modo de gestión, funcional a la economía capitalista (Hermet, 2005). En los años noventa se generalizó al estudio de la acción pública, bajo la influencia de la economía neo-institucionalista (North, 1990) y la sociología de las organizaciones (March y Olsen, 1995). Finalmente, la traducción de *governance* por gobernanza fue acuñada en el “Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea” en 2000 (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001), luego asumida por los organismos internacionales (Sosa Martínez, 2000; Solà, 2000).

El concepto de gobernabilidad se deriva de la misma raíz semántica, pero su uso moderno tan sólo se remonta al último cuarto del siglo XX, en el contexto de la crisis económica generada por el doble choque petrolero de 1973 y 1979. En efecto, la inestabilidad económica, política y social en Europa, Estados Unidos y Japón llevó a la elaboración del famoso informe de la Comisión Trilateral² sobre la crisis de las democracias, en el que por primera vez aparece el término “gobernabilidad”, traducción literal de *governability* (Crozier et al., 1975). Este estudio evidenció una nueva distribución del poder, el surgimiento de nuevas demandas sociales, la pérdida

2. La Comisión Trilateral fue fundada en 1973 por un grupo de intelectuales de los Estados Unidos, Europa occidental y Japón. En los años treinta estuvo abierta a los ciudadanos de Canadá, Unión Europea y Asia del Pacífico.

de legitimidad por parte de las autoridades estatales y que el problema latente era la brecha entre las crecientes demandas de la población y la falta de respuesta gubernamental. Asimismo ratificaba el nuevo rol de los actores, como los movimientos sociales, no estatales en la toma de decisiones, que planteaban reivindicaciones ligadas a un mayor nivel de participación en la esfera política nacional.

La instrumentalización de la gobernanza

En la década de los años noventa, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), lograron ocupar un nivel de intervención considerable en los países bajo el sistema de apoyo financiero. La influencia de éstas últimas llegó a la cúspide con las reformas neoliberales, la desregulación y la apertura del mercado impulsadas por los gobiernos de turno. En este contexto, se editó una vasta literatura sobre indicadores de *governance* (gobernanza) y a la par se acuñó la idea de una buena gobernanza (*good governance*), imponiendo una lógica prescriptiva a la administración pública.

Con el fin de medir la eficacia de las medidas, estos organismos elaboraron una serie de parámetros que definen “la buena gobernanza”. Algunos consideran que la buena gobernanza depende del grado de transparencia, pluralismo, participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, representación y rendición de cuentas de una sociedad (USAID, 1998). Otros opinan que las condiciones esenciales son la eficiencia, la responsabilidad del Estado y su capacidad de llevar las políticas públicas con coherencia, lograr participación y abrir el sistema de partidos (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001). Otros más plantean que la buena gobernanza depende de la libertad de expresión, la transparencia en la rendición de cuentas, la estabilidad política y la ausencia de violencia, la eficacia de gobierno, calidad reguladora, imperio de la ley y el control de la corrupción (Kaufmann et al., 1999). Por último, otros la asimilan con procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos pueden articular sus intereses, resolver sus diferencias y ejercer sus derechos y obligaciones legales, la utilización óptima y equitativa de sus recursos (UNDP, 1997).

Para algunos, la “buena gobernanza” no es sino un medio de aplicar las medidas del Consenso de Washington, sin poner en peligro la estabilidad política o de la globalización a la desregulación del mercado (Hewitt de

Alcántara, 1998a y 1998b). En realidad esta visión maniquea no resiste al análisis de los documentos programáticos de muchos organismos internacionales, aunque es innegable que el Banco Mundial haya contribuido a esta instrumentalización del concepto de gobernanza. El problema viene más bien de los criterios de medición y de los indicadores utilizados para medir la calidad de la gobernanza, así como ocurre en la medición de la calidad de la democracia. De hecho, no existe un solo criterio sobre “buena gobernanza”, porque está sujeta a los estilos de política que apliquen los gobiernos, como lo veremos a propósito de la gobernanza democrática.

Al respecto, Salgado (1999) sostiene que en un sistema económico interactúan los elementos del Estado y de la sociedad, y que el objetivo es que los primeros logren un nivel de organización tal que se pueda modernizar el servicio social. Por otro lado, Saldomando (2000) plantea evaluar la gobernanza en función de las metas obtenidas por el sistema político en relación con sus objetivos sociales propuestos. Por ejemplo, si se propuso implementar planes de salud o de seguridad social y se cumplió con aquello, se puede decir que existe un buen nivel de organización del Estado, de lo contrario, no. Los autores que respaldan esa tendencia señalan que existen dos condiciones para que funcione el sistema político. La primera es ser apto para atender los pedidos de la sociedad civil y, la segunda es asumir los conflictos de tal forma que se los pueda solucionar a través de un proceso de diálogo o de negociación que beneficie a la mayoría.

El debate confuso sobre gobernanza y gobernabilidad en América Latina

Algunos autores argumentan que “no existe producción literaria latinoamericana que sintetice y sistematice el uso de este concepto” (Mayorga y Córdova, 2007: 7). Otros consideran que le falta especificidad ya que este término ha sido “una mera etiqueta” para un conjunto mal definido de fenómenos políticos, más que un preciso concepto analítico (Coppedge, 2001: 212). Estas afirmaciones erróneas parten de una suerte de reificación del concepto, pues en realidad hay abundante literatura sobre la gobernabilidad democrática en América Latina.³ Este término se impuso en

3. El debate sobre la gobernanza democrática en América Latina se desarrolló principalmente en la década de los años noventa, tras las transiciones democráticas en la región. Por una aproximación general, véase en particular Albaladejo (1992), Mayorga (1992), Nogueira (1995), Palacios (1996), Cordes

un primer momento como la traducción de *democratic governance*, en boga en las ciencias sociales anglosajones desde la década de los años ochenta. El problema viene más bien de que la traducción inicial del concepto *governance* por gobernabilidad conllevó consigo una confusión entre *governance* y *governability*, hasta la difusión del término “gobernanza” en la década del 2000. Ahora bien, más allá de un simple problema semántico, ello expresa una confusión entre dos categorías de análisis de los problemas de la democracia: las interacciones y las estructuras. Por ejemplo, Camou señala que el espacio de aplicación es importante porque en América Latina los gobiernos democráticos aún no estaban consolidados y entendían la “gobernabilidad” como una alternativa para consolidar el orden público (Camou, 2001), mientras que en otros países fuera del entorno, era comprendida como un modo de gobernar. Por otro lado, él señala que la “gobernabilidad” designa el equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales (sic.) y la capacidad del sistema político (Estado) para responderlas de manera efectiva y eficaz (Camou, 2001: 36).

Tenemos aquí una clara muestra de la asimilación de dos tipos de problemas a una sola categoría analítica: aquellos que atañen a las estructuras democráticas de un país (problemas de gobernanza) y aquellos que atañen a las interacciones entre actores sociales y políticos (problemas de gobernabilidad). No se esclarece esa imprecisión semántica, al pretender que la gobernanza se refiere a las condiciones (financieras, sociales y administrativas) para instrumentar y aplicar las decisiones políticas adoptadas y poder ejercer la autoridad, mientras que la gobernabilidad implicaría las condiciones (políticas) para la mediación de intereses y el apoyo político para gobernar (Sosa Martínez, 2000). En cambio, sí es útil la contraposición entre la “gobernanza”, definida como un conjunto de normas e instituciones que enmarcan la acción de gobierno y forman la base de la legitimidad del Estado, y la “gobernabilidad”, definida como la expresión de confrontaciones y negociacio-

(1996), Pachano (1999), Camou et al. (2000), Messner (2001) y Camou (2001).

Una segunda ola de trabajos sobre la relación entre gobernanza, economía y democracia fue difundida en el marco del Instituto Internacional de Gobernabilidad en Barcelona, gracias al financiamiento del PNUD. Véase por ejemplo los documentos de trabajo y artículos académicos, publicados entonces por Internet: Rosales (1998), Altman y Castiglioni (2000), Altman (2001), Cruz (2001), Cerrillo (2001), Pérez Liñán (2001), Santiso (2001), Messner (2003), Molina (2004), Saldomando (s.f.).

nes que se desatan entre los actores en función del contexto económico, la legitimidad de la representación de los partidos políticos, de la orientación ideológica del partido en el poder, la autonomía y la expresividad de los actores y de los movimientos sociales, la intermediación de las demandas sociales, o nuevos conflictos y los acuerdos del mismo (Prats, 2003: 244).

Al fin y al cabo, esta distinción permite separar los problemas relativos a las normas e instituciones, en las que se elaboran, ejecutan y evalúan las políticas públicas, y las interacciones entre los actores sociales, económicos y estatales. Por eso, la gobernanza se define por la naturaleza del régimen político, el grado de separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el sistema electoral, la organización de la administración pública, los instrumentos de validación de decisiones institucionales o aún los procedimientos de control y vigilancia. Por otro lado, la gobernabilidad se define por los procesos sociopolíticos y los contextos en los cuales se aplican y analizan. Por último, si bien es cierto el sistema de gobernanza emerge y se modifica en función de los procesos de gobernabilidad, también determina la evolución de estos proceso y la configuración de las relaciones de poder en una sociedad.

La relación entre gobernanza y gobernabilidad es entonces asimilada por la sociología política a un proceso de ajuste del sistema social y político, determinado por las interacciones entre las necesidades de la población y la capacidad del Gobierno de responderlas en un ámbito de complejidad, dinamismo y diversidad (Kooiman, 1993b: 43). Cada tipo ideal de gobernanza es el resultado de las interacciones sociales y de los medios por los cuales los actores pueden interpretarlo. En este sentido, podemos definir la gobernanza como un sistema de regulación resultado de los esfuerzos de intervención de los actores sociales, políticos y económicos en la actividad de gobernar y en la definición de las reglas y de los instrumentos del Gobierno.

La gobernanza democrática

De la gobernanza global a la gobernanza multinivel

Desde la década de los años noventa, el análisis de las consecuencias de la globalización para las sociedades contemporáneas ha sido acompañado por un cuestionamiento en torno a la capacidad de respuesta del sistema internacional a enfrentar los retos de una “gobernanza global” (Rosenau y Czempiel, 1992; Young, 1999). De hecho, la influencia de la globalización sobre el sistema internacional y sobre los sistemas políticos nacionales ha sido considerable.

En general, el uso de este concepto es descriptivo y no logra explicar las implicaciones de las dinámicas internacionales y transnacionales, en la institucionalización de acuerdos entre los Estados, y entre estos últimos y los actores no institucionales (Keohane, 1988; Young, 1992). Algunos autores consideran que la gobernanza mundial es eficaz de por sí, ya que se sustenta en propósitos comunes antes que en las obligaciones legales establecidas en las constituciones de los países. Si fallara, se la interpretaría como un caos o anarquía, como equivalente a “la gestión ineficaz del gobierno” (Rosenau, 1992: 4-5). Se asevera también que el sistema internacional es un sistema de gobernanza que enfrenta los conflictos que se producen en su interior (Czempiel, 1992: 250). Por lo contrario, otros abogan por el nacimiento de un sistema de gobernanza mundial eficaz, en el cual todos aportarían y del cual todos se beneficiarían, basado en los principios de justicia social, libertad universal, una verdadera diversidad cultural y una democracia consolidada (Petrella, 1995: 111-112).

En este contexto, los organismos de cooperación internacional jugaron un rol preponderante en la difusión de criterios normativos de “buena gobernanza” y su condicionamiento para la ayuda al desarrollo (notoriamente en los países latinoamericanos). Las posiciones de estos organismos van desde un enfoque neoliberal a uno regulacionista, pasando por el enfoque neo-institucional ya mencionado (Saldomando, 2000). El primero se sustenta en la doctrina del “Consenso de Washington”⁴, la desregula-

4. El “Consenso de Washington” fue el nombre dado por el economista John Williamson a las diez medidas de corte neoliberal, que caracterizan los planes de ajuste estructural implementados por el FMI y el Banco Mundial desde la segunda mitad de los años ochenta. Estas medidas persiguen la disciplina fiscal,

ción, la liberalización de la economía y la apertura de mercados; comprende toda la literatura emitida por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El segundo, que contempla la descentralización y la desconcentración de los recursos del Estado, impregna los informes de la década del 2000 publicados por el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por último, en los regulacionistas están los aportes de la Unión Europea y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Por no tener nada mejor, muchos textos de la literatura gris de los gobiernos o de las ONG citan la definición de la Comisión mundial sobre la gobernanza global, según la cual la gobernanza designa un “nuevo” conjunto de medios por los cuales los individuos y las instituciones privadas y públicas manejan sus problemas, un proceso continuo mediante el cual se pueden conciliar intereses divergentes e instaurarse una cooperación entre individuos e instituciones (Commission on Global Governance, 1995).⁵ Sin embargo, detrás de su aparente simplicidad, esta definición enmascara implicaciones políticas contradictorias. En primer lugar, la gobernanza puede referirse a la acción de actores y mecanismos locales, como las asociaciones o cooperativas de vecindad, consejos ciudadanos, el mercado nacional de valores, los organismos públicos, los grupos industriales, etc. Luego, puede aludir a la acción de actores y mecanismos internacionales o globales, como las relaciones intergubernamentales, las ONG, los movimientos ciudadanos, las empresas multinacionales, los mercados financieros, los medios, etc.

el reordenamiento de las prioridades del gasto público, la reforma impositiva, la liberalización de las tasas de interés, la instauración de una tasa de cambio competitiva, la liberalización del comercio internacional y de la entrada de inversiones extranjeras directas, la privatización de empresas públicas, la desregulación y la protección de los derechos de propiedad.

5. “Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest?” (Commission on Global Governance, 1995: Chapter 1).

Por último, puede designar la articulación entre ambos niveles de acción – global y local – como en el caso de las campañas internacionales en contra de proyectos de desarrollo locales, de las violaciones de derechos fundamentales en ciertas comunidades o países, etc. Por ello, es más oportuno hablar de “gobernanza multinivel” (Mayntz, 2002) que de una gobernanza global, siempre y cuando se trate de usar el concepto de gobernanza como un instrumento analítico y no como un mero término descriptivo o como una panacea para luchar contra el subdesarrollo.

La regulación de las interacciones sociales y políticas

Kooiman (2002) sostiene que factores dinámicos, complejos y diversos afectan las interacciones y provocan un cambio en la forma de gobernar. De esta forma, se pasa de un modo unilateral de dirección y mando hacia un modo multilateral, en el que también intervienen otros actores. Estos, por ejemplo, pueden ser asociaciones, cooperativas de barrio, consejos ciudadanos, movimientos sociales, organismos públicos, grupos industriales, o instancias internacionales como ONG, movimientos ciudadanos, empresas multinacionales, mercados financieros, medios de comunicación y otros.

Esta transformación de una forma de dirección a otra pasa por el reconocimiento recíproco, tanto del Estado como de la sociedad, de las necesidades comunes así como de las capacidades para poder resolverlas. Las tres cualidades de la interacción (dinámica, complejidad y diversidad) se pueden aplicar tanto a los gobernados como a los gobernantes y sus relaciones entre ellos. Es decir, para entender cómo se desenvuelven los actores, los problemas, las soluciones, las interacciones, que forman parte de un sistema político social.

Las interacciones sólo pueden entenderse de manera dinámica porque incluyen tensiones entre las partes. En cambio, estas relaciones son complejas porque dentro de ellas existen varios niveles de gobernabilidad y gobernanza. Finalmente, son diversas porque resalta un sinnúmero de actores, situaciones y problemas que están vinculados a su análisis y comprensión. Su principal reto es saber en qué medida un sistema de gobernanza es capaz de generar y preservar las condiciones para que los actores puedan enfrentar una diversidad de soluciones, entre ellas, la institucionalización de acuerdos.

Para otros autores, la gobernanza de las interacciones entre el Estado y la sociedad civil es la expresión de un “equilibrio dinámico”, que tiene que ver con el nivel de exigencias de la sociedad y la capacidad de los gobiernos para atenderlas (Camou, 2001). Ese nivel de relacionamiento depende, por un lado, de los valores y creencias de la sociedad en un determinado contexto histórico y el grado de organización de la sociedad civil, y por otro lado, de la aptitud de presión del Gobierno y de los actores políticos. En una situación ideal, el equilibrio entre demandas sociales y respuestas estatales es óptimo y la gobernabilidad es estable. Pero en general, la gobernabilidad regula los conflictos que nacen de un desfase entre las respuestas del Estado y las expectativas de la sociedad, mediante la negociación y la institucionalización de los arreglos. Cuando aquellos conflictos tienden a multiplicarse sin llevar a acuerdos duraderos, surgen desequilibrios de gobernabilidad que obstaculizan su regulación. Este círculo vicioso puede desembocar en crisis, si el desfase entre demandas sociales y respuestas estatales persiste o se incrementa, lo cual lleva a un cambio de modelo de gobernanza.

El nuevo rol del Estado

En la tradición institucionalista de las ciencias políticas, la gobernanza se analiza en términos de orden y poder. Huntington (1990) percibe a la gobernanza como el grado justo en el que un sistema se institucionaliza. Coppedge (1996) precisa que ese clímax se da cuando los procesos se llegan a estabilizar con las organizaciones. Esta aproximación lleva a disociar a la gobernanza de la democracia, pese a que mantengan una estrecha relación. En efecto, mientras la democracia conlleva a una representación de los grupos en proporción al número de personas que los apoyan, la gobernanza conlleva a una representación de estos grupos en función a sus poderes. En esta perspectiva, la gobernanza democrática no es más que una forma particular del ejercicio del poder (Coppedge, 1996) y existen formas de gobernanza autoritarias.

Este argumento responde a una serie de crisis que ha vivido el Estado a lo largo de su historia y es particularmente útil al estudio de las transiciones democráticas en América Latina. La emergencia de movimientos sociales contestatarios al poder tradicional en los años sesenta fue el inicio del cambio. Después, la debilidad estatal para responder a las demandas

sociales quedó más en evidencia tras la crisis financiera ocurrida una década siguiente.

El fin de la Guerra Fría y el principio de la privatización de la acción pública en los años ochenta (particularmente impulsado por las administraciones Reagan en los Estados Unidos y Thatcher en el Reino Unido) pusieron en duda la capacidad del Estado para defender por sí solo los intereses de la sociedad. En ese contexto surgió un cambio de paradigma, que debilitó la visión centralista de la administración estatal. Esto permitió que las agencias externas y las instituciones de la Unión Europea ganaran amplio terreno e incorporaran mecanismos de fiscalización y la rendición de cuentas a los actos de los funcionarios públicos (Rhodes, 1997: 53-54), en particular, a los que ocupaban puestos jerárquicos. De esa forma, se pensó a la gobernanza como un modelo alternativo, capaz de sustituir a la estructura tradicional, regida sólo por el control desde el Parlamento y por el sistema de votación. La “nueva administración pública” que se teorizó entonces se apoyaba sobre tres tipos de recursos: los de comunidades políticas, los profesionales y los intergubernamentales, con el propósito de adaptarse a los cambios del entorno a través de la cooperación y coordinación de los actores públicos y privados (Rhodes, 1997: 38). Aquellos cambios representaban un debilitamiento inusitado del Estado, que se asimiló a “un vaciamiento del Estado” (Rhodes, 2006).

En realidad, esta delegación de competencias por parte del Estado no era sino un modo de gobernanza entre otros, la co-gobernanza, en oposición a la gobernanza jerárquica, característica de los gobiernos dirigistas, y a la gobernanza autónoma, característica de la administración empresarial (Kooiman, 2002). Estos modos se contraponen en dos niveles: uno estructural y otro intencional. En el primero, se ocupa de establecer la interdependencia entre el Estado, los actores sociales y los del mercado para fijar sus límites. En el segundo, señala los acuerdos compartidos, pero no negociables para llegar a objetivos comunes (Kooiman, 2002: 108). Pese a todo, el Estado continúa jugando un rol importante, aunque sin imposiciones. Por eso, su principal reto es adaptarse a los cambios de su entorno y generar políticas públicas en ese nuevo contexto.

En el contexto del fin de la Guerra Fría, el Estado tiene que enfrentar una convergencia de cambios a tres niveles: internacional, local y no guber-

namental. Estos cambios operan un desplazamiento de la autoridad “por arriba, por abajo y por afuera”, que lleva a redefinir el rol del Estado en la elaboración y la implementación de las políticas públicas (Pierre y Peters, 2000: 84-90). Sin embargo, lejos de equipararse con un agotamiento de poder, esta evolución marca la complejización, la creciente diversidad y el creciente dinamismo de las interacciones entre actores estatales, económicos, sociales y transnacionales. Desde luego, la fortaleza del Estado aparece aquí como una variable contextual y administrativa, que sustituye las capacidades políticas de los poderes formales y deja de ser el producto de las disposiciones constitucionales y legales (Pierre y Peters, 2000: 194).

De esa forma, la capacidad del Estado de adaptarse a los niveles establecidos y su capacidad de gobernar dependen de dos aspectos: el estilo de gobierno dominante, en relación al mercado, y la naturaleza de los problemas de las políticas públicas (Pierre y Peters, 2000: 200 y s.). El primero se refiere a que el estilo de la política se transforma y pasa del control y la dirección a la regulación. El segundo da un giro a la visión tradicional de formulación de políticas públicas, las cuales ya no derivan directamente del Estado, sino de un proceso de concertación entre las instituciones políticas y los actores de la sociedad civil. Además, este diálogo no sólo es para identificar problemas y crear una agenda de temas, sino para ejecutar y evaluar las medidas de manera conjunta.

Esas nuevas relaciones y la forma en que el Estado las logre asimilar derivan a su vez en tres estilos de gobernanza: centralista, multinivel y en redes. La gobernanza centralista o dirigista se da cuando el Estado mantiene el control y toma decisiones de forma unilateral. La gobernanza multinivel es característica de los procesos de descentralización y desconcentración de poder que fueron impulsados desde los ochenta y los procesos de integración regional como aquellos que marcaron la ampliación de la Unión Europea en los años noventa. Por último, la gobernanza en redes es característica de la cooperación entre el Estado y actores privados (ONG, empresas, etc.), próxima de la co-gobernanza ya mencionada.

El grado de adaptación del Estado a los cambios de su entorno y el nuevo estilo de gobierno que nazca de él son claves porque definen su rol en las políticas públicas, ya que no pueden ser tratadas de la misma forma en uno u otro esquema. Esto quiere decir que los problemas de las po-

líticas públicas se pueden definir en función a la actividad del Gobierno, factores sociales y a los objetivos políticos. En el primer caso, por ejemplo, las políticas diseñadas e implementadas van de acuerdo a la regulación o asignación de subsidios. En el segundo caso, lo más importante es la sociedad civil y todas las acciones gubernamentales están dirigidas a satisfacer sus demandas, como la lucha contra la pobreza, antes que atender otras obligaciones. Cuando las políticas están definidas por los objetivos políticos del Gobierno, se da prioridad, por ejemplo, a la reforma estructural del Estado, antes que a gastos de salud, educación e infraestructura.

Reflexiones

Como pudimos observar, existen múltiples abordajes de la gobernanza desde distintas disciplinas y enfoques teóricos, que dificultan la posibilidad de tener una sola definición pero constituyen precisamente el paradigma de la gobernanza. Las visiones son variadas, según los autores se preocupan por las instituciones democráticas, las interacciones sociales y políticas, el desarrollo económico y los efectos de la globalización, entre los más importantes. Frente a ello, hemos evidenciado en primer lugar la necesidad de convertir este término descriptivo en concepto analítico.

En segundo lugar, hemos evidenciado el interés de disociar los conceptos de “governabilidad” y “governanza” para analizar, por un lado, los problemas relativos a los procesos sociales y políticos, y por el otro, aquellos relativos a las estructuras institucionales que condicionan y se modifican por la influencia de estos procesos. En este sentido hemos definido la gobernabilidad como un proceso de interacciones entre el Estado, la sociedad y los actores económicos. Por otro lado, hemos definido la gobernanza como un modo de regulación de estas interacciones.

En tercer lugar, hemos visto que la noción descriptiva de “governanza global” alude más a una visión normativa de las relaciones internacionales y transnacionales que a una realidad empírica. En este sentido, hemos propuesto acudir a la noción de “governanza multinivel”, para identificar las modalidades de las interacciones entre los fenómenos de la globalización y los sistemas de gobernanza nacionales.

En cuarto lugar, hemos aislado distintas aproximaciones a la “buena gobernanza” difundida por los organismos internacionales, sin encontrar

un patrón exclusivo ni una lista de variables comunes entre ellas. Ello demuestra que la noción prescriptiva de gobernanza se limita a las relaciones entre los beneficiados de tal o cual ayuda y la concepción del buen desempeño desarrollada por sus contrapartes financieras. Por lo tanto, si bien es cierto no existe un solo modelo de “buena gobernanza”, tampoco cabe descartar la medición de los resultados por razones ideológicas.

En quinto lugar, así como existen diferentes modos de regulación, existen varios modos de gobernanza, que responden a distintos estilos de gobierno y a distintas maneras de definir las prioridades de las políticas públicas. Hemos mostrado que estos modos de gobernanza derivan de la capacidad del Estado de adaptarse a los cambios que se producen en su entorno y a relacionarse con los nuevos actores que surgen de él. Desde luego, nada permite afirmar que la gobernanza se equipara con una desaparición del Estado. Por lo contrario, consideramos que no se puede hablar de gobernanza sin un Estado “fuerte”, puesto que este último sigue siendo un actor clave en el diseño y la ejecución de las políticas públicas. Por último, hemos mostrado que la fortaleza del Estado no se equipara necesariamente con un estilo de gobierno centralizado, sino que radica en la incorporación de nuevos actores no estatales (locales y externos) a la negociación, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

Gobernanza de los recursos naturales (“medio para asegurar la conservación”)

Karen Andrade Mendoza*

La creciente demanda de materia prima y el aumento del consumo de combustibles a nivel mundial contribuyen al incremento de actividades de exploración, explotación y comercialización de los recursos naturales especialmente por parte de los países con menor desarrollo económico y tecnológico y aquellos países con economías emergentes, así como en los países con fuerte crecimiento demográfico¹. Las dinámicas de los mercados² internacionales impulsan a las industrias y empresas nacionales e internacionales a buscar la mejor oferta de materias primas y a comercializarlas como elementos procesados. Los países con economías emergentes son los ámbitos proveedores de recursos naturales más convenientes para las empresas transnacionales, pues no trasladan a sus espacios nacionales los pasivos ambientales que dejan detrás la explotación y extracción de materias primas.

Países como Bolivia y Perú, cuyas economías en crecimiento tienen como base los proyectos extractivos de hidrocarburos y minerales, sostienen un aumento continuo del gasto fiscal, especialmente debido a una intensificación en las demandas de sus sociedades por servicios, infraestructura, y políticas sociales, que afirman los sectores políticos y financieros de las naciones. Esto implica la necesidad de marcos normativos que faciliten la aplicación de políticas para el aprovechamiento, control y manejo de los recursos naturales, a lo cual deben sumarse los factores que

* Profesora investigadora asociada FLACSO Sede Ecuador.

1. También, este fuerte crecimiento demográfico conlleva una mayor presión sobre los recursos naturales, el aumento de la frontera agrícola, deforestación, reducción de los caudales hídricos y otros efectos por el impacto poblacional en el mundo.

2. Sobre esta problemática de impacto tienen efectos que traen consigo las dinámicas políticas y sociales de cada país.

conducen a la conservación de los mismos. Los sistemas de gobernanza definen los pasos a tomar en el ámbito de las políticas públicas, pues éstas deben responder a las necesidades, metas, prioridades y demandas de los diferentes actores y sectores que conforman la sociedad, respuestas que surgen desde el ámbito institucional y desde el mercado. Las políticas públicas deben estar en consonancia con las necesidades de los ciudadanos, la consolidación de los espacios democráticos y el fortalecimiento de las sociedades y las identidades de los pueblos.

Este artículo no pretende hacer una revisión del sistema político de los dos países, así como tampoco tiene intención de criticar el modelo de desarrollo de cada una de las naciones. Las políticas de conservación y de explotación de sus recursos naturales está sujeta a su historia, sistema político y económico, necesidades sociales y procesos de interconexión con el mundo financiero mundial. Cada uno de los conflictos socioambientales que se presentan a continuación, intentan mostrar la complejidad a la que se enfrenta la conservación de la naturaleza y sus recursos, además de las problemáticas sociales y ambientales que devienen y son provocados por estos conflictos. El ánimo de este artículo es contrastar las diversidades de problemáticas exponiendo su complejidad y particularidades en cada uno de los conflictos que se usaron para ejemplificar la situación.

La gobernanza ambiental y de los recursos naturales

Las discusiones respecto de la gobernanza abarcan diversos aspectos de las problemáticas sociales, pues es el ejercicio del poder que define las políticas y los elementos de aplicación de las mismas. Las sociedades tienen la facultad de intervenir, en los distintos niveles de generación y aplicación de las normativas y las políticas que se derivan de éstas.

Para UICN, la gobernanza se refiere a los medios y capacidades de acción colectiva mediante las cuales una sociedad define sus metas y prioridades promoviendo la cooperación alrededor de ellas. Esos medios incluyen políticas, leyes, decretos, normas, instrumentos e instituciones. No se refiere solamente al ámbito de lo gubernamental, sino que incluye también arreglos institucionales no formales, como códigos voluntarios de conducta para el sector privado, alianzas entre sectores y espacios para el diálogo y la participación pública en la toma de decisiones. Un elemento

esencial de la gobernanza es la movilización de diferentes actores hacia metas comunes respecto a las cuales todos acceden a trabajar³.

Esta definición nos recuerda que, a través de la gobernanza, una sociedad puede especificar sus metas y prioridades y establecer los diversos niveles de cooperación que se presentan entre los actores. Los arreglos de la gobernanza se expresan a través de la normativa, las políticas, las estrategias y los planes de acción, donde los diversos sectores de la sociedad deben confluir hacia la búsqueda del bienestar común, con el desarrollo de metas y la implementación de políticas de seguimiento y monitoreo de las acciones. El marco de la gobernanza comprende los sistemas de toma de decisiones, el acceso a la información y de participación (Scanlon y Burhenne-Guilmin, 2004).

La responsabilidad y los compromisos adquiridos por los actores sociales e institucionales son parte prioritaria en la eficacia de la gobernanza. Su aplicación a los recursos naturales, se traduce en una gobernanza ambiental inscrita en acuerdos, convenios, tratados y alianzas internacionales, que componen el régimen internacional ambiental, como: la Declaración de Estocolmo (1972), la Carta Mundial de la Naturaleza (1982), el Informe de Brundtland (1987), la Declaración de Río y la Agenda XXI (1992), el borrador de la Convención Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo elaborado por UICN (1995), la Declaración del Milenio (2000), entre otros (Jeffery, 2004: 14-16). Los Estados y las organizaciones miembros de la comunidad internacional para la conservación, signatarios de estos documentos, son responsables para con la sociedad internacional, nacional y local, de elegir la mejor manera de resolver los problemas a través de normas jurídicas y políticas claramente definidas para la conservación de la naturaleza.

Las organizaciones internacionales de cooperación publicitan e impulsan la “buena gobernanza” como práctica a seguir, pero este planteamiento puede llegar a debilitar las acciones mismas del Estado al delegar responsabilidades del Gobierno en las organizaciones de la sociedad civil o la empresa privada. Esta situación no es negativa, si el Estado mantiene su participación e impulsa medidas y políticas que contribuyan a la conserva-

3. http://www.portalces.org/component/option,com_sobi2/catid,16/Itemid,76/lang,spanish/

ción del ambiente y de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza. La “buena gobernanza” comprende la participación de las estructuras locales, instituciones y organizaciones interesadas en los temas que abarca el manejo de los recursos naturales. Ante esto es importante recordar que los principios de la “buena gobernanza”, acogidos principalmente por el PNUD: “legitimidad y representatividad, orientación, eficiencia, rendición de cuentas y equidad” (PNUD, 1997), están en congruencia con las demandas de la sociedad respecto a los temas de gobernanza y al ejercicio del poder.

Así, la descentralización de la toma de decisiones y la participación ciudadana en este proceso deben estar acompañadas por la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en la ejecución de las políticas ambientales. Estos criterios a su vez dependen de la existencia de agentes independientes en la sociedad civil, de un alto nivel de confianza entre los miembros de la sociedad, de la gestión de la capacidad institucional, de un sistema basado en la coherencia entre las políticas nacionales e internacionales, la existencia de una orientación normativa y de un poder efectivo. Además, debe haber planes generales para los sistemas nacionales de áreas protegidas y los planes individuales para cada ámbito así definido. Esto no es específico sólo para las áreas protegidas, sino que debe contemplar la situación de todos los ecosistemas y hábitats existentes en un territorio nacional y a nivel mundial. Los criterios de eficacia son la rentabilidad, capacidad estratégica y la coordinación entre actores. Además de la rendición de la información (transparencia), la capacidad para responder a las críticas y las reivindicaciones de otros actores, así como la posibilidad de llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de la gestión.

La gobernanza ambiental nos proporciona herramientas y mecanismos, acordes al marco normativo del cual se genera, para la administración de los recursos naturales. La participación de los actores sociales y la incorporación de las demandas de los mismos en la reformulación y aplicación de las políticas son necesarias para la construcción de una gobernanza eficiente, que respalde los procesos democráticos. La gobernanza siempre estará en concordancia con el sistema político normativo. Los temas de gobernanza se relacionan con las discusiones sobre el bien común y el orden público donde los Estados y sus instituciones necesitan

dar respuesta a la satisfacción de las necesidades de variados actores sociales y concatenar las competencias entre los mismos y sus demandas en la formulación de políticas públicas.

Para Guillaume Fontaine, la UICN considera a “la gobernanza ambiental como un medio, más que como un fin en sí, para asegurar la conservación del medio ambiente” (Fontaine, 2006: 19). Esta afirmación cobra fuerza en la búsqueda de parámetros que contribuyan a la conservación, con la incorporación de derechos que vinculen a los actores sociales con los ámbitos de poder, como por ejemplo: la participación pública, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, entre otros. Estos derechos han sido aceptados por la mayoría de los gobiernos democráticos y desde ese contexto se moldea la política ambiental.

Tradiciones en el ejercicio del poder sobre la administración y uso de los recursos naturales

Históricamente, los recursos naturales han estado sometidos a una explotación continua y exhaustiva, dando lugar a la transformación de los ecosistemas y a la pérdida de la biodiversidad en el mundo. Esta situación es palpable en América Latina, pues su papel de proveedor de materia prima al mundo es relevante en el desarrollo económico del mismo. Ante la gran diversidad de especies y ecosistemas existentes en la región, la conservación de los mismos es puesta en riesgo por la alta tasa de extracción y explotación por parte de los gobiernos nacionales y actores empresariales, que buscan obtener la mayor cantidad de beneficios posibles. La explotación recursos naturales para el uso interno de una nación, no tiene los mismos rangos de intensidad que la explotación para la exportación de los mismos. Esta última pone en riesgo la capacidad de recuperación de los recursos naturales renovables y el agotamiento acelerado de los recursos naturales no renovables.

Las políticas nacionales de conservación suelen presentarse en contradicción con las políticas extractivas. Muchos de los países en vía de desarrollo son utilizados como proveedores de materia prima, en algunos de ellos sus leyes son laxas en los controles y en las regulaciones sobre la explotación de los recursos. Pero esta realidad no es común a todos, pues los esfuerzos por preservar y conservar los recursos se incrementan día con día, al constatarse la creciente escasez de éstos.

En el caso de Perú y Bolivia, en ambos Estados nacionales, sus constituciones resaltan la necesidad de vivir en un ambiente sano y la conservación de los ecosistemas, a la vez se consideran a los recursos naturales no renovables como prioridad nacional, por ser fuente de riqueza para los gobiernos y fuente que solventa las demandas de la población de cada país. La contradicción suele aparecer en la ejecución de políticas que deciden la explotación de los recursos no renovables sin consideraciones de su impacto ambiental.

“La política ambiental sigue siendo del dominio exclusivo del Estado nacional, la gobernanza ambiental responde cada vez más a preocupaciones y procesos de toma de decisiones globales, aunque estos no sean necesariamente vinculantes” (Fontaine, 2006: 19). Los Estados son los garantes de llevar adelante los tratados y acuerdos propuestos por el “régimen internacional ambiental”, y muchas veces la sociedad civil global busca influir en la toma de decisiones tanto a nivel local, nacional e internacional. La degradación ambiental se ha transformado en una preocupación de carácter global, que converge especialmente sobre la situación de las áreas protegidas y los recursos naturales no renovables, pues su explotación descontrolada contribuye a intensificar los efectos del cambio climático. Los Estados que firman los documentos y tratados internacionales vinculándose a los programas del “régimen internacional ambiental”, son responsables ante la comunidad global de la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los ecosistemas (Fontaine, 2006; Jeffrey, 2004).

La gobernanza de los recursos naturales está contenida dentro de los marcos de la gobernanza ambiental⁴, pues ambas se refieren al aprovechamiento y conservación de los mismos. La gobernanza está circunscrita a la administración de los recursos naturales, su comercialización, las reglas y mecanismos que guían y coordinan el comportamiento. Dentro de la gobernanza podemos encontrar proyectos y programas dirigidos hacia la gestión sostenible⁵ de los recursos naturales, especialmente impulsados desde el ámbito de la sociedad civil y de la cooperación internacional, estos

4. Debe tenerse en cuenta que los marcos de gobernanza ambiental, comprenden también temas de gestión a más de los de aprovechamiento de recursos, y esto implica otros ámbitos como: salud ambiental, manejo y gestión de cuencas, regulación de emisiones contaminantes, etc.

5. La sostenibilidad, entre otros aspectos, considera el uso que garantiza la reposición del recurso, y por tanto se refiere a recursos renovables. En el caso de los

proyectos y programas evidencian la aplicación de las políticas y las tomas de decisiones para la resolución de las problemáticas desde el ámbito de la sociedad civil y desde el Estado. Las debilidades en el sistema de gobernanza conducen hacia el manejo no sostenible de los recursos naturales. De acuerdo a la GIZ, esta debilidad se observa en la falta de definición en los derechos de propiedad, regulaciones de acceso a los recursos naturales, escasa aplicabilidad de las normas establecidas (Fischer, 2004).

Varios son los factores que inciden en la pérdida de la biodiversidad: expansión de la frontera agrícola, la intensificación de la extracción artesanal e industrial de minerales, la explotación de hidrocarburos y la tala de bosque, entre otras. Estas políticas están relacionadas directamente con el ejercicio del poder⁶ de los gobiernos nacionales y la capacidad de la sociedad civil de incidir sobre la toma de decisiones. La figura de Estado nación establece condicionamientos de poder, que se reflejan en las normativas y la ley, además de su aplicabilidad a través de las políticas públicas. El Estado moderno se sostiene en el sistema democrático, lo cual brinda a los actores el derecho de participar en la toma de decisiones, tanto para elegir a sus representantes como para demandar el cumplimiento de sus derechos, pero también están normados en el cumplimiento de sus obligaciones. Así también es conveniente considerar que, la sociedad civil está sujeta a las herramientas y mecanismos que provee el sistema democrático para incidir en el poder. Estas herramientas y mecanismos están comprendidos en la normativa de cada país y en sus políticas de desarrollo. El uso de los espacios de opinión, de los sistemas de participación, el acceso a la información, la incidencia política a través del reclamo por rendición de cuentas o acciones de lobby o presión social, entre otras, cuyas limitaciones y alcances las establece el sistema democrático y de gobierno en que se desenvuelven las sociedades.

El incremento de la conciencia ambiental en la sociedad global ha intensificado la atención sobre la conservación de los recursos naturales⁷,

recursos no renovables, se hace más énfasis en que su aprovechamiento genere los menores impactos ambientales posibles.

6. No solamente con el ejercicio de poder, sino con el tipo de Estado que buscan, el modelo de desarrollo al que apuntan, tanto gobiernos como sociedad civil.

7. De acuerdo a la UNESCO, el patrimonio es el legado que hemos recibido del pasado, lo que vivimos en el presente y lo que transmitimos a las futuras gene-

los ecosistemas sensibles y la biodiversidad en el planeta. La mayoría de los Estados y muchas organizaciones de la sociedad civil se han adherido a propuestas y tratados que impulsan la conservación y el uso sostenible de los recursos, a más de la reducción de la contaminación y de gases de efecto invernadero, pero esto no significa el cumplimiento de los mismos.

Elementos de la gobernanza de los recursos naturales

La gobernanza de los recursos naturales está compuesta por normas, leyes y reglamentos circunscritos a lo ambiental y la conservación, y además a todos los temas relacionados con esta discusión, tales como: participación, control y vigilancia, equidad y redistribución de los recursos. Los sistemas de gobernanza y de gobernanza de los recursos naturales responden a las políticas públicas de desarrollo económico y social, y procesos democráticos⁸.

