

Briefing

Biodiversidad, gobernanza

Palabras clave:

Equidad, justicia, áreas protegidas, Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica



UNIVERSITY OF
Southampton



Fecha de emisión

Febrero 2016

Puntos claves

Las áreas protegidas pueden proveer beneficios tanto a nivel local como global, pero, a nivel local, los costos a veces pueden ser mayores que los beneficios.

La gobernanza y el manejo equitativo de las áreas protegidas son en sí mismas metas importantes, y a su vez, pueden contribuir a una mayor efectividad en la conservación de la naturaleza.

Promover la equidad requiere que se preste atención a sus tres dimensiones principales – reconocimiento, proceso y distribución – las cuales pueden ser desarrolladas en forma de principios.

Los métodos actuales de evaluación de áreas protegidas, los cuales son un buen punto de partida para avanzar en la equidad, y pueden ser fortalecidos mediante el uso de un marco conceptual integrado en materia de equidad.

Avanzando en la equidad en áreas protegidas

Los beneficios mundiales, nacionales y locales importantes que proporcionan las áreas protegidas pueden representar un costo para las comunidades locales, y las experiencias de injusticia resultantes pueden socavar la conservación de dichas áreas. Sin embargo, el éxito observado en muchas áreas conservadas por los pueblos indígenas y comunidades locales brinda los argumentos necesarios para promover una mayor participación de los titulares de derechos y actores locales en todos los tipos de áreas protegidas. El Convenio sobre la Diversidad Biológica reconoce la necesidad de gobernar y administrar las áreas protegidas de manera eficaz y equitativa; esta publicación presenta un marco conceptual en materia de equidad cuyo objetivo es apoyar a los encargados de formular políticas, a los administradores de áreas protegidas, a los pueblos indígenas, a las comunidades locales y a otros actores locales involucrados en alcanzar dichas metas.

Las áreas protegidas (APs) cubren alrededor del 15 por ciento de la superficie terrestre de la tierra y proporcionan importantes beneficios a nivel mundial, nacional y local mediante la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos. Sin embargo, tales beneficios pueden representar un costo para las comunidades, y como consecuencia cualquier experiencia de injusticia resultante puede socavar la gestión de APs. Muchas APs están en regiones que se caracterizan por altos niveles de diversidad cultural y, a menudo, de pobreza; por lo que ignorar a los derechos y a las necesidades de los grupos marginados en las APs y sus alrededores ha resultado en conflictos significativos.¹ Además del argumento moral para llevar a cabo la conservación equitativa, un creciente número de investigaciones proporciona evidencia de que el empoderamiento de las comunidades locales y una distribución más equitativa de los beneficios aumentan la probabilidad de que se dé una conservación efectiva.²

El requisito para que las APs sean gobernadas y administradas de manera equitativa fue

establecido por el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio sobre la Diversidad Biológica en el año 2004 (la meta 2.1 aboga por la promoción de “la equidad y la participación en los beneficios”), y nuevamente el año 2010 con la Meta de Aichi 11.³ El establecimiento de estos objetivos ha coincidido con un mayor énfasis en abordar las desigualdades y promover la equidad en el discurso sobre el desarrollo sostenible en términos más generales (por ejemplo, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible).

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) define cuatro tipos principales de gobernanza en APs: 1) gobernanza por parte del gobierno; 2) gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales; 3) gobernanza privada; y 4) gobernanza compartida (combinación de los otros tres tipos).⁴ La necesidad de mejorar los resultados sociales y de conservación es un reto común en todas las APs, pero los temas de equidad y justicia pueden variar según el tipo de gobernanza de la AP y cómo fue establecida. Esta publicación ha sido preparada para los actores⁵ involucrados en

Las posibilidades de obtener resultados efectivos de conservación aumentan al empoderar a las comunidades locales y distribuyendo los beneficios más equitativamente

las APs de todos los tipos de gobernanza (y en los sistemas de los que forman parte); proporciona un marco para la evaluación y promoción de la equidad y la justicia en el establecimiento, gobernanza y manejo de las APs.

