



CAPÍTULO 7

GOBERNANZA PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

Autores principales:

Grazia Borrini-Feyerabend y Rosemary Hill

CONTENIDO

- Introducción
- Historia, poder, cultura y naturaleza
- Gobierno de áreas protegidas y conservadas
- Las fronteras de la gobernanza
- Conclusión
- Referencias



Convention on
Biological Diversity

AUTORES PRINCIPALES

GRAZIA BORRINI-FEYERABEND es coordinadora global del Consorcio TICCA, miembro de la Junta de Gobierno de Parques Nacionales de Francia y presidenta de la Fundación Paul K. Feyerabend.

ROSEMARY (RO) HILL es investigadora principal en la Organización de Investigación Científica e Industrial de la Commonwealth (Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation, CSIRO) en Australia y es miembro del Equipo de Expertos sobre Sistemas de Conocimiento Indígenas y Locales de la Plataforma Intergubernamental de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

AGRADECIMIENTOS

Las autoras agradecen los comentarios reveladores de Dermot Smyth, Trevor Sandwith, Jackie Sunde, Mike Jones y dos evaluadores anónimos. La Dra. Borrini-Feyerabend desea agradecer el apoyo moral y el valioso aprendizaje que obtuvo de los miembros del Consorcio TICCA, quienes fueron esenciales para el desarrollo de este capítulo. La Dra. Hill desea agradecer el apoyo del Centro de Ecosistemas Tropicales del Programa Nacional de Investigación Ambiental de Australia, de Land and Water Flagship de la CSIRO, y de la División de Ambientes y Sociedades Tropicales de la Universidad James Cook, quienes hicieron posibles sus contribuciones a este capítulo.

CITACIÓN

Borrini-Feyerabend, G. y Hill, R. (2019). Gobernanza para la conservación de la naturaleza. En: G.L. Worboys, M. Lockwood, A. Kothari, S. Feary e I. Pulsford (eds.). *Gobernanza y gestión de áreas protegidas*, pp. 175-214. Bogotá: Editorial Universidad El Bosque y ANU Press.

FOTOGRAFÍA DE LA PÁGINA DEL TÍTULO

Las reuniones para discutir temas importantes para la conservación de la naturaleza son comunes entre las comunidades que se dedican a gobernar sus territorios y recursos naturales, como aquí en los icónicos TICCA de la Isla de Coron, Palawan, Filipinas

Fuente: Grazia Borrini-Feyerabend

Introducción

Los seres humanos de muchas culturas consideran que son capaces de tomar decisiones trascendentales sobre qué hacer con la naturaleza e implementar tales decisiones a través de medios potenciados por el conocimiento experto y la tecnología. Otras culturas consideran que las decisiones sobre la naturaleza surgen de seres espirituales y ancestrales que son parte de la naturaleza, quienes pueden afectarnos mucho más de lo que nosotros a ellos. Algunas personas perciben la naturaleza como benigna y sagrada, para ser tratada con reverencia y moderación. Otros la ven como una condición de la vida, que necesita ser dominada y controlada. Otros la perciben como un fenómeno inescrutable que nos controla desde adentro: para ellos es un acto de arrogancia tratar de doblegar la naturaleza a la voluntad de la gente. Ya sea que creamos que ejercemos el poder sobre la naturaleza, que sintamos que esta nos controla, que busquemos su poder o que simplemente nos sintamos en paz dentro de ella, todos vivimos con la naturaleza y damos sentido a esa interacción para sobrevivir y mejorar el significado de nuestras vidas.

La gobernanza, entendida ampliamente como la determinación consciente de la acción a través del uso de diversas formas de poder, es un fenómeno atemporal que los seres humanos experimentan en su interacción con la naturaleza. Hoy en día, el fenómeno está alcanzando proporciones y consecuencias extremas en el Antropoceno, ya que los seres humanos estamos alterando las condiciones de todo el planeta (Crutzen, 2006). El impacto humano en la Tierra es el resultado final de innumerables actos de toma de decisiones que afectan la naturaleza, o en un sentido más institucional, innumerables actos de ejercicio de poder, autoridad y responsabilidad relacionados directamente con la misma. Por ende, la gobernanza tiene que ver con la política (intenciones declaradas y respaldadas por la autoridad) y con la práctica (los actos directos de los seres humanos que afectan la naturaleza). En medio, la gobernanza tiene que ver con una compleja red de condiciones –comprensión, comunicación y asignación de poder y recursos– que crea coincidencias e incongruencias entre la política y la práctica.

La gobernanza para la conservación de la naturaleza busca un equilibrio entre los requerimientos del desarrollo humano y económico y los de la conservación de la diversidad biológica. Las principales expresiones de la política internacional son el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). En este capítulo nos referiremos a estos amplios acuerdos internacionales, pero centraremos la atención a nivel nacional y local, y en particular en las medidas basadas en áreas. Abordaremos el tema de la gobernanza para la conservación de la naturaleza a partir de una compren-

sión de sus raíces históricas y culturales, y trataremos de aclarar cómo esta puede verse afectada, así como las posibilidades de mejorarla.

Historia, poder, cultura y naturaleza

La gestión/manejo y la gobernanza son fenómenos estrechamente relacionados, pero diferentes (Tabla 7.1). Sin embargo, hasta comienzos del nuevo milenio, al describir las decisiones y acciones destinadas a conservar la naturaleza, solo se utilizaba el término “manejo”. Esto implicaba una tendencia a centrarse en los aspectos técnicos más que en los aspectos políticos –es decir, los relacionados con la política y el poder– de la conservación.

Tabla 7.1 ¿Cuál es la diferencia entre gestión/manejo y gobernanza?

| | | |
|-----------------------|-------------|---|
| Gestión/manejo | es sobre... | Qué se hace para tratar de alcanzar determinados objetivos Los medios y las acciones para alcanzar tales objetivos |
| Gobernanza | es sobre... | ¿Quién decide cuáles son los objetivos, qué hacer para ir en pos de ellos y con qué medios Cómo se toman esas decisiones Quién tiene poder, autoridad y responsabilidad Quién es (o debería ser) responsable de rendir cuentas |

En la realidad, la política y la práctica de la conservación siempre han estado enredadas con las luchas por el “poder sobre la naturaleza” que se han desarrollado a lo largo de la historia. Las consideraciones de gobernanza –quiénes tienen la autoridad, la responsabilidad y el poder *de facto* para tomar e implementar las decisiones– son cruciales para la conservación de la naturaleza. Pero, ¿qué decisiones estamos discutiendo aquí?

Es más probable que en un pasado lejano la interacción entre las personas y el medio ambiente fuera moldeada por patrones de necesidad y adaptación y no por “decisiones”. La pesca y la recolección de conchas son una manera natural de sobrevivir en un estuario tropical, al igual que el pastoreo nómada en las llanuras de tierras áridas, el pastoreo trashumante en condiciones alpinas, el cultivo de arroz en zonas con inundaciones regulares

o el estilo de vida de cazador-recolector en los bosques tropicales. A menudo, estas interacciones –la “vocación percibida” de un ambiente dado– permitían mantener los medios de subsistencia con una perturbación escasa de las funciones del ecosistema.

Paisajes terrestres, paisajes marinos y sus “unidades”

A lo largo del tiempo, los paisajes terrestres y marinos fueron identificados como “unidades” o territorios de diferentes personas, a menudo con base en las diferentes vocaciones y patrones de interacción entre las personas y la naturaleza. Tales interacciones y unidades han cambiado, a veces de manera dramática, gracias a la creciente complejidad de las sociedades, la expansión de la comunicación y el comercio, el mejor conocimiento del medio ambiente y la tecnología potenciada para explotar sus riquezas. Por lo tanto, hoy nos referimos a una zona como la “despensa del país”, un centro de comunicación, una zona recreativa nacional o una zona industrial. La vocación percibida de un entorno dado sigue siendo el resultado de condiciones intrínsecas –como la accesibilidad, el clima o la presencia de recursos naturales– pero cada vez más también de decisiones tomadas por personas y autoridades relevantes. Del mismo modo, las unidades (un territorio de una aldea, una provincia, una región administrativa, la propiedad de una familia dada) se determinan cada vez más a nivel político que por las propiedades intrínsecas de los ecosistemas.

Las generaciones anteriores en el planeta tenían un acceso mucho menor a la información almacenada en comparación con la mayoría de nosotros, pero gozaban de una capacidad asombrosa para aprender y acumular observaciones y experiencias, en particular con respecto a lugares específicos. A lo largo del tiempo, al actuar sobre la naturaleza y recibir retroalimentación de ella, las observaciones y experiencias se consolidaron en cuerpos de conocimientos y habilidades locales, variedades de semillas y razas cuidadosamente seleccionadas, y una asignación de diferentes usos a diferentes unidades en los paisajes terrestres y marinos que se basaban en un profundo conocimiento y comprensión de su potencial. Muchos pueblos indígenas y comunidades locales continuaban gobernando y gestionando sus paisajes a partir de estas observaciones y experiencias acumuladas.

No obstante, a lo largo de la historia los seres humanos no solo percibieron y se adaptaron a sus ecosistemas, sino también los afectaron de manera importante. Esto comenzó con el uso del fuego, el movimiento de las semillas por los cazadores-recolectores y los cambios hechos por los pueblos agrícolas sobre el suelo y el agua (Goudie,

1990). En los últimos siglos, los combustibles fósiles y las poderosas tecnologías nos han permitido afectar a la naturaleza en formas mucho más allá de su capacidad para restablecerse como era originalmente (regenerarse). Vertemos cemento y construimos asentamientos sobre la capa vegetal más productiva de un país; explotamos acuíferos hasta secarlos y agregamos fertilizantes químicos a la tierra para cultivar tomates y caña de azúcar en terrenos inadecuados; construimos casas en medio de bosques que bajo condiciones naturales deben quemarse para regenerarse –y luego invertimos recursos en la prevención de incendios–. Entendemos los ecosistemas con la ayuda de sofisticadas investigaciones, instrumentos y análisis, pero a menudo elegimos transformarlos en maneras irreversibles.

Nuestros paisajes terrestres y marinos se dividen en unidades administrativas para ser gobernadas por políticos (elegidos o designados) con la ayuda de expertos técnicos. Las decisiones sobre tales unidades tienen que ver principalmente con la forma en que se va a desarrollar el paisaje terrestre o marino y la importancia que se da a las consideraciones de sostenibilidad y la conservación de los valores ecológicos y culturales. En otras palabras: ¿se va a poner freno a las presiones de urbanización, comercio, infraestructura, industria, agricultura, piscicultura, minería, tala o turismo a gran escala? ¿Los responsables de la toma de decisiones respetan los valores ecológicos y culturales locales al declarar que al menos un área determinada está “protegida”, que una cuenca no debe ser alterada o que una especie dada está en peligro y debe ser protegida? Los compromisos alcanzados por los políticos sobre estas cuestiones están en el corazón de la gobernanza actual de la conservación de la naturaleza. De hecho, en muchas situaciones de este tipo la decisión fundamental es fraccionar el paisaje terrestre o marino en subunidades de gobernanza –algunas dedicadas al desarrollo y otras a la conservación–, generalmente bajo diferentes órganos de gobierno.

La coherencia socioeconómica de las “unidades” de gobernanza

El grado de coherencia ecológica y social de las unidades de gobernanza es un tema básico en el gobierno de paisajes terrestres y marinos para la conservación. ¿El órgano de gobierno toma decisiones sobre una unidad que tiene un sentido ecológico; es decir, forma un ecosistema? ¿Puede este órgano tomar decisiones que tengan un sentido económico; por ejemplo, generar retornos sobre las inversiones? ¿Es legítimo el órgano de gobierno? ¿Dicho órgano está respaldado por una entidad social coherente? (Estudio de caso 7.1).

Un ejemplo claro son las cuencas. Es posible que los órganos locales de toma de decisiones vean que no están

Estudio de caso 7.1 La toma de decisiones a nivel del ecosistema

Los Ghats Occidentales son una cordillera que representa una de las principales características ecológicas de la península indostánica. Un análisis experto reciente que evaluó la importancia ecológica de los Ghats para la península indostánica recomendó la creación de una autoridad de gobernanza a escala del ecosistema para los Ghats Occidentales (Western Ghats Ecology Expert Panel, 2011). La autoridad propuesta cortaría las fronteras administrativas y tendría jurisdicción sobre toda la cadena montañosa. Tal autoridad presidiría la legislación ambiental, aprobaría los desarrollos industriales y las grandes infraestructuras, coordinaría la planeación del uso de la tierra y aseguraría los derechos de las comunidades con menos poder. Cualquier actividad propuesta que pudiera tener un impacto adverso sobre la ecología y la sociedad tendría que ser sometida a la aprobación de esta autoridad, y esta consideraría los problemas a escala del ecosistema –más grande que cualquier área protegida individual dentro de los Ghats–.

La propuesta prevé que la Autoridad Ecológica de los Ghats Occidentales ejerza sus poderes en virtud de la Ley de Protección del Medio Ambiente. Esta autoridad se centraría en cuestiones ambientales (por ejemplo, protección de la parte alta de la cuenca de los ríos, conservación del germoplasma de parientes silvestres de las plantas cultivadas, prevención de la contaminación de las aguas subterráneas), organizaría investigaciones de campo, y ordenaría e instituiría la acción. La autoridad formaría parte de un sistema de gobierno que involucra a muchos niveles y actores –estatales y no estatales– y así abarcaría diversos dominios de conocimiento, relaciones sociales e intereses opuestos. En el momento de redactar este documento, la propuesta era muy cuestionada y aún no se aceptaba en teoría, y mucho menos se hacía cumplir.



Flores silvestres en la meseta de Kaas, Ghats Occidentales, India

Fuente: Ashish Kothari

en capacidad de incidir en la salud de todo el río ya que solo son responsables de una pequeña parte de su curso. Por este motivo, las inversiones económicas son menos seguras (por ejemplo, ¿podemos tener certeza de que las inundaciones no dañarán las cosechas?) y la voluntad de invertir en la conservación disminuye (por ejemplo, ¿por qué invertir en la protección de las cuencas si los beneficios los recibirán otras personas?). Sin embargo, puede ser políticamente difícil establecer un órgano de gobierno para el río en su totalidad, ya que es posible que la cuenca no tenga suficiente “coherencia social”: las partes superior e inferior de la cuenca pueden estar habitadas por diferentes pueblos y solo en unidades más pequeñas a lo largo de la cuenca podría encontrarse la cohesión, la legitimidad, la cooperación y el cumplimiento necesarios para que las normas se acuerden y se respeten. Además, a medida que aumenta la movilidad, las comunidades tienden a volverse aún más diversas y menos cohesionadas.

Como señala Murphree (2000), mientras que las consideraciones ecológicas y económicas sugieren regímenes a gran escala, la topografía social suele sugerir regímenes. Algunas decisiones que afectan a la naturaleza no se aplican

específicamente a todo el paisaje terrestre o marino (por ejemplo, la prohibición de encender fogatas o matar una especie), mientras que otras se aplican específicamente a una determinada subunidad y se denominan “medidas basadas en áreas”. Las medidas basadas en áreas y las no basadas en áreas se interrelacionan bajo cualquier sistema de gobernanza y su coherencia es clave para conservar la naturaleza.

Medidas basadas en áreas para la conservación, y sus actos y procesos constitutivos

Una medida basada en área se aplica a un área definida de tierra, aguas continentales, intertidales o marinas. Esta medida puede ser antigua o reciente, explícita o implícita, y puede requerir una intervención activa de la administración sobre los recursos, como eliminar una especie invasora, o solo intervenciones pasivas, tales como imponer restricciones o limitaciones al acceso. El área en cuestión puede poseer o carecer de cualquier demarcación visible sobre el terreno. El área puede incluso ser inestable en términos de posición o extensión, ya que

Estudio de caso 7.2 ¿Socavar un símbolo nacional?

La región de Menabé alberga el símbolo nacional de Madagascar: los espectaculares baobabs (*Adansonia grandidieri*) del callejón de los baobabs de Bamanonga. La sorpresa es encontrar sus troncos en el agua incluso en la estación seca —una condición reciente que posiblemente rompa su ciclo reproductivo y los elimine del paisaje—. Por desgracia, la región se opuso a su “vocación pastoril” —el medio de subsistencia elegido por la población indígena de este ambiente semiárido— cuando permitió la producción intensiva de caña de azúcar gracias a la irrigación con acuíferos profundos. Esta producción fue posible por el capital, las tecnologías, los cultivos y las personas de fuera de la región. Hoy en día, la invasión de las enormes áreas de producción está alterando lenta pero infaliblemente el entorno natural. Con esto, las opciones locales de turismo pueden disminuir y Madagascar podría incluso perder su símbolo nacional. Si bien hay más de una sola decisión involucrada aquí, la inversión masiva en la producción de caña de azúcar en un ambiente de tierras áridas va claramente “en contra de la tierra”.



Baobab en Bamanonga, región de Menabé, Madagascar

Fuente: Grazia Borrini-Feyerabend

algunas unidades ecológicas, como el lecho de un río, son dinámicas y diseñan su propia forma a través del tiempo. Con frecuencia, las medidas basadas en áreas resultan de una combinación de entendimientos, prácticas, restricciones y presiones a diferentes niveles.

El acto constitutivo de una medida de conservación basada en área para un territorio natural determinado (por ejemplo, un lago) se origina cuando una autoridad pertinente establece una visión para ella (por ejemplo, mantener su integridad ecológica para poder garantizar el abastecimiento de agua potable) y algunos objetivos claros sobre cómo lograr la visión (por ejemplo, mantener el flujo y la calidad del agua afluente, y prevenir la contaminación y la diseminación de especies invasoras). Un buen ejemplo de tal acto constitutivo —que es un acto clave de gobernanza— es un decreto para declarar la cuenca de un lago como un área protegida (véase también el Estudio de caso 7.3). El decreto podría ser firmado por el ministro de medio ambiente, establecer un consejo de gestión y asignar recursos humanos y financieros a las tareas de manejo. El decreto podría emitirle un consejo de ancianos, con el cual se reafirma y repite un patrón tradicional de cuidado y respeto por el lago y sus tributarios, con reglas estrictas para la isla sagrada dentro de él; o podría emitirle una corporación que compra los derechos para embotellar agua del lago y exige una cláusula de conservación de la cuenca en su contrato de concesión. En algunos casos pueden operar decretos paralelos en el mismo lugar y al mismo tiempo —por ejemplo, un parque nacional establecido bajo el mandato del ministro de medio ambiente y el consejo de ancianos en el que se reafirma un patrón tradicional de cuidado y respeto—. Siempre se necesita claridad sobre quiénes son los encargados de implementar las decisiones (adminis-

tradores responsables), cómo se obtendrán y asignarán los recursos necesarios, qué normas locales, nacionales e internacionales se aplicarán (por ejemplo, sobre las sanciones, el respeto por los derechos preexistentes, los procedimientos de resolución de conflictos), y de qué manera interactuarán los distintos grupos con diferentes autoridades sobre la toma de decisiones. También debe ser inequívoco qué órgano de gobierno tiene la autoridad para revisar, mantener, fortalecer o revocar el acto o actos constitutivos.

Dentro de la propia área, una vez se determinan la visión y los objetivos, es probable que las otras decisiones de gestión y manejo aborden la demarcación del área y las reglas y procedimientos de acceso a los recursos naturales, quizás mediante un plan de manejo con o sin un sistema de zonificación que establezca distintas normas para diferentes zonas. Tales decisiones son importantes y deben hacerse con la participación de los actores locales que conocen y se preocupan por las cuestiones en juego. Los debates pueden abarcar dónde y cuándo establecer una zona de veda total, cuánto se debe gastar para erradicar una especie invasora o si se deben relajar las regulaciones de uso en un momento de estrés social. Las decisiones a este nivel, las cuales afectan los medios de subsistencia locales, el desarrollo y el reparto local de los beneficios y los costos de la medida basada en áreas, se toman mejor por medio de un “aprender haciendo”.