La gobernanza de los recursos naturales requiere un trabajo conjunto de los actores interesados en transformar y modelar las normativas y su aplicación en la búsqueda de institucionalización de arreglos a los conflictos y problemáticas existentes que den vía a las respuestas amigables con la conservación. La dificultad se da en presencia de intereses distintos entre los actores, desde todos los ámbitos de la sociedad: económico, político, cultural, social y ambiental. La contraposición de intereses dificulta la implementación de las políticas y complejiza la toma de decisiones. Así por ejemplo, el ámbito gubernamental no necesariamente compartirá las demandas de la sociedad civil o de las comunidades inmersas en un problema, o los posicionamientos expresados sobre la implementación de políticas dirigidas hacia el aprovechamiento de los recursos naturales, desde la sociedad civil o de las poblaciones afectadas, y viceversa.

La situación voluble e inestable de los recursos naturales, aún dentro de las áreas protegidas, implica la necesidad de profundas transformaciones en las políticas y metodologías para la administración y conservación de

raciones. En 1972, la conferencia general de la UNESCO aprobó la Convención sobre la protección de patrimonio mundial cultural y natural, con la finalidad de alentar a los Estados a definir lugares de valor universal excepcional, para su vigilancia y protección. <http://www.patrimonio-mundial.com/unesco1.htm>.

8. La gobernanza no es exclusiva los gobiernos democráticos, pero son estos gobiernos los que muestran más preocupación por la conservación de la naturaleza que los gobiernos dictatoriales.

los mismos. Los impactos ambientales que provocan la explotación y extracción de los recursos naturales (renovables y no renovables) deben ser evaluados con la finalidad de remediarlos o prevenirlos. La conservación y el manejo de la biodiversidad, considerándolos como bienes y servicios ambientales, debe ser una de las prioridades del Estado y la sociedad, pues la conservación de éstos permite la consolidación de un desarrollo sostenible. Mas esto no significa una solución mágica a los problemas de la conservación, ya que las políticas de desarrollo sostenible rara vez son compatibles con las políticas económicas de un país, debido a que por lo general, estas últimas se sustentan en el aprovechamiento más rápido posible de los recursos naturales y su explotación intensiva, con la finalidad de sostener la renta interna de cada uno de los países y el flujo de recursos financieros para la inversión, desarrollo de programas sociales y pago de deuda (interna y externa de las naciones), aunque no necesariamente en ese orden.

Las políticas de desarrollo deben estar en concordancia con una gobernanza coherente hacia la conservación de los recursos naturales y de las áreas protegidas. Este es un elemento clave que implica la descentralización⁹ de la gestión ambiental y arreglos institucionales que fortalezcan la institucionalidad ambiental e incrementen la inversión en la conservación de la naturaleza, tanto en la aplicación de planes como estrategias. La conservación de los recursos naturales implica el respeto a las normativas ambientales, convenios y tratados, nacionales e internacionales. Los responsables de las políticas: gobiernos, ONG, ciudadanos, tomadores de decisiones, proveen a la sociedad civil la dirección hacia dónde deben dirigir sus demandas por un buen manejo ambiental. La gobernanza es primaria en ese objetivo, en cómo determinar y obtener dichos objetivos, y proveer los elementos necesarios para asegurar los resultados.

Los derechos de participación, formación de políticas y toma de decisiones deben incluir a los pueblos indígenas y a las comunidades locales, el acceso a la justicia y la información, la transparencia de los procesos y una rendición de cuentas respecto a los mismos y su financiamiento. Esto

9. La descentralización dentro de los Estados puede también atomizar los procesos de decisión y llevar a procesos de degradación mayor, asimismo para la conservación de ecosistemas que superan límites de división política de los Estados, la descentralización puede no ser la mejor solución.

implica integrar los niveles: local, nacional, regional y global de la sociedad civil con el ámbito del Estado y el Mercado. Toda discusión sobre la gobernanza ambiental respecto a áreas protegidas debe tener en consideración los tratados internacionales: los compromisos de los países y sus obligaciones (Jeffery, 2004).

Por esto debe tenerse presente que, es responsabilidad del Estado y los actores sociales velar por la aplicación de las políticas nacionales de ambiente, de tal manera que se conserve la biodiversidad existentes en los países y se arraiguen acciones para el desarrollo sostenible, y se incorporen las políticas ambientales en el quehacer de la industria extractiva. La conservación de la naturaleza implica compromiso por parte de los tomadores de decisiones con la sociedad nacional e internacional, y con las generaciones futuras. Sus acciones deben responder a las demandas planteadas por los usuarios y los detentadores de propiedad. Así como, a la necesidad de vivir en un ambiente sano y seguro, capaz de prodigar sus beneficios a otras generaciones. Las políticas y las normativas ambientales y sobre los recursos naturales deben ser aplicadas de forma transparente. De tal manera que exista equidad tanto en el aprovechamiento, como en el uso de los recursos.

Casi siempre, las políticas ambientales están referidas a las necesidades del Estado y este agente de control mantiene su dominio sobre los recursos naturales, especialmente los no renovables. El Estado detenta la autoridad y posee los mecanismos para mantener el control y direccionamiento de las acciones emprendidas por los miembros de la sociedad civil y la ciudadanía. Pero a la vez, son las políticas estatales que facultan e institucionalizan los mecanismos de negociación y consenso, los mismos que están condicionados al tipo de actor o sujeto involucrado en el conflicto, al desarrollo de las capacidades de negociación, el fortalecimiento de las organizaciones y la potencialización de acciones colectivas.

La gobernanza de los recursos naturales en Perú y Bolivia

Tal como se expresó previamente, la gobernanza se caracteriza por estar compuesta de elementos normativos, marcos regulatorios y leyes que a través de las instituciones ponen en marcha políticas y planes para la transformación de los factores económicos, políticos y sociales que rigen en la vida de las sociedades nacionales. La necesidad de instituciones estables y con capacidad de acción motiva la creación de alianzas y acuerdos entre los distintos actores, con la finalidad de aligerar los procesos democráticos que facilitan la participación social y la incidencia política desde la sociedad civil y de los ciudadanos hacia el Estado.

Los procesos regulatorios y transformadores de las políticas están en conjunción con el tipo de gobierno detentador del poder. Esto puede ser observado en las dinámicas de cada uno de los países de mundo. En América Latina, posterior a una larga historia de conflictos y problemáticas ligadas a la explotación intensiva sin regulación, es posible observar un mayor conocimiento de los actores sobre la importancia de la conservación y su aprovechamiento de forma controlada. Las dificultades radican en la diversidad y contraste existente en los intereses de cada uno de estos actores y de los grupos que representan. Si a este fenómeno se le suma la superposición de políticas, que entorpece los procesos de conservación y de desarrollo endógeno de los pueblos, nos encontramos ante un panorama conflictivo y de difícil resolución.

La necesidad de los Estados latinoamericanos de alimentar sus economías y mantener sus balances, motivó la intensificación en el aprovechamiento de los recursos naturales dentro de sus territorios. La renta generada por la extracción y comercialización de los recursos naturales no renovables, como los hidrocarburos y la minería, sostiene gran parte de los gastos de la administración pública y los servicios sociales. La explotación excesiva y la degradación de los recursos naturales contribuyen a la intensificación de los impactos y conflictos generados por la descompensación en el uso y distribución de los mismos, lo que afecta gravemente al estado de los ecosistemas y al mantenimiento de la biodiversidad. Los recursos naturales no renovables proveen al Estado de una gran cantidad de recursos financieros y económicos que son utilizados para solventar las necesidades de la población nacional y garantizar la independencia econó-

mica de los países. La explotación de recursos renovables y no renovables está condicionada a la demanda mundial y a la capacidad de oferta de los países en desarrollo, especialmente. La inyección de recursos al Estado a través de la explotación de los recursos naturales reduce la capacidad de las generaciones futuras de tener un igual acceso que en el presente de los recursos renovables y no renovables, situación que pondría en riesgo la capacidad futura de una nación de solventar sus necesidades en lo posterior.

En Perú y Bolivia, la explotación de los recursos naturales y su reducción progresiva aumentó desde la colonia hasta la época actual, intensificándose en las últimas décadas del siglo XX con la incorporación de nueva tecnología y el descubrimiento de nuevos yacimientos mineros y de hidrocarburos. Por mucho tiempo, las políticas de control impuestas por ambos países limitaron el ejercicio de la participación ciudadana en los procesos de definición de políticas y de toma de decisiones. La trayectoria de estos dos países como productores de metales preciosos, recursos alimenticios, hidrocarburos y en general como proveedores de materia prima, deja su señal en el estado del ambiente y las posibilidades de acceso a los recursos naturales de las poblaciones aledañas a las zonas de explotación. La degradación ambiental afecta la vida y supervivencia de todas las poblaciones que dependen de los recursos naturales. En la Amazonía, la contaminación y degradación ambiental afectan a las poblaciones con menor acceso a infraestructura y servicios básicos, lo que aumenta su vulnerabilidad a enfermedades especialmente en las poblaciones indígenas y en aislamiento voluntario.

La adopción de instrumentos internacionales y la generación de políticas nacionales, leyes y estrategias para la conservación de la naturaleza, no brinda garantías reales para la conservación de la misma, principalmente a causa del dilema que presenta el desarrollo de la economía de cada país que presupone la explotación de los recursos naturales con la finalidad de mantener el equilibrio en las arcas fiscales, a causa de su remarcada dependencia en éstos. Aún así, Bolivia y Perú han firmado¹⁰ varios acuerdos multilaterales reafirmando su preocupación por la conservación de la na-

10. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2008 . <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/35327/P35327.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

turaliza, y reformando algunas de sus políticas referentes a la prevención de impactos ambientales, el uso de tecnología de punta y la incorporación de temas como la consulta previa a las poblaciones afectadas y el tutelaje a los pueblos en aislamiento y contacto inicial, entre otros. Los tratados y acuerdos internacionales contribuyen en presionar por la generación y modificación de algunas políticas nacionales con referencia a lo ambiental, pero no son reguladores efectivos del cumplimiento de éstas por los Estados nacionales, especialmente a consecuencia de la falta de herramientas de sanción por el incumplimiento de éstas. A continuación se apuntan los Acuerdos signados por Bolivia y Perú¹¹.

Acuerdos internacionales firmados por Bolivia y Perú

- o Humedales (Convención de Ramsar relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas de 1971)
- o Patrimonio (Convenio para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972)
- o Especies Amenazadas de Fauna y Flora - CITES (Convención sobre el comercio internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre de 1973)
- o Especies migratorias (Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres de 1979)
- o Derecho del mar (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982)
- o Protección de la Capa de Ozono - Viena (Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 1985)
- o Montreal ((Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono de la Convención de Viena de 1987)
- o Basilea (Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos peligrosos y su eliminación de 1989)
- o Diversidad biológica (Convenio sobre la diversidad biológica de 1992)
- o Cambio climático (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992)

11. A diferencia de Bolivia, Perú no firmó el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982.

- o Desertificación (Convención de las Naciones Unidas relucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África de 1994)
- o Cambio Climático - Kyoto (Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1997)
- o Rotterdam (Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional de 1998)
- o Cartagena (Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica de 2000)
- o Estocolmo (Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COPs) de 2001)

La firma de estos convenios y acuerdos no ha constituido en sí, una restricción al aprovechamiento de los recursos naturales, pero sí contribuyen a la construcción de procesos de manejo sostenible. Los gobiernos están siempre en la búsqueda de satisfacer sus proyecciones de desarrollo aún a costa del impacto que pueda causar la degradación ambiental en algunas poblaciones, situación que suele acarrear conflictividad social y pérdida de la biodiversidad, entre otras. A fin de problematizar la situación de la gobernanza de los recursos naturales en Bolivia y Perú, a continuación se presentará el escenario en que se encuentran los recursos en ambos países y posteriormente los conflictos que se generan a raíz de su explotación.

Caracterización de la importancia de los recursos naturales

Bolivia y Perú tienen una gran biodiversidad tanto de paisajes como de recursos naturales renovables y no renovables, sin contar su gran diversidad de pueblos, etnias y culturas. La riqueza de recursos naturales no renovables existentes en su territorio, como por ejemplo: gas, petróleo y metales, se suma a la alta biodiversidad en flora y fauna. La Amazonía, área que es compartida por los países andinos, es uno de los centros mundiales de recursos naturales y genéticos¹². La biodiversidad existente en esa zona, la transforma en un área de alta vulnerabilidad debido a la existencia

12. Así como también los Andes tropicales en estos países.

de recursos naturales con alta demanda, y a esto se aumenta las expectativas para su aprovechamiento, tanto artesanal como industrial. Esto se manifiesta en la presión que ejercen los madereros, comerciantes de vida silvestre. La Amazonía prodiga refugio no sólo a una innumerable diversidad de flora y fauna, sino también a grupos indígenas que se han adaptado a ese hábitat a través de los siglos. De igual manera, los páramos andinos representan uno de los ecosistemas más frágiles en el mundo y los bosques de montaña brindan abrigo a gran cantidad de especies endémicas de flora y fauna, a más de recursos forestales a las poblaciones cercanas. Estos ecosistemas proveen de agua dulce a los territorios más bajos y aseguran el acceso al líquido vital en las poblaciones existentes en los territorios de influencia. En ambos países existen ecosistemas de importancia global (bosques tropicales húmedos, bosques secos, punas, bosques de neblina, mar frío).

Perú cuenta con tres zonas establecidas en su territorio: Amazonía, Andes y Costa, posee 84 ecosistemas y 17 pisos ecológicos. Bolivia cuenta con 66 de los 112 ecosistemas existentes en el mundo. Su territorio comprende cuatro biomasas, 32 regiones ecológicas y 199 ecosistemas, destacándose las eco-regiones de Los Yungas, la Amazonía, el Bosque Chiquitano, el Gran Chaco y los Bosques Interandinos¹³. Perú y Bolivia tienen niveles altos de biodiversidad y gran variedad de ecosistemas, lo que intensifica su relevancia a nivel internacional y la necesidad de conservar los recursos naturales y los hábitats como parte integral del patrimonio de la humanidad. En cada uno de estos países existen zonas geográficas y áreas protegidas declaradas patrimonio natural, como son las reservas de biosfera y los parques nacionales (Fundación Conservación Internacional, The Nature Conservancy and World Wildlife Fund, 2007).

Pero esta riqueza de recursos naturales no se restringe únicamente a la flora y fauna, sino también a los recursos no renovables existentes en el subsuelo y otros recursos (flora y fauna) posibles de ser comercializados en el mercado internacional. La explotación de recursos naturales en Perú y Bolivia tiene una larga historia, especialmente en el ámbito minero. En los últimos treinta años adquirió suma importancia la explotación de hidrocarburos y la producción agrícola, tanto para la exportación como para el consumo interno. En la tabla a continuación se ejemplifica este incre-

13. <http://ibcperu.org/doc/isis/6537.pdf>.

mento en la extracción de recursos naturales con algunos de los elementos más importantes de la economía de ambos países.

**Niveles de producción de minerales e hidrocarburos
en los últimos 30 años**

1. Producción de estaño

- Perú: aumenta su producción considerablemente desde 1994 hasta la actualidad
- Bolivia: desde 1974 hasta 1982 registra sus más altos índices

2. Producción de cobre

- Perú: la explotación de cobre se ha quintuplicado desde 1974 hasta el 2007.
- Bolivia: desde 1974 hasta el 2007, ha tenido una reducción significativa

3. Producción de zinc

- Perú: la extracción de zinc se ha triplicado en volumen desde 1974 al 2007.
- Bolivia: la explotación de este mineral se ha cuadruplicado desde 1974 al 2007.

4. Producción de gas

- Perú: la producción de gas desde 1970 ha crecido en 6 veces su volumen, incrementándose especialmente entre el 2004 y el 2007
- Bolivia: la producción de gas desde 1970 ha crecido en 13 veces su volumen hasta el 2007. Su mayor periodo de crecimiento ha sido entre el 2004 y el 2007.

5. Producción de petróleo

- Perú: la producción en el 2007 es similar en volumen a 1970, con un periodo de alto rendimiento entre 1978 y 1998, que superaba en doble al promedio actual
- Bolivia: se ha duplicado la producción de petróleo desde 1970 al 2007

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2008¹⁴.

14. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/35327/P35327.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

En Perú, los minerales más relevantes para la economía son: cobre, oro, zinc, plata, plomo, hierro, estaño y molibdeno. La producción de oro y plata creció entre 2008 y 2009, como respuesta a la crisis internacional financiera y como refugio de los agentes económicos. En abril del 2009, el valor de las exportaciones mineras ascendió a 1 128 millones de dólares. De acuerdo a datos del Ministerio de Energía y Minas¹⁵, la cartera estimada de proyectos mineros confirmados aumentará considerablemente durante los próximos cuatro años (2009-2012) con la explotación de cobre, hierro, zinc, oro, plata y fosfatos. Con una inversión estimada sobre los 30 mil millones de dólares. El 44,48 % del territorio peruano tiene perspectivas de explotación para la actividad minera¹⁶. Por otro lado, las reservas de petróleo 1997-2007, aumentaron en 1/3 las reservas probadas, aumentaron las probables, mientras que las posibles se redujeron ligeramente¹⁷. El incremento de la extracción de hidrocarburos provocó el reclamo del *canon* gasífero y petrolero por parte de los departamentos afectados por esta actividad, pero a la vez constituye un aumento significativo en la renta del Estado.

En Bolivia, entre 1990 y 2002, el estaño fue el mineral que más se extrajo en el país, seguido por el zinc y el plomo. La producción de plata es mayor a la de oro. La contribución del sector minero en las exportaciones totales, desde 1995 al 2007, mostraron una disminución de 13 porcentuales (del 43,53 al 30,86)¹⁸. Más, la inversión en el sector minero desde 1995 al 2007 se ha duplicado, con altibajos en distintos años dentro del periodo. Los recursos naturales no renovables que aumentan su contribución a la economía¹⁹ del Estado boliviano en los últimos años

15. Reporte de variables macroeconómicas y mineras. Ministerio de Energía y Minas del Perú. Subsector Minería. Dirección de promoción minera. Elaborado el 9 de junio de 2009.

16. Este punto se refiere a las zonas establecidas como áreas protegidas. Tipo de áreas restringidas: área natural-amortiguamiento, área natural-núcleo, proyecto especial, puertos y aeropuertos, zona arqueológica, zona urbana, y otras áreas restringidas.

17. www.perupetro.com.pe/estadisticas01-s.asp#link1

18. Ministerio de Minería www.mineria.gov.bo/Documentos/Estadisticas/Exportaciones.pdf

19. De acuerdo al “Reporte balanza de pagos y posición de inversión internacional”. Enero-Diciembre 2008 (Banco Central de Bolivia, La Paz, 17 de febrero

son los hidrocarburos. Las reservas de gas natural, entre 1997 al 2005, las probadas crecieron de 3,8 trillones de pies cúbicos americanos a 26,7 trillones, las probables crecieron de 1,9 trillones a 22 trillones de pies cúbicos americanos o las posibles de 4,1 a 15,2 trillones de pies cúbicos²⁰. Las reservas nacionales de petróleo condensado, entre 1997 al 2005 se triplicaron las probadas (116,1 millones de barriles a 465,2) y cuadruplicaron las probables (84,8 a 391,4), y las posibles se duplicaron (110,2 a 254,7)²¹. Posterior a la nacionalización de los hidrocarburos, la renta aumentó considerablemente, permitiendo la recaudación y distribución de regalías, además del impuesto departamental a los hidrocarburos²². De enero a julio de 2010, las exportaciones de gas de Bolivia fueron del 40,39% del total de las exportaciones bolivianas²³.

El crecimiento en importancia de los hidrocarburos en las economías de Bolivia y Perú, nos muestran la evolución de los intereses nacionales y sus necesidades, pues en cada uno de estos países el consumo de los hidrocarburos ha aumentado en las últimas décadas. En Perú, desde 1970 hasta el 2007 ha crecido su consumo casi al doble, pero es significativamente tres veces superior al boliviano. En Bolivia, desde 1970 al 2007 se ha quintuplicado el consumo²⁴. Esta situación está ligada a varios factores: el crecimiento de la población y el aumento de la demanda internacional de combustibles.

Los ecosistemas, con el aumento de la agricultura y los recursos forestales, han sufrido un incremento considerable en su explotación y pro-

de 2009). Las exportaciones crecieron en un 44,6% con relación al 2007. Los hidrocarburos aumentaron en volumen en un 11,4%; ventas externas 54,4%, ventas gas natural aumentó el 60,2% con respecto al 2007; ventas de petróleo aumentaron en 12,1% con respecto al 2007. Las exportaciones mineras aumentaron al 40,1%, volumen aumentó 59,3%.

20. www.ypfb.gov.bo/documentos/informes/2007_MAYO_DICIEMBRE/Reservas2.pdf

21. www.ypfb.gov.bo/documentos/informes/2007_MAYO_DICIEMBRE/Reservas1.pdf

22. www.hidrocarburos.gov.bo

23. www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/el-40-de-las-exportaciones-corresponde-al-gas-natural

24. <http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/35327/P35327.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

ducción, a consecuencia de las políticas agrarias que incentivan estas actividades y de los tratados internacionales de comercio. A continuación se presenta un recuadro acerca del crecimiento de las actividades agrícolas para la exportación y la extracción de recursos forestales, en ambos países.

Niveles de extracción y producción de recursos naturales renovables en los últimos 30 años

1. Superficie de bosque natural, proporción de la superficie terrestre y de la superficie de bosque:
Perú: desde 1990 al 2005, se deforestaron cerca de 3 millones de hectáreas de bosque natural.
Bolivia: desde 1990 al 2005, se han perdido cerca de 6 millones de hectáreas de bosque natural.
2. Superficie agrícola: En ambos países se ha incrementado la superficie agrícola, en Bolivia mucho más que en Perú.

Producción de sorgo²⁵:

Perú: Los registros abarcan desde 1961, con una alta producción entre 1976 y 1982, pero en la actualidad su cultivo es mínimo en el Perú.
Bolivia: la producción de este cereal inicia en 1976 con un incremento continuo hasta la actualidad.

Producción de soja

Perú: La producción se ha incrementado al doble desde 1961 al 2007, con un repunte entre 1980 y 1982.
Bolivia: en 1967 inicia la producción de soja, y en la actualidad es uno de los cultivos de mayor relevancia en Bolivia.

Producción de trigo

Perú: la producción se ha mantenido ligeramente estable desde 1961 hasta el 2007.
Bolivia: La producción se ha triplicado desde 1961 al 2007.

Producción de maíz:

Perú: La producción de maíz desde 1961 al 2007, se ha cuadruplicado.
Bolivia: La producción de maíz desde 1961 al 2007, se ha triplicado.

25. Esta gramínea es utilizada para el consumo humano (pan), como forraje para animales y en la producción de bebidas alcohólicas.

Producción de caña de azúcar:

Perú: La producción de caña de azúcar se ha mantenido relativamente estable durante el mismo periodo (1961 al 2007), pero aún así la producción boliviana sigue siendo menor a la peruana.

Bolivia: La producción de caña de azúcar desde 1961 al 2007, se ha multiplicado por 12.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2008²⁶.

El maíz y trigo son alimentos básicos en la dieta de la población boliviana y peruana, y con el crecimiento de la población su consumo aumenta en proporción a las necesidades de la sociedad. En el 2007, el Gobierno peruano aprobó una ley que obliga a incorporar mezclas de biocombustibles, esto se presentó como un nuevo campo para inversión privada en el ámbito del desarrollo agroindustrial, en las zonas rurales²⁷, así el Estado incentiva la creación de plantaciones con la finalidad de incrementar las exportaciones de materia prima para la elaboración de biocombustibles a través del programa de promoción de uso de biocombustibles (PORBIO-COM), con el fin de cubrir una creciente demanda de biodiesel (Castro et al., 2008). En Bolivia, los productos agrícolas (exportaciones no tradicionales) en orden de importancia en la economía nacional son: soya en grano, azúcar, castaña, harina de soya, aceite de soya, tarta de soya, maderas, café²⁸. Pero estos datos no son representativos para darnos a conocer temas acerca de la seguridad y soberanía alimentaria en ambos países. La producción agrícola es diversa, y no todos sus productos se exportan. Más el aumento de las plantaciones de productos para la exportación reduce la cantidad de tierras hábiles para la agricultura en menor escala y de productos para el consumo interno.

La extracción, explotación y comercialización de los recursos naturales en Perú y Bolivia están normadas por la Constitución y la legisla-

26. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/35327/P35327.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

27. www.spda.org.pe/portal/ver-reportes.php?id=193

28. Reporte balanza de pagos y posición de inversión internacional. Enero-Diciembre 2008 (Banco Central de Bolivia, La Paz, 17 de febrero de 2009).

ción y política ambiental. En las dos últimas décadas se han producido modificaciones a los reglamentos que rigen sobre los temas ambientales, especialmente a causa de una mayor presión de actores globales y de la sociedad civil respecto a los daños ambientales y el efecto negativo de la reducción de la biodiversidad para las poblaciones locales, campesinas e indígenas y sus usuarios tradicionales.

Marcos normativos de la problemática ambiental

Los marcos normativos ambientales de Bolivia y Perú responden a las necesidades de sus Estados, gobiernos y sociedades, y a las corrientes ambientalistas que inundan el ámbito de la opinión pública, y son generados en base a la tensión y acuerdos entre Estado y sociedad civil con influjo de las corrientes ambientalistas. A partir de los cuestionamientos en lo ambiental emitidos por las organizaciones ambientalistas e indígenas, que conforman la sociedad civil, los Estados y sus gobiernos de cierta forma han adoptado reglamentaciones y normativas con respecto a la conservación de la naturaleza en sus territorios nacionales, y actualmente los marcos normativos de ambos países reconocen en sus constituciones, el derecho de las personas a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado, principio que redimensiona las políticas ambientales y sociales tanto en Bolivia como en Perú, aunque no han producido aún cambios significativos en la implementación de las mismas.

La Constitución Política del Estado de la República de Bolivia (02/2009) reconoce el derecho a vivir en un ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas, y relaciona este derecho con los derechos de los pueblos indígenas y su libre determinación y territorialidad. Se institucionaliza la “consulta previa obligatoria, la gestión territorial autónoma, el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales existentes en su territorio y la participación en beneficios de la explotación de esos recursos” (Art. 30). Estos principios se repiten en varias de las normativas de los Estados andinos, pero no son infalibles en detener el deterioro ambiental y el aprovechamiento intensivo de los recursos naturales. Esto se evidencia en la continua expansión de áreas de prospección y explotación de hidrocarburos, entrega de concesiones mineras, actividad extractiva industrial y artesanal de los recursos naturales

renovables y no renovables existentes dentro de las áreas protegidas, en los territorios indígenas y en los ecosistemas sensibles, como los manglares, los páramos, la Amazonía, entre otros.

La Ley Ambiental boliviana de 1992 plantea la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales y la promoción del desarrollo sostenible²⁹. Esta norma buscaba contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, por esto se aseguran acciones que “garanticen la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la calidad ambiental urbana y rural” (Art. 5.1) donde los principios de equidad y justicia social se promocionan en el marco de la diversidad cultural del país. Se incorpora la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo y la necesidad de un manejo integral y sostenible de los recursos naturales. En Bolivia “es deber del Estado y la sociedad preservar, conservar, restaurar y promover el aprovechamiento de los recursos renovables” (Art.32) y se guarda el dominio originario sobre todos los recursos naturales no renovables (Art.68).

En el 2004, se publica la Ley de Hidrocarburos en cumplimiento del Referéndum de ese año y se reconoce el gas natural y demás hidrocarburos como recursos estratégicos y se recupera la propiedad de todos los hidrocarburos para el Estado boliviano, se institucionaliza la participación de la empresa estatal en toda la cadena productiva de los hidrocarburos, y condiciona a la actividad petrolera a regirse por los siguientes principios: eficiencia, transparencia, calidad, continuidad, neutralidad, competencia y adaptabilidad (Art.10), y refunda Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), en 1996 con su asentamiento en el Reglamento ambiental del sector de hidrocarburos.

En el ámbito de los recursos mineros, el Código de Minería de 1997 es la normativa vigente hasta el momento. Se han realizado revisiones a través del Reglamento ambiental para actividades mineras (Decreto Supremo 28590, 16/01/2006). Este reglamento reitera el carácter propietario del Estado sobre los recursos naturales y declara las concesiones mineras como temporales (sin motivo de venta, hipoteca y/o sucesión

29. La legislación boliviana entiende como desarrollo sostenible, “el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras” (Art. 2. Capítulo I. Ley 1333. 03/1992).

hereditaria). La nacionalización de la actividad minera con el dominio del Estado en su administración y operación, este es uno de los muchos objetivos del Gobierno boliviano -que propugna una mayor participación de la Corporación minera boliviana en el escenario extractivo, reforzando la minería estatal frente a la empresa privada³⁰. En la actualidad el Gobierno boliviano propone la revisión del Código de Minería y de Petróleos con la finalidad de que se ajuste mejor a la nueva Constitución y fortalezca la nacionalización del gas y el petróleo.

Así también, otros recursos naturales están regulados y protegidos por la normativa ambiental en Bolivia, como son: el agua, el suelo, los bosques y tierras forestales, la flora y fauna silvestre y las áreas protegidas, con apertura a la participación ciudadana en la gestión ambiental, defensa y/o conservación del medio ambiente, y a ser informada veraz, oportuna y eficientemente sobre temas acerca de la protección del ambiente. Respecto a la participación, “si bien existen mecanismos de participación pública y de contribución al proceso de toma de decisiones, no son obligatorios y son solamente utilizados en raras ocasiones. De esta forma, la toma de decisiones sobre los recursos naturales (y sobre otros sectores económicos claves) ha sido eliminada del dominio público” (Perrault, 2007), esto ha tenido repercusión en reducir la participación e incrementar el ámbito de incidencia de los actores privados “a través de la creación de agencias reguladoras, el Estado boliviano centralizó la gobernanza de los recursos, aún cuando descentralizó los procesos de participación democrática” (Perrault, 2007). En la actualidad, la normativa ambiental establece un procedimiento de consulta previa que debe ser aplicado obligatoriamente, y que está respaldado por el reglamento de hidrocarburos. Aún se requiere mejorar estos procesos para que sean efectivos, pero los procesos de gestión compartida y co-gestión han avanzado notablemente con relación al pasado.

La legislación ambiental no se detiene a discutir el derecho a informar, pero acerca de este tema existe el Decreto Supremo 28168 de 2005, donde se apunta como derecho: el acceso a la información pública, de manera oportuna, completa, adecuada y veraz. Este derecho se mantiene como principio, pero no es totalmente efectivo en su aplicación, pues aún existen

30. <http://boliviaminera.blogspot.com/2007/12/el-actual-codigo-de-mineria-y-lo-que.html>

deficiencias desde el Estado en proporcionar toda la información referente a las actividades extractivas y sus finanzas.

Más allá de las dificultades que tienen las sociedades y sus organizaciones para obtener información transparente de forma eficaz, las normativas de Bolivia y Perú contemplan el libre acceso a la misma. En ambos países se sanciona toda acción, actividad y factor susceptible de causar degradación ambiental y se llama a tomar medidas preventivas, informar a las autoridades, remediar los daños y compensar/indemnizar a los ciudadanos y/o poblaciones afectadas.

La Constitución Política del Perú reconoce que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado, y privilegia el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida (Art. 2º, inciso 22). En el Perú rige la Ley General de Ambiente (Ley No. 28611 del 10/2005) que ratifica el derecho a: “un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, acceso a la información, participación en los procesos de toma de decisiones, justicia ambiental” (defensa del ambiente, protección de la salud, conservación de la biodiversidad biológica, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, conservación del patrimonio cultural). Así como la obligatoriedad de aplicación de los siguientes parámetros:

- el principio de sostenibilidad con protección de los derechos (con relación al desarrollo sostenible y las necesidades de las generaciones futuras);
- el principio de prevención (prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental) con la debida adopción de medidas de mitigación, recuperación, restauración para impedir la degradación del ambiente;
- el principio precautelatorio con la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente;
- el principio de internalización de costos con la finalidad de asumir los costos de los riesgos o daños que se generen sobre el ambiente (el costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos);

- el principio de responsabilidad ambiental (restauración, rehabilitación o reparación de los daños); el principio de equidad entendido como las políticas ambientales que deben contribuir a erradicar la pobreza y reducir las inequidades existentes (sociales y económicas), apuntando al desarrollo de las poblaciones menos favorecidas;
- el principio de gobernanza ambiental en búsqueda de la armonización de políticas, instituciones, normas, procedimiento, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad y transparencia (Art. I - XI).

La política nacional de ambiente y gestión ambiental del Perú consideran los siguientes puntos: respeto a la dignidad humana y mejora de la calidad de vida de la población³¹, prevención de riesgos y daños ambientales (contaminación ambiental, uso de tecnología limpia), aprovechamiento sostenible de los recursos naturales³², conservación de la diversidad biológica y la conservación los ecosistemas (especies y patrimonio genético)³³, el desarrollo sostenible con sustento en

31. Muchos casos de conflictos por recursos ambientales, muestran una falta de respeto a los derechos fundamentales por parte de las autoridades del Gobierno peruano, lo que ha dado lugar en muchos casos a priorizar los intereses de las empresas extractivas sobre las demandas de las poblaciones afectadas. Un ejemplo de esto es el Caso Bagua, (6/6/2009) donde la fuerza militar peruana reprimió una manifestación indígena colectiva en la población de Bagua contra los decretos 1015 y 1090 propuestos por el Gobierno peruano, el cual permitía la negociación de las tierras comunales con la aprobación de una minoría de los dirigentes de la misma, entre otros puntos. Se produjo un enfrentamiento entre los dos grupos que dejó como resultado más de veinte muertos entre militares e indígenas. Este evento causó preocupación a nivel internacional y nacional por la situación de la población indígena en Perú y sus derechos sobre los recursos naturales existentes en sus territorios.

32. Desde el 2003, la sociedad civil peruana emite múltiples críticas sobre la manera en que se firmaron los contratos sobre la venta del gas de Camisea, pues se comprometió toda la producción sin considerar el crecimiento potencial del consumo nacional futuro de este recurso natural no renovable.

33. La actividad extractiva en áreas protegidas no tienen correspondencia con esta política de conservación, pues estas actividades tienen efectos directos que contribuyen a la reducción de la biodiversidad. El Gobierno peruano promueve

la conservación de los patrones culturales, conocimientos y estilos de vida de las comunidades tradicionales y los pueblos indígenas; promoción de la educación ambiental y de una ciudadanía ambiental responsable; fortalecimiento de la gestión ambiental que implica la disponibilidad de los recursos necesarios para facilitar las condiciones para la implementación de la gestión ambiental; articulación e integración de las políticas³⁴ (sociales y económicas) con los objetivos de la protección ambiental y el desarrollo sostenible, generación de información científica³⁵, acceso a la información ambiental: el Estado, sus instituciones y todos aquellos que presten servicios públicos están obligados a facilitar el acceso a la información, sin distinción; y por último, el Gobierno peruano tiene la obligación de informar. Este punto se desglosa en los siguientes puntos: establecer mecanismos para la generación, organización y sistematización de información; facilitar el acceso a la misma y rendición de cuentas acerca de las solicitudes de acceso a la información recibidas. Este punto no ha tenido un efectivo cumplimiento por parte del Estado, lo que se explica por la falta de políticas de generación de información y por la superposición de competencias de las instituciones gubernamentales.

Así también, la Ley General Ambiental abrió paso a la participación ciudadana responsable, por lo cual impuso como objetivo del Estado la generación de capacidades, mecanismos y herramientas, que fortalezcan la participación permitiendo su incidencia en la toma de decisiones. En ambos países, los ciudadanos y sus organizaciones continuamente reivindican su derecho a la participación. La normativa de ambos Estados canaliza los procesos democráticos, potenciándolos y a la vez limitando su rango de incidencia.

como ejemplo el caso Camisea, Lote 88, que se superpone con la Reserva Kugapakori Nahua Nanti, dedicada a los pueblos en aislamiento, bajo el argumento de poder explotar los recursos naturales con la menor afectación posible al ecosistema, la biodiversidad y pueblos indígenas.

34. Este punto se dificulta en su aplicación, pues los intereses del Gobierno peruano están apegados a las políticas neoliberales, que profundizan la brecha entre el comercio y la conservación, poniendo en riesgo la seguridad de las generaciones futuras.

35. Muchas son las investigaciones realizadas en ambos países, pero su incorporación como factores que afectan la composición y direccionamiento de las políticas públicas es reducida, por lo que su conocimiento y difusión tienen prioridad en la toma de decisiones.

Otros reglamentos de la Ley General de Ambiente en el Perú se refieren al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (agua, suelo, recursos forestales y fauna silvestre) a más de preocuparse por la consolidación de las áreas protegidas. El Ministerio del Ambiente (creado en 2008) es el ente rector del sector ambiente y la autoridad competente para formular la política nacional del ambiente aplicable a los tres niveles de Gobierno, conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo No. 1013 que aprueba la Ley de creación, organización y funciones de este organismo. La Política Nacional del Ambiente (2009), como herramienta del proceso estratégico de desarrollo del país, constituye la base para la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que lo sustenta, para contribuir al desarrollo integral, social, económico y cultural del ser humano, en permanente armonía con su entorno.

Los principios sobre los que se sustentan las normativas ambientales en ambos países devienen de los acuerdos y tratados ambientales internacionales, firmados por ambas naciones, en los procesos participativos y democráticos que incluyen las demandas y preocupaciones de la sociedad y las recomendaciones de actores externos para el mejor manejo ambiental posible. En ambas legislaciones se contempla el principio de desarrollo sostenible, la obligatoriedad de la remediación del daño ambiental, el principio de precaución y de protección del medio ambiente, a más de incluir el derecho a la información y el derecho de participación de la ciudadanía. Las legislaciones ambientales de Bolivia y Perú están en consonancia con las demandas y necesidades de la población nacional, lo que resta es preguntarse si responde a las problemáticas locales que genera la extracción de recursos naturales no renovables.

Los marcos normativos se caracterizan por estar regidos al tipo de coyuntura histórica y contexto socio económico en que se halla el país y su zona de ubicación. Los países andinos tienen una larga historia como proveedores de materia prima para el primer mundo, sin considerar las necesidades de lo que hoy se entiende como desarrollo sostenible y las expectativas de conservación. Las leyes siguen siendo innovadoras en sus propuestas, pero en su aplicación y en la formulación de políticas eficaces para la protección de la naturaleza continúan siendo ineficientes,

pues en la práctica se constata deficiencia en la gestión de los recursos naturales aún cuando se especifica su finalidad en la normativa de cada uno de estos países. La gestión ambiental se refiere al mejoramiento de la calidad de vida, a la prevención de daños ambientales, al aprovechamiento sostenible de los recursos y a la articulación de las políticas públicas con el desarrollo sostenible.

A continuación se hará referencia a varios tipos de conflictos presentes en Bolivia y Perú con relación a las actividades extractivas de recursos naturales no renovables, especialmente.

Conflictos alrededor de los recursos naturales

Los conflictos socioambientales alrededor del uso y aprovechamiento de los recursos naturales suelen implicar a gran diversidad de actores: gubernamentales (con sus instituciones y empresas), gobiernos seccionales, actores políticos, organizaciones y movimientos sociales, ONG (nacionales e internacionales), comunidades, empresas privadas, entre otras. Las problemáticas generadas por el uso intensivo de los recursos naturales deben ser estudiadas desde varios ámbitos: político, social, económico y ético, con la finalidad de comprender la dinámica misma de la problemática y poder vislumbrar soluciones factibles de ser aplicadas.

Los recursos naturales están supeditados a las políticas públicas impuestas por el Estado. La sociedad puede obtener derechos de uso, pero siempre debe respetar las obligaciones adquiridas a través de las normativas vigentes en cada país. Así también, se debe considerar las necesidades de las poblaciones y sus expectativas sobre los recursos, esto con el objetivo de entender a qué responden sus acciones y demandas. Los conflictos se generan por lo general desde las demandas insatisfechas, la falta de empleo, fraccionamiento organizativo, aumento de la colonización, deficiente acceso a los servicios públicos, creciente pobreza, desplazamiento de la población, los impactos ambientales: pasivos ambientales, contaminación; por la contraposición en las normativas que rigen el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales, entre otros. Al momento de observar el complejo entretendido que comprende un conflicto, es importante considerar a los actores vinculados y sus interacciones, pues las demandas e intereses suelen ser distintos y similares entre ellos, y se suelen contrapo-

ner. Debe tenerse en consideración que las instituciones estatales buscan respaldar las acciones del Estado, a fin de garantizar la circulación de los recursos generados por la explotación de la naturaleza y su paisaje.

