

Briefing

Biodiversidad, Gobernanza

Palabras clave:

Equidad, áreas protegidas, Convenio sobre la Diversidad Biológica ONU



UNIVERSITY OF
Southampton



Fecha de emisión

Agosto 2016

Puntos claves

Los objetivos sociales de la conservación son importantes por sí mismos, pero son fundamentales para lograr una conservación efectiva.

El éxito de los objetivos sociales de conservación se podrá alcanzar a través de un cambio en el enfoque: de un marco basado en los medios de vida a un marco basado en la equidad.

Un marco sobre equidad requiere que se preste atención al reconocimiento, proceso y distribución, todos aspectos claves que determinan hasta que nivel las iniciativas de conservación se consideran justas y legítimas.

Promover la equidad puede realizarse mediante un enfoque gradual o paso a paso, donde primero se abordan algunos elementos claves del programa del área protegida, como la gobernanza o los acuerdos de distribución de beneficios.

De los medios de vida a la equidad para mejorar la conservación de las áreas protegidas

Alcanzar objetivos sociales es esencial para lograr una conservación efectiva de la biodiversidad. El principal enfoque para alcanzar estos objetivos se ha centrado en apoyar los medios de vida locales; no obstante, este enfoque ha probado ser inadecuado para alcanzar los objetivos sociales y para la conservación efectiva. Actualmente, una de las prioridades de la comunidad conservacionista mundial es replantearse el enfoque que se necesita para alcanzar estos objetivos sociales. Lo anterior requiere un cambio del marco conceptual basado en los medios de vida hacia un marco conceptual basado en la equidad, donde la equidad, integra temas relacionados con los costos y beneficios de las áreas protegidas con la gobernanza. Esta publicación explicará porqué un marco conceptual sobre equidad es esencial y cómo se puede avanzar del marco conceptual sobre medios de vida a este marco de equidad.

Los esfuerzos globales para reducir la pérdida de biodiversidad se han orientado en incrementar la red de áreas protegidas (APs). No obstante, la realidad es que muchas APs, nuevas y viejas tienen problemas para alcanzar y mantener una conservación efectiva ante las causas de la pérdida de la biodiversidad, las cuales son tan pronunciadas como en el pasado. Al mismo tiempo, las desigualdades sociales se ha identificado como un obstáculo para el desarrollo sostenible y una preocupación moral. Esto se ve reflejado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo cuales incluyen un objetivo específico sobre la reducción de las desigualdades sociales, así como otras referencias a la equidad y la inclusión. Alineándose con este cambio en el discurso, la Meta de Aichi 11 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) hace un llamado para ampliar la red de APs y mejorar la efectividad y equidad en la conservación de APs.¹

¿Qué significa la conservación de las APs equitativa?

En una publicación previa,² describimos un marco conceptual sobre equidad para las APs, el cual incluye varios principios organizados en tres dimensiones correlacionadas (reconocimiento, proceso y distribución) las cuales están integradas dentro de cuatro condiciones habilitadoras. Los siguientes párrafos y la tabla 1 son una versión mejorada de este marco conceptual, el cual está fundamentado en múltiples consultas posteriores y una validación realizada en Kenia, Tanzania y Uganda. A pesar de que el marco conceptual se basa en estudios y trabajos sobre equidad, justicia ambiental y derechos; utilizamos el término "equidad" en concordancia con el lenguaje de la CDB y los ODS.

Reconocimiento. Significa reconocer y respetar la legitimidad de los derechos, valores, intereses,

En muchas situaciones, se puede mejorar la equidad en la conservación de APs a través de un enfoque gradual o 'paso a paso'

prioridades y dignidad humanas. El reconocimiento es fundamental para quienes no tienen voz, como los Pueblos Indígenas y las mujeres. Por ejemplo, en Tanzania las prácticas culturales sobre el uso de la tierra confundieron los esfuerzos para “no hacer daño”; como resultado las mujeres recibieron una menor compensación que los hombres al desalojar sus tierras en el Corredor

Derema.³ Por el contrario, el utilizar un enfoque basado en los derechos humanos puede reducir los conflictos entre las comunidades y los administradores del AP (recuadro 1).