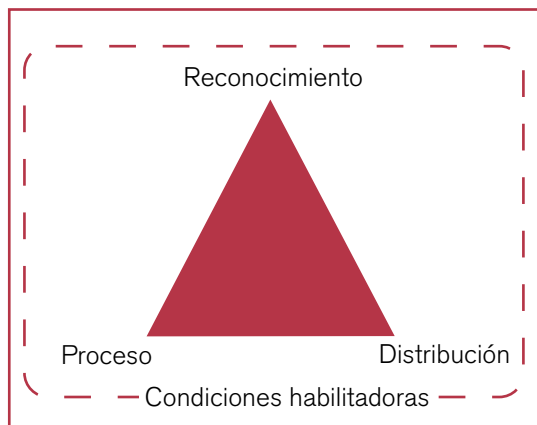
Aunque esta publicación se basa en investigaciones sobre equidad y justicia ambiental, se utilizará el término 'equidad' ya que es el término utilizado en el contexto de la Convención sobre la Diversidad Biológica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Nos

enfocamos en 'avanzar' en vez de 'alcanzar' la equidad, ya que reconocemos que la equidad es un concepto dinámico y que la percepción de lo que es justo o injusto evoluciona a medida que cambia el contexto (por ejemplo, a medida que las personas obtienen derechos u obtienen más recursos).

¿Por qué un marco conceptual sobre equidad?

Los conceptos de equidad, justicia e inclusión se han vuelto cada vez más comunes en las políticas

Figura 1. Las tres dimensiones de equidad y las condiciones que la habilitan⁹



sobre APs (y en el campo de la conservación en general), lo que refleja la creciente importancia otorgada a la gobernanza de las APs y a los impactos sociales de la conservación. Sin embargo, en la práctica, el progreso es a menudo limitado debido a las diferentes interpretaciones que se hacen de la equidad, los diferentes puntos de vista sobre cómo promoverla, y porque los diferentes métodos de evaluación de las APs abordan diferentes aspectos de la equidad. Esta ausencia de claridad, a menudo, resulta en apoyo político y financiero débil; en estrategias de conservación diseñadas pobremente; en un uso ineficiente de los recursos; y en la falta de responsabilidad en términos de las acciones para promover la equidad.

Para promover la equidad, lo cual es un concepto inherentemente plural, se requiere prestar atención a varias perspectivas. El reto es determinar cómo las diferentes percepciones de equidad se relacionan entre sí y, con este entendimiento común, llegar a un punto en el que los actores puedan aceptar varios objetivos y concordar en las prioridades generales. Un marco conceptual es una herramienta diseñada con este propósito, ya que permite detallar los diferentes elementos de una idea clave y las relaciones entre si.

Basándonos en investigaciones sobre equidad en el pago por servicios ambientales⁶ y la justicia ambiental⁷; y en las directrices elaboradas sobre buenas prácticas de gobernanza en APs⁴, proponemos un marco conceptual para comprender y evaluar la equidad en la gobernanza y gestión de APs. En términos generales, se considera que la equidad tiene tres dimensiones que son aplicables en cualquier campo de la conservación o del desarrollo: 1) reconocimiento; 2) proceso; y 3) distribución de costos y beneficios (Figura 1). Dentro de cada dimensión, este marco conceptual (Tabla 1) identifica un conjunto de temas relacionados con la equidad prioritarios en la gobernanza y gestión de APs y los presenta como principios o resultados deseados. El marco conceptual también identifica las condiciones habilitadoras que integran las tres dimensiones.

Box 1. Entender la equidad ayuda a mejorar la efectividad¹⁰

Estudios en el Parque Nacional de Nyungwe, Ruanda, encontraron que los motivos locales para apoyar la conservación están influenciados por la equidad percibida en el manejo del área protegida. Cuando las intervenciones de manejo son vistas como poco equitativas, quienes manejan las áreas dependen de la aplicación de la ley para garantizar resultados; en cambio, cuando las intervenciones son vistas como equitativas, se puede esperar un apoyo más activo. No se puede asumir que las opiniones locales sobre la equidad serán iguales a las de otros actores. Por ejemplo, los residentes de Nyungwe no están a favor de ciertos principios de distribución empleados en el diseño de las intervenciones de conservación en otros lugares, tales como beneficiar a los más necesitados o a aquellos que han sobrellevado los costos más altos. Por lo tanto, el diálogo entre los actores es importante para poder identificar los problemas de equidad y los principios que se deben aplicar.

Dimensiones y principios de equidad y condiciones habilitadoras

Aunque más adelante se presentan por separado, las tres dimensiones de equidad están altamente interconectadas y se refuerzan mutuamente, por lo cual deben ser consideradas como partes de un todo y no de manera aislada.

