

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
OFICINA LA PAZ**



AREA DERECHO

**MAESTRIA EN DERECHO ECONOMICO
2003-2004**

“LAS AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES EN BOLIVIA”

LIC. JANE DEL CASTILLO TORRICO

**La Paz-Bolivia
2006**

A la presentación de esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de Magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, confiero mi autorización al centro de información o a la biblioteca de la Universidad para que haga de la misma un documento disponible para su lectura y consulta según las normas de la institución.

Así mismo manifiesto mi acuerdo para que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la Universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio del ejercicio de mi derecho de autora, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, en caso de considerarse posible, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

.....
LIC. JANE DEL CASTILLO TORRICO

La Paz, de Mayo de 2006

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
OFICINA LA PAZ**



AREA DERECHO

**MAESTRIA EN DERECHO ECONOMICO
2003-2004**

“LAS AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES EN BOLIVIA”

**AUTORA: LIC. JANE DEL CASTILLO TORRICO
TUTORA: DRA. MONICA SILVA NARANJO**

LA PAZ - BOLIVIA

2006

PROVERBIO 30

**CUATRO DE LAS COSAS MAS
PEQUEÑAS DE LA TIERRA SON MÁS SABIAS
QUE LOS SABIOS.**

**Las hormigas, pueblo que no es fuerte pero
en verano preparan su comida.**

**Los conejos, pueblo que no es vigoroso pero hacen su
casa en la piedra.**

**Las langostas, que no tienen rey,
pero salen todas por cuadrillas.**

**La araña, que la atrapas con la mano,
pero esta en los palacios reales.**

(Nuevo Testamento)

*“A la memoria
de mi querido Esposo
Javier Castrillo Bluske
quien me enseñó a amar
la Naturaleza ”*

*A
mis hijos Andrés y Arturo
que conocen lo bello
de la Naturaleza*

AGRADECIMIENTOS:

A la Dra. Mónica Silva Naranjo, digna Catedrática de Derecho del Medio Ambiente Internacional de la Universidad Andina Simón Bolívar y Tutora de mi tesis, mi eterno reconocimiento.

A Todos los Organismos e Instituciones y en especial al Servicio Nacional de Áreas Protegidas SNAP por su valiosa colaboración en el Desarrollo de mi Tesis.

A la Universidad Andina Simón Bolívar y sus docentes por haberme brindado la oportunidad de ampliar mis horizontes con esta Maestría en Derecho Económico.

INTRODUCCION

INTRODUCCION

La presente tesis presenta una temática de interés nacional, para lo cual parte de un análisis de las Áreas Protegidas Municipales en Bolivia y un estudio comparativo con la legislación de otros países tomando de ejemplo la vivencia del Perú y el Ecuador para su aplicabilidad en nuestro país.

Este documento está organizado según la estructura funcional de la temática, establecida y vigente de la Ley Municipal No. 2028 de 28 de octubre de 1999.

1. El estudio contiene una parte inicial donde se abordan los antecedentes generales de las áreas protegidas en Bolivia a partir del significado de las Áreas Protegidas en general, para luego adentrarse en lo que son las Áreas Protegidas Municipales, sus características y funciones. Contiene, además, una descripción de las categorías de las Áreas Protegidas en general y su manejo. Así mismo, hace una descripción histórica de las áreas protegidas en Bolivia, vale decir la manera cómo se han ido desarrollando y conformando a lo largo de la historia, para lo cual se consideró conveniente referirse a las Áreas Protegidas de los departamentos de la denominada “Zona Andina” como son:

- Áreas Protegidas del Departamento de Oruro
- Áreas Protegidas del Departamento de Potosí
- Áreas Protegidas del Departamento de Chuquisaca
- Áreas Protegidas del Departamento de La Paz
- Áreas Protegidas del Departamento de Santa Cruz
- Áreas Protegidas del Departamento de Cochabamba
- Áreas Protegidas del Departamento de Tarija
- Áreas Protegidas del Departamento del Beni

Otro aspecto que sirvió para este propósito es el análisis de la importancia de las Áreas Protegidas Municipales:

LA IMPORTANCIA ECONÓMICA, donde se hace una consideración a los siguientes indicadores:

- Ingresos de Empleo a Nivel Nacional
- Efectos Multiplicadores en Actividades de Biodiversidad
- Escasez de Inversión y Financiamiento

LA IMPORTANCIA AMBIENTAL, donde se analiza:

- El Medio Físico
- La Diversidad de Ecosistemas
- Diversidad de Vida Silvestre
- Diversidad de Recursos Genéticos
- Estado de los Ecosistemas

IMPORTANCIA SOCIAL, considerando los siguientes aspectos:

- El Medio Físico
- La Diversidad de Ecosistemas
- Diversidad de Vida Silvestre
- Diversidad de Recursos Genéticos
- Estado de los Ecosistemas

2. El estudio, en una segunda parte se refiere también a algunos hechos centrales de importancia y proposiciones consideradas en la regulación de las Áreas Protegidas en la normativa boliviana y sus categorías que reconocen la instancia administrativa:

- Parque Nacional o Departamental.
- Santuario Nacional o Departamental.
- Monumento Nacional o Departamental.
- Reserva Natural de Inmovilización.

En la preparación de este trabajo se consideraron también los procedimientos a seguir para la creación de un subsistema de Áreas Protegidas Municipales

3. Como tercer aspecto, el presente trabajo analiza la importancia y reconocimiento de las Áreas Protegidas Municipales en Bolivia en la Legislación Municipal Boliviana, así como las competencias que los Gobiernos Municipales ejercen para la declaración y reglamentación de las Áreas Protegidas Municipales. y el manejo de las Áreas Protegidas Municipales.

4. Un cuarto aspecto esta referido a las experiencias prácticas sobre la declaración de Áreas Protegidas Municipales y su integración al Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), su fundamentación legal y el procedimiento aplicado en cada caso:

- Ley de Municipalidades, N° 2028 de 28 de octubre de 1999
- Ley de Medio Ambiente, N° 1333 de 27 de abril de 1992
- Ley de Participación Popular N° 1551 de 20 de abril de 1994
- Ley Forestal de 12 de julio de 1996
- Ley I.N.R.A. (Instituto Nacional de Reforma Agraria)

5. El quinto apartado de este trabajo trata sobre las Áreas Protegidas Municipales y se hace una breve revisión del derecho comparado a los sistemas de Áreas Protegidas en algunos países andinos como son: Ecuador, Perú y Bolivia.

Al concluir dicho apartado se pudo observar que casi todos los países de la región cuentan con un sistema de áreas protegidas que se complementa con sistemas regionales y privados de conservación de su medio ambiente, sin embargo el énfasis que cada uno tiene es diferente en cada país. (PNUMA 2003).

El estudio comparado que se aplicó en el presente trabajo tomó en cuenta el contexto funcional donde opera la normativa aplicable al sistema de áreas protegidas, permitiendo hacer una comparación entre la normativa de las áreas protegidas, especialmente el caso de las áreas protegidas municipales de la legislación boliviana con las legislaciones de Ecuador y Perú.

Para dicho estudio se tomó como referencia los siguientes puntos de análisis comparativo como son:

- a. Concepto de Áreas Protegidas Municipales en Bolivia y la base legal para la existencia en Ecuador y Perú de Áreas Protegidas en general.
- b. Las competencias para la creación, manejo y conservación de las Áreas Protegidas declaradas por Municipios en Ecuador y Perú.
- c. La forma de declaración de Áreas Protegidas en Ecuador y Perú.
- d. Como siguen los lineamientos del convenio de Biodiversidad Biológica

6. Como último aspecto que trata este trabajo, esta la presentación de una propuesta de reestructuración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Bolivia, que incluye la categoría de áreas protegidas municipales:

La propuesta cubre los siguientes aspectos:

- Propuesta de Declaratoria de Área Protegida Municipal
- Proceso de la Declaratoria del Área Protegida Municipal

El trabajo en su conclusión, señala la importancia y valor estratégico para el desarrollo del País, de la creación de un ***Subsistema de Áreas Protegidas Municipales en Bolivia y su integración al Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), al mismo tiempo que destaca la relevancia para el desarrollo de la comunidad en su conjunto, la existencia de dicho subsistema integrado y la participación en su administración.***

RESUMEN

RESUMEN

“LAS AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES EN BOLIVIA”

Las Áreas Protegidas en Bolivia forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) creado a partir de la necesidad de dar un ordenamiento racional a las regiones del territorio nacional. De acuerdo a la definición contenida en el Artículo 60 de la Ley de Medio Ambiente las “Áreas Protegidas” son *“Áreas naturales con o sin intervención humana, declaradas bajo la protección del Estado mediante disposiciones legales, con el propósito de proteger y conservar la flora y la fauna silvestre, recursos genéticos, ecosistemas naturales, cuencas hidrográficas y valores de interés científico, estético, histórico, económico y social con la finalidad de conservar y preservar el patrimonio natural y cultural del país”*.

Actualmente, las áreas protegidas (Aps) son unidades territoriales exitosas que proporcionan empleo, preservación y conservación y cuidado del medio ambiente y además de mantener el equilibrio ecológico controlan la contaminación del medio ambiente en cumplimiento a las leyes que rigen en nuestro país.

A diferencia de otros países andinos, como Colombia, Ecuador, o Perú, el marco legal vigente en Bolivia no menciona entre las áreas protegidas a las “Áreas Municipales”. Tampoco este tipo de áreas son consideradas un subsistema que forma parte del Sistema de Áreas Protegidas. Sin embargo de este vacío legal, la Estrategia Nacional de Biodiversidad formulada en el año 2002 plantea que el polo de desarrollo de los municipios está en la creación de Áreas Protegidas de Jurisdicción Municipal.

Por ello es importante y necesario plantear un análisis jurídico de la base legal para su creación y el procedimiento que se debería aplicar a la creación de las Áreas Protegidas Municipales en Bolivia. Sobre la base de la revisión de la normativa aplicable y de las experiencias que se han venido dando en algunos municipios en nuestro país y del derecho comparado existente en la materia, se establecerá el procedimiento a seguir en la creación de Áreas Protegidas Municipales en nuestro país y su incorporación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Bolivia.