Las acciones de la sociedad civil, en demanda por la satisfacción de sus necesidades, tienen distintas y variadas respuestas que pueden incidir en la transformación de las políticas públicas comprendidas en el marco de la gobernanza de los recursos naturales. Uno de estos ejemplos es la reciente creación del Ministerio del Ambiente en Perú (2008) y del Ministerio del Medio Ambiente y Agua en Bolivia (2009). La ausencia previa de estos organismos condujo a que las actividades referentes a la conservación estuvieran subsumidas por otros ministerios, como el de Energía y Minas en Perú y en Bolivia al Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (2006). La creación de nuevos ministerios permitió más acciones de manejo y gestión ambiental, con relación a la situación de lo ambiental en el pasado.

A continuación se enunciarán varios conflictos acerca del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, pero nos limitaremos a casos de hidrocarburos, minería y agua. Esta limitación está relacionada con la dificultad de presentar todo un universo de problemas existentes en cada nación, con sus distintos matices y manifestaciones, y también porque estos casos son los de más notoriedad en la opinión pública.

Bolivia

En Bolivia, dos conflictos han tenido resonancia internacional desde el año 2003: la guerra del agua y la guerra del gas. La guerra del agua inició en la ciudad de Cochabamba (04/2003) como una protesta contra la privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado. Las movilizaciones sociales se tomaron la ciudad y pronto el tema alcanzó relevancia nacional e internacional. El conflicto por el agua surgió a raíz de la concesión al consorcio transnacional Aguas de Tunari, sobre los servicios de agua potable. Esta empresa incrementó las tarifas de agua hasta el 200% (bajo el argumento de nuevas inversiones y renovación de infraestructura), e incluyeron cooperativas de aguas barriales que habían sido administradas colectivamente hasta ese momento. Este conflicto provocó el nacimiento de la Coordinadora en la Defensa del Agua y de la Vida, organización que

aunó fuerzas con varios movimientos sociales para protestar en contra de la concesión, con base en el análisis del contrato y de las reformas legales que se hicieron para habilitar dicho contrato. Esto provocó que el Gobierno cancelara su contrato con Aguas del Tunari y el anuncio de la salida del país del consorcio. La movilización de la sociedad en la guerra del agua “no fue en defensa de un acceso seguro de los recursos, ni de un justo y eficiente servicio municipal. Más bien, fue un genuino rechazo a la privatización de los recursos naturales bolivianos, y a su control por intereses extranjeros” (Perrault, 2007). El agua es considerada por los bolivianos como “un recurso colectivo y un derecho social, un instrumento y a la vez un producto de su trabajo” (Perrault, 2007), y normado en la nueva Constitución Política del Estado.

Otro conflicto de gran relevancia en Bolivia fue la guerra del gas. Esta inicia en el 2003, como consecuencia del intento del Gobierno de exportar gas natural a Estados Unidos y México a través de un puerto chileno. Contra este proyecto se levantaron la mayoría de las ciudades de la región andina, pues en la memoria de los ciudadanos bolivianos aún está presente el despojo de su salida a la costa del Pacífico, por parte del Estado chileno en los años 1870, aún cuando esta opción era la más eficiente relativa a costos, que la alternativa peruana. Esta protesta congregó a actores sociales de diversos sectores y regiones de Bolivia, desde los grupos indígenas del Altiplano y valles hasta los indígenas de la tierras bajas de Bolivia, ya que los reclamos abarcaban el tema de las leyes de explotación de los hidrocarburos que beneficiaban más a las empresas que al Estado, lo que amplió la protesta sobre los recursos naturales hacia el tema de los recursos nacionales. Los manifestantes³⁶ llamaron a la recuperación del control del Estado, al debilitamiento del control privado y del extranjero sobre el gas natural.

Las percepciones sobre el gas y el agua como recursos naturales estratégicos son de diversa índole en la sociedad boliviana, pues el acercamiento a ellos en el caso del agua es tradicional y del gas es por el mercado. Ambos conflictos forzaron al Gobierno a replantear sus compromisos en términos de políticas públicas y de conservación. “Al igual que en la guerra del agua (el gas), esta protesta forzó al Gobierno a replantear sus

36. Esta fue una movilización casi exclusivamente realizada por la sociedad civil alteña y de comunidades aledañas.

compromisos en términos de políticas económicas y de medio ambiente” (Perrault, 2007). Actualmente, el Gobierno boliviano plantea la nacionalización en la explotación de los recursos naturales y una mayor preocupación por la conservación de los mismos.

Otro de los graves problemas que tiene Bolivia es la desertificación, cerca del 41% del territorio se encuentra afectado por este problema, lo que amenaza la seguridad alimentaria en el país. El Gobierno de Bolivia planteó como una de sus prioridades de política medioambiental y de gestión de los recursos naturales, la responsabilidad y la tarea de consolidar el Programa Nacional de Desarrollo de Zonas Secas (PRONALDES)³⁷ en el 2001. En la actualidad este programa se denomina Programa de Acción de lucha contra la Desertificación, y además se ha modificado el marco constitucional para el manejo y gestión de los problemas causados por la desertificación.

Pero frente a todas las dificultades que ha tenido la población boliviana para la conservación de los recursos, la actividad minera es la que más ha afectado sus costumbres, tradiciones, espacio y ambiente. La minería tiene una amplia y larga trayectoria de conflictos por contaminación de agua y suelo en Bolivia, a más de haber provocado el desplazamiento de poblaciones con la pérdida de tierras agrícolas y de pastoreo. El Estado no ha tenido un tratamiento estricto con la aplicación de las normativas, especialmente porque sus finanzas estaban abiertas a la influencia de las empresas multinacionales y sus intereses.

La historia de Bolivia está ligada a la minería, especialmente a la plata desde la época colonial. En el entorno de la ciudad de Potosí y en la cuenca alta del río Pilcomayo se encuentran toneladas de pasivos ambientales que han generado una contaminación acumulativa y la consecuente contaminación con metales pesados de los ríos aledaños. Así también la minería de estaño fue muy importante durante gran parte del siglo XX, en la zona de Potosí³⁸ (Uncía), Oruro (Huanuni) y La Paz (Viloco, Caracoles y Colquiri)

37. Informe del Gobierno de Bolivia (2001). Implementación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Secretariado de la Convención de Lucha contra la Desertificación. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal. Dirección General de Clasificación de Tierras y Cuencas.

38. En el área del Potosí, varias comunidades sufren de contaminación hídrica por mineras de plata y plomo, además del desplazamiento de una de sus comu-

en la cuenca alta y media del río Pilcomayo, con altos volúmenes de contaminación cuyos efectos aún son visibles en los afluentes del río Pilcomayo (Ribera, 2008: 92). En el 2003, varias marchas de ciudadanos y organizaciones en reclamo por la contaminación del río Pilcomayo a causa de la actividad minera en el departamento de Potosí, que afecta a las comunidades: Sotomayor, La Mendoza y Tuero Chico, provocó la conformación del Consejo de Defensa del Río Pilcomayo (CODERIP) (Ribera, 2008). Este ejemplo evidencia al conflicto con un propulsor de la sociedad civil en el posicionamiento y exigencia de los derechos tanto de participación como en la entrega de información, a más del reclamo por un ambiente sano y una vida digna.

La minería de oro en algunas zonas de Bolivia se remite de la época colonial a la actualidad, como por ejemplo en Serranía San Simón donde existen los pasivos ambientales acumulados y transformaciones geomorfológicas por las excavaciones y acumulación de material (Ribera, 2008). En la segunda mitad del siglo XX, se concesionaron otras áreas para la minería de oro (Oruro, Potosí, entre otras), actividad que afectó las siguientes zonas: Yungas de La Paz, Tipuani, Teoponte, Guanay; río Mapiri, río Kaka, río Alto Beni. Esto con una profunda transformación de paisaje y afectación a los sistemas fluviales por el uso del mercurio (Ribera, 2008: 93). La contaminación por minería en áreas urbanas y rurales es inmensa en Bolivia, esta situación ha impulsado al Gobierno boliviano a imponer acciones de remediación ambiental en algunas zonas, especialmente en aquellas con movilización social contra la contaminación.

En Bolivia, las áreas protegidas han sido objeto de la actividad minera también. La superposición entre las áreas protegidas y las concesiones, yacimientos y operaciones mineras son varias. El 67% de las áreas protegidas del SNAP tiene concesiones mineras en su mayoría artesanales y de pequeña magnitud, pues desde el Código Minero no existen impedimentos para esto mientras se cumplan los requisitos y obligaciones ambientales (Ribera, 2008). Así por ejemplo, la reserva Eduardo Avaroa (Potosí) sufre los efectos de la contaminación por boro y azufre, y está amenazada por

nidades “San Cristóbal” con la pérdida de patrimonio cultural intangible en la región (lugares sagrados como la Achupalla, los Tres Gigantes y el Soldado, pérdida de zonas agrícolas y de pastoreo (Ribera, 2008: 57).

una eventual explotación de oro y plata; el Salar de Uyuni y el Salar de Coipasa en Potosí y Oruro evidencian contaminación del suelo y afectación al régimen hidrológico; las eco-regiones de Yungas al interior de Cotapata o Apolobamba, a causa de la explotación aurífera sus ecosistemas están gravemente afectados; el Parque Nacional Madidi, el Parque Noel Kempff y el Mercado en Santa Cruz están en riesgo por la explotación de oro³⁹ (Ribera, 2008).

Otra actividad extractiva que tiene consecuencia en los pueblos y la naturaleza es la explotación de hidrocarburos. El mayor descubrimiento de gas en Bolivia se encuentra en el departamento de Tarija. En 1997, las reservas de gas certificadas pasaron de 5,69 a 52,29 trillones de pies cúbicos, y el petróleo pasó de 200 a 929 millones de barriles (Garnica, 2008). La mayor parte de los conflictos generados por la explotación del gas están relacionados con el gasoducto (deforestación, fragmentación de ecosistemas e impactos sociales -como sucedió en la Chiquitania-), la construcción del campo Margarita (que afecta a comunidades Guaranís), entre otros de menor escala.

Los casos registrados de conflictos por explotación petrolera son pocos. Pero el más relevante ha sucedido hace pocos días, ya que en agosto de 2009⁴⁰, se ha creado una controversia entre el Gobierno boliviano y peruano por la posible explotación petrolera en el Lago Titicaca, bajo el supuesto de que el Gobierno del Perú habría firmado contratos de explotación y explotación petrolera con empresas extranjeras para extraer hidrocarburos de la cuenca del lago Titicaca. Por otro lado, también encontramos explotación petrolera en áreas protegidas, tal es el caso del Parque Nacional-ANMI Aguaragüe lugar en que se han producido derrames de hidrocarburos por daños en los ductos enterrados, sísmica y deforestación para apertura de vías, en este caso debe tenerse en cuenta que previo a la creación del parque ya existía en el sitio explotación petrolera, pero esto no justifica no mantener los estándares de prevención contra desastres por la actividad hidrocarburífera. Otro ejemplo se presentó en el área de Madidi, donde se realizó sísmica y perforación y se encontró petróleo,

39. www.parkswatch.org/parkprofile.php?spa&country=bol&park=mdn&page=rec

40. http://www.rpp.com.pe/2009-08-27-bolivia-reclamara-al-peru-supuesta-explotacion-de-petroleo-en-titicaca-noticia_204657.html

esto nos evidencia nuevamente una desafortunada superposición entre las zonas de mayor diversidad biológica y las zonas potenciales de explotación petrolera. Ante esto, la fundación PRODENA lanzó una campaña “Iniciativa Madidi sin Petróleo” en abril de 2010, la misma que replica los planteamientos para el caso del Parque Nacional Yasuní en el Ecuador⁴¹.

Como puede constarse a través de los pocos ejemplos expuestos, la preocupación ambiental en Bolivia quedó durante mucho tiempo acallada por la preeminencia de los sectores de “desarrollo”. Los organismos encargados del tema ambiental estaban supeditados a las prioridades e intereses de otras instituciones afines a la economía y la producción. En la actualidad, posterior a la guerra del agua y la guerra del gas, las consideraciones ambientales y sociales tienen mayor importancia en las políticas públicas del Estado. Es claro que, los recursos naturales son motivo de controversia en las naciones y entre las naciones, pero estos están sujetos a la soberanía de cada Estado.

Perú

El Gobierno peruano ha aplicado en las dos últimas décadas políticas económicas neoliberales, que responden a los intereses de los grandes inversionistas y Estados necesitados de materia prima. La implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y sus políticas de apertura a la inversión privada para la extracción de recursos naturales no renovables, pone en duda a la sociedad civil (especialmente a las poblaciones afectadas por los impactos socio-ambientales de estas actividades) acerca del respeto al derecho de vivir en un ambiente sano, el acceso a los recursos y la participación social en los procesos de definición de políticas y toma de decisiones.

Una de las coincidencias más comunes en la generación de conflictos alrededor de los recursos naturales es la superposición de territorios indígenas con áreas protegidas. Para las poblaciones indígenas peruanas el acceso a los recursos naturales ha sido limitado por su concesión a las empresas transnacionales y su apropiación sin considerar las demandas y problemáticas generadas por la extracción y explotación, profundiza los

41. www.plataformaenergetica.org/content/1385

problemas sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales con el Gobierno del Perú⁴².

Los recursos naturales de mayor conflictividad son: agua, gas, petróleo y recursos forestales. Aquí revisaremos la situación de los tres primeros y nos limitaremos a relacionar el impacto que tienen estas problemáticas sobre los recursos forestales. El Perú tiene amplias zonas desérticas y sus Andes son grandes y majestuosos, aún con esos contrastes este país lucha contra la desertificación y muchos de los conflictos latentes en las poblaciones es el acceso al agua, tanto para el consumo como para riego⁴³, lo que se constituye como una paradoja al ser este uno de los países más ricos en recursos hídricos de América del Sur⁴⁴. Los conflictos por agua en Perú se presentan a causa de varias razones:

...por balance inadecuado de la disponibilidad legal y/o técnico de la fuente de agua, por proyectos/obras/inversiones de infraestructura no evaluadas, derechos de agua otorgados no guardan relación con la disponibilidad técnico legal de agua (cantidad, calidad, oportunidad) por las variaciones en el balance hidrológico, por cambios en la oferta hídrica por la cantidad del agua, por cambios en la demanda, tensiones entre las prioridades del uso, por la gestión por controlar la asignación del agua en los sistemas de uso, y por cambios en la oferta hídrica por la calidad del agua⁴⁵.

En 2005, los problemas se avivaron con manifestación en Lima y todo el país⁴⁶ ante la aprobación del Congreso del anteproyecto de la Ley General de Aguas, anteproyecto que posibilitaba la privatización del agua en el Perú. El 30 de marzo de 2009, se aprueba la nueva Ley de Recursos

42. Perú. Comunidades de Pasco suscriben declaración de Rancas. <http://www.servindi.org/actualidad/3625> Consultado por última vez, agosto/2009.

43 Resolución Defensorial N° 055- 2007/Dp “El Derecho al Agua en las Zonas Rurales: El caso de las municipalidades distritales”. <http://www.defensoria.gob.pe/busqueda.php?clave=ambiente&x=15&y=7>

44. Comentario de Abel Cruz, Presidente del Movimiento Peruanos sin Agua <http://www.ecoportall.net/content/view/full/67978>

45. IPROGA-IRAGER-GRP-AACHCHP-PDRS/GTZ-SNV-UNIGECC, (02/2007) “Inventario de los principales conflictos por el agua en el departamento de Piura”, Piura, Perú.

46. Raúl Wiener (08/2004) “La privatización del agua y el Banco Mundial” http://www.ecoportall.net/Contenido/Contenidos/Eco-Noticias/Gigantesca_movilizacion_en_el_Peru_contra_la_privatizacion_del_agua

Hídricos, donde se incluye el pago por servicios es decir, por primera vez en la historia los agro-exportadores tuvieron que pagar por el agua que utilizaban, especialmente las aguas subterráneas⁴⁷. Tal como se plantea la situación en Perú, son varias las actividades económicas que afectan la calidad del agua y el uso de la población urbana y rural a ella, esto tiene incidencia en las labores de subsistencia, como es la agricultura a pequeña escala y el acceso a agua potable.

Al igual que en Bolivia, muchos de los problemas por contaminación de agua están relacionados con la actividad minera como son los casos de las comunidades de Candarave en Tacna que se oponen a la minería por la disminución de los volúmenes de agua disponibles para la agricultura; de las comunidades de Moquegua que protestan por la escasez de recursos hídricos en las cuencas del Tambo a causa del proyecto minero Quellaveco; las comunidades de Segunda y Cajas en Piura que se oponen a la explotación del río Blanco en el norte del Perú; las provincias de Santa Cruz y San Miguel que se oponen al desarrollo del proyecto minero La Zanja por temor a la contaminación del agua y al método de lixiviación para obtener oro; las comunidades de Choropamba, San Juan y Magdalena en Cajamarca piden indemnización por derrame de mercurio en fuentes de agua; entre muchos otros ejemplos de condiciones similares en el resto del país. En la región central del Perú, las mineras contaminan el medio ambiente y especialmente el agua sin brindar ningún tratamiento a las áreas afectadas (al 2007), esto incide de forma perjudicial en las poblaciones de la zona ya que afecta a la subcuencas de los ríos San José-Anticona, San Juan, Yauli, Huayhuay, Mantaro, entre otras⁴⁸.

Los conflictos mineros en el Perú se han intensificado desde hace diez años, a raíz de las mediciones ambientales de contaminación. La búsqueda intensiva del Gobierno peruano para comercializar sus recursos naturales le ha llevado a entablar relaciones comerciales inequitativas y desfavorables⁴⁹ para la economía futura del país, como es el caso de las negociacio-

47. David Bayer, (11/2009). "La crisis de agua en Ica y cómo resolverla" <http://www.ecoport.net/content/view/full/89894>

48. Godofredo Arauzo (06/2007) "Resumen de la contaminación del Centro del Perú" <http://www.ecoport.net/content/view/full/69642>

49. Durante el 2009, una de las discusiones más fuertes sobre este temas se refieren a las negociaciones para la explotación del lote 88 y 58 de hidrocarburos,

nes con las empresas mineras que obtienen la concesión de explotación. Por ejemplo, la negociación que se llevó a cabo por la mina de cobre de Toromocho, a 140 km de Lima, con la empresa china Chinalco. Esta empresa logró obtener valores veinte veces menores por tonelada al costo del mercado internacional, beneficiándose del cambio y sin retribuir al Estado peruano los dividendos conseguidos, por los ingresos extras a los valores negociados por el mineral con el Estado. Otro de los efectos de una deficiente negociación sobre los impactos y beneficios de la industria extractiva se reflejan en los casos de reubicación poblacional. Tal es el caso de la población de Morococha, que deberá ser reubicada para la apertura y funcionamiento de la mina, consideran que lo ofrecido por la empresa para la reubicación del pueblo e indemnización de las viviendas no es satisfactorio, ni corresponde a su valor real. Esta actividad extractiva afecta a los pobladores de la sierra central del Perú. La actividad planificada en el Cerro de Toromocho incide en los conflictos socioambientales presentes en la población de La Oroya, que ha sido calificada como una de las diez ciudades con mayor contaminación a nivel mundial⁵⁰ por dióxido de azufre, a causa de la planta de ácido sulfúrico.

Muchas poblaciones de la sierra peruana han sido afectadas por la minería, más aún si se tiene en cuenta que las concesiones mineras, entre 2002 y 2007, crecieron más de 70%, a raíz de la promoción de inversiones y el elevado precio internacional de los minerales (Gamboa, 2009: 4). Esta situación se repite en otras poblaciones como: la ciudad de Cerro de Pasco, en la sierra sur, en la comunidad de Fuerabamba, en Apurímac; en la provincia de Fujian y de Ayabaca, región de Piura; la provincia de Chumbivilcas (76,4% del territorio concesionado) en la región Cusco; entre otros. Todos estos proyectos están dirigidos a la explotación del cobre, zinc e implican la reubicación de las poblaciones, intensificando la controversia sobre las negociaciones entabladas entre el Gobierno y las empresas, pues las indemnizaciones y compensaciones sociales no están acorde con la

ya que la mayor parte de las reservas se han destinado a la exportación. Estos acuerdos comerciales favorecen a las empresas transnacionales y las naciones receptoras, pues los pasivos ambientales se quedan en el país generador de los recursos, y se reducen las reservas a futuro para la población.

50. Observatorio de Conflictos Mineros del Perú www.muqui.org/observatorio/observatorio1.html (Consultada por última vez, julio 2009).

realidad del impacto y las necesidades que genera⁵¹.

Los problemas y conflictos producidos por la extracción minera son diversos: altos niveles de contaminación que produce la extracción y refinación de metales, afectación de las fuentes naturales de agua de los canales de riego, impactos sociales y económicos generados por el desplazamiento de las poblaciones, contaminación del suelo y aire y pérdida de tierras agrícolas. Por ejemplo, el Gobierno ha expresado preocupación por la minería artesanal en la región oriental Madre de Dios, donde se destruyeron 150 000 hectáreas de bosque y se arrojaron al ambiente 32 toneladas de mercurio. Por eso las autoridades suspendieron por dos años el otorgamiento de nuevos permisos de explotación en esa zona. En el 2003, el Ministerio de Energía y Minas elaboró el primer inventario de pasivos ambientales mineros, identificando 611 a nivel nacional. En el 2006, el Ministerio de Energía y Minas actualizó el inventario de estos pasivos, identificando 850 pasivos ambientales mineros. Para el 2007, se identificaron 2 103 a nivel nacional, donde la región de Cajamarca, tiene la mayor cantidad de ellos (1 273 pasivos)⁵².

Otros conflictos devienen de la extracción de hidrocarburos. El 72% de la Amazonía peruana está lotizada y se han otorgado licitaciones sobre ella. “La explotación petrolera viene generando, además, costos ambientales con efectos sobre la salud de los pueblos indígenas. En las 34 comunidades nativas de la zona de los ríos Tigres y Corrientes, donde opera Pluspetrol, el Ministerio de Salud encontró que el 98% de menores sobrepasa los límites aceptables de cadmio en la sangre”⁵³, sin contar el impacto en el ambiente que produce la reducción de la biodiversidad y afecta los ecosistemas.

Las comunidades de la Amazonía norte del Perú han sido las más afectadas por los impactos de la explotación petrolera. Muchas de ellas, como las comunidades Ashaninkas, han protestado por la incursión petrolera en sus territorios pues no se les ha consultado para la concesión de sus terri-

51. Milagros Salazar “Minería-Perú: debajo de tu casa está mi yacimiento”. <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=90316> (Consultada por última vez agosto/2009).

52. Pasivos Ambientales Mineros – Perú: (Fondo Nacional del Ambiente – FONAM, consultado en la web del Ministerio de Ambiente del Perú).

53. Pedro Francke, 05/2009. “Perú: Petróleo, la causa del conflicto”. <http://www.servindi.org/actualidad/opinion/11892>

torios a una empresa petrolera extranjera⁵⁴. Desde el año 2003, el Estado peruano ha creado lotes de hidrocarburos superpuestos a áreas naturales protegidas, reservas territoriales a favor de indígenas en aislamiento voluntario, comunidades indígenas, zonas urbanas, concesiones forestales, entre otras (Gamboa, 2009). Esta intromisión e imposición de la actividad petrolera y gasífera sobre los derechos de las poblaciones se manifiesta también en la incapacidad de las empresas en llevar procesos de consulta (como es el caso de la Repsol YPF en siete lotes petroleros que regenta en la Amazonía peruana y donde se asientan seis grupos indígenas⁵⁵), contaminación de ecosistemas únicos y sensibles (como es el caso de la Oxy en sus treinta años de operaciones en territorio achuar⁵⁶), superposición de lotes con áreas protegidas para pueblos en aislamiento (este es el caso del lote 110 en la parte inferior este de la cuenca del Ucayali que se superpone a una reserva destinada a los indígenas aislados Murunahua; del lote 88 en la zona de Camisea en la cuenca del Bajo Urubamba, que se superpone a la reserva Kugapakori Nahua), entre otros problemas.

Por otro lado, la actividad extractiva de hidrocarburos se amplió con el descubrimiento de gas natural en Perú, a fines del siglo XX. El proyecto de gas Camisea es considerado el más importante de la historia del Perú. Este proyecto le permitió transformarse de importador en exportador. Se encuentra ubicado en la Amazonía central y dentro de una reserva para pueblos en aislamiento, la Reserva Kugapakori Nahua Nanti y otros. Los reclamos por la presencia de este proyecto en esta zona, tanto desde el ámbito nacional e internacional, se manifestaron en diversas formas que buscaron incidir sobre las políticas ambientales y sociales a implementarse en el proyecto, tanto por la empresa como por los organismos de control del Estado, a través de las cláusulas impuestas por el BID para su financiamiento. Este proyecto ha causado impacto también en

54. Milagros Salazar (08/2008). "El pueblo Ashaninka no va a permitir tanto abuso" <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=89610>

55. Pueblos sin derechos - La responsabilidad de Repsol YPF en la Amazonía peruana http://www.observaperu.com/pdfs/INFESTUDIOCASO/Pueblos_sin_derechos_Repsol_P.pdf

56. Un Legado de Daño: Occidental Petroleum en territorio Indígena en la Amazonía Peruana http://www.observaperu.com/pdfs/INFESTUDIOCASO/Corrientes_Racimos.pdf

la reserva costera de Paracas, pues allí se encuentra ubicada la planta de fraccionamiento en la playa de Lobería y por las tuberías submarinas que abastecen a las embarcaciones. Pero la mayor parte de conflictos se ha dado por los derrames a lo largo del trayecto del gasoducto, problemas que la empresa TGP ha tratado directamente con las comunidades intentando mantener alejadas a las organizaciones sociales que defienden los derechos indígenas y la protección del ambiente. Ante los seis derrames ocurridos hasta el 2008, el Gobierno peruano no ha sancionado a la empresa por su deficiente accionar⁵⁷.

Estos casos enunciados nos permiten tener una idea de la problemática alrededor de los recursos naturales en Bolivia y Perú. Los conflictos y las problemáticas tienen dimensiones y facetas diferentes, que se distinguen una de otras por la diversidad de actores y el espacio donde se presenta la controversia por los recursos. La gobernanza de recursos naturales se refiere no solamente al uso y aprovechamiento de los mismos, sino también a su interrelación con los demás actores, factores y condicionantes externos e internos que inciden en las sociedades y determinan su utilización o conservación.

Reflexiones

La gobernanza de los recursos naturales está referida al sistema normativo y de políticas públicas, institucionalizado por el Estado e impulsado por las organizaciones de la sociedad civil y los usuarios de los mismos. Este tipo de gobernanza puede devenir en la privatización de los recursos o en su paralelo, la nacionalización de los mismos. El aprovechamiento de los recursos naturales puede contraponerse su conservación, pues muchos de ellos son la fuente principal de ingresos de gran parte de las naciones latinoamericanas, ejemplo de esto son los países de Bolivia y Perú donde las actividades extractivas de materia prima sostienen gran parte de su economía.

Los diversos conflictos presentados nos permiten visualizar de forma rápida la complejidad del tratamiento de los temas ambientales. La conservación de los recursos naturales se contraponen ante la necesidad estatal

57. Para mayor información se puede consultar las siguientes organizaciones peruanas y sus páginas web: Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Observatorio de Hidrocarburos, Acción Ciudadana Camisea.

y privada de su explotación, muchas veces poniendo en grave riesgo a las poblaciones circundantes. Los problemas ambientales tienden a concatenarse unos con otros, ya que la búsqueda misma de supervivencia de los seres humanos nos impulsa a incrementar la frontera agrícola, a aumentar los niveles de producción de minerales e hidrocarburos en los últimos treinta años, a la reducción de los bosques y por ende la biodiversidad de los mismos.

La explotación de los recursos no renovables ha estado sustentada por normativas permisibles con falta de reglamentaciones más específicas en cada uno de los sectores de la producción o en el ámbito del desarrollo sustentable. En las dos últimas décadas, los gobiernos nacionales revisaron sus marcos legales haciendo posible la participación ciudadana, la consulta previa, la remediación y prevención de daños ambientales, la implementación del principio de precaución, entre otras herramientas y mecanismos para el aprovechamiento racional de los no renovables y la conservación de los renovables.

A pesar de existir normativas nacionales en ambos países para la protección de los ecosistemas y la regulación de la explotación de los recursos naturales, los gobiernos y las empresas privadas continúan ampliando las áreas de extracción y el ritmo de la misma. Las políticas de desarrollo se contraponen a las políticas de conservación. A más de ese punto, debe tenerse en consideración que en Bolivia y Perú, los procesos históricos son distintos y similares, donde sus pueblos indígenas y sus sociedades nacionales se han enfrentado a la presión del mundo occidental y la modernidad. La gran riqueza de sus territorios, tanto en recursos naturales renovables como no renovables ha hecho que grandes empresas se establezcan en sus territorios, se transformen sus dinámicas sociales y culturales, y algunas veces estas fuerzas económicas han tenido suficiente poder para incidir en procesos del sistema político democrático al lograr se les concedan los permisos necesarios para su funcionamiento aún dentro de áreas protegidas.

Los pueblos ubicados en áreas cercanas a zonas de explotación son los más afectados por los efectos de contaminación, pérdida de biodiversidad en el territorio que habitan, presión por los cambios sociales-económicos y ambientales a los que se ven sometidos. Aunque muchas de estas actividades abren nuevas oportunidades laborales, debe tenerse en consideración el im-

pacto y las consecuencias futuras que trae consigo cada una de éstas.

Otro de los graves problemas encontrados es la superposición de los intereses nacionales e internacionales sobre los intereses ciudadanos y comunitarios. Generalmente, la explotación de los recursos naturales está condicionada a mantener flujos financieros y económicos en las arcas fiscales, situación que se mantiene al ser declarados de prioridad nacional a los recursos no renovables, tanto en su extracción como manejo y gestión de la actividad que devenga de la explotación de los mismos. Esto impulsa la presión de la industria extractiva en y hacia las áreas protegidas y territorios indígenas, lo que complejiza las problemáticas y los conflictos socioambientales en cada una de las naciones.

Este recorrido por la multidimensionalidad de la gobernanza de los recursos naturales en Bolivia y Perú nos permite constatar que la conservación de la biodiversidad y de las áreas protegidas se contraponen a los intereses inmediatos de los países: mantener el flujo de la renta interna. Las organizaciones de la sociedad civil (local, nacional e internacional), las poblaciones indígenas y la ciudadanía presiona a los Estados para el cumplimiento de las políticas de conservación establecidas en los marcos normativos, pero la respuesta suele ser incompleta pues a pesar de que los Estados mantienen compromisos internacionales para la conservación de la biodiversidad, estos tratados y acuerdos suelen ser incumplidos y se sobrepasan los derechos de los pueblos sobre los recursos de sus territorios.

El mantenimiento de la biodiversidad es importante, por esto deben mantenerse bajo monitoreo de varios indicadores biológicos que nos permitan saber respecto a la salud de los ecosistemas. Así también es importante brindar sostenibilidad social y financiera a las áreas protegidas, institucionalizar formas de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, por ende implementar políticas de desarrollo sostenible y políticas de protección a los territorios indígenas. La transversalización de lo ambiental, tanto en el marco normativo como en la toma de decisiones es indispensable, por lo cual se debe observar y monitorear la correcta generación e implementación de políticas de gestión ambiental y de responsabilidad social. La reformulación de las políticas nacionales es una condición necesaria para asegurar la conservación de la biodiversidad. Pues, las políticas de ajuste estructural no suelen ser compatibles con la conser-

vacación (Salas, 2000), lo que implica la generación de nuevas formas que garanticen el uso y aprovechamiento de los recursos naturales sin poner en riesgo la seguridad de las poblaciones en el futuro. La búsqueda de solución a los problemas ambientales implica el forjar alianzas en y desde los distintos sectores de la sociedad: gubernamental, privado y sociedad civil.

Gobernanza para la conservación de áreas protegidas

José Luis Fuentes *

Se puede tratar los sistemas de gestión de áreas naturales protegidas en Perú y Bolivia vistos a través del concepto que se ha dado en denominar como gobernanza. Aunque la aparición de este concepto no es nueva (su uso data desde el siglo XVII), en la actualidad, la definición de este término no resulta fácil. En el presente documento se utiliza gobernanza como una herramienta de análisis, lo que implica comprender cómo las estructuras, principios, prácticas y normas sobre áreas protegidas afectan y son afectadas por la dinámica de los procesos y los actores involucrados. La principal dificultad por la que ha atravesado el presente proceso de investigación ha sido la escasa cantidad de fuentes bibliográficas de primera mano sobre gobernanza en áreas protegidas en el lugar donde ésta se realizó por lo que, para subsanar tal problema se acudió en mayor medida a la información oficial que los gobiernos, organismos internacionales y las diferentes organizaciones involucradas hacen circular en la red así como a la información que las diferentes redes académicas proporcionan por esta misma vía.

El tratamiento de áreas protegidas es un tema que, en las dos últimas décadas se ha convertido en materia compleja y conflictiva por los actores, los intereses y las visiones que se encuentran inmersas, que no sólo involucran un tratamiento nacional sino, alcanzan niveles globales y locales y, en el caso peruano y boliviano también demanda tomar en cuenta la dimensión étnica. De allí que, trataremos de iniciar por una definición de

* Investigador asociado FLACSO Ecuador.

gobernanza aplicada en áreas protegidas, para luego mencionar en forma sucinta el tratamiento de este concepto en la normativa internacional que hasta el momento se ha creado y finalizaremos con el análisis de diferentes aspectos tratados como parte del sistema de gobernanza en áreas protegidas en Perú y Bolivia.

Gobernanza en áreas protegidas

A pesar de la dificultad semántica que ha significado su uso, el término gobernanza ha sido uno de los conceptos más difundidos y debatidos tanto en círculos académicos como en diferentes instancias de gobierno. Este concepto comenzó a utilizarse en relaciones internacionales y las ciencias políticas por las preocupaciones que se generaron ante la “pérdida de centralidad del Estado” y los efectos que la globalización generaba sobre las estructuras políticas, el ejercicio del poder que se había ejercido en forma vertical y jerárquica ha pasado a ser ejercido de forma horizontal e interactiva entre gobernantes y gobernados. Gobernabilidad, gobernanza y buen gobierno son confundidos y en muchas ocasiones se utilizan en forma indistinta. Esta diferenciación adquiere relevancia pues, dentro de círculos académicos se ha utilizado el término como una herramienta de análisis mientras en organismos y organizaciones internacionales, la gobernanza ha sido vista desde una perspectiva instrumental y normativa, como sinónimo de buen gobierno o gobierno participativo.

En áreas naturales protegidas, dentro de los congresos e instancias de UICN, el concepto de gobernanza ha sido utilizado como un instrumento para mejorar los niveles de participación de los diferentes actores involucrados en la administración y gestión de estos espacios¹. La aplicación del concepto de gobernanza en el sistema de áreas protegidas tomó fuerza a inicios de los años noventa cuando se visibilizaron múltiples demandas desde diferentes sectores, como los grupos indígenas, los gobiernos locales, colectivos, instituciones y organizaciones no gubernamentales que

1. El concepto de área protegida se consolidó en el Congreso de Caracas en 1992 después de un proceso de discusión que se inició desde finales de los años setenta. “Un área protegida es un área terrestre o marina especialmente dedicada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, y de los recursos naturales y culturales asociados, gestionada mediante medios legales o efectivos de cualquier otro tipo” (UICN, 2003: 5).

demandaron del Estado nuevas reglas de juego para la administración y el gobierno de estas áreas. Este interés dio como resultado la creación de un sistema normativo internacional sobre gobernanza en áreas protegidas.

Dada la diversidad de áreas protegidas², así como la presencia de grupos humanos cuya existencia dependía de estos espacios y que por centurias habían desarrollado técnicas ancestrales para proteger y manejar su hábitat, cuya presencia no fue considerada cuando se crearon los primeros parques naturales y los diferentes fines con que estas áreas se habían creado, se hizo necesario establecer una tipología a la que podrían adaptarse la mayor parte de legislaciones, tipología que encuadre los diferentes usos, sistemas de administración y objetivos con los que se crearon las diferentes áreas protegidas. Esta necesidad lleva a establecer, a partir del Congreso Mundial de Conservación de Caracas en 1992, una tipología (seis categorías) de áreas protegidas con diferentes grados de participación y coadministración de las áreas³.

El Congreso de Áreas Protegidas celebrado en Durban en el año 2003 estableció principios, parámetros y marcos normativos para administrar áreas protegidas que incluyen derechos y mecanismos como la participación y consulta a las comunidades involucradas, la posibilidad de aprovechamiento económico sustentable de recursos renovables por parte de las comunidades que habitan las áreas protegidas, principios y normas que luego fueron recogidos en el Congreso Regional de Santa Marta (UICN, 2003).

En los posteriores congresos se desarrollaron las vinculaciones existentes entre las categorías de áreas protegidas y los modos de gobernanza reconocidos por UICN. En el Congreso de Bangkok de 2004 se profundizó en la relación existente entre desarrollo de los modos de

2. Hasta la década de los años noventa las áreas protegidas habían sido creadas y administradas con diferentes objetivos como preservar la naturaleza, los paisajes, promover el turismo, estudiar los ecosistemas, como esfuerzos aislados sin que (por lo menos en los casos de Perú y Bolivia) existan intentos de sistematización.

3. La existencia de estas demandas a llegan a modificar el concepto de áreas protegidas que en 2008 llega a establecerse como: “Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados” (Dudley, 2008: 10).

gobernanza y mejoramiento de los niveles de conservación en las áreas protegidas (proceso observable en las diferentes resoluciones a las que se alcanzó en este congreso). Esta relación parte del hecho que la participación de las comunidades asentadas en las áreas y las prácticas que ellos han desarrollado a través de siglos mejoran los niveles de conservación, entonces la gobernanza aparece como una necesidad para mejorar los niveles de conservación de la diversidad biológica en determinadas áreas y también como herramienta de desarrollo sustentable de las comunidades que allí se asientan.

En este congreso también se destaca la necesidad de vincular los diferentes tipos de áreas protegidas con las categorías de gobernanza que se establecen⁴. Desde esta perspectiva se han creado cuatro tipos de gobernanza: la gobernanza por parte del Gobierno que se produce cuando el Estado o sus organismos administran el área protegida; la gobernanza compartida, cuando entes públicos y privados comparten la administración de un área, la gobernanza privada que se produce cuando son entes privados quienes administran las áreas protegidas y por último, la gobernanza indígena que se produce cuando comunidades ancestrales, con sus prácticas y normas administran áreas protegidas (Dudley, 2008).

En el Congreso de Barcelona de 2008 se profundizó en la aplicación del concepto de gobernanza indígena dentro de la administración de áreas protegidas. Desde diferentes resoluciones de este congreso se demandó la consulta a estos grupos en los diferentes niveles de decisión establecidos en los sistemas de áreas protegidas. También incrementa la exigencia que se incorporen a la administración de zonas protegidas las normas, derecho consuetudinario, prácticas y valores culturales de los pueblos indígenas que las habitan.

Desde los diferentes congresos se ha tratado que la aplicación de estas tipologías, tanto las de áreas protegidas como los modos de gobernanza, no restrinjan ni excluyan la participación y la adaptación a cada zona en particular, cada una de estas categorías permite el manejo flexible y adaptable de una categoría y un modo de gobernanza para cada área protegida de tal manera que estas dos dimensiones contribuyan a los objetivos principales

4. Se han desarrollado cuatro categorías de gobernanza pública, gobernanza compartida, gobernanza privada y gobernanza indígena.

del establecimiento de las áreas: la conservación de los ecosistemas y la eliminación de un uso que provoque el deterioro del área protegida.

La gobernanza en áreas protegidas se define como “la interacción entre marcos jurídico-institucionales, estructuras, sistemas de conocimiento, valores culturales que determinan la manera en que las decisiones son tomadas, los mecanismos de participación de los diferentes actores y las formas en que se ejerce la responsabilidad y el poder dentro de áreas protegidas” (Rivas Toledo, 2006: 9), concepto que entraña los siguientes principios:

- No hacer daño: asegurar que los costes de establecer y gestionar áreas protegidas no creen o agraven la pobreza y la vulnerabilidad de las comunidades existentes.
- Dirección: fomentar y mantener una visión a largo plazo inspiradora y consistente del área protegida y sus objetivos de conservación.
- Rendimiento: conservar eficazmente la biodiversidad a la vez que responder a las preocupaciones de los grupos de interés y realizar un uso inteligente de los recursos.
- Rendición de cuentas: tener claras líneas de responsabilidad y asegurar la información y comunicación adecuadas de todos los grupos implicados acerca del cumplimiento de sus responsabilidades.
- Transparencia: asegurar que toda la información relevante esté disponible para los grupos implicados.
- Derechos humanos: respetar los derechos humanos en el contexto de la gobernanza de las áreas protegidas, incluidos los derechos de las generaciones futuras (Dudley, 2008)⁵.

Este desarrollo institucional y normativo a nivel internacional (que conduce a varios teóricos a anunciar la existencia de un régimen internacional ambiental) resulta ser incompleto cuando se observan y analizan los contextos y las consecuencias que la adopción de las categorías y principios de gobernanza generan en los actores involucrados en la administración de las áreas protegidas.