Reconocimiento. Esto significa reconocer y respetar la legitimidad de los derechos, valores, intereses, prioridades y dignidad humanos. Estos aspectos de la equidad son particularmente importantes para los grupos marginados que carecen de la capacidad para hacer oír sus voces y en situaciones donde ciertos actores tienen el poder de influir indebidamente, socavar o silenciar a los demás. El término “respeto” está incluido en varios de los principios en esta dimensión, ya que “reconocimiento” por lo general se define de una manera estrecha que no previene que los derechos, valores, intereses y prioridades de las personas sean ignorados o revocados.

Proceso. Que una AP sea considerada equitativa en su establecimiento, gobierno y gestión no solo depende de los resultados, sino también de los procesos de toma de decisiones relacionadas con el manejo de la AP, la resolución de conflictos⁸, o en la identificación y evaluación de costos y beneficios asociados a la AP. La participación efectiva de todos los actores sustenta todos los principios de procedimiento, considerando particularmente el derecho de los pueblos indígenas y las comunidades locales al consentimiento libre, previo e informado; y las condiciones que habilitan la participación de los grupos marginados.

Distribución. La equidad distributiva se refiere al cómo se distribuyen los costos y cómo se comparten los beneficios entre los actores o las partes interesadas. A pesar de que la dimensión de equidad distributiva es a menudo la que recibe mayor atención, las medidas concretas en que los costos de las APs pueden ser evitados, minimizados o mitigados, y los beneficios compartidos, a menudo no reciben la atención suficiente. Por ejemplo, supuestos que determinan que los beneficios deberían ser asignados a quienes incurren en costos de oportunidad pueden ir en contra de los derechos de propiedad existentes o en contra de las preferencias locales para canalizar los beneficios hacia la reducción de pobreza (véase el recuadro 1). La distribución equitativa de costos y beneficios se basa en el reconocimiento de las dinámicas de poder, y en procesos sólidos que eviten la captura de beneficios por parte de las élites y la imposición de costos no-mitigados a grupos particulares.

Tabla 1. Marco conceptual de equidad para las áreas protegidas - dimensiones y principios de equidad que se aplican a las evaluaciones previas y al establecimiento, gobernanza y manejo de las áreas protegidas, y a otras actividades de conservación y desarrollo directamente relacionados con las áreas protegidas

Reconocimiento

1. Reconocimientoⁱ y respetoⁱⁱ de los derechos humanos
2. Reconocimiento y respeto de los derechos legales y consuetudinarios sobre los recursosⁱⁱⁱ
3. Reconocimiento y respeto del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación
4. Reconocimiento de diferentes identidades, valores, sistemas de conocimiento e instituciones
5. Reconocimiento de todos los actores^{iv} relevantes y de sus diversos intereses, preocupaciones, capacidades y poderes para influir
6. No-discriminación por edad, origen étnico, idioma, sexo, clase o creencias

Proceso

1. Participación plena y efectiva^v de los actores reconocidos en la toma de decisiones
2. Las responsabilidades de los actores están claramente definidas y acordadas
3. Rendición de cuentas para las acciones e inacciones
4. Acceso a la justicia, incluyendo un proceso efectivo de resolución de conflictos
5. Transparencia^{vi}, facilitada por el acceso oportuno a la información pertinente y en los formatos adecuados
6. Consentimiento libre, previo e informado (CLPI)^{vii} para las acciones que puedan afectar los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales
7. Basarse en los sistemas de gobernanza y de manejo consuetudinarios de los titulares de derechos
8. Identificación y evaluación de los costos, beneficios^{viii} y riesgos, su distribución^{ix} y compromisos (trade-offs)^x

Distribución

1. Mitigación^{xi} efectiva de los costos para los pueblos indígenas y comunidades locales
2. Beneficios compartidos entre los actores pertinentes de acuerdo con uno o más^{xii} de los siguientes criterios:
 - Por partes iguales entre los actores o
 - de acuerdo con la contribución a la conservación, los costos incurridos, derechos reconocidos^{xiii} y / o las necesidades de los más pobres
3. Los beneficios para la generación actual no ponen en peligro los beneficios para las generaciones futuras

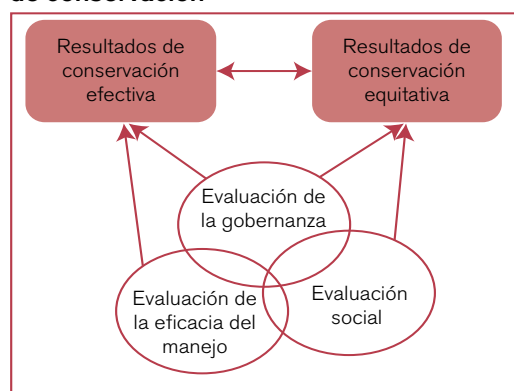
Condiciones habilitadoras

1. El reconocimiento legal, político y social de todos los tipos de gobernanza de APs^{xiv}
2. Los actores relevantes tienen el conocimiento y la capacidad para lograr reconocimiento y participar de manera efectiva
3. Un proceso para alinear las leyes y normas legales y consuetudinarias
4. Un enfoque en el aprendizaje adaptativo