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I		Pág.
1.	ANTECEDENTES GENERALES DE LAS AREAS PROTEGIDAS	1
1.1	CONCEPTO DE ÁREAS PROTEGIDAS	1
1.1.1	El Concepto de Área Protegida Municipal	1
1.2	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE CREACIÓN DE AREAS PROTEGIDAS	2
1.3	DESCRIPCION DE LAS CATEGORÍAS DE AREAS PROTEGIDAS	2
1.3.1	Categorías de Manejo	2
1.3.2	Distintas Categorías de Manejo Declaradas Áreas Protegidas en Bolivia	2
1.4	IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES	2
1.4.1	Ingresos de Empleo a Nivel Nacional	2
1.4.2	Efectos Multiplicadores en Actividades de Biodiversidad	2
1.4.3	Escasez de Inversión y Financiamiento	2
1.5	IMPORTANCIA AMBIENTAL DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES	3
1.6	IMPORTANCIA SOCIAL DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES EN BOLIVIA	4
CAPITULO II		
2	REGULACIÓN DE LAS AREAS PROTEGIDAS EN LA NORMATIVA BOLIVIANA	5
2.1	LA NORMATIVA LEGAL VIGENTE DE LAS AREAS PROTEGIDAS EN BOLIVIA	5
2.2	PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA CREACIÓN E INTEGRACIÓN DE AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES AL SISTEMA NACIONAL	5
2.3	PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA CREACIÓN E INTEGRACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS	5
CAPITULO III		
3	IMPORTANCIA Y RECONOCIMIENTO DE AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES	6

3.1	IMPORTANCIA DE LAS AREAS PROTEGIDAS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES EN BOLIVIA	6
3.2	LAS AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES EN LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL BOLIVIANA	6
3.3	LAS COMPETENCIAS Y NORMAS QUE SUSTENTAN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PARAR DECLARAR Y REGLAMENTAR LAS AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES	6

CAPITULO IV

4	EXPERIENCIAS SOBRE DECLARACIÓN DE AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES Y SU INTEGRACIÓN AL SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SNAP)	6
4.1	EXPERIENCIAS SOBRE DECLARACIÓN DE ARES PROTEGIDAS MUNICIPALES Y SU INTEGRACIÓN AL SEVICIO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SNAP)	6
4.2	FUNDAMENTACION LEGAL DE CADA EXPERIENCIA Y SU PROCEDIMIENTO APLICADO	6
4.2.1	Ley de Municipalidades, N° 2028 de 28 de octubre 1999	6
4.2.2	Ley de Medio Ambiente, N° 1333 de 27 de abril 1992	6
4.2.3	Ley de Participación Popular N° 1551 20 de abril 1994	6
4.2.4	Ley Forestal de 12 de julio 1996	6
4.2.5	Ley I.N.R.A.	6

CAPITULO V

5.	LAS AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES Y EL DERECHO COMPARADO.	7
5.1	SISTEMAS DE ÁREAS PROTEGIDAS. EXPERIENCIAS EN LATINOAMÉRICA.	7
1.	Concepto de Áreas Protegidas Municipales y su base legal para la creación, en Ecuador y Perú y Bolivia	7
2.	La forma de declaración de Áreas Protegidas Municipales en Ecuador, Perú y Bolivia.	7
3.	Las competencias para la creación manejo y conservación de las Áreas Protegidas Municipales en Ecuador, Perú y Bolivia.	7
4.	Como siguen Ecuador, Perú y Bolivia los lineamientos del Convenio de Biodiversidad Biológica.	7

CAPITULO VI

6.	PROPUESTA DE ESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS.	8
6.1	PROPUESTA DE ESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS.	8
6.2	BASE LEGAL Y JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA MODELO.	8
6.2.1	Propuesta de Declaratoria de Área Protegida Municipal	8
6.2.2	Proceso de la Declaratoria del Área Protegida Municipal	8
6.3	CREACIÓN DEL SUBSISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES Y SU INTEGRACIÓN AL SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SNAP)	8
6.4	OBJETIVOS DEL PROGRAMA PARA LA CREACIÓN DEL SUBSISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES	8

PROPUESTA DE LEY

Ley de Estructuración del Sistema Nacional de Áreas protegidas

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO UNICO

TITULO II

SUBSISTEMA DE AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES

TITULO III

PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE AREAS PROTEGIDAS

MUNICIPALES EN BOLIVIA.

**CONCLUSIONES
RECOMENDACIONES
ANEXOS**

CAPITULO I

ANTECEDENTES GENERALES DE LAS AREAS PROTEGIDAS

CAPITULO I

1. ANTECEDENTES GENERALES DE LAS AREAS PROTEGIDAS

1.1 CONCEPTO DE ÁREAS PROTEGIDAS

Existen diversos conceptos sobre áreas protegidas (APs), entre los más relevantes y explicativos, desde el punto de vista jurídico, podemos señalar el que consigna el Convenio Sobre Diversidad Biológica¹, que en su artículo 2 dice *“Un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”*.

La prestigiosa organización ambientalista UICN (Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza) define un área protegida como un *“área que contiene predominantemente sistemas naturales no modificados, que es objeto de actividades de manejo para garantizar la protección y el mantenimiento de la biodiversidad biológica a largo plazo y proporcionar al mismo tiempo un flujo sostenible de productos naturales y servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad”*.²

Por su lado, la Ley del Medio Ambiente en Bolivia³, define a la Áreas Protegidas en su artículo 60 como *“...áreas naturales con o sin intervención humana, declaradas bajo protección del Estado mediante disposiciones legales, con el propósito de proteger y conservar la flora y fauna silvestre, recursos genéticos, ecosistemas naturales, cuencas hidrográficas y valores de interés científico, estético, histórico, económico y social, con la finalidad de conservar y preservar el patrimonio natural y cultural del país”*.

De los conceptos señalados se observa que los criterios coinciden en los siguientes términos: dichas áreas contienen sistemas naturales ecológicos que por

¹ Secretaria del Convenio sobre Diversidad Biológica, “Convenio sobre Diversidad Biológica”,

² www.comunidadandina.org/desarrollo/politica.htm

sus características especiales gozan de protección estatal en su administración y manejo, y que persiguen objetivos de conservación por su importancia ecológica y otros valores de interés científico, histórico, económico y social de un país.

El Convenio de Diversidad Biológica desde el punto de vista de la gestión ambiental recomienda a los estados parte que los sistemas de áreas protegidas (conservación in situ) sean considerados como instrumentos de política ambiental para la conservación de la biodiversidad. La tendencia actual recomienda que los sistemas de áreas protegidas en los países cuenten con una coordinación eficaz, de los aspectos tecnológico y financiero para la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y esas tecnologías, así como un financiamiento apropiado⁴

La coordinación eficaz se refiere a que los países miembros del convenio deberán ejercer sus propias competencias, además de coordinar sus políticas, planes programas y proyectos y articular su actuación, sobre la base de los objetivos del Convenio consistentes en la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos mediante un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías de los países contratantes en la cual incluye la biotecnología referente al acceso y también la transferencia de tecnologías para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, o que utilicen recursos genéticos sin causar daños al medio ambiente.

³ Bolivia, Ley de Medio Ambiente No.1333 de 27 de abril de 1992

En cuanto al aspecto financiero el Convenio se refiere a subvenciones en condiciones favorables así como otros recursos financieros, para los países en desarrollo que cumplan con las obligaciones del Convenio y la transferencia de tecnología, como una forma de promover el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza.

Bolivia, como parte contratante del Convenio, se encuentra sujeta al cumplimiento de los objetivos del Convenio de Diversidad Biológica, por lo que al igual que otros países ha establecido un Sistema Nacional de Áreas Protegidas en torno al cual ha agrupado sus áreas naturales sujetas a una declaratoria especial de protección.

En efecto, en Bolivia el Sistema Nacional de Áreas Protegidas⁵ (SNAP) está conformado por más de 66 áreas protegidas de interés nacional, departamental privadas, no incluyen áreas protegidas municipales. El marco institucional para la administración del SNAP asigna su organización y administración a un ente público que es el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) que constituye una estructura operativa, con independencia de gestión técnica y administrativa, que cuenta con una competencia de alcance nacional.

El SERNAP es la Autoridad Nacional de Áreas Protegidas, que ejerce competencias centralizadas a nivel de planificación, regulación, administración y fiscalización de las áreas que integran el sistema nacional, las cuales derivan de la ley como son:

- Proponer normas y políticas para la gestión integral de las APs que conforman el SNAP.
- Planificar, administrar y fiscalizar el manejo integral de las APs de carácter nacional que hacen parte del SNAP.

⁴ Secretaria del Convenio sobre Diversidad Biológica, “Convenio Sobre Diversidad Biológica”, Textos y Anexos.

- Garantizar la conservación de la biodiversidad en las APs y los valores de interés científico, estético, histórico, económico y social.
- Normar y regular las actividades al interior de las APs del SNAP y fiscalizar de acuerdo a sus categorías, zonificación y reglamentación en base de planes de manejo.

Específicamente en lo que se refiere a la administración a cargo del SERNAP, debido a la variedad de zonas que conforman Bolivia, a los distintos niveles de competencia administrativa y a la diversidad cultural que se encuentra en ellas se podría decir que la misma es insuficiente en la medida en una alta centralización en el manejo del sistema no garantiza una adecuada gestión de dichas áreas.

En la actualidad casi un tercio de los 314 Municipios de Bolivia están parcial o totalmente sobrepuestos al SERNAP ya que algunas de las APs. de carácter nacional están dentro de jurisdicción municipal o colindan con sus límites. La población total involucrada dentro de las áreas protegidas es de más de 1.500.000 habitantes, por otro lado, la mayoría de los grupos étnicos del Altiplano y de las Tierras Bajas de Bolivia está representada en la población que vive dentro de las APs de carácter nacional o sus inmediaciones.⁶

Estos factores unidos al nivel de pobreza de los habitantes de Bolivia, exige que las políticas del SNAP consideren la necesidad de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones involucradas en las APs del país. Este es el antecedente para que, según algunos estudios, Bolivia haya orientado su política de gestión de APs hacia lo que se denomina “Áreas Protegidas con Gente” dadas las características antes mencionadas también se hace necesaria participación activa de las APs.⁷

⁵ Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia,

⁶ Ibidem

⁷ Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente/SERNAP. Revista Áreas Protegidas en Bolivia., La Paz,2005

Un aspecto débil del SNAP es la centralización de actividades técnicas y administrativas de las APs nacionales, departamentales y privadas, resultando la misma insuficiente administración, lo que genera un abandono de las áreas y una escasa participación de los actores civiles en la administración de las mismas.