Los actores clave que participan en el acto o actos constitutivos son fundamentales para la existencia y el funcionamiento de una determinada medida basada en área. A través de dichos actos, estos actores no solo asumen la autoridad de gobernanza, sino también la responsabilidad y la rendición de cuentas de esa área o territorio.

Estudio de caso 7.3 Isla Meares: la resistencia indígena como un “acto constitutivo”

Los Parques Tribales Tla-o-qui-aht de la Columbia Británica, Canadá, se basan en una larga historia de relaciones entre las personas y las cuencas hidrográficas, las zonas costeras y las islas en su territorio ancestral, en lo que ahora es la Isla de Vancouver en la Columbia Británica. Parte del territorio tradicional Tla-o-qui-aht, isla Meares fue declarada Parque Tribal en 1984 por un pronunciamiento de los jefes hereditarios Hawi. Básicamente, los jefes establecieron un bloqueo pacífico para impedir que una corporación forestal talara los antiguos árboles de su isla. Sobrevino una acción legal y el tribunal concedió un orden judicial para parar la tala, pues los jefes hereditarios todavía tenían una demanda no resuelta sobre su territorio tradicional. En 2007, las Primeras Naciones Tla-o-qui-aht tomaron varias medidas adicionales para formalizar la isla Meares y varias cuencas hidrográficas adyacentes como Parques Tribales, que ahora son reconocidos por la Reserva del Parque Nacional de la Cuenca del Pacífico, así como varios municipios y ministerios.

Eli Enns



Isla Meares, Columbia Británica, Canadá

Fuente: Eli Enns, Parques Tribales Tla-o-qui-aht

Una medida basada en área obtiene gran parte de su eficacia y fortaleza de la coherencia entre sus actos constitutivos y destinos, y los que prevalecen en el paisaje terrestre o marino circundante. Por lo tanto, el área puede dedicarse explícitamente al desarrollo industrial, a la protección de la biodiversidad o como territorio de migración de un pueblo indígena, pero otros destinos, posiblemente contrarios, pueden interactuar o coexistir con estos, con resultados determinados por las interacciones entre diversas fuerzas y valores. En otras palabras, el acto de gobernanza que establece una medida basada en áreas siempre está anidado dentro de otras decisiones y niveles de gobernanza, y tiene que ver con condiciones cruciales que incluyen la viabilidad política, los recursos humanos y financieros disponibles, y las percepciones y valores preponderantes. Aún más, cualquier acto constitutivo está arraigado en un momento particular en el tiempo, y las medidas están obligadas a evolucionar en respuesta a los cambios en el contexto y las necesidades.

Un acto constitutivo, como la firma de un decreto o la compra de un terreno, suele ser crucial, pero las decisiones que se aplican de manera efectiva y que tienen un impacto fuerte y duradero son procesos complejos que surgen y evolucionan tanto en el espacio como en el tiempo. Por lo tanto, si bien es cierto que las decisiones individuales adoptadas en el momento apropiado pueden hacer una diferencia fundamental para las personas y la naturaleza, los sistemas de gobernanza también necesitan aprender, cambiar y evolucionar; en una palabra, tener una medida de “vitalidad”.

Por este motivo, el análisis de gobernanza debería encargarse no solo de quién y cómo toma las decisiones, sino también de la manera en que los actores y las decisiones

se conectan y relacionan con otros actores y decisiones en la sociedad, y cómo estos aprenden y evolucionan a través del tiempo para formar la historia ecológica y social del territorio o área de interés.

Si bien la gobernanza para la conservación de la naturaleza es un fenómeno político, también es, y siempre, una expresión cultural que refleja los conceptos, los valores y las visiones del mundo de diversas sociedades. Decidir acerca de un territorio —o patria, hogar o provincia, tal como se expresa en diferentes culturas— involucra temas de subsistencia, identidad, autonomía y libertad. El territorio es un vínculo entre las generaciones que preserva los recuerdos del pasado y los conecta con el futuro deseado. También es el terreno donde las comunidades aprenden, identifican valores y desarrollan riqueza material y espiritual. Para muchos, el territorio es también una conexión entre las realidades visibles e invisibles, al igual que una fuente de dignidad, normas propias y autodeterminación como pueblo.

Áreas protegidas y conservadas

Si bien los análisis históricos y culturales pueden fundamentar la comprensión de la gobernanza, es probable que muchos lectores de este volumen vean la gobernanza, ante todo, como un gran cuerpo de políticas y reglamentos ejecutivos nacionales, arraigados en presiones de cabildeo, conflictos no resueltos, una probable escasez de recursos y una variedad de relaciones demasiado humanas.

Normalmente, dentro del sistema jurídico de un país existe una jerarquía de instrumentos legales y herramientas operacionales para regular la conservación. Un elemento legislativo principal (un acto o ley) suele

proporcionar los requerimientos clave, y varios códigos, decretos, políticas, normas, reglas y órdenes subsidiarias añaden los detalles de implementación. Cuando existe más de un cuerpo de leyes (por ejemplo, derecho estatutario y consuetudinario), su relación puede estar claramente articulada, puede ser difícil de discernir o puede darse una mezcla. En general, los instrumentos jurídicos importantes se refieren a medidas basadas en áreas y participan varias organizaciones, desde los ministerios y agencias nacionales hasta los comités asesores, los comités científicos y los órganos de implementación locales formales e informales.

La legislación y la política nacionales que se ocupan de las áreas protegidas suelen especificar –implícita o explícitamente– los tipos de gobernanza que pueden reconocerse formalmente. Las prácticas voluntarias de conservación pueden ser reconocidas, promovidas y reguladas (Lausche y Burhenne, 2011). La provisión de incentivos y desincentivos es un instrumento importante para fomentar estas prácticas, las cuales son fundamentales para la conectividad, la restauración de la biodiversidad y el mantenimiento de procesos ecológicos fuera de las áreas protegidas (Lausche *et al.*, 2013).

Áreas protegidas

Los contextos legales y políticos nacionales que gobiernan las áreas protegidas están incorporados en marcos legales internacionales: convenios, planes de trabajo, declaraciones, pronunciamientos y buenas prácticas ampliamente aceptadas que los vinculan con un cuerpo

evolutivo de aprendizaje y trabajo, lo cual es una característica esperanzadora y emocionante de las sociedades modernas. La definición amplia de un área protegida adoptada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) (Dudley, 2008, p. 9) es fundamental para nuestro conocimiento de la gobernanza para la conservación de la naturaleza: “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”. La definición va acompañada, entre otros, de este principio fundamental: “solo las áreas donde el objetivo principal es conservar la naturaleza pueden ser consideradas áreas protegidas [...] en caso de conflicto, la conservación de la naturaleza será la prioridad” (Dudley, 2008, p. 10). Estos son puntos de partida instructivos para comenzar nuestra discusión sobre lo que significa la gobernanza, en la práctica, respecto a las áreas protegidas.

Las preguntas de la Tabla 7.2 pueden usarse para desglosar la definición de área protegida y explorar los detalles de la designación formal y la autoridad para revelar de qué manera las decisiones que afectan la conservación están influenciadas por la historia y la cultura, y por la interacción entre instituciones formales, consuetudinarias y específicas del contexto. La gobernanza no solo se refiere a quién tiene autoridad *de jure*, sino también a quién toma decisiones *de facto*, y cómo se toman tales decisiones. Vale la pena entrar en algún detalle respecto a las cuestiones clave incluidas en la definición de la UICN.

Tabla 7.2 Comprensión de la gobernanza en la definición de áreas protegidas de la UICN

| Términos | Aspectos de la gobernanza |
|---|--|
| Espacio geográfico claramente definido | ¿Quién define el espacio geográfico que ha de ser “protegido”? ¿Quién traza y demarca los límites? ¿Quién puede modificarlos y cómo? |
| Dedicado | ¿Quién dedica la tierra y los recursos a la conservación? ¿Cómo? ¿Por medios legales? ¿A través de leyes y normas consuetudinarias? ¿La decisión es impuesta por la ley? ¿Es voluntaria? ¿Quién resolverá las controversias entre las prioridades y los objetivos contradictorios? |
| Reconocida | ¿Cómo se reconoce el área protegida? ¿Por quién? Considerar las modalidades de reconocimiento informal y formal, y los diferentes niveles de reconocimiento, incluidos: <ul style="list-style-type: none"> • Por los pueblos y comunidades locales • Por la sociedad en general • Por las autoridades legales o consuetudinarias locales • Por las autoridades nacionales • Por los organismos gubernamentales multinacionales |
| Gestionada | ¿Quién desarrolla y aprueba las normas de recursos naturales o el plan de manejo, cuando exista? ¿Quién designa a los administradores encargados de implementar las normas o el plan? ¿Cuál es el alcance de las decisiones de los administradores al interpretar las normas o el plan? |
| Medios legales u otros medios efectivos | ¿En la legislación se encuentra codificada la autoridad, la responsabilidad y la rendición de cuentas sobre el área? ¿Están reguladas por acuerdos específicos o procesos, instituciones y medios consuetudinarios? ¿Cómo se formulan y hacen cumplir las normas? |

| Términos | Aspectos de la gobernanza |
|-----------------------------------|--|
| Para lograr | ¿Quién decide cómo implementar el plan o las normas de gestión? ¿Quién decide qué es eficaz? ¿Quién define los indicadores? ¿Quién está a cargo de monitorear y evaluar los resultados? ¿Quién decide sobre los posibles cambios necesarios en el plan o en las prácticas de gestión? |
| A largo plazo | ¿Quién desarrolló la visión de lo que el área protegida debería ser “a largo plazo”? ¿Qué significa en realidad “a largo plazo”? ¿Qué garantías existen para que el área protegida realmente exista en el largo plazo? ¿Quién será responsable de esto? |
| Conservación | ¿Quién decide qué se debe conservar y cómo? ¿Quién define las prioridades de conservación? |
| Naturaleza | ¿De quién es la definición de “naturaleza” que se aplica? ¿Quién interpreta la definición para la aplicación en políticas, mandatos o sitios específicos? |
| Servicios ecosistémicos asociados | ¿Quién se beneficia de los servicios ecosistémicos? ¿Quién lleva la carga de mantenerlos, incluidos los costos de oportunidad relacionados? |
| Valores culturales | ¿La cultura de quién? ¿Quién se beneficia de los “valores culturales” conservados? ¿Cómo se toman las decisiones para conservar o promover ciertos valores culturales en lugar de otros? |

Conservación

La Estrategia Mundial para la Conservación (UNEP *et al.*, 1980, p. 1) estipula que la conservación incluye “la preservación, el mantenimiento, el uso sostenible, la restauración y la mejora del medio ambiente natural”. La preservación o protección es un esfuerzo consciente para evitar o limitar el daño a la capacidad que la naturaleza tiene de autor regenerarse. El uso sostenible se esfuerza por el mantenimiento de los recursos renovables mientras se utilizan en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Y la restauración y mejora pretenden recuperar los ecosistemas degradados para llevarlos a condiciones más sanas y sostenibles –por ejemplo, mediante la reforestación con especies nativas locales o el mejoramiento de hábitats para una mayor resiliencia o autenticidad—. En cualquier sitio específico, la conservación suele significar una combinación de actividades para proteger, usar de manera sostenible y restaurar la naturaleza en diferentes proporciones de acuerdo con la situación, las percepciones y los objetivos de su órgano de gobierno. Las prioridades relativas entre estas actividades son objeto de debate, y la forma en que se realiza y resuelve este caracteriza la calidad de un régimen de gobernanza.

Dedicación

La definición de la UICN hace hincapié en la “dedicación” como un requisito: la conservación de la naturaleza debe ser un objetivo consciente y, de hecho, el objetivo principal de cualquier área protegida, la cual debe prevalecer en caso de conflicto con otros objetivos igualmente legítimos. Este requisito para las áreas protegidas deja afuera aquellas que podrían ser conservadas efectivamente, pero de manera incidental o como una

consideración secundaria: un área restringida por seguridad nacional, un paisaje manejado para atraer turistas, un bosque preservado como un lugar de descanso sagrado de los antepasados y un lugar de rituales. En algún momento, algunas de estas medidas eficaces basadas en áreas pueden dedicarse explícita y principalmente a la conservación y, por lo tanto, podrían considerarse áreas protegidas bajo la definición de la UICN. Pero este no será el caso para otras, y todavía es importante que sus contribuciones –si es que tienen una expectativa razonable de perdurar en el tiempo– se reconozcan y apoyen adecuadamente (Estudio de caso 7.4). El término “conservación voluntaria” recoge la idea de que la conservación puede ser un resultado deseado de la gobernanza como objetivo primario, pero también puede ser un objetivo secundario, ya sea implícito o no del todo consciente. En otros casos, cuando la conservación es una consecuencia totalmente no intencionada de la gestión de la naturaleza, es más apropiado el término “conservación secundaria”.

Reconocimiento

El reconocimiento de áreas protegidas ocurre en varios niveles –especialmente a nivel internacional, nacional y local—. La definición de la UICN y sus categorías de gestión y tipos de gobernanza brindan un lenguaje internacional y puntos de referencia para el reconocimiento y la comparación. El artículo 2 del CDB establece que un área protegida es “un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación” (CBD, 1992, p. 4). La definición de la UICN, que no es igual a la definición del CDB, pero que se considera plenamente compatible (Dudley, 2008), especifica que el reconocimiento puede ocurrir por medios legales u otras medidas eficaces. Es importante

Estudio de caso 7.4 Los Mapuche-Pewenche: el pueblo del árbol de *Araucaria*

En una ceremonia ancestral (*ngillatun*), los pueblos indígenas del sur de Chile piden a los espíritus que favorezcan la reproducción del pewen (*Araucaria araucana*), el cual juega un papel central en su vida social, económica y espiritual. Estas personas están tan conectadas con los pewen que ellos se autodenominan “Mapuche-Pewenche” (“el pueblo del árbol de *Araucaria*”). En este caso, cuando el Pueblo se siente en comunión con la tierra y los árboles, dedicar el territorio a la conservación puede ser un eufemismo para un fenómeno arraigado en la identidad del pueblo y en siglos de experiencia. Y aun así, estas mismas personas podrían no afirmar que la conservación es el objetivo principal de su relación con la naturaleza.



Pueblo Mapuche-Pewenche con árboles de *Araucaria*, al sur de Chile

Fuente: © Asociación Mapuche-Pewenche Markan Kura

destacar que esto implica que una medida basada en área que está reconocida de una manera informal pero efectiva –por ejemplo, por la costumbre o por la voluntad de un terrateniente– puede ser “reconocida internacionalmente” como un área protegida incluso cuando no califica, no es reconocida ni figura como tal en su país pertinente. Por otra parte, en el plano nacional, la legislación y la política nacionales suelen ser los únicos medios de reconocimiento aceptados. Además, en cada país existe una gran variedad de definiciones, medios y reglas sobre áreas protegidas, y solo algunas de ellas son totalmente compatibles con las definiciones de la UICN y del CDB. Por lo tanto, es posible que una medida basada en áreas que un país dado reconozca y catalogue como área protegida no sea reconocida internacionalmente como tal. Estas capas de complejidad se ilustran en la Tabla 7.3 junto con el concepto de “área conservada”.

Áreas conservadas

Como se mencionó arriba, las medidas basadas en áreas dentro de un paisaje terrestre o marino más amplio son definidas por la UICN como áreas protegidas solo cuando son reconocidas y dedicadas a lograr una conservación a largo plazo. Sin embargo, a nivel local tenemos que llegar a un acuerdo con otra consideración, que es la conservación *de facto*.

¿Qué podemos observar a nivel de un recurso terrestre, acuático y natural específico? ¿Hay conservación? ¿Es posible percibir una tendencia de conservación positiva? ¿Es probable que esta tendencia se mantenga a largo plazo? Aquí utilizamos el término “área conservada” para describir medidas basadas en áreas que, independientemente de su reconocimiento y dedicación, y a veces incluso independientemente de las prácticas de gestión y manejo explícitas y conscientes, logran una conservación *de facto* o están en una tendencia de conservación positiva y es probable que se mantengan a largo plazo. De acuerdo con

esta definición, las áreas conservadas tienen una gran superposición con las áreas protegidas (según lo definido por la UICN, pero también por los gobiernos nacionales de todo el mundo), pero no coinciden. Por ejemplo, algunas medidas basadas en áreas que a nivel nacional están definidas como áreas protegidas no logran conservar la naturaleza (son áreas protegidas pero no áreas conservadas, y algunos usan el término despectivo “parques de papel” para describirlas). Otras son áreas conservadas, pero no áreas protegidas (no encajan en la definición de la UICN, en la del país pertinente o en ninguna de ellas). También están aquellas que, aunque encajen en estas definiciones, los pueblos interesados simplemente no desean que se les reconozca como áreas protegidas.

Es notable que las áreas conservadas que no son áreas protegidas de acuerdo a un país específico (no reconocidas por la legislación o la política) pueden ser reconocidas localmente por el derecho consuetudinario (es decir, por los pueblos indígenas y las comunidades locales) o por la voluntad de sus terratenientes. Ejemplos de áreas donde la biodiversidad puede prosperar, independientemente del reconocimiento y la dedicación legal o la política nacional, incluyen las operaciones de caza comercial diseñadas para ser sostenibles, los sistemas agrícolas bien manejados, las cuencas hidrográficas, los manglares comunitarios restaurados y las áreas militares con acceso restringido. Entre tales prácticas, las descritas anteriormente como conservación voluntaria pueden ajustarse a la definición de áreas protegidas de la UICN. Está claro que otras –en particular la conservación secundaria o la negligencia benigna– no encajan. Con esto en mente, podemos representar *grosso modo* la situación, como se muestra en la Figura 7.1, en la que se ve cómo las áreas conservadas cubren una mayor proporción de tierra, agua y mar que las áreas protegidas (según definiciones internacionales y nacionales).

La figura también muestra la amplia pero no total superposición entre las dos.



Figura 7.1 Superposición incompleta entre las áreas conservadas y las áreas protegidas

“Otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas” y la Meta 11 de Aichi del CDB

El concepto de áreas conservadas o de conservación *de facto* se ha vuelto aún más importante desde que los países partes del CDB comenzaron a utilizar el término “otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas” (OMEC). El Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 del CDB (CBD, 2011) estableció veinte metas para todos los 193 países partes para el año 2020. La Meta 11 se refiere a la conservación basada en áreas y estipula que el 17% de las áreas terrestres y de

aguas continentales, al igual que el 10% de las áreas costeras y marinas estarán conservadas en 2020 mediante sistemas de “áreas protegidas y otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas” (CBD, 2011, p. 3).

Si bien el término “otras” indica que estas medidas no son áreas protegidas (para la UICN o para el país interesado), los términos “efectivas” y “basadas en áreas” nos recuerdan las áreas conservadas definidas anteriormente. En la interpretación más simple y más directa, las OMEC serían “un espacio geográfico claramente definido en el que se logra la conservación *de facto* de la naturaleza, de los valores culturales y los servicios ecosistémicos relacionados, y se espera que se mantengan en el largo plazo independientemente del reconocimiento y la dedicación específicos”. En este sentido, las OMEC incluirían, en primer lugar, áreas bien conservadas que razonablemente se espere que continúen así en el largo plazo y que no sean reconocidas como áreas protegidas a nivel nacional o internacional (Tabla 7.3). En particular, respecto a la definición de la UICN, estas áreas incluirían medidas basadas en áreas para la conservación voluntaria secundaria al igual que la conservación subsidiaria, con una expectativa razonable de mantenerse a largo plazo.