ⁱ ‘Reconocimiento’ significa reconocer y aceptar la legitimidad de un problema, valor, derecho, interés etc. /

ⁱⁱ ‘Respeto’ significa no interferir con el goce de un derecho. / ⁱⁱⁱ En el contexto de las áreas protegidas, los derechos sobre los recursos incluyen los derechos a la propiedad y al uso de los recursos. / ^{iv} Los actores incluyen los titulares de derechos y las partes interesadas. Estos son las organizaciones (incluida la autoridad de la AP), grupos e individuos con intereses y derechos pertinentes o (en muchos pero no en todos los casos) influencia. / ^v ‘Participación plena y efectiva’ significa influir significativamente a lo largo de un proceso de toma de decisiones. / ^{vi} La transparencia se refiere particularmente a los procesos de toma de decisiones, responsabilidades y acciones, y a los flujos financieros. / ^{vii} El consentimiento libre, previo e informado (CLPI) es un proceso a través del cual los titulares de derechos están empoderados para determinar si una actividad que afectará sus derechos, podrá implementarse al dar o no su consentimiento. / ^{viii} Los términos ‘costos’ y ‘beneficios’ se usan en el sentido más amplio para incluir todos los tipos de impactos sobre el bienestar humano, ya sea que tengan o no valor monetario. / ^{ix} Distribución incluye: a) la distribución a escala espacial — entre los actores a nivel de un sitio y también entre sitios y a otros niveles, y b) la distribución a escala intergeneracional — entre jóvenes y adultos, y también entre las generaciones actuales y futuras. / ^x Compromiso o ‘Trade-off’ en este contexto se refiere a una situación en la que las decisiones sobre la distribución de los beneficios y costos involucran compromisos o ‘trade-offs’ entre dos objetivos contrapuestos. / ^{xi} Estrategias de mitigación posibles incluyen acciones para evitar, reducir, compensar (en efectivo o en especie, o apoyo a fuentes alternativas de sustento), reubicar y restituir voluntariamente, decididas a través de un proceso efectivo de CLPI. / ^{xii} En muchos casos, las estrategias de distribución de los beneficios utilizan una combinación de estos criterios. / ^{xiii} Según lo determinado por los principios de reconocimiento 2 y 3. / ^{xiv} Los tipos de gobernanza de APs definidos por la UICN – gobierno, pueblos indígenas y comunidades locales, privada y compartida.

Figura 2. Herramientas para la evaluación de áreas protegidas y cómo éstas apoyan resultados efectivos y equitativos en materia de conservación



Condiciones habilitadoras. Ciertas condiciones habilitadoras pueden avanzar en gran medida la equidad con que se establecen, gobiernan, y administran las APs a escala local. Una de ellas es el reconocimiento (a nivel nacional o sub-nacional) de toda la gama de tipos de gobernanza de APs identificadas por la UICN, fomentando la participación de diversos grupos de actores. Otra condición habilitadora es garantizar que todos los actores tengan las capacidades y oportunidades de ser reconocidos y de participar, ya que incluso los procedimientos más equitativos tendrán que hacer frente a discriminaciones sociales arraigadas (por ejemplo de género, etnia, religión o clase). La resolución de conflictos graves relacionados con las APs, como los derivados de la falta de reconocimiento de los derechos consuetudinarios sobre los recursos naturales, serán más fáciles de resolver si las leyes nacionales pertinentes están alineadas con las leyes internacionales, y si las políticas sobre APs están alineadas con las políticas de otros usos de la tierra. Por último, es más probable que el proceso de avance hacia la gobernanza y gestión equitativa de APs sea exitoso si se entiende como parte de un proceso de aprendizaje adaptativo que responde a la evolución de las percepciones locales sobre equidad y que permite formas de gobernanza que sean lo suficientemente dinámicas para hacer frente a los nuevos retos que puedan surgir.