1.1.1 El Concepto de Área Protegida Municipal

En Bolivia no existe una norma jurídica que defina expresamente a las áreas protegidas declaradas por los municipios dentro de territorio sujeto a su jurisdicción. Por ello es preciso acudir a otras fuentes. Así por ejemplo, la organización no gubernamental denominada “Protección del Medio Ambiente Tarija (conocida como PROMETA)”, ha formulado un concepto de APs Municipales y dice que *“Son aquellas zonas geográficas con valores de diversidad biológica y recursos culturales asociados, ubicados dentro la jurisdicción territorial municipal y declaradas a perpetuidad como tales, que serán manejados de manera integral con el objeto de conservar y restaurar valores de diversidad biológica y recursos culturales asociados que existen en su interior y en sus zonas de amortiguamiento, para brindar bienes y servicios ambientales a la sociedad”*.⁸

Analizado dicho concepto se pueden identificar los siguientes elementos: zonas geográficas, con valores de diversidad biológica y recursos naturales, ubicados dentro de una jurisdicción municipal y manejados en su conjunto para conservar, proteger y restaurar los recursos naturales que contienen, así como para brindar bienes y servicios ambientales a la sociedad. En consecuencia, sirven para la protección del medio ambiente, pero a la vez para beneficio de las personas.

Este concepto coincide con el concepto general de APs en que se designan como tales a las áreas definidas geográficamente, que son declaradas, administradas y reguladas, con objetivos específicos de conservar los recursos naturales que

contienen. Para el caso de APs municipales se observa una distinción, que descansa en el hecho de su ubicación y la autoridad que las declara, es decir que deben estar dentro de un municipio y son creados por la autoridad municipal.

1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CREACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS

Bolivia está situada en el centro de la gran cordillera andina sudamericana. Su caracterización como “eslabón andino central”, le brinda un importante significado desde el punto de vista socio geográfico y diversificación de ecosistemas, lo cual deriva en la existencia de un gran número de riquezas naturales.

En la época precolonial, los territorios bolivianos fueron de una naturaleza exuberante. Se ha dicho que los diversos grupos étnicos distribuidos en diversas regiones, organizaban muy bien la protección del ambiente, no erosionaban tierras, al contrario desarrollaban diversos cultivos, ingeniaban diversos sistemas de riego, no contaminaban ríos, y que todos los elementos: tierra, aire, agua, flora y fauna se encontraban en armonía, no existía contaminación de ningún tipo.⁹ “

Durante la Colonia, el Virrey Francisco de Toledo, entre 1563-1581, dicta una serie de Ordenanzas sobre el “buen gobierno de estos Reinos”, entre las cuales existen varias relacionadas con la protección de ciertos aspectos relacionados con el ambiente, como por ejemplo: Sobre los Montes y Caminos; Sobre el corte de leña para carbón a tres leguas de la ciudad; y para la cría de ganados por parte de los indios.¹⁰

⁸ Protección del Medio Ambiente en Tarija en Bolivia PROMETA, Implementación de Áreas Protegidas Municipales en Bolivia, Tarija, 2004.

⁹ Mesa Gisbert José , Teresa Y Carlos, Historia de Bolivia, La Paz, 1997.

¹⁰ Henrich y Eguivar, Fredy y Mario, El Medio Ambiente en la legislación Boliviana, La Paz, 1991.

El Virrey Toledo preveía que la tala del bosque era derrochar la riqueza: que un árbol se forma en muchos años y se destruye en un momento; que los terrenos desprovistos de vegetación se desnudan de su tierra vegetal y que por el transcurso del tiempo se tornan estériles, presentando la arcilla o la roca; que la falta de vegetación aleja las lluvias, y por consiguiente, la humedad en el aire; que la desecación directa de los terrenos por el sol es más intensa donde no hay vegetación, y que las lluvias cayendo con más fuerza arrastran el humus o mantillo. Además, señalaba que los vecinos de La Plata al haber talado sus bosques habían destruido una riqueza mucho más permanente que la riqueza mineral.¹¹

Debido a la explotación de los recursos naturales principalmente de la plata (1516-1553) la contaminación ambiental avanzaba como la conquista, así podemos citar la introducción de amalgamas para la producción de plata, o el impacto de enfermedades europeas, el trabajo forzado de los nativos y la reducción de cultivos tradicionales por el abandono de tareas agrícolas, la quema de montes, la explotación de maderas preciosas, la extinción de especies en flora y fauna etc., en resumen en este periodo se rompió con el equilibrio ecológico que mantenían los diversos grupos étnicos con sus respectivos hábitat en todas las zonas.¹²

Este movimiento económico se basaba en la explotación de la plata, el trabajo forzado indígena y la explotación de recursos naturales, flora y fauna pertenecientes al nuevo mundo.

En 1575, el Virrey Toledo,¹³ dictó las Ordenanzas No XIV y XV, que en síntesis disponen:

¹¹ Ibidem.

¹² Arzans Orsua y Vela, Bartolomé, Historia de la Villa Imperial de Potosí, México, Ed. Lewis Hanke y Gunnar Mendoza, 1965.

¹³ Henrich Fredy y Eguivar Mario, El Medio Ambiente en la Legislación Boliviana, la paz, 1991.

“Tendrán los alcaldes cuidado de mandar, que en las partes y lugares que hubiere temple para ello, en las quebradas y raíces de las acequias, o ríos se planten árboles alisos, y sauces o frutales de castilla, pues es negocio de que les sigue, y recrece tanto provecho a los naturales de este reino”

“Por cuanto en algunos repartimientos hay abundancia de madera la cual hasta ahora han tenido costumbre de cortar, talándola por el pie: mandó que de aquí en adelante procuren conservar, y no cortar por el pie la que no tuviesen necesidad de ella para sus casas edificios, dejando la rama principal del árbol que corten horca y pendón, so pena de que al indio que lo cortare, le den cien azotes, y se trasquilado por ello.”¹⁴

Durante esta época no existía antecedentes de creación de una área protegida, las normas se orientaban a conservar o proteger algunas especies para evitar su extinción.

Ya en la época de la Gran Colombia, entre julio de 1825 y julio de 1829, el Libertador Simón Bolívar dictó once decretos, tanto en su calidad de Presidente de nuestro país, cuanto de los otros libertados por él. Dichos decretos tienen un sello característico cual es el de proteger la riqueza natural (flora, fauna, agua, tierra, etc), por lo que, con justa razón, se le otorga otro título: Precursor del Conservacionismo en Bolivia y América. En este contexto vale la pena señalar la relacionada con la vicuña, un camélido andino. A través de su decreto se prohibió la matanza de este animal, fomentó el aumento en número de esa especie, reglamentó la trasquilación de la vicuña limitándola a determinados meses, y además impuso penas a los infractores de estos mandatos. En otro decreto posterior Bolívar instituyó premios especiales a quienes domestiquen vicuñas y las agrupen en rebaños¹⁵.

En lo relativo a los recursos vegetales, el Libertador Simón Bolívar, estableció las formas de propiedad de los bosques en públicos y privados, señalando la

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Ibidem

irracionalidad de la explotación de los bosques estatales, estableciendo reglas para su explotación racional, prescribiendo multas a los infractores y en fin determinando medidas de protección y mejor aprovechamiento de la riqueza forestal de la nación. ¹⁶

En otras disposiciones, Simón Bolívar legisló sobre forestación, fomentó el cultivo de la quina (chinchona callisaya), además reguló el tráfico de ganado, el inventario de la producción de las tierras baldías de las provincias, el regadío, y uso de bosques.

Sin embargo, pese a la expedición de normas de tipo conservacionista, no se ha tenido conocimiento de la creación de áreas naturales o espacios protegidos durante la época. Ha sido ya en la época republicana donde se ubican los antecedentes de los primeros espacios protegidos. Además, los posteriores gobiernos dictaron disposiciones de protección de especies en flora y fauna, con fines de protección y evitar la extinción.

La creación de las primeras áreas protegidas en Bolivia ¹⁷ empieza el año 1939 con los siguientes parques nacionales: (Cuadro N° 1)

Cuadro N° 1

Creación de las Primeras Áreas Protegidas en Bolivia

NOMBRE DEL ÁREA PROTEGIDA	CATEGORÍA DE MANEJO	SUPERFICIE	FECHA DE CREACIÓN	ADMINISTRACIÓN
Parque Nacional Sajama	Parque Nacional	100.230ha	02/08/1939	SERNAP
Parque Nacional Tunari	Parque Nacional	300.000ha	30/03/1962	Prefectura de Cochabamba
Parque Nacional Indígena Isiboro-Secure	Parque Nacional Tierra Comunitaria	1.236.296ha.	22/11/1965	Compartida Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure.

Fuente: SERNAP

¹⁶ Ibidem

Posteriormente, los presidentes Enrique Peñaranda (1942) y Gualberto Villarroel (1945) establecieron el Sistema de Reservas Fiscales y Parques Nacionales destinados a la conservación de la flora boliviana, el estudio sistemático de los recursos; la confección de mapas agrológicos e hidrográficos del país; la investigación de la erosión de los suelos; la inventariación de las especies nativas; la reforestación y otras medidas conexas, destinadas a la creación de una conciencia nacional sobre estos problemas y el establecimiento de una legislación coherente, científica apropiada para la prevención y solución de aquellos.¹⁸

Fue a partir de 1954, cuando se institucionalizaron en el país, una serie de organismos destinados a cumplir las funciones de protección fiscal sobre todos los recursos naturales, tales como la Dirección Forestal de Caza y conservación de suelos, el Instituto de Colonización y Desarrollo de Comunidades Rurales, para conducir la colonización con proyección nacional.¹⁹

No ha sido sino hasta la aparición y desarrollo del Derecho Ambiental a partir de los años setenta, cuando todas estas normas legales conservacionistas han dejado de tener un enfoque sectorial o reduccionista del medio ambiente para ir adquiriendo un carácter más integral y holístico del mismo.

En efecto, 1972 ha tenido un enorme significado en el desarrollo del derecho ambiental, cuyo punto de ebullición fue Estocolmo, Suecia durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano. En este evento de trascendencia mundial para los temas ambientales se reunieron 140 países que se comprometieron a preservar el medio humano en beneficio del hombre y su prosperidad.²⁰ A partir de entonces una serie de instrumentos internacionales así como el apareamiento cada vez más frecuente de instrumentos normativos

¹⁷ Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Bolivia, La Paz, 2001.