Proceso. La equidad procesal esta centrada en la participación inclusiva y efectiva de todos los actores; la negociación de memorandos de entendimiento (MDE) con las instituciones elegidas es un buen primer paso (recuadro 2). Otros elementos claves son: la rendición de cuentas por las acciones realizadas, asegurarse que las acciones se realicen acorde con las líneas de tiempo establecidas y garantizar el acceso a mecanismos efectivos de resolución de conflictos.

Distribución. La distribución equitativa se refiere a cómo se distribuyen, de diversas maneras, los costos y beneficios⁴ entre las partes interesadas. Por ejemplo, cuando un AP impone restricciones a la comunidad el compensar a todos los hogares puede ser la mejor estrategia — ya que minimiza el riesgo de favorecer a quienes han influido más sobre aquellas personas que dependen del AP para satisfacer sus necesidades básicas — en vez de invertir los recursos en un proceso complejo para distribuirlos a quienes: contribuyen más, incurren en la mayoría de los costos o son más vulnerables. Sin embargo, en la mayoría de los casos se puede justificar un enfoque diferenciado.⁵ La distribución equitativa considera cómo los beneficios se distribuyen entre los diversos grupos de actores, como las comunidades, administradores del parque, gobiernos locales y nacionales y partes interesadas mundiales y cómo las decisiones de las generaciones actuales pueden afectar las oportunidades de las generaciones futuras.

Recuadro 1. Cuestiones de reconocimiento en el sector forestal en Kenia

El Servicio Forestal de Kenia realizó una capacitación en varias APs sobre los enfoques basados en los derechos para disminuir las tensiones entre las comunidades y los guarda parques producto de la forma cómo se cumplen las leyes, el abuso de autoridad y el trato brusco. La capacitación abarcó los conceptos y principios sobre los derechos humanos y su interpretación en el contexto relacionado con la protección de los bosques.

Condiciones habilitadoras. La equidad al establecer, gobernar y manejar las APs depende de las condiciones habilitadoras, las cuales están fuera del control de los administradores de la AP. Reconocer la gama completa de tipos de gobernanza que identifica la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) es importante para incluir diversos actores. El reconocer los derechos consuetudinarios sobre los recursos, alinear las leyes nacionales relevantes con las leyes internacionales y coordinar las políticas sobre AP con otras políticas sobre el uso de la tierra puede contribuir a alcanzar una mayor equidad en la conservación de AP.

¿Porqué la equidad es importante para la conservación de APs?

En una publicación sobre los valores centrales de la conservación,⁶ Michael Soulé argumentó que, tanto el conocimiento científico como las normas sociales deben guiar los objetivos de conservación. Argumentamos que dichos objetivos también deben guiarse por la evidencia “de lo que funciona”. Estas fuentes de orientación (ciencia, normas y evidencia de efectividad) cambian con el tiempo, por lo que las narrativas dominantes en la conservación cambian periódicamente; por ejemplo, se da una evolución de la “conservación amurallada” a la “integración de la conservación con el desarrollo” en la década del ochenta, a una “conservación basada en los mercados” en la primera década del siglo XIX.⁷

La dimensión social de la conservación ha cambiado poco en los últimos treinta años: la percepción general es que la conservación por lo menos no debe causar daños (los cuales se definen como impactos negativos sobre los medios de vida) y cuando sea posible debe tener un impacto social positivo. Por ejemplo, cuando se considera que una iniciativa impone costes sobre las comunidades la respuesta más común es apoyar sus medios de vida, mediante “medios de vida alternativos” que reducen la demanda de recursos dentro del AP. En algunas situaciones este planteamiento ha sido exitoso, pero en muchas situaciones ha tenido un desempeño deficiente. El enfocarse demasiado en los medios de vida se ha convertido en parte del problema, en vez de una solución (como lo explicaremos a continuación), por lo que un nuevo enfoque sobre la equidad es necesario desde hace tiempo.

La ciencia, las normas y el entendimiento “de lo que funciona” han cambiado y apoyan esta recomendación. Resumiremos este cambio en dos argumentos: 1) el argumento moral de cómo la equidad puede hacer que la conservación sea más legítima y 2) el argumento instrumental de

cómo la equidad puede hacer que la conservación sea más efectiva.