Tabla 7.3 Posibles combinaciones del reconocimiento nacional e internacional de las áreas conservadas (conservación *de facto*)

| Áreas conservadas (áreas conservadas <i>de facto</i> , con una expectativa razonable de que la conservación se mantendrá a largo plazo) | Reconocida como un área protegida bajo la definición internacional (UICN/CDB) | No reconocida como un área protegida bajo la definición internacional (UICN/CDB) |
|---|---|---|
| Reconocida como área protegida por la legislación o la política nacional | El área es un área protegida en el país en cuestión e internacionalmente | El área es un área protegida en el país en cuestión, aunque no internacionalmente, donde podría ser considerada como una medida eficaz de conservación basada en área |
| No reconocida como área protegida por la legislación o la política nacional | El área es un área protegida a nivel internacional, aunque no en el país en cuestión, donde debe ser considerada como una medida eficaz de conservación basada en áreas | El área no es un área protegida; podría considerarse como una medida eficaz de conservación basada en áreas |

Cuando un país revise su sistema de áreas protegidas para informarle al CDB sobre el progreso hacia la Meta 11 de Aichi, sería importante realizar un análisis de casos específicos, sus contextos, historia y progreso, y abordar con una mente abierta los arreglos de gobernanza que no se reconozcan como áreas protegidas pero que en la realidad resulten en la conservación de la naturaleza. Se pueden proponer estas reglas generales:

- En el caso de los arreglos que cumplan con la definición de la UICN de un área protegida pero que no estén reconocidos como parte del sistema nacional, deben considerarse OMEC e incluirse en el informe (y se

podría iniciar una discusión para ver si la etiqueta de área protegida es posible, adecuada y deseable).

- En el caso de los arreglos que no cumplan con la definición de la UICN de un área protegida, deben iniciarse discusiones para determinar si pueden asegurar la conservación a largo plazo y si desean ser incluidos en la presentación de los informes nacionales como OMEC; si estos arreglos brindan las garantías y están dispuestos, deben incluirse como tales; si no pueden o no quieren ser incluidos, no deben considerarse.

Cuadro 7.1 Titulares de derechos y partes interesadas

En el contexto de las áreas protegidas y conservadas, nos referimos a los “titulares de derechos” como actores que socialmente tienen derechos legales o consuetudinarios con respecto a la tierra, el agua y los recursos naturales.

Las “partes interesadas” tienen intereses o preocupaciones directas o indirectas sobre ellos, pero no gozan necesariamente de una titularidad que esté reconocida legal o socialmente.

Cuadro 7.2 Instrumentos y poderes

Los actores clave utilizan diversos instrumentos y poderes para ejercer la autoridad y la responsabilidad sobre las áreas protegidas y conservadas. En el caso de las áreas protegidas formales, los instrumentos fundamentales son leyes, planes y acuerdos nacionales, a menudo respaldados por acuerdos y convenios internacionales, estándares de mejores prácticas y el apoyo financiero de los ministerios nacionales y posiblemente también de organismos internacionales. Los incentivos y desincentivos financieros pueden estar en juego, al igual que iniciativas a largo plazo, incluida la educación, los programas de investigación y capacitación, el asesoramiento técnico, el personal y los guardaparques en campo, y los procesos de cumplimiento. Con frecuencia, las áreas protegidas formales están demarcadas y bajo vigilancia, y cuentan con un plan de manejo, personal dedicado, un presupuesto, un sistema de información geográfica funcional y un protocolo de monitoreo y evaluación. Por otra parte, en las áreas conservadas las leyes consuetudinarias y las normas sociales están en juego más a menudo, al igual que mecanismos y poderes financieros cuando las organizaciones no gubernamentales (ONG), las personas, las comunidades y las corporaciones compran territorios y recursos para conservarlas, o cuando las conservan en realidad para obtener sus medios de subsistencia, beneficios económicos o visibilidad en un sector dado. Aquí también se utilizan barreras físicas y vigilancia activa, así como reglas interiorizadas a través de convicciones espirituales y culturales o presión social para obedecer. De manera general, tanto las áreas protegidas como las conservadas se rigen por una combinación de diversos instrumentos y poderes, aplicados estratégicamente a diferentes niveles por diferentes actores y agencias.

Aquí la consideración crucial es que las contribuciones a la conservación hechas por arreglos de gobernanza, que algunos pueden considerar inusuales, no deben ignorarse ni desacreditarse, sino más bien reconocerse y asegurarse. Y, en

caso de que un país incluya un conjunto de OECM para la Meta 11 de Aichi, ¿cuáles son las obligaciones morales y legales (bajo el CDB) que este asume para apoyarlas, asegurarlas, fortalecerlas, respetarlas o defenderlas? Esto debería aclararse antes de que se le permita a un país “incluir” estas OMEC para cumplir con la Meta 11 de Aichi.

Gobierno de áreas protegidas y conservadas

Por lo general, las áreas conservadas que no son reconocidas como áreas protegidas formales gozan de menores niveles de protección legal y apoyo de programas gubernamentales, y enfrentan mayores amenazas que las áreas protegidas al ser más vulnerables a la apropiación para usos alternativos. Para algunos, las áreas conservadas pueden parecer tierras no gestionadas y subexplotadas—lugares ideales para desarrollar industrias extractivas, monocultivos a gran escala o grandes infraestructuras—. Aún menos evidente que para los ambientes terrestres, las áreas costeras y marinas conservadas por la gobernanza consuetudinaria pueden parecer no manejadas e invitar a la explotación no sostenible por parte de foráneos. ¿Cómo se puede mejorar el respeto y el reconocimiento de las áreas conservadas? ¿Puede ayudar la “gobernanza”? De hecho, la gobernanza puede, y para comprender cómo, a continuación se describe de qué manera, desde el comienzo del nuevo milenio, se definió e incluyó la gobernanza de las áreas protegidas en el ámbito de la conservación.

En 2003, el Instituto Canadiense de Gobernanza ofreció una definición de la gobernanza de áreas protegidas como “las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se ejercen el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo expresan su opinión los ciudadanos y otras partes interesadas” (Graham *et al.*, 2003, p. 2). Esta definición es elegante, pero brinda pocos parámetros e indicadores (que son muy útiles) para analizar y evaluar el fenómeno.

Un punto de partida práctico para considerar la gobernanza son los actores clave, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que participan en la toma de decisiones. Los actores cruciales son aquellos que cuentan con un mandato nacional (por ejemplo, un organismo encargado a partir de un decreto ministerial), que posean derechos legales (por ejemplo, propiedad, arrendamiento, concesión) o que posean derechos consuetudinarios (por ejemplo, uso tradicional, asociación ancestral, residencia continua) con respecto a la tierra, el agua y los recursos naturales. Otros actores también poseen intereses y preocupaciones legítimas (por ejemplo, aquellos que desean crear una empresa turística o están dedicados a la investigación científica) y pueden estar dispuestos a realizar inversiones importantes

en el cuidado de la naturaleza. En este capítulo nos referimos ampliamente a ellos como “titulares de derechos” y “partes interesadas”, respectivamente (Cuadro 7.1).

Una clasificación más detallada distingue entre los diferentes tipos de instrumentos y poderes –por ejemplo, regulatorios, financieros, relacionados con el conocimiento o relacionados con la coerción (Cuadro 7.2)– que los actores clave aplican cuando toman e implementan decisiones. Y otra consideración importante es la escala de la toma de decisiones y de las operaciones (por ejemplo, local, a nivel del ecosistema, nacional, transfronterizo, internacional).

Para simplificar, la UICN primero optó por dar sentido al concepto de gobernanza como relacionado con las áreas protegidas, centrándose en dos parámetros principales: la diversidad y la calidad de la gobernanza. Actualmente se está explorando una tercera: la vitalidad de la misma, que describiremos más adelante. Mientras que los dos primeros parámetros se definieron y discutieron inicialmente en relación con las áreas protegidas solamente, aquí ampliamos el marco para considerar los tres parámetros en relación con las áreas protegidas y con las áreas conservadas.

Por otra parte, para la diversidad de gobernanza de las áreas protegidas, la UICN solo las distingue con base en los actores claves implicados en los actos primarios o principales constitutivos. Esta decisión se ha criticado en la literatura especializada (Eagles, 2009; Paterson, 2010, 2011) por ser incapaz de representar plenamente una realidad mucho más compleja. Si bien la crítica tiene mérito, un conjunto más complejo y numeroso de tipos de gobernanza haría que la clasificación sea más engorrosa, y es incierto si esto sería un aporte valioso para la comprensión del fenómeno.

Diversidad de gobernanza

La UICN caracteriza la diversidad de gobernanza de las áreas protegidas de acuerdo con los principales actores que tienen autoridad y responsabilidad sobre las principales decisiones que las afectan. Sin embargo, ya que tantas decisiones están involucradas, ¿cuáles son las más importantes? Por ejemplo, ¿“establecer formalmente el área protegida” está al mismo nivel de importancia que “aprobar un plan de zonificación”? Como regla general, nos referimos a los actores responsables del acto o actos constitutivos del área protegida o conservada, o a la mejor respuesta a la pregunta: ¿hoy, quién podría decidir la cancelación del régimen de protección o conservación (es decir, quitar el estatus oficial/legal o deslegitimar las prácticas que conducen a la conservación) para el área en cuestión? La respuesta nos orientaría hacia uno de los cuatro principales tipos de gobernanza:

1. Gobernanza por el Gobierno (en varios niveles).
2. Gobernanza conjunta entre varios titulares de derechos e interesados (gobernanza compartida).
3. Gobernanza por individuos y organizaciones privadas.
4. Gobernanza por pueblos indígenas o comunidades locales.

Junto con la categoría de gestión, el tipo de gobernanza es una característica clave de las áreas protegidas, tal como se representa gráficamente en la Matriz de Áreas Protegidas de la UICN (Cuadro 7.5) de Dudley (2008), modificada por Borrini-Feyerabend *et al.* (2013). Es evidente que las cuestiones de la tenencia legal y consuetudinaria (quién tiene los derechos legales o consuetudinarios sobre la tierra y los recursos) son importantes para determinar el tipo de gobernanza, pero no son el único determinante. Por el contrario, en todos los tipos de gobernanza puede existir una combinación de regímenes de tenencia, al igual que una variedad de instrumentos tales como la delegación, el arrendamiento y los acuerdos formales. Como lo indican las Directrices para la Legislación Relativa a Áreas Protegidas de la UICN: “la tenencia es una consideración separada de la gobernanza, (aunque) importante al considerar los enfoques apropiados de gobernanza para un sitio en particular” (Lausche y Burhenne, 2011, p. 126).

Tipo A. Gobernanza por parte del Estado

En este tipo, uno o más organismos gubernamentales (como un ministerio o un organismo de áreas protegidas que dependen directamente del Gobierno o de un órgano subnacional o municipal) están a cargo de la autoridad, la responsabilidad y la rendición de cuentas respecto a la gestión y manejo de un área protegida, no solo determinando sus objetivos de conservación (como los que distinguen las categorías de la UICN), sino también desarrollando y haciendo cumplir su plan de manejo. Con frecuencia, el Estado o el gobierno central son los titulares de la tierra, el agua y los recursos naturales, pero no siempre, ya que el área protegida puede incluir tierras, aguas y recursos en posesión legal o control consuetudinario de particulares o empresas, comunidades locales o pueblos indígenas, o bajo múltiples regímenes de derechos. Es posible que los gobiernos también sean responsables de las áreas conservadas, como las reservas militares, donde la conservación *de facto* es subsidiaria.

Al reflejar una tendencia a la descentralización administrativa, los gobiernos subnacionales y municipales han adquirido notoriedad en la declaración y gestión de áreas protegidas. En algunos casos, el gobierno pertinente mantiene el control general y la toma todas las decisiones importantes, pero delega la planeación o la gestión diaria del área protegida a otros actores, como una ONG,

Estudio de caso 7.5 Gestión delegada de áreas protegidas gobernadas por el Estado: Parque Nacional Retezat

Rumanía adoptó el enfoque delegado para todas sus áreas protegidas, y el Ministerio de Medio Ambiente es el que establece los contratos de administración para cada una de ellas con la Administración Nacional de Bosques, varias ONG, universidades, concejos de condados e incluso particulares. La delegación no cuenta con recursos ni con una coordinación y un seguimiento adecuados, por lo que este enfoque es menos eficaz de lo que podría ser. En cuanto al Parque Nacional Retezat, la gestión se delega a la Administración Nacional de Bosques, pero este parque también fue pionero en establecer consejos con fines consultivos —es decir, plataformas de las principales partes interesadas para coordinar y discutir todas las decisiones importantes de gestión y manejo—.

Fuente: Stanciu e Ioniță (2013)



Parque Nacional Retezat, Rumanía

Fuente: Andreas Beckmann

Cuadro 7.3 Gobernanza de la conservación transfronteriza

La conservación transfronteriza ofrece oportunidades para promover la conservación de la naturaleza, los servicios ecosistémicos y los valores culturales, al tiempo que fomenta la paz y la cooperación entre las naciones. Las áreas de conservación transfronterizas (*trans-boundary conservation areas*, TBCA) son muy diversas y su gobernanza suele ser compleja, es decir, desde arreglos formales entre gobiernos hasta iniciativas informales que se originan en la sociedad civil. Las partes pueden incluir agencias gubernamentales, terratenientes privados, ONG, pueblos indígenas y comunidades locales. En todos los casos la gobernanza es “compartida”, pero puede implicar diferentes niveles de cooperación, desde las decisiones mínimas hasta formales del Estado.

Los enfoques informales suelen ser efectivos ya que se aprovechan del conocimiento local, y tienen legitimidad local y una implementación más fácil.

Muchos retos pueden interponerse en el camino de una gobernanza transfronteriza eficaz. La indiferencia política es el más común, lo que conduce a un compromiso gubernamental inadecuado o poco confiable. Otros desafíos incluyen la ausencia de recursos financieros adecuados; la escasa compatibilidad entre la legislación

y los sistemas de políticas de los países involucrados; la falta de claridad en cuanto a la autoridad y la responsabilidad interinstitucional; las capacidades inadecuadas de los asociados; las barreras de idioma; las diferencias culturales que causan malentendidos; y las tensiones políticas entre los países.

No hay un modelo único para la gobernanza de la conservación transfronteriza —cada arreglo debe estar diseñado y administrado para satisfacer las necesidades y los intereses específicos de la región en particular—. Por lo general, los ajustes son dinámicos y evolucionan sobre la base de la negociación y la adaptabilidad. Los arreglos de gobernanza más efectivos son auténticamente colaborativos, anidados en varios niveles y adaptables. Sin la colaboración en la gobernanza, la gestión y el manejo, un área de conservación transfronteriza activa y funcional no es viable. Y sin procesos constantes de monitoreo y evaluación, no hay una gestión ni un manejo adaptativos. Una gobernanza adecuada debe ajustarse al contexto y puede incluir arreglos formales o informales, redes, asociaciones o instituciones dedicadas (IUCN WCPA, 2013).

Adaptado de Maja Vasilijevic (comunicación personal, 2014)

un operador privado o una comunidad (Estudio de caso 7.5). Bajo un sistema de gobernanza y un marco jurídico nacional, es posible que exista o no la obligación legal de informar o consultar a los titulares de derechos locales y partes interesadas antes de establecer el área protegida o tomar las decisiones de manejo y hacerlas cumplir. Las medidas públicas para la rendición de cuentas también varían de un país a otro.

Tipo B. Gobernanza compartida

La gobernanza compartida se basa en mecanismos y procesos institucionales mediante los cuales se comparten la autoridad y la responsabilidad entre dos o más actores. Es muy frecuente que para las áreas protegidas se adopte este modelo, y muchos países han adoptado leyes, políticas y arreglos administrativos específicos para ello. En el caso

Estudio de Caso 7.6 Elaboración de decisiones complejas para la Reserva Marina Galápagos

Mediante una ley especial aprobada por el Gobierno de Ecuador en 1998 se acordó una Junta de Manejo Participativo (Participatory Management Board, PMB) de cinco miembros para la Reserva Marina Galápagos.

La Junta no estaba diseñada para tener poder de decisión, pero las propuestas técnicas que lograban un consenso en la Junta de Manejo Participativo tenían un peso social importante en el nivel de autoridad ministerial superior, en el que las propuestas debían aprobarse y, básicamente, se aprobaban sin modificaciones. Curiosamente, dicha junta participativa permitió negociar y concluir acuerdos difíciles sobre cuestiones que parecían imposibles de resolver en discusiones uno a uno con las partes individuales, tales como las zonas de veda total que se extienden hasta el 30% de las áreas costeras del archipiélago, y los calendarios de pesca.

Fuente: Bravo y Heylings, 2002



Toma de decisiones en la Reserva Marina Galápagos, Ecuador

Fuente: Grazia Borrini-Feyerabend

de las áreas conservadas, las instituciones consuetudinarias han ideado modelos y procesos específicos en todo el mundo. Se pueden identificar diferentes matices o subtipos de gobernanza compartida (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004). En la “gobernanza colaborativa”, la autoridad formal respecto a la toma de decisiones, la responsabilidad y la rendición de cuentas recae en un organismo (por ejemplo, una agencia del gobierno nacional), pero este organismo debe, por ley o política, colaborar con otras partes interesadas. En una connotación débil, tal colaboración puede significar simplemente informar y consultar a otras partes. En una connotación fuerte, puede significar que un organismo multipartidista desarrolle y apruebe las propuestas técnicas que se decidirán más adelante. En la “gobernanza conjunta”, tanto la autoridad respecto a la toma de decisiones, como la responsabilidad y la rendición de cuentas se comparten de manera formal con varios actores con derecho a uno o más escaños en un órgano de gobierno. Esto también se puede estipular en un acuerdo que establezca la manera en que las diferentes autoridades interactúan entre sí. Debido a la necesidad de involucrar a varios actores, alguna forma de gobernanza compartida es particularmente adecuada para la conservación transfronteriza (Sandwith *et al.*, 2001, véase también el Cuadro 7.3).

La gobernanza compartida responde a una variedad de derechos recíprocos que las sociedades democráticas aceptan, en virtud de los cuales los diferentes actores reconocen la legitimidad y la capacidad del otro de representar a su comunidad (Estudio de caso 7.6). Los representantes suelen ser expertos confiables, líderes de opinión, directores de línea o políticos elegidos. Se puede especificar que el proceso de toma de decisiones tiene que ser totalmente transparente, en cuyo caso los debates deben estar abiertos al escrutinio público, y es probable que la rendición de cuen-

tas mejore. Como un inconveniente, los debates abiertos tienden a polarizar posiciones y a favorecer el populismo. Las modalidades de toma de decisiones son cruciales para el funcionamiento de este tipo de gobernanza.

Tipo C. Gobernanza por actores privados

La gobernanza privada tiene una historia relativamente larga, ya que monarcas y aristocracias de todo el mundo conservan para sí áreas de tierra o el privilegio de caza de la fauna. Tales reservas privadas tenían importantes beneficios de conservación subsidiaria. Hoy en día, la propiedad privada sigue siendo una fuerza enormemente poderosa en la conservación. Por ejemplo, muchas ONG de conservación compran, arriendan o administran tierras específicamente para la conservación, o las reciben de filántropos individuales para ese propósito. Los terratenientes individuales persiguen objetivos de conservación debido a su sentido de respeto por la tierra o su deseo de mantener su belleza y valor ecológico. Y los organismos corporativos se involucran a través de políticas de responsabilidad social o iniciativas de compensación de biodiversidad. Los propósitos utilitarios, como obtener ingresos del ecoturismo o reducir las tasas e impuestos, pueden ser incentivos adicionales o incluso el principal objetivo final. En todos los casos, bajo la gobernanza privada, la autoridad para la gestión de la tierra y los recursos naturales recae en los terratenientes, quienes determinan los objetivos de conservación y las reglas a respetar.

Un área conservada privada se refiere a una parcela de tierra de propiedad de individuos, corporaciones u ONG que es conservada *de facto*. Cuando la tierra y los recursos también se dedican a la conservación y se reconocen como tales –por ejemplo, por un gobierno nacional o

Estudio de caso 7.7 Reserva de Rinocerontes Zululand

La Reserva de Rinocerontes Zululand se estableció en 2004 como una asociación entre diecisiete terratenientes que eliminaron las cercas en su tierra con el fin de crear un santuario para las especies en peligro de extinción. Situada al norte de Zululand en la provincia de KwaZulu-Natal, Sudáfrica, el área incluye la sabana abierta con plantas espinosas, sabanas con arbustos y el bosque ripario. La reserva cuenta con más de setenta especies de mamíferos y una excepcional diversidad de aves. El Proyecto de Expansión del Rinoceronte Negro del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) fue el conducto para

la formación de la reserva, la cual se eligió como sitio de liberación para los rinocerontes provenientes de otras áreas protegidas en Sudáfrica.

