

## CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA GOBERNANZA EN ÁREAS PROTEGIDAS (APs), LA SITUACIÓN EN VENEZUELA Y RELACION CON LOS REQUERIMIENTOS DE LAS RESERVAS DE BIOSFERA

Francia Motta Salinas  
 Docente-Investigadora: Ecología y Ambiente  
 Instituto de Geografía y Desarrollo Regional  
 Universidad Central de Venezuela  
 Caracas, Venezuela  
 e-mail: cayenamar@cantv.net/cayenamar06@yahoo.com  
 Teléfonos: 0058 0212 6625328/ 0058 0212 2565651

### 1. ANTECEDENTES

Un área protegida es *"una superficie de tierra y/o mar especialmente consagrada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados, y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces"* ([www.humboldt.org.co/humboldt/mostrar](http://www.humboldt.org.co/humboldt/mostrar)).

La conservación y gestión sostenible de estos territorios ameritan la participación y compromiso de la sociedad como un todo (WPC 2003a).

Para ello se recurre al concepto de gobernanza, referido en dos documentos previos fundamentales resultantes del V Congreso Mundial de Áreas Protegidas celebrado en Durban, Sudáfrica, en el año 2003, y el Programa de Trabajo en Áreas Protegidas del Convenio de Diversidad Biológica, adoptado por la Séptima Conferencia de las Partes (COP 7) en Malasia, en el año 2004 (UICN 2006)

En el V Congreso Mundial de Áreas Protegidas se efectuaron dos recomendaciones concretas relativas a la Gobernanza (WPC 2003):

Recomendación 16: Buena Gobernanza en Áreas Protegidas la cual comprende:

*el reconocimiento de los diferentes sistemas de conocimiento, la apertura, transparencia y rendición de cuentas en la toma de decisiones; el liderazgo incluyente; la movilización del apoyo desde diversos intereses con especial énfasis en socios y comunidades indígenas y locales; la necesidad de compartir autoridad, recursos y descentralizar la autoridad sobre la toma de decisiones y el uso de recursos*

Recomendación 17: Reconocimiento de la diversidad de tipos de gobernanza de áreas protegidas:

- ? La ejercida por entidades públicas estatales o locales
- ? la cogestión donde se vinculan comunidades locales y otros interesados directos

- ? los territorios de comunidades indígenas o tradicionales administrados por las mismas comunidades para obtener medios de vida y para fines culturales y de conservación
- ? las áreas protegidas administradas por entidades del sector privado con arreglo a contratos a largo plazo o directamente en función de títulos de propiedad privada sobre las mismas
- ? las áreas protegidas objeto de conservación transfronteriza

La diversidad de tipos de gobernanza se refiere a la diferenciación de las Partes responsables de la gestión.

En el Programa de Trabajo en Áreas Protegidas del Convenio de Diversidad Biológica, adoptado por la COP 7, señala la Gobernanza, Participación, Equidad y Distribución de Beneficios dentro de los cuatro ejes a seguir. En esa dirección se recomienda reconocer y promover los distintos tipos de gobernanza, establecer los mecanismos institucionales para garantizar la participación de todos los actores y el desarrollo de marcos legales apropiados a nivel nacional, regional y subregional, entre otros aspectos.

Por otra parte en el Enfoque de Ecosistemas, designado como marco de referencia por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Decisión V/6) apoya la diversidad de tipos de gobernanza.

## **2. CONCEPTO DE GOBERNANZA Y SUS IMPLICACIONES**

Es una noción más amplia que gobierno; se refiere a una serie de procedimientos y prácticas que involucra una amplia gama de actores y redes, y se caracteriza por ser un proceso fundamental formal/informal, de interacción social, que define conductas sociales y es horizontal (Santillán y Cracco, 2006).