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Ibidem

²⁰ Jose Juste Ruiz, Derecho Internacional del Medio Ambiente, Madrid, 1999.

internos de los países han ido incorporando la necesidad de dar atención a la conservación de las áreas naturales, hasta que en 1992 en la Cumbre de Río de Janeiro, varios países se han unido a la Convención de Diversidad Biológica.

Bolivia no ha sido ajena a ninguno de estos dos eventos internacionales, es así que incluso antes de la Cumbre de Río, ante la presión de la corriente internacional Bolivia asumió la obligación de dictar leyes y políticas ambientales, es así que se inició la discusión de proyectos de Ley de Medio Ambiente hasta el año 1991. Durante la Presidencia de Jaime Paz Zamora la Comisión de Medio Ambiente presentó el Proyecto de Ley de Medio Ambiente, que fue promulgado finalmente como Ley de la república en abril de 1992, constituyéndose en una de las primeras Leyes de Latinoamérica en observar los lineamientos de la Cumbre de Río.

La Ley de Medio Ambiente vigente, específicamente en su capítulo VIII regula lo referente al tema de áreas protegidas en Bolivia. Esta ley y su Reglamento General, como se verá a lo largo de este trabajo constituyen la base normativa para la creación y administración de las áreas protegidas nacionales y departamentales.

1.3 DESCRIPCIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE ÁREAS PROTEGIDAS

Como se ha visto a partir de la definición de la Ley de Medio Ambiente las áreas protegidas forman el conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente y para recreación y esparcimiento de la población debido a su importancia ecológica, ambiental y social. Según el Reglamento General de Áreas Protegidas, éstas deberán mantenerse inalteradas y sus territorios serán inalienables e imprescriptibles y no podrán constituirse sobre ellos ningún derecho real.

La clasificación de las áreas protegidas, de acuerdo con el reglamento antes mencionado, responde a sus características naturales y sus objetivos de manejo.

1.3.1 Categorías de Manejo.

Se entiende por categoría de manejo²¹ al nombre genérico que se asigna a un conjunto de áreas protegidas cuya gestión se realiza de acuerdo a un modelo que combina las características naturales del área, sus objetivos de manejo y su forma de administración.

Las categorías de manejo para las áreas protegidas establecidas en el Reglamento general de Áreas Protegidas son las siguientes:

Parque Nacional y/ o departamental

La categoría de parque nacional y/o departamental, tiene por objeto la protección estricta y permanente de muestras representativas de ecosistemas o provincias biogeográficas y de los recursos de flora y fauna, que cuenten con una superficie que garantice la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos de sus ecosistemas (Art. 21 Cáp. II Reglamento General de Áreas Protegidas).

Santuario nacional y/o departamental

La categoría de santuario nacional y/o departamental, tiene por objeto la protección estricta y permanente de sitios que albergan especies de flora y fauna silvestre endémica amenazadas o en peligro de extinción, una comunidad natural o un ecosistema singular (Artículo 20.Cap. II Reglamento General de Áreas Protegidas)

²¹ Bolivia, Reglamento General de Áreas Protegidas, de 31 de Julio de 1977

Monumento Natural nacional y/o departamental

Los monumentos nacionales y/o departamentales tienen por objeto fundamental la preservación de rasgos naturales, sobresalientes de particular singularidad, por su carácter espectacular, paisajístico o escénico, de formaciones geológicas, fisiográficas o yacimientos paleontológicos. (Art. 2 Reglamento General de Áreas Protegidas). Esta categoría de manejo, incluye la conservación de la diversidad biológica que el área contenga.

En las áreas que comprenden los parques, santuarios o monumentos, está prohibido el uso extractivo de los recursos renovables y no renovables y obras de infraestructura, excepto para investigación científica, ecoturismo, educación, ambiental y actividades de subsistencia de pueblos originarios, debidamente calificadas y autorizadas. Estas categorías brindan a la población oportunidades para el turismo y recreación en la naturaleza, la investigación científica, el seguimiento de los procesos ecológicos, la interpretación, la educación ambiental y la concientización ecológica, de acuerdo a su zonificación, planes de manejo y normas reglamentarias.

Reserva de vida silvestre nacional y/o departamental

La reserva de vida silvestre nacional y/o departamental tiene como finalidad proteger, manejar, utilizar sosteniblemente bajo vigilancia oficial la vida silvestre. En esta categoría, se prevé usos intensivos y extensivos tanto de carácter no extractivo o consuntivo, como de carácter extractivo de acuerdo a su zonificación, éste último sujeto al estricto control y monitoreo referido exclusivamente al manejo y aprovechamiento de la vida silvestre (Art. 24 Cap. II Reglamento General de Áreas protegidas)

Área Natural de Manejo Integrado

El objetivo de esta categoría de área es compatibilizar la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible de la población local. Constituye un mosaico de unidades que incluyen muestras representativas de eco regiones, provincias biogeográficas, comunidades naturales o especies de flora y fauna de singular importancia, zonas de sistemas tradicionales de uso de la tierra, zonas para uso múltiple de recursos naturales y zonas núcleo de protección estricta (Art. 25 Cáp. II Reglamento General de Áreas Protegidas)

Reserva Natural de Inmovilización nacional y/o departamental

Se denomina así al área nacional y/o departamental cuya categorización está sujeta a un régimen de carácter transitorio, para la cual se ha efectuado una evaluación preliminar que recomienda su protección, pero que requiere de estudios concluyentes para su recategorización y zonificación definitivas. (Art. 26.Cáp.II Reglamento General de Áreas Protegidas.

El régimen de inmovilización tiene una duración máxima de cinco años, durante cuyo transcurso está prohibido el aprovechamiento de los recursos naturales, los asentamientos humanos, adjudicaciones y concesiones de uso.

No existe base legal o reglamentaria que determine las categorías de áreas naturales que pueden ser declaradas por los Municipios, sin embargo, como se verá a continuación, los municipios que han declarado dichas áreas han asumido indistintamente algunas figuras. Así, una de las categorizaciones aplicadas a las APs Municipales ha sido por ejemplo la “Reserva de Vida Silvestre”, por el manejo y protección y vigilancia de la vida silvestre sostenible, que prevé usos intensivos y extensivos y un monitoreo y control de las mismas.

También están la Reserva de Flora y Fauna Tariquia y la Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónica Manuripi.

La categoría de Área Natural de Manejo Integrado se ha venido aplicando también en las APs Municipales debido a la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible de la población local, constituida por un mosaico de unidades con muestra representativas y recursos genéticos. El 31 de julio de 1997 fue creada el Área Natural de Manejo Integrado (ANMI) de San Matías en el municipio del Carmen, Departamento de Santa Cruz, con el fin de proteger la parte boliviana del Gran Pantanal.

Algunas áreas declaradas como protegidas por algunos municipios también han acogido la categoría de régimen jurídico transitorio, la cual ha sido precedida por estudios de categorización y zonificación, como ejemplo el caso del Municipio de Carapari del Dpto. de Tarija.

En la práctica, ni la ley ni los municipios han regulado categorías de áreas protegidas municipales, sin embargo dichos gobiernos han venido aplicando el Reglamento General de Áreas Protegidas para efectos de realizar categorización de las APs Municipales que han declarado dentro del territorio sujeto a su jurisdicción.

1.3.2 Características de las Áreas Protegidas de Carácter Nacional del SNAP de Bolivia

Como se mencionó anteriormente, el primer antecedente de creación de áreas protegidas en Bolivia fue el Parque Nacional Sajama en el Departamento de Oruro, creado en 1993, que marcó el inicio de un proceso de protección del patrimonio natural y cultural nacional. Posteriormente bajo diferentes criterios, fines y necesidades, tanto nacionales, regionales como locales, el Estado boliviano declara otras APs en diversos espacios del país que están sujetos a administración estatal o compartida con organismos civiles. En el siguiente Cuadro

N° 2, de descripción general, se pueden observar las siguientes áreas protegidas a nivel nacional o departamental:

Cuadro N° 2

Diversas Áreas Protegidas en Bolivia

NOMBRE DEL ÁREA PROTEGIDA	CATEGORÍA DE MANEJO	SUPERFICIE EN HA	FECHA DE CREACIÓN	MODALIDAD DE ADMINISTRACIÓN
Parque Nacional Sajama	PN	100.230	02-08-1939	Directa por SERNAP
Parque Nacional Tuanari	PN	300.000	30-03-1962	Prefectura de Cochabamba
Parque Nacional y Territorio Indígena Isiboro Secure	PN y TCO	1.236.296	22-11-1965	Compartida con la Subcentral del TIPNIS
Parque Nacional Noel Kempff Mercado	PN	1.523.446	28-06-1979	Compartida con ONG FAN
Parque nacional Torotoro	PN	16.570	26-07-1989	SERNAP
Parque Nacional Carrasco	PN y Santuario	622.600	11-10-1991	SERNAP
Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa	Equivalente a RNVS	714.745	13-12-1973	SERNAP
Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónica Manuripi	RNVS	747.000	20-12-1973	SERNAP
Reserva nacional de Flora Y fauna Tariquia	Equivalente a RNVS	246.870	02-08-1989	Compartida con la ONG PROMETA
Reserva Biológica de la Cordillera de Sama	Equivalente a RNVS	108.500	30-01-1991	SERNAP
Área Natural de Manejo Integrado nacional Apolobamba	ANMI	483.743	07-01-1972	SERNAP
Reserva de la Biosfera Estación Biológica del Beni	Equivalente a ANMI	135.000	05-10-1982	Compartida con la ANCB

Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pilón Lajas	Equivalente a ANMI y TCO	400.000	09-04-1992	SERNAP
Área Natural de Manejo Integrado el Palmar	ANMI	59.484	20-05-1997	SERNAP
Área Natural de Manejo Integrado San Matías	ANMI	2.918.500	31-07-1997	SERNAP
Parque Nacional y Área Natural de Manejo integrado Amboro	PN ANMI	637.600	16-08-1984	SERNAP
Parque Nacional y Área Natural de Manejo integrado Cotapata	PN ANMI	40.000	09-07-1993	SERNAP
Parque Nacional y Área Natural de Manejo integrado madidi	PN ANMI	1.895.750	21-09-1995	SERNAP
Parque Nacional y Área de Manejo integrado Kaa- lya del Gran Chaco	PN ANMI	3.441.115	21-09-1995	Compartida con la CABI
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Otuquis	PN ANMI	1.005.950	31-07-1997	Todavía sin Gestión
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Serranía de Aguarague	PN ANMI.	108.307	20-04-2000	Sin Gestión
Superficie Total en Ha.		16.741.707		