La reserva ha invertido recursos sustanciales en el monitoreo y protección de los rinocerontes, y esta nueva población se está reproduciendo bien. En abril de 2009, fue proclamada reserva natural bajo la Ley 57 de áreas protegidas de 2003, lo que significa que ahora contribuye oficialmente a los objetivos provinciales de áreas protegidas.

Sue Stolton

Cuadro 7.4 ¿Qué son las “comunidades locales” y los “pueblos indígenas”?

Una comunidad local es un grupo humano que comparte un territorio y participa en aspectos diferentes pero relacionados con los medios de subsistencia, como el manejo de los recursos naturales considerados “comunes”, el desarrollo de tecnologías y prácticas productivas, y la producción de conocimiento y cultura. Hablamos de una comunidad local cuando es probable que sus miembros tengan encuentros cara a cara o influencias mutuas en su vida diaria, ya sea que estén asentados de manera permanente o sean nómadas. A menudo se comparten tanto el sentido de identidad como las características culturales de la comunidad, aunque se pueden encontrar varios grupos étnicos en la misma. Una comunidad local solo puede identificarse a sí misma.

Aunque la mayoría de la gente tiene una comprensión intuitiva de lo que es una comunidad local, es frecuente que el término “pueblos indígenas” no se entienda bien. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define a los pueblos indígenas como:

[...] los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas

les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial, al igual que los pueblos considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. (ILO, 1989)

La autoidentificación como indígena o tribal debe considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del convenio. Basándose en el Convenio 169 de la OIT, en 2007 se adoptó un importante paso para el estatus internacional de los pueblos indígenas con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.



Indígenas nómadas Qashqai, Irán

Fuente: CENESTA

Estudio de caso 7.8 TICCA numerosos y bien administrados, tanto marinos como costeros

En Japón, el Gobierno les asigna a las Asociaciones de Cooperativas Pesqueras el acceso exclusivo a los recursos pesqueros costeros. Las asociaciones adquieren la licencia correspondiente y establecen normas colectivas para la explotación de los recursos, incluidas las limitaciones específicas de la pesca y las zonas de veda total. Esto ha fomentado el establecimiento de más de mil zonas pesqueras reguladas bajo normas acordadas localmente que poseen todos los atributos de los TICCA y que se denominan localmente *sato-umi*. Muchos de estos TICCA incluyen áreas de veda total muy respetadas, a veces limitadas estacionalmente, y dos tercios de estos territorios reciben algún tipo de reconocimiento gubernamental.

A partir de la experiencia japonesa, parece que las reglas autoimpuestas de los pescadores son efectivas en términos de vigilancia, ejecución y cumplimiento, y esto es cierto incluso cuando las reglas se aplican solo en los tiempos estipulados. Los científicos y los gobiernos apoyan los TICCA marinos locales al proporcionar datos científicos y al ayudar a llegar a un consenso entre los pescadores respecto a las reglas colectivas más apropiadas.

Shinichiro Kakuma y Nobuyuki Yagi



Restauración del hábitat costero en Mikayo, Prefectura de Iwate, Japón

Fuente: Satoshi Yoshinaga

por una agencia internacional— se puede hablar de áreas protegidas privadas de acuerdo con la definición de la UICN. En las áreas conservadas privadas, la visibilidad de la conservación puede ser deficiente y la rendición de cuentas frente a la sociedad en general puede ser limitada. No obstante, con los gobiernos nacionales puede acordarse el reconocimiento formal del valor de la propiedad para la conservación a través de una variedad de procedimientos a nivel nacional, tanto legislativos como políticos. En tales casos, la visibilidad y la rendición de cuentas pueden negociarse como parte del reconocimiento nacional de “áreas protegidas privadas” u otras formas de pacto para la conservación (Mitchell y Brown, 1998). Tales acuerdos pueden restringir la libertad de los terratenientes, quienes voluntariamente aceptan ciertas obligaciones a cambio de formas específicas de reconocimiento social o económico. En pocos casos se establece un área protegida privada mediante la entrega involuntaria de los derechos de administración debido a restricciones legales impuestas (Dudley, 2008). La Figura 7.2 representa gráficamente las áreas conservadas privadas como un subconjunto de todas las áreas conservadas y con una superposición, pero no una coincidencia general, con las áreas protegidas (según lo reconocido por la UICN y a nivel nacional). Aunque no se representa, es posible el caso de las áreas protegidas privadas que no conservan la naturaleza *de facto*, y por lo tanto no encajan dentro de las “áreas conservadas”.

Un creciente interés en la conservación a escala paisajística ha alentado a grupos de propietarios privados colindantes a formar cooperativas que gestionan en conjunto

grandes unidades de conservación (Estudio de caso 7.7). Mientras se mantiene la propiedad individual, las propiedades privadas son manejadas de manera eficaz como una sola entidad y los propietarios son mutuamente responsables unos con otros y ayudan a hacer cumplir los objetivos comunes de conservación y los planes de gestión. Las áreas protegidas o conservadas a nivel privado también pueden abordar la rendición de cuentas al formar alianzas y asociaciones cuyos miembros deben adherirse a algunas directrices de buenas prácticas. Tales asociaciones reciben importantes formas de reconocimiento cuando participan en una variedad de programas, desde la educación hasta el monitoreo y la vigilancia.

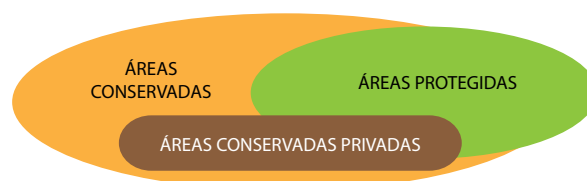


Figura 7.2 Superposiciones incompletas entre las áreas conservadas, las áreas protegidas y las áreas conservadas privadas

Tipo D. Gobernanza por pueblos indígenas y comunidades locales

La gobernanza por pueblos indígenas y comunidades locales (Cuadro 7.4) es la forma más antigua de gobernanza de la tierra y de los recursos naturales, y aún sigue en expansión, aplicándose a todas las formas de “bienes

Estudio de caso 7.9 Reconocimiento y fortalecimiento de las formas tradicionales de respeto y cuidado

Desde que se tiene memoria, el archipiélago de las Bijagos de Guinea-Bissau ha sido conservado *de facto* por sus habitantes. En particular, algunas islas se han mantenido en un estado prístino, ya que la gente podía visitarlas solo una vez al año para las prácticas ceremoniales. En la década de los noventa, algunas de estas islas fueron reconocidas como los lugares de anidación más importantes para la tortuga verde (*Chelonia mydas*) y otras especies de tortugas marinas en el lado atlántico de África. Esto motivó su reconocimiento como parque nacional João Vieira-Poilão –ofrecido como un “regalo a

la Tierra” en 2001–. Ya que esta declaración solo refuerza el respeto local, todo debería estar bien.

Sin embargo, los pescadores locales están molestos por no poder pescar en una gran área que rodea al parque, donde se permite la pesca deportiva con una licencia expedida por los funcionarios del Gobierno. En teoría, las medidas socialmente legítimas y legales coinciden, pero en la práctica hay conflictos debido a las diferentes interpretaciones de lo que esto implica. No siempre es fácil la relación entre los funcionarios gubernamentales, los residentes locales y los extranjeros adinerados.



Pescadores en João Vieira-Poilão, Guinea-Bissau

Fuente: Hellio y Van Ingen

comunes” –es decir, la tierra, el agua y los recursos naturales gobernados y gestionados colectivamente por una comunidad, ya sea asentada o móvil–. En todo el mundo y durante miles de años las comunidades desarrollaron sus estrategias de subsistencia como respuesta a las oportunidades y desafíos de sus entornos. A menudo, esto significaba ajustarse a las condiciones ecológicas locales –es decir, tratar de usar, administrar, conservar y enriquecer la naturaleza– en lugar de alterar dichas condiciones de manera sustancial. Muchas culturas humanas se crearon realmente alrededor de este proceso de “ajuste”, lo cual generó una rica diversidad biocultural (Posey, 1999). Aunque es poco probable que la conservación intencional de la biodiversidad estuviera en juego, al perseguir otros objetivos (por ejemplo, supervivencia, seguridad, espiritualidad, belleza) lograron la conservación de los ecosistemas, las especies y los valores relacionados con los ecosistemas.

La mayoría de los pueblos indígenas y muchas comunidades tradicionales se caracterizan por una relación muy

estrecha con sus territorios y recursos naturales, lo cual les otorga ventajas y limitaciones únicas como órganos rectores de áreas conservadas y protegidas. En general, ellos defienden los derechos colectivos y no individuales sobre sus tierras, recursos hídricos y naturales, y ese enfoque colectivo tiende a mantener la integridad de un territorio, evitar la fragmentación ecológica y fomentar objetivos a largo plazo –todos estos son requisitos clave para la conservación de la biodiversidad–. Las relaciones colectivas tienen más que ver con la identidad que con la propiedad y los valores monetarios. Los derechos colectivos también ofrecen una base sólida para el funcionamiento de las instituciones comunitarias, que son indispensables para una buena gobernanza y prácticas de gestión y manejo a largo plazo. A su vez, reconocer el papel y las capacidades de conservación de los pueblos indígenas y las comunidades locales constituye un argumento sólido para promover el reconocimiento formal de sus derechos colectivos consuetudinarios.

Un régimen de gobernanza eficaz implica un arreglo institucional para tomar decisiones y desarrollar normas para la tierra, el agua y los recursos naturales. Para los pueblos indígenas y las comunidades locales, las organizaciones y normas consuetudinarias y locales son tan diversas y complejas como las culturas. Por ejemplo, la tierra puede ser de propiedad y manejo colectivos, pero los recursos particulares, tales como un tipo de árbol, pueden ser propiedad o estar bajo una gestión individual o por clanes. Diferentes pueblos o comunidades indígenas pueden estar a cargo de la misma área en diferentes épocas del año, o de diferentes recursos dentro de la misma área. Para que las actividades se permitan es posible que deban respetarse algunos procedimientos o rituales específicos.

En un sentido genérico, y respetando su singularidad y variabilidad innatas, los territorios y áreas conservados por los pueblos indígenas y las comunidades locales se conocen hoy en día con la sigla “TICCA” (Dudley, 2008; Kothari *et al.*, 2012). La conservación puede implicar una protección estricta o el mantenimiento de un área en su estado natural; la preservación de características naturales específicas; el uso restringido de especies o hábitats; la conformación y mantenimiento de valiosos paisajes terrestres y marinos; y el uso sostenible y amigable de la diversidad biológica y de los recursos naturales (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2010, Estudio de caso 7.8). Los TICCA tienen en común tres características esenciales:

- Un pueblo indígena o una comunidad local posee una estrecha y profunda relación con un sitio (territorio, área o hábitat).
- El pueblo o la comunidad son los actores principales en la toma de decisiones relacionadas con el sitio y tienen capacidad *de facto* o *de jure* para desarrollar y hacer cumplir las regulaciones.
- Las decisiones y esfuerzos del pueblo o de la comunidad conducen a la conservación de la biodiversidad, las funciones ecológicas y los valores culturales asociados, independientemente de las motivaciones originales o primarias.

Debido a que por definición son “áreas conservadas”, los TICCA constituyen solo un subconjunto de todos los territorios y áreas gobernados por pueblos indígenas y comunidades locales. Cuando sus instituciones gobernantes deciden tener una dedicación explícita a la conservación y aseguran cierta forma de continuidad de la gestión, la UICN reconoce que tales TICCA también poseen las características de las áreas protegidas. Sin embargo, la mayoría de los TICCA en el mundo no son reconocidos por su valor de conservación en sus propios países —es decir, no son reconocidos como parte de sus sistemas nacionales de áreas protegidas (lo cual puede ser o no deseable), ni se les ofrece reconocimiento y apoyo por los beneficios de conservación

que le ofrecen a la sociedad en general—. La Figura 7.3 ilustra la superposición incompleta entre los TICCA y las áreas protegidas, lo cual difiere si se consideran áreas protegidas reconocidas por la UICN o por los gobiernos nacionales.

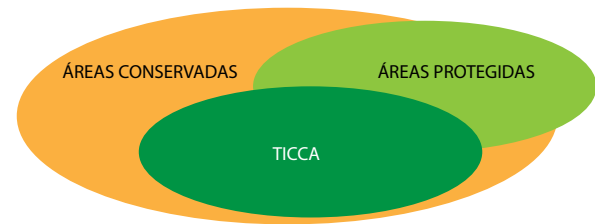


Figura 7.3 Superposiciones incompletas entre las áreas conservadas, las áreas protegidas y los TICCA

Tipos de gobernanza anidados y superpuestos

En algunos casos, un área protegida o conservada de determinado tipo de gobernanza se anida dentro de otro tipo o se superpone parcialmente con él. Los ejemplos incluirían una gran área protegida gobernada por el Estado y que contiene una reserva privada, como el Parque Nacional Repovesi (Finlandia) o un valle sagrado para un pueblo indígena, como el Parque Nacional Sagar-matha (monte Everest) (Nepal). Otro ejemplo sería un territorio indígena conservado que incluye un humedal de importancia internacional, como el sitio Ramsar de Kushk-e Zar (Namdan), el corazón del territorio migratorio de la tribu Kuhi (Irán). En el primer caso, es posible que el Estado no le haya dejado otra opción a una comunidad o a un terrateniente privado aparte de aceptar la imposición de un área protegida en su tierra. Con mucha frecuencia esto estaba acompañado por el desalojo de los habitantes y cuidadores de la zona, lo cual generaba trágicas situaciones de pérdida y resentimiento. En otros casos, los pueblos indígenas, las comunidades locales y los terratenientes siguen viviendo en el área protegida y contribuyen a la conservación manteniendo sus propias prácticas de gobernanza, gestión y manejo.

El caso de los TICCA dentro de áreas protegidas gobernadas por el Estado es bastante común. Si el TICCA se mantiene bajo la gobernanza de la comunidad sin el reconocimiento o la coordinación con el Gobierno, existe el riesgo de que las prácticas de gobernanza y manejo se vean socavadas o deliberadamente suprimidas y reemplazadas, lo cual genera conflictos entre los gobiernos y las comunidades. Los intentos del Gobierno de asegurar su autoridad pueden percibirse como amenazas a la integridad del TICCA, y los residentes locales pueden temer una violación de sus derechos y de su capacidad para ejercer responsabilidades colectivas. Sin embargo, a veces se encuentra el reconocimiento mutuo y la colaboración positiva entre los órganos rectores de las áreas protegidas y los



El patrimonio mundial y paisaje biocultural de Sagarmatha comprende varios TICCA y un parque nacional

Fuente: Ashish Kothari

TICCA, en beneficio de todos los involucrados. Incluso es posible que un gobierno se adhiera a la “visión a largo plazo” de un parque nacional gobernado solamente por su comunidad aborigen que posee los derechos (Farrier y Adams, 2011). Sobre la base de un examen de varios casos de superposición, se recomienda que las autoridades de las áreas protegidas reconozcan y valoren los TICCA, se abstengan de interferir con ellos y los apoyen de una manera mutuamente acordada (Stevens y Pathak-Broome, 2014).

Sean o no parte de los TICCA, una gran proporción de las áreas protegidas del mundo está habitada por pueblos indígenas y comunidades locales, o en muchos aspectos siguen siendo cruciales para ellos por sus relaciones culturales y espirituales o medios de subsistencia. Dichos pueblos y comunidades están entre los más interesados y mejor equipados para conservar los territorios y recursos pertinentes, si se les da la oportunidad y los medios adecuados (Ostrom y Nagendra, 2006; Estudio de caso 7.9). El desafío para los organismos de conservación es superar las prácticas del pasado e involucrar a la gente en la gobernanza para el beneficio de sus medios de subsistencia y de su conservación. Como parte de ello, el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (PTAP) (Programme of Work on Protected Areas, PoWPA) del CDB y la UICN recomiendan adoptar y apoyar una variedad de tipos de gobernanza en áreas protegidas y conservadas (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2013). En este sentido, las combinaciones y superposiciones de diversos tipos de gobernanza son una oportunidad de conservación, mediante las cuales los go-

biernos y las sociedades en general pueden compartir más fácilmente las cargas y los beneficios de la conservación.

Calidad de la gobernanza

El PTAP del CDB no solo enfatiza la necesidad de reconocer y apoyar los diferentes tipos de gobernanza de áreas protegidas, sino también alienta a las partes a mejorar la calidad de la gobernanza de sus áreas protegidas, independientemente del tipo. El establecimiento de criterios, principios y valores puede ayudar a orientar la acción. La inspiración puede obtenerse de una variedad de principios discutidos por las Naciones Unidas como parte del trabajo sobre los Derechos Humanos y la promoción de la participación pública en la gobernanza ambiental, los cuales se impulsan desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 (PNUD, 1997, 1999, 2002). Con base en ese trabajo, la UICN publicó recientemente un volumen de directrices para los países dispuestos a participar en los procesos de valoración y evaluación de la gobernanza de los sistemas de áreas protegidas o sitios individuales (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2013). La Tabla 7.4, un extracto de ese trabajo, ofrece una variedad de consideraciones relacionadas con los cinco principios más importantes de una buena gobernanza que la UICN reconoce para las áreas protegidas.

Los principios alientan a las personas e instituciones responsables de gobernar las áreas protegidas y conservadas a que fusionen las preocupaciones acerca de la efectividad (visión, desempeño, responsabilidad) y las preocupaciones

Cuadro 7.5 Sistemas de áreas protegidas y matriz de la UICN

Las categorías de gestión y los tipos de gobernanza capturan características importantes de cualquier área protegida, y por ser independientes, pueden yuxtaponerse en una matriz, lo cual crea una “baraja de opciones” útil para visualizar sus posibles combinaciones. La matriz de la UICN resultante modificada por el autor (Figura 7.4) es particularmente útil para visualizar las combinaciones de categorías de gestión y los tipos de gobernanza que existen en el sistema de áreas protegidas de un país –y las que podrían existir–.

Por ejemplo, la matriz de la UICN ha sido valiosa para mostrar que un sistema nacional puede incluir mucho más que solo las áreas protegidas por agencias gubernamentales, y fue capaz de generar reformas útiles en los sistemas nacionales de conservación (Borrini-Feyerabend y Dudley, 2005). Curiosamente, la matriz de la UICN puede aplicarse no solo a las áreas protegidas, sino también a los territorios y áreas conservadas que encajen, en la práctica, en los objetivos clave de las categorías de gestión de la UICN.

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

Figura 7.4 Matriz de áreas protegidas de la UICN, actualizada (modificada por los autores): un sistema de clasificación que comprende tanto la categoría de gestión como el tipo de gobernanza

Fuente: Borrini-Feyerabend *et al.*, 2013

por la equidad (justicia, respeto a los derechos procesales y sustanciales). Sin embargo, a diferencia del tipo de gobernanza, la calidad de la misma no se relaciona con una clasificación o escala específica. De hecho, la calidad de la gobernanza solo puede entenderse en relación con un contexto particular, ya que la cultura y los valores afectan en gran medida los estándares de lo que se considera apropiado. Además, en diferentes situaciones puede ser importante enfatizar diferentes principios, o componentes de principios, como el intercambio de información (por ejemplo, ¿la gente conoce y discute la visión y el objetivo del área protegida?), la legitimidad (por ejemplo, las decisiones reflejan las verdaderas prioridades de la sociedad) o la equidad (por ejemplo, algún grupo está realmente en desventaja por las decisiones que se toman).

Típicamente, los gobiernos nacionales son responsables del sistema general de áreas protegidas en sus países y deben rendir cuentas tanto de su efectividad en el manejo (véase el Capítulo 28) como de la calidad de la gobernanza. Respecto a la efectividad del manejo, los gobiernos tienen que desarrollar y fomentar las capacidades pertinentes y promover las condiciones generales (incluido el apoyo presupuestario y las autoridades que funcionen bien y que se perciban como legítimas). Respecto a la calidad de la gobernanza, los gobiernos deben garantizar leyes y normas justas y bien aplicadas, que dejen espacio para que la sociedad civil se organice y asuma roles autónomos o de colaboración. En este sentido, la buena gobernanza de las áreas protegidas y conservadas depende en gran medida de las relaciones generales y el compromiso mutuo entre los gobiernos, los propietarios privados y corporativos, las ONG, las comunidades indígenas y locales y la sociedad civil en general.