5. La IUCN tiene nueve principios para gobernanza que son: Legitimacy and voice, Subsidiarity, Fairness, Do not harm, Direction, Performance, Accountability, Transparency, human rights.

A pesar de que en las dos últimas décadas el comercio internacional se caracterizó por la elevación de la circulación y consumo de servicios y tecnología, el crecimiento económico de las economías emergentes y los países industrializados elevaron también el consumo de materias primas, lo que significa que el precio de estas en el mercado internacional se ha incrementado en la última década. Países como Perú y Bolivia, cuyos sistemas económicos se fundaron en la exportación de materias primas al mercado mundial para insertarse en la dinámica del orden económico internacional vuelven a mirar a estos recursos cuya posesión se ha revalorizado, como un motor de desarrollo, esto significa que, en la elaboración de las políticas públicas de estos Estados, la conservación, en varios casos, se da prioridad frente a la explotación intensiva de recursos naturales. Esta presión también se incrementa cuando la población que habita en las áreas naturales y sus zonas de influencia vive bajo niveles de pobreza y ve en la explotación intensiva de los recursos naturales, ya sean renovables o no renovables, un medio de subsistencia.

El propio sistema de organizaciones internacionales se encuentra enfrentando la disyuntiva de apoyar un orden económico que ve incrementados en forma constante sus lazos a través de la globalización y, por otra parte preservar la biodiversidad en el planeta, cuyos rangos de deterioro ambiental colocan en riesgo a la especie humana. En la última década los precios de las materias primas mantuvieron altas tasas de crecimiento, mucho de esto a consecuencia de los flujos especulativos de un mercado cuyo control y regulación no ha podido ser realizada por los Estados como ocurrió en la época de la Guerra Fría; la presencia de actores económicos y corporaciones con mayor capacidad económica que muchos Estados como Perú y Bolivia, distorsiona incluso el accionar y las políticas trazadas por los propios organismos internacionales quienes en sus proyectos y principios deben decidir entre el objetivo de conservación y la posibilidad de conservar recursos.

Las categorías de gobernanza tampoco han sido exentas de cuestionamientos en especial por parte de las organizaciones ambientalistas quienes ven en su uso: una forma de permitir la legitimación de los intereses de actores y corporaciones interesadas en la explotación de los recursos; la

problemática radica en la dificultad de establecer niveles de representatividad de los diferentes sectores involucrados en las categorías de gobernanza. Por estas razones resulta útil profundizar en el análisis de la gobernanza desde sus perspectivas: interactiva⁶ y multinivel, para comprender los efectos que los contextos, instituciones, normas y prácticas afectan los procesos y actores involucrados en la administración de estos espacios.

Contexto regional sobre áreas protegidas

En la década de los noventa se marcó un giro en el tratamiento dado a las áreas protegidas en América del Sur. Hasta ese momento los esfuerzos que se realizaban en la conservación de estos espacios habían sido aislados y ligados al tratamiento que cada país hacía de ellas pero, la emergencia de la dimensión ambiental en la política internacional presentó a la región como poseedora de un patrimonio natural que había de protegerse a través de la creación de un lenguaje común y normas compatibles sobre administración de áreas protegidas. El continente comparte climas, ecosistemas y cuencas hidrográficas como la región amazónica o la cordillera de los Andes que, hasta ese momento habían sido manejados dentro de las fronteras nacionales sin que exista un tratamiento del problema como totalidad, lo que comenzó a entenderse como un obstáculo para la preservación de los ecosistemas.

El origen de esta nueva tendencia puede situarse a finales de los años setenta cuando los gobiernos de los países amazónicos suscribieron el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). Para 1989, dentro de este marco se creó la Subred de Áreas Protegidas Amazónicas (SURAPA), un espacio establecido para la búsqueda y transferencia de información sobre biodiversidad ubicada en las áreas protegidas amazónicas. A inicios de la década de los años noventa, con el objetivo de alcanzar mayores niveles de institucionali-

6. Jan Kooiman define la gobernanza interactiva en los siguientes términos: “hay un cambio de los modelos más tradicionales en los que gobernar se consideraba como algo básicamente ‘unidireccional’, de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración tanto aspectos, problemas y oportunidades del sistema de gobierno como del sistema a gobernar. Esto es lo que llamamos gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre aquellas que gobiernan y los que son gobernados y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado” (Kooiman, 2004: 175).

zación, el tratado evolucionó hacia el establecimiento de una organización (OTCA) que tenía como organismo rector una secretaría *pro tempore* (cuya titularidad recaía en forma rotativa por todos los países miembros) y que hoy es ejercido por Brasil en forma permanente (que también mantiene la sede del organismo) quien ha demandado este uso por poseer la mayor parte de la cuenca amazónica (lo que ha debilitado la capacidad de este organismo).

Las nuevas perspectivas en la gestión de las áreas protegidas adquirieron mayor visibilidad con las modificaciones ocurridas desde inicios de los años noventa en el contexto internacional, especialmente con relación a las directrices que cubren el tema de áreas protegidas, que estaban dirigidas a reducir la confusión sobre los términos para describir las áreas protegidas, proporcionar estándares para la rendición de cuentas financiera y comparaciones entre países, entre otras (Dudley, 2008: xi). Por otro lado, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la crisis de la deuda externa en los años ochenta, la dependencia del crédito externo y la ayuda económica proveniente de organismos internacionales condujeron a la región a enfrentar sus problemas económicos y sociales a través de procesos de apertura de sus sistemas económicos y políticos a la dinámica que el mercado mundial había impuesto desde la década de los años ochenta. Esto significó que la región debiera adoptar los programas de ajuste y modernización impulsados desde organismos internacionales de crédito, lo que aumentó la atención sobre los recursos biodiversos existentes en cada uno de los países, y la intencionalidad sobre su aprovechamiento y explotación.

Al periodo de democratización por el que pasaron buena parte de países de la región en los años ochenta se encadenó un proceso de “modernización” y reforma que trataba de adaptar el Estado a las nuevas condiciones que el orden económico imponía a la región. Estos procesos de modernización incluían proyectos de descentralización (en diferentes variantes: privatización, desconcentración y regionalización) y de reconocimiento de los derechos colectivos de la población indígena (en especial en países como Perú y Bolivia). Democratización política, apertura económica, descentralización y reconocimiento de derechos colectivos fueron las premisas dominantes en la región en los años noventa.

Dentro de estas exigencias de modernización y descentralización de los



sistemas políticos que la región comenzó a vivir se adscribe también la visión de gobernanza que se propusieron desde los distintos Congresos mundiales de UICN. Diferentes grupos de presión: ONG, organismos internacionales (ONU, BID), comunidades indígenas y gobiernos locales demandan la revisión de las políticas públicas sobre conservación ambiental y áreas protegidas lo que significó la celebración de varios congresos regionales sobre áreas protegidas, espacio desde donde se trató de incorporar las normativas, principios, parámetros y prácticas que sobre estas materias se habían realizados en los diferentes congresos sobre la naturaleza.

Tanto en el Congreso Regional de Santa Marta celebrado en 1997, como el celebrado en Bariloche en 2003 procuraron la introducción de manejo integral de áreas protegidas como parte de ecosistemas lo que significaba la ampliación de la extensión de estas áreas y un mayor estudio sobre su biodiversidad, consulta a pueblos originarios, protección de pueblos en aislamiento voluntario y el reconocimiento de las categorías de áreas protegidas. En la declaración de Bariloche de 2003 trata de conciliarse elementos como el desarrollo sustentable (aprovechamiento de áreas protegidas), conservación, derechos colectivos de los pueblos originarios, supervivencia de pueblos en aislamiento a través del establecimiento de áreas de protección, turismo en áreas protegidas. En las resoluciones que el congreso tomó quedó palpable la tensión existente entre los intereses de los actores involucrados (Estados, organismos ambientalistas, organizaciones internacionales y actores sociales), varias de las conclusiones del congreso tratan de ser soluciones para problemas de difícil acuerdo como: la falta de financiamiento, la falta de procesos de consulta y participación a las comunidades, el deterioro de las áreas protegidas, el incremento de las actividades extractivas. En última instancia el congreso se orientó a recomendar el establecimiento del sistema de categorías tanto de áreas protegidas como de gobernanza para mejorar los niveles de participación de las comunidades y los niveles de conservación de las áreas.

Áreas protegidas en Perú y Bolivia

Los primeros parques nacionales en Perú y Bolivia fueron creados en la década de los años treinta sobre la idea de eliminar todo tipo de intervención para preservar el espacio natural que trataba de protegerse, no se tomó en cuenta la existencia de grupos humanos y comunidades que se encontraban asentados dentro de ellos, lo que significó la resistencia de las comunidades a su establecimiento (Rivas Toledo, 2006). Muchas de las áreas protegidas creadas en ese periodo de tiempo fueron percibidas por las comunidades indígenas que en ellas habitaban como otra forma de expropiación y expulsión de sus territorios o como una limitación para la explotación (en varios casos intensiva y no sostenible) de recursos de los que las comunidades sobrevivían y su establecimiento desembocó en conflictos entre el Estado y las comunidades (caso del Parque Nacional Manú en Perú).

Varios fueron los factores que indujeron a la modificación de las condiciones, de la creación y la administración de las áreas protegidas en Perú y Bolivia, y que a la vez introdujeron la necesidad de aplicar diferentes modelos de administración para estas áreas: la apertura en los años ochenta de regímenes democráticos; la incorporación de estos países a diferentes tratados de protección de la biodiversidad y el inicio de procesos de descentralización; la adhesión de Perú y Bolivia en los años noventa al Convenio 169 de la OIT en donde los dos Estados se comprometieron al respeto de los derechos de las comunidades indígenas, el respeto hacia sus normas consuetudinarias de convivencia, la preservación de los valores culturales, conocimientos y saberes, la obligación de consulta sobre asuntos que involucran su existencia y el respeto a las decisiones que estas comunidades adopten sobre su destino.

Los años noventa vieron en ambos países un incremento sustancial en el establecimiento de áreas naturales protegidas. Para el 2007, Bolivia contaba con 22 áreas naturales protegidas de carácter nacional, que corresponden al 20% de su territorio⁷, el 50% de ellas creadas a partir de la década de los años noventa (hasta finales de los años ochenta sólo el 8% del territorio se encontraba considerado como área protegida) (Meza-Morales, 2007). Perú cuenta para el año 2009 con 64 áreas protegidas que

7. Cuatro de las seis categorías de manejo están representadas en Bolivia.

corresponden al 16% de su territorio (Meza-Morales, 2007). Las áreas protegidas de Perú y Bolivia son consideradas como de alta diversidad biológica (tanto la zona montañosa como la zona amazónica de Perú y Bolivia han sido catalogadas como los lugares de mayor diversidad biológica en el planeta), en ellas existen multitud de especies endémicas tanto de flora como de fauna, de allí que exista el interés por crear espacios de preservación bajo diferentes denominaciones, a esto debe sumarse la gran diversidad de ecosistemas y sus muchos valores a conservar.

La dinámica de los actores, los conflictos y los intereses

Perú y Bolivia comparten espacios geográficos como la cordillera de los Andes y el condominio de la cuenca amazónica, pero, dada la diversidad de ecosistemas y de realidades, el tratamiento que cada uno de los países ha dado a la administración de áreas protegidas se ha realizado en forma divergente. Para la comprensión de esta complejidad y una posible generalización en el tema de áreas protegidas en Perú y Bolivia debe tenerse presente el carácter multidimensional que los conflictos en estas áreas se producen.

No puede afirmarse que el proceso de elaboración de normas sobre participación, administración compartida de áreas, reconocimiento de derechos colectivos y sistematización de estos espacios se presenta en forma exclusiva en este periodo histórico, porque en periodos anteriores ya se habían establecido ciertas normas sobre la materia. El crecimiento de estos espacios tanto en Perú como en Bolivia (en la década de los años noventa se crean la mayor parte de áreas) en la última década colocó a los mencionados temas como problemas de primer orden, al incrementarse la influencia que la existencia de las áreas protegidas ejerce sobre los pueblos y comunidades que habitan o dependen de ellas ya sea en forma directa o indirecta. Esto se debe especialmente a un cambio de enfoque en la conservación de los parques (que antes excluía a la gente) hacia sistemas más participativos e inclusivos con la población local y aledaña.

En Perú, en los años ochenta, el apareamiento de grupos insurgentes provocó el inicio de un conflicto armado que afectó las diferentes formas de organización tanto indígena como campesina, y estas poblaciones fueron forzadas a trasladarse a las grandes ciudades. Junto con el conflicto se inició una severa crisis económica desde mediados de los años ochenta

que trató de ser resuelta en los años noventa a través de la apertura del sistema económico peruano al mercado mundial y la inversión extranjera (lo que le condujo a Perú, entre otras cosas, a adscribirse a la Organización Mundial de Comercio y participar en la Asociación de Países del Pacífico Sur –APEC) y la suscripción a un Tratado de Libre Comercio con los EEUU que se consiguió en 2009.

El escenario político boliviano, se caracteriza por el fuerte contenido étnico y regional de sus conflictos. El país inició desde principios de los años noventa, un proceso de descentralización que condujo a la modificación de la administración territorial del Estado sobre el proyecto de conceder mayor autonomía a los gobiernos municipales. El año 2000 marca el inicio de una etapa de conflictividad social (guerra del gas y guerra del agua), desde diferentes frentes, en especial movimientos indígenas, cocaleros, campesinos y gobiernos departamentales y municipales se reclaman mayores niveles de participación política lo que les conduce a plantear la reforma de la Constitución Política.

Este escenario determina la forma cómo los diferentes actores sociales se involucran en la dinámica de la administración de áreas protegidas. Estados en transición, involucrados en procesos de reforma, actores sociales y colectivos que demandan mayores niveles de participación en la vida política y social del país, poblaciones que vive en su mayor parte en condiciones de pobreza y extrema pobreza y ven en la explotación de los recursos de las áreas protegidas una forma de supervivencia, organizaciones ambientalistas que apoyan y defienden la conservación⁸, organismos internacionales que se debaten en el dilema de establecer el desarrollo en un marco de conservación.

La dimensión étnica se encuentra presente en la administración de áreas protegidas como ocurre en mucha de la problemática de Perú y Bolivia⁹. En Perú, la categoría de reserva comunal se creó como un espacio

8. No todos los ambientalistas consideran la conservación como protección, sino como uso sostenible también, y en ese sentido, en el caso de Bolivia, las instituciones ambientales no están ni han estado en contra del derecho de los pueblos indígenas a aprovechar los recursos de biodiversidad en sus áreas territoriales, incluyendo las áreas protegidas.

9. En ambos países existen componentes importantes de la población que se reconocen como indígenas; en Bolivia el 60% de la población se reconoce como

a través del cual las comunidades indígenas puedan administrar su territorio, al momento existen siete reservas comunales (que cubren el 37% del territorio amazónico peruano) creadas para proteger a grupos indígenas no contactados a partir del año 2000, la última fue creada en el año 2007¹⁰.

En Bolivia, a través del reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen (que se crearon a la sombra de la Ley de Reforma Agraria¹¹) se ha tratado de dar una respuesta a las exigencias de las comunidades por autonomía, espacios que tratan de compatibilizarse con las áreas naturales protegidas. En Bolivia el sistema de áreas protegidas tiene incidencia sobre el 10% de la población, la mayor parte de ella ubicada en el sector rural, de origen indígena y campesino (Choque y Terán, 2009).

Para las comunidades indígenas, a partir de los años noventa y en especial en Bolivia han desarrollado una lucha por adquirir mayor reconocimiento por parte del Gobierno lo que ha derivado en conflictos por posesión de la tierra, mecanismos de participación y consulta, reconocimiento de su derecho consuetudinario. El establecimiento de áreas protegidas y del sistema de áreas protegidas ha sido visto por las comunidades en dos formas; en algunos casos como una forma más de despojo, cuando las áreas protegidas se establecieron sin su consulta o participación, y en otros casos como una vía para alcanzar reconocimiento del Estado de sus territorios y reivindicaciones étnicas (a través de la vía de la conservación de

indígena, mientras en Perú el 40% se reconoce como campesino e indígena, grupos que a lo largo de la historia han sido excluidos de las instancias de gobierno y participación e incluso ciudadanía lo que ha significado el despojo de sus tierras comunitarias, la eliminación de sus valores, cultura y saberes (Choque y Terán, 2009: 5).

10. Las siete reservas comunales creadas que se ubican en la Amazonía, y no tienen como objetivo la protección de los PIAV -Pueblos indígenas en aislamiento voluntario-, según legislación peruana en la materia. La primera reserva comunal fue creada en la década de los años ochenta. Las reservas comunales, son áreas de uso directo, equivalente a la categoría IV de la UICN, y tienen como objetivo la conservación de la diversidad biológica en beneficio de las poblaciones locales vecinas. Se encuentra bajo co-manejo con los beneficiarios.

11. La Reforma Agraria se da el año 1952 en Bolivia. La Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, reconoce las TCO, ratificando aquello que ya se había reconocido como territorios indígenas gracias a la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990, que logró el reconocimiento por Decreto Supremo de cinco territorios indígenas. Al haber una contradicción en el término "territorio", se acuñó el término Tierra Comunitaria de Origen dentro del régimen agrario.

los hábitats y el manejo sostenible de los recursos). Existen también casos de áreas protegidas que fueron creadas a partir de los pueblos indígenas como mecanismos para consolidar sus derechos y evitar avasallamiento de parte de colonos y compañías petroleras. Entre los problemas actuales para el caso de Bolivia, está el hecho de que en áreas protegidas y territorios indígenas, inclusive con títulos son afectados por el ingreso de colonos de occidente (indígenas) quienes transforman áreas de bosque en cultivos de coca. En estos casos se dan enfrentamientos entre indígenas de tierras bajas y de la zona andina (quechuas y aymara).

Otra dimensión se deriva del uso de recursos naturales tanto renovables como no renovables que se encuentran en las áreas. Tanto el Estado peruano como el Estado boliviano a través de su vida republicana han utilizado la exportación de recursos naturales para su inserción en el sistema económico internacional. En Perú, la exportación de estos recursos (en especial de los mineros) y la renta que de ellos se obtienen se ha elevado en forma exponencial hasta constituirse en una de las principales fuentes de recursos para su economía. Por otro lado, las poblaciones que se ubican dentro de las áreas protegidas o en sus zonas de influencia han desarrollado diversas actividades relacionadas con la subsistencia, pero también se insertan en el mercado a través de la agricultura, pastoreo, extracción de madera, (y minería en el caso boliviano), que de ser realizadas de forma intensiva, tienden al deterioro del ecosistema y el área protegida.

Esta reflexión nos muestra que la administración de las áreas protegidas y el establecimiento de sistemas de participación se ha convertido en un problema complejo y multidimensional, en donde los diferentes órdenes económico, político y social, internacional, nacional y local interactúan en procesos no exentos de conflictos. La normativa (nacional e internacional sobre gobernanza en áreas protegidas), en su aplicación se confronta con la dinámica de los actores y los procesos que se producen tanto dentro de Perú como de Bolivia nos permiten apreciar la forma cómo los procesos de gobernanza se producen.

Administración y gestión

A partir de la década de los años noventa, en diferentes foros y organizaciones internacionales de protección del medio ambiente se hace efectivo un cambio en la concepción de las áreas naturales protegidas que apuntan no sólo a la conservación de la biodiversidad, sino a asegurar la sustentabilidad de la diversidad y la vida de las comunidades. La participación, la consulta y los saberes que poseen esos pueblos se consideran como una herramienta para mejorar la conservación de estos espacios. Situación que se concreta en la aparición dentro de las nuevas legislaciones de protección ambiental de categorías de áreas protegidas compatibles con aquellas determinadas en los congresos mundiales de la naturaleza en donde existen tipos de áreas naturales donde se permite el aprovechamiento sostenible del territorio por parte de las comunidades que habitan en él.

En Perú la primera experiencia sobre manejo compartido (Estado y comunidades) de un área protegida se produjo a mediados de los años setenta cuando se estableció el Parque Nacional Huascarán, con experiencia de manejo compartido. En los años ochenta se formó un sistema de parques nacionales y un instituto nacional adscrito al Ministerio de Agricultura para administrarlo. Este instituto, cuando se aprueba la Ley de Áreas Protegidas, adquiere mayores competencias y autonomías en la década de los noventa bajo la denominación de Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y se encarga de la administración del sistema estatal de áreas protegidas. Para el año 2005 se creó la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas, un organismo desconcertado y descentralizado que se encarga de la administración directa del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado, que en el año 2009, con la expedición de la Ley de Medio Ambiente, fue fusionada con el Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Ministerio del Ambiente.

En 1997, en Perú se dictó la Ley de Áreas Naturales Protegidas que recoge buena parte los nuevos enfoques que hasta esos momentos se habían consensuado en los congresos mundiales de la naturaleza, en especial la elaboración de las diferentes categorías de Áreas Nacionales Protegidas. En esta ley se crea el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), administrado por el INRENA (Instituto Nacional de Recursos Naturales). En este cuerpo legal se establecieron las diferen-

tes categorías de áreas protegidas, sus sistemas de administración, planes de manejo y comités de gestión, así como los mecanismos de participación de las comunidades.

En Bolivia, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas data de 1992 (cuando se lo estableció en la Ley de medio ambiente). Las áreas protegidas creadas en periodos anteriores pueden ser tomadas en cuenta solo como esfuerzos aislados¹² carentes de políticas públicas sistematizadas, espacios que con la aparición de la ley se integraron al nuevo sistema. La definitiva implementación del sistema se realizó en 1998 con la creación del Servicio Nacional de Áreas Protegidas adscrito al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. En Bolivia no existe un cuerpo legal integrado para la administración de áreas protegidas, existen varias leyes que reglan la administración de las mismas: la Ley de Medio Ambiente (1992), la Ley de Participación Popular (1993), la Ley de Reforma Agraria (1992), y el Reglamento de Áreas Protegidas (1997). La dificultad de establecer consensos en esta materia han provocado que no se discuta un proyecto legal de protección a la biodiversidad.

Los sistemas de administración de Perú y Bolivia tienen como característica común el reconocimiento de categorías que son compatibles con aquellas establecidas en los diferentes congresos de conservación de UICN, pero, en cada uno de ellos existen grandes diferencias que parten desde la forma cómo en cada uno de los Estados se han planteado los procesos de descentralización y el reconocimiento de los derechos colectivos. El sistema peruano tiende hacia la administración directa por el Gobierno central y desconcentrada¹³, mientras el sistema boliviano en un momento implementó la coadministración con instituciones ambientales y ONG, pero este sistema ha sido reemplazado por una gestión compartida entre el Estado y las organizaciones sociales. El sistema boliviano de áreas protegidas establece dos formas de administración: directa (cuando la ejecuta el Estado) y compartida (cuando la administración se ejecuta

12. Cabe recalcar que fueron numerosos esfuerzos, sustentados por años por instituciones dedicadas a la temática ambiental, que generaron experiencias, capacidades, errores, etc., que permitieron construir el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Es importante también apuntar que estas iniciativas promovieron tanto la Ley de Medio Ambiente como el establecimiento del SNAP.

13. Salvo la categoría de reserva comunal en donde se permite la administración de las comunidades.

entre el Estado y los diferentes actores involucrados), la administración directa y compartida puede aplicarse a cualquiera de las categorías de áreas protegidas existente (cosa que no ocurre en el sistema peruano donde sólo puede existir coadministración en las reservas comunales)¹⁴.

Hemos establecido la siguiente tipología para realizar una comparación entre los dos sistemas de administración.

Sistema nacional de áreas protegidas

En Perú comprende todas las áreas que se encuentran bajo administración del Gobierno central a través del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas. El sistema de áreas protegidas del Perú reconoce la existencia de nueve categorías¹⁵ que se califican como de uso indirecto y de uso directo. Aquellas calificadas de uso indirecto restringen actividades o impiden el uso o explotación de las zonas, mientras en las de uso directo pueden ejecutarse actividades económicas sin que se afecte la permanencia del ecosistema¹⁶. Dentro de las áreas protegidas pueden establecerse diferentes zonas¹⁷. Las áreas que pertenecen al sistema nacional se administran a través de planes de manejo cuya elaboración, de acuerdo con la ley, deben ser consensuadas con las comunidades y pueblos ubicados en las áreas de influencia. Además de estas categorías, el sistema admite la existencia de zonas de amortiguamiento y zonas reservadas que no forman parte en sentido estricto de las áreas protegidas¹⁸.

14. La administración de las comunidades se encuentra limitada por la Ley de Áreas Protegidas “siempre y cuando se cumplan con los objetivos que se establecieron al constituir el área”.

15. Parque nacional, santuario nacional, santuario histórico, reserva paisajística, refugio de vida silvestre, reserva nacional, reserva comunal, bosque de protección, coto de caza.

16. Son áreas de uso indirecto el parque nacional, santuario nacional, santuario histórico; mientras son áreas de uso directo: reserva paisajística, refugio de vida silvestre, reserva nacional, reserva comunal, bosque de protección, coto de caza.

17. Zona de protección estricta, zona silvestre, zona de recuperación y zona histórico cultural, zona de uso turístico y recreativo, zona de aprovechamiento directo y zona de uso especial.

18. La zona de amortiguamiento son los territorios contiguos que se utilizan para proteger el área protegida, la zona reservada es aquella que solicita tratamiento especial pues se encuentra en estudio su inclusión como área protegida (es un área transitoria).

En Bolivia el sistema nacional reconoce seis categorías de manejo: parque, santuario, monumento natural, reserva de vida silvestre, área natural de manejo integrado y reserva natural de inmovilización (que es una zona de reconocimiento transitorio de área protegida). En cada una de estas categorías pueden establecerse las siguientes zonas: protección estricta, uso moderado, recuperación natural, aprovechamiento de recursos naturales, uso intensivo no extractivo, zona de interés histórico cultural, zona de amortiguación y zona de usos especiales.

Sistema regional

En Perú, la Ley de Áreas Protegidas de 1997 creó esta forma de administración para permitir la descentralización del sistema de áreas protegidas y la participación de los gobiernos locales y regionales quienes también tienen la capacidad de crear estos espacios, el Departamento de Loreto estableció un área protegida en territorio amazónico. En Bolivia, el sistema regional ha alcanzado poco desarrollo, sólo con la eclosión de los movimientos de autonomía departamental en el 2005 aparecieron normativas sobre creación y administración de áreas protegidas en el Departamento de Santa Cruz.

Áreas protegidas de administración privada

En Perú, estas áreas son creadas a instancia de organizaciones y personas de derecho privado (comunidades u ONG) quienes adquieren zonas y/o territorios para destinarlos como espacios de conservación de la biodiversidad. La administración de estas áreas es ejecutada por la organización de derecho privado que la estableció, no existe la obligación de elaborar planes de manejo, tampoco comités de gestión (siendo esta una de las grandes diferencias que existen entre estas y las restantes categorías del sistema). En Perú existen muy pocas áreas de administración privada (algunas de las zonas existentes fueron suprimidas en los años ochenta y comenzaron a formar parte del sistema administrado por el Gobierno central)¹⁹. El sistema de áreas protegidas de Bolivia no tiene una categoría

19. Todas las áreas de administración privada en Perú se crearon a partir del año 2000. Hasta el año 2005 existían cinco, para el año 2009 existen 16, cinco de ellas creadas en este último año (fuente INRENA).

denominada como de administración privada, pero, la Ley Forestal establece Reservas Privadas de Patrimonio Natural creadas sobre concesiones forestales o como parte de tierras privadas.

Áreas de gestión comunitaria

Estas zonas, que en el sistema de áreas protegidas del Perú se denominan como “reservas comunales” se crearon en este país como una categoría cuyo objetivo es la protección de la biodiversidad en favor de la subsistencia de las comunidades indígenas y campesinas que en ellas habitan o colindan y utilizan de esos recursos y están reglamentadas por el Régimen Especial de Reservas Comunales. Son administradas por las comunidades bajo la supervisión del SERNAP a través de planes de manejo. Hasta el año 2005 sólo existían dos áreas que se sujetan a este tipo de administración (Reservas Comunales El Sira y Yanasha) (CAF, SAVIA, 2005). Para el año 2009 el SINANPE incluye siete reservas comunales creadas por el Gobierno central: Yanasha, Machiguenga, Asháninka, Amarakaeri, El Sira y Purus. Igualmente se han suscrito al 2009, tres contratos de administración bajo este régimen: Rc El Sira, Yanasha, Rc Amarakaeri. Aunque pocas regiones han intervenido en la creación de áreas protegidas, el Departamento de Loreto en la Amazonía peruana ha creado la única reserva comunal regional en el Perú.

El sistema de áreas protegidas en Bolivia no contempla la existencia de una categoría específica correspondiente a administración por parte de comunidades indígenas, no obstante, desde la Ley de Medio Ambiente (1992) se reconoce la existencia de Tierras Comunitarias de Origen que empalman territorialmente con Áreas Protegidas, indicando que son complementarias. Las TCO a nivel general fueron reconocidas en la Ley de Reforma Agraria dictada en 1994 y Ley de Participación Popular dictada en 1993 en las que se crearon los espacios territoriales denominados como Tierras Comunitarias de Origen (TCO) con su respectivo sistema de administración y gestión.

Todas las TCO son tituladas a través del régimen agrario, incluso aquellas sobre las que se declaró un área protegida, a diferencia de las reservas comunitarias existentes en Perú, y en la actualidad pueden llegar a alcanzar la categoría de autonomía indígena (a través de una ley que se está formu-

lando). Las TCO son consideradas como circunscripciones territoriales especiales para los pueblos indígenas, estatuto que les confiere un mayor grado de autonomía, participación y consulta de estos pueblos comparada con la reserva comunitaria²⁰. Esto porque el establecimiento de áreas protegidas debe respetar la existencia de derechos preexistentes de comunidades indígenas, territorios que además son intangibles e irrenunciables. La Ley de Medio Ambiente de Bolivia establece que Áreas Protegidas y Tierras Comunitarias de Origen son compatibles pues existe la obligación de desarrollar en ellas aprovechamiento sustentable de recursos.

Las comunidades indígenas en Bolivia se han integrado al sistema de áreas protegidas por dos vías: por un lado han complementado las Tierras Comunitarias de Origen con áreas protegidas, cuando estos se encuentran superpuestas; como en el caso de las Tierras Comunitarias de Origen de los pueblos Tsiname y Moseten que fueron consideradas desde 1992 como Parque Nacional Pílon Lajas²¹, dándole una doble condición y categoría para su manejo y gestión. Pero, también las comunidades indígenas han utilizado la forma de la coadministración prevista en la legislación como en el caso del Parque Nacional Kaa Iya (ubicado en la región del Chaco) que es coadministrado entre el Estado boliviano y la CABI (Capitanía del Alto y Bajo Isoso) organización indígena que representa a las comunidades indígenas colindantes con el parque.

En la Constitución actual se plantea que donde exista sobreposición de áreas protegidas y “territorios indígena originario campesinos”, se realizará una gestión compartida con sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, respetando el objeto de creación de estas áreas (Art. 385. II. Áreas Protegidas, Cap. 7. Biodiversidad, Coca, Áreas Protegidas y Recursos Forestales).

Existen grandes diferencias entre la situación en Perú y en Bolivia, por el tema de los derechos posesionarios de comunidades y pueblos indígenas, su reconocimiento, titularidad o no. Existe una direccionalidad en Bo-

20. De acuerdo con la Ley de Áreas Protegidas, el Estado peruano no puede otorgar títulos de propiedad dentro de áreas protegidas, además debe tratar de adquirir las propiedades existentes dentro del área.

21. El Pílon Lajas se superpone casi integralmente sobre la TCO, y las comunidades indígenas, a través de sus estructuras organizativas y autoridades representativas participan de las decisiones del área protegida, junto con el director del área.

livia hacia una gestión compartida que reconoce derechos más relacionados con la libre determinación como pueblos, a diferencia del Perú. Si bien en el Perú el Estado no titula tierras dentro de áreas protegidas, aunque el Régimen Especial de Reservas Comunales permita que comunidades locales administren áreas. Un aspecto similar, no obstante, es que sea en Perú con el establecimiento de la reserva comunal como categoría del SNAP o en Bolivia con su sistema de coadministración de áreas protegidas, existen dificultades económicas, técnicas, organizativas y administrativas que limitan a las comunidades, no habiendo el suficiente apoyo gubernamental para el manejo de las áreas²².

Condiciones y mecanismos administrativos

Hasta 2003, en Bolivia, las áreas protegidas se organizaban en torno a las siguientes instancias administrativas:

- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación –MDSP
- Viceministerio del Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal – MARNDF
- Fondo Nacional para el Medio Ambiente –FONAMA
- Servicio Nacional de Áreas Protegidas -SERNAP- Bolivia (Moscoso, 2003: 38).

En el año 2009 se creó el Ministerio de Medio Ambiente y del Agua del que pasó a depender el Servicio Nacional de Áreas Protegidas encargado de la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). En este nuevo ministerio se mantiene el Viceministerio de Biodiversidad, Calidad Ambiental y Cambio Climático mientras el componente forestal continúa como una competencia del Viceministerio de Recursos Forestales, Biodiversidad, Calidad Ambiental y Cambio Climático. De la misma forma, el FONAMA fue disuelto entre el 2002-2003 y sus recursos pasaron a conformar la Fundación para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (FUNDESNA), organismo que recibe

22. Estas debilidades son reconocidas en los informes de gestión del SERNAP en Perú así como en los informes conjuntos sobre el estado de las áreas protegidas elaborado por el Gobierno boliviano y las diferentes entidades que intervienen en la administración de áreas protegidas.

aportes del sector público, organismos internacionales y fondos económicos entregados en calidad de canje por deuda externa.

En Perú, el Ministerio del Ambiente está estrechamente relacionado con todos los aspectos referentes a la diversidad biológica y se encarga de la administración del sistema de áreas protegidas a través de las siguientes dependencias:

- Instituto Nacional de Recursos Naturales -INRENA-, organismo encargado de la normatividad en todos los aspectos referentes a los recursos naturales renovables, incluidas las áreas naturales protegidas por el Estado, la flora y la fauna silvestres y la diversidad biológica.
- En lo referente a la planificación y manejo de las Áreas Protegidas, el INRENA cuenta con un Consejo de Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas -SINANPE-, regulado por la ley mencionada anteriormente.
- Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (SERNAP) organismo descentralizado quien asumió las competencias de administración que ejercía la Intendencia de Áreas Protegidas.

Estas estructuras institucionales se desarrollaron a partir de la década de los años noventa y responden a los enfoques que desde las legislaciones y convenios internacionales se proponen sobre control y administración de áreas protegidas. Las principales estrategias para otorgar a estas instancias administrativas mayores niveles de eficacia han sido la concesión de mayores niveles de autonomía a través de la desconcentración de competencias y la elevación jerárquica de las respectivas dependencias administrativas pero, una de las limitaciones para cumplir con sus labores ha sido la falta de financiamiento público para la administración de las áreas protegidas lo que dificulta la administración y el control que estas instancias administrativas deben hacer sobre el cumplimiento de los objetivos de las áreas protegidas. Para resolver estas deficiencias, los organismos encargados de la administración de las áreas protegidas se embarcaron en procesos de obtención de recursos desde organismos de cooperación internacional y mecanismos de canje de deuda, con financiamiento de parte del GEF -Alemania y Holanda- invertidos en temas de fortalecimiento

de capacidades. En Perú estos aportes han sido crecientes y llegaron a superar hasta en tres veces el aporte del Estado. Aunque el financiamiento y la operación administrativa del sistema de áreas protegidas en Perú es todavía calificada como no suficiente, el sistema logra ser administrado.

El apoyo proveniente de diferentes organismos de cooperación no ha significado el incremento de fondos públicos para la administración de las áreas protegidas, como consecuencia, los sistemas de áreas protegidas boliviano y en especial el sistema peruano han desarrollado un alto grado de dependencia de estos fondos lo que hace depender la eficacia de las áreas protegidas de estos aportes.

*Participación para los procesos de toma de decisión,
administración y gestión*

El objetivo del establecimiento de los sistemas de administración en áreas protegidas de Perú y Bolivia ha sido la inclusión o participación de los diferentes actores sociales en la administración de estos espacios bajo el criterio que el incremento en la participación implica mejores niveles de conservación y menores niveles de conflicto entre conservación y poblaciones afectadas por el establecimiento de áreas protegidas. Desde los diferentes foros internacionales y regionales, en especial el Congreso Regional de Bariloche, se han demandado de los Estados y los sistemas de conservación regionales, se incremente el nivel de participación de las comunidades²³, se establezcan mecanismos de consulta de las comunidades indígenas.

Tanto los sistemas de administración peruano como boliviano contemplan la existencia de mecanismos a través de los cuales se considera que los diferentes actores sociales participan en la administración de las áreas protegidas. En Perú se han establecido los comités de gestión como el principal mecanismo de participación en la administración de áreas protegidas. Los comités de gestión son organismos conformados por los diferentes actores: organismos estatales tanto nacionales como regionales, comunidades afectadas por áreas protegidas y organizaciones no gubernamentales, que una vez conformado el comité de gestión se convierten en

23. En Bariloche hubo fuertes voces de los pueblos indígenas orientadas a que se devuelvan los territorios ancestrales, particularmente del pueblo mapuche y otros similares.

un ente de vigilancia en la gestión del área protegida; así como de formulación y discusión de políticas o planes de manejo. La integración plural de este organismo (sector público, privado y comunitario) trata que este ente sea un espacio de diálogo. Además, se concibe a estos mecanismos como una parte del proceso de rendición de cuentas (en cuanto el comité de gestión vigila la administración del área protegida). Por las funciones que realiza el comité de gestión puede calificarse a su acción como de carácter consultivo; no obstante el poder de administrar y tomar decisiones queda en manos del Estado y sus representantes.

Además, el sistema peruano contempla la existencia de una categoría: las reservas nacionales que, administradas por las comunidades, permiten el aprovechamiento por parte de las comunidades asentadas en el área de los recursos de la misma de acuerdo con un plan de manejo que asegure la explotación sustentable de los recursos. Estas zonas son administradas por las comunidades pero los planes son aprobados y supervisados por el SERNAP. También estas zonas pueden contar con comités de gestión.

En el caso boliviano la estructura y el funcionamiento de los comités de gestión está reglamentado en el Reglamento General de Áreas Protegidas. Ahora, si bien el ámbito de sus funciones es similar al establecido en Perú, el reglamento de áreas protegidas tiene mayor precisión para determinar los actores quienes tienen acceso a conformar el comité: organismos públicos, organismos regionales, comunidades indígenas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de derecho privado sin fines de lucro. Los comités de gestión llegan a ejercer actividades de mediación en los diferentes conflictos que se plantean en las respectivas áreas. Además, el sistema boliviano permite la participación a través de la creación de una modalidad de administración de áreas protegidas: la administración compartida a través del cual, diferentes actores sociales, tienen la capacidad de participar en la administración (a través de la co-administración con el Estado) de áreas protegidas declaradas bajo este régimen.

Los principales problemas para la aprobación de planes de gestión y conformación de los comités de gestión son las dificultades de delimitación de tierras y determinación de los miembros de las comunidades, problemas que se derivan de la falta de titularización de las tierras que poseen. En Perú, de la totalidad de áreas protegidas que están sujetas a

administración comunal, sólo el 38% de ellas tienen planes de manejo aprobados y muy pocos de ellos cuentan con comités de gestión. La efectividad de estos comités en la administración y vigilancia de las áreas protegidas depende de la representatividad de los diferentes sectores y del financiamiento nacional o internacional (con agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales que invierten sólo en determinadas áreas). En algunos casos, cuando los comités cuentan con la representatividad y los recursos necesarios, estos organismos no sólo desempeñan con éxito su papel (Reserva Nacional Pacaya Samiria) sino, incluso consiguen mayor capacidad que el Gobierno central para proteger estos espacios y hacer cumplir con los planes de manejo (Parque Nacional Huascarán). En el caso de aprovechamiento del pelo de vicuña en el Área Natural de Manejo Integrado Apolombamba en Bolivia, tras varios años de aplicación de los planes de manejo y con el asesoramiento técnico necesario se ha incrementado la población de vicuñas lo que ha generado la posibilidad a las comunidades para realizar el aprovechamiento de la comercialización de la pelambre de esta especie (Salinas, 2007: 38).

Las dificultades que atraviesan los comités de gestión y la efectividad de su trabajo se derivan de la falta de mecanismos que establezcan la presencia representativa de los diferentes actores involucrados, pues, tanto el sistema peruano como boliviano concede igual capacidad de intervención a todos los actores sin tomar en cuenta la particularidad de cada área ni la capacidad de acción de cada actor. Tampoco existe un adecuado traslado de la información desde el comité de gestión hacia las comunidades y los actores involucrados lo que genera desconexión entre las comunidades y los comités de gestión. La eficacia de los comités de gestión también se ve disminuida por el nivel de conflictividad de los diferentes actores involucrados, el consenso necesario para su funcionamiento no puede lograrse en ocasiones por la divergencia de intereses que los diferentes actores protegen y auspician. En el Parque Nacional Carrasco (Bolivia) se conformó un comité de gestión, en cuyo directorio participan autoridades municipales y representantes indígenas pero sin logros sustanciales hasta el momento. En el Parque Nacional Madidi, el comité de gestión no pudo tomar acciones frente a la construcción de una carretera por el parque (carretera que fue auspiciada como parte del proyecto de integración vial del

norte de Bolivia con la Ciudad de La Paz) porque varios de sus miembros auspiciaban el proyecto, esto a mediano plazo debilitó la acción del comité.