Fuente: SERNAP

Las áreas protegidas descritas, son Parques Naturales(PN) y diferentes categorías de Manejo como: Santuario, Área Natural de Vida Silvestre(ANVS), Área Natural de Manejo Integrado,(ANMI) aunque no es una categoría también existen Tierras Comunitarias de origen TCOs; todas estas áreas descritas en el cuadro fueron creadas por Decretos Supremos. La administración de estas áreas, es directa por el Servicio Nacional de Áreas Protegidas SERNAP , es trata de administración

y directa y otras cuentan con administración compartida y algunas no tienen gestión, cuentan con diversas actividades en las que predomina el ecoturismo y actividades agrícolas de producción en las que predomina la apicultura y venta de frutas y legumbres. En cuanto a los procesos de contratación de funcionarios del SERNAP que trabajan en las APs, tales como guarda parques,, técnicos, administradores y otros se prioriza la selección de personas de la población local que cumplan con los requisitos establecidos por la institución. Esta política permite aumentar la capacidad de relacionamiento con las comunidades locales y brindarles una oportunidad económica y social. También participa el Comité de gestión, que es la instancia de participación a nivel de cada AP que incorpora a la gestión a los actores locales, es el órgano representativo de la población local, que participa en la planificación y coadyuva en la fiscalización del área. Actualmente 12 APs de carácter nacional cuentan con un Comité de gestión conformado.

1.4 IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

Las Áreas Protegidas en Bolivia²², actualmente son unidades económicas compuestas por recursos biológicos, ecosistemas y poblaciones, son un modelo de desarrollo que armoniza los aspectos económico, social y ambiental, tendiendo a un desarrollo más estratégico y responsable²³

El manejo de la biodiversidad de las APs y su entorno contribuye a la generación de beneficios socioeconómicos incluyendo el turismo, a la generación y adecuación de normas para el uso de la biodiversidad, al desarrollo y aplicación de instrumentos de fiscalización y seguimiento de proyectos productivos y de servicios, promoción de la investigación aplicada en APs según prioridades del SNAP, rescate sistemático de conocimientos tradicionales de manejo de la biodiversidad, la implementación de proyectos sostenibles de producción y

²² Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Prefecturas Departamentales, Estrategia Nacional de Biodiversidad, La Paz, Bolivia, 2001.

²³ Ibidem.

servicio, diseño e implementación sistemática de los servicios ambientales; utilización sostenible de sus componentes, y los beneficios que deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante una transferencia apropiada de tecnología así como la financiación apropiada.

La importancia económica de las áreas protegidas, radica en la producción y en acciones que generen ingresos, empleo y otros beneficios sociales y económicos a partir del aprovechamiento sostenible de los recursos de la biodiversidad, incluyendo al ecoturismo - constituyen uno de los ámbitos de intervención más importantes para cumplir frente a los actores locales las políticas de desarrollo sostenible.

Las áreas protegidas también son económicamente relevantes debido a los recursos biológicos contenidos en su interior ya que son la base de subsistencia y desarrollo económico y social de la población boliviana. Por ello, ha sido preciso desarrollar un diagnóstico de las misma, en relación con su uso potencial, a las amenazas y oportunidades que sirvan para determinar su aporte al desarrollo y calidad de vida de los pobladores, estableciendo las bases para que el valor e importancia estos recursos sean reconocidos en los procesos de toma de decisiones a nivel local, regional y nacional.

Con este antecedente, la evaluación de la importancia de la biodiversidad en la economía del país se realizó por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y las prefectura Departamentales el año 2001, con el objetivo de Fortalecer el modelo de desarrollo sostenible y establecer los pilares de la política establecidas en la Estrategia Nacional de Conservación y usos Sostenible de la Biodiversidad; garantizar el patrimonio natural nacional; desarrollar las condiciones para la inversión nacional y externa; establecer un nuevo régimen legal y fiscal que garantice la inversión obtenida y se reinvierta en la protección y conservación de la biodiversidad y distribución equitativa en regiones deprimidas.

Actualmente los resultados de la implementación de Esta Estrategia, se aplica a través del Ministerio de Desarrollo Sostenible, pero aun no llega a los sectores mas deprimidos del país. En el contexto nacional, se evaluó el impacto de las actividades de silvicultura, caza y pesca, eco-etnoturismo y agro biodiversidad sobre el ingreso y el empleo. Esto se complementó con el análisis del patrón de distribución de ingresos y los efectos multiplicadores de estas actividades en otros sectores de la economía. A nivel departamental se estableció el impacto de estas actividades en la formación de ingresos de los departamentos. Finalmente, en el ámbito local se evaluaron las condiciones y tendencias socioeconómicas imperantes en las poblaciones ubicadas en las zonas adyacentes a las áreas protegidas.²⁴

1.4.1 Ingresos de Empleo a Nivel Nacional.

Los recursos de la Biodiversidad tienen importancia económica y aportan al desarrollo y calidad de vida de los bolivianos, estableciendo a si las bases para que estos recursos sean reconocidos en los procesos de toma de decisiones a nivel local, regional y nacional. Por ello la importancia de la biodiversidad en la economía de Bolivia, se realizo realizo el estudio considerando esos niveles. A nivel nacional se evaluó el impacto de la actividades de silvicultura, caza, pesca y ecoturismo y agrobiodiversidad sobre el ingreso y el empleo.

Las acciones para generar ingresos empleo y otros beneficios sociales y económicos a partir del aprovechamiento sostenible de los recursos de la biodiversidad, incluyendo el ecoturismo, constituyen uno de los ámbitos de intervención más importantes para cumplir frente a los actores locales.

Los resultados del análisis²⁵ demuestran que el aprovechamiento de la biodiversidad en Bolivia constituye una actividad económica importante en

²⁴ Ibidem

²⁵ Ibidem.

comparación con otras actividades productivas basadas en la extracción de recursos naturales como hidrocarburos y minerales representada entre el 65% y 75% del producto de dichas actividades en el periodo de 1988 y 1996. Como estos datos se espera que a partir del año 2000, aumente la producción nacional, regional y local en productos de agrobiodiversidad.

La importancia de la biodiversidad en la generación de empleos es mayor que en la de ingresos debido a que estas actividades de agro-biodiversidad como ejemplo en la zona andina, se orientan al autoconsumo y las actividades de ecotourismo, con trabajo asalariado y por cuenta propia. Así, en los años 1988 al 1996, la contribución de estas actividades de aprovechamiento de la biodiversidad a la formación del Producto Interno Bruto (PIB) fue de alrededor del 4%, su contribución al empleo estuvo en el orden del 9%. Cuadro N° 3 A partir del año 2000 y siguientes y de acuerdo a gestiones del Ministerio de Desarrollo Sostenible²⁶ se crea la Dirección General de Biodiversidad, cuyo objetivo es viabilizar el desarrollo de alternativas productivas basadas en la biodiversidad que permitan desarrollar oportunidades en los sectores con menores ingresos económicos reguladas por un marco jurídico que asegure la sostenibilidad y equidad de la distribución de los beneficios y la conservación de la biodiversidad y cuentan con Políticas de Biodiversidad, que consisten en .-Promover el uso sostenible de la biodiversidad con orientación productiva y competitiva para la generación de beneficios y sus distribución equitativa.

-Garantizar la conservación de la biodiversidad como parte del patrimonio natural del país, a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SNAP y otros instrumentos.

-Conservar la diversidad biológica de importancia ecológica económica y cultural.

-Integrar la conservación de biodiversidad con estrategias de desarrollo rural.

-Sostenibilidad financiera del modelo de conservación de la biodiversidad.

Actualmente y por los cambios de gobierno frecuentes es difícil la implementación de estos programas en el área rural debido a la falta de correcta administración local, es muy importante el papel de las áreas protegidas municipales en estas áreas, para una mejor aplicación de estos instrumentos.

Cuadro N° 3

Importancia de la Biodiversidad en la Generación de Ingreso y Empleo Nacional

ACTIVIDAD	INGRESOS % PIB	EMPLEO %
Silvicultura, caza, Pesca	1,00	0,73
Eco-etnoturismo	1,57	0,73
Agro-biodiversidad	1,45	6,46
Total Biodiversidad	4.01	8.76

Fuente: (SERNAP-SNAP Word Agenda Estratégica de Gestión del SERNAP, La Paz, 2004-2007)

El ingreso generado en estas actividades distribuye al trabajo (mano de obra) mediante remuneraciones a los propietarios de capital mediante el excedente bruto de explotación y al gobierno mediante impuestos a la producción. Los ingresos percibidos por quienes trabajan por cuenta propia, es decir, aportan conjuntamente, trabajo, capital y capacidad empresarial, se consigna como renta mixta. La distribución de ingresos es variable entre rubros de actividades de aprovechamiento de la biodiversidad. La silvicultura, caza pesca presentan una participación minoritaria de mano de obra, por el contrario la agro-biodiversidad tiene una completa predominancia en el trabajo por cuenta propia. Ambos patrones de distribución de ingresos obedecen a la presencia de estructuras económicas sociales con un bajo nivel de desarrollo de la economía moderna de mercado. La excepción son las actividades de eco-etnoturismo, aporta positivamente a la reducción de la desigualdad en la distribución de ingresos prevaleciente en la economía boliviana.

²⁶ Ministerio de Desarrollo Sostenible, Memoria 2004.

En tema de impuestos indirectos el aporte es casi cero en los tres rubros de actividad, llegando a 0,14 en el acaso de eco-etnoturismo.²⁷

Las áreas protegidas al tener una buena administración protegen la biodiversidad, del lugar en que se encuentren ya sea en territorios nacionales, departamentales o municipales. La riqueza natural de dichas áreas varía de acuerdo a las zonas, por ello es necesario proteger la biodiversidad. Además, está comprobado que dicho recurso contribuye a la generación de empleos debido a las actividades de autoconsumo y eco-etnoturismo con y trabajo asalariado y por cuenta propia y en las actividades de aprovechamiento de biodiversidad como selvicultura, la caza y pesca. Es necesario que el Estado proteja estas actividades a través de proyectos de desarrollo y adecuado financiamiento, para que estas estructuras económicas desarrollen para lograr la economía moderna de mercado y logre el aporte necesario de impuestos para el beneficio general de Bolivia.²⁸

Las actividades sobre agrobiodiversidad en el área rural generan muchos beneficios ingresos, mas altos a comparación de otras actividades extractivas (minería, hidrocarburos), es una actividad que por su naturaleza conserva y protege el medio ambiente de acuerdo al uso adecuado de sus recursos.; otro beneficio es que esta actividad genera empleo en áreas deprimidas, produce el autoconsumo de sus pobladores , Como recomendación es necesario fortalecer estas actividades a través de la áreas protegidas municipales para una correcta administración fortalecimiento de las mismas.