En el nuevo milenio, las preocupaciones, las capacidades y las instituciones de los actores no gubernamentales —los pueblos indígenas, las comunidades locales, las ONG, los terratenientes privados y corporativos, e incluso la sociedad civil en conjunto— han adquirido mayor peso y visibilidad en la conservación en general y en las medidas basadas en áreas en particular. A pesar de esto, en materia de gobernanza las agencias gubernamentales nacionales continúan desempeñando un papel primordial. Por un lado, son el actor de refuerzo cuando otros tienen poco interés en la conservación. Por otro, los organismos gubernamentales tienen la obligación moral de dar voz a la “naturaleza silenciosa”, proteger el valor intrínseco de las plantas, los animales y los sistemas naturales, y conservarlos para las generaciones futuras. En algunos países, como Ecuador, esto se está incluyendo en los principios constitucionales.

Para que las cuestiones sean más concretas, ahora examinaremos algunos temas de la “calidad de la go-

bernanza” que son de especial interés para los diferentes actores de la conservación.

Calidad de la gobernanza para organismos gubernamentales nacionales y subnacionales

A nivel mundial, la mayoría de las áreas protegidas y sus respectivos sistemas son gobernados por el Estado, el cual supone sistemas complejos de ministerios, agencias, niveles administrativos y actores que trabajan unos con otros en colaboración, y a veces en tensión. A menudo, tales agencias tienen diferentes agendas y capacidades, y mandatos poco claros. Aunque las luchas interinstitucionales por la influencia son relativamente comunes, gracias al impulso del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas se ha producido un cambio hacia una toma de decisiones más colaborativa (Dearden *et al.*, 2005). Este cambio se incluye cada vez más en la legislación.

Un aspecto importante de la gobernanza de áreas protegidas por parte de las agencias gubernamentales es la rendición de cuentas ante el público —el uso de mecanismos que informan que las tareas y los objetivos se completan a tiempo y los fondos públicos se gastan para el propósito previsto—. Es evidente una tendencia hacia un mayor uso de estos mecanismos y mejores esfuerzos de comunicación. Los informes sobre el estado de las áreas protegidas, al igual que los informes anuales y las auditorías externas están disponibles cada vez con mayor frecuencia, y cada vez más a menudo se utilizan comités consultivos nacionales, mesas redondas de las partes interesadas y debates parlamentarios. También hay indicios de que la proporción de fondos para las áreas protegidas asignados por organismos gubernamentales y donantes privados ha ido disminuyendo, mientras que la proporción asignada por las ONG y las cuotas de los usuarios han aumentado (Dearden *et al.*, 2005).

En las últimas décadas se ha vuelto más común que las áreas protegidas se establezcan y administren a nivel provincial, regional y local, donde los arreglos pueden ser más sencillos, más flexibles y estar mejor conectados con los actores locales, incluso mediante arreglos de gobernanza innovadores que involucren directamente a la sociedad civil. Los organismos gubernamentales a nivel nacional continúan desempeñando papeles únicos como responsables de la formulación de políticas, coordinadores de sistemas de áreas protegidas, monitores y evaluadores del desempeño, agencias encargadas de la capacitación y distribuidores de recursos. De manera prudente se aconseja a las agencias nacionales que fortalezcan su capacidad para prestar estos servicios en lugar de centrarse únicamente en la administración directa de las áreas protegidas.

Tabla 7.4 Consideraciones útiles para evaluar la “calidad de la gobernanza” en diferentes circunstancias y en todos los tipos de gobernanza

| Principios | Consideraciones relacionadas con los principios |
|-------------------|---|
| Legitimidad y voz | <p>Establecer y mantener instituciones de gobernanza que gocen de amplia aceptación y aprecio por parte de la sociedad.</p> <p>Garantizar que todos los titulares de derechos y partes interesadas que sean afectados reciban una información adecuada y suficiente, y que puedan estar representados y tener voz en el asesoramiento o en la toma de decisiones.</p> <p>Fomentar la participación activa de los actores sociales en apoyo de las áreas protegidas, dando respaldo a la diversidad y a la igualdad de género.</p> <p>Extender un apoyo especial a los grupos vulnerables, como los pueblos indígenas, las mujeres y los jóvenes, y prevenir la discriminación por motivos de etnia, género, clase social, activos financieros, etc.</p> <p>Mantener un diálogo activo y buscar consenso sobre soluciones que satisfagan, al menos en parte, las preocupaciones y el interés de todos.</p> <p>Promover el respeto mutuo entre todos los titulares de derechos y partes interesadas.</p> <p>Honrar las normas acordadas, las cuales se respetan porque son “propiedad” de la gente y no solo por el temor a la represión y el castigo.</p> <p>En la medida de lo posible, atribuir la autoridad de la administración y la responsabilidad a las instituciones capaces más cercanas a los recursos naturales (subsidiariedad).</p> |
| Dirección | <p>Desarrollar y seguir una visión estratégica inspiradora y coherente (perspectiva amplia y a largo plazo) para las áreas protegidas y sus objetivos de conservación, la cual se fundamenta en los valores acordados y una apreciación de las complejidades ecológicas, históricas, sociales y culturales propias de cada contexto.</p> <p>Garantizar que las prácticas de gobernanza y gestión de las áreas protegidas sean coherentes con los valores acordados.</p> <p>Garantizar que las prácticas de gobernanza y gestión de las áreas protegidas sean compatibles y estén bien coordinadas con los planes y políticas de otros niveles y sectores en el paisaje terrestre/marino más amplio, y que respeten las obligaciones nacionales e internacionales (incluido el PTAP del CDB).</p> <p>Brindar directrices políticas claras sobre las principales cuestiones de interés para el área protegida, y en particular para cuestiones contenciosas (por ejemplo, las prioridades de conservación, las relaciones con los intereses comerciales y las industrias extractivas), y asegurar que estas sean compatibles con las asignaciones presupuestarias y las prácticas de gestión.</p> <p>Evaluar y guiar el progreso basándose en los resultados de un monitoreo regular y un enfoque consciente de manejo adaptativo.</p> <p>Favorecer el surgimiento de líderes, generar nuevas ideas y permitir/promover cuidadosamente la prueba de innovaciones, incluidas las innovaciones de gobernanza y gestión para áreas protegidas.</p> |
| Desempeño | <p>Lograr la conservación y otros objetivos según lo planeado y monitoreado, incluida la evaluación continua de la efectividad del manejo.</p> <p>Promover una cultura de aprendizaje para la política de las áreas protegidas y la práctica de gobernanza sobre la base de mecanismos, herramientas y asociaciones que promuevan el aprendizaje colaborativo continuo y el enriquecimiento mutuo de la experiencia.</p> <p>Participar en actividades de promoción y divulgación en beneficio de las áreas protegidas.</p> <p>Responder a las necesidades de los titulares de derechos y de las partes interesadas, incluida la respuesta oportuna y eficaz a las solicitudes de información y a las exigencias razonables de un cambio en las prácticas de gobernanza y gestión.</p> <p>Garantizar que el personal de las áreas protegidas, los titulares de derechos y las partes interesadas, según corresponda, tengan las capacidades necesarias para asumir sus funciones y responsabilidades de gestión, y que estas capacidades se utilicen de manera eficaz.</p> <p>Usar de manera eficiente los recursos financieros y promover una sostenibilidad financiera.</p> <p>Promover la resiliencia y la sostenibilidad social; es decir, la capacidad de manejar los riesgos, superar las crisis inevitables y salir fortalecido de la experiencia.</p> |

| Principios | Consideraciones relacionadas con los principios |
|--------------------------|---|
| Rendición de cuentas | <p>Mantener la integridad y el compromiso de todos los que estén a cargo de responsabilidades específicas de las áreas protegidas.</p> <p>Garantizar la transparencia, de manera que los titulares de derechos y las partes interesadas tengan un acceso oportuno a la información sobre: ¿qué está en juego en la toma de decisiones? ¿Qué procesos e instituciones pueden ejercer influencia? ¿Quién es responsable de qué? y ¿cómo hacer para que estas personas sean responsables respecto a la rendición de cuentas?</p> <p>Garantizar una distribución clara y apropiada de las funciones de las áreas protegidas, así como de las líneas de responsabilidad e informe/rendición de cuentas.</p> <p>Garantizar que los recursos financieros y humanos asignados al manejo de las áreas protegidas se orienten adecuadamente de acuerdo con los objetivos y planes establecidos.</p> <p>Evaluar el desempeño del área protegida, de sus tomadores de decisiones y de su personal, y vincular la calidad de los resultados con recompensas y sanciones concretas y adecuadas.</p> <p>Establecer vías de comunicación (por ejemplo, sitios web) mediante las cuales sean accesibles los registros e informes de desempeño de las áreas protegidas.</p> <p>Fomentar la retroalimentación sobre el desempeño por parte de los grupos de la sociedad civil y de los medios de comunicación.</p> <p>Garantizar que una o más instituciones públicas independientes (por ejemplo, un defensor del pueblo, una comisión de Derechos Humanos, un ente de control y auditoría) tengan la autoridad y la capacidad de supervisar y cuestionar las acciones de los órganos rectores y el personal del área protegida.</p> |
| Imparcialidad y derechos | <p>Esforzarse no solo por una distribución equitativa de los costos y beneficios del establecimiento y manejo de las áreas protegidas, sino también por la equidad respecto a la toma de todas las decisiones pertinentes.</p> <p>Garantizar que los medios de subsistencia de las personas vulnerables no se vean afectados negativamente por las áreas protegidas; que las áreas protegidas no generen o agraven la pobreza y los patrones de migración socialmente negativos; y que los costos de las áreas protegidas –en especial cuando son asumidos por personas vulnerables– no pasen sin una compensación adecuada.</p> <p>Garantizar que la conservación se lleva a cabo con decencia y dignidad, sin humillar ni perjudicar a la gente.</p> <p>Tener un trato equitativo con el personal del área protegida y los empleados temporales.</p> <p>Aplicar las leyes y reglamentos de forma imparcial y consistente a través del tiempo, sin discriminación y con derecho a apelar (estado de derecho).</p> <p>Adoptar medidas concretas para respetar los derechos sustantivos (legales o consuetudinarios, colectivos o individuales) sobre la tierra, el agua y los recursos naturales relacionados con las áreas protegidas, y reparar las violaciones pasadas de estos derechos.</p> <p>Adoptar medidas concretas para respetar los derechos procesales sobre cuestiones relativas a las áreas protegidas, entre ellas: información y consulta adecuadas de los titulares de derechos y de las partes interesadas; prácticas justas de resolución de conflictos, y el recurso no discriminatorio a la justicia.</p> <p>Respetar los Derechos Humanos, incluidos los derechos individuales y colectivos, y la igualdad de género.</p> <p>Respetar los derechos de los pueblos indígenas, tal como se describe en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Garantizar estrictamente el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas para cualquier reasentamiento propuesto relacionado con las áreas protegidas.</p> <p>Promover la participación activa de los titulares de derechos y de las partes interesadas en el establecimiento y manejo de las áreas protegidas.</p> |

Calidad de la gobernanza de las ONG

En los últimos treinta años han aumentado drásticamente en número e influencia de las ONG internacionales, nacionales y locales que se ocupan de los problemas ambientales y de las áreas protegidas bajo

todos los tipos de gobernanza. Para las áreas protegidas gobernadas por el Estado, las ONG pueden actuar como administradores delegados (este es el caso de la Sociedad Audubon en Belice) o proveedores de asesoría técnica. Muchas organizaciones no gubernamentales

desempeñan funciones decisivas de asesoramiento sobre políticas para los gobiernos, con una influencia adicional relacionada con su capacidad de ofrecer o retener fondos o servicios de apoyo, o afectar la opinión de los donantes. Por lo general, las ONG abogan para que las disposiciones nacionales incorporen acuerdos internacionales, como el CDB, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial o la Convención de Ramsar, y desempeñan un papel vital en la elaboración de acuerdos e iniciativas supra-nacionales sobre áreas protegidas.

En las áreas protegidas bajo una gobernanza compartida, las ONG pueden ser socios plenos, con un papel a veces consagrado en la legislación nacional, o pueden actuar como facilitadores, capacitadores, mediadores, resolutores de conflictos y proveedores de apoyo legal, técnico y administrativo. Muchas ONG de conservación también son administradores de áreas protegidas privadas, ya que compran tierras o las reciben de donantes privados, explícitamente con fines de conservación. Esto es común en los Estados Unidos, el Reino Unido y Australia, donde las ONG asumen la responsabilidad de la confianza pública como entidades sin ánimo de lucro, lo que les confiere exenciones de impuestos y otros beneficios. Otras ONG desempeñan papeles invaluableles como promotoras de coaliciones de propietarios privados para establecer sus propias áreas protegidas a través de fideicomisos de uso de la tierra. Un número cada vez mayor de ONG se ha comprometido a ayudar a los pueblos indígenas y a las comunidades locales no solo a afirmar, defender, establecer y gestionar sus propias áreas conservadas o protegidas, sino también a establecer coaliciones y federaciones nacionales con los mismos propósitos.

Las ONG están especialmente capacitadas para promover mejoras en la calidad de la gobernanza. Difunden información e ideas innovadoras, ayudan a la sociedad civil a movilizarse y facilitan diálogos y procesos de negociación. Asimismo, brindan apoyo técnico y capacitación a las comunidades o a las ONG más pequeñas y jóvenes, supervisan el cumplimiento de las leyes y políticas ambientales, sirven como defensores de las políticas y sugieren prácticas innovadoras (por ejemplo, crear una demanda por bienes certificados o ayudar a las personas a acudir a los tribunales). No obstante, las ONG también tienen limitaciones y de manera inadvertida pueden tener impactos negativos. A veces las ONG sobrepasan sus roles, absorben todos los recursos disponibles o centralizan en sí mismas cuestiones técnicas, lo cual afecta negativamente el empoderamiento de los actores locales. Las ONG también pueden quedar indebidamente enredadas en la política local, creando nuevos conflictos o pasando por encima de las agendas y prioridades locales. En particular, las ONG extranjeras solo deben implementar programas basándose en una



Aldea juvenil de Nayakheda, India Occidental, en un bosque comunitario reconocido recientemente

Fuente: Ashish Kothari

comprensión cuidadosa de la historia y la dinámica de la comunidad (Alcorn *et al.*, 2005).

Calidad de la gobernanza por propietarios privados

Muchos terratenientes privados manejan parte o la totalidad de sus tierras con importantes resultados para la conservación, y han obtenido alguna forma de reconocimiento de diferentes países por las propiedades protegidas (Langholz y Krug, 2004). En países como Costa Rica, Brasil, Chile y Sudáfrica, se estima que la cantidad de tierras protegidas bajo la gobernanza privada es mayor que la de las agencias gubernamentales nacionales (Anderson, 2003). En Sudáfrica y Namibia los terratenientes suelen agrupar sus tierras con fines de conservación, lo cual permite grandes hábitats de vida silvestre, y también establecen empresas turísticas, a menudo en asociación con los entes gubernamentales que administran los parques adyacentes. Los terratenientes corporativos también están cada vez más dispuestos a dedicar parte de sus tierras a la conservación, a veces como una forma de compensación por los daños que le causan a la naturaleza en otros lugares.

Una ventaja de la gobernanza de los terratenientes privados es que la propiedad privada confiere un amplio conjunto de poderes, y la dedicación a la conservación puede establecerse fácilmente e incluso inscribirse en los títulos de propiedad, lo cual obliga también a los futuros propietarios. Sin embargo, como esto suele implicar ventajas sociales y económicas, algunos han expresado su preocupación ya que los parques privados pueden contribuir con la concentración de la propiedad de la tierra en manos de los más acaudalados. De hecho, un gran problema social de los parques privados es que pueden convertirse en “islas para las élites” —lugares donde ricos propietarios

acogen a turistas acomodados (Langholz y Krug, 2004)–. A medida que el ecoturismo y las reservas privadas de caza crecen en popularidad y rentabilidad, el valor de la tierra que puede apoyar a estas empresas aumenta. Dependiendo de los contextos legales y políticos, las comunidades que viven en estas tierras o cerca de ellas pueden verse forzadas a alejarse, ya sea por amenaza del uso de la fuerza o por necesidad económica, o pueden quedarse pero perder el derecho de acceso a la caza, a las plantas medicinales o a otros recursos del terreno designado como reserva. Las cuestiones de equidad se vuelven aún más preocupantes cuando se trata de propiedades de extranjeros. Los gobiernos deben desempeñar un papel proactivo en el monitoreo y la evaluación de la efectividad y la equidad de los esfuerzos privados de conservación, en particular cuando están en juego incentivos de conservación.

Calidad de la gobernanza de los pueblos indígenas y de las comunidades locales

Muchas comunidades locales y pueblos indígenas cuentan con organizaciones consuetudinarias que tienen un papel en gobernar la naturaleza y sus recursos –algunas con siglos de experiencia, otras relativamente nuevas o revividas recientemente en formas contemporáneas–. Lo que más tienen en común es que estas representan a los titulares de derechos locales –las personas que primero pagarán el precio de tomar decisiones de gestión y manejo equivocadas y que poseen conocimientos y habilidades tradicionales, así como una experiencia local acumulada necesaria para proteger o restaurar sitios específicos, o usar los recursos naturales de manera sostenible–. A pesar de su diversidad y complejidad, y posiblemente debido a ello, las instituciones consuetudinarias y locales parecen funcionar eficazmente y hacer importantes contribuciones para conservar los ecosistemas naturales y modificados (Kothari, 2006). Tales contribuciones las hacen voluntariamente, en países de todo el mundo, a través de leyes consuetudinarias u otros medios efectivos (CBD, 2010).

Además de ser el repositorio de conocimientos y habilidades ancestrales, arraigados en los detalles específicos de los territorios y los recursos, las instituciones de gobernanza basadas en la comunidad son generalmente flexibles, receptivas y capaces de ajustarse alrededor de una variedad de factores y responder al cambio de maneras que pueden ser rápidas y eficaces. Igualmente, estas instituciones suelen estar automotivadas y autofinanciadas, ya que la gobernanza de un área conservada o protegida localmente es crucial para las personas cuyos medios de subsistencia e identidad cultural están íntimamente relacionados con los recursos naturales. Sin embargo, también tienen limitaciones. Por un lado, las instituciones consuetudinarias son propias de sus culturas y algunas no reflejan los logros de los Derechos Humanos y los principios liberadores, como

el derecho a la información, la participación en la toma de decisiones o la rendición de cuentas. Por otra parte, a menudo se enfrentan a problemas en su relación con los gobiernos –en particular, en la interfaz entre las instituciones tradicionales y modernas–.

Es frecuente que el Estado no ofrezca un reconocimiento formal a las organizaciones étnicas y locales que gobiernan las áreas conservadas, ni siquiera a los pueblos indígenas o a la comunidad local, quienes podrían “no existir” como sujeto jurídico colectivo sino solo como aglomeraciones de individuos. Esto es cierto en muchos lugares de África, Asia y Europa. En otros países, por ejemplo en Sudáfrica, el derecho consuetudinario es reconocido por la constitución como un cuerpo legal independiente. Con ello, los pueblos indígenas y las comunidades locales están ganando la tenencia colectiva legal de al menos parte de sus tierras y, con esto, el derecho a gobernarlas colectivamente. Aunque la implementación es muy variable, esto ha venido ocurriendo en países tan diversos como Colombia, Filipinas, Australia, Brasil, Bolivia, Italia, Estados Unidos, Canadá, India, Irán, Madagascar, Tanzania e Indonesia, lo cual ha abierto las puertas para que los gobiernos reconozcan sus contribuciones a la conservación.