La gobernanza es un concepto fundamental en el programa de trabajo de las áreas protegidas de acuerdo al Convenio de Diversidad Biológica, porque aumenta la perspectiva de lo que puede ser incluido como parte de un sistema nacional de áreas protegidas, acrecienta el espectro de los actores sociales reconocidos como administradores legítimos de estos territorios, e introduce principios y valores que inciden sobre lo que se puede percibir como posible y deseable para estas zonas (Borrini-Feyerabend, 2005).

La gobernanza en las áreas protegidas implica una relación entre las Partes facultadas y encargadas para la gestión. Necesita la definición de los entes sobre los cuales recae la responsabilidad, y puede estar basada en derechos jurídicos o consuetudinarios o en derechos legítimos de otra índole (WPC 2003a).

En el V Congreso Mundial de Parques, los participantes en el ciclo de talleres relativos a "Gobernanza de las Áreas Protegidas: nuevas modalidades de colaboración", recomiendan lo siguiente:

*debe reflejar y abordar los factores sociales y ecológicos, culturales, históricos y económicos pertinentes, y que la buena gobernanza en cualquier área debe definirse teniendo en cuenta las circunstancias, las tradiciones y los sistemas de conocimientos locales*

Recientemente en el Taller Regional de Gobernanza de las Áreas Protegidas en los Andes Tropicales (Santillán y Cracco, 2006), se resaltó la necesidad de continuar la reflexión en torno al tema para lograr un marco conceptual básico para ser empleado entre los actores involucrados. En ese evento se definieron 11 atributos o categorías de análisis de la gobernanza, y sugiere que el concepto debe ser elaborado desde la realidad local hasta una idea abstracta que seguiría concretándose.

Los once atributos son: la administración; las alianzas estratégicas; la construcción de capacidades; la comprensión del entorno político, social y económico; la generación y acceso a la información; la gestión de conflictos; la interacción social participativa; la interculturalidad; el marco jurídico, político e institucional; la sostenibilidad financiera y la visión estratégica, cuyos detalles son expuestos en el documento resultante del Taller.

En particular, llama la atención el relativo a la visión estratégica donde se recurre al concepto de sistema para integrar tanto los sujetos como los objetos. Contrasta la perspectiva anterior de la conservación como una acción excluyente, y la óptica reciente donde surgen situaciones que impulsan la necesidad de aplicar gobernanza en las áreas protegidas para el desarrollo local también.

Los participantes le dan un giro interesante, y sugieren que la entrada al tema puede ser gobernanza + efectividad de manejo = cumplimiento de los objetivos de conservación. Se vinculan de esta forma la propuesta política y el aspecto técnico.

En base a esta idea, se ha efectuado un análisis preliminar de la situación en Venezuela, que tiene una significativa superficie calificada como área protegida (28,50%)<sup>1</sup>, dispone de una extensa normativa vinculada al tema, pero con grandes tareas por desarrollar. En nuestro país, se han efectuado aportes directos e indirectos importantes los cuales son presentados a continuación.

### **3. APORTES DE VENEZUELA AL TEMA DE LA GOBERNANZA EN ÁREAS PROTEGIDAS**

En Venezuela, se ha comenzado a tratar el tema de la gobernanza paulatinamente. Se han hecho aportes interesantes sobre algunos de los atributos relativos a la gobernanza, tales son los documentos generados por Bevilacqua (2003) y Bevilacqua et al. (en prensa). En el primer documento se presenta una exposición del marco legal de las áreas protegidas, la relevancia de éstas para la diversidad biológica en Venezuela, los avances, limitaciones y los grandes desafíos para la gestión y finalmente se expone un modelo de gestión y estrategias. Toda esta información constituye un insumo fundamental para la gobernanza.

---

<sup>1</sup> Superficie relativa o obtenida considerando la superficie oficial, discriminada de la siguiente forma: terrestre 916,445 km<sup>2</sup>, marítima 860.000 km<sup>2</sup> ( PDVSA, 2002). El valor de las superficies de las áreas protegidas (506345,60 km<sup>2</sup>) se tomó de MARN 2001. No se hacen consideraciones en cuanto a la superposición de las AP.