1.4.2 Efectos Multiplicadores en Actividades de Biodiversidad.

Los efectos multiplicadores en las áreas protegidas de diferentes actividades de aprovechamiento de la biodiversidad en el resto de la economía son también

²⁷ Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación y Prefecturas Departamentales, Estrategia, Nacional de Conservación, La Paz, 2001.

disímiles al agro- biodiversidad, la silvicultura, la caza y la pesca tienen leyes y efectos multiplicadores comparativamente con la producción de hidrocarburos y minerales. La solución del eco-etnoturismo genera 1.22 dólares en ingreso mensual. en cobros en sectores de la economía, mientras que el mismo dólar de la exportación de madera había generado en el resto de la economía solo 0,12 y 0,29 dólares en la exportación de quinua. ²⁹ en el año 1999. Actualmente se ha incrementada la producción de quinua en la región andina y sigue incrementando la exportación.

Esta información se debe tomar para cualquier proyecto ambiental de las áreas protegidas, debido a la diversidad de zonas (altiplánica, valles y llanos) que producen diversas actividades de aprovechamiento de biodiversidad en productos y servicios en el país. Al contar con esta diversidad de zonas existen una diversidad de productos naturales, que están aptos para incrementar la producción y así generar mas ingresos económicos y desarrollo a las regiones mas alejadas del país..

Entre las razones del bajo impacto de las actividades de selvicultura, caza, pesca y agro-biodiversidad, esta la débil penetración de la economía de mercados en estos rubros y los altos costos de la insuficiente infraestructura caminera de las regiones en donde se encuentran localizados estos recursos³⁰

Esta relación, entre bajos ingresos de vastas regiones, menor desarrollo relativo a las actividades de uso de la biodiversidad representa una amenaza para la conservación y aprovechamiento sostenible de estos recursos, ya que la población necesita encontrar alternativas para satisfacer sus necesidades y mejoras en su calidad de vida.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Instituto Nacional de Estadísticas INE, Insumo Productos, Cuentas Nacionales,1988-1996, La Paz.

Las actividades de biodiversidad son más significativas en la economía de los departamentos de menor desarrollo relativo del país: Potosí, Oruro, Beni y Pando, si hubiera cambios tecnológicos institucionales y de políticas adecuadas el aprovechamiento de la biodiversidad podrá ser una de las pocas oportunidades para que los Departamentos de Beni y Pando diversifiquen su base productiva y aumente su ritmo de crecimiento.³¹

Las actividades de biodiversidad contenidas en silvicultura caza y pesca, son la base de la economía de estos municipios que son los más débiles de Bolivia, Oruro, Pando Beni, Potosí. Es necesario formular políticas ambientales productivas adecuadas para estos departamentos, que cuentan con potenciales de recursos naturales importantes para lograr un desarrollo sostenible equitativo.

En la mayoría de poblaciones asentadas en las áreas protegidas de todo el país, sus zonas de influencia prevalecen en condiciones socioeconómicas adversas y preocupantes. En todos los casos, la población presenta índices de pobreza mayores a los vigentes, en el contexto nacional, también a nivel rural. En cuanto al analfabetismo, la situación en estas áreas es un 71% más desventajosa que el promedio nacional y 21% inferior al promedio de las zonas rurales.³²

Aunque existe algún tipo de infraestructura carretera, aproximadamente la mitad está constituida por vías secundarias y en deficiente estado. La dotación de servicios básicos es, en la mayoría de los casos inferior al promedio del área rural. A esta difícil situación se suma la existencia de altas tasas de crecimiento de la población en los municipios más importantes correspondientes a las áreas con mayor potencial de biodiversidad.³³

³⁰ Ibidem.

³¹ Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Estrategia Nacional de Biodiversidad. La Paz

³² Ibidem

³³ Ibidem.

Esta relación entre bajos ingresos, menor desarrollo relativo e importancia de las actividades de uso de la biodiversidad, representa una seria amenaza para la conservación y aprovechamiento sostenible de estos recursos ya que la población precisa encontrar alternativas para satisfacer sus necesidades y mejorar su calidad de vida. Por esta situación los pobladores de diversas regiones practican el comercio ilegal de especies, de madera, destrucción de habitats, caza indiscriminada, estos productos son vendidos a precios bajos con el fin de cubrir sus necesidades básicas.

Por ultimo, el financiamiento de proyectos y el fortalecimiento institucional deben ser asumidos con ingresos generados por servicios de las propias APs Municipales y fuentes nacionales. En un marco de relacionamiento se requiere de la concurrencia financiera de todos los actores que implica responsabilidades compartidas

1.5 IMPORTANCIA AMBIENTAL DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES

No existe información sobre las áreas protegidas municipales ya declaradas en diferentes municipios, las mas conocidas actualmente son. El área protegida municipal de Santiago de Tucavaca y Sunsas, Municipio de Robore, Santa Cruz y el área protegida municipal de San Nicolás perteneciente al Municipio de Carapari Tarija.

Las APs. Municipales cubren varias funciones como son: la preservación del patrimonio cultural natural, el desarrollo económico sostenible, la conservación de los recursos naturales, la participación social en la gestión de las APs, el fortalecimiento de las capacidades de gestión de actores relevantes, la vinculación político administrativa, institucional organizativa y territorial, y gestión de financiamiento sostenible. Al ejecutar todas estas funciones las APs municipales logran una gestión integral.

En cuanto a la relevancia de la función ambiental que cumplen las áreas protegidas municipales, ésta se refiere al conocimiento de los recursos naturales y la utilización sostenible de los mismos que constituyen la base del desarrollo.

Por la importancia ambiental de los ecosistemas y recursos naturales es necesaria la tutela del ambiente que consiste en las regulaciones que el derecho debe imponer sobre las conductas o actividades humanas susceptibles de impactar sobre los elementos naturales y culturales que constituyen el entorno dentro del cual aquellas se desarrollan. El impacto es siempre un concepto negativo en el sentido de que su efecto es el de destruir o deteriorar por contaminación las condiciones naturales que hacen la viabilidad o se ala existencia del hombre sobre la tierra.³³

Por la importancia del cuidado del medio ambiente es necesaria la participación del Estado de cada país como una tutela que debe ser acotada dentro los límites que la justifican y la hacen necesaria, sin excederlos al punto de coartar la libertad del individuo para desarrollarse en la sociedad, y así lograr los objetivos de bienestar y progreso de la humanidad.

Las áreas protegidas, en la función de preservar el patrimonio natural y cultural, requieren la implementación de medidas de protección en sentido tradicional de carácter defensivo y preventivo y de manejo de ecosistemas, especies, patrimonio arqueológico e histórico para su preservación en el tiempo. Dichas medidas incluyen la investigación y el monitoreo ecológico de la biodiversidad. Con relación al sistema de protección en el marco de un nuevo enfoque de gestión para el sistema de áreas protegidas, será necesario buscar una mayor integración y corresponsabilidad social con el perfil alternativo (promotor-extensionista) de los equipos de vigilancia y control³⁴.

³³ Jorge Bustamante Alsina, Derecho Ambiental Buenos Aires 1995.

³⁴ Montes de Oca, Geografía y Recursos Naturales de Bolivia, Academia Nacional de Ciencias de Bolivia.

En cuanto a los bienes y servicios ambientales a la sociedad las áreas protegidas cumplen su papel al preservar la diversidad genética constituida por bienes naturales, situación que constituye un seguro para el hombre y una inversión necesaria para mantener y mejorar la producción agrícola, forestal, pesquera y poder contar con una base de recursos para innovaciones científicas y técnicas y para protegerse contra cambios ambientales imprevisibles. De hecho, la diversidad de las especies silvestres es necesaria para el funcionamiento de los ecosistemas y de la biosfera. Por otro lado, el material genético de las especies silvestre aporta cada año billones dólares a la economía mundial. Los servicios ambientales, proporcionados en el eco-etnoturismo, es una actividad que aporta beneficios.³⁵

1.6 IMPORTANCIA SOCIAL DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES EN BOLIVIA

La importancia social se refiere a las poblaciones existentes en las diferentes áreas protegidas de Bolivia y cómo éstas contribuyen al manejo de las áreas. El Convenio de Biodiversidad reconoce la importancia social de las áreas protegidas en su artículo 8 inciso j) cuando dice, con respeto a la legislación nacional, que respetará, preservará y mantendrá los conocimientos innovaciones y las practicas de las comunidades indígenas y locales que entrenen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y practicas y fomentara que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos innovaciones y practicas se compartan equitativamente. Bolivia es un país pluriétnico que tiene poblaciones indígenas entre las más importantes se

³⁵ Ministerio de Desarrollo Sostenible

encuentran la quechua y aymara, seguidas por la guaraní y otros grupos menores de los llanos que representan más de 40 idiomas³⁶.

La importancia social de las áreas protegidas en Bolivia cobra interés a partir de los años 90, cuando se generaron en el país políticas de desarrollo sostenible que se plasmaron en la Ley del Medio Ambiente y en la Estrategia de Conservación de la Biodiversidad, entre otras.

A partir de este nuevo marco político y normativo general, en Bolivia se conciben y se manejan las áreas protegidas como espacios con gente. Esto significa reconocer no sólo el derecho explícito de sus pobladores a vivir en ellas, a la propiedad de sus tierras y a usar -sosteniblemente- sus recursos naturales renovables, sino también su derecho a participar en el desarrollo social y económico y en las decisiones de gestión de las áreas protegidas.

Las APs Municipales que van creándose a través de ordenanzas son vistas como una oportunidad para el desarrollo, de manera especial para los habitantes en su interior y los que habitan en sus espacios colindantes, que involucran alrededor de 100 municipios y 14 territorios indígenas. En este contexto las APs Municipales son consideradas como parte integral de gestión del municipio y están ligadas a las estrategias de desarrollo locales.