Como particularidad debe destacarse la existencia de un foro conformado por los organismos seccionales autónomos de los departamentos amazónicos de Madre de Dios en Perú, Acre en Brasil y Pando en Bolivia, foro al que concurren además de los organismos seccionales, universidades, representantes de las comunidades indígenas, organismos de cooperación internacional y organizaciones ambientalistas que tratan de resolver los diferentes conflictos que se presentan en las áreas protegidas de estos tres departamentos que comparten la misma cuenca. Dada la conflictividad y la heterogeneidad de los problemas que cada región presenta, las diferentes mesas de diálogo no han logrado mayores avances.

Modelos de consulta

Tanto Perú como Bolivia reconocieron la vigencia del Acuerdo 169 de la OIT sobre derechos colectivos e indígenas, como efectos de esta adhesión los Estados se encuentran obligados a consultar a los pueblos indígenas sobre las decisiones que afecten a la vida de las comunidades. Las constituciones peruana y boliviana también reconocen la obligación de los Estados de establecer mecanismos de consulta a las comunidades indígenas en los aspectos que afecten su existencia.

En el sistema legal peruano no se han establecido ni especificado mecanismos que permitan a las comunidades demandar procesos de consulta al Estado a pesar de que Perú ha reconocido todo el sistema internacional y regional sobre derechos colectivos²⁴. El Reglamento de Participación Ciudadana en el Sector Hidrocarburos (2008) reconoce el derecho de consulta a las comunidades indígenas, pero este se concreta sólo con la realización de talleres informativos (Choque y Terán, 2009). Tanto en los procesos relacionados con reclamos en áreas protegidas afectadas por el proyecto Camisea (área de explotación y transporte de hidrocarburos) como en los diferentes reclamos que las comunidades indígenas de la región amazónica ejercen en contra del SERNANP por el inicio de actividades de exploración de hidrocarburos en trece reservas comunales (la materia principal

24. En la legislación sobre áreas protegidas de jerarquía inferior a la Constitución Política.

del reclamo es la superposición de áreas de explotación de hidrocarburos con áreas comunales protegidas) evidencian la falta de estos mecanismos y modelos. El INRENA justifica su acción a través del argumento de que la exploración en cuanto no afecte la conservación es una tarea permitida y por tanto no se hace necesaria la consulta a las comunidades²⁵.

En Bolivia, la Constitución Política del Estado Plurinacional, la Ley de Participación Popular de 1993 y la Ley de Reforma Agraria de 1992 determinan la necesidad de realizar procesos de consulta previa a las comunidades indígenas sobre asuntos que afecten su existencia. Estos procesos también son necesarios cuando los territorios indígenas se encuentran inmersos en proyectos de explotación de hidrocarburos (Ley de Hidrocarburos, 2005).

Financiamiento y distribución de beneficios en áreas protegidas

Esta variable, una de las más complejas, pues se refiere a la relación costo beneficio sobre el establecimiento de áreas protegidas, ha causado la mayor parte de conflictos entre comunidades y Estado por el establecimiento de un área protegida²⁶. En Bolivia, una de las dificultades para establecer las áreas protegidas del norte del Departamento de La Paz (zona del Alto Beni y Madidi) fue la resistencia de grupos vinculados a la explotación maderera y colonos de occidente, al perder los ingresos que por la explotación de los espacios recibían; no obstante las comunidades indígenas apoyaban el proceso de creación del área.

En Perú, se ha establecido que la tasa de retorno por cada dólar invertido en un área protegida es de \$1,12. La posibilidad del uso sustentable de los recursos de las áreas protegidas (en especial de las reservas comunales y demás áreas de uso sostenible) a través de planes de manejo se presenta

25. Informe No. 009-2007-DP/ASPMA.CN Defensoría del Pueblo de Perú “Superposición de lotes de hidrocarburos con Áreas Naturales Protegidas y Reservas Territoriales en la Amazonía peruana”.

26. El SERNAP ha establecido el SISCO (Sistema de Cobros por ingreso al área para el turismo). En el caso de la Reserva de Fauna Andina Eduardo Avaroa, los ingresos por SISCO, que son altos dado que se trata del área más visitada del país, se ha establecido un sistema lo más equitativo de distribución de estos ingresos, de manera que el área protegida percibe una parte, otra parte se entrega a los gobiernos municipales del área protegida, y otra parte directamente a las comunidades.

como un incentivo orientado a que las comunidades se involucren en la conservación del área. En la Reserva Nacional Pacaya Samiria se aplicó el programa de manejo de la charapa y el paiche además del programa de recolección de aguaje (palmera).

En cuanto al financiamiento del manejo administrativo y de control, en Perú, de acuerdo con diferentes estudios realizados por organizaciones internacionales, las diferentes organizaciones internacionales de cooperación, organizaciones internacionales de protección al medio ambiente y ONG financian cerca del 60% del presupuesto de las diferentes áreas protegidas lo que sujeta la existencia de estas áreas a las iniciativas que se plantean desde estas organizaciones. Dada la extensión de las áreas y la falta de recursos, aun con el aporte de otros organismos, el Estado peruano carece del número suficiente de personal administrativo para administrar y ejecutar tareas de control en las zonas protegidas lo que deriva en la violación a la integridad de la misma, este caso afecta en especial a las comunidades no contactadas en la región amazónica a las que el Estado otorgó zonas de protección.

Perú ha utilizado un mecanismo alternativo para la administración financiera de sus áreas protegidas: el PROFONANPE, un fondo privado conformado por las donaciones realizadas por los gobiernos, organizaciones internacionales, ONG ambientalistas y mecanismos de canje de deuda por conservación de la naturaleza utilizado para financiar las áreas protegidas. En el 2000, en Bolivia se creó el FUNDESNAP, para la administración de los fondos públicos para el sistema de áreas protegidas. Estos fondos provenían del disuelto FONAMA, canje de deuda, GEF y otros. Desde el 2007, el Gobierno boliviano definió que los recursos públicos no pueden ser manejados por instancias privadas como el FUNDESNAP.

Ejercicio de derechos

En Bolivia, desde los años noventa se inicia un proceso de reconocimiento jurídico a la existencia y derechos colectivos de los pueblos indígenas. El país se adhiere al Sistema Interamericano de Derechos Humanos que incluye derechos colectivos para los pueblos indígenas en 1993, en 1991 ratifica el Acuerdo 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y eleva a la categoría de leyes las diferentes dispo-

siones y adhesiones a tratados sobre reconocimiento de la existencia de comunidades indígenas y combate a la discriminación racial. En Perú, este proceso de reconocimiento se inicia en la década de los años setenta cuando el país se adhiere al Pacto de Derechos económicos sociales y culturales de la Organización de Naciones Unidas y al Sistema Interamericano de Derechos Humanos creado en esa década.

La Constitución Política de Perú y la Ley de Áreas Protegidas de 1997, en el Art. 31 hace una declaración expresa sobre reconocimiento de derechos a pueblos y comunidades indígenas: “La administración del área protegida dará una atención prioritaria a asegurar los usos tradicionales y los sistemas de vida de las comunidades nativas y campesinas ancestrales que habitan las Áreas Naturales Protegidas y su entorno, respetando su libre determinación, en la medida que dichos usos resulten compatibles con los fines de las mismas” (Art. 31). El reconocimiento de derechos de comunidades en áreas protegidas y su ejercicio en Bolivia parte de la Ley de Medio Ambiente de 1992 y hoy también constan en la Constitución de Bolivia, donde también se establece el principio del *sumak kausay* (buen vivir) como una referencia para la formulación de políticas y programas de gobierno.

En Perú, existen grandes dificultades sobre la aplicación de estos derechos. En un editorial publicado por el presidente de Perú, Alan García, titulado como “El Perro del Hortelano” se refiere a la oposición de las diferentes organizaciones y comunidades a los nuevos marcos de explotación de recursos naturales (la oposición de las comunidades se dirige en contra del modelo económico aplicado por el Estado peruano), los acusa de detener el desarrollo económico y ser los autores de su propio atraso. Esta posición ilustra el pensamiento de una parte de la sociedad peruana sobre la posición que adoptan las comunidades indígenas que se oponen a estos procesos. El conflicto que se presentó en mayo de 2009 por la oposición de las comunidades a la vigencia de varios decretos ejecutivos que afectan sus derechos, muestran que la falta de procesos de consulta y mecanismos para el ejercicio de derechos colectivos de estos pueblos es un problema generalizado en Perú.

El sistema de áreas protegidas en Perú reconoce el derecho al uso y explotación sustentable (mientras se apege a los objetivos establecidos para la

creación del área), crea una categoría especial para concretar este derecho: la Reserva Nacional; la reserva comunal también garantiza el derecho al uso y explotación sustentable. El proceso para la creación de áreas de administración comunal en Perú requiere la titularización de la tierra por parte de las comunidades (delimitación exacta y elaboración de mapas y sistemas de coordenadas) que se convierten en dificultades, en muchos casos insuperables, para las comunidades las cuales carecen de los recursos para realizar estos estudios y se retarda así el cumplimiento de los derechos de las comunidades en áreas protegidas.

Tanto en Perú como en Bolivia se producen problemas de superposición de derechos (la aplicación de derechos de las comunidades está en conflicto con otros que se consideran de mayor jerarquía como aquellos derivados de la gestión de sectores estratégicos para el país) en donde los derechos de los pueblos indígenas ingresan en conflicto con la explotación de recursos estratégicos como los hidrocarbúricos. Pese a esto, en Bolivia los procesos de consulta pública establecidos en la ley de medio ambiente para la implementación de cualquier obra han logrado efectividad en detener actividades a las que se han opuesto los pueblos indígenas.

Reflexiones

Los efectos que la introducción de las nuevas formas de administración de áreas protegidas ocurridas desde los años noventa en Perú y Bolivia muestran que la administración de estas áreas es un tema de especial complejidad. La expansión territorial que desde los años noventa han experimentado las Áreas Naturales Protegidas en Perú y Bolivia las relacionaron en forma directa o indirecta con un mayor porcentaje de la población que trata de participar en su administración.

En general, el sistema institucional y legal sobre áreas protegidas en Perú y Bolivia se encuentra aún en estado de desarrollo y consolidación. La eficacia de la aplicación de procesos de participación a través de la creación de comités de gestión es variada, de acuerdo a los niveles de organización e inclusión de las comunidades. Como un punto positivo debe destacarse que en las áreas donde se han aplicado en forma plena, el estado de conservación y la resolución de conflictos presentan mejores resultados.

Sin embargo, la dinámica de los conflictos y los procesos tiene inciden-



cia directa en el estado de la gestión y administración de un área protegida. Tanto en Perú como en Bolivia se cuestiona al Estado su poca capacidad administrativa de control y de vigilancia sobre actividades y objetivos de las áreas naturales protegidas, Estados que, a su vez se encuentran inmersos en procesos de redefinición de políticas públicas y que conceden prioridad a otros objetivos por sobre la actividad de conservación, Estados que se encuentran limitados por las pocas disponibilidades presupuestarias. Los sistemas de áreas protegidas y los modelos de participación establecidos en ellos también son afectados por los conflictos existentes entre los diferentes actores sociales. Una población que vive bajo condiciones de pobreza y extrema pobreza ve en la explotación de los recursos una forma de subsistencia, población que sufre exclusión de carácter económico y étnico que demanda mayores niveles de participación e inclusión. Las condiciones económicas, técnicas y de organización dificultan a estas comunidades el ejercicio de la posibilidad de compartir la administración de las áreas protegidas, ésta ha sido una de las principales limitantes en la difusión de las categorías y los modelos de gobernanza impulsados en los sistemas de administración de áreas protegidas de Perú y Bolivia.

Gobernanza indígena

Marco Andrade*

Para adentrarse en la definición de gobernanza indígena, que es un concepto más acotado, se requiere antes revisar, brevemente, lo que es la gobernanza en sentido general, así como algunos de sus contenidos principales.

El concepto de gobernanza se puede presentar, en un primer momento y de una manera general, como “el estudio de las características internas del sistema institucional que condiciona su relación con otros actores y su funcionamiento” (Cisneros, 2008: 37). El mismo autor menciona que desde la década de los años noventa se había diseminado el concepto de “buena gobernanza” que tenía relación con la forma de gobernar participativamente lo cual debía estar impulsado por reformas institucionales. Esta delineación de gobernanza se relacionaba estrechamente con la perspectiva de ajustes económicos de cara a la apertura de fronteras hacia la liberación de los mercados y la disminución del tamaño del Estado. Otro de los aspectos implicados en la dimensión de la gobernanza para alcanzar niveles óptimos de manejo o de “buena gobernanza” estaba relacionado con la eficiencia, la legitimidad de un sistema y una mayor cualificación o aumento de la democracia (Cisneros, 2008).

Dado que intervienen en una sociedad diferentes actores o estamentos de la población con diferencias inherentes (como el aspecto étnico), la gobernanza, por principio, requiere de una “construcción de consensos” porque dichos estamentos sociales pueden tener intereses distintos o pueden estar diferentes intereses en juego dentro de una misma sociedad o del Estado. Esto conlleva la idea en la que frente a situaciones distintas y diferencias sociales, está presente la necesidad de generar estilos o formas, también, distintas maneras de gobernar, o también se reconoce la existencia de distintas formas de organización y administración de las sociedades.

* Investigador asociado FLACSO Ecuador.

Uno de los elementos sobre los que se asienta la gobernanza es el cambio a través de “la refundación de la sociedad” donde los ciudadanos toman participación activa en enfrentar los problemas que afectan a la sociedad.

El caso boliviano, como se verá en detalle más adelante, ilustra precisamente dicha condición transformativa donde se crea un nuevo escenario político, que deviene de una dinámica de cambio en la situación de marginalidad vivida por los pueblos indígenas ya que siendo una población cultural y demográficamente representativa en todos los sentidos estaba invisibilizada en el Estado, a la participación cada vez más activa en los movimientos sociales y en el escenario político que demandaban cambios a varios niveles, pasando por crisis sistemáticas de gobernabilidad del Estado hasta su llegada a una situación inédita de poder, lo cual permitió modificar su situación y crear nuevos elementos de gobernanza¹.

Otros enfoques, analizan el tema de la gobernanza, circunscribiendo en el contexto de la gobernabilidad la misma que es relacionada con la “estabilidad política y a las relaciones entre actores e instituciones políticas” y referido posteriormente al equilibrio dinámico entre demandas sociales y respuestas gubernamentales/estatales, la gobernanza pasó de referirse meramente a la acción de gobierno o ejercicio de gobierno al marco de reglas, instituciones y prácticas establecida. De esta manera, algunos autores, menciona Mayorga², definen la gobernanza como ‘la posibilidad de acordar reglas del juego que permitan la consolidación ordenada de consensos y garanticen la estabilidad’.

Definición de gobernanza indígena

La gobernanza indígena puede definirse en términos generales, como las formas de gobierno, autogobierno y ejercicio autónomo de los pueblos indígenas en definir sus asuntos propios (estructura organizativa, instituciones, reglas y mecanismos de control social, entre otros aspectos). Históricamente en los países de la región, los pueblos indígenas han sido objetos de exclusión e invisibilización, o insertos dentro de políticas integracionistas que han buscado incorporarlos a las sociedades nacionales, cobijados entre el manto de la “ciudadanía universal”. Así, muchas veces

1. Tal como la conformación de un Estado Plurinacional.

2. <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-334.html>

la coexistencia de distintos grupos étnicos no ha sido tomada en cuenta, y por el contrario se ha excluido, tal como el caso boliviano o peruano, no obstante de tener una población indígena considerablemente importante. En Bolivia, por ejemplo, según el último censo de población de 2001, la población indígena representaba al 49,9%, pero esta cifra parece velar otra realidad: una subestimación demográfica indígena por el cambio de identidad y/o negación de la identidad a consecuencia del llamado colonialismo interno, o por cambios culturales en los que se asimila la pertenencia étnica a una condición de clase: campesinos. Si este es el caso, es evidente que la población indígena en dicho país habría sobrepasado con creces la mitad de la población actualmente censada.

A pesar de la mayoritaria presencia indígena en este país del altiplano, hasta 1991³, año en el que Bolivia firma el Convenio 169 de la OIT, la población indígena no había sido reconocida en muchos de sus derechos. A partir de la búsqueda de espacios y reconocimiento, las condiciones se modificaron paulatinamente para los pueblos indígenas en el ámbito del Estado boliviano. Si bien la gobernanza indígena no está supeditada al reconocimiento estatal, la incorporación de derechos de los pueblos indígenas a los marcos normativos nacionales puede propiciar mejores condiciones para su ejercicio. En la actualidad, con la nueva Constitución Política del Estado boliviano (2009) se ha generado un nuevo escenario para la gobernanza indígena en el país, plasmada en marcos institucionales y jurídicos.

En Perú, la situación es diferente; la población indígena es menor y la misma, a pesar de estar reconocida institucionalmente porque dicho país es, entre otras marcos normativos nacionales e internacionales, signatario del Convenio 169 de la OIT, su condición es cualitativamente diferente a la de Bolivia por los cambios generados a través de un fuerte movimiento social desde décadas atrás, y en la actualidad por la institucionalización de un Estado plurinacional. En el proceso, no obstante, los pueblos originarios del oriente boliviano no han conseguido aún el mismo nivel de posicionamiento que los indígenas de occidente (quechuas y aymaras).

3. Un año antes, la Marcha por el Territorio y la Dignidad logra el reconocimiento de cinco territorios indígenas, y por tanto el inicio del debate sobre el reconocimiento legal de los derechos territoriales.

Según la FAO, en la década de los ochenta⁴ y en varios países de América Latina, emergieron varios movimientos indígenas centrados en la lucha por la tierra basada en “los derechos ancestrales” a su acceso así como a los recursos naturales. Esta demanda, de manera concomitante se dirigió también a la defensa de los aspectos culturales, identitarios y con ello a la lucha dentro de dos importantes campos de la gobernanza: la autonomía y la participación social. El escenario desde ese entonces se ha modificado progresivamente y grandes conglomerados de la población indígena se trasladaron sistemáticamente del campo a la ciudad con lo cual cambió, también, la relación con la tierra, su entorno y obviamente con las relaciones sociales y la cultura. A pesar de esto, una gran parte de la población indígena aún vive en el campo que ha sido su lugar de vida tradicional lo cual les ha permitido desarrollar conocimientos y usos culturalmente sustentables del medio ambiente y sus recursos. La gobernanza indígena, según el referido documento de la FAO incluye aspectos como el mejoramiento del acceso a la tierra, los recursos naturales, y el reconocimiento a los derechos políticos y culturales que históricamente han sido relegados de la administración del Estado.

En la gobernanza indígena el tema de los derechos colectivos es fundamental, ya que “...permiten que las comunidades indígenas desarrollen, mantengan y actualicen permanentemente una gran variedad de reglas consuetudinarias tácticas e instituciones para la apropiación, el uso y manejo colectivo de los recursos naturales” (Merino y Robson, 2006: 17) y responden a cambios internos y sectoriales. Este análisis, obviamente, debe ser matizado pues los sistemas funcionaron así mientras estaban insertos en otro tipo de racionalidad económica, la flexibilidad y adaptación también ha permitido, por otra parte, entrar en la economía de mercado y en la lógica capitalista⁵, con matices, pero igual dentro de un modelo que muchas veces se presenta insostenible respecto al uso de los recursos naturales. La forma de organización original de los pueblos indígenas les permitió, en un momento de su historia, conservar los recursos porque estaban dentro de otra lógica totalmente distinta.

La lucha de las poblaciones indígenas, se centra en buena parte en la recuperación de “los sistemas de gobernanza basados en la propiedad

4. http://www.landcoalition.org/pdf/08_FAO_gobernanza_tierra_AL.pdf

5. Este ha sido un proceso continuo, que se da desde la incorporación de estos países al sistema capitalista y que se profundiza especialmente en el siglo XX.

común y la cohesión sociocultural con miras a construir puentes entre el pasado, el presente y futuro, reconstruir y modernizar tradiciones e identidades basadas en valores comunitarios y reglas e instituciones para el manejo de los recursos comunes” (Merino y Robson, 2006). Existe una interrelación estrecha entre dos niveles de gobernanza; por un lado, el “reconocimiento externo” de los derechos indígenas y por otra parte, la eficacia de los sistemas internos de gobernanza, es decir, el cuerpo de derechos consuetudinarios, la organización social y las interrelaciones tradicionales con el ambiente. Esta interrelación es necesaria para que los sistemas sean complementados en el esquema de la gobernanza indígena, pero esto se basa en la recuperación y/o mantenimiento de las “costumbres, usos y tradiciones propias” que entra en el campo de los derechos consuetudinarios. El reconocimiento a los derechos indígenas y a sus particularidades socioculturales es necesario para que la gobernanza indígena pueda efectivizarse. Se plantea que junto al reconocimiento institucional de esta diferencia y diversidad, debe haber una puesta en marcha de procesos orientados a la autonomía y autodeterminación ya que sólo así la gobernanza indígena comienza a tener una configuración fuerte. Estos campos son uno de los aspectos de mayor discusión, análisis y tensión en el plano político. El contexto social y político de la gobernanza indígena en Bolivia y Perú así lo demuestran.

El contexto social y político de la gobernanza indígena en Bolivia y Perú

La historia de Bolivia ha estado marcada por una constante tensión política y conflictos numerosos relacionados con los recursos naturales, tierra y por los derechos colectivos. En este estado de tensión social los movimientos campesinos, indígenas, gremiales han sido protagonistas de una larga historia de confrontación con las estructuras del Estado y obviamente contra los gobiernos que han detentado históricamente el poder.

Para analizar el tema de la gobernanza indígena en Bolivia, es necesario adentrarse en dos momentos marcados por la ascensión al poder del presidente Evo Morales y la promulgación de la nueva Constitución en febrero de 2009, sin dejar de considerar que el reconocimiento de los derechos indígenas mejoró desde los años noventa lo que impulsó la incorporación

de los TCO en la ley del INRA de 1994. Antes del análisis propuesto, es necesario contextualizar con algunos datos respecto a la población indígena y a su participación en el escenario político y en la actual administración del Estado boliviano.

Según el último censo de 2001, Bolivia tenía una población de 8 274 325 habitantes y dentro de ésta la población no indígena era de 4 141 187 habitantes y la indígena 4 133 138 habitantes, respectivamente el 50,1% y el 49,9% lo cual mostraba una proporción similar en términos demográficos; sin embargo, el tema de las variables analizadas en el censo para determinar la identidad ha sido un aspecto fuerte de discusión ya que por efectos de la situación histórica y por un cambio en la identidad muchos indígenas se han auto-adscrito como población mestiza inserta en la categoría de campesinos. El referido censo mostró otro dato importante en el sentido de que la población en Bolivia se había “urbanizado” ya que representaba al 62,4% (5 165 230 habitantes) y el porcentaje restante (37,6%) estaba asentada en el área rural del país. Por este efecto, en las grandes ciudades del altiplano y especialmente en La Paz, la población indígena ocupa un importante sitio en las áreas urbano marginales como la ciudad de El Alto con una fuerte concentración demográfica indígena⁶.

El cambio del espacio rural al urbano tiene implicaciones sustanciales en el tema de la gobernanza indígena, pues modifica las relaciones interétnicas, las relaciones de parentesco, el flujo de miembros de distintas etnias (aymaras-quechuas, entre otros grupos étnicos), y se modifica en buena parte el esquema organizativo tradicional. Al mismo tiempo, emergen como una nueva fuerza en los tradicionales centros de poder que han sido las ciudades. Dicha implicación se podrá ilustrar más adelante en este capítulo con el ejemplo de la llamada “guerra del gas” donde el rol de la población indígena de El Alto y de otras ciudades del altiplano fue particularmente significativo. A pesar de esta modificación en el lugar de vida de los indígenas, cada vez más urbana, en el contexto general del país la mayor parte de dicha población sigue habitando en el área rural (2 275 796 habitantes) y el resto de la población indígena habita en el área

6. En el departamento de La Paz, la población indígena urbana es de 709 445, y en las ciudades de Cochabamba (446 960), en Potosí (134 518), y Chuquisaca (114 889).

urbana (1 857 342 habitantes). Al contrario, la población no indígena es claramente más urbana (3 307 888 habitantes) y el resto (833 229 habitantes) habita en el área rural. Este escenario demográfico y su relación con el lugar de vida (urbano/rural) configuran un elemento importante en las relaciones interétnicas y en las relaciones de poder.

En Bolivia se presenta, aunque con ciertos matices, una dicotomía en cuanto las relaciones interétnicas y en cuanto a las relaciones de poder. Hay una clara división entre lo que sucede social, económica y políticamente en el altiplano y lo que sucede en oriente o en la Amazonía boliviana. Por esta razón, para efectos de análisis del tema de la gobernabilidad y la gobernanza desagregamos en esta parte la situación demográfica y étnica. Los departamentos cuyo centro administrativo está en el altiplano son La Paz, Oruro y Potosí; Chuquisaca y Cochabamba se encuentran en los valles interandinos; en las tierras bajas se encuentran Santa Cruz, Beni y Pando. En términos políticos hay una alineación de las tierras altas y bajas que se manifestó en las crisis derivadas por el tema de la Constitución y las autonomías.

La población cuyo eje son los centros administrativos del altiplano está representada por 5 438 582 personas, y en la parte baja u oriental donde están los departamentos de “la media luna” hay 2 261 183 personas. Es decir, la mayor parte de la población de Bolivia se encuentra en las tierras altas (65,7%) y el resto (34,3%) en las tierras bajas. Desde un punto de vista étnico, la mayor parte de la población no indígena se encuentra concentrada en las tierras bajas (2 261 183 personas) y en las tierras altas en menor cantidad (1 880 004 personas). A la inversa, la población indígena se concentra más en las ciudades del altiplano (3 558 578 personas) y en la parte baja (574 560 personas). Esta distribución espacial y demográfica de las poblaciones indígenas y no indígenas sin duda ha jugado un papel importante en el contexto de las relaciones de poder, lo cual se añade a la disposición de recursos naturales y a las disputas por el control de los mismos. Por ejemplo, el centro de poder en la colonia estaba en el altiplano y específicamente en la ciudad de Potosí por las minas de cobre de Cerro de Potosí. Desde la década de los años cincuenta el polo se desplazó de a poco hacia las tierras bajas por los recursos que ahí existen. Con el descubrimiento de petróleo en el Chaco de Santa Cruz y la in-

mensa reserva de gas en Tarija el centro de poder e interés económico se desplazó hacia esas zonas. El punto de inflexión fue la “guerra del gas”, el posterior derrocamiento de Gonzalo Sánchez de Lozada y la emergencia de Evo Morales al poder, que en parte se explica por la configuración étnica y demográfica de Bolivia.

De una población indígena que representa al 49,9% del total de la población, y en cifras son 4 133 138 personas, las nacionalidades más predominantes son los aymaras y quechuas que se concentran sobre todo en el altiplano, pero también se hallan dispersos en la Amazonía y parte del Chaco boliviano en el departamento de Santa Cruz. En Bolivia hay treinta y seis naciones indígenas, las más grandes son los aymaras y quechuas que tienen aproximadamente tres millones y medio de personas, luego le siguen en importancia demográfica los chiquitanos, guaraníes, izoceños, mojeños, Estos grupos étnicos son medianos con poblaciones que van desde los 46 000 hasta los 118 000 habitantes. En contraste hay también grupos extremadamente pequeños con diez a veinte miembros como es el caso guarasug’we y los tapiete hasta los toromona que se desconoce su demografía y está en duda la existencia, pues se sabe por datos históricos que habitaban en el área de lo que actualmente es el Parque Nacional Madidi, en el departamento de La Paz, si aún están en el sitio sería el único grupo en aislamiento voluntario en Bolivia (Anexo 1: Tabla grupos étnicos Bolivia).

Es importante señalar que no hay un dato demográfico oficial y que en el caso de los quechuas se estima que la población va de 1 500 000 a 2 500 000 personas, pero en todo caso el contexto demográfico de los pueblos indígenas de Bolivia deja ver grandes y extremas diferencias como es el caso de los quechuas y aymaras respecto a los guarasug’we y los tapiete. Cabe mencionar que son, obviamente, los grupos demográficamente más grandes los que tienen mayor presencia en el escenario político, en parte por el peso electoral; sin embargo, en el entramado político hay un abanico importante de relaciones de complementariedad, oposición e incluso de escisión dentro del movimiento indígena en Bolivia.

En la nueva estructura organizativa del Estado en Bolivia, la configuración étnica ha dado un importante giro ya que se consideró la representatividad de la población indígena en el contexto social e histórico de esta nación andina, pero también el peso demográfico y electoral. Este

panorama étnico tiene su efecto, como se ha mencionado, en el escenario administrativo del Estado, desde la primera Magistratura y el cuerpo de ministros de Estado, hasta el nivel de los municipios. Veamos cuál es el panorama actual de este último nivel. Según el estudio de Albo (2004)⁷ en Bolivia hay 327 municipios en todo el país, de los cuales 187 son municipios indígenas, es decir, se corresponde con el 57% del total de municipios, y respecto a la tierra que es un elemento central en la gobernanza tiene 84 Tierras Comunitarias de Origen (TCO) tituladas.

La investigación denominada “Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva constitución” presenta algunos elementos que sirven de contextualización respecto a la gobernanza indígena. Precisa que entre los 187 municipios, 73 de ellos son totalmente indígenas por población y uso del idioma, y todos se encuentran en el área andina. Estos son elementos de partida para analizar la situación actual de la gobernanza indígena y especialmente para abordar dos aspectos centrales en la discusión que son las autonomías y la identidad de dichos municipios: “En efecto, de los 187 municipios indígenas, 73 son municipios totalmente indígenas (22%) cuya población mayoritaria, en más del 90 por ciento, se auto-califica como Indígena Originaria Campesina” (Albo, 2004). Para estos autores, las TCO son un aspecto importante relacionado con el objetivo de autonomía indígena y por lo tanto con su gobernanza:

Ha demostrado históricamente que la modalidad de autonomía y territorio permitió a las naciones y pueblos indígenas -originarios campesinos- abrir una brecha dentro del Estado con su anhelo de tener sus propios territorios que fue manifestado en la Marcha por el Territorio y la Dignidad, en 1990, bajo el liderazgo de algunos pueblos benianos (Albo, 2004).

Para llegar a la comprensión de estos progresos en materia de gobernanza indígena es necesario revisar brevemente de dónde viene el cauce de cambio en las relaciones étnicas –indígenas/no indígenas- dentro del Estado boliviano, y para esto hay que remitirse a las crisis de gobernabilidad, a la trayectoria del movimiento social indígena -étnico- para luego volver sobre los elementos de la gobernanza y la situación actual.

7. <http://www.padep.org.bo/www/index.php?pg=proyectos/vice/>

Algunos antecedentes principales de la gobernanza indígena en Bolivia

La población indígena en Bolivia estuvo relegada del ejercicio de derechos y sometida a una situación de pobreza y de marginalidad respecto a los beneficios de la administración del Estado y de la democracia. Incluso consideran los actores sociales indígenas que hasta hace no muchos años se había negado la existencia de lo indígena: “Para el Estado boliviano y la sociedad karai (blancos) no existían indígenas en el país, éramos considerados selváticos y salvajes” (Ibáñez, 2005). La referida dirigente indígena guaraní, menciona que a partir de la firma y ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Bolivia⁸ se produjo cierto avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Simultáneo a este proceso se ha hecho evidente en Bolivia, en los últimos años, un estado de crisis de gobernabilidad (ODCP)⁹.

Estas crisis emergen de tensiones políticas acumuladas que han generado movilizaciones y levantamientos, nada nuevas, desde la temprana época colonial. Desde 1985, según el líder indígena Alejo Véliz “el movimiento indígena originario ha empezado a comportarse de manera especial” lo cual, menciona, coincide con la inserción de un nuevo modelo económico. En efecto, a mediados de la década de los años ochenta el país emprendió políticas de ajuste estructural y de liberalización económica para captar mayor participación de la empresa privada en la economía, mientras se reducían los gastos en inversión social y en el tamaño del Estado generando impactos sociales. Al experimentar altos niveles de inflación durante los años ochenta, las medidas tomadas pretendieron frenar la crisis económica, pero a la vez, favorecieron a minoritarios grupos económicos que detentaban el poder y el manejo del escenario político. Como consecuencia se agudizó el desempleo, como el caso del magisterio y el sector minero.

A pesar de este escenario, el movimiento campesino, las naciones y pueblos indígenas se revelaron en principio contra el modelo a pesar de no depender económicamente del Estado, pero las condiciones de vida se

8. El 21 de Junio de 1991.

9. http://www.odcpconsult.com/archivos/file39_gobernabilidad.pdf (Organization Development Culture & Politics).

deterioraban acelerada y progresivamente, a la par que se impulsaba desde el Estado una política de erradicación de los cultivos de coca; por esto “comenzaron sus movimientos: la Marcha por el Territorio y la Dignidad de los indígenas del Oriente, el Movimiento del Trópico y de la Ciudad de Cochabamba” (Véliz, 2005: 179). El problema político, el descrédito de las instituciones, deterioro económico y represión a los campesinos cultivadores tradicionales de coca, dinamizaron varias crisis sociales y conflictos. La gobernabilidad, desde esta época, se perfilaba difícil para Bolivia. En los primeros años de la década de los años noventa (1994), se realizó la “Marcha por la Coca y la Soberanía Nacional”, con un fuerte componente étnico al igual que la “Marcha del Movimiento Campesino de Cochabamba por la Tierra y el Territorio” (1996), la “Marcha por el Agua y la Vida” (1998) igualmente convocó a actores urbanos, campesinos, e indígenas.

En el contexto de estas luchas sociales, y aún en confrontaciones entre sectores campesinos e indígenas por efecto de la correlación de fuerzas, los movimientos indígenas despuntan en el escenario político y en su incidencia en la administración del Estado. A inicios del año 2000, Bolivia entra sistemáticamente en un estado de crisis social y de ingobernabilidad con varios conflictos que empiezan con la “Marcha por el Agua y la Vida” en la que convergieron dos reclamos esenciales: el rechazo al contrato –concesión del abastecimiento de agua potable para Cochabamba, y el rechazo a la Ley de Aguas que favorecía la privatización de este servicio básico, permitiendo la formación de monopolios y control del agua. La elevación de tarifas del servicio conexas a este proceso fue el detonante de una de las crisis más fuertes que vivió Bolivia.

El escenario social se recrudeció con diferentes políticas de gobierno como la erradicación forzosa de las plantaciones de coca en concurrencia con Estados Unidos en el control del tráfico de drogas. Al ser la coca un cultivo culturalmente arraigado en los pueblos indígenas, motivó la movilización de miles de indígenas y campesinos de los “yungas” del departamento de La Paz. A este escenario se agregaban otros conflictos como el desastre ecológico ocasionado por el derrame petrolero en el río Desaguadero por parte de Transredes.

El descontento social por las acciones y política gubernamental se expandía por todo el territorio boliviano en forma de movilizaciones, mar-

chas, paros, bloqueos y toma de instalaciones públicas, así en Tarija se produjo una paralización para exigir al Gobierno la atención de requerimientos departamentales. Esta inconformidad se extendía a diferentes sectores como el magisterio, los obreros de la minería, cocaleros, campesinos sin tierras y estudiantes. El país se inundó de tensión social, conflictos y movilizaciones. En contestación también se producían paralizaciones como por ejemplo en Santa Cruz, convocada por empresarios cruceños para exigir el desbloqueo del país.

Cabe mencionar también que la lucha no sólo era entre sectores del Gobierno y otros actores relacionados al mismo. En otros casos, el enfrentamiento era entre facciones del movimiento indígena que se disputaban los espacios políticos como el sucedido en Cochabamba entre los seguidores de Evo Morales y Alejo Véliz. En el mes de diciembre, de este mismo año, de igual manera y a propósito del problema de las tierras no delimitadas y tituladas de miles de campesinos que estaban, a su vez, en contra del latifundio, apoyaban las tesis, planteamientos y demandas de la CSUTCB.

Así, Bolivia entraba con profusión en un período de inestabilidad socioeconómica, crisis política y con ello se redujo drásticamente la gobernabilidad en este país andino. No se entrará en los detalles de este contexto en los subsiguientes años, pero sí nos detendremos en el año 2003 porque en este período donde gobernaba por segunda ocasión el empresario minero Gonzalo Sánchez de Lozada, se inició un proceso que desembocó en cambios muy significativos en el escenario político de Bolivia y entró en escena con fuerza el sector campesino e indígena. Esto promovió, a su vez un escenario donde se definirían, para el caso de Bolivia, los principales elementos de gobernanza indígena a través de un giro importante en el manejo y administración del Estado y en la gobernabilidad del país.

En el referido año, dentro de un *continuum* de tensiones sociales, se desata una más relacionada con la política de administración de los recursos naturales, en este caso el gas. Cabe mencionar que a la época se conocía en Bolivia la existencia de un gran yacimiento y reserva de gas en los departamentos orientales de Tarija y Santa Cruz. Tras la caída de los precios de los minerales y la pérdida constante de las reservas de dichos recursos, el gas pasa a constituir un recurso estratégico para la economía boliviana.

En este contexto el conflicto se inicia con un bloqueo de vías que conducen a La Paz por parte de campesinos de la zona del lago Titicaca,

su demanda era que no se venda el gas a Estados Unidos, como había sido planteado por el Gobierno de Sánchez de Lozada, y que se ponga en marcha un “plan de desarrollo rural”. Estas demandas surgen, también, en otras zonas de Bolivia y el conflicto en particular se acentúa en Warisata donde debido a la intensidad de las protestas y la represión policial fallecen cuatro personas, entre ellos un policía y una niña. La tensión social en Bolivia fue en aumento, y a finales de septiembre de 2003, se declara una huelga general en Bolivia y miles de personas manifiestan en La Paz. Las acciones son de bloqueo de vías que comunican a las principales ciudades. En el mes de octubre hay un bloqueo generalizado en la ciudad de El Alto; la intensidad de las medidas de protestas suben al igual que la represión, esto provoca varios muertos. Las movilizaciones se hacen cada vez más fuertes en esta ciudad y en otros lugares de Bolivia.

En los sitios de mayor convulsión social el Gobierno de Sánchez de Lozada decide militarizar y esto, obviamente, provoca una escalada de violencia. Esta situación fue evidente en El Alto y otras zonas aledañas. Frente a la situación de convulsión social y en un escenario de ingobernabilidad, el presidente Sánchez de Lozada da marcha atrás a la decisión de vender gas a los Estados Unidos y plantea una consulta popular para retomar o desechar tal decisión; sin embargo de este anuncio la situación de crisis social no baja, por el contrario se incrementa sustancialmente dejando muchas personas fallecidas. La muestra de dicha intensidad de conflicto se vivió precisamente el 13 de Octubre de 2003 donde en este día murieron catorce personas.

Este contexto de conflicto generalizado y de ingobernabilidad pone en serio riesgo al país. La situación llega a un punto de quiebre cuando el vicepresidente Carlos Mesa retira el apoyo al presidente Sánchez de Lozada y el ministro de Desarrollo Económico dimite de su cargo. A los pocos días, el Congreso Nacional de Bolivia acepta la dimisión de Sánchez de Lozada y asume interinamente el poder el vicepresidente Mesa. Con la dimisión de Sánchez de Lozada y el cambio de gobierno las tensiones bajan; el Ejército boliviano respalda a Carlos Mesa al igual que las organizaciones sociales, campesinas e indígenas. Esto distensionan un poco a Bolivia, pero los problemas de gobernabilidad persisten porque las demandas, a partir del tema de la venta de gas a Estados Unidos, tomaron varios giros y nue-

vos requerimientos. Es importante poner en relieve que a pesar de toda la convulsión vivida por Bolivia, el Banco Mundial recomienda al Gobierno de Mesa continuar con la propuesta de venta del gas a Estados Unidos.

Los problemas en Bolivia son muy agudos y por esta razón persisten, paralelamente el escenario político cambia y la figura de Evo Morales comienza a consolidarse a nivel nacional. Nuevamente las movilizaciones, paros y bloqueos de vías se dan. A finales del 2004, a más de un año de haber asumido el poder Mesa, decreta un alza en los precios de los combustibles lo cual es rechazado por la población. Morales, que se desempeñaba entonces como Diputado, solicita comisiones anticipados entre otras demandas como la revisión de la Constitución Política del Estado. Nuevamente se inicia un periodo de manifestaciones y en el mes de marzo de 2005, Carlos Mesa presenta su dimisión en el Congreso responsabilizando de la crisis de gobernabilidad a Evo Morales.