Bevilacqua et al. (en prensa) efectuaron un análisis en el tiempo, de la actuación nacional en materia de áreas protegidas, desde la realización del IV Congreso Mundial de Parques realizado en Caracas en 1992 hasta el 2003, año en que se realizó el V Congreso Mundial de Parques en Durban. Entre las conclusiones relevantes se destaca que Venezuela ha generado un extenso marco legal y técnico relativo a las áreas protegidas; sin embargo, éstas no han sido reconocidas como un instrumento de la política de desarrollo del país; el manejo participativo o co-manejo de las áreas protegidas son conceptos aceptados por las instituciones ambientales nacionales, pero no existen experiencias concretas en el país; la sistematización y continuidad de las consultas públicas, están comprometidas. Los autores señalan finalmente la escasa presencia institucional en el terreno como uno de los factores limitantes en la efectividad de manejo de las áreas protegidas, la cual lo extendemos hacia la gobernanza.

UICN-BIOPARQUES (2006a) emprendió un esfuerzo representado por la elaboración de un cuestionario conformado por preguntas relativas a la estructura de las agencias responsables de las AP (sí habían registrado cambios desde 1992 al 2005), si se registraba una mayor participación de otros actores en la toma de decisiones, y cuáles eran los mecanismos de participación (encuestas, consultas públicas, grupos de trabajo, consejos consultivos, entre otros). Los cuestionarios fueron enviados a expertos en el tema de áreas protegidas en Venezuela, tanto del sector público como del sector privado. Se entregó un total de 80 ejemplares vía correo electrónico e impresos que fueron entregados a los participantes en eventos realizados en Caracas, relativos las áreas protegidas.

En el documento se indican las instituciones que actualmente cuentan con cursos sobre APs, entre ellos el dictado por ACOANA<sup>2</sup>, el curso de Gerencia de APs de la UNEFA<sup>3</sup>, y el de Manejo de APs en la Universidad Simón Bolívar. También se advirtieron los temas que ameritan capacitación y los retos a asumir para lograr una buena gobernanza. De igual forma se expresaron los obstáculos, destacándose los conflictos entre los objetivos de conservación de las APs de preservación y los requerimientos socio-ambientales, así como la definición del proceso de toma de decisiones. Finalmente se exponen recomendaciones como el establecimiento de compromisos y acuerdos formales y continuos, mediante la confianza y el respeto entre los actores que coexisten en las APs, la capacitación y motivación del personal que trabaja en las APs y la sensibilización de las comunidades y los políticos, entre otras (UICN-BIOPARQUES, 2006a).

Posteriormente, Venezuela participó en el Taller Regional sobre Gobernanza de las Áreas Protegidas en los Andes Tropicales (Santillán y Cracco, 2006). En la presentación efectuada por IUCN - BIOPARQUES (2006b), se establecen claramente las condiciones existentes (el extenso marco legal y el señalamiento de las políticas públicas fundamentalmente); los elementos (la participación ciudadana, el fortalecimiento de las capacidades y la rendición de cuentas, entre otros), y finalmente los desafíos como son la descentralización, la situación de la tenencia de las tierras y la sostenibilidad financiera.

---

<sup>2</sup> ACOANA: Asociación Venezolana para la Conservación de Áreas Naturales

<sup>3</sup> Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional

Los retos planteados por IUCN - BIOPARQUES (2006b) son precisos, comprenden el fomento de la aplicación de marcos jurídicos, políticas, mecanismos de participación y buena gobernanza de las APs, la incorporación de los principios de buena gobernanza en APs donde se encuentran territorios indígenas y la consideración como asunto prioritario de la agenda pública venezolana el sistema de APs, en su carácter de instrumento del desarrollo social y económico.

Estos documentos se complementan y fortalecen, y constituyen las presentaciones formales que ha hecho Venezuela en relación al tema de la gobernanza.