Los territorios indígenas de conservación, los parques tribales, los bosques conservados por las comunidades de montaña, las áreas protegidas indígenas y los dominios ancestrales conservados ahora están reconocidos formalmente a través de una variedad de acuerdos negociados, que a veces requieren garantías sobre la eficacia de la gestión y la calidad de la gobernanza.

Calidad de la gobernanza de la sociedad civil en general

La sociedad civil se refiere a una variedad de actores e iniciativas colectivas –distintas de la familia, el Estado y el mercado– que mantienen un cierto grado de autonomía, garantizan espacio y nutrición para el pluralismo y entablan relaciones constructivas con la política y las políticas públicas. Todas las asociaciones voluntarias que intentan influir en la toma de decisiones relacionadas con las áreas conservadas o protegidas pertenecen a la sociedad civil y representan un formidable potencial para la conservación. No obstante, a veces también representan una fuente de inestabilidad y problemas. Las asociaciones creadas específicamente para desarrollar e incidir en un área protegida particular pueden ser muy influyentes. Además de enfrentarse a las amenazas externas, también pueden luchar contra decisiones que sacrifican parte de sus intereses locales por el bien común más amplio.

Los actores laicos y la sociedad civil pueden influir en las decisiones de conservación a través de su poder de posi-



Figura 7.5 Un resumen esquemático de las características de la gobernanza

Fuente: Reproducido con permiso de la CSIRO

ción o conocimiento único; a través de la influencia personal, familiar o de grupo y el poder económico; mediante la influencia política y la pericia jurídica, e incluso a través de coerción violenta o desobediencia civil no violenta. Estos poderes pueden ejercerse, más o menos de manera abierta, sobre los tomadores de decisiones. Un modelo de área protegida que invita abiertamente a la participación de la sociedad civil en general es el de los parques nacionales y los parques naturales regionales de Francia, donde se prevé por ley el uso masivo de talleres, consultas y deliberaciones públicas para discutir y desarrollar ideas que se recopilarán en un estatuto de áreas protegidas que incluirá los objetivos clave y las prioridades de gestión.

También existen caminos menos justos para la influencia. Por ejemplo, algunos pueden tratar de saltarse la cadena de toma de decisiones con una llamada telefónica persuasiva a las autoridades de alto rango. Esto puede o no funcionar, pero ofrece un ejemplo de por qué el compromiso de la sociedad civil es visto por algunos como antidemocrático, ya que depende de la acción y las opiniones de unos pocos, y no de los votos contados de la mayoría de los que tienen derechos legítimos (por otra parte, un representante elegido rara vez discute con sus electores las decisiones específicas con respecto a un área protegida).

Vitalidad de la gobernanza

La comunidad de la conservación se está acostumbrando poco a poco a utilizar dos parámetros principales para entender la gobernanza: el tipo (¿quién está a cargo de la autoridad, la responsabilidad y la rendición de cuentas respecto a las decisiones clave y el “acto constitutivo” de la medida basada en áreas?) y la calidad (¿son decisiones que se toman respetando los principios de “buena gobernanza”?). Si bien estos parámetros son útiles e informativos, no describen si un escenario de gobernanza es capaz de aprender, evolucionar y cumplir su función y responsabilidades de manera oportuna, inteligente, apropiada y satisfactoria para todos los interesados. Nos referimos a esta particularidad como la vitalidad de la gobernanza y aquí

describiremos algunas consideraciones e ideas iniciales al respecto. Este no es un tema plenamente desarrollado, y en los meses y años venideros esperamos que la comunidad de conservación llegue a definir esta particularidad de la gobernanza de una manera más precisa y completa. Sin embargo, la precisión no es necesaria para comprender la utilidad del concepto o para tener un sentido amplio de qué hacer con el fin de enriquecerlo para el mejoramiento de la naturaleza y las personas.

Como punto de partida, argumentamos que la vitalidad de un escenario de gobernanza (véase la Figura 7.5) se relaciona con:

- Estar bien integrado y funcionalmente conectado; es decir, tener interacciones abundantes, significativas y sistémicas con una variedad de actores en los diversos niveles de la sociedad y entre los sectores (incluidos los actores que toman decisiones eficaces mediante el apoyo político, social y financiero).
- Ser adaptable; es decir, flexible, reflexivo, comprometido con el intercambio de conocimientos, el diálogo y el debate, capaz de aprender de la experiencia, capaz de sopesar las opciones y tomar decisiones rápidas y significativas incluso en circunstancias difíciles.
- Ser sabio; es decir, haber acordado tomar decisiones de alcance significativo (por ejemplo, en cuanto al tamaño y la coherencia socioeconómica de la unidad a gestionar, el número de actores a involucrar); estar motivado por el bien común y la solidaridad en lugar de la codicia (por ejemplo, evitando la acumulación y el desperdicio, fomentando el respeto, la buena voluntad, la convivencia y la generosidad), y no solo permitir, sino también fomentar el compromiso de tantos actores relevantes en la sociedad como sea posible.
- Ser innovador y creativo; es decir, abierto a nuevas ideas, capaz de reinventarse y renovarse como un sistema vivo, aportando soluciones innovadoras, apoyando el surgimiento de nuevas reglas y normas, respondiendo positivamente al cambio y al desarrollo.

- Estar empoderado; es decir, consciente de sí mismo y autodirigido, capaz de demostrar respuestas de liderazgo frente a las condiciones, problemas y oportunidades ambientales que surjan; auto disciplinado y autocrítico, y capaz de asumir responsabilidades de manera efectiva y confiable.

Una gobernanza que está bien integrada y funcionalmente conectada

Con mucha frecuencia, las áreas protegidas se conciben como “islas” de conservación en un “mar” de desarrollo. Hoy en día, cada vez más reconocemos que la conservación dentro de las áreas protegidas depende esencialmente de sus conexiones físicas y biológicas con la naturaleza a través de paisajes terrestres y marinos, con la atmósfera arriba y con los suelos y acuíferos abajo. También hemos comenzado a comprender las conexiones sociales menos visibles entre los actores de la sociedad –los campesinos que deciden qué y dónde sembrar los cultivos, las ONG que hacen campaña para cambiar las políticas y las agencias que fijan metas nacionales de conservación y planes para alcanzarlas–. Una gobernanza efectiva para la conservación de la naturaleza implica el establecimiento de conexiones positivas y coherentes entre las personas, los sectores y los niveles de toma de decisiones que determinan los diferentes factores y condiciones que contribuyen o impiden la conservación. Este entendimiento no es nuevo y hace eco con lo que las culturas tradicionales han sabido durante siglos.

Un patio trasero, una granja, una unidad administrativa local, una provincia, una nación, un continente, el planeta Tierra son ejemplos de diferentes escalas espaciales, de local a global. Los actores e instituciones clave en la gobernanza de la naturaleza operan en estas escalas diferentes, tanto en el espacio como en el tiempo. El principio de subsidiariedad –es decir, la idea de que la gobernanza debe transferirse a las comunidades locales más cercanas a los recursos naturales con capacidad para cuidar de ellos– ganó importancia a principios de este siglo como una forma de garantizar la tenencia por parte de la comunidad y el empoderamiento de las instituciones locales que contribuyen a la sostenibilidad y la justicia social (Berkes, 2004). No obstante, la experiencia ha demostrado que puede tener resultados mixtos, a veces reforzando a las élites locales que hacen cumplir la conformidad y marginan a las minorías.

Ya que algunos tipos de decisiones se toman mejor en escalas particulares, algunas personas subrayan el valor de las redes que permiten la colaboración entre los actores de la gobernanza que operan en diferentes escalas espaciales y temporales (Cash y Moser, 2000). Por ejemplo, la familia está en mejor posición para decidir qué culti-

var en su patio trasero y cómo cuidar de ello, pero los consejos locales pueden ayudar a garantizar que las aves nativas y la vida silvestre todavía puedan prosperar en las ciudades al brindar directrices para plantaciones amigables con la vida silvestre o prohibir la tala de árboles clave en hábitats que sean lugares esenciales para los mamíferos o de anidación para aves. Basándonos en Hill *et al.* (2010), nos referimos a este fenómeno como una ventaja comparativa dependiente de la escala. En todas las redes, las personas que afrontan las consecuencias más directas de las decisiones deben tener voz en la formulación de tales decisiones y utilizar sus conocimientos, habilidades y ventajas comparativas incuestionables.

Forjar vínculos y conexiones a través de las escalas es fundamental para lograr resultados efectivos, y sucede a través de todos los tipos de flujo de información y aprendizaje social –por ejemplo, a través de la colaboración entre organizaciones en la planeación de escenarios, la formación de una visión y la discusión abierta de alternativas–. De manera crucial, el flujo de información y la colaboración pueden tender puentes entre los grupos con diferentes culturas, intereses y niveles de poder hacia objetivos positivos para la naturaleza y las personas (Lebel *et al.*, 2006). Se utilizan términos como “gobernanza ambiental multi-nivel”, “policéntrica” y “colaborativa” para describir tanto el sistema de gobernanza como los procesos que la vinculan activamente a través de las escalas.

Gobernanza adaptativa

Nuestro mundo está cambiando, y lo está haciendo a un ritmo y alcance sin precedentes. En todo el planeta, la población está creciendo en número, se está moviendo a las ciudades y las está convirtiendo en mega-ciudades, con un cambio en sus patrones demográficos, de fortalezas y vulnerabilidades. Los tipos de alimentos necesarios y su consumo están cambiando y aumentando en general, lo que lleva a estimar que este siglo el mundo tendrá que duplicar la producción de alimentos y realizar grandes inversiones para entregar alimentos en las mega-ciudades (Tilman *et al.*, 2011), donde las interrupciones en los sistemas de transporte, ya sea por problemas climáticos o por la falta de suministro de combustible, podrían conducir a una grave escasez en cuestión de días. El creciente consumo de recursos minerales y de combustibles fósiles está aumentando la frecuencia y el riesgo de desastres ambientales –como los derrames de petróleo– y la aceleración del cambio climático inducido por el ser humano y la pérdida de la biodiversidad en curso. Esta combinación amenaza la vida tal como existe en nuestro planeta (Hansen *et al.*, 2013). Las economías y tecnologías, al igual que las sociedades y las culturas, están cambiando rápidamente, influenciadas por la revolución en las tecnologías de la información (Young *et al.*, 2006). ¿Cómo responder

Estudio de caso 7.10 Evaluación de la gobernanza en un entorno de selva tropical

Los pueblos aborígenes de la selva tropical (Rainforest Aboriginal Peoples) están involucrados en el gobierno de sus tierras tradicionales en la región de la selva tropical de Australia con muchos actores, incluidos los gobiernos nacionales, provinciales y locales, ONG ambientales, terratenientes locales y empresas privadas. A través de un proyecto de co-investigación con científicos sociales, analistas espaciales y otros socios, se desarrolló una herramienta de diagnóstico para medir las fortalezas y debilidades de tales asociaciones. Los pueblos aborígenes definieron la co-gobernanza como “un proceso continuo de construcción de soluciones, no un estado fijo, que involucra extensas conversaciones, negociaciones y aprendizaje conjunto, por lo que mejora con el tiempo” (Hill *et al.*, 2013a, p. 1). La herramienta de diagnóstico contiene una serie de partes, una de las cuales se centra en la medición de la salud de sus instituciones para “mantener fuerte el compromiso”. Ellos reconocieron que su compromiso efectivo con sus socios requiere que ellos prosperen y que sean capaces de mantener vivos sus propios sistemas de conocimiento. Por lo tanto, la herramienta de diagnóstico también evalúa los factores que “mantienen fuertes a los Pueblos Aborígenes de la Selva Tropical”. La evaluación participativa de estos pueblos identificó que las áreas protegidas indígenas, que son áreas protegidas dedicadas por los pueblos indígenas bajo su propia autoridad cultural (Rose, 2013), reunían a las personas en torno a una relación flexible y permanente que cambia

con el tiempo, mientras que la negociación de derechos y acuerdos legales por sí sola (como los acuerdos sobre el uso de tierras indígenas que ponen al Gobierno y a los partidos indígenas en lados opuestos de la mesa) produjo un documento estático como resultado. Si bien el reconocimiento de derechos es la base de un gran progreso y los Acuerdos de Uso de Tierras Indígenas pueden contribuir al manejo colaborativo, es crítico contar con procesos para una construcción constante de soluciones.



Taller de la Alianza de los Pueblos Aborígenes de la Selva Húmeda, al norte de Queensland, Australia

Fuente: © Michelle Esparon

Reproducido con el permiso de las personas en la fotografía

a los múltiples desafíos que el cambio dominante y rápido le plantea a la gobernanza de la naturaleza?

La gobernanza adaptativa puede ser la respuesta. El concepto de gobernanza adaptativa se basa en el de la gestión adaptativa (Holling, 1978; Walters, 1986), que en su forma más simple es “aprender haciendo” (véase el Capítulo 8). La gobernanza adaptativa es la adopción consciente de una actitud de aprendizaje en las organizaciones (Borri-Feyerabend *et al.*, 2004), en la que se permite que las funciones y los acuerdos en evolución moldeen la organización de toma de decisiones en lugar de que las formas organizacionales se impongan como camisas de fuerza.

A través del diálogo, la negociación, la buena voluntad y la experimentación cuidadosa, las instituciones de toma de decisiones pueden evolucionar de manera satisfactoria y conducir a disposiciones más respetadas. En la gobernanza adaptativa gran parte del aprendizaje se lleva a cabo en la toma de decisiones, en la aplicación de las mismas y en su revisión constante. De esta manera, las crisis y la reestructuración de las organizaciones de arriba hacia abajo, que son experiencias traumáticas para muchos, pueden reemplazarse por ajustes y aprendizajes conscientes y constantes.

Adoptar un enfoque de gobernanza adaptativa significa permitir que las instituciones maduren en el tiempo.

Por ejemplo, después de hacer hincapié en la legalidad y la experticia técnica, una organización de gobernanza puede evolucionar hacia una mayor legitimidad, responsabilidades compartidas más ampliamente o el apoyo al desarrollo de nuevas asociaciones entre los titulares de derechos. Tanto la experiencia empírica como la teoría sugieren que la “cultura organizacional” —es decir, la combinación de las opiniones individuales, el conocimiento compartido, los valores y las normas de las personas que pertenecen a la organización— es el nivel más fundamental en el que debe producirse la transformación. Para los profesionales y el personal de las áreas protegidas, las perspectivas sobre las interacciones entre las personas y el medio ambiente son el elemento central de estas culturas organizacionales. Por ejemplo, el énfasis en ecosistemas relativamente estables alimenta el desarrollo de políticas y prácticas científicas para la conservación que están controladas por profesionales y organizaciones distantes. Por el contrario, las nociones de incertidumbre, la variabilidad espacial y las complejas dinámicas ecológicas sin equilibrio hacen hincapié en la flexibilidad, la movilidad y el manejo adaptativo de recursos, con la población local como un actor central.

Las perspectivas simplificadas y ahistóricas que son perpetuadas por los poderosos han sido una característica persistente de las políticas e intervenciones ambientales.

La población local (a menudo representada como destructiva, sin educación, atrasada o no innovadora) es culpada por la degradación ambiental y se imponen intervenciones para “evitar un mayor deterioro”. Tales narrativas y prácticas de crisis son robustas y difíciles de desafiar, y cambian lentamente. Dentro de las burocracias y círculos profesionales es así como se estructuran opciones, se definen datos relevantes y se excluyen otros puntos de vista. No obstante, con frecuencia la investigación ha desacreditado opiniones ortodoxas sobre las interacciones entre las personas y el medio ambiente (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004; Fairhead *et al.*, 2012), y los análisis históricos, la antropología social, los métodos participativos y las perspectivas desde la ecología en condiciones de no-equilibrio (*non-equilibrium ecology*) están promoviendo lentamente diferentes narrativas en las que la atención a la gobernanza es un componente crucial, así como más culturas organizacionales centradas en las personas.

Una actitud de aprendizaje en las organizaciones puede promoverse de manera consciente y constructiva a través de:

- El análisis y la planeación participativos (por ejemplo, visión, escenarios, análisis de tendencias y mapeo participativo).
- La coproducción y un amplio intercambio de conocimientos (por ejemplo, el diálogo y los intercambios entre científicos académicos y personas con formas de conocimiento tradicionales y basadas en la experiencia; el uso de mapas y modelos que hacen explícitos las suposiciones y los valores; la adopción de nuevas plataformas y variables tales como la etnobiología digital y las mediciones de diversidad biocultural).
- El desarrollo de acuerdos a través del tiempo. Por ejemplo, al anticipar procesos, mecanismos y herramientas para compartir información, con una comunicación entre diversas formas de conocimiento, valores y visiones del mundo; al adoptar formas tranquilas e inteligentes de resolver conflictos y de supervisar funciones, resultados, aceptación social de las decisiones e impactos en la sociedad –incluso en términos de colaboración y equidad–.

Algo más fundamental es que una actitud de aprendizaje puede promoverse con políticas organizacionales que fomenten la comunicación lateral, la autoridad colegiada y los roles y procedimientos flexibles. Los equipos pequeños autogestionados dentro de una organización dada pueden dotarse con la libertad de experimentar, motivar y aprender de los errores. Los profesionales pueden ser alentados a trabajar como “intra-empresarios” (empresarios dentro de las organizaciones), para gestionar directamente parte del presupuesto e innovaciones piloto. Las recompensas y los incentivos específicos pueden fomentar la colaboración, la integridad, la confianza

mutua, la continuidad de las iniciativas, el intercambio de conocimientos, el diálogo, el debate, la mejora continua del desempeño y el surgimiento de “campeones” (líderes) con actitudes y valores que les confieren mayores capacidades.

A través de estas políticas, la gobernanza tiene la oportunidad de volverse más flexible e inteligente, capaz de aprender de la experiencia, de sopesar opciones y tomar decisiones rápidas y significativas incluso en circunstancias difíciles. Pero la gobernanza adaptativa tiene sus propios desafíos (Estudio de caso 7.10). Lidar con incertidumbres relativas puede ser un problema para las partes que se dan cuenta de que los patrones de gobernanza están cambiando y los incentivos para respetar los actuales sistemas de gobernanza están disminuyendo, haciéndolos menos seguros respecto a la inversión en el largo plazo. Los procesos participativos y la negociación de diferentes valores, reivindicaciones, derechos y responsabilidades que en evolución requieren mucho tiempo y pueden agotar la motivación, las capacidades y los recursos de los actores participantes. Se requiere el financiamiento de los costos de transacción (consultas, reuniones) para guiar y adaptar los regímenes de gobernanza adaptativa, pero esto también puede ser costoso y puede superar los recursos existentes.

Gobernanza sabia

Una persona sabia suele ser honesta y buena, pero una persona honesta y buena no es necesariamente sabia. Del mismo modo, una gobernanza sabia es más que una “buena gobernanza”. Aquí proponemos que un entorno de gobernanza sabia es aquél en el que se toman decisiones con un alcance significativo, las cuales realzan el bien común y la solidaridad, y que además de permitir también fomentan el compromiso de todos los actores relevantes de la sociedad.

Qué implicaría un alcance significativo? Tal como se mencionó anteriormente, las unidades de gobernanza deben tener una coherencia socioeconómica, y por consiguiente no ser tan grandes que sean inmanejables o tan pequeñas que sean irrelevantes. El número de actores a involucrar debe ser manejable y no abrumador, de tal manera que puedan trabajar juntos de manera armoniosa y efectiva. Además, la sabiduría se da cuando las decisiones son motivadas por el bien común y la solidaridad. Por ejemplo, los que toman las decisiones pueden esforzarse por evitar la acumulación y el desperdicio, fomentar el respeto, la buena voluntad y la convivencia, y desalentar el egoísmo y la codicia. En este sentido, la gobernanza sabia necesita cualidades humanas: sentido de apreciación y comprensión, actitud positiva, curiosidad, atención, cuidado, generosidad, paciencia, incluso humildad, al igual que perseveran-

cia, determinación y, la mayoría de veces, coraje. A partir de estas cualidades, algunas “decisiones” pueden ayudar a las personas a ser lo mejor que pueden ser.