Notes

¹ Lele, S *et al.* (2010) Beyond exclusion: Alternative approaches to biodiversity conservation in the developing tropics. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2: 94–100. / ² Oldekop, JA *et al.* (2015) A global assessment of the social and conservation outcomes of protected areas. *Conservation Biology* DOI: 10.1111/cobi.12568. / ³ In the Convention of Biological Diversity's Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020. / ⁴ Borrini-Feyerabend, G *et al.* (2013) *Governance of protected areas: From understanding to action*. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 20, IUCN, Gland, Switzerland. / ⁵ Actors in this context comprise rights-holders and stakeholders. / ⁶ McDermott, M *et al.* (2013) Examining equity: A multidimensional framework for assessing equity in payments for ecosystem services. *Environmental Science and Policy* 33: 416–427. / ⁷ Sikor, T. (ed.) (2013) *The justices and injustices of ecosystem services*. Earthscan, London. / ⁸ Jonas, H *et al.* (2014) *Human rights standards for conservation: An analysis of responsibilities, rights and redress for just conservation*. IIED Issue Paper. IIED, London. / ⁹ Adapted from McDermott *et al.* (2013) and Pascual, U *et al.* (2014) Social equity matters in payments for ecosystem services. *Bioscience* 64(11): 1027–1036. / ¹⁰ Martin, A *et al.* 2014. Whose environmental justice? Exploring local and global perspectives in a payments for ecosystem services scheme in Rwanda. *Geoforum* 54: 167–177.

Equidad y evaluaciones sociales, de gobernanza y de manejo

Las APs están sujetas a tres tipos de evaluaciones de desempeño las cuales pueden incluir consideraciones de equidad: 1) la evaluación social, que se centra en la dimensión distributiva de la equidad; 2) la evaluación de la gobernanza, incluida la evaluación basada en los derechos (por ejemplo, el Mecanismo de Whakatane), que se centra principalmente en las dimensiones de reconocimiento y de procedimiento, y en la eficacia de la conservación; y 3) la evaluación del manejo, incluida la Evaluación de la Eficacia del Manejo de Áreas Protegidas (Protected Area Management Effectiveness, PAME por su acrónimo en inglés), la cual se centra principalmente en la calidad del manejo de las APs. El marco conceptual de equidad propuesto ayuda a operativizar la equidad al integrar los elementos de estos tres tipos de evaluación (Figura 2), y al identificar y abordar los vacíos.

Próximos pasos

Los autores estamos interesados en recibir comentarios sobre este marco conceptual sobre equidad, como un paso hacia un mayor reconocimiento de la equidad en la gobernanza y en el manejo de las APs. El marco conceptual será validado a través de investigaciones de campo en varias APs, así como a nivel de todo un sistema de APs. Una versión revisada será presentada en el Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN en septiembre de 2016. Este marco conceptual será útil para quienes estén involucrados en la planificación, establecimiento y manejo continuo de APs, ya que facilita y monitorea el progreso hacia una gobernanza y un manejo más equitativo de las APs.

Phil Franks y Kate Schreckenberg

Phil Franks es un investigador principal del Grupo sobre Recursos Naturales de IIED. Kate Schreckenberg es profesora de Gobernanza de los Recursos Naturales en la Universidad de Southampton.

Los autores agradecen a las siguientes personas por sus contribuciones a esta publicación: Neil Burgess, Jessica Campese, Neil Dawson, Maurizio Farhan Ferrari, James Hardcastle, Justin Kenrick, Barbara Lang, Adrian Martin, Carmen Miranda, Murielle Misrachi, Céline Moreaux, Elisa Morgera, Dilys Roe, Trevor Sandwith y Noelia Zafra-Calvo.



Knowledge Products

El Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo (IIED) promueve el desarrollo sostenible articulando las prioridades locales con los retos globales. IIED apoya a algunas de las personas más vulnerable para que fortalezcan sus voces en la toma de decisiones.

Contacto

Phil Franks
phil.franks@iied.org

80–86 Gray's Inn Road
London, WC1X 8NH
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 3463 7399
Fax: +44 (0)20 3514 9055
www.iied.org

IIED agradece sus comentarios vía: @IIED y www.facebook.com/theiied

Esta investigación fue financiada por UK aid del gobierno del Reino Unido a través de un proyecto financiado por la Darwin Initiative del gobierno del Reino Unido. Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente las del gobierno del Reino Unido.



Esta publicación forma parte de un proyecto que tiene como objetivo desarrollar un marco conceptual y herramientas para mejorar la equidad y justicia en el manejo de áreas protegidas, el cual es financiado por el Programa de Servicios Ambientales para el Alivio de la Pobreza del Reino Unido (ESPA, por sus siglas en inglés).