Argumento moral, o *argumento normativo*, proviene de la necesidad de que las políticas del AP estén alineadas con los compromisos nacionales y mundiales sobre los derechos humanos. El derecho al desarrollo es visto como un derecho humano inalienable el cual debe ser abordado en la conservación. Este cambio se ve reflejado en la evolución de los Objetivos del Milenio (ODM) (2000) a los ODS (2015). Los ODM incluían como una de sus metas principales el incrementar los ingresos a más de un dólar por día, mientras que, los ODS amplían este compromiso a reducir “la pobreza en todas sus formas”. Los ODS resaltan la importancia de la equidad en los derechos, oportunidades y resultados y enfatizan la importancia de la igualdad de género. En el contexto de las APs, hemos identificado este argumento normativo “viejo” en los resultados del Congreso Mundial sobre Áreas Protegidas del 2003, que incluía como principio que “las áreas protegidas deben procurar reducir la pobreza a nivel local y al menos no debe contribuir o exacerbar la pobreza”. El “nuevo” argumento normativo reafirma la responsabilidad de abordar un amplia gama de derechos que sustentan el bienestar y la dignidad. La comunidad conservacionista internacional ha logrado avanzar hacia esta nueva agenda normativa; por ejemplo, a través de la Iniciativa de Conservación sobre Derechos Humanos.⁸

Argumento instrumental. Este argumento propone que la equidad es necesaria para alcanzar y mantener una conservación efectiva y también distingue entre los argumentos nuevos y antiguos. El argumento instrumental viejo menciona que la falta de ingresos resulta en comportamientos que se contraponen a la conservación. Esta narrativa fue popularizada en el Informe Brundtland de 1987 el cual planteaba:

*Los pobres, los hambrientos con frecuencia destruyen su medio ambiente inmediato a fin de poder sobrevivir... El efecto acumulativo de estos cambios está tan extendido que han convertido a la misma en una importante calamidad global.*⁹

En aquel momento se necesitaba una manera para incrementar los ingresos a través del apoyo a los medios de vida; no obstante, estos supuestos eran débiles. Por ejemplo, a pesar de que las naciones más pobres dependen más de los recursos naturales, sus vecinos con más recursos económicos (así como las elites mundiales) ejercen una mayor presión sobre los recursos.¹⁰ La evidencia sustenta que el brindar oportunidades para incrementar los ingresos (aun cuando esto sea deseable) no mejora el desempeño de la conservación.^{11,12}

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

RECONOCIMIENTO

1. Reconocimientoⁱ y respetoⁱⁱ de los derechos humanos
2. Reconocimiento y respeto de los derechos legalesⁱⁱⁱ y consuetudinarios sobre la propiedad^{iv}
3. Reconocimiento y respeto de los derechos de los Pueblos Indígenas, las mujeres y los grupos marginalizados
4. Reconocimiento de las diversas identidades, valores, sistemas de conocimiento e instituciones
5. Reconocimiento de todos los actores relevantes^v y de sus diversos intereses, capacidades y poder de influir
6. No-discriminación por edad, origen étnico, idioma, sexo, clase o creencias

PROCESO

7. Participación plena y efectiva^{vi} de todos los actores relevantes en la toma de decisiones
8. Responsabilidades de los actores definidas claramente y acordadas
9. Rendición de cuentas^{vii} sobre las acciones e inacciones
10. Acceso a la justicia, incluido un proceso efectivo de resolución de conflictos
11. Transparencia^{viii} facilitada por el acceso oportuno a la información relevante en formatos adecuados
12. CLPI^x para las acciones que puedan afectar los derechos de propiedad de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales

DISTRIBUCION

13. Identificar y evaluar los costos, beneficios^x y riesgos, su distribución^{xi} y compromisos (trade-offs)^{xii}
14. Mitigación efectiva^{xiii} de los costos incurridos por los Pueblos Indígenas y las comunidades locales
15. Beneficios compartidos entre los actores relevantes de acuerdo con uno o más^{xiv} de los siguientes criterios:

- Por partes iguales entre los actores o
- de acuerdo con la contribución a la conservación, los costos incurridos, derechos reconocidos^{xv} y/o las prioridades de los más pobres