Como se mencionó, la participación de indígenas urbanos, campesinos e indígenas rurales junto con su “capacidad organizativa guiada por las lógicas comunitarias”, según Félix Patzi, empujó a este cambio, pero él mismo en este momento no tuvo una dimensión de la importancia de cómo fue, posteriormente, con las elecciones de 2005 en las que se sintió el peso electoral de la población indígena: “la revuelta indígena, pese a su fuerza y su capacidad organizativa comunal en las ciudades y el campo, no logró articular un proyecto societal alternativo capaz de sustituir al sistema, la economía del capital y la democracia representativa liberal” (Patzi, 2005: 49).

Hasta esta parte se detallan algunos aspectos de la crisis y el problema de gobernabilidad previa al triunfo electoral del actual presidente Evo Morales. Cabe mencionar que el movimiento campesino, indígena y los movimientos urbanos marginales de las principales ciudades de Bolivia jugaron un rol político preponderante en los cambios que se dieron luego de la crisis del 2003 al 2005. Como se mencionó anteriormente, esto marcó en Bolivia un antes y después porque el escenario cambió drásticamente y se adentró en una etapa nueva de gobernabilidad y gobernanza representado, esta vez, por el Gobierno del presidente indígena Evo Morales que será analizado a continuación. En este contexto emerge la candidatura presidencial de Evo Morales, quien tras las elecciones accede al poder y de esta forma Bolivia nombra a su primer presidente indígena en la historia. Este hecho inédito

marca un hito en el tema de la gobernabilidad y en la gobernanza indígena y es, precisamente, uno de los aspectos centrales para dimensionar la situación de la gobernanza indígena en este país.

El escenario previo a la llegada al Gobierno de Evo Morales estaba marcado por un estado de tensión claramente trazado entre los grupos de poder encarnado principalmente en el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, los partidos políticos que se sucedieron en el poder y el amplio abanico de movimientos y organizaciones sociales entre los que se cuentan las de base indígena que propugnaban un cambio sustancial en el Gobierno y los contenidos de gobierno de los cuales habían sido históricamente excluidos. En muchos de los movimientos de Bolivia ha existido un fuerte componente étnico, mezclado muchas veces con la categoría de campesinos y con los sectores pobres o populares de las ciudades andinas de este país andino amazónico. El descontento profundo y el manejo de los gobernantes se ha manifestado abiertamente y ha sido “la fuente del poder” de los movimientos sociales.

Tras el derrocamiento de Sánchez de Lozada y la asunción al poder del vicepresidente Carlos Mesa se puso sobre el tapete tres aspectos claves que incidían en la gobernabilidad: el posible referéndum sobre el tema del gas, el proyecto para modificar la Ley de Hidrocarburos y de Capitalización, y la implementación de la Asamblea Constituyente. Sobre esta plataforma de propuestas giró buena parte del período gubernativo de Mesa y fue también la convocatoria a elecciones anticipadas para el 2005. El conflicto social de los años pasados bajó de intensidad frente al hecho de haber ganado terreno las demandas de la población que se movilizó para terminar con la política de Sánchez de Lozada y Carlos Mesa. El escenario inmediato fue las elecciones y la participación electoral de los movimientos sociales, organizaciones gremiales y obviamente de los campesinos e indígenas.

En síntesis, más de la mitad de los electores de Bolivia (54%) decidieron su voto a favor de Evo Morales, no solamente por la figura política del personaje (indígena) sino por las propuestas de cambio por las que buena parte de la población había luchado durante los años anteriores. Este cambio se traduce en buena parte en una nueva forma de administrar desde el Estado, y este es un “golpe de timón” en el tema de la gobernanza indígena porque pone en discusión y posteriormente en operatividad reformas

que apuntan a mejorar las condiciones administrativas del Estado de cara a la necesidad y pedidos de atención de la numerosa e importante población indígena y campesina de Bolivia.

El triunfo de Evo Morales y las propuestas de cambio trajeron de igual manera conflictos en Bolivia, especialmente en los sectores no indígenas, empresariales y en los centros económicos de poder de este país. La propuesta de la Asamblea y la realización de una nueva Constitución despertaron reacciones en los sectores opuestos al Gobierno, y se formó una coalición identificada con la “media luna” en Bolivia.

La Constituyente se ha convertido en una bandera de movilizaciones y conflictos y ha inundado el debate político... iniciaron rápidamente un proceso de reconstitución, anidado particularmente en ciertos enclaves departamentales, particularmente en los comités cívicos de la llamada media luna, revistiendo sus deseos de conservar sus privilegios con discursos regionalistas-nacionalistas (Orellana, 2005: 53).

Uno de los aspectos que desataron mayores reacciones en los sectores opuestos al nuevo Gobierno eran las propuestas que llevaban a la Asamblea respecto a las autonomías, la administración electoral, uso de la tierra, manejo de los recursos naturales (donde se proponía límites a la participación privada). Los conflictos promovidos por el planteamiento de las reformas generaron graves tensiones sociales focalizadas en los enclaves de oposición en los departamentos de la “media luna” liderados por el Prefecto de Santa Cruz; sin embargo, el manejo político de Evo Morales le permitió sortear esta nueva crisis de gobernabilidad y alcanzó en el 2009 el objetivo de puesta en vigor de la nueva Carta Política del Estado boliviano.

No nos detendremos en la revisión de los conflictos en lo que va del período gubernamental de Evo Morales, pero sí es importante mencionar que la crisis reflejada en la lucha por la realización de la Asamblea, los contenidos de reforma de la nueva Constitución y la aprobación de la misma fue, en un sentido amplio, un campo de disputa y lucha por la gobernanza indígena que al final permitió iniciar un proceso importante en el manejo de la situación indígena y campesina en Bolivia que se sintetiza, en buena parte en la Constitución, y en el conjunto de las leyes, reglamentos, políticas y orientación programática del Gobierno de Bolivia. Estos elementos

y los especificados en relación con los elementos de la gobernanza indígena serán analizados en cada sección del informe.

Algunos antecedentes principales de la gobernanza indígena en Perú

El siguiente aspecto es la revisión de la gobernanza indígena en Perú, y para esto describiremos algunos rasgos de la situación indígena en este país. Perú, a diferencia de Bolivia, no se reconoce como un estado “plurinacional” a pesar de contar con una significativa población indígena que tiene, a su vez, una importancia histórica profunda por haber sido el centro de varios estados originarios, entre ellos el inca.

En el último censo realizado en Perú (2007), se estimó una población de 28 220 764 personas¹⁰, en el cual no se hizo una diferenciación relacionada con la composición étnica de la población, por lo tanto no existen datos del peso demográfico indígena; sin embargo, el Instituto Geográfico Nacional del Perú (IGNP) estima que hay 8 799 753 indígenas¹¹ (Anexo 3: Cuadro grupos étnicos y demografía indígena de Perú), es decir, representarían al 31,1% del total de la población. La población del Perú es predominantemente urbana (75,9%) y el porcentaje restante (24,1%) es rural.

La tendencia a la urbanización en el Perú ha ido en aumento progresivo. Si bien usualmente el lugar de vida de la población indígena ha sido el área rural, pero de manera similar al caso de Bolivia, existe un significativo asentamiento urbano indígena lo cual cambia mucho el escenario social, cultural, económico y obviamente político de este estrato de la población peruana. En Perú las poblaciones indígenas en parte se han invisibilizado bajo la categoría de comunidades campesinas, y en estas se engloba la situación social y cultural de la población amerindia, lo cual los ha sometido a una mayor marginación de la que se observa en Bolivia.

La población andina y de la costa se agrupa actualmente en las llamadas comunidades campesinas, y se considera que estas han sido incorporadas al poder colonial más que los grupos étnicos de la Amazonía. Hay una idea de mayor resistencia y por lo tanto de mejor conservación de sus tradiciones en las denominadas “comunidades nativas” de la cuenca amazónica, lo

10. <http://www1.inei.gob.pe/perucifrasHTM/inf-dem/cua1.htm>

11. http://www.ign.gob.pe/web_espanol/IGN/conociendo/grupos-etnicos.htm

que marca algunas diferencias en el campo de la gobernanza. En un término más general, las diferentes constituciones del Perú han reducido los derechos indígenas al de las “comunidades campesinas” siendo una categoría que por principio homogeniza a la gran diversidad étnica existente. Es un efecto del mantenimiento de criterios coloniales en la administración de dicha diversidad: “Esta es una herencia de la época colonial, cuando los pueblos originarios fueron divididos en porciones mínimas de derechos (...) La integridad de los pueblos (ayllus) se resquebrajó porque fueron divididos en comunidades” (CNDH-OXFAM, 2005: 19-20). Los cambios dados en el siglo XX respecto al manejo de lo indígena fueron paulatinos y tuvieron diferentes contextos de gobierno.

La situación de Perú entre 1985 y 1990 (en la transición gubernativa del primero periodo de Alan García y Alberto Fujimori) estuvo marcada por la violencia desatada por la guerrilla maoísta de Sendero Luminoso, y en medio de este conflicto interno estaba la población indígena que sufrió fuertemente las consecuencias del mencionado conflicto¹². Retomando la marginación histórica de los pueblos indígenas del Perú, la Constitución peruana refleja esa condición con fuerza: “es una de las constituciones más reticentes, entre las de los países del continente con poblaciones indígenas, a reconocer sus derechos. Expresa simplemente en el Artículo 2.19 el derecho de todo peruano “a su identidad étnica y cultural” y que “el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación” (CNDH-OXFAM, 2005: 19-20).

Durante el Gobierno de Alejandro Toledo, se intentó frustradamente revisar la Constitución y en la misma se proponía reconocer la plurinacionalidad del Estado peruano, pero esto no sucedió, por el contrario, en el actual mandato de Alan García se ha reeditado la concepción de lo indígena como la “del perro del hortelano”¹³ y esto fue demostrado con fuerza durante el conflicto de Bagua¹⁴ en el que se hizo a un lado los tratados y

12. <http://www.iwgia.org/sw31057.asp>

13. Declaración emitida por el presidente Alan García durante el primer mandato al referirse a los pueblos indígenas.

14. El conflicto en Bagua que tuvo su punto más álgido en Junio de 2009, fue una respuesta al polémico Decreto Legislativo 1090 que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre considerado lesivo por las poblaciones indígenas y campesinas de la Amazonía peruana. La movilización y lucha social se orientó a la derogatoria del mencionado Decreto.

convenios internacionales de los cuales Perú forma parte.

Como en muchos de los otros países de América Latina, los territorios indígenas que son fuente de su supervivencia material y cultural son fuente de grandes presiones por los recursos existentes, y a pesar de que Perú es signatario del Convenio 169 de la OIT, su cumplimiento respecto a las tierras y territorios es débil, la legislación sobre la tierra es antigua y anacrónica y se ha construido en detrimento de los pueblos indígenas; esta situación afecta con particular fuerza a los pueblos de la Amazonía peruana por las expectativas petroleras y la explotación del gas en Perú (CNDH- OXFAM, 2005).

El tratamiento de lo indígena en Perú, en el campo político y de la gobernanza indígena es menos abordado que en Bolivia, es una expresión más de la diferencia y el peso que tiene este sector de la población en los dos países. En el informe parecería haber un desbalance pero es reflejo de una condición dada.

Elementos de la gobernanza indígena

Autogobierno

En Bolivia como en Perú, existen formas de autogobierno en los pueblos indígenas fundamentados sobre la base de sus propias tradiciones organizativas más las formas que han emergido de la estructura misma del Estado y modalidades que han adoptan los pueblos indígenas a consecuencia del cambio social y cultural.

En el caso de Bolivia se mezclaron sus formas de gobierno con estructuras de administración clasista (minera, agraria, campesinado) y uno de los aspectos por los que han luchado históricamente es por la recuperación de sus formas tradicionales de organización en base a una plataforma de lucha centrada en la idea de descolonización, de paso, tema muy discutido y analizado en Bolivia. Los procesos en Bolivia para llegar a formas de autogobierno han sido más debatidos, movilizados socialmente y plasmadas en cambios en la estructura y administración del Estado. En el caso peruano la conformación y contenidos del Estado, en cuanto estructura administrativa, ha tendido históricamente a ocultar las formas de organización de los pueblos indígenas e incluso esta estructura y la falta

de cumplimiento de los acuerdos internacionales que protegen los derechos indígenas los ha debilitado sistemáticamente. Uno de los casos más relevantes en la primera década del siglo XXI de esta vulneración de las formas de autogobierno, de los tratados internacionales y de los derechos colectivos está dado por el mencionado conflicto de Bagua en el 2009.

En Bolivia y Perú, la emergencia de los movimientos indígenas y su incidencia en el escenario político ha dado un nuevo giro y esto genera elementos definitorios en el campo del autogobierno:

El hacer parte de los gobiernos municipales o regionales, los coloca frente a nuevas maneras para mantener la cohesión interna y la correspondencia a sus principios, al mismo tiempo que se esfuerzan por ejercer una buena administración territorial y política. Así, la gobernabilidad indígena, cualquiera de la que se trate, no es unívoca: opera hacia el interior de los indígenas, pero también hacia fuera. Tiene una relación doble y también dual inseparable: por una parte se refiere al ejercicio de los sistemas de autoridad tradicionales, y por otra parte, a las relaciones de estos sistemas con los gobiernos nacionales, regionales o locales.

El fundamento de la autoridad indígena no invoca los principios democráticos de representación y mayorías, se basa en criterios tradicionales propios de cada pueblo¹⁵.

Las formas de autogobierno tienen ciertas características y están estrechamente unidas a la tradición organizativa de los pueblos indígenas y obviamente a la cosmovisión que subyace en cada uno de ellos. Se puede afirmar que el autogobierno empieza con las respectivas formas de organización social de los pueblos indígenas en cada país (Bolivia: 36 nacionalidades; Perú: 14 nacionalidades y 49 pueblos) con sus estructuras de autoridad y jefatura.

Luego está la participación en las instancias de gobierno dentro del Estado como es el caso de los municipios indígenas en Bolivia, pero también las representaciones dentro de las distintas formas de gobierno de cada país lo cual puede ir desde los municipios, departamentos, hasta las instancias gubernativas de la Asamblea en Bolivia y la Cámara de Representantes en Perú, hasta la Presidencia de la República en Bolivia. Así es el caso de

15. <http://www.iwgia.org/sw31057.asp>

la posesión de Evo Morales en Bolivia a quien, los pueblos indígenas, le nombraron “Apu Mallku” o “líder supremo” de varias nacionalidades, aunque esencialmente de los aymara. Para los pueblos indígenas, principalmente de occidente esto ha significado un viraje en las relaciones de poder.

Desde un punto estricto de la gobernanza indígena, las formas de autogobierno están dadas por la estructura socio organizativa y política de cada nacionalidad y pueblo indígena. Usualmente las asambleas son las instancias mayores de organización pues a partir de estas se designan las autoridades indígenas. El reto en el autogobierno indígena es la articulación y coordinación entre las estructuras organizativas indígenas y la estructura de gobierno concebida desde cada uno de los estados de Bolivia y Perú.

Muchas veces las formas de autogobierno entran en conflicto con las instancias organizativas de los Estados porque, se puede decir, “hablan” lenguajes distintos al momento de ejercer el control, la autoridad y obviamente en relación con el acceso a los recursos naturales que por lo regular son puntos de disputa y conflicto.

*Estructuras institucionales de autoridad
y organización social*

De forma complementaria al tema del autogobierno, están las estructuras institucionales de autoridad y la organización social, que como se indicó está representada por las cincuenta nacionalidades de Bolivia y Perú y sus respectivos pueblos. En este caso, para abordar este aspecto de la gobernanza indígena vamos a caracterizar a través de un ejemplo por cada país como es la estructura institucional de autoridad y la organización social.

En Bolivia, cada una de las 36 nacionalidades tiene su propia forma organizativa, esto incluye estructuras, instituciones, autoridades e interrelaciones. Desde el punto de vista de la demografía indígena de Bolivia, las poblaciones más grandes se encuentran en los Andes y en el altiplano andino, las cuales son los aymaras y los quechuas, y en el Oriente, Chaco y la Amazonía está distribuida la mayor diversidad de etnias. En el escenario político las etnias que ocupan más espacio de incidencia en la toma de decisiones a nivel nacional son los aymaras y los quechuas.

Tomaremos el escenario andino con un ejemplo de gobernanza indígena aymara en el caso del municipio indígena de Jesús de Machaca: El

‘kuraka’ era la máxima autoridad de la ‘marka’ y funcionaba como cabeza de la Amuyt’a o Asamblea de malkus o jilakātas. Esta autoridad además de tener una función de gobierno, tenía también potestad consuetudinaria sobre la administración de justicia. Era responsabilidad del kuraka la seguridad económica de su marka. En las distintas funciones de gobierno y autoridad eran apoyados por los mallkus o jilakātas de las parcialidades según la dualidad andina de (urinsaya y anansaya)¹⁶ de cada ayllu. El conjunto de ayllus formaban una marka. El kuraka, así como las otras autoridades tradicionales de apoyo, eran elegidos según la experiencia adquirida de las personas. En la actualidad Bolivia está retomando nuevamente las formas originales de organización, ya que la forma del ayllu se mantuvo a través de la historia encubierta por procesos de negociación con el poder de turno. Hoy día, tiene peso el jilakāta o mallkus, que son las autoridades tradicionales. Esta autoridad es designada por la comunidad en base al “principio de rotación”, y del camino del ‘thaki’. Así desde la mayoría de edad y el matrimonio las personas se inician en el desempeño de cargos comunitarios, considerados como servicio, que son formas organizativas en tierras altas, completamente distintas de las tierras bajas.

Cada comunidad tiene un patrimonio territorial que comprende parcelas individuales que se heredan especialmente de manera patrilineal, es decir, de padres a hijos y también están las tierras comunales o ancestrales, y las adquiridas. Los comuneros, que son el conjunto de individuos que conforman la unidad mínima de vida de esta nación, se dividen en originarios, agregados, semi-agregados y acogidos. Este aspecto tiene una relación estrecha con la identidad.

Desde un punto de vista económico, por ejemplo: los “qulla” se organizan a través de la producción agrícola, la crianza y pastoreo de ganado. Hay formas asociativas de trabajo como el “ayni” que consiste en la ayuda mutua entre familias, la “minka” que es más amplia socialmente hablando y que consiste en la ayuda entre diferentes ayllus. La “mit’a” que es una forma de trabajo obligatoria a favor de la marka o del conjunto de diez

16. En la concepción andina está presente la dualidad; de esta manera se divide el mundo en una zona alta y una zona baja, pero esto no sólo tiene que ver con la posición respecto a la altura en la que se encuentra una población sino con un complejo simbólico y con un complejo de interrelaciones sociales, a veces antagónicas y otras complementarias.

ayllus. El “waki” es una forma de trabajo de riesgo compartido donde cada ayllu pone elementos distintos para la producción (semilla/fuerza de trabajo) y se dividen el producto de este trabajo. Como en todas las comunidades andinas está presente la “tamaña” que es el acceso y uso de distintos pisos ecológicos para complementar sus requerimientos productivos, alimentarios y de relaciones sociales¹⁷.

Retomando el caso del municipio indígena de Jesús de Machaca, el mismo se encuentra ubicado en la sexta sección de la provincia de Ingavi en el departamento de La Paz¹⁸, y actualmente es uno de los municipios que gestiona su autonomía indígena. Desde la perspectiva de la gobernanza indígena, se considera que el contexto económico y la producción tradicional proporcionan un importante elemento de reproducción de la comunidad. La recuperación de las instituciones tradicionales, tanto socioeconómicas, culturales y políticas, son parte del proceso de descolonización a través de la recuperación y reafirmación de su organización social. Este proceso se impulsó con fuerza desde el 2002 y actualmente el municipio de Jesús de Machaca reconoce dos niveles de acción: el familiar y el de la comunidad que es más colectivo. La institución tradicional del ayllu y las distintas formas de relación social establecida en su interior están en la esfera de la gobernanza indígena. Respecto al territorio, “está en proceso de reconstitución de las dos parcialidades territoriales y la organización sociopolítica fragmentada por la idea del sindicalismo como la vía válida desde el 52” (CEBEM, s/f: 24). En este municipio se ha consolidado las estructuras tradicionales socio-organizativas, ahora tienen la “Marka de ayllus y comunidades originarias” que es la base de funcionamiento de la nueva gobernanza indígena.

Jesús de Machaca tiene Tierras Comunitarias de Origen (TCO), siendo este proceso también una expresión de la gobernanza indígena. Este manejo de su territorio fue posibilitado a raíz de la reforma a la Constitución en la que se declara a Bolivia como un Estado plurinacional. Este hecho es acompañado por dos leyes que apuntan a la descentralización autónoma, la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Tierras (1996)

17. http://h1.ripway.com/achacachi/quilla_archivos/ca.htm (conjunto de información obtenida en la mencionada página).

18. http://machaca.cebem.org/index_esp.php

que reconocen las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), pero también es el resultado de las conquistas sobre los derechos indígenas que fueron relegados históricamente. Esto es parte de un proceso que desemboca en cambios importantes y que se ve reflejado en el Municipio de Jesús de Machaca. En este municipio se considera que las TCO son elementos imprescindibles para el mantenimiento de sus usos y costumbres y por lo tanto para su seguridad porque en este caso es mandatario que frente al uso del territorio y sus recursos por parte de actores externos e internos la comunidad deba ser obligatoriamente consultada, lo que protege su patrimonio. En lo institucional, Jesús de Machaca es un municipio (indígena) originario, está constituido por varios ayllus que se corresponden a la marka de Jesús de Machaca. Los ayllus pueden reconocer dos formas de gobierno: el sistema originario y el sistema de un cantón (unidad político administrativa en Bolivia).

En Jesús de Machaca se considera que la base institucional se centra en sus propios criterios que respeta sus tradiciones y formas organizativas originales, y que desarrolla una “visión local de desarrollo”. Para esto se reconoce que la comunidad andina está fundada en la institución del ayllu, la cual tiene una organización dual o de “parcialidades”. La dualidad denota que la unidad social está dentro de un sistema segmentario, es decir, que hay una separación interna pero, a la vez, es parte de una organización más amplia. La autoridad principal recae en el mallku. Jesús de Machaca estaba conformada antiguamente por doce ayllus originarios de “arriba” (arax suxta) y seis de “abajo” (aynacha suxta). El ejercicio de la autoridad, es decir, del mallku, se entiende como “servicio a la comunidad” que se expresa en otra dualidad: jaqui (pareja: hombre/mujer) y en el taki (camino) que está guiado por determinadas responsabilidades con la familia y con la comunidad y organiza, en sentido amplio, la convivencia. Actualmente, Jesús de Machaca está estructurado en dos mitades (parcialidades) representadas por dos cabildos que a su vez se constituyen la dos markas de Jesús de Machaca; la primera es la Marka de ayllus y Comunidades de Jesús de Machaca (MACOJMA) que pertenece a la parcialidad de abajo¹⁹, y la otra parcialidad de arriba es la Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Arax Suxta (MACOAS). La

19. Esta marka tiene en total 18 ayllus, de los cuales 17 son aymaras, y 1 es ruhito. La otra marka (alta) está compuesta por siete ayllus, todos aymaras.

primera está conformada por 55 comunidades originarias mayoritariamente aymaras, y la otra parcialidad tiene 21 comunidades originarias porque es de reciente formación en el 2006.

A nivel municipal, las dos parcialidades integran dos niveles de autoridad: un bloque de 26 *liliri mallkus* y *mallku taykas* y un segundo bloque de 73 *mallkus* y *mallkus taykas* originarios, coordinados por dos *jach'a mallkus* que son los representantes máximos de la *marka*. La reunión de todos estos actores se denominan “*kawiltu*” y este Cabildo es el centro de las decisiones²⁰. Las demás autoridades y acompañantes dinamizan la organización social y constituyen la institucionalidad de la comunidad, el *ayllu* y el municipio como instancia de administración que contiene al conjunto de representantes de las dos mitades. En este tipo de organización original está sumamente implicada la cosmovisión de este pueblo, y esto se encuentra relacionado a su vez con descendencias en líneas genealógicas y en parentesco, y con elementos tutelares de la naturaleza como las piedras, montañas, colinas, grietas, ríos, cascadas, rocas, lagos. “Destacando que hay lugares especiales que son las *wakas*, *illas*, *awichus*, y *achachilas*, que son la prolongación del tiempo de las organizaciones sociales como las comunidades, *ayllus*, y *markas*, del territorio de Jesús de Machaca” (Albo, 2004: 31).

En el caso del Perú tomaremos un ejemplo de gobernanza indígena amazónica en el Municipio de la provincia de Bagua. Dicha provincia está asentada en el valle del bajo Utcubamba que limita con Ecuador y la provincia de Condorcanqui. Tiene seis distritos (Bagua -capital-, La Peca, Aramango, Copallin, El Parco e Imaza). En esta jurisdicción están principalmente los pueblos indígenas *aguaruna* (*Aents*) con aproximadamente 45 137 personas y los *huambisa* con 5 500 personas que pertenecen a la familia étnico-lingüística de los “*jívaroana*”.

Los *aguarunas* desde hace algunas décadas se organizan en base a la agrupación no tradicional que articula un abanico de organizaciones de segundo grado que encabeza el “Consejo *Aguaruna Huambiza*” (CAH) y contiene a diez organizaciones (FECONADIC - Federación de Comunidades Nativas del Distrito de Cahuapanas, FAD - Federación de Co-

20. “En MACOJMA cerca de 180 autoridades conforman el Cabildo, unos 90 *mallkus* y unas 90 *mallku taykas* (...). MACOAS está conformado por 28 *mallkus* y 28 *mallku taykas*. Una comunidad tiene como mínimo dos autoridades, mientras que un *ayllu* tiene más de una comunidad” (Albo, 2004: 31).

comunidades Aguarunas del Río Domingua, FECONARIN - Federación de Comunidades Nativas Aguarunas del Río Nieva, IJUMBAU CHAPI SHIWAG - Organización Aguaruna IJUMBAU CHAPI SHIWAG, OAAM - Organización Aguaruna del Alto Mayo, OCCAAM - Organización Central de Comunidades Nativas Aguarunas del Alto Marañón, ODECOFROC- Organización Central de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa, ONAPAA- Organización Nativa Aguaruna de la Provincia Alto Amazonas, ORASI- Organización Aguaruna de San Ignacio, ORIAM - Organización Regional Indígena del Alto Mayo). Las decisiones de estos pueblos y las políticas institucionales se toman en Asamblea donde participan los representantes de cada organización que están dentro de la instancia organizativa del “Consejo”.

Este tipo de organización no tiene vínculos ni relación con la estructura administrativa del municipio. El Municipio de Bagua se organiza según la forma que está establecida en la administración del Estado peruano²¹, no hay una articulación entre sí. En algunos municipios donde hay población indígena se ha implementado los Consejos de Coordinación Local (CCL) para establecer puentes entre los actores sociales y los gobiernos locales para alcanzar “buenos gobiernos”, sin embargo no son procesos generalizados ni institucionalizados, y en las provincias amazónicas del Perú, como en el caso de Bagua, esto no existe. En las áreas donde hay población indígena hay una gran fractura la cual coincide sobre todo con los sitios donde hay riquezas naturales (minas, petróleo, bosques, agua, etc.) porque hay una disputa fuerte entre la sociedad civil y las entidades del Estado ya que no hay una línea de acuerdo sobre varios puntos que parten de la misma consulta a los afectados y que en principio Perú, al igual que los países firmantes del Convenio 169 de la OIT, están obligados moral y normativamente a hacerlo.

21. <http://www.municipios.com.pe/pages/provincia.asp?provincia=010200> (la página del Municipio de Bagua no refleja información sobre los pueblos indígenas de su jurisdicción).

Derecho consuetudinario

Todo pueblo posee una cultura que está en constante recreación y dinámica, y es lo que permite la supervivencia y continuidad de los mismos, en la medida que posibilita organizarse, relacionarse con los otros y consigo mismos, pero también adaptarse a nuevas circunstancias.

El derecho consuetudinario puede sintetizar la convergencia y cambio de las tradiciones. En la cultura se expresa una acumulación de conocimientos y prácticas que han permitido la supervivencia de las poblaciones con identidad propia. Como se pudo apreciar en el caso de la organización social de los aymara bolivianos, la estructura organizativa y las instituciones tradicionales están fuertemente incididas por su propia cosmovisión y representación de las cosas que otorgan, a su vez, coherencia a las acciones sociales.

Muchas de las acciones, entre las que se cuenta las crisis individuales o sociales, pueden ser abordadas y en gran medida solucionadas por los códigos culturales insertos en las tradiciones locales, pues a partir de esto se genera la interacción y las decisiones necesarias para superar las crisis y restablecer las relaciones sociales afectadas en las disputas o controversias. La nación “qulla” boliviana, así como los aguarunas y los huambizas peruanos tienen sus propias concepciones para normar el comportamiento; tienen sus respectivas costumbres jurídicas y tradiciones (usos) para hacer frente a los problemas que les afecte en lo interno y externo a sus comunidades que se transmiten mediante la oralidad, entre generaciones y que han estado al margen de las leyes instituidas por los Estados en el tema de la administración del derecho y la justicia.

Al respecto hay amplios debates, y se ha ensayado muchas definiciones, pero para efectos del informe tomaremos una proporcionada por la UICN ya que recoge muchos de los elementos de orientación respecto al tema de la gobernanza indígena y su relación con el derecho consuetudinario: “La norma consuetudinaria es aquella costumbre cuya práctica constante y obligatoria dentro de una determinada sociedad, deriva en derechos y obligaciones. El derecho consuetudinario es un sistema legal basado en dichas normas consuetudinarias, en contraposición al derecho positivo, cuya fuente principal es la ley escrita” (Ruiz, 2006: 148-149).

Aparentemente el derecho consuetudinario ha perdido fuerza frente al derecho positivo, pero en los pueblos indígenas de varios países de Amé-

rica Latina tiene una praxis cotidiana para la resolución de conflictos internos. En el caso de Bolivia el derecho consuetudinario está reconocido y plasmado inclusive en la nueva Constitución aprobada a inicios de 2009. En los pueblos indígenas los derechos consuetudinarios rigen todos los ámbitos de su vida, lo cual incluye “patrones de usos de la tierra, distribución del trabajo comunal, mecanismos de acceso a los recursos naturales; así como normas para transmisión de los conocimientos tradicionales y mecanismos de resolución de conflictos” (Ruiz, 2006). Estos aspectos están integrados en la respectiva cosmovisión de cada pueblo indígena y esto plantea “una relación de interdependencia entre los recursos naturales, el territorio y el hombre. La vida espiritual, las prácticas culturales y los sistemas de conocimiento e innovación, así como las normas consuetudinarias están imbuidos en dicha cosmovisión. A este sistema de normas enraizadas en la propia cultura de los pueblos se les ha llamado derecho consuetudinario indígena” (Ruiz, 2006). Este derecho, como lo menciona Ruiz Mueller, implica una “determinada estructura organizativa, autoridades, mecanismos para la toma de decisiones, derechos colectivos, distribución del uso de la tierra y el trabajo, reglas que gobiernen las relaciones familiares, y el acceso a los recursos naturales, mecanismos para la transmisión y utilización del conocimiento, entre otros” (Ruiz, 2006: 151).

El derecho consuetudinario tiene varias características que le dan sustento, por un lado está el conjunto de normas que aluden a la costumbre jurídica de los pueblos, se comparten y acatan las normas, es oral y se trasmite por esta vía de generación en generación y está inmerso en la cosmovisión. Por ello hay una observancia general de sus normas a través de prácticas socialmente aceptadas que han tenido trascendencia en el tiempo y cuyo conocimiento es compartido por el conjunto de la sociedad y su ejercicio permite regular y controlar el funcionamiento social²².

De manera complementaria, Xavier Albo (2004) indica que en medio de cada variante relacionada con el contexto cultural de cada pueblo, el derecho consuetudinario acumula una larga tradición, se basa en una visión global de las cosas y no es sectorizado, es administrado por autoridades nombradas y controladas por la comunidad y asamblea, funciona por lo regular a niveles locales y directos, es fundamentalmente oral y muy flexi-

22. <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista2/documento/derechoconsuetudinario>.

ble en el tiempo y espacio, no es automáticamente equitativo, es permeable a influencias externas y por esto puede modificarse, el acceso y resolución es rápido y de bajo costo, “cuando el conflicto es interno, los arreglos acordados dan alta prioridad a la recuperación social del culpable y al mantenimiento de la paz comunal, más que al castigo”, y si no hay medios de solución o reconciliación o si se trata en el problema se hallan involucrados actores (delincuentes) externos a la comunidad, se usa la intimidación, el rechazo por expulsión o la muerte en casos considerados graves y atentatorios a los miembros de la comunidad en su conjunto.

Cabe mencionar, que se reconocen ciertas limitaciones del derecho consuetudinario e incluso se contraponen fuertemente con algunos de los principios generales de los derechos humanos, o a otro nivel, el referido derecho no puede tratar problemas graves como asesinatos, violaciones o litigios de tierras entre la comunidad y el Estado, es decir, funciona en determinados niveles (locales) y bajo determinados contextos (generalmente domésticos o problemas comunitarios que no revisten gravedad). Con esta contextualización, pasemos a ver lo que sucede en Bolivia y Perú respecto a los derechos consuetudinarios²³ en lo que respecta a tierra, territorio y

23. Entre los aymaras en Bolivia hay conductas reprobadas que son resueltas por la “justicia comunitaria familiar” ante la autoridad del jilak’ata que es la persona designada por la comunidad en base al principio del rote, sus funciones duran un año; dichas conductas reprobadas son las peleas, riñas, el adulterio del marido, la violación, el incesto, la negativa de reconocimiento del hijo, la separación, conflictos al interior de los hogares y fuera de los mismos, de los comportamientos sancionados considerados leves. Una vez que se resuelven los problemas nadie en la comunidad puede volver a comentar sobre los mismos. Estas transgresiones se reparan con trabajo comunitario. A otro nivel esta la denominada “justicia comunitaria privada” donde “ofensor y ofendido solucionan los problemas ante dos o más jilak’atas”. Los problemas se resuelven en el lugar mismo de los hechos o en el sitio de disputa. Los problemas son de disputas por bienes, patrimonios familiares o tierras. Estos problemas derivados de conductas inadecuadas se “consideran graves” y son los siguientes: “conflictos sobre tierras, división de bienes familiares, transposición de linderos, daños a cultivos (en este caso es el kama el que administra justicia, acompañado por dos o más jilak’atas). En la “justicia comunitaria pública”, las personas en conflicto resuelven sus diferencias ante la “Asamblea General” de la comunidad, la cual es dirigida por la autoridad tradicional que es el jilak’ata el cual es asesorado a su vez por el “Consejo de Jilak’ que ejercieron sus funciones en el pasado. Las conductas reprobadas que tratan son las que afectan a la comunidad y estas se consideran muy graves ya que implica a la comunidad entera; las conductas

recursos naturales, a través de ejemplos²⁴:

En estos casos las penas que se establecen dentro de la llamada “justicia comunitaria”, no siempre trata asuntos considerados penales. Por ejemplo, en el derecho penal qulla existen penas en los casos considerados gravísimos y de reincidencia, de las más graves a las leves: pena de muerte, destierro que implica la expulsión del ofensor de la comunidad; en caso de incendio de los cultivos, que es otra falta gravísima, al agresor se le quita su terreno de sembradío (aynuk’a, las ainocas suelen ser terrenos comunitarios, la sayaña es el terreno familiar) y la casa. Los otros castigos son los latigazos siempre y cuando no se asemejen a la tortura, los latigazos pueden ser leves y aún simbólicos según lo dicte el jilak’ata. Se aplican multas en dinero, especies o trabajo comunal por las conductas reprobadas leves. Los otros castigos para las penas leves son la privación de actividades, el trabajo comunitario, el reproche.

Los diferentes temas que se tratan en la justicia comunitaria son la prevención, la sanción, el resarcimiento y la ejemplificación. En casos de homicidio, la Asamblea y el Consejo de jilak’atas pueden pasar el caso a la justicia ordinaria. En Bolivia, hay el siguiente reconocimiento del derecho consuetudinario establecido en la nueva Constitución:

- En el capítulo IV respecto al “Derecho de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos”, II: “En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesino gozan de los siguientes derechos: 4. A la libre determinación y territorialidad; 5. A que sus Instituciones sean parte de la estructura general del Estado; 14. Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión.
- En el mismo capítulo IV sobre la “Jurisdicción Indígena Originaria Campesina”, en el Artículo 190 se menciona que “Las

reprobadas en lo ambiental y en el manejo de recursos son “el homicidio, robo, abigeato, incendio de sembradíos, conflictos de linderos intercomunales, adulterio de esposa”.

24. El derecho consuetudinario abarca infinidad de temas para normar las relaciones a nivel de parentesco, grupos familiares, no obstante consideraremos aquí aquello referente a cuestiones vinculadas a ambiente, recursos naturales, tierras y territorio.

naciones y pueblos indígenas originarios campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios”.

- Artículo 191. La jurisdicción indígena originario campesina se fundamenta en el vínculo particular de las personas que son miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino.”, y en el segundo apartado se menciona que “II. La jurisdicción indígena originario campesina se ejerce en los siguientes ámbitos de vigencia personal, material y territorial: 3. Esta jurisdicción se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino”.
- En el siguiente Artículo 192. I. la Constitución manifiesta que “ Toda autoridad pública o persona acatará las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina. II. Para el cumplimiento de las decisiones de la jurisdicción indígena originario campesino, sus autoridades podrán solicitar el apoyo de los órganos competentes del Estado. III. El Estado promoverá y fortalecerá la justicia indígena originaria campesina. La Ley de Deslinde Jurisdiccional, determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas”.

En el Perú, dentro de la Constitución vigente desde 1993, se reconoce los siguientes aspectos relacionados con el derecho consuetudinario:

- Ley No. 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, de 14 de abril de 1987.
- Ley No. 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, de 18 de julio de 1995.
- Ley No. 27908, Ley de Rondas Campesinas, de 7 de enero de 2003.

- Decreto Supremo No. 025-2003-JUS, Reglamento de la Ley de Rondas Campesinas, de 29 de diciembre de 2003.
- Reglamento de Organización y Funciones de las Autoridades Políticas, D.S. No. 004- 2007 – IN, que se refiere a la Ley No. 28895, que suprime las Prefecturas y Subprefecturas a partir del 1 de febrero de 2007.
- Estatutos de la Central Unificada provincial de Rondas Campesinas de la Provincia de Hualgayoc (Cajamarca-CUPOC-HB)²⁵.

En Perú, la Constitución de 1993 trata los derechos indígenas de una manera marginal y sin mayor peso en sus contenidos que faciliten su legislación:

Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial (Perú, Constitución de 1993, art. 149: 117).

Distribución de beneficios de recursos naturales

En los últimos años, Bolivia entró en un cambio substancial respecto al lugar y al rol de la población indígena dentro del Estado, pero también se han dado reformas orientadas a cambiar el manejo de los recursos naturales y su acceso. Estos cambios son particularmente importantes en este país y se han dinamizado desde la Asamblea Constituyente a través de la formulación de la nueva Constitución Política del Estado y desde autonomías departamentales. Esto se plantea como una respuesta a las desigualdades y deficiencias en el manejo de los recursos naturales, expresados en los problemas vividos por Bolivia con especial fuerza desde la década de los años ochenta y noventa. A más de las luchas por la descolonización de este país, se ha generado movimientos sociales que están en contra de la apropiación privada de los recursos naturales y han planteado la “univer-

25. <http://jorgemachicado.blogspot.com/2009/01/justicia-comunitaria.html>

salización” del acceso a los mismos y a los servicios ambientales y económicos que estos prestan, pero al mismo tiempo a la distribución equitativa de los mismos en el contexto de una nueva cosmovisión relacionada con el concepto aymara-andino del “vivir bien” o “suma_qamaña” que plantea alcanzar un estado de bienestar integral. La nueva Constitución Política del Estado define la propiedad del pueblo boliviano sobre los recursos naturales y delega la administración al Estado:

Los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano y serán administrados por el Estado. Se respetará y garantizará la propiedad individual y colectiva sobre la tierra. La agricultura, la ganadería, así como las actividades de caza y pesca que no involucren especies animales protegidas, son actividades que se rigen por lo establecido en la Cuarta parte de esta Constitución referida a la estructura y organización económica del Estado (Artículo 311, párrafo Economía plural, 2do ítem).