No obstante, las estructuras de toma de decisiones también son extremadamente importantes. Si la Democracia es el gobierno por el pueblo, en la Democracia Representativa el poder conferido a las personas se ejerce mediante la elección de algunos representantes que gobiernan en su nombre. De manera alternativa, en la Democracia Participativa o fuerte, el poder conferido a las personas se ejerce directamente a través de procesos que fortalecen las conexiones de las personas entre sí, y a través de diversas asociaciones, contempla la supervisión de los gobiernos y permite que surja la sabiduría innata de los pueblos y las naciones para aprovechar las capacidades de todos. Para muchos TICCAs en sociedades tradicionales, la Democracia Fuerte es el patrón básico para la toma de decisiones. La forma que suele tomar es la asamblea general a nivel de aldea, a veces reforzada por el requisito de que la toma de decisiones solo se puede hacer por consenso. Los sistemas de conocimiento que sustentan los derechos a la comarca y a la cultura y que están mediados por las conexiones con los parientes se ven fortalecidos por estas formas de gobernanza indígenas y comunitarias (Hill *et al.*, 2012). Mientras la gente se sienta libre y competente para hablar sobre los problemas, una democracia fuerte les permite diseñar caminos y oportunidades de gobernanza. Los amplios debates públicos y las “deliberaciones” permiten que las personas intenten persuadirse mutuamente respecto al valor de sus reivindicaciones, mientras que sus propias opiniones y entendimientos evolucionan en el proceso. Por ejemplo, cuando desarrollan sus planes de vida, muchos pueblos indígenas y comunidades locales de Latinoamérica participan en una democracia fuerte que se basa en su espacio de vida compartido; una práctica que tiene raíces ancestrales pero que se propagó recientemente, también como una forma de resistencia frente a los planes de desarrollo impuestos desde afuera (Aparicio, 2002).

Gobernanza innovadora y vital

Los múltiples y aparentemente intratables desafíos que enfrenta nuestro mundo —el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la creciente necesidad de alimentos, agua dulce y servicios sociales para un gran número de personas— resaltan la necesidad de encontrar nuevas soluciones y descubrir nuevos valores, reglas y normas. Una nueva forma de pensar se ha centrado en los “sistemas complejos”, la dinámica no lineal, los umbrales, la incertidumbre, la sorpresa y las interacciones a través de escalas temporales y espaciales (Folke, 2006). En este sentido, las innovaciones surgen a través de cambios graduales y repentinos, en ciclos adaptativos que incluyen

períodos de cambio rápido (explotación), periodos de rigidez (conservación), periodos de reajuste y colapso (liberación) y periodos de reorganización (renovación). Algún tipo de perturbación desencadena la secuencia de un período de cambio gradual a uno de cambio rápido, posiblemente en conjunto con ciclos más grandes. Mirar este mundo como un sistema adaptativo complejo puede ayudarnos a entender cómo las partes se influyen mutuamente y cómo podemos intervenir para hacer que el sistema esté en mejor posición de innovar y así obtener los resultados sociales, ambientales, económicos y culturales deseados (Hill *et al.*, 2013b; Simonsen *et al.*, 2014).

La capacidad de reinventarse y renovarse a sí mismos es una característica de todos los sistemas vivos y saludables, y parece estar relacionada con una “actitud de aprendizaje” —apertura a nuevas ideas, voluntad de experimentar y curiosidad que motivan a las personas a llevar a cabo la investigación-acción y no estar satisfechas con explicaciones fáciles, banalidades y chivos expiatorios—. Un poderoso desencadenante puede ser la sabia fusión de conocimientos y habilidades locales y no locales, los que se fundamentan no solo en las tradiciones y la experiencia acumulada de los pueblos indígenas y las comunidades locales, sino también en el conocimiento desarrollado por científicos formales a través de un cuidadoso análisis de diferentes casos y contextos o simplemente basados en la experiencia de pueblos pertenecientes a diversos ambientes. Algunos se refieren a esto como soluciones sincréticas —la sabia fusión de pedazos con una naturaleza aparentemente incompatible, que puede resultar sorprendentemente fresca y efectiva—. De hecho, es posible que esto sea la esencia de la gobernanza adaptativa; la existencia de instituciones vitales, capaces de responder a través del tiempo a las condiciones cambiantes que integran la conservación, los medios de subsistencia y las culturas humanas.

Gobernanza empoderada

Entendemos como gobernanza empoderada un sistema de toma de decisiones que es autoconsciente y autodirigido, capaz no solo de organizar sus propias respuestas a las condiciones ambientales cambiantes, sino también de hacer cumplir sus decisiones. Esta afirmación puede parecer trivial. Por definición, la gobernanza es el ejercicio de la autoridad y la responsabilidad, pero el verdadero empoderamiento es poco común, es, más que nada, una cuestión de capacidades y un profundo reconocimiento y apropiación de la responsabilidad. Para hacer que la autoridad sea significativa, se requiere de capacidad, la cual incluye conocimientos, medios y cualidades de liderazgo. Tener autoridad sobre la vida silvestre en un territorio dado significa poco sin datos confiables sobre la presencia de tal vida silvestre y sobre el hábitat y las condiciones de reproducción, y sin contar con los medios necesarios

para inspeccionar el territorio y defenderlo de los cazadores furtivos. También significará poco sin la voluntad de demostrar liderazgo. Y la responsabilidad significa ser lo suficientemente maduro como para limitar algunos de los derechos y privilegios propios para reconocer los de los demás –las generaciones futuras, los desposeídos, otras especies en este planeta–; todos los que asumen los costos de lo que hoy hacen los poderosos.

El verdadero empoderamiento no es solo con respecto a los demás, sino con respecto a uno mismo. Incluso los entornos de gobernanza legalmente autónomos –como una junta de administración legalmente a cargo de un área protegida o una autoridad consuetudinaria que gobierna un territorio indígena– incluyen actores legítimos marginados de la toma de decisiones por una variedad de razones, desde el pobre acceso a los medios de comunicación, hasta la falta de reconocimiento social. A menudo, estas personas incluyen a las mujeres, a los que no tienen tierra, a los jóvenes, a las minorías indígenas, étnicas o religiosas, a los pastores nómadas, a las personas desplazadas durante los conflictos violentos o como resultado de desastres naturales como inundaciones y sequías, y a los hogares afectados por el VIH/SIDA, etcétera (Katz, 2010). Para lograr una gobernanza empoderada es crucial que se nivele el campo de juego, de modo que los que tienen una posición de autoridad expresen con justicia las preocupaciones de la totalidad de sus circunscripciones, incluidos los menos poderosos. Por último, pero no menos importante, el empoderamiento consiste en ser disciplinado y autocrítico; capacidades necesarias para asumir responsabilidades de manera efectiva y confiable.

Las fronteras de la gobernanza

A pesar del reciente crecimiento en la cobertura de las áreas protegidas, todavía hay grandes brechas que deben someterse a la gobernanza y la gestión de la conservación para asegurar especies y ecosistemas específicos (CBD, 2010). Además, incluso las medidas de conservación basadas en áreas que ya existen deben estar mucho más conectadas y mejorar dramáticamente sus prácticas de gestión (Leverington *et al.*, 2010). En general, la sociedad como un todo debe estar cada día más consciente de los problemas ambientales, apoyar las actividades apropiadas y ser capaz de establecer límites razonables a las fuerzas del desarrollo económico. Trabajar en la gobernanza es la expresión de que tenemos esperanza en que todavía podemos frenar el crecimiento económico excesivo y distribuido de manera desigual, de la misma manera que el consumismo y la destrucción ambiental; en que aún podemos detener la especulación financiera destructiva, y encontrar desafíos

más sostenibles, equitativos y satisfactorios para la evolución de la sociedad y de las culturas.

Ya podemos ver los beneficios de un mejor conocimiento y acción de la gobernanza.

La atención puesta en ella ha permitido un aumento en la cobertura de áreas protegidas en los sistemas nacionales. Muchas naciones partes del CDB han revisado sus sistemas de áreas protegidas y entienden que solo un tratamiento innovador de la gobernanza les permitirá ampliar su cobertura según lo previsto en la Meta 11 del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi. En 2006, Francia instituyó una nueva Ley de Áreas Protegidas que exige la gobernanza compartida de todos sus parques nacionales. Gracias a esta ley fue posible crear tres nuevos parques nacionales desde 2006, los cuales protegen más de dos millones de hectáreas. En Australia, la innovadora gobernanza bajo las áreas protegidas indígenas ha dado como resultado, en los últimos quince años, la dedicación de más de sesenta nuevas áreas protegidas, con un total de más de 48 millones de hectáreas, con una representación cercana al 40% del área protegida total de Australia. En Namibia, la cobertura de las áreas de conservación comunitarias y otros arreglos similares ha aumentado hasta cerca de la cuarta parte de la superficie del país, lo cual ha generado importantes beneficios financieros para sus residentes y para la nación en su conjunto (NACSO, 2013). Ecuador y Madagascar también han adoptado todo el conjunto de tipos de gobernanza de la UICN para sus sistemas de áreas protegidas (Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2006; Madagascar Protected Area System, 2009), lo cual ha permitido no solo su expansión, sino también su consolidación y responsabilidades mejor compartidas.

La atención en la gobernanza ha mejorado la eficacia y la eficiencia de la gestión. Además de los análisis globales que confirman la relación entre la gobernanza y la efectividad del manejo (Leverington *et al.*, 2010), países como Finlandia y Canadá (Väisänen, citado en Borrini-Feyerabend *et al.*, 2013; Johnston, 2006) brindan evidencias de que invertir en la rendición de cuentas y en la participación del público hace que el trabajo de las agencias nacionales de áreas protegidas sea más eficaz y mejor apreciado en la sociedad. De Australia a Colombia, de Canadá a Namibia, los gobiernos, las agencias de financiamiento, los organismos reguladores y las partes interesadas en general están también conscientes de que los territorios bajo gobernanza compartida o directamente conservados por los pueblos indígenas, las comunidades locales y los terratenientes privados proporcionan beneficios de conservación a bajo costo para la sociedad –una fuerte recomendación para apoyar sus esfuerzos–.



La solidaridad enriquecida es un subproducto de las iniciativas exitosas de conservación comunitaria en Casamance, Senegal

Fuente: Grazia Borri-Feyerabend

La atención en la gobernanza ha mejorado la idoneidad y la equidad de las decisiones. Las áreas protegidas requieren muchos tipos de decisiones que respondan a las oportunidades y amenazas relacionadas con su integridad ecológica e importancia social y cultural. Con frecuencia, los resultados débiles se deben al fracaso de la legislación, las políticas y los procesos de toma de decisiones, no solo para comprender y “encajar” en la situación, sino también para brindar una orientación significativa e incentivos eficaces (por ejemplo, reconocimiento social y apoyo financiero) para los administradores y otros. Tal como lo demuestran los procesos actuales en Filipinas (Lim, 2012), cuando los organismos gubernamentales apoyan una configuración de gobernanza legítima y responsable, pueden resolver dilemas socioeconómicos, incluidos los conflictos con los pueblos indígenas. La diversidad de la gobernanza también puede maximizar los beneficios ecológicos, sociales y culturales derivados de las medidas de conservación basadas en áreas. Por ejemplo, las áreas de conservación de vida silvestre en Tanzania y los ranchos grupales en Kenia están generando importantes beneficios para las comunidades comprometidas, las que solían soportar los costos, sin beneficios, de la presencia de vida silvestre en sus territorios.

La atención a la gobernanza ha promovido mejores vínculos entre las medidas de conservación basadas en áreas y los paisajes terrestres y marinos circundantes.

Los arreglos de gobernanza que se ajustan a su contexto alimentan los vínculos con el paisaje terrestre/marino más extenso y ayudan a hacer una conexión con una toma de decisiones más amplia. Los procesos de gobernanza apropiados y receptivos involucran a los titulares de derechos y las partes interesadas que viven y trabajan con la tierra y el mar y que pueden abordar problemas ambientales fuera de las fronteras de las medidas de conservación basadas en áreas. Por ejemplo, en Australia, los grupos aborígenes Wiltingin, Dambimangari, Uunguu y Balanggarra trabajan con el proyecto de Control de Incendios de North Kimberley para crear negocios basados en “quemar el campo de la manera correcta” con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero bajo la Iniciativa de Agricultura de Carbono del Gobierno de Australia (KLC, 2014) dentro y fuera de sus áreas protegidas indígenas.

La atención en la gobernanza ha sido una ayuda valiosa para afrontar los desafíos actuales y el cambio global. Lejos de ser inmutables, las medidas basadas en áreas para la conservación pueden ser procesos dinámicos y adaptativos, capaces de responder a los desafíos existentes y al cambio global. Hace una década, ¿quién habría podido prever que en una de las regiones más pobres y olvidadas de Senegal, la conservación de base restauraría los manglares y la biodiversidad de los peces, cuadruplicaría la pesca, inspiraría a las comunidades, convencería a las autoridades

regionales y nacionales y captaría la atención internacional en unos pocos años? (ICCA Registry, 2012). Las nuevas medidas de conservación basadas en áreas, como estas que son pioneras en la fusión de las características tradicionales y modernas y se basan en la gobernanza de las instituciones de base popular, deben aceptarse con cautela y sobre la base de un análisis exhaustivo; pero la conservación debe estar abierta a ellas si desea ser visionaria y nutrir nuevas energías y perspectivas.

Mejoramiento de la gobernanza para una vida sostenible

El enfoque en la gobernanza de las áreas protegidas que comenzó en Durban en 2003, además de ayudar a ampliar el espectro de actores legítimos y de las medidas basadas en áreas para la conservación, también enfatiza consideraciones sobre los principios y valores que producen beneficios concretos para dicha conservación. Ahora estamos listos para implementar soluciones, más allá de los parámetros establecidos y de las zonas de confort, con el fin de mejorar la gobernanza para la conservación de

la naturaleza, que es la base para una vida sostenible en nuestro planeta.

Pero, ¿cómo mejora la gobernanza? En algunos casos, el cambio viene de adentro, y en otros es provocado por recriminaciones y conflictos de afuera. Otra forma posible es a través de un análisis y una planeación colectiva consciente. Numerosas decisiones del CDB, al igual que las resoluciones y recomendaciones de la UICN, parecen alentar esta última opción, y un trabajo reciente, copatrocinado por la UICN y el CDB, ofrece una metodología no solo para analizar y evaluar la gobernanza, sino también para planificar su mejoramiento frente a los sistemas de áreas protegidas o sitios individuales (Borri-Feyerabend *et al.*, 2013).

Una novedad importante de la metodología de la UICN y del CDB es que se centra claramente en paisajes terrestres, marinos y territorios y áreas conservadas, incluidas, entre otras, las áreas protegidas. En la práctica, ¿qué funciona para conservar la naturaleza? ¿Quién puede tomar las decisiones clave de gobernanza? ¿Qué hemos aprendido sobre la toma de decisiones como proceso informado,



Reunión entre los visitantes Neema Pathak y Michael Lockwood y los aldeanos/custodios en Baripada, cerca de Pune, India, para escuchar sobre la gestión de conservación en el área, incluida la manera en que la protección de las cuencas y el trabajo de restauración habían mejorado la fiabilidad del abastecimiento local de agua y los subsecuentes beneficios para el cultivo

Fuente: Graeme L. Worboys

legítimo, justo, apropiado, rápido y lo más sabio posible? La metodología sugiere que los actores involucrados deben abordar estas cuestiones a partir de una comprensión profunda de la historia local tanto natural como social. ¿Qué especies parecen crecer y vivir bien en el contexto? ¿Qué fenómenos naturales principales –migraciones de animales, flujos de agua, procesos de regeneración– lo caracterizan? ¿Cómo ha vivido la gente allí por generaciones? ¿Cómo hicieron frente a las estaciones? ¿Dónde construyeron? ¿Qué comían? ¿Cuáles son las características fundamentales de su cultura; aquellas que no se desarrollaron imitando a otros pueblos distantes sino por la adaptación al ambiente local único? Podemos extraer lecciones útiles sobre la conservación y el desarrollo a partir de una comprensión de la historia ecológica y social y la identidad del lugar. ¿Estamos apoyando y facilitando la naturaleza, o estamos restringiéndola? ¿Estamos tratando de cultivar maíz en tierras áridas, aptas para el pastoreo nómada? ¿Estamos criando ganado en suelos delgados tropicales? ¿Estamos plantando eucaliptos o pinos donde la castaña o la araucaria podrían prosperar? ¿Estamos asfixiando las vías fluviales, erosionando las laderas, agotando los acuíferos? ¿Qué podemos hacer para vivir bien en sintonía con la naturaleza y sin desperdiciar los recursos naturales, para no ir en contra de la naturaleza?

En el mundo, muchos paisajes culturales terrestres y marinos se ven estéticamente atractivos y llenos de cultura porque expresan la capacidad de las personas para comprender la naturaleza y prosperar siguiendo esa comprensión. A veces esto implica dejar que la naturaleza siga su propio curso, como la protección de un bosque y el uso de sus recursos de una manera cuidadosa y limitada. En otras ocasiones la gente trabaja duro para construir terrazas, canales, pasos y caminos, huertos y jardines, pastizales y pozos. Cuando lo hacen con respeto, inteligencia y cuidado, tanto el paisaje como el pueblo se benefician, y los resultados se visualizan inmediatamente. Estos pueblos expresan una forma de conectividad profunda entre las personas y la naturaleza, un modo de interacción que mantiene viva la naturaleza distintiva dentro y fuera de las áreas protegidas.

Pero, ¿tal conectividad profunda está relacionada con la gobernanza? Parece destinada a estarlo. La hipótesis que viene inmediatamente a la mente es que solo los escenarios de gobernanza del tipo apropiado y arraigados en la historia socioecológica del lugar pueden alimentar este tipo de conectividad; solo el aprendizaje a través del tiempo puede nutrir su acumulación de conocimientos, habilidades, decisiones e instituciones locales. Esta es un área de análisis e investigación, ya que tendrían que desarrollarse y estudiarse parámetros medibles que puedan describir la conectividad profunda en relación con la diversidad, la calidad y la vitalidad de la gobernanza.

Mientras tanto, pueblos, comunidades, agencias gubernamentales, investigadores, empresas, ancianos, líderes espirituales y ciudadanos están promoviendo y poniendo a prueba –con inteligencia, cuidado y voluntad de participar– una variedad de rutas innovadoras hacia la gobernanza de la naturaleza para una vida sostenible, lo cual combina el bienestar humano y la conservación de la naturaleza. Estas rutas incluyen:

- Repensar y reorganizar el paisaje terrestre y marino en unidades socioecológicas más coherentes.
- Asignarles potestad respecto a los asuntos de desarrollo a las autoridades, a lo ancho del ecosistema, responsables (y a cargo de la rendición de cuentas) de conservar las funciones del mismo y promover la paz social, la equidad económica y el bienestar.
- Proporcionar reconocimiento e incentivos a la proliferación de modelos de conservación, tales como áreas protegidas bajo cualquier tipo adecuado de gobernanza, áreas conservadas, conservación voluntaria y subsidiaria.
- Revitalizar los bienes comunes al garantizar los derechos colectivos sobre la tierra y los recursos naturales a favor de los pueblos indígenas y las comunidades locales que están fuertemente conectadas con ellos.
- Fomentar métodos deliberativos e inclusivos para la toma de decisiones ambientales. Por ejemplo, la discusión abierta de alternativas a través de jurados ciudadanos, búsquedas de un futuro, conferencias de consenso, votaciones, referendos, comparaciones abiertas de los conocimientos ecológicos a partir de la ciencia y la tradición, modelos empresariales y economías solidarias.
- Promover un modelo comercial sólido para el sector ambiental, por ejemplo, mediante el uso de incentivos y desincentivos financieros para regular el comportamiento, como el principio de “quien contamina paga” para el cambio climático.
- Centrar la atención en la justicia social y erradicar las desigualdades basadas en el género, la clase, la casta, la etnia, la raza, etc.
- Intensificar las conexiones y la retroalimentación entre los responsables de la toma de decisiones en diferentes sectores y en distintos niveles a través de inversiones importantes en información y comunicación.
- Aplicar en el campo de la conservación las lecciones aprendidas de movimientos políticos innovadores a lo largo de la historia y las lecciones sobre la resiliencia en una variedad de sectores (por ejemplo, educación y salud).