Por otra parte, del I Taller Nacional de Venezuela “Efectividad de Manejo de las Áreas Protegidas” (Motta et al. 2006), resultaron consideraciones importantes, que están vinculadas al tema de la gobernanza, entre ellas la urgente necesidad de captar la atención de los profesionales encargados de la toma de decisiones en materia de áreas protegidas. En este evento se observaron metodologías de evaluación de efectividad de manejo con fuertes inclinaciones para el establecimiento de condiciones favorables para la cogestión, mediante la participación de las comunidades locales y otros interesados, en el mantenimiento y cumplimiento de las funciones de las áreas protegidas. Tales son los casos de las metodologías denominadas “Mejorando Nuestra Herencia y el “Programa Observadores de Parques” (Parkswatch).

Mejorando Nuestra Herencia es una metodología que nace de la participación conjunta de la UNESCO, la Universidad de Queensland y la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), cuyo objetivo es promover el desarrollo de sistemas de monitoreo, evaluación y generación de informes sobre la efectividad de manejo de Sitios de Patrimonio Mundial (Novo y Morales 2006), como el Parque Nacional Canaima (PNC) ubicado en Venezuela.

Dentro de los principios de trabajo se incluyó la visión intercultural y altamente participativa de los principales actores, la coordinación interinstitucional y sinérgica proactiva; de igual forma se identificaron, entre otros aspectos el nivel de compromiso de los actores y socios, así como el rol que desempeñan en la toma de decisiones para la conservación del PNC (Novo y Morales, 2006). Dentro de los actores se mencionan el Instituto Nacional de Parques, la Corporación Venezolana de Guayana - Electrificación del Caroní, la Comisión de Asuntos Indígenas del Ministerio de Educación y Desarrollo, la Guardia Nacional, la Unión Mundial para la Naturaleza, la Gobernación del estado Bolívar, el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, y Vitalis.

Esta metodología demanda la incorporación de diferentes actores dada la necesidad de contar con el conocimiento técnico, local y académico-científico, para una toma de decisiones adecuada en cuanto al manejo del área protegida.

Para el diagnóstico de la situación actual del PNC se consideraron 43 indicadores, uno de ellos relativo a la participación de los socios en la planificación, manejo y toma de decisiones del área protegida.

BioParques es una organización civil creada para dar a conocer entre los venezolanos, el valor de las áreas naturales en el mejoramiento de la calidad de vida de la población (Castillo, 2006); trabaja en la consolidación de una Red de Aliados de los Parques Nacionales con el fin de promover la noción de corresponsabilidad por las áreas protegidas de la ciudadanía (Castillo, 2006). Los actores locales conformados por los guardaparques, científicos, operadores turísticos, habitantes locales, representantes de ONG, entre otros, son considerados indirectamente, como fuentes de información.

Entre los objetivos del Programa Observadores de Parques” (Parkswatch) se incluye la promoción de alianzas con instituciones locales de cada país. En la elaboración del Informe “Perfil del Parque” se contempla entre otros aspectos, las relaciones con organismos locales, nacionales e internacionales para determinar la calidad del funcionamiento del área. Ese documento se entrega a los grupos interesados, donde se incluyen los administradores de los parques y los organismos involucrados en la gestión de los mismos.

El criterio con mayor peso para calificar a las áreas protegidas como críticamente amenazadas corresponde a las deficiencias en la gestión, dada la carencia de recursos adecuados en el área logística, equipos requeridos y personal capacitado y suficiente para ello.

#### **4. LA BUENA GOBERNANZA COMO UN REQUISITO FUNDAMENTAL PARA EL ADECUADO MANEJO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS. CASO DE LAS RESERVAS DE LA BIOSFERA**

Es importante recalcar que la prioridad para el logro de la gobernanza, aún cuando no haya sido empleado previamente ese término, es una condición necesaria en el manejo de cualquier área protegida, y es explícito en el caso de las reservas de la biosfera, entendidas como “zonas que pertenecen a ecosistemas terrestres o costeros, reconocidas a nivel internacional dentro del marco del Programa “El Hombre y La Biosfera” de la UNESCO (UNESCO 1996).