La participación social en la gestión de áreas protegidas creadas por los municipios es fundamental para la apropiación local de los objetivos de conservación y gestión, para lo cual existen diferentes modalidades de participación según las características sociales y étnicas específicas de cada área.

En cuanto a la vinculación con el contexto político-administrativo institucional y territorial las APs Municipales, se relacionan a diversos espacios político

³⁶ Albo Xavier, Desarrollo Rural. Edición Especial de Presencia en el Sesquicentenario de Bolivia, 1975.

administrativos (departamentos, mancomunidades, Tierras Comunitarias de origen (TCOs) y con unidades tradicionales de gestión (ayllus, marcas, capitanías, y otra), con el fin de proyectar y promover valores y la visión de desarrollo hacia la sociedad nacional requieren de estrategias para asegurar la integración.

A partir de la promulgación de La ley de Medio Ambiente y la ratificación del Convenio de Diversidad Biológica en Bolivia, que entre sus principales objetivos respetar, mantener los conocimientos indígenas y locales de su medio ambiente así como los estilos tradicionales de vida y su participación de conocimientos e innovaciones, para lograr el desarrollo social económico y conservar el medio ambiente. En Bolivia país multiétnico, con diversidad de ecosistemas cada grupo cultural que habita las diversas regiones, poseen conocimiento de su hábitat. Es así que encontramos grupos con sus distintos medios de producción, agricultores, cazadores ,pescadores, recolectores etc que poseen conocimientos tradicionales culturales sobre el usos adecuado de su medio , aplicando en forma conjunta estos conocimientos con la plena participación social dentro de una planificación municipal de áreas protegidas municipales de los diversos municipios de Bolivia, se logra un trabajo integral de desarrollo local y lucha contra la pobreza y a la contribución del cumplimiento de los objetivos del Convenio de Diversidad Biológica. Es dentro de este contexto que se maneja de forma institucional de acuerdo al SNAP los espacios con gente, cobran mucha importancia las áreas protegidas municipales que permiten vivir en condiciones favorables a los habitantes, usara adecuadamente sus recursos y participar lo pobladores en el desarrollo social y económico.

Para concluir el presente capítulo es preciso señalar que las áreas protegidas en Bolivia, en general son áreas geográficas, administradas para la conservación y manejo de los recursos naturales que contienen y proporcionan sostenibilidad y bienes y servicios a la población. Se encuentran organizadas en el Sistema Nacional de Áreas protegidas y administradas por el Servicio Nacional de Áreas

Protegidas SERNAP; esta administración no siempre resulta eficiente debido al cambio en descentralización y no garantiza el eficiente manejo de las APs locales, en las cuales viven grupos étnicos diversos que en su mayoría se encuentran en la pobreza y exigen que las políticas del SNAP se amplíen, para mejorar la administración de sus áreas.

Por estas razones surge la necesidad de creación de APs Municipales por ser zonas geográficas con valores de diversidad biológica, ubicadas dentro de la jurisdicción municipal manejadas de manera integral por el gobierno local para conservar y restaurar los recursos naturales que contienen y brindar bienes y servicios con la activa participación de los pobladores.

Bolivia muestra en su historia que los grupos étnicos a partir del periodo precolonial conservaban sus recursos naturales. A partir del periodo Colonial y Republicano surgen diversas Ordenanzas, DS, Leyes, para evitar la extinción de recursos naturales explotados durante estos periodos. Fue en 1939 que se creó la primera área protegida en Bolivia. A partir de los setenta, debido a la preocupación mundial de proteger el Medio Ambiente se promulgan instrumentos jurídicos internacionales, uno de los más recientes, el Convenio de Diversidad Biológica, que se refiere a la protección de áreas y su diversidad biológica. En Bolivia se promulga la Ley de Medio Ambiente, que por primera vez se refiere a las áreas protegidas y se reglamentan las mismas. Debido a la importancia económica y por los beneficios que prestan las áreas protegidas, la creación y administración de las mismas a nivel municipal, se han convertido en instrumentos de desarrollo local, a nivel económico y por la importancia social de la participación de los diversos pobladores, grupos étnicos, que tienen conocimientos del manejo de su biodiversidad local, que pueden ser utilizados con eficiencia en el manejo adecuado de sus áreas.

CAPITULO II

REGULACIÓN DE LAS AREAS PROTEGIDAS EN LA NORMATIVA BOLIVIANA

CAPITULO II

2. REGULACIÓN DE LAS AREAS PROTEGIDAS EN LA NORMATIVA BOLIVIANA

2.1 LA NORMATIVA LEGAL VIGENTE DE LA AREAS PROTEGIDAS EN BOLIVIA.

En la última década, el Estado Boliviano ha iniciado un proceso de reformas legislativas estructurales destinado a lograr un desarrollo sostenible para el país, estos cambios legales e institucionales incluyen la temática ambiental y la problemática de las Áreas Protegidas en las políticas de descentralización (Ley de Participación Popular, Ley de Descentralización administrativa, Ley de Municipalidades, Ley de Reforma Educativa, saneamiento de propiedad de la tierra, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria y aprovechamiento de los recursos naturales renovable y no renovables contenidas en la Ley Forestal, Código de Minería y Ley de Hidrocarburos. Los municipios orientados por esta nueva normativa y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza³⁷, que establece entre sus temas de importancia, "el aprovechamiento sostenible de recursos naturales y conservación del medio ambiente" y señala que una parte significativa de los recursos de la biodiversidad de mayor importancia en el país se encuentran dentro de los Municipios, al igual que segmentos de la población indígena y campesina, han creado áreas protegidas dentro de su jurisdicción territorial, las cuales son vistas como un medio de conservación in situ de la biodiversidad y de desarrollo local.

El marco legal que regular las áreas protegidas en Bolivia está contenido las siguientes normas esenciales:

- La Constitución Política del Estado (CPE) en su régimen municipal.
- La Ley de Medio Ambiente, régimen sobre áreas protegidas y el Reglamento de Áreas Protegidas.

Y en otras normas complementarias como:

- La Ley Forestal,
- La Ley de Participación Popular,
- La Ley del servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA)

En el caso específico de las áreas protegidas creadas por los municipios, también se ha de considerar la Ley de Municipalidades No. 2028 de Octubre de 1999.

Constitución Política (Régimen Municipal).-

Como parte de la reestructuración radical del Estado Boliviano, se ha venido aplicando a los departamentos y municipios del país un proceso de desconcentración y reconversión.

El Artículo 136 de la Constitución Política del Estado (CPE)³⁸, referente a los bienes naturales que son de dominio del Estado, establece: *“I. Son de dominio originario del Estado además de los bienes a los que la Ley les da esa calidad, el suelo, el subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento. II. La Ley establecerá las condiciones de este dominio, así como las de su concesión y adjudicación a los particulares”.*

La Constitución Política del Estado en el Título Sexto, artículo 200 referente a los regímenes municipales Régimen Municipal, expresa:

I. “EL Gobierno y la administración de los municipios están a cargo de los Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá

³⁷ Presidencia de la Republica , Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, La Paz, 2002.

³⁸ Bolivia, Constitución Política del Estado.

agentes municipales bajo supervisión y control del Gobierno municipal de su jurisdicción”.

II. *“La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales.”*

III. *“El Gobierno Municipal esta a cargo de un Concejo y un Alcalde”.*

El Artículo 203 de la Constitución dispone *“Cada Municipio tiene una jurisdicción territorial continua determinada por Ley”.*

La norma otorga a los municipios, la jurisdicción territorial que se refiere a la organización y administración de una determinada área geográfica, por lo que el término continuo se refiere a la existencia de una unión natural de territorio entre todas las partes del todo, sin interrupción”.³⁹

Por efecto de la continuidad de un área protegida que abarque dos municipios, se aplicara de acuerdo al artículo 153 de la Ley de Municipalidades, que se refiere a la creación y fusión y delimitación de unidades político-administrativas, y, entre ellas, de las secciones de Provincia es facultad privativa del Poder Legislativo, conforme a la Constitución Política del Estado, previo proceso técnico-administrativo y cumplimiento de requisitos definidos por Ley. Es decir que previo proceso técnico y cumplimiento de requisitos legales dos o mas municipios pueden fusionarse con la intervención del Poder Legislativo.

El Artículo 205 de la Constitución, por otro lado, establece que *“La Ley determina la organización y atribuciones del Gobierno Municipal”*, en cuyo caso, dichas atribuciones no podrán exceder la norma constitucional.

Como se ha visto, la Constitución Política del Estado atribuye a los Municipios, facultades de administración, organización del gobierno local propio con jurisdicción limitada.

La Ley de Municipalidades desarrolla el régimen municipal que consta en el Título VI de la Parte Tercera: Artículo 4. Inciso I. de la Constitución Política del Estado, referente a la autonomía municipal, la cual se define como la potestad normativa, fiscalizadora, ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley. Según el Artículo 6 de la Ley de Municipalidades, el Gobierno Municipal ejerce su jurisdicción y competencia en el área geográfica correspondiente a la sección de provincia respectiva.

En nuestro régimen institucional el municipio es autónomo, como lo declara la Ley fundamental, pero se halla subordinado al Estado, correspondiendo al Poder Ejecutivo ejercer una tuición sobre sus actos y el Senado intervenir para legalizar sus ordenanzas (Art.. 66, Inc.4to. Constitución Política del Estado). En consecuencia, los Municipios deben armonizar las facultades de autonomía y de subordinación, dependiendo de las más variadas circunstancias históricas, políticas, étnicas económicas y actualmente a la protección de su medio ambiente.

La finalidad de los municipios y su gobierno es contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible. En lo que concierne a la competencia para crear áreas protegidas dentro de su jurisdicción, no existe una norma específica que se refiere a ella en la Constitución. Sin embargo, es importante que se considere lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Municipalidades que incluye como responsabilidad de los municipios (Inc. 5, artículo 4) la de *“Preservar el patrimonio paisajístico, así como resguardar el Patrimonio de la nación existente en el Municipio”*

³⁹ Bolivia, Constitución Política del Estado, Reformada y Aprobada por Ley N° 1615, 6 de febrero de 1995

Además está el Artículo 6to. de la Ley de Municipalidades que establece como función municipal “Preservar y conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos, ejercer y mantener el equilibrio ecológico y el control de la contaminación en concordancia con las Leyes que rigen la materia”

El Artículo 8 de la Ley de Municipalidades, a su vez se refiere a las competencias de los gobiernos municipales por materias. Así, en materia de desarrollo sostenible, los municipios deberán:

Inc. 1. “Planificar y promover el desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano y rural del Municipio, de conformidad con las normas de la planificación participativa municipal”.