- Promover la democracia económica con mecanismos como el diseño participativo de presupuestos, el ingreso ciudadano (liberación de la pobreza abyecta y las condiciones degradantes), el ahorro y los préstamos comunitarios (economía solidaria), los impuestos altos sobre las especulaciones financieras, la producción innovadora verdaderamente verde y el control del productor y del consumidor sobre el mercado.
- Promover la democracia de la información mediante reformas en el sector de la educación (educación para el pensamiento crítico y toma de decisiones bien informadas) y en el sector de las comunicaciones (periodismo de investigación, pluralismo de las noticias, regulación de los negocios de los medios de comunicación).
- Desarrollar planes comunitarios para vivir bien—incluida la producción local de alimentos y la satisfacción de las necesidades básicas—y compartirlos, compararlos e integrarlos en varios niveles.
- Mejorar la formulación de políticas mediante la investigación y la planeación participativas obligatorias, la acción afirmativa para redistribuir la autoridad y las responsabilidades (por ejemplo, para compensar la discriminación de género), y mecanismos transparentes para la rendición de cuentas.
- Apoyar a las agencias ambientales para promover una cultura interna de aprendizaje, de tal manera que se conviertan en organizaciones planas y receptivas que ofrezcan incentivos para el compromiso y la innovación.
- Garantizar una medida de democracia directa, en la que las personas siempre tengan la oportunidad de participar en la toma de decisiones clave cuyas consecuencias sean afrontadas principalmente por ellas mismas, y en la que puedan asumir sus responsabilidades hacia la sociedad en general y los principios constitucionales en los cuales se cimienta la misma.

Conclusión

En la víspera del Congreso Mundial de Parques de 2003 en Durban, comenzaron a examinarse ampliamente las cuestiones sobre gobernanza para las áreas protegidas en todo el mundo. Sobre la base de un entendimiento inicial, en la década siguiente fue posible desarrollar un sistema de tipos de gobernanza y se recomendó la adherencia a los principios de una buena gobernanza que los Estados Partes del CDB están adoptando lenta pero firmemente. En la actualidad, el rostro visible de una mayor diversidad y calidad de la gobernanza para la conservación de la naturaleza es evidente no solo en las colaboraciones y actores nuevos y emergentes, sino también en las nuevas políticas que se están apro-

bando y en las nuevas prácticas que se están arraigando en el terreno. En el espacio de unos pocos años, esto ha ampliado la cobertura de las áreas protegidas y ha mejorado la eficacia y la eficiencia de la gestión, al igual que la equidad de las decisiones. Esto también ha proporcionado mejores vínculos con los paisajes terrestres y marinos circundantes, al igual que una valiosa ayuda para afrontar los desafíos actuales y el cambio global. Asimismo, está surgiendo una avalancha de ideas y caminos—en combinación o como alternativas— con el fin de fomentar la vitalidad de la gobernanza y el aprendizaje práctico para la conservación de la naturaleza.

No obstante, no debemos descuidarnos. Todas las partes interesadas no pueden tener una igualdad de opinión en asuntos cruciales para los medios de subsistencia y la conservación. La equidad no es igualdad, y los derechos existentes, la cantidad y la calidad del compromiso y la compensación justa no pueden dejarse de lado. Del mismo modo, es necesario un sentido de estabilidad de la gobernanza.

La gobernanza adaptativa es necesaria, pero el cambio constante, las reglas que no son confiables y la falta de seguridad para las inversiones generan caos. La subsidiariedad, la atención a los contextos y el respeto por las culturas y valores locales son importantes, pero también lo es el bien común, incluidos los ecosistemas viables y un clima estable, al igual que los valores humanos universales, como los que ponen freno a la codicia y el egoísmo, y a los comportamientos violentos y destructivos. Es importante escuchar y poner a dialogar a las personas con valores diversos, al igual que a quienes tengan interpretaciones opuestas del mundo e intereses divergentes, pero no pueden perseguirse al mismo tiempo valores y visiones de futuro que sean contradictorios. Para que la gobernanza tenga resultados coherentes, las decisiones deben tomarse y mantenerse en el tiempo.

¿Cómo lograr un equilibrio entre justicia y derechos adquiridos, estabilidad e innovación, significado y valores locales y principios liberadores más amplios? Sugerimos un “enfoque basado en los Derechos Humanos”, mediante el cual se respeta una multiplicidad de derechos procesales y sustantivos. Pero también sugerimos que se garanticen la efectividad en la toma de decisiones y el estado de derecho, y que los derechos siempre estén equilibrados con responsabilidades, incluso los de las generaciones futuras y los de la naturaleza. No hay ninguna receta para garantizar lo anterior, pero se están acumulando lecciones e ideas a partir de procesos de aprendizaje práctico en todo el mundo. Con esfuerzos conscientes y participativos para mejorar su propia diversidad, calidad y vitalidad, la gobernanza puede desarrollarse en su mejor forma para la conservación de la naturaleza.

Referencias



Lecturas recomendadas

- Alcorn, J.; Luque, A. y Weisman, W. (2005). Non-governmental organizations and protected area governance. En D. Pansky (ed.). *Governance Stream of the Vth World Parks Congress*. Ottawa: Parks Canada y IUCN WCPA.
- Anderson, P. (2003). The contributions made by private game reserves and landowners to conservation in South Africa. Presentado en Governance Stream to Benefits beyond Boundaries, Fifth World Parks Conference, septiembre 8-17, Durban.
- Aparicio, M. (2002). *Los pueblos indígenas y el Estado*. Barcelona: Cedes Editorial.
- Berkes, F. (2004). Rethinking community-based conservation. *Conservation Biology*, 18(3), 621-630.
- Borrini-Feyerabend, G. y Dudley, N. (2005). *Les Aires Protégées à Madagascar: bâtir le système à partir de la base*. Reporte para IUCN y SAPM Commission. Gland: IUCN WCPA/CEESP
-  Dudley, N.; Jaeger, T.; Lassen, B.; Broome, N.P.; Phillips, A. y Sandwith, T. (2013). *Governance of protected areas: from understanding to action*. Gland: IUCN.
- Pimbert, M.; Farvar, M.T.; Kothari, A. y Renard, Y. (2004). *Sharing power: learning by doing in co-management of natural resources throughout the world*. Teherán: IIED y IUCN CEESP/CMWG, Cenesta.
- Lassen, B.; Stevens, S.; Martin, G.; Riasco de la Pena, J.C.; Racz-Luna, E.F y Farvar, T. (2010). *Biocultural Diversity Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities*. Teherán: ICCA Consortium, Cenesta for GEF SGP, GTZ, IIED e IUCN CEESP
- Bravo, M. y Heylings, P. (2002). Sistema de manejo participativo de la Reserva Marina de Galápagos - actividades en 2001 y resultados de la primera evaluación participativa. *Policy Matters*, 10, 115-120.
- Cash, D.W. y Moser, S.C. (2000). Linking global and local scales: designing dynamic assessment and management processes. *Global Environmental Change*, 10(2), 109-120.
- Convention on Biological Diversity (CBD). (1992). *Convention on Biological Diversity*. Nueva York: United Nations.
- (2010). *Global Biodiversity Outlook 3*. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
- (2011). *Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Targets*. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
- Crutzen, P.J. (2006). The “anthropocene”. En: E. Ehlers y T. Krafft (eds.). *Earth System Science in the Anthropocene*, pp. 13-18. Berlin y Heidelberg: Springer.
- Dearden, P.; Bennett, M. y Johnston, J. (2005). Trends in global protected area governance, 1992-2002. *Environmental Management*, 36(1), 89-100.
- Diegues, A.C. (s.f.). *The Myth of Wilderness in the Brazilian Rainforest*. Recuperado de: www.iccaconsortium.org/wpcontent/uploads/images/stories/Database/myth%20final.pdf
- Dudley, N. (2008). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland: IUCN.
- Eagles, P.F.J. (2009). Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(2), 231-248.
- Estifania, E.; de Vera, P.; Lucero-Diola, E y Silang, P. (eds.). (2012). *Nature Conservation in the Footsteps of Our Ancestors. Proceedings of the First National Conference on Indigenous Community Conserved Areas (ICCAs) in the Philippines*. Manila: University of the Philippines National College of Public Administration and Governance y Protected Areas and Wildlife Bureau in partnership with New-CAPP Project, UNDP-GEF Recuperado de: www.google.com/url?sa=tyrct=jq=yesrc=syfrm=1ysource=webycd=6ycad=rjauact=8yved=0CEAQFjAFyurl=http%3A%2F%2Fwww.newcapp.org%2Fimages%2Fwhatsnew%2Fdownload%2F10082012032949ICCA%2520Conference.pdf&ei=pTInU62fGofn4QSorYCGBAyusg=AFQjCNFh85567UHG0UFxuOT-ZCsdIQxNBQybvm=bv.62922401,d.bGE
- Fairhead, J.; Leach, M. y Scoones, I. (2012). Green grabbing: a new appropriation of nature? *Journal of Peasant Studies*, 39(2), 237-261.

- Farrier, D. y Adams, M. (2011). Indigenous-government co-management of protected areas: Booderee National Park and the national framework in Australia. En B. Lausche y F. Burhenne (eds.). *Guidelines for Protected Area Legislation*. Gland: IUCN.
- Folke, C. (2006). Resilience: the emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16(3), 253-267.
- Goudie, A. (1990). *The Human Impact on the Natural Environment*. Oxford: Basil Blackwell.
-  Graham, J.; Amos, B. y Plumptre, T. (2003). *Governance principles for protected areas in the 21st century*. [Artículo de discusión]. Ottawa: Institute on Governance in collaboration with Parks Canada y Canadian International Development Agency.
- Hansen, J.; Kharecha, P.; Sato, M.; Masson-Delmotte, V.; Ackerman, E.; Beerling, D.J.; Hearty, P.J.; Hoegh-Guldberg, O.; Hsu, S.-L.; Parmesan, C.; Rockstrom, J.; Rohling, E.J.; Sachs, J.; Smith, P.; Steffen, K.; van Susteren, L.; von Schuckmann, K. y Zachos, J.C. (2013). Assessing “dangerous climate change”: required reduction of carbon emissions to protect young people, future generations and nature. *Plos One*, 8(2).
- Hill, R.; Williams, K.J.; Pert, P.L.; Robinson, C.J.; Dale, A.P.; Westcott, D.A.; Grace, R.A. y O'Malley, T. (2010). Adaptive community-based biodiversity conservation in Australia's tropical rainforests. *Environmental Conservation*, 37(1), 73-82.
- Grant, C.; George, M.; Robinson, C.J.; Jackson, S. y Abel, N. (2012). A typology of indigenous engagement in Australian environmental management: implications for knowledge integration and social-ecological system sustainability. *Ecology and Society*, 17(1), 23. Doi: dx.doi.org/10.5751/ES-04587-170123
- Maclean, K.; Pert, P.L.; Rist, P.; Joyce, A.; Schmider, J. y Tawake, L. (2013a). *Participatory evaluation of co-management in wet tropics country Interim report*. Reporte para National Environmental Research Program. Queensland: Reef and Rainforest Research Centre Limited, Cairns.
- Halamish, E.; Gordon, I.J. y Clark, M. (2013b). The maturation of biodiversity as a global social-ecological issue and implications for future biodiversity science and policy. *Futures*, 46(1), 41-49.
- Holling, C.S. (ed.). (1978). *Adaptive Environmental Assessment and Management*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- ICCA Registry. (2012). Association Kawawana, ICCA Registry 2012. Cambridge: UNEP-WCMC. Recuperado de: www.iccaregistry.org/en/sites/26
- International Labour Organisation (ILO). (1989). *Convention No. 169*. Ginebra: International Labour Organisation. Recuperado de: www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--en/index.htm
- International Union for Conservation of Nature World Commission on Protected Areas (IUCN WCPA). (2013). *Global Transboundary Conservation Network*. Gland: IUCN. Recuperado de: www.tbpa.net/page.php?ndx=83
- Johnston, J. (2006). Information for G. Borrini-Feyerabend, J. Johnston y D. Pansky, Governance of protected areas. En: M. Lockwood, A. Kothari y G.L. Worboys (eds.). *Managing Protected Areas: A global guide*, p. 139. Londres: Earthscan.
- Katz, E. (2010). *Land Tenure, Property Rights, and Natural Resource Management: land tenure and property rights reform in the developing world - who is vulnerable*. Burlington, Estados Unidos: United States Agency for International Development.
- Kimberley Land Council (KLC). (2014). *North Kimberley Ranger Groups and Aboriginal Corporations Discuss Carbon Business*. Broome, Australia: Kimberley Land Council. Recuperado de: klc.org.au/2013/01/23/north-kimberley-ranger-groups-and-aboriginal-corporations-discuss-carbon-business/
- Kothari, A. (2006). Community conserved areas: towards ecological and livelihood security. *PARKS*, 16(1), 3-13.
-  Corrigan, C.; Jonas, H.; Neumann, A. y Shrumm, H. (eds.). (2012). *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities: global overview and national case studies*, Technical Series No. 64. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, ICCA Consortium, Kalpavriksh y Natural Justice.

- Langholz, J.A. y Krug, W. (2004). New forms of biodiversity governance: non-state actors and the private protected area action plan. *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 7(1-2), 9-29.
-  Lausche, B. y Burhenne, F. (2011). *Guidelines for Protected Area Legislation*. Gland: IUCN.
- Farrier, D.; Verchuuren, J.; La Vina, A.G.M.; Trouwborst, A.; Born, C.H. y Aug, L. (2013). *The legal aspects of connectivity conservation: a concept paper*. Gland: IUCN.
- Lebel, L.; Anderies, J.M.; Campbell, B.; Folke, C.; Hatfield-Dodds, S.; Hughes, T.P. y Wilson, J. (2006). Governance and the capacity to manage resilience in regional social-ecological systems. *Ecology and Society*, 11(1), 21.
- Leverington, E.; Costa, K.L.; Pavese, H.; Lisle, A. y Hockings, M. (2010). A global analysis of protected area management effectiveness. *Environmental Management*, 46(5), 685-698.
- Lim, T.M. (2012). ICCA recognition in the Philippines and its role in the achievement of Aichi Targets. Presentación realizada en el Coloquio sobre TICCA del CDD, COP 11, Hyderabad, India, 13 de octubre.
- Madagascar Protected Area System (SAPM). (2009). *Capitalisation des expériences et des acquis en matière de gouvernance des aires protégées en gestion et des aires protégées communautaires à Madagascar*. Antananarivo, Madagascar: Ministry of Environment, Forests and Tourism of Madagascar.
- Ministerio de Ambiente del Ecuador. (2006). *Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2007-2016*. Quito: Proyecto Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP-GEF).
- Mitchell, B.A. y Brown, J.L. (1998). Stewardship: a working definition. *Environments*, 26(1), 8-17.
- Murphree, M. (2000). Boundaries and borders: the question of scale in the theory and practice of common property management. Artículo presentado en Eighth IASCP Conference, Bloomington, Indiana, mayo 31 - junio 4.
- Namibian Association of CBNRM Support Organisations (NACSO). (2013). *The State of Community Conservation in Namibia*. Windhoek, Namibia: NACSO.
- Nelson, R.; Howden, M. y Smith, M.S. (2008). Using adaptive governance to rethink the way science supports Australian drought policy. *Environmental Science and Policy*, 11(7), 588-601.
- Ostrom, E. y Nagendra, H. (2006). Insights on linking forests, trees and people from the air, on the ground, and in the laboratory. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 103(5), 19.224-231.
- Paterson, A.R. (2010). Clearing or clouding the discourse - a South African perspective on the utility of the IUCN protected areas governance typology. *South African Law Journal*, 127(3), 490-514.
- (2011). Bridging the gap between conservation and land reform: communally- conserved areas as a tool for managing South Africa's natural commons. [Tesis]. Department of Public Law, University of Cape Town, Sur África.
- Posey, D.A. (ed.). (1999). *Cultural and Spiritual Values of Biodiversity*. Londres: UNEP, Nairobi e Intermediate Technology Publications.
- Rose, D.B. (1996). *Nourishing Terrains: Australian Aboriginal views of landscapes and wilderness*. Canberra: Australian Heritage Commission.
- (2013). Indigenous Protected Areas - innovation beyond the boundaries. Recuperado de : www.nature.org/cs/groups/webcontent/@web/@australia/documents/document/prd_062372.pdf
- Sandwith, T.; Shine, C.; Hamilton, L. y Sheppard, D. (2001). *Transboundary Protected Areas for Peace and Cooperation*. Gland: IUCN.
- Simonsen, S.H.; Biggs, R.; Schlüter, M.; Schoon, M.; Bohensky, E.L.; Cundill, G.; Dakos, V.; Dayw, T.; Kotschy, K.; Leitch, A.M.; Qunilan, A.; Peterson, G. y Moberg, E. (2014). *Applying Resilience Thinking. Seven principles for building resilience in social-ecological systems*. Estocolmo: Stockholm Resilience Centre.
- Stanciu, E. y Ioni, A. (2013). *Governance of Protected Areas in Eastern Europe. Overview on different governance types, case studies and lessons learned*. Braov, Rumanía: Study commissioned to ProPark, Romania, por German Federal Agency for Nature Conservation BfN, Skripten.

- Stevens, S. y Pathak-Broome, N. (2014). Appropriate recognition and respect for indigenous peoples' and community conserved territories and areas which overlap protected areas. Documento borrador para ICCA Consortium.
- Tilman, D.; Balzer, C.; Hill, J. y Befort, B.L. (2011). Global food demand and the sustainable intensification of agriculture. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 108(50), 20.260-264.
- United Nations Development Programme (UNDP). (1997). *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP policy document*. Nueva York: United Nations Development Programme.
- (1999). *Human Development Report 1999: Globalisation with a human face*. Nueva York: United Nations Development Programme.
- (2002). *Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world*, Nueva York: United Nations Development Programme.
- United Nations Environment Program (UNEP), International Union for Conservation of Nature (IUCN) y World Wildlife Fund (WWF). (1980). *World Conservation Strategy*. Gland: IUCN. Recuperado de: data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/WCS-004.pdf
- Walters, C. (1986). *Adaptive Management of Renewable Resources*. Nueva York: Macmillan.
- Western Ghats Ecology Expert Panel. (2011). *Report of the Western Ghats Ecology Expert Panel. Part I*. Enviado al Ministerio de Ambiente y Bosques de la India. Recuperado de: moef.nic.in/downloads/public-information/wg-23052012.pdf
- Woodley, S.; Bertzky, B.; Crawhall, N.; Dudley, N.; Miranda Londoño, J.; MacKinnon, K.; Redford, K. y Sandwith, T. (2012). Meeting Aichi Target 11: what does success look like for protected area systems? *PARKS*, 18(1), 24-34.
- Wyborn, C. y Bixler, R.P. (2013). Collaboration and nested environmental governance: scale dependency, scale framing, and cross-scale interactions in collaborative conservation. *Journal of Environmental Management*, 123(1), 58-67.
- Young, I.M. (2001). Activist challenges to deliberative democracy. *Political Theory*, 29(5), 670-690.
- Young, O.R.; Berkhout, E.; Gallopin, G.C.; Janssen, M.A.; Ostrom, E. y Leeuw, S.V.D. (2006). The globalization of socio-ecological systems: an agenda for scientific research. *Global Environmental Change - Human and Policy Dimensions*, 16(3), 304-316.

Este texto se tomó de *Protected Area Governance and Management*, editado por Graeme L. Worboys, Michael Lockwood, Ashish Kothari, Sue Feary e Ian Pulsford, publicado en 2019 por ANU Press, Universidad Nacional de Australia, Canberra, Australia.

La reproducción de esta publicación de ANU Press con fines educativos u otros fines no comerciales está autorizada sin el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor, siempre y cuando se indique claramente la fuente. La reproducción de esta publicación para su reventa u otros fines comerciales está prohibida sin el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

doi.org/10.22459/GGAP.2019.07