En las reservas de la biosfera se busca conciliar la conservación de la biodiversidad, el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones locales y el apoyo logístico a proyectos de demostración, de educación ambiental y capacitación, así como a la investigación científica y observación continua relativa a temas sobre conservación y desarrollo sostenible a nivel local, regional, nacional y mundial.

Así dentro del Objetivo Principal II de la Estrategia de Sevilla (UNESCO 1996), se establece: *Utilizar las reservas de biosfera como modelo en la ordenación del territorio y lugares de experimentación del desarrollo sostenible*. Entre las recomendaciones a ser aplicadas en cada reserva se destacan:

*Determinar cuáles son los intereses de las diferentes partes interesadas e integrarlas a los procesos de planificación y adopción de decisiones en la administración y la utilización de la reserva de biosfera*

*Establecer una estructura consultiva local que represente a los copartícipes económicos y sociales, inclusive todos los intereses (por ejemplo, agricultura, silvicultura, aguas y bosques, caza y cultivos, abastecimiento de agua y energía, pesca, turismo, recreación, investigación, etc).*

Esto implica la necesidad de establecer compromisos y responsabilidades que requieren ser organizados y canalizados a través de un conjunto de procedimientos y conformar un proceso de interacción social, que puede ser interpretados como parte de una buena gobernanza.

## **5. CONSIDERACIONES FINALES**

La Buena Gobernanza es una recomendación prioritaria que surge en forma concreta a partir del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban en el año 2003, y que forma parte de los lineamientos a seguir planteados en la COP7 del CDB. En Venezuela, se cuenta con parte de los insumos necesarios para efectuar una buena gobernanza, como la existencia de normativa ambiental pertinente, documentos técnicos y académicos específicos sobre la gestión de las áreas protegidas, entre otros aspectos.

Faltan por discutir, engranar y formalizar gran parte de los requerimientos que se necesitan para efectuar una buena gobernanza. Sobresalen dos ejemplos de los presentados en el I Taller Nacional de Venezuela "Efectividad de Manejo de las Áreas Protegidas", celebrado en Caracas en febrero del 2006, donde se puede concluir que para la realización de un manejo exitoso de las áreas protegidas se requiere de una buena gobernanza. Esta última no es una condición nueva; previamente ha sido incorporada, aunque no con ese término, para el adecuado funcionamiento de áreas protegidas específicas como son las reservas de biosfera, iniciativa de la UNESCO que surgió en la década del 70.

Aunado a esto es conveniente adoptar aspectos relativos a la ecología del paisaje, altamente compatible con el Enfoque de Ecosistemas designado como marco de referencia por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (UNESCO, 2000). La ecología del paisaje está fundamentada en el enfoque holístico, y así los estudios y propuestas cobrarán mayor fortaleza al considerar como parte de un todo las unidades espaciales en sus aspectos físicos, bióticos y humanos (Motta, 2001). Esto permitirá identificar la heterogeneidad espacial del área protegida, entre ellos patrones de gradientes de intervención desde nulos hasta fuertemente alterados, factores clave en el entendimiento de los conflictos y en la toma de decisiones. De esta forma se aportará con mayores fundamentos territoriales, propuestas que competen al campo de la gobernanza.

La buena gobernanza requiere de una riqueza de información confiable conformada por el conocimiento de las poblaciones locales, informes técnicos, investigaciones científicas, documentos cartográficos precisos. También requiere de un ambiente de apertura al logro del consenso dado por la creación de un espacio adecuado para la exposición de ideas y logro de consenso, entre otros aspectos. El mantenimiento de las funciones de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad en todos sus niveles

jerárquicos desde los genes hasta los paisajes, y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones locales así lo ameritan.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bevilacqua, Mariapía (2003). Áreas protegidas y conservación de la diversidad biológica. En: Biodiversidad en Venezuela. Marisol Aguilera, Aura Azócar y Eduardo González (Eds.). Tomo II.