En el capítulo cuarto de la Constitución Política del Estado que comprende los “Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos” se expresa los principios que rigen el acceso a los recursos naturales, como son el derecho a ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se provean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles²⁶. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan. Igualmente el derecho a la participación en los beneficios del aprovechamiento de los recursos naturales en sus territorios; a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros. En el título III de Deberes del Estado consta que (es deber) “proteger y defender los recursos naturales y contribuir a su uso sustentable, para preservar el derecho

26. Sin embargo este derecho es limitado en relación a otros derechos reconocidos como el Consentimiento libre, previo e informado que permite que los pueblos indígenas puedan rechazar, por ejemplo, actividades petroleras en su territorio, lo cual no es el caso en Bolivia bajo la actual normativa.

de las futuras generaciones”. Finalmente en el capítulo noveno de “Tierra y Territorio”:

Se reconoce la integridad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la Ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación e lo recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de a cuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígena originarios y campesinos podrán estar compuestos por comunidades (Capítulo noveno de “Tierra y Territorio”, en el Artículo 403, I).

Este marco de referencia institucional relacionado con la administración de los recursos naturales en relación con los pueblos indígenas fue aprobado en Bolivia a inicios de 2009 y se constituye en el marco sobre el cual se debe analizar dicha relación, sin embargo, su aplicación implica un proceso lento cuyos resultados no se vislumbran todavía. Para la administración de justicia en el contexto de los derechos indígenas relacionados con las tierras y los recursos naturales se crea, según los artículos 187-190, la jurisdicción agroambiental.

En el caso boliviano hay comparativamente un avance substancial en materia del acceso y manejo de los recursos naturales, mientras que en Perú en los últimos meses se han desatado conflictos, especialmente en la Amazonía, por los intentos de adopción de medidas legislativas que, por el contrario al marco normativo boliviano, promueven la privatización de los recursos naturales lo cual afecta directamente a los pueblos indígenas y campesinos peruanos, a su derecho de propiedad de la tierra y sus territorios. Una expresión tangible de esto fue la matanza de Bagua. Precisamente este conflicto frenó, momentáneamente, dicha intención, pero más allá de esto, ilustra el contexto de la situación del acceso a los recursos naturales y su relación con los pueblos indígenas en el Perú, sea en el caso de las comunidades “campesinas” (andinas) como en las denominadas “comunidades nativas” (amazónicas).

El decreto legislativo 1090, conocido como ley de la selva, que modifica la Ley Forestal del año 2000, fue aprobado el 28 de junio de 2008 como parte de un grupo de leyes propuestas por el Ejecutivo peruano para adecuarse a las condiciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. El Gobierno sostiene que la norma pretende regular y supervisar la gestión y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, incluyendo concesiones de ecoturismo y de conservación, a través de una autoridad dependiente del Ministerio de Agricultura²⁷.

Para los indígenas peruanos, estos decretos son el medio para abrir la puerta a una descontrolada inversión privada, pero al mismo tiempo refleja la violación del Convenio 169 de la OIT. Los contenidos de los diferentes decretos por los que se movilizaron los pueblos indígenas de la Amazonía peruana y en especial de la provincia de Bagua son los siguientes: “El Decreto Legislativo 1020. El dispositivo promueve la constitución de unidades productivas mayores de 20 hectáreas mediante el estímulo de la compra de tierras. Se le critica por no proponer ninguna actividad alternativa para el sustento de las familias con menos opciones y recursos”²⁸. Adicionalmente, con otros decretos legislativos complementarios a la Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se planteaba desde estas reformas eliminar “el requisito del acuerdo previo entre las empresas y las comunidades campesinas y nativas para iniciar las actividades de exploración y explotación de los recursos del subsuelo” (Decreto Legislativo 1064). Esta ley vulnera los derechos de las comunidades y propietarios rurales y “daba ventaja a los inversionistas privados”.

Por otra parte, el Decreto Legislativo 1089, en lugar de culminar el proceso de titulación de las comunidades campesinas y nativas a cargo del antiguo Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETI), las Direcciones Regionales Agrarias o los municipalidades que podían sanear la propiedad en áreas rurales este dispositivo establece un régimen temporal extraordinario de formalización

27. <http://www.elpais.com/buscar/bagua-peru>; Enlace para revisar el Decreto 1090, en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/01090.pdf>

28. <http://www.servindi.org/actualidad/11574>

y titulación de los predios rurales a cargo del COFOPRI²⁹.

Esta norma anulaba leyes esenciales relacionadas con las comunidades campesinas y nativas y la “ley de deslinde y titulación de comunidades campesinas que cautelaban importantes derechos colectivos”. Las organizaciones indígenas entraron en un escenario de movilización social y de lucha por la defensa de sus territorios, la defensa y el acceso a los recursos naturales, que resultaban amenazados por un cambio y desregulación de las leyes.

En Perú existen leyes disgregadas en el cuerpo normativo del Estado, por ejemplo, está la Ley 26839 sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (1997), junto con el Reglamento de esta Ley que fue aprobado a inicios de esta década (Decreto Supremo 068-2001-PCM) que se relaciona con los conocimientos tradicionales y el acceso a los recursos. En el 2004 se expidió la Ley 28216 de Protección a la Biodiversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, el conjunto de leyes y reglamentos, en el caso de Perú se subordinan a otras leyes que tienen un carácter estratégico para el Estado y se debilitan por este mismo hecho (Ruiz, 2006).

A diferencia de Bolivia, Perú ha firmado el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y esto matiza fuertemente el acceso y control de los recursos naturales, porque como se vio con el caso de Bagua, se desreguló las leyes nacionales para adaptarlas al contexto de los requerimientos de libre comercio y esto, a juicio de los pueblos indígenas del Perú, amenaza su derecho respecto a sus territorios y los recursos que en ellos se encuentran, recursos que de paso han sido muy poco legislados a favor de estas poblaciones. El documento “En Defensa del Territorio de los Pueblos Indígenas” (2005) sintetiza su perspectiva sobre esta problemática: “Las constituciones peruanas han considerado los derechos indígenas como los correspondientes a las “comunidades”. Esta es una herencia de la época colonial” (CNDH, 2005: 19).

29. <http://www.elpais.com/buscar/bagua-peru>; Enlace para revisar el Decreto 1090, en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/01090.pdf>

Modelos de gestión territorial

Para las diferentes naciones y pueblos indígenas que habitan el territorio de Bolivia hay una relación integral con la tierra, que no es igual que territorio, la relación es fundamentalmente con el territorio que no sólo sirve para sembrar, sino que alberga a los ancestros, su historia y es sobre el que se ejerce su Gobierno, la base de su reproducción biológica, social y cultural. En este contexto, el territorio es la base desde la cual se ha planteado el régimen de autonomías. Es así como las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) implican una “autogestión de sus recursos”³⁰. Las TCO, sumadas a los Distritos Municipales Indígenas, son la base que permite, en la actualidad, reconstituir sus territorios originarios, y a la vez es el marco normativo que rige la gestión territorial. Para los pueblos indígenas de Bolivia, el territorio es la base que permite acceder al régimen de autonomías indígenas que se liga al objetivo de autodeterminación lo cual permite desarrollar los diferentes ámbitos en las “diversas esferas de su vida como pueblo en base a su pensamiento y opciones de desarrollo”.

De manera concomitante con el desarrollo de las TCO y en el contexto organizativo de los pueblos indígenas y campesinos, en algunas organizaciones se han elaborado los planes de gestión enfocados al manejo, control y administración de los espacios territoriales. En Bolivia este proceso está en constante construcción y perfeccionamiento: “En la actualidad la figura de las autonomías indígenas se constituye en uno de los desafíos más expectantes para los pueblos indígenas, sin duda, se hace necesario identificar líneas estratégicas que permitan una armónica compatibilización territorial entre TCO, distritos indígenas y municipios, tomando como premisa la gestión territorial de las TCO como un instrumento que posibilite un verdadero desarrollo local sostenible”³¹.

Este modelo de gestión ha generado expectativas amplias, que a su vez se relacionan con el reordenamiento territorial de Bolivia; proceso que requiere una planificación importante de parte del Estado y el soporte financiero, y que este proceso se consolide, lo cual supone una adecuada distribución de

30. <http://www.prensaindigena.org.mx/nuevositio/2009/06/03/bolivia-la-gestion-territorial/>

31. www.prensaindigena.org.mx/nuevositio/2009/06/03/bolivia-la-gestion-territorial/

los ingresos fiscales orientados a fortalecer las autonomías indígenas (municipales y departamentales).

En Bolivia hay la perspectiva, según el mismo vicepresidente, que la combinación de municipios y las TCO “constituyen el primero ladrillo para la construcción de las autonomías”, pero esto depende de la gestión que hagan de cada una de ellas, y se asume que esto permitirá organizar el poder en una sociedad de amplia diversidad cultural cuyo reto es la “convivencia organizada”. Este proceso de las autonomías indígenas se inició en cinco municipios: Jesús de Machaca y Charanzani, en La Paz, Tarabuco y Mojocoya, en Chuquisaca, y Chayanta en Potosí, y en dos Tierras Comunitarias de Origen (San Antonio de Lomerio en el departamento de Santa Cruz y Rajaypama en el departamento de Cochabamba que presentaron los primeros “Estatutos de Autonomía Indígena Originaria Campesina”³². En diciembre de 2009, se efectuaron referéndums en 11 municipios, facultándoles la elaboración de sus estatutos de autonomía. En este sentido, el proceso de un nuevo modelo de gestión está formulado.

Cabe mencionar que este proceso debe alcanzar a los 187 municipios indígenas y a las 143 TCO. En la actualidad, y hasta el 2009, se han titulado 84 TCO, de las cuales 13 están en las tierras bajas y 72 están en tierras altas, 31 TCO están en trámite de titulación y cuarenta aún no han iniciado este proceso. El proceso no obstante, ha generado un estado de tensión en las regiones donde hay una coexistencia con la población no indígena o mestiza que plantea habrá un impacto “sobre las demás estructuras políticas y administrativas del país” ya que la transferencia de recursos y competencias puede estar dominada por las autonomías indígenas. En este sentido, el modelo de gestión territorial indígena está en Bolivia en un proceso inicial de consolidación, cuyos resultados se verán a largo plazo. Para los indígenas bolivianos como para los del Perú, el territorio es la base de su vida y supervivencia, pero es ante todo el lazo que permite la fuerza y cohesión social y cultural³³.

En Perú, los pueblos indígenas comprenden al territorio como “la totali-

32. http://www.constituyentesoberana.org/3/noticias/autonomias/082009/040809_1.html

33. Actualmente existe un proyecto de Ley Marco de Autonomías que debe ser revisado para este tema. Ver www.autonomia.gob.bo.

dad del hábitat de un pueblo donde se integra no sólo la superficie donde se desarrolla la vida, sino también es el espacio donde se reproduce la cultura ya que ahí se asientan y reproducen su vida en un amplio sentido; por ello el concepto mismo de territorio se extiende más allá de la acción del Estado” (CNDH, 2005). Los pueblos indígenas del Perú se acogen al respaldo que brinda el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en lo que atañe a la relación entre cultura y su relación con las tierras y/o territorios basados en los aspectos colectivos de esa relación, y en la ampliación del concepto de tierra que debe ser más inclusivo como lo implica el concepto de territorio que implica algo más que una superficie y los asentamientos.

La legislación peruana relacionada con el territorio debe ser analizada en relación con algunos procesos históricos, y en el documento de la CNDH se menciona los siguientes. En 1920 el Estado reconoce, tardíamente, la existencia de las comunidades indígenas, antes se los invisibilizaba y marginaba dentro del “pasando de una política de ignorancia y desintegración de las comunidades a una protección y tutela, con la que se va a incorporar al orden jurídico” (CNDH, 2005: 23). En la Constitución de 1933, se produjo un salto más y se reconoce la personería jurídica a las comunidades indígenas. En 1960 se da la primera reforma agraria y en 1962 se promulgan leyes en ese sentido. En 1969 inicia la puesta en marcha de esas reformas y la gran mayoría de las haciendas se convirtieron en Cooperativas Agrarias de Productores y otras en Asociaciones de Productores, Grupos Campesinos y Comunidades Campesinas.

En este abanico de organizaciones asimiladas por el Estado se diluyó el aspecto étnico para dar paso a una noción más bien asimilada a las clases sociales como es la del campesinado: “El Decreto Ley 17716 y el Estatuto de Comunidades Campesinas trataron de modificar la estructura comunal adecuándola al modelo cooperativo. Las políticas oficiales desconocieron las características sociales y culturales autónomas de las comunidades” (CNDH, 2005). Años más tarde, en la Constitución de 1979 se promulga la Ley General de Comunidades Campesinas (24656) y la Ley de Deslinde y Titulación de Territorio Comunal (24657) de 1987 que permitieron regular el saneamiento legal de las comunidades y, además, sus funciones, derechos y obligaciones. En la Constitución de 1993 se genera una polémica Ley de Tierras (26505) que afectó la integridad y la protección espacial de los territorios y las posteriores leyes y regla-

mentos promulgados en el Estado peruano, han apuntado sistemáticamente a la privatización de las tierras ya que se plantea la fragmentación y parcelación individual cuyo proceso fue bastante incidido en la costa y parte de la sierra.

En la Amazonía se ha generado mayor resistencia a estos procesos privatizadores; el reciente caso de Bagua ilustra esta situación; no obstante en la región amazónica del Perú por los recursos existentes, se ha violentado más los territorios indígenas y el “Estado ha procedido a otorgar derechos a terceros, ya sea para uso forestal, para la extracción de recursos naturales como minerales e hidrocarburos, para la construcción de carreteras, sin atender primero a la titulación de las comunidades nativas” (CNDH, 2005: 24).

En Perú, el tema de la gestión territorial está dominado por una política excluyente de lo indígena y una orientación fuertemente dirigida al esquema neoliberal donde por el mismo TLC se está generando procesos de desregulación en favor de determinados sectores de la economía peruana, pero también de intereses transnacionales en detrimento de las comunidades indígenas y campesinas, junto con sus territorios y recursos. Para el movimiento indígena del Perú, los convenios internacionales suscritos son la base para sustentar sus derechos, tanto en el Convenio 169 de la OIT, como actualmente la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

Participación

Como una definición, la participación puede ser entendida como “los procesos que posibilitan la incursión de actores sociales de fuera del Estado en la planificación, administración y manejo de las áreas protegidas” (UICN, 2006: 31). Según el mismo documento, en Bolivia hay varias formas de participación en las áreas protegidas que son los comités de gestión, convenios de co-administración, planes de manejo, planes operativos anuales que contemplan la participación de las comunidades que tienen relación directa con las áreas protegidas y promueven la incorporación de personal local en el manejo y administración de las reservas. De todas estas formas de participación, los comités de gestión son los que más se han desarrollado ya que se establece que al menos la mitad de los representantes de dichos comités deben provenir de la sociedad civil

organizada, y éstos a su vez impulsan “procesos consultivos, resolución de conflictos y discusión no solo sobre temas ambientales, sino sobre la problemática socioeconómica que soportan las comunidades ligadas a las áreas protegidas” (UICN, 2006: 31).

En los comités de gestión participan una amplia gama de organizaciones, ésta es una fortaleza de esta forma de participación. En este documento se menciona que los sistemas de participación que siguen en importancia a los comités de gestión son los “procesos de planificación en áreas protegidas” en los que intervienen organismos de cooperación y actores locales conjuntamente con los representantes de la autoridad ambiental. A pesar de estas formas de participación, en el 2006 se estimaba que estos procesos ameritaban más difusión y aplicación en el sitio, a la vez que se debía superar la imagen negativa que tenían las comunidades respecto a las áreas protegidas porque esto impone límites a la participación social.

La evaluación que se hace de Bolivia es que a pesar de que hay varios mecanismos de participación, y de que los comités de gestión funcionan con relativo éxito, el SERNAP ha propuesto la gestión compartida entre el Estado y los indígenas. A la fecha (2010) existe un Proyecto de Ley en este sentido. En Perú, en el mismo documento, se identifica dos grandes formas de participación: “por un lado las que vinculan a las organizaciones de la sociedad civil a las reservas naturales, y por otro las dedicadas exclusivamente a los pueblos indígenas” (UICN, 2006: 34,35).

En la primera vía, mencionan, hay la participación de ONG y organizaciones privadas (corporaciones) que llegan a acuerdos con el Estado para hacer diferentes usos de las áreas protegidas, esto incluye actividades para diversas formas de aprovechamiento de los recursos. En este caso la participación se circunscribe a organizaciones ligadas a instancias de poder con relaciones estrechas y afines a la esfera de gobierno. La segunda forma de participación viene del reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas bajo el Convenio 169 de la OIT y por esta razón manifiestan que:

Es aquí donde emerge la segunda modalidad de participación en áreas protegidas y en territorios de uso especial; existen las reservas comunales (RC), figuras territoriales que responden al reconocimiento estatal de formas culturales particulares, manejo y gestión sustentable de territorios indígenas y/o tradicionales;

la gestión de las RC en ocasiones cuenta con la participación de la población local beneficiada aunque esto no es una regularidad en particular cuando se trata de pueblos indígenas aislados (UICN, 2006: 35).

Identifican tres niveles de participación de la sociedad civil en la gestión de las áreas protegidas: “en la planificación de planes maestros y planes directores; en la estructuración de espacios participativos de diálogo y concertación (...) y en la ejecución contractual de los mecanismos de participación que derivan el manejo ambiental de corporaciones ciudadanas” (UICN, 2006: 35).

En Perú, al igual que en Bolivia, funcionan con relativa eficacia los Comités de Gestión que son incentivados y coordinados por la autoridad ambiental de este país; estos comités se encuentran integrados por distintos actores de la sociedad civil pero esencialmente por organismos no gubernamentales, organismos de cooperación y corporativos. Todos estos actores tienen distintos grados de relación e intereses en las áreas protegidas.

En términos generales y en el ámbito de la gobernanza indígena el tema de la participación es particularmente importante y sensible cuando se trata del acceso a los recursos naturales y de conocimientos tradicionales de sobre el uso de dichos recursos. Precisamente la UICN (2006) en el documento “La protección jurídica de los conocimientos tradicionales: algunos avances políticos y normativos en América Latina”, plantea que debido a la importancia de los conocimientos tradicionales y su relación con el medio ambiente y las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas, los Estados latinoamericanos están impulsando regulaciones y normas para formalizar estos conocimientos, insertarlos en los marcos normativos del Estado y generar reglas claras para la participación y el acceso.

En Bolivia y Perú, al respecto se establece como parámetro regulador la Convención de la Diversidad Biológica (CDB)³⁴. En Bolivia esta situación está más bien tratada a raíz de la aprobación de la nueva Constitu-

34. “no solamente reconoce su importancia social, cultural, ecológica y ambiental, sino que establece que los conocimientos tradicionales (a nivel de conocimientos, innovaciones y prácticas) deben ser promovidos, desarrollados y mantenidos con la participación y el consentimiento fundamentado previo de

ción y por los criterios de manejo gubernamental del presidente indígena Evo Morales, al contrario, la situación en Perú demostró ser precaria pues en el conflicto de Bagua se violentó varios tratados incluido el CDB, del cual Perú es miembro.

En cada uno de los gobiernos de los dos países se ha dado diferente perspectiva regulatoria y fuerza a la aplicación de este convenio marco internacional, pero es evidente que en términos comparativos hay un desbalance reflejado en la normativa del Estado entre lo que se plantea en Perú (con menos fuerza) y lo que se plantea en Bolivia (con más fuerza). Cabe mencionar que sí bien Perú tiene desde años atrás varias referencias normativas sobre los conocimientos tradicionales y los recursos naturales (Ruiz, 2006: 126), el impulso dado por Bolivia a raíz de la ascensión al poder del líder indígena Evo Morales y de la nueva Constitución Política, existe mayores esfuerzos para promover el involucramiento y participación social indígena y campesina en la administración del Estado y en el plano de las autonomías como expresión de la gobernanza.

En la nueva Constitución de Bolivia la participación se encuentra incluida en el capítulo segundo (principios, valores y fines del Estado) pues se considera un elemento importante para el bienestar común, y en la sección segunda de los derechos políticos se establece la participación en el ejercicio político, en los mecanismos de control y en los demás aspectos relacionados con el desarrollo. En cuanto a la participación y su vínculo con los pueblos indígenas, en el capítulo segundo sobre recursos naturales, en el Artículo 353, se manifiesta que el pueblo boliviano tendrá acceso equitativo a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales. Se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

En Bolivia, la Constitución Política prevé una participación cada vez más activa en la estructura y administración del Estado, lo cual se viabilizará a través de las autonomías indígenas y de las TCO. Al contrario, en Perú hay una fuerte exclusión social de la población indígena. En los gobiernos locales, por ejemplo, de Haquira, Huaccana, Colquemarca y Limatambo

las comunidades indígenas y locales. A partir del principio general del Artículo (8j)” (Ruiz, 2006: 53).

donde ha existido históricamente una exclusión en la participación en las actividades municipales a pesar de tener una población indígena mayoritaria, la administración ha estado controlada por “mistis” (mestizos) en una suerte de “administración étnica” (Assies, Gudermann, 2007: 34).

Tan solo entre 1998 y 2002 dichos municipios ensayan nuevas formas de participación dentro del contexto de mesas de concertación o comités para decidir las acciones de los municipios, pero los mismos han enfrentado sistemáticamente “cuellos de botella” por la falta de un hábito de participación derivado de fuertes comportamientos coloniales que aún persisten con fuerza en Perú, pero también por dificultades en la adecuación de la gobernanza indígena a los contextos administrativos del Estado, de los cuales son excluidos en este país.

Mecanismos de resolución de conflictos

Esta parte se enfoca en la relación entre derechos indígenas y resolución de conflictos; para este fin se usará principalmente el documento “Derecho Indígena y Medios Alternativos de Resolución del Conflicto” (Gregor, 2008), que hace una síntesis importante de la situación de los referidos derechos y su relación con formas alternativas de resolución de conflictos en varios países de América Latina, entre ellos Bolivia y Perú. Para este efecto se debe partir de una constatación: “Los Estados latinoamericanos independientes integraron corrientes occidentales del pensamiento jurídico a la hora de diseñar su orden constitucional. El derecho indígena (también llamado “usos y costumbres” o “administración indígena de justicia”) quedó en el olvido y hasta hace poco tenía un valor legal inferior” (Gregor, 2008: 110).

En este sentido y desde el punto de vista de la administración de justicia en los Estados con población indígena, los conflictos debían encararse desde la perspectiva jurídica dominante, por esta razón se había soslayado las formas tradicionales de arreglar conflictos en las poblaciones indígenas, y por lo que el derecho de los pueblos indígenas han sido históricamente subordinados y prohibidos. Para abordar el tema de los conflictos y los mecanismos de resolución es importante revisar la concepción indígena acerca de la coexistencia social: “El derecho indígena se fundamenta en una filosofía o religión de la dualidad armónica (...). El conflicto entre

personas causa, precisamente, un desequilibrio, una ruptura en estas relaciones. La justicia indígena busca entonces restablecer la armonía perdida. El inculpado, el denunciante, la autoridad y la comunidad juegan un rol importante en la restauración de este equilibrio” (Gregor, 2008: 113).

En contraste, plantean en el referido documento, que el sistema occidental de resolución de conflictos, que está muy ligado a la justicia ordinaria, tiene limitaciones ya que no siempre puede resultar satisfactorio para las partes. Tiene además muchas trabas como el lenguaje, la tardanza de los juicios, el costo, la merma de confianza en la justicia, la capacidad de los jueces y la dicotomía ganadores – perdedores, quienes ejercen el derecho y la justicia en muy pocos casos ven como prioridad llegar a acuerdos de mutuo beneficio.

Existen medios alternativos de resolución de conflictos como la mediación o el arbitraje, no obstante presentan limitaciones para casos que involucran a pueblos indígenas: “El derecho indígena ha entrado a las constituciones latinoamericanas como forma propia de administrar justicia. Esta inclusión del derecho consuetudinario, ciertamente, no siempre es clara y tiene limitaciones legales” (Gregor, 2008: 115). En el ejemplo boliviano, el derecho indígena propio puede ser considerado una vía de resolver conflictos, junto a otras. En un esquema simplificado existirían entonces cinco formas de procesar conflictos en Bolivia: la vía legal litigante, los medios alternativos de resolución de conflictos, usos y costumbres, especialmente en las comunidades indígenas, vías no reglamentadas o difusas de negociación social (por ejemplo en negociaciones improvisadas entre sectores sociales y representantes del Gobierno) y a través de métodos violentos, una forma poco sostenible de manejar conflictos.

En el caso de los conflictos de las poblaciones indígenas con el Estado hay dos tónicas en la relación, por un lado están los conflictos como medidas de presión para posicionar demandas de los pueblos indígenas, por ejemplo, frente a recursos y/o problemas relacionados con el acceso a los recursos naturales y su reparto, pero también, por los impactos de las medidas adoptadas por gobiernos que afectan directa o indirectamente a las poblaciones indígenas y sus lugares de vida. El reciente conflicto de Bagua en Perú, por ejemplo, no encontró una solución mediada al conflicto sino el mismo se detuvo en el momento que dicho conflicto se desbordó

y entró en una etapa de violencia crítica.

No existen mecanismos establecidos para la resolución de conflictos en poblaciones indígenas, pero al interior de éstas, el manejo de sus tradiciones como usos y costumbres inscritas en el derecho consuetudinario es evidente que ayudan a resolver problemas que podrían considerarse de baja escala (domésticos, familiares, comunitarios), pero es evidente que conforme los conflictos son más complejos y afectan a distintos actores (fuera de sus propias comunidades y por lo tanto de su jurisdicción) el manejo de los mismos entra en un horizonte de difícil resolución.

En Bolivia, los conflictos que atañen a las poblaciones indígenas tienen un marco regulatorio mucho más desarrollado e inclusivo que en Perú, porque en última instancia los problemas se dirimen exclusivamente en el marco de las leyes y la justicia ordinaria que es la que tiene, evidentemente, más peso en los dos países. Sin embargo, Bolivia ha entrado en una etapa de intensificación del contexto cultural en la administración de justicia y resolución de conflictos como una clara y coherente respuesta al hecho de la fuerte presencia indígena en Bolivia. Cabe mencionar que esta situación sumamente diferenciada respecto al Perú, en cuanto a la importancia que se atribuye comparativamente al tema del derecho consuetudinario indígena, viene de un proceso social sostenido.

Reflexiones

La gobernanza indígena se refiere a las formas de gobierno propias de cada pueblo étnico y nacionalidad indígena, reconoce formas de autogobierno y ejercicio autónomo en la definición de sus asuntos internos, como: estructura organizativa, instituciones, reglas y mecanismos de control social. Todo tipo de gobernanza requiere de una construcción de consensos y acuerdos, que definan la forma de gobernar y de administración de las sociedades. En muchos de los casos, esto requiere una participación activa de la sociedad para enfrentar sus problemas.

Tanto para Perú con Bolivia, los procesos de reconocimiento de los derechos indígenas han sido distintos y distantes en el tiempo. Los procesos de inserción de las necesidades de los pueblos indígenas en la normativa

de estos países ha sido lenta, y diferente en cada una de las zonas territoriales y áreas de interés económico. Bolivia estuvo por muchos años rezagado frente a Perú en el ámbito del reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas, pero desde la incorporación de líderes indígenas en la política nacional (como es el caso de la elección de Evo Morales, para Presidente de la República), se generó nuevos escenarios con una mayor amplitud en los marcos institucionales y jurídicos de igualdad y equidad para los indígenas. En Perú, los pueblos indígenas se enfrentan ante la devastación de sus hábitats, esto a pesar de ser reconocidos sus derechos a la consulta previa y sus derechos sobre sus territorios. Esto ha traído graves conflictos en ambos países.

En la gobernanza indígena el tema de los derechos colectivos es fundamental y responde a cambios internos y sectoriales, ésta debe tener implícito el reconocimiento externo de los derechos indígenas y la eficacia de sus sistemas internos de gobernanza, lo que incluye los derechos consuetudinarios, la organización social y las interrelaciones tradicionales con el ambiente. El reconocimiento a los derechos indígenas y a sus particularidades socioculturales es necesario para que la gobernanza indígena pueda efectivizarse, debe reconocerse institucionalmente la diferencia étnica y la diversidad cultural con los procesos de autonomía y autodeterminación que requiere cada uno de los pueblos.

Tanto en Perú como Bolivia, la población indígena estuvo relegada por mucho tiempo del ejercicio de los derechos, a la pobreza y marginalidad no sólo desde el Estado sino desde la misma sociedad nacional. En ambos países, los movimientos sociales han debido luchar por sus derechos a la tierra, a los recursos naturales, a sus derechos democráticos y de participación. Los resultados de estas luchas han sido variados y diferentes, con logros y derrotas en uno u otro ámbito. El Estado boliviano ha ampliado la participación de los indígenas, integrándolos totalmente a sus proceso aún cuando continúe existiendo oposición a estos procesos de equidad y indemnización social. En Perú, la participación indígena en los procesos políticos sigue siendo limitada en comparación al sistema de gobierno boliviano, pero las organizaciones continúan luchando por alcanzar un mayor reconocimiento y respeto de sus derechos.

La diferencia que implica el reconocimiento de un Estado como pluri-

nacional, marca la aplicación de sus políticas y las obligaciones del Gobierno frente al derecho consuetudinario de cada uno de los pueblos que lo componen. Esto se evidencia en la declaración de territorios indígenas, en las formas de autogobierno, en el derecho sobre los recursos naturales y el patrimonio cultural, donde un país puede mostrar mayor avance en uno u otro tema. Es importante tener en consideración las diferencias existentes entre uno y otro pueblo, y el marco normativo político estatal al que se circunscriben. Los derechos de los pueblos indígenas a autogobernarse deben respetarse y deben siempre mantenerse en el marco del respeto al sistema democrático del país en que habitan dichos pueblos, sin olvidar su derecho a una participación plena y al respeto a su diferencia cultural y étnica desde el Estado huésped.

Enlaces, conflictos y transposición entre los dominios de la gobernanza de las áreas protegidas y la gobernanza indígena. Una propuesta desde UICN

Karen Andrade Mendoza*

Después del recorrido realizado por los distintos dominios de la gobernanza, es posible encontrar los enlaces y transposición entre uno y otro ámbito de estudio y trabajo, especialmente con referencia a la gobernanza de áreas protegidas y la gobernanza indígena. Esto nos llama a hacer un breve recuento de la conceptualización de la gobernanza, para luego profundizar en la problemática de las áreas protegidas y de los pueblos indígenas, con referencia especial a Bolivia y Perú.

La gobernanza debe ser considerada como un marco analítico para la comprensión de los cambios organizativos y los procesos de manejo. Se refiere a la forma como se toman e implementan las decisiones, a la comprensión de las formas de interacción social entre los diferentes actores, a la organización e implementación de políticas públicas. La gobernanza puede ser vista como un sistema y proceso de regulación de las interacciones del Estado y otros actores (del mercado y la sociedad civil) acorde al contexto y coyuntura histórica, cultural e identitaria. La gobernanza reconoce la existencia de una realidad que no es homogénea y por lo tanto no puede ser homogenizante, a la vez está condicionada por el sistema social y cultural en que se desarrolla abarcando el conjunto de las prácticas sociales, lo que conlleva una demanda por espacios participativos y de diálogo desde la sociedad. La gobernanza se construye en diversos niveles que son vinculantes, este es el caso de la gobernanza ambiental.

El sistema de gobernanza ambiental de cada país tiene vínculos con el régimen internacional ambiental. El incremento de la conciencia ambiental en la sociedad global ha intensificado la atención sobre la conservación

* Este componente se realizó con base en los aportes ofrecidos en este documento, por todos los miembros del equipo.

del patrimonio natural en el planeta. La mayoría de los Estados y muchas organizaciones de la sociedad civil se han adherido a propuestas y tratados que impulsan la conservación y el uso sostenible de los recursos, a más de la reducción de la contaminación y de gases de efecto invernadero.

Uno de los momentos principales en que se planteó las preocupaciones por los temas globales desde la gobernanza ambiental en la esfera internacional, fue en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo conocida más comúnmente como “Cumbre para la Tierra”, realizada en junio de 1992, en Río de Janeiro, Brasil. Esta implicó una reforma internacional en la gobernanza ambiental que promueve el desarrollo sostenible. La propuesta implica entender a la gobernanza como una red compleja de sinergias, entre las redes de actores y los distintos niveles de las políticas internacionales, donde la sociedad civil levanta una agenda en la que se incluyen las nuevas preferencias nacionales y la búsqueda de negociación de arreglos (Haas, Kanie y Murphy, 2004). Los actores internacionales han tenido un papel decisivo en la formulación y diseño de las políticas ambientales en los espacios nacionales. Varias son las organizaciones no gubernamentales (ONG) que facilitan el financiamiento para la conservación e impulsan la adopción de parámetros de comportamiento y medición en búsqueda del desarrollo sostenible, donde los sistemas de gobernanza ambiental nacionales acogen algunos de esos planteamientos. Uno de los actores decisivos en el ámbito de la conservación de los ecosistemas y sus recursos naturales es la UICN que entiende la gobernanza como:

Los procesos sociales, políticos, económicos y administrativos, formales e informales, asociados a intereses y reglas, mediante los cuales distintos actores sociales negocian y definen el acceso a y el manejo de los recursos naturales y la relación con el medio ambiente. En el caso de las áreas protegidas, se refiere a los marcos jurídico-institucionales, las estructuras, sistemas de conocimiento, valores culturales que determinan la manera en que las decisiones son tomadas, los mecanismos de participación de los diferentes actores, y las formas en que se ejerce la responsabilidad y el poder¹.

1. WebUICN-SUR<http://www.portalces.org/content/view/81/10000022/lang.spanish/>

La misión de la UICN pretende vincular a los seres humanos y sus sociedades con la naturaleza, sensibilizando a la población y sus gobiernos respecto al uso sostenible de los recursos naturales, además “asegurar el mejor conocimiento disponible para la conservación de la biodiversidad”, por esto invita a los gobiernos nacionales a poner en práctica los principios del uso sostenible, lo que aumentaría “la viabilidad de las comunidades indígenas y locales” (UICN, 10/2008)², esto significa la necesidad de una sumatoria de acciones que identifiquen, mitiguen y supriman los factores que impiden la utilización sostenible de los recursos naturales. La necesidad de diálogo insta a los actores sociales en la búsqueda de asesoramiento y facilidades para el control y el monitoreo de la explotación de la naturaleza. La implementación de políticas públicas que respondan a las necesidades de las poblaciones deberían tener correspondencia con los principios de uso sostenible, pero esta situación no es común en su aplicación en todas las naciones.

Los sistemas de rendición de cuentas están íntimamente ligados al acceso de la información y la necesidad de políticas para la conservación de las áreas protegidas y que contribuyen a la preservación de los ecosistemas, los mismos que deben mantener registro de los riesgos y amenazas a los que están sujetos. La diversidad de los recursos naturales está relacionada a los procesos de asociación entre las especies, razón por la cual las políticas de conservación de fauna y flora son indispensables para mantener niveles saludables de biodiversidad. La Convención de la Diversidad Biológica (CDB) apunta a la conservación de los recursos vegetales, faunísticos, hidrológicos, etc., y atiende a la importancia de conservar la biodiversidad, impulsar la investigación y establecer sistemas de gestión, especialmente en las áreas protegidas. El crecimiento del ritmo de extinción de las especies preocupa a los actores sociales, especialmente aquellos involucrados con la generación, control y monitoreo de la aplicación de las políticas de conservación.

Las áreas protegidas constituyen uno de los elementos prioritarios para la resolución de los problemas relativos a la pobreza, la escasez de agua, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, como en proveer bienes y servicios ambientales a la sociedad. La Convención de la Diversidad Bio-

2. Resoluciones 4.012 y 4.013. Congreso de Barcelona de la UICN, 2008.

lógica³ especifica la aplicación del Programa de Trabajo sobre áreas protegidas y en el Congreso Mundial de la Naturaleza, en Barcelona (2008), se realizaron recomendaciones a la UICN a fin de asegurar fondos para este programa y formulación de una estrategia para su apoyo financiero.

Uno de los graves problemas que tienen la creación, conservación, control, monitoreo y vigilancia de las áreas protegidas (terrestres y marinas), es la reducida asignación de fondos por parte de los gobiernos nacionales. La falta de personal que controla las áreas, la ausencia de normativas rigurosas que sancionen los delitos ambientales y la implementación de políticas contradictorias, pues muchas están dirigidas a la explotación de los recursos naturales no renovables.

Para una mejor gestión de las áreas protegidas y los parques nacionales, es importante recoger los puntos expuestos tempranamente en el Congreso Latinoamericano de parques nacionales y áreas protegidas, celebrado en Santa Marta, Colombia, en mayo de 1997:

- fomentar la creación de marcos jurídicos que favorezca la descentralización de la gestión ambiental;
- fomentar la descentralización de las agencias públicas sobre la gestión ambiental; fortalecer las instancias locales a partir de la sociedad civil;
- participación de las poblaciones locales en la gestión de las áreas protegidas;
- fomentar mayor apertura y flexibilidad de los contextos institucionales formales (democratización de la información y creación de incentivos tributarios);
- proponer nuevas categorías de manejo que contemplen situaciones de co-gestión, co-administración, y manejo participativo, explicitando sus aspectos de dominio, manejo y acceso al recurso.

Esto se formó con base en los principios de buena gobernanza de áreas protegidas: asegurar los costos de establecer y gestionar un área protegida, fomentar y mantener un visión a largo plazo, realizar un uso inteligente de los recursos, sostener un proceso de rendición de cuentas regular,

3. París, enero 2005.

mantener la transparencia de información relevante y respetar los derechos humanos⁴.

Actualmente es importante que las naciones se aseguren de no crear áreas protegidas que se superpongan a los territorios indígenas, así como el reconocimiento de sus derechos y su incorporación en la gestión de las áreas, y si lo hacen deben fortalecer sus objetivos mutuos y el desarrollo de procesos conjuntos. Además, debe recordarse la situación de extrema vulnerabilidad de los pueblos en aislamiento voluntario o contacto inicial⁵, que son forzados por presiones externas a abandonar sus territorios tradicionales. La movilidad de estos pueblos constituye una estrategia de conservación de la biodiversidad, pues el uso de los recursos naturales se restringe a lo necesario para su supervivencia, de una forma móvil y dinámica⁶. La alienación de estos pueblos y el intento de incorporarlos a la modernidad, a través de acciones coercitivas desde los gobiernos y los actores del mercado, degradan su condición de sujetos de derecho y ponen en riesgo sus formas de vida.

Los pueblos indígenas han manejado sus territorios desde el marco de sus costumbres y tradiciones, donde la conservación es compatible con sus expectativas de vida. Por esto, el apoyo a los pueblos indígenas para la gestión de sus territorios es compatible con la conservación de las áreas protegidas, que buscan conservar el patrimonio natural de las sociedades humanas. Los pueblos indígenas ejercen su gobernanza mediante el derecho consuetudinario y otros medios (aplicación de la justicia indígena), ligados a sus usos y costumbres. Por esta razón es relevante considerar que los servicios ecológicos de la biodiversidad están enlazados a los valores culturales de los pueblos indígenas, que hacen uso de ésta y su importancia no está restringida por su adhesión o no a los sistemas de áreas protegidas nacionales (SNAP). Los pueblos indígenas y comunidades locales necesitan apoyo para responder a las amenazas, tanto con medidas impulsadas desde las políticas gubernamentales como por acciones de la sociedad civil en apoyo a la gestión ambiental.

4. Ver componente: gobernanza para la conservación.

5. Ver Resolución 4.053. Congreso de Barcelona, 2008.

6. Declaración de Dana sobre los pueblos móviles y conservación, aprobado en la Conferencia de Dana (Jordania, abril del 2002).

La UICN reconoce y promueve las políticas y prácticas de conservación, con respecto a los derechos humanos, roles, culturas y conocimiento tradicional de los pueblos indígenas. La inclusión de los pueblos indígenas en la planificación, creación y gestión de las áreas protegidas es necesaria para asegurar la conservación de la naturaleza. Esto daría paso al cumplimiento de varias de las demandas planteadas por actores sociales en el Acuerdo de Durban. La implementación del Acuerdo de Durban⁷ debe ser considerada para la reforma de la normativa, las políticas y las prácticas concernientes a la protección de la biodiversidad.

De acuerdo a las resoluciones y recomendaciones del Congreso de Barcelona⁸ de la UICN en el 2008, “Latinoamérica es líder global en la gestión conjunta y co-responsable de áreas protegidas con pueblos indígenas, afrodescendientes y grupos étnicos diversos”⁹, recordando que existen limitaciones en la participación de estos grupos en el marco de las legislaciones nacionales e internacionales. Esta puntualización debe llevarnos a sostener una interacción más dinámica entre los actores sociales que participan de los beneficios de la naturaleza. La necesidad de políticas de conservación está ligada a la necesidad de reconocimiento práctico de los derechos de los pueblos y sus demandas sociales, donde el respeto a los conocimientos ancestrales y la cultura propia de los pueblos aseguran el sostenimiento de los sistemas democráticos y la transparencia de los procesos respecto a la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales.

