

GOBERNANZA AMBIENTAL EN BOLIVIA Y PERÚ

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

FLACSO Biblioteca

Karen Andrade Mendoza
(Coordinadora)



Instituciones
FLACSO Ecuador
UICN - Sur

Coordinación
Karen Andrade Mendoza, FLACSO Ecuador

Autores
Karen Andrade Mendoza
Marco Andrade Echeverría
Guillaume Fontaine
José Luis Fuentes
Susan Velasco
Laboratorio de Políticas Públicas, FLACSO Ecuador
Programa de Estudios Socioambientales, FLACSO Ecuador

Colaboradores
Anita Krainer, FLACSO Ecuador
Ivette Vallejo, UICN - Sur

FLACSO Biblioteca

2011
Quito - Ecuador



354.3
G 5369

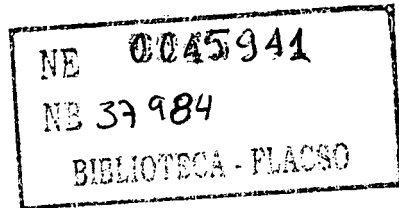
Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas / coordinado por Karen Andrade Mendoza. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : UICN, 2011

198 p.

ISBN: 978-9978-67-312-6

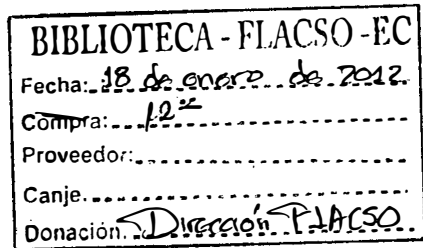
GOBERNANZA AMBIENTAL ; GOBERNANZA INDÍGENA ; CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES ; CONSERVACIÓN AMBIENTAL , ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS ; POLÍTICA AMBIENTAL ; BOLIVIA ; PERÚ.

354.3 - CDD



De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2328-888
Fax: (593-2) 3237-960
www.flacso.org.ec
ISBN: 978-9978-67-312-6



Cuidado de la Edición: Paulina Torres
Diseño de la portada: Antonio Mena
Diagramación: Isadora Espinosa
Imprenta: RisperGraf C.A.
Quito, Ecuador 2011

Contenidos

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

Glosario

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

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

Prefacio

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

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

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

Agradecimientos

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

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

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

Introducción

Karen Andrade Mendoza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

información generada por ONG y la cooperación internacional.

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

Contenido del documento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Capítulo desarrollado por Karen Andrade Mendoza.

5. Capítulo desarrollado por José Luis Fuentes.

6. Capítulo desarrollado por Marco Andrade Echeverría.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Capítulo desarrollado por Karen Andrade Mendoza.

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

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

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