16. Los beneficios que reciben las generaciones actuales no comprometen los beneficios para las generaciones futuras

CONDICIONES HABILITADORES

1. Reconocimiento legal, político y social de todos los tipos de gobernanza de APs^{xvi}
2. Actores relevantes tienen el conocimiento y las capacidades para que sean reconocidos y participen efectivamente
3. Alinear las leyes y normas legales y consuetudinarias
4. Un enfoque de aprendizaje adaptativo

ⁱ Reconocimiento significa reconocer y aceptar la legitimidad de un problema, derechos o interés, etc. / ⁱⁱ Respeto significa no interferir con el goce de un derecho. / ⁱⁱⁱ Reconocidas dentro del marco legal y normativo del país. / ^{iv} En el contexto de las áreas protegidas, los derechos sobre los recursos incluyen los derechos a la propiedad y uso de los recursos. / ^v 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 o (en muchos pero no en todos los casos) influencia. / ^{vi} 'Participación plena y efectiva' es influir significativamente a lo largo de un proceso de toma de decisiones. / ^{vii} La rendición de cuentas incluye la rendición de cuentas social, política y financiera. / ^{viii} La transparencia se refiere particularmente a los procesos de toma de decisiones, responsabilidades y acciones, y a los flujos financieros. / ^{ix} 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. / ^x 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. / ^{xi} 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. / ^{xii} 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. / ^{xiii} Estrategias de mitigación posibles incluyen acciones para evitar, reducir, compensar (en efectivo o en especie, o a través del apoyo a medios de vida alternativos), reubicar y restituir voluntariamente, decididas a través de un proceso efectivo de CLPI. / ^{xiv} En muchos casos, las estrategias de distribución de beneficios utilizan una combinación de estos criterios. / ^{xv} Según lo determinado por los principios de reconocimiento 2 y 3. / ^{xvi} Los tipos de gobernanza de APs definidos por la UICN — gobierno, pueblos indígenas y comunidades locales, privada y compartida.

Recuadro 2. Cuestiones de proceso y distribución en la Reserva Amani en Tanzania

La Reserva Natural Amani en Tanzania negoció MDE con 20 comunidades. El proceso de negociación adaptativo incrementó el acceso a la leña, plantas medicinales y trabajos manuales y brinda un 20% de las ganancias del turismo. Sin embargo, todavía existen desigualdades importantes: la entrega de terrenos de remplazo para la reubicación voluntaria se ha atrasado más de diez años, la proporción de ingresos del turismo es poca (menos de 200 dólares por comunidad, por año) en comparación con el tiempo invertido por las comunidades y no existe transparencia en cuanto a los ingresos de la reserva, por lo que la línea base para calcular el 20% no está clara.

Hemos concebido un 'nuevo instrumentalismo' basado en la equidad y no en la pobreza y los medios de vida que tiene una teoría de cambio más convincente y es apoyado por pruebas contundentes. Este instrumentalismo, aun considera que los beneficios económicos pueden incrementar la efectividad de la conservación, pero no mediante un enfoque disperso que apoya los medios de vida. La evidencia sobre la efectividad es contundente cuando surgen beneficios económicos al utilizar las APs u otros recursos, lo que a su vez sustenta la legitimidad del AP ante los ojos de las comunidades. En el enfoque sobre equidad, la distribución de beneficios dentro de la comunidad también es fundamental,¹³ para evitar, por ejemplo, que las elites o los hombres capturen los beneficios. El reconocimiento y los procesos equitativos (objetivos principales de los esfuerzos de gobernanza) son elementos esenciales de esta nueva visión instrumental, ya que aseguran que la toma de decisiones sea más equitativa, se den decisiones mejor informadas y que la AP cuente con una mayor legitimidad social y política. La preocupación sobre legitimidad política aplica a todos los niveles, desde las comunidades que viven

cerca de la AP hasta los procesos políticos internacionales donde la polarización de opiniones sobre la equidad y la justicia de la conservación de APs ha sido un obstáculo para el progreso.