Bevilacqua, Mariapía, Cárdenas, Lya y Medina, Domingo (en prensa). Informe País sobre Áreas Protegidas 1992 - 2004. ACOANA.

Borrini-Feyerabend, Grazia (2005). Understanding and optimising governance: a Copernican revolution for protected areas? Disponible en: [www.iucn.org/themes/ceeps/publications/CMWG\\_governance-for-CDB-draft-06-04-05.doc](http://www.iucn.org/themes/ceeps/publications/CMWG_governance-for-CDB-draft-06-04-05.doc)

Castillo, Rodolfo (2006). Programa Observadores de Parques. En: Memorias del I Taller Nacional de Venezuela. UICN. Caracas. Francia Motta; Armando Hernández e Isabel Novo (2006), (Eds.).

MARN (2001). Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica y su Plan de Acción. Caracas. MARNR-FMAM-PNUD.

Motta, Francia (2001). Propuesta para el establecimiento de reserva de biosfera mediante la aplicación de la ecología del paisaje. Caso de estudio: Península de Paria, estado Sucre. Tesis Doctoral. Postgrado en Biología, Mención: Ecología. Facultad de Ciencias. Universidad Central de Venezuela. Caracas

Motta, Francia; Hernández, Armando y Novo, Isabel (2006). Fortalecimiento de la Efectividad de Manejo en los Andes. Memorias del I Taller Nacional de Venezuela. UICN. Caracas, Venezuela. Disponible en: [www.sur.iucn.org/publicaciones/documentos/documentos/377.pdf](http://www.sur.iucn.org/publicaciones/documentos/documentos/377.pdf)

Novo, Isabel y Morales, Marco (2006). Mejorando Nuestra Herencia en el Parque Nacional Canaima, Sitio de Patrimonio Mundial. Estado Bolívar, Venezuela. En: Memorias del I Taller Nacional de Venezuela. UICN. Caracas. Francia Motta; Armando Hernández e Isabel Novo (2006).

PDVSA (1992). Imagen Atlas de Venezuela. Una visión espacial. Caracas. Editorial Arte.

Santillán, P. y M. Cracco (Eds.) 2006. Gobernanza de las Áreas Protegidas en los Andes Tropicales. Memorias del Taller Regional, 11 y 12 de mayo de 2006. UICN. Quito, Ecuador. Disponible en: [www.sur.iucn.org/publicaciones/lista\\_documentos.cfm](http://www.sur.iucn.org/publicaciones/lista_documentos.cfm)

UICN (2006). Áreas protegidas: consideración de las recomendaciones del Grupo de Trabajo Especial de Composición Abierta sobre Áreas Protegidas (Ítem 21 de la Agenda).



Octava reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre Diversidad Biológica (COP 8), Curitiba, Brasil, 20 - 31 de marzo del 2006. Documento de Posición.

UICN - BIOPARQUES (2006a). Gobernanza del Sistema de Áreas Protegidas de Venezuela. Consulta Nacional (Documentos Borrador). Presentación en Power Point.

UICN - BIOPARQUES (2006b). Gobernanza de Áreas Protegidas de Venezuela. Presentación en Power Point.

UNESCO (1996). Reservas de biosfera: La Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario de la Red mundial. UNESCO, París.

----- (2000). Solving the puzzle. The Ecosystem Approach and Biosphere Reserves. UNESCO, París.

WPC 2003a. Recomendación 17. Reconocimiento de una diversidad de tipos de gobernanza de áreas protegidas y prestación de apoyo a ese respecto.

Disponible en:

[www.sur.iucn.org/publicaciones/documentos/documentos/289.pdf](http://www.sur.iucn.org/publicaciones/documentos/documentos/289.pdf)

WPC 2003b. Recommendation 16. Good governance of protected areas. Disponible en: [cpa/wpc2003/pdfs/outputs/recommendations/approved/english/pdf/r16.pdf](http://cpa/wpc2003/pdfs/outputs/recommendations/approved/english/pdf/r16.pdf)