Una de las mayores amenazas a la biodiversidad y a las áreas protegidas es la extracción de los recursos naturales no renovables, que da paso a la minería y a la explotación de hidrocarburos. Los recursos naturales no renovables tienen un valor que es inconmensurable. Su considerable reducción en el tiempo, aumenta su valor de mercado pero no sustituye su existencia, punto en el que debe considerarse que estos recursos por lo general se encuentran dentro de los territorios indígenas y las áreas protegidas, aumentando considerablemente su valor ecológico.

7. Congreso Mundial de Parques. Durban 2003. Beneficios más allá de las fronteras. UICN.

8. Las resoluciones y recomendaciones realizadas en el Congreso Mundial de la Naturaleza, Barcelona, 5–14 de octubre de 2008 están dirigidas a la propia UICN, y son un elemento central del sistema de gobernanza de la UICN.

9. Congreso de Barcelona de UICN de octubre del 2008. Resolución 4.050.

Así también, entre las resoluciones y recomendaciones expresadas en el Congreso de Barcelona, se le solicita a la UICN monitorear los impactos de las actividades de la conservación sobre los derechos humanos, los pueblos indígenas y exhorta al control de los daños ambientales y sociales que generan las actividades extractivas¹⁰. Los actores institucionales gubernamentales, financieros, ONG, entre otros, están evolucionando en la vía del respeto a los derechos de los pueblos. Pero es cierto que los intereses económicos y financieros suelen pesar más en la construcción y aplicación de las políticas nacionales concernientes al aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.

El manejo y gestión de los recursos naturales para su cumplimiento óptimo requiere de un manejo participativo o co-manejo, especialmente en lo referente a las áreas protegidas. Una gestión participativa comprende “desconcentrar la administración pública, descentralizar la toma de decisión y delegar responsabilidades y mandatos hacia instancias de la sociedad civil” (Salas, 2000: 97). La divergencia y convergencia de intereses y capacidades de distintos actores en el manejo de los recursos naturales, puede generar condiciones que propicien la búsqueda de mecanismos de gestión complementarios que esclarezcan las responsabilidades y competencias, el uso y el control de los recursos naturales y la definición de la autoridad pública.

La gobernanza indígena, desde la aplicación de su derecho consuetudinario, tiene un papel fundamental como soporte para el mantenimiento de los rasgos culturales de los pueblos y para la conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas, especialmente aquellos que se encuentran dentro de sus territorios. La gobernanza indígena contribuye a la construcción de modelos propios de desarrollo desde los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas están asistidos por los derechos humanos y los derechos colectivos reconocidos en el derecho internacional, lo que califica como violaciones los impactos ambientales y los conflictos que se generan de estos por la irrupción en sus territorios de empresas extractivas y la aplicación de políticas que limitan su acceso a los recursos naturales presentes en sus territorios, como es el caso en varios zonas de Perú y Bolivia.

En el campo de la gobernanza se establece, por otra parte, una relación bastante estrecha entre los sistemas de gobernanza tradicional en las

10. Congreso de Barcelona de UICN de octubre del 2008. Resolución 4.056.

poblaciones indígenas, y la conservación de los recursos naturales y las áreas protegidas. Para esto es importante entender el contexto en el que se desarrollan las comunidades, su inserción en la economía de mercado y sus propias expectativas respecto al desarrollo, pues estos elementos se ponen en juego en el campo de la gobernanza. Es evidente, por otra parte que los elementos de gobernanza constituyen la base para la supervivencia de la población indígena y por esto la importancia de encontrar los niveles de relación y coordinación entre los diferentes sistemas de gobernanza.

Las diferentes definiciones de gobernanza incluida la indígena deben ser analizadas en una perspectiva complementaria que es la relación de la misma, con el tema de gobernanza de las áreas protegidas. En este caso, la UICN ha desarrollado el análisis de este campo ya que considera que para la conservación de la naturaleza es central abordar el tema de la gobernanza en sus respectivas dimensiones y formas de relación socioambientales. La relación entre gobernanza, pueblos indígenas y áreas protegidas ha evolucionado sistemáticamente por impulso de este organismo internacional y esto se ha reflejado en la adhesión a tratados internacionales y en la imbricación del tema a diferentes niveles.

Desde 1975 la UICN ha adoptado más de treinta resoluciones y recomendaciones relativas a pueblos indígenas (Almáciga, 2008). Algunos de los principios reconocidos incluyen:

- respeto, conocimiento tradicional y diversidad lingüística;
- salvaguarda de las formas de uso tradicional; propiedad intelectual de los pueblos indígenas;
- reparto de beneficios en línea con los valores propios y los procesos propios de toma de decisiones;
- participación en las estrategias de conservación;
- partenariados;
- fortalecimiento de las capacidades de los pueblos indígenas;
- derecho de consulta;
- consentimiento libre, previo e informado;
- reconocimiento sobre tierras, territorios y recursos, y
- mecanismos de negociación para la resolución de conflictos.

En una de las recomendaciones de 1975, se menciona que la creación de parques o reservas nacionales no debe llevar, normalmente, al desalojo de

los pueblos indígenas de sus tierras tradicionales. Tampoco deben oficializarse tales reservas sin la adecuada consulta con los pueblos indígenas afectados. Una década más tarde se insta a los Estados y autoridades locales a que garanticen la amplia participación de las poblaciones locales y de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre planificación, desarrollo y gestión de parques nacionales y demás áreas protegidas y que procuren que sus intereses sean atendidos de forma equitativa y sean respetados por todos, autoridades y organismos que tengan alguna responsabilidad en los parques nacionales y áreas protegidas o que puedan producir efectos sobre ellos.

La UICN actúa en consonancia con el Convenio 169 de la OIT, la Agenda 21, la Declaración de Río, los pactos de los derechos humanos y el entonces proyecto de declaración de derechos de los pueblos indígenas (1994). En un proceso que se ha ido construyendo en distintos espacios de diálogo a nivel internacional (congresos mundiales de la naturaleza, congresos de áreas protegidas), la UICN ha desarrollado planteamientos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas y los ha ido incorporando a lineamientos sobre la gobernanza ambiental, y la gobernanza en áreas protegidas. Esta evolución, tal como se puede apreciar, ha desembocado en una acotación sustancial de estos dos dominios bajo el reconocimiento del principio que para la conservación de la naturaleza y las áreas protegidas es necesario un buen sistema de gobernanza.

En 1996, se insta a los Estados a que asignen una función más importante a las autoridades locales y pueblos indígenas, sin dejar de señalar la función clave de los gobiernos nacionales en la planificación y gestión de las áreas protegidas. La siguiente resolución de este mismo año solicita promover una política con respeto a las áreas protegidas establecidas en las tierras o territorios de los pueblos indígenas que respete: los derechos de los pueblos indígenas en cuanto a sus tierras y territorios y recursos naturales; la necesidad de llegar a un acuerdo con los pueblos indígenas previo al establecimiento de las áreas protegidas; los derechos de los pueblos indígenas a participar efectivamente en el manejo de las áreas protegidas establecidas en sus tierras o territorios, y a ser consultados sobre cualquier decisión que afecte a sus derechos.

En el 2004 la UICN reconoce y afirma la importancia que tiene para la conservación las Áreas Conservadas por Comunidades (ACC) y el papel de los pueblos indígenas y las comunidades locales, incluidos los pueblos móviles en la gestión de esos sitios. Llama a los organismos internacionales de desarrollo que actualicen, modifiquen y apliquen sus políticas pertinentes a los pueblos indígenas de conformidad con las mejores prácticas internacionales para las áreas protegidas establecidas en los resultados del V Congreso Mundial de Parques de la UICN, por la COP7 del CDB.

En el Segundo Congreso Latinoamericano de Áreas Protegidas (Bariolche, Argentina, Octubre 2007), organizado por la UICN y otras organizaciones internacionales, y escenario de la creación del Foro Indígena en Áreas Protegidas de América Latina, se reconoció que los Territorios Indígenas de Conservación son un modelo legítimo de gobernanza para áreas protegidas establecidas dentro de territorios indígenas ancestrales. Este modelo busca la institucionalización de las formas culturales y el papel de los derechos consuetudinarios, con las instituciones tradicionales y el ejercicio de la autoridad indígena. El foro indígena resaltó la importancia de la contribución que hacen los territorios indígenas de conservación para las áreas protegidas y busca establecer una mayor comprensión de los valores de conservación de los territorios indígenas, fortalecer las demandas de tierra y recursos. Los territorios indígenas son espacios de reproducción social, cultural y económica de los pueblos, cuya gestión busca el principio de autodeterminación y la implementación de modelos de desarrollo propios. Sus sistemas de gestión de recursos contribuyen a la conservación de la naturaleza y los medios de subsistencia para los pueblos que habitan en ellos, y las decisiones deben considerar los aspectos ambientales y culturales por igual. La autonomía en la toma de decisiones, las normas y las instituciones consuetudinarias deben sustentarse sobre un claro reconocimiento de los derechos sobre la tierra, el territorio y los recursos.

En el IV Congreso Mundial realizado en Barcelona (2008) se logra una mayor consolidación del tratamiento del tema de los pueblos indígenas y las áreas protegidas ya que se llega a un acuerdo fundamental sobre tres temas gravitantes de gobernanza indígena:

- Se insta a los miembros a aplicar el derecho a la restitución reco-

nocido en Durban (2003) y en la Declaración de derechos de los pueblos PPII.

- Se adopta el concepto de “gobernanza indígena” como una de las modalidades de gobernanza en las áreas protegidas.
- Se insta a que los miembros apliquen la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que se refiere a que: “los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado”.

La reformulación de las políticas nacionales es una condición necesaria para asegurar la conservación de la biodiversidad. Pues, las políticas de ajuste estructural no suelen ser compatibles con la conservación (Salas, 2000: 2) lo que implica la generación de nuevas formas que garanticen el uso y aprovechamiento de los recursos naturales sin poner en riesgo la seguridad de las poblaciones en el futuro. La búsqueda de solución a los problemas ambientales implica el forjar alianzas en y desde los distintos sectores de la sociedad: gubernamental, privado y sociedad civil. Ante esto, es importante preguntarnos hacia dónde están dirigidos nuestros esfuerzos en el ámbito de la conservación y si los mecanismos desarrollados son los más idóneos para conservar un equilibrio entre las necesidades de los Estados y sus poblaciones, y la urgencia para preservar los ecosistemas. Esta preocupación debe sumarse a las inquietudes y acciones que implican el impacto de cambio climático en el mundo, donde los Estados y los pueblos indígenas encuentran dificultades para el reconocimiento de las problemáticas que provoca el calentamiento global en sus territorios y ecosistemas, disminuyendo la calidad de vida de las poblaciones y las posibilidades de solventar sus necesidades inmediatas, considerando que los países menos industrializados y en vías de desarrollo son los más afectados por los efectos del cambio climático, especialmente por ser fuente de recursos naturales y proveedores de materia prima.

Ante esta situación, organizaciones como UICN han presentado ante los Estados y la sociedad civil propuestas para conciliar la relación entre el hombre y la naturaleza, muchas de éstas son recogidas en el presente documento y se refieren especialmente a la conservación de los ecosistemas y la preservación de los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas sobre el uso de los recursos naturales, su concepción de la naturaleza y territorio. Los problemas con referencia al cambio climático y su impacto sobre los ecosistemas y los pueblos indígenas deben ser tratados en otro documento que brinde mayor profundidad a estas problemáticas, ya que el presente documento pretende mostrar la dificultad que encuentran los Estados y los pueblos indígenas en Bolivia y Perú para la conservación de los recursos naturales, la implementación de fórmulas de gobernanza para las áreas protegidas y aportes desde la gobernanza indígena a los procesos de gobernanza ambiental.

A continuación se presentará una propuesta de indicadores para la gobernanza de la conservación en áreas protegidas y la gobernanza indígena.

Propuesta de indicadores

El trabajo con las comunidades, organizaciones sociales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en temas de gobernanza, requiere la incorporación de indicadores que permitan evidenciar las problemáticas y nodos de los conflictos socioambientales, que permitan lograr una mejor gestión, que sea sostenible y sustentable en el tiempo, y que de lugar a resultados y productos que mejoren la vida de las personas y la conservación de la naturaleza

UICN solicitó a los autores del libro una propuesta de indicadores que pudiera presentarse a los miembros de esta organización y otros socios que trabajan conjuntamente con ellos, para su posible aplicación en los distintos universos y problemáticas presentes en los países andinos. Se acordó no incluir mayores directrices, pues deben ser de libre uso y aplicación. A continuación se presentan indicadores sobre gobernanza en áreas protegidas, para temas de gobernanza indígena, y otros. Esta no pretende ser una propuesta completa ni terminada, su intencionalidad está dirigida a sugerir discusiones y nuevas incorporaciones de indicadores a la misma.

Propuesta de indicadores sobre gobernanza en áreas protegidas

Marcos legales

- Suscripción de tratados y acuerdos internacionales sobre áreas protegidas.
- Existencia de legislación ambiental articulada.
- Legislación regional, nacional y local que instituyan mecanismos y espacios para la concertación entre actores.
- Sistema legal de regularización de la tenencia de tierras en áreas protegidas y áreas adyacentes.
- Derechos humanos incorporados a los diferentes niveles de legislación ambiental.
- Sistema de reconocimiento a los derechos territoriales en áreas protegidas, donde sea el caso.

Marcos institucionales

- Existencia de autoridad ambiental reguladora y concertadora de consensos.
- Subsidiaridad en el manejo de áreas protegidas.
- Capacidades técnicas instaladas para la gestión de las APs.

Procesos de participación

- Participación de actores sociales en la elaboración de herramientas de planificación de áreas protegidas Espacios formales consultivos y de toma de decisión que incluyen a los distintos grupos de interés: comités de gestión u otros.
- Distribución equitativa de costos y beneficios de la creación y gestión de áreas protegidas.
- Mecanismos de gestión compartida para la administración, control y vigilancia de áreas protegidas o Fortalecimiento de capacidades para grupos de interés.
- Reconocimiento al derecho de co-gestionar las áreas protegidas a los pueblos que en ellas habitan.

Proceso de consulta y rendición de cuentas

- Mecanismos de consulta a pueblos indígenas para la declaratoria de áreas protegidas.
- Mecanismos para transparentar y socializar información en áreas protegidas.
- Procedimientos de exigibilidad de derechos en áreas protegidas.

Otros procesos

- Financiamiento de la gestión de áreas protegidas.
- Determinación de costos y beneficios de la creación de áreas protegidas.
- Marcos reglamentarios y regulatorios que establecen modalidades para compartir costos y beneficios de la conservación.

**Propuesta de indicadores en general
sobre gobernanza indígena**

Marcos legales

- Suscripción de la legislación internacional en materia de derechos de los pueblos indígenas e inclusión en la normativa nacional.
- Implementación de la legislación internacional en materia de derechos de los pueblos indígenas en la política pública.
- Marco legal de reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.
- Vigencia del derecho consuetudinario para resolución de conflictos y administración de justicia al interior de las comunidades.

Marcos institucionales

- Representación indígena en las funciones de administración y política pública del Estado.
- Reconocimiento de formas auto-gobierno tradicionales de los pueblos indígenas.
- Políticas de reconocimiento y fortalecimiento a la territorialidad indígena.
- Calidad regulatoria: (en relación a las áreas protegidas con inciden-

cia en territorio indígena y uso de la tierra).

- Apoyo del aparato Estatal a las actividades de manejo sustentable y conservación de recursos en territorios indígenas.
- Reconocimiento institucionalizado en caso de daños ocasionados por la explotación de recursos naturales en los territorios indígenas.
- Mecanismos para la conservación de biodiversidad dentro de tierras comunitarias en un marco de respeto a la institucionalidad indígena (desde el Estado y desde la gobernanza interna de los pueblos indígenas).
- Mecanismos para la conservación y uso de lugares sagrados y rituales.

Procesos de participación

- Vigencia de formas de organización social comunitarias y territoriales.
- Participación en el uso y administración de los recursos naturales con énfasis en la tierra, el agua, los recursos naturales renovables y no renovables.
- Mecanismos de fortalecimiento de gobiernos locales y comunitarios (especialmente de los manejados por autoridades indígenas).
- Mecanismos para garantizar el uso propio de las formas de organización.

Proceso de consulta y rendición de cuentas

- Institucionalización de procesos de consulta (previa) a los pueblos indígenas y campesinos para la explotación de los recursos naturales en áreas de asentamiento tradicional.
- Voz y *accountability* (responsabilidad, rendición de cuentas, responsable de gestión, entre otros).

Otros procesos

- Mecanismos de protección y fortalecimiento de los conocimientos tradicionales.
- Nivel de vigencia de conocimientos y prácticas tradicionales de relacionamiento con el medio ambiente.

- Conservación de los lugares sagrados en el contexto de la cosmovisión indígena.
- Mecanismos para proteger las prácticas de relacionamiento tradicional con el medio ambiente (ej. uso de los recursos botánicos, medicina tradicional).

Indicadores complementarios desde otra fuente¹¹

Tierras y territorios

- Las tierras y aguas tradicionales gestionadas o cogestionadas por las comunidades indígenas (cambio en la tenencia de la tierra, de tierras ancestrales a áreas protegidas y de áreas protegidas a tierras indígenas).
- Los cambios de patrones en la utilización de las tierras.
- Número de propiedades reconocidas legalmente.
- Factores que limitan o vulneran el derecho de acceso a la tierra.
- Nivel de conflictividad y actores en conflicto.
- Biodiversidad, calidad y grado de afectación.
- Uso colectivo sostenible de la tierra y RRNN.
- Conocimiento tradicional sobre el uso de la tierra y RRNN.
- Reconfiguración de los territorios indígenas del país.
- Existe derechos al usufructo total de los recursos naturales de su territorio (mega proyectos).

Indicadores basados en la cultura

- Existencia de poseedores de conocimientos tradicionales.
- Persistencia del derecho consuetudinario y las prácticas culturales.

Formas de organización social

- Formas de autoridad y ámbitos de competencia.
- Niveles de participación (mujeres, hombres, jóvenes, etc.).
- Gobiernos comunitarios, para el trabajo, transmisión de saberes, etc.
- Sistemas de gestión propia o gobernanza.

11. http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/eventos/VIIgenero/210906/Myrna_Cunningham.ppt

- Formas de representación política.
- Formas de organización social para la producción (economías indígenas) y trabajo colectivo.
- Formas de comunicación.

Modelos de autonomía o autogobierno

- Transformación de las principales estructuras comunitarias en los lugares de origen.
- Aparición de comunidades extendidas y multi-situadas.
- Formas de gobernanza territorial y política.
- Ejercicio de su cultura, economía, formas sociales.
- Libre determinación.
- Monitoreo del presupuesto de los estados que pasa para los autogobiernos o autonomía (distribución de beneficios).
- Medir niveles de autonomías descentralizadas, financieras.
- Cuántas agencias de cooperación y qué cantidad de recursos se transfiere hacia las autonomías.
- Número de acuerdos o convenios suscritos entre las autoridades y la cooperación.
- Niveles de participación en la política nacional e internacional.
- Consentimiento libre, previo e informado.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (2008) [2006]. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Albala-Bertrand, Luis (1992). *Cultura y gobernabilidad democráticas: América Latina en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires: UNESCO.
- Albo, Xavier (2004). “Alcaldes y municipios indígenas en Bolivia, 2002”. En: *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*, Willem Assies y Hans Gudermann. (Eds): 89-118. San Pedro de Atacama: Universidad Católica del Norte - Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo (IIAM).
- Alcántara Sáez, M. (1997). “Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina”. En *Los desafíos de la gobernabilidad*, Antonio Camou (Ed.): 177-185. México D.F: FLACSO-Plaza y Valdés.
- Almáciga (2008). “Áreas protegidas y pueblos Indígenas”. Fundación Biodiversidad en: http://www.almaciga.org/imagenes/adjuntos_adjunto_138.pdf [visitada en septiembre de 2009].
- Altman, David (2001). “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura”. *Instituciones y Desarrollo* 8-9: 385-410. Barcelona: IIá.
- Altman, David y Rossana Castiglioni (2000). “¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática?”. *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, 9. Barcelona: IIG.
- Arce, Rodrigo y Walter Herz (2004). *De excluidos a protagonistas: el desafío de promover las capacidades locales*. Lima: Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local - RICDL.
- Assies, Willem y Hans Gudermann (Eds.) (2007). *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*. San Pedro de Atacama: Universidad Católica del Norte - Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo (IIAM).
- Boletín distribución equitativa de los beneficios y costos generados por las áreas protegidas. (2007). Programa Parques en Peligro, Serie In-

- novaciones para la Conservación, en: http://www.parksinperil.org/files/equity_sp.pdf [visitada en septiembre de 2009].
- Bridge, Gavin y Tom Perreault (2008). “Environmental Governance”. En *A Companion to Environmental Geography*, N. Castree, D. Demeritt, D. Liverman y B. Rhoads (Eds.): 475-498. New York: Wiley-Blackwell.
- Calame, Pierre (2008). *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Camou, Antonio (2001). “Estudio preliminar”. En *Los desafíos de la gobernabilidad*, Antonio Camou (Ed.): 15-58. México: FLACSO-Plaza y Valdés.
- Camou, Antonio, Julio Labastida Martín del Campo y Noemí Luján Ponce (Coords.) (2000). *Transición democrática y gobernabilidad: México y América Latina*. México D.F.: IIS-UNAM-FLACSO-Plaza y Valdéz.
- Castro, Paula, Susana Sevilla y Javier Coello (2008). “Estudio sobre la situación de los Biocombustibles en Perú”. Lima. OXFAM Internacional – Soluciones Prácticas – ITDG.
- Cerrillo, Agustí (2001). “La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad”. *Instituciones y Desarrollo* 8-9: 543-576. Barcelona: IIG.
- Choque, María Eugenia y Yolanda Terán (2009). “Base conceptual para la construcción de indicadores culturalmente apropiados para pueblos indígenas alto – andinos”. La Paz-Bolivia: UICN, Department for International Development. http://www.portalces.org/component/option,com_sobi2/sobi2Task,sobi2Details/sobi2Id,907/Itemid,76/lang,spanish/ [visitada en septiembre de 2009].
- Cisneros, Paúl (2008). “Gobernanza ambiental y conservación de la naturaleza: un caso de control territorial en el Parque Nacional Yasuni?”. En *La guerra del fuego: políticas petroleras y crisis energética en América Latina*, Guillaume Fontaine y Alicia Puyana (Coord.): 241-258. Quito: FLACSO- Ministerio de Cultura del Ecuador.
- CNDH – Intermon OXFAM (2005). “En defensa del territorio de los pueblos indígenas: un acercamiento a la problemática de los pueblos indígenas”. Lima: Coordinadora Nacional de los Derechos Humanos – Perú, OXFAM.
- Comisión Andina de Fomento y Savia (Ed.) (2005). “Informe Nacional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado Peruano”. Perú: SINANPE, en: <http://www.caf.com/attach/9/default/InformeparaelCongresoPeru.pdf> [visitada en septiembre de 2009].

- Comisión de las Comunidades Europeas (2001). “La gobernanza europea: un libro Blanco”. Bruxelles: CCE. http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf [visitada en agosto de 2009].
- Commission on Global Governance (The) (1995). “Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance”. Oxford: Oxford University Press. <http://www.libertymatters.org/global-governance.htm> [visitada en agosto de 2009].
- Coppedge, Michael (1996). “El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos”. En: *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, E. Vega (Ed): 27-61. Quito: CORDES.
- _____ (2001/1993). “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”. En *Los desafíos de la gobernabilidad*, Antonio Camou (Ed.): 211-239. México: FLACSO Plaza y Valdés.
- CORDES (1996). *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. Quito: CORDES, pp.330.
- Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Cruz, César Nicandro (2001). “Gobernabilidad y “governance” democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional”. *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, 23. Barcelona: IIG.
- _____ (s.f), “La legitimidad como prerrequisito de la gobernabilidad democrática: sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental”. *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* 15. Barcelona: IIG.
- Czempiel, Ernst Otto (1992). “Governance and Democratization”. En *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, J. N. Rosenau y E. O. Czempiel (Eds.): 250-271. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deferrari, David (1996). “Governance o las tribulaciones de un término”. Punto y Coma, 40. Bruxelles. <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/40/pyc403.htm> [visitada en agosto de 2009].
- Defensoría del Pueblo de Perú (2007). “Superposición de lotes de hidrocarburos con áreas naturales protegidas y reservas territoriales en la Amazonía peruana”. Informe No. 009-2007-DP/ASPMA.CN. [ttp://](http://)

- www.apeco.org.pe/web/pdfs/Informe%20009-2007-DP-ASPMA.pdf [visitada en septiembre de 2009].
- Dudley, Nigel (Ed.) (2008). “Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas”. Norwich Reino Unido: UICN. <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016-Es.pdf> [visitada en septiembre de 2010].
- Fischer, Anke, Lorenz Petersen y Walter Huppert (2004). “Recursos naturales y gobernanza. Incentivos para el uso sostenible”. Manual de asistencia. Eschborn: GTZ.
- Fontaine, Guillaume (2006). “La gobernanza ambiental como instrumento de la conservación para las áreas protegidas”. En *Fortalecimiento de la efectividad de manejo en los Andes*. Memorias del Taller Regional, 5 al 7 de Septiembre de 2005, M. Cracco (Ed.). Quito: UICN.
- _____ (2009). “Les politiques publiques comme produit de la gouvernance”. Documento de Trabajo No. 21. Quito: FLACSO. http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/10252.WP_021_GFontaine_06.pdf [visitada en agosto de 2009].
- Fundación Conservación Internacional, The Nature Conservancy y World Wildlife Fund (Eds.) (2007). *Áreas Naturales Protegidas Perú*. Lima: Fundación Conservación Internacional, The Nature Conservancy y World Wildlife Fund.
- Gamboa, César (2009). “Informe Amazonía, hidrocarburos y pueblos indígenas: un estado de la cuestión en el caso peruano (2003-2008)”. Lima: DAR.
- Garnica, V., Ana Cristina (2008). *La alianza entre conservacionistas y empresas petroleras: el caso de la Fundación para la conservación del Bosque Seco Chiquitano en Bolivia*. Quito: FLACSO.
- Gregor, Cletus (2008). “Derecho indígena y medios alternativos de resolución del conflicto” (Indigenous Rights and Alternative Means of Conflict Resolution). *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 3. Quito: FLACSO.
- Haas, Peter, Norichika Kaine y C. Murphy (2004). “Conclusion: Institutional Design and Institutional Reform for Sustainable Development”. En *Emerging Forces in Environmental Governance*, Norichika Kanie y Peter Haas (Eds.): 263-281. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.

- Hermet, Guy (2005). “La gouvernance serait-elle le nom de l’après-démocratie ? L’inlassable quête du pluralisme limité”. En *La gouvernance: un concept et ses applications*, G. Hermet y A. Kazangacil, 18-48. Paris: Karthala.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (1998a). *Usos y abusos del concepto de gobernabilidad* Ginebra: UNRISD.
- _____ (1998b). “Uses and abuses of the concept of governance”. *International Journal of Social Sciences* 155: 105-113.
- Huntington, Samuel (1990 [1968]). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Ibáñez, Marina (2005). “La discriminación de los pueblos indígenas de Bolivia”. En: *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes*, Jorge Seón et al.: 177-178. La Paz: Actes & Memoires, IFEA, PIEB.
- Jeffery, Michael (2004). “An International legal regime for protected areas”. En *An International regime for protected areas*, J. Scanlon y F. Burhenne-Guilmin (Eds.), UICN Environment policy and law paper, 49: 14-16.
- Jessop, Bob (1998). “The Rise of Governance and the Risks or Failure: the Case of Economic Development”. *International Journal of Social Sciences* 155: 29-45.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton (1999). “Aggregate and Individual Governance Indicators”. Policy Research Working Paper, 2195. Washington D.C.: The World Bank Development Research Group-The World Bank Institute/Governance, Regulation and Finance Division, pp. 42.
- Keohane, Robert (1988). *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kooiman, Jan (1993a). “Social-Political Governance: Introduction”. En *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, J. Kooiman (Ed.): 1-6. Londres: Sage.
- _____ (1993b). “Governance and Governability: “Using Complexity, Dynamics and Diversity””. En *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, J. Kooiman (Ed.): 35-48. Londres: Sage.
- _____ (2002). *Governing as Governance*. London: Sage.
- _____ (2004). “Gobernar en gobernanza”. Trad. Ángel Cerrillo Martínez. *Revista Instituciones y Desarrollo* 16: 171-194. Disponible [10 de octu-

- bre de 2008] en: www.ruralfinance.org/cds_upload/1113592922837_Governance.pdf .
- Lasagna, Marcelo (s/f). “Gobernabilidad y desarrollo”. En: *Documentos del IIG*. Barcelona: IIG.
- Le Galès, Patrick y Mark Thatcher (Dir.) (1995). *Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks*. Paris: La Découverte.
- March, James y Johan Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York, London: Free Press.
- Mayntz, Renate (2002) [1998]. “Nuevos desafíos de la teoría de governance”. *Instituciones y Desarrollo* 7. Barcelona: Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Mayorga, Fernando y Eduardo Córdova (2007). “Gobernabilidad y gobernanza en América Latina”. Working Paper NCCR Norte- Sur IP8, Ginebra. Disponible [agosto de 2009] en: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-334.html>
- Mayorga, René Antonio (Coord.) (1992). *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad.
- Merino, Leticia y Jim Robson (Comp.) (2006). *El manejo de los recursos de uso común: derechos indígenas, desarrollo económico e identidad*. México: CSMSC, The Christensen Fund, Fundación Ford, SMARN, Instituto Nacional de Ecología.
- Messner, Dirk (2001). “Globalización y gobernabilidad global”. *Nueva Sociedad* 176: 48-66.
- _____ (2003). “La arquitectura de gobernanza global en la economía globalizada. El concepto del World Economic Triangle”. *Instituciones y Desarrollo* 14/15: 139-170. Barcelona: IIG.
- Meza-Morales, Laura (2007). “Áreas Protegidas y Pueblos Indígenas y Tradicionales: Diversidad de Casos en América Latina y el Caribe”. UICN.
- Molina, Carlos Hugo (2004). “La ciudadanía efectiva como instrumento de gobernabilidad democrática”. *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* 18. Barcelona: IIG.
- Mori, S. (2004). “Institutionalization of NGO participation in policy functions for global environmental governance”. En: *Emerging Forces in Environmental Governance*, Norichika Kanie y Peter Haas (Eds): 157-175. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.
- Moscoso, Arturo (2003). “Desarrollos legales e institucionales sobre Áreas

- Protegidas y Zonas de Amortiguamiento en Bolivia, Ecuador y Perú”. En *Las Zonas de Amortiguamiento. Un instrumento para el manejo de la biodiversidad, el caso de Ecuador, Perú y Bolivia*. Quito: FLACSO.
- Nogueira, Marco Aurelio (1995). “Gobernabilidad democrática progresiva. Dilemas y requisitos”. *Análisis Político* 25: 55-68. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- North, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Orellana, René (2005). “Asamblea Constituyente: inventario de propuestas campesino-indígenas, sus características y procedimientos”. En *Participación política, democracia y Movimientos Indígenas en los Andes*, Jorge Seón et al.: 53-84. La Paz: Actes & Memoires, IFEA, PIEB.
- Oszlak, Oskar (2001). “La construcción de conceptos en ciencias sociales: una discusión sobre el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática”. *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* 17: 281-298. Barcelona: IIG.
- Pachano, Fernando (Ed.) (1999). *La ruta de la gobernabilidad*. Quito: CORDES, CIPIE, pp. 583.
- Palacios, Marco (1996). “La gobernabilidad en Colombia. Aspectos históricos”. *Análisis Político* 29: 3-19. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Patzi, Felix (2005). “La revuelta indígena en defensa del gas y el derrocamiento de Gonzalo Sánchez de Lozada”. En: *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes*. Jorge Seón et al.: 39-54. La Paz: Actes & Memoires, IFEA, PIEB.
- Pérez Liñán, Aníbal (2001). “Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996”. *Instituciones y Desarrollo* 8-9: 281-298. Barcelona: IIG.
- Perrault, Thomas (2007). “De la guerra del agua a la guerra del gas: gobernabilidad de recursos, neoliberalismo y protesta popular en Bolivia”. En *Después de las guerras del agua en Bolivia*, Carlos Crespo y Susan Spronk (Eds.): 147-182. La Paz: Plural Editores.
- Petrella, Ricardo (Dir.) (1995). *Limits to competition*. Cambridge: The Group of Lisbon, MIT Press.
- Pierre, Jon y Guy B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.

- Prats, Joan Oriol (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. *Instituciones y Desarrollo*: 14-15. Barcelona: IIG.
- Rhodes, Rod (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- _____(2006). “Policy Network Analysis”. En *The Oxford Handbook of Public Policy*, M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin (Eds.): Oxford: 425-447. Oxford University Press.
- Ribera, Marco (2008). “Problemas socio-ambientales de la minería en Bolivia”. La Paz-Bolivia: LIDEMA, 153 pp. <http://www.lidema.org.bo/mamb/Eambiental.pdf>
- Rivas Toledo, Alex (Comp.) (2006). “Gobernanza de los sistemas nacionales de Áreas Protegidas en los Andes tropicales: Diagnóstico regional y análisis comparativo”. Quito: UICN pp. 71.
- Rosales, Osvaldo (1998). “Reformas económicas y gobernabilidad en América Latina”. *Instituciones y Desarrollo* 2: 47-95. Barcelona: IIG.
- Rosenau, James N. (1992). “Governance, Order and Change in World Politics”. En *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, J. N. Rosenau, E. O. Czempiel (Eds.): 1-29. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, James y Ernst-Otto Czempiel (Eds) (1992). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 311.
- Ruiz Müeller, Manuel (2006). *La protección jurídica de los conocimientos tradicionales: algunos avances políticos y normativos en América Latina*. Lima: UICN, BMZ, SPDA, pp. 227.
- Salas, Alberto (2000). “Co-manejo de recursos naturales y áreas protegidas: la perspectiva global de UICN”. Presentado en el Taller sobre experiencias prácticas en gestión de áreas protegidas por los pueblos indígenas en Iberoamérica. Disponible [septiembre de 2009] en: http://www.portalces.org/component/option,com_sobi2/catid,41/Itemid,76/limit,10/limitstart,20/lang,spanish/
- Saldomando, Ángel (2000), “Medir la gobernabilidad. ¿Quimera o instrumento de trabajo?” En: *Documentos del IIG*, pp. 117.
- _____(s/f). “Gobernabilidad ¿democracia y reformas”. En *Documentos del IIG*, pp. 130.

- Salgado, Germánico (1999): “Introducción”. En *La ruta de la gobernabilidad*, F. Pachano (Ed.): 1-22. Quito: CORDES, CIPIE.
- Salinas, Elvira (2007). *Conflictos ambientales en las Áreas Protegidas de Bolivia*. La Paz: Wildlife Conservation Society (WCS).
- Santiso, Carlos (2001). “Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina”. *Instituciones y Desarrollo* 8-9: 325-366. Barcelona: IIG.
- Scanlon, John y Francoise Burhenne-Guilmin (2004). “Executive Summary”. En *An International regime for protected areas*, J. Scanlon y F. Burhenne-Guilmin (Eds.). UICN Environment policy and law paper, 49: 14-16.
- Solà, Amadeu (2000). “La traducción de governance”. *Punto y Coma* 65 (Servicio de Traducción de la Unión Europea). Bruxelles: Commission Européenne. Disponible [agosto de 2009] en: <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>
- Sosa Martínez, Beatriz (2000). “Governance: la comprensión y la expresión”. *Punto y Coma* 66 (Servicio de Traducción de la Unión Europea). Disponible [agosto de 2009] en: <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/66/pyc667.htm>
- Stoker, Gerry (1998). “Governance as theory: five propositions”. *International Journal of Social Sciences* 155: 17-28.
- Torrijos, Vicente (s/f). “La gobernabilidad reluctante?”. En *Documentos del IIG*, pp. 90.
- UICN (2003). “Áreas Protegidas en Latinoamérica, de Caracas a Durbán”. Ecuador: UICN Oficina Regional de América del Sur, pp. 32.
- _____(2005). “Resoluciones y Recomendaciones”. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido: UICN, xii 155 pp.
- _____(2006). “Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales: Diagnóstico regional y análisis comparativo”. Quito: UICN– CI. Disponible [25/08/11] en <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/2006-065.pdf>
- _____(2009). “Resoluciones y Recomendaciones”. Gland, Suiza: UICN. vi + 176 pp.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura) (1997). “Gobernar la globalización. La política de la inclusión: el cambio de responsabilidades compartidas”. Cumbre Regional para

el Desarrollo Político y los Principios Democráticos. Brasilia, 07/1997. México D.F.: UNESCO, DEMOS.

UNDP (United Nation Development Program) (1997). "Governance for sustainable human development. A UNDP policy document". New York: UNDP, mimeo. Disponible [agosto de 2009] en: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/>

USAID (United States Agency for International Development) (1998). "Democracy and governance: a conceptual framework". New York: USAID. Disponible [25/08/11] en: <http://www.info.usaid.gov/democracy/techpubs/cframe/cframe.pdf>

WWF, CI, TNC (Coords.) (2007). *Áreas Naturales Protegidas del Perú*. Lima: Empresa Editora El Comercio S.A.

Young, Oran (1992). "The effectiveness of international institutions: hard cases and critical variables". En *Governance without government: order and change in world politics*, J. Rosenau, E. O. Czempiel (Eds.): 160-194. Cambridge: Cambridge University Press.

_____(1999). *Governance in World Affairs*. Ithaca, Londres: Cornell University Press, pp. 224.

Anexos

Anexo 1: Tabla grupos étnicos Bolivia

Naciones	Demografía (relativa)
Araona	100
Aymara (Qulla)	1 237 658
Ayoreo	1 701
Baure	500
Cavineño	900
Canichana	300
Cayuvaba	500
Chacobo	300
Chiman	5 000
Chiquitano (Arapecosis)	112 000
Chiriguano (*)	36 900
Ese Ejja	400
Guaraní	81 000
Guarasug'we	10
Guarayo	5 000
Itonama	1 500
Izozeño (guaraní*)	48 974
Leco	2 500
Mataco Noctene	N/D
Mojeño	46 000
Moré o Itenez	50
Mosetén	1 000
Movida	6 000
Pacawara	N/D
Quechua	1 556 000 a 2 500 000
Sirionó	150
Tacana	4 000

Tapiete	20
Toromona (aisl. voluntario)	N/D
Urus (Nitrato, Iruito, Chipaya, Chullunis)	2 000
Weenhayek	2 081
Yaminawa	50
Auki	200
Yuracaré	1 300
Afrobolivianos	60 00 a 158 000 (2%)

Fuente: http://h1.ripway.com/achacachi/bn_archivos/ca.htm

Fuente: <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=37688> (Toromonas)

Fuente: http://www.bolivia.com/empresas/cultura/Pueblos_Indigenas/pacawara.asp

Anexo 2: Tabla grupos étnicos Perú

Naciones	Demografía (relativa)
I. Andinos	8 603 000
1. Quechuas	8 000 000
Quechua Cusco/Collao	
Quechua Ayacucho/Chanca	
Quechua Junín/Huanta	
Quecha Ancash/Huailas	
Quechua Cajamarca/Ferrañafe	
Quechua Amazonas/San Martín	
Quechua del Oriente (P-RT-N-U)	
Quechuas Urbanos	
2. Aymaras	603 000
Collavina (suereño/Colla)	600 000
Tupina (cedntral) Jacaru/Cauqui	3 000
II. Amazónicos	196 753
3. Arahauaca	
Amuesha	6 980
Ashaninka	52 461
Culina	300

Chamicuro	126
Machiguenga	8 679
Nomatsinguenga	5 531
Piro	2 553
4. Cahuapana	
Chayahuita	13 717
Jebero	642
5. Harakmbet Amarakaeri	1 623
6. Huitoto	
Bora	371
Huitoto	1 917
Ocaina	188
7. Jíbaro	
Achuar	4 719
Aguaruna	45 137
Candoshi	1 916
Huambisa	5 545
Jíbaro	52
8. Pano	
Amahuaca	247
Capanahua	267
Cashibo-Cataibo	1 661
Cashinahua	909
Isconahua	N/D
Mayo-Pisabo	N/D
Mayoruna	1 177
Nahua	450
Sharanahua	438
Shipibo-Conibo	20 178

Yaminahua	324
9. Peba Yahua	
Yagua	3 487
10. Quechua	
Ese'Ejja	600
11. Tucano	
Orejón	288
Secoya	678
12. Tupi-Guaraní	
Cocama - Cocamilla	10 705
13. Záparo	
Arabela	302
Iquito	234
14. Sin clasificación	
Taushiro	N/D
Ticuna	1 787
Urarina	564
Total	8 799 753

Fuente: www.ign.gob.pe/web_espanol/IGN/conociendo/grupos-etnicos.htm

Este libro se terminó de
imprimir en noviembre de 2011
en la imprenta RisperGraf C.A.
Quito, Ecuador