Hacia una conservación de las APs equitativa: un enfoque paso a paso

Existen múltiples perspectivas de lo que es un estado equitativo, y las percepciones sobre lo que es la equidad cambian con el tiempo (por ejemplo, conforme las personas obtienen más derechos o tienen más recursos económicos). Alcanzar la equidad puede ser una ambición problemática; pero es posible obtener un consenso sobre los pasos prácticos necesarios para promover la equidad.¹⁴ En muchas situaciones, se puede mejorar la equidad en la conservación de APs a través de un enfoque gradual o 'paso a paso'. En vez de aplicar una lente de equidad a una serie de actividades asociadas con el AP, puede que sea más pragmático — y una manera más efectiva de conseguir la aprobación de los actores — comenzar con ciertos elementos claves como la gobernanza, las medidas para asegurar el acceso a los recursos y otras disposiciones para la distribución de beneficios. Un enfoque paso a paso también puede involucrar a los administradores del AP y otros actores claves en la identificación de una serie de principios equitativos que sean las prioridades iniciales de un proceso a largo plazo para promover la equidad. Cuando existen sinergias significativas y compromisos (trade-offs) entre y dentro de los principios equitativos y las prioridades para incrementar la eficiencia del manejo del AP, estos deben ser considerados desde el inicio.

Phil Franks, Adrian Martin y Kate Schreckenber

Phil Franks es investigador principal del Grupo de Recursos Naturales de IIED. Adrian Martin es profesor catedrático de la Universidad de East Anglia y Kate Schreckenber es profesora de la Universidad de Southampton.

Los autores quisieran agradecer por sus aportes a: Neil Burgess, Neil Dawson, Trevor Sandwith y a los participantes del taller 'APs y Equidad' llevado a cabo en Nairobi del 25–27 de julio por sus contribuciones al marco conceptual de equidad.



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 publicación es parte del proyecto para desarrollar un marco conceptual y las herramientas para promover la equidad y la justicia en el manejo de áreas protegidas financiado por el Programa de Servicios Ecosistémicos para Aliviar la Pobreza (ESPA) del Reino Unido.



Notas

¹ A pesar que la Meta de Aichi se refiere únicamente al manejo de la APs se entiende que se refiere también a la gobernanza. Usamos el término "conservación de la AP" para referirnos al manejo y gobernanza. / ² Franks, PC and Schreckenber, K (2016) Advancing equity in protected area conservation. IIED Briefing, February. / ³ Hall, JM *et al.* (2014) Ecological and social outcomes of a new protected area in Tanzania. *Conservation Biology* 28(6): 1512–1521. / ⁴ 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 económico. / ⁵ Poudyal, M *et al.* (2015) Can REDD+ social safeguards reach the 'right' people? Lessons from Madagascar. *Global Environmental Change* 37: 31–42. / ⁶ Soulé, ME (1985) What is conservation biology? A new synthetic discipline addresses the dynamics and problems of perturbed species, communities, and ecosystems. *BioScience* 35(11): 727–734. / ⁷ Ver ejemplo en, Hutton, J *et al.* (2005) Back to the barriers? Changing narratives in biodiversity conservation. *Forum for Development Studies* 32(2): 341–370. / ⁸ Ver www.iied.org/conservation-initiative-human-rights / ⁹ World Commission on Environment and Development (1987) *Our common future*, p.28. Oxford University Press, Oxford, UK. / ¹⁰ Cavendish, W (2000) Empirical regularities in the poverty-environment relationship of rural households: evidence from Zimbabwe. *World Development* 28(11): 1979–2003. / ¹¹ Salafsky, N and Wollenberg, E (2000) Linking livelihoods and conservation: a conceptual framework and scale for assessing the integration of human needs and biodiversity. *World Development* 28(8): 1421–1438. / ¹² Ferraro, PJ (2001) Global habitat protection: limitations of development interventions and a role for conservation performance payments. *Conservation Biology* 15(4): 990–1000. / ¹³ De Koning, F *et al.* (2011) Bridging the gap between forest conservation and poverty alleviation: the Ecuadorian Socio Bosque program. *Environmental Science & Policy* 14(5): 531–542. / ¹⁴ Franks, P and Small, R (2016) Understanding the social impacts of protected areas: a community perspective. IIED, London.