Inc. 2. “Aprobar, regular, fiscalizar y coordinar la ejecución de los planes de ordenamiento territorial del Municipio en concordancia con las normas departamentales y nacionales de acuerdo a criterios técnicos”.

Inc. 3. “Promover el crecimiento económico en coordinación con la Prefectura Departamental, identificando las potencialidades y vocaciones del Municipio e involucrando para este propósito a los agentes económicos, locales y externos.”

Inc. 4. “Promover la participación del sector privado, de las asociaciones y fundaciones y otras entidades sin fines de lucro, en la prestación de servicios, ejecución de obras públicas, explotaciones municipales, y otras actividades de interés del Municipio”.

Inc. 5. “Cooperar con las autoridades regulatorias que correspondan para promover y apoyar la explotación y administración de bienes y servicios de dominio público nacional de recurso de la Nación y de otros bienes y servicios en su jurisdicción.”

Inc. 6. “Preservar y conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos, ejercer y mantener

el equilibrio ecológico y el control de la contaminación en concordancia con las leyes que rigen la materia”.

Inc. 7. “Cumplir y hacer cumplir las normas especiales nacionales y municipales de uso de suelo, subsuelo, sobresuelo, agua y recursos naturales”.

Inc. 9. “Cumplir y hacer cumplir las normas especiales nacionales, municipales de usos de suelo, subsuelo, sobresuelo, agua y recursos naturales”

Inc.13. “Promover e incentivar el turismo en el marco de las políticas y estrategias nacionales y departamentales”

Inc.17. “Preservar los bienes patrimoniales, arqueológicos precolombinos, coloniales, republicanos, históricos de la Nación, o los procedentes del culto religioso que se encuentren en su jurisdicción, sean públicos o privados, promover su uso y goce lucrativo y restaurar los que sean de propiedad publica municipal “

Inc.19. “Promover y fomentar la participación en la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos a favor del desarrollo integral y los derechos de los pueblos indígenas y comunidades originarias y de la mujer en condiciones de equidad”.

Estas competencias en materia de desarrollo humano y sostenible atribuidas por la Ley a los Gobiernos Municipales, permiten a los municipios la ejecución de varias tareas destinadas al cumplimiento de sus fines institucionales, previstos en el Artículo 8 de la Ley de Municipalidades.

De igual manera en el Artículo 119 de la Ley de Municipalidades, determina que dentro del área de su jurisdicción territorial, el Gobierno Municipal, para cumplir con los fines que le competen y en el marco de las normas que rigen la concesión de derechos de uso sobre recursos naturales, así como las urbanísticas y de uso de suelo, tiene la facultad de imponer limitaciones al derecho propietario tales como: restricciones administrativas y servidumbres públicas.

Estas limitaciones se basan en una facultad de excepción, que permite a los municipios declarar restricciones y limitaciones al ejercicio de dominio a fin de cumplir con los objetivos que señala la ley. Al igual que las competencias generales contenidas en el artículo 8, también podrían ser utilizadas para ejercer sus deberes de conservación y protección ambiental, y por lo tanto también podrían hacerse extensivas a la declaratoria de áreas naturales sujetas a protección. Desde luego, la utilización de estas facultades de excepción deberá ser motivada y cuidar de no lesionar derechos de terceros, especialmente de comunidades.

En todo caso, tratándose de un mecanismo de excepción, este tipo de alternativas, debería sustituirse por políticas y acciones que se orienten al fomento de mecanismos de conservación privada, para lo cual podrán hacer uso de la competencia prevista en el artículo 8, inciso cuatro de la Ley de Municipalidades.

En lo referente a la obligación de los municipios de aplicar un Plan de Desarrollo Municipal, concretamente el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, la misma que se encuentra regulada en los Artículos 78, 79, 80 y 81 de la Ley de Municipalidades:

Art.78º: “Los Gobiernos Municipales formularan, en el marco de una planificación tomando en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, establecidos en la presente Ley y en cumplimiento de las normas y sistemas departamentales y nacionales”

Art. 79º: El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial comprenderá el área urbana y rural del Municipio que establecerá como indica su punto 7 “Los medios de Eliminar y disminuir los riesgos de contaminación ambiental e insalubridad y mantener condiciones de vida vegetal y animal constantes y autorreguladas.

Art. 80° “La planificación participativa municipal es el mecanismo de gestión pública para alcanzar el desarrollo humano sostenible por ser aplicada en los distritos y cantones de manera concertada entre el Gobierno Municipal y las organizaciones Territoriales de base”.

Art. 81° “Los Gobiernos Municipales, que en el marco del Plan de Desarrollo Municipal, un programa de Desarrollo Institucional, el cual obedecerá a los lineamientos estratégicos definidos mediante reglamentación especial”.

Existe la posibilidad de declaración conjunta municipal de una área que esta bajo dos o más jurisdicciones, la Ley de Municipalidades en su Artículo 155 referente a la mancomunidad, prevé esta situación y señala “Dos o más Municipios, a través de sus gobiernos municipales, de manera voluntaria y en uso de su capacidad asociativa podrán adquirir responsabilidades mancomunadas comprometiendo los recursos necesarios para la realización de fines comunes”. El mismo Artículo indica que *“La mancomunidad municipal deberá buscar la mayor cohesión social, articulación, eficiencia e impacto en la ejecución de las acciones e inversiones que, de manera concurrente, ejecute en el marco del convenio mancomunitario”*.

Como se ha visto, la Ley de Municipalidades regula el régimen municipal y entre sus objetivos procura la preservación del medio ambiente y los ecosistemas ubicados en territorios sujetos a su jurisdicción, con el fin del aprovechamiento de sus recursos y preservar el patrimonio de la nación existente en el municipio.

Además, estas normas permiten a los municipios emprender acciones de varios tipos en materia de preservación del patrimonio paisajístico en el territorio de su jurisdicción, así como para resguardar el patrimonio de la nación en ella existente. En consecuencia, constituyen la base legal para que los municipios puedan crear áreas protegidas dentro de su jurisdicción territorial.

Estas competencias municipales en torno a la preservación, conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales, como medio de mantener el equilibrio ecológico, se entiende, deben aplicarse en concordancia con los principios rectores de las competencias municipales que constan en el artículo 7 de la Ley de Municipalidades, como son:

Principio de Coordinación: Por el cual las autoridades del Gobierno Municipal, el momento de ejercer sus propias competencias, deberán coordinar sus políticas planes, programas y proyectos con otros municipios para su ejecución mancomunada, así como articular su actuación con los diferentes niveles de autoridad del Gobierno Nacional y su administración departamental.

La importancia de este artículo radica en la relación que el gobierno municipal que proceda a crear áreas protegidas en su jurisdicción, debe mantener con el SERNAP, con el fin de llevar a cabo una buena administración de esas áreas que además deberán armonizarse con el Sistema Nacional de Areas Protegidas. Así también, se refiere al deber de coordinar con otros municipios y otros niveles de administración que puedan ser influenciados por la declaratoria de un área protegida municipal.

Para lograr una coordinación administrativa efectiva entre los municipios y el SERNAP, se estará a lo dispuesto en el DS No. 26113 que contiene la Ley de Procedimiento Administrativo tanto en lo que corresponde a las norma que regulan la actividad administrativa del sector público, como en lo que se refiere al ámbito de aplicación de esa ley a la administración pública conformada por los Gobiernos Municipales y Universidades Publicas.

Principio de Concurrencia: Por el cual el Gobierno Municipal podrá ejercer su competencia en unión o relación directa con otras autoridades o entidades

territoriales públicas y privadas, desconcentradas, descentralizadas y regulatorias, en el marco del plan de Desarrollo Municipal.

Para el caso de los municipios que se encuentran dentro del Plan de Desarrollo Municipal, se tendrá relación directa con otras entidades como el Ministerio de Desarrollo Sostenible ONGs, ambientales, universidades. En aplicación de este principio rector, en el evento de crearse un área protegida por parte de un municipio de acuerdo a este principio la administración del área protegida podrá efectuarse en unión o relación directa con otros municipios, así como con otras autoridades o entidades territoriales públicas y privadas, desconcentradas, descentralizadas y regulatorias. No así la creación de áreas protegidas, la cual por derivarse de un acto de poder público pertenece al municipio en lo que corresponde a las áreas sujetas a su jurisdicción.

Principio de Subsidiariedad: Por el cual aquellas competencias e iniciativas que puedan ser realizadas con eficiencia y eficacia por el Gobierno Municipal, no deben corresponder a un ámbito superior de la Administración del Poder Ejecutivo. Salvo que así sea expresamente definido por Ley. Este principio descansa en el conocimiento que el Gobierno Municipal tiene de los procesos internos de su gobierno, de los recursos existentes, así como de los actores involucrados que le permitan un cumplimiento más eficiente de sus responsabilidades.

En ese sentido, el principio de subsidiariedad también es aplicable a la declaratoria y administración de las áreas naturales protegidas de los municipios dentro de su jurisdicción.

En aplicación de las normas antes señaladas, los municipios están obligados a incluir a las áreas protegidas de su creación, dentro del ordenamiento municipal con el fin de lograr una mejor administración.

Ley de Medio Ambiente

La Ley de Medio Ambiente No. 1333 de 27 de abril de 1992, constituyó el primer cuerpo legal en el ámbito nacional que tiene por objeto la protección del medio ambiente y los recursos naturales regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población (Art.1). Esta ley fue la primera en regular lo concerniente a las áreas protegidas.

La Ley en su Artículo 60 establece que *“Las áreas protegidas constituyen áreas naturales con o sin intervención humana declaradas bajo la protección del Estado mediante disposiciones legales, con el propósito de proteger y conservar la flora y fauna silvestre, recursos genéticos, ecosistemas naturales, cuencas hidrográficas y valores de interés científico, estético, histórico, económico y social, con la finalidad de conservar y preservar el patrimonio natural y cultural del país”*.

De su lado, el artículo 61 de la Ley de Medio Ambiente⁴⁰ dispone que: “Las áreas protegidas son patrimonio del Estado y de interés público y social, debiendo ser administradas según sus categorías, zonificación y reglamentación sobre la base de planes de manejo, con fines de protección y conservación de sus recursos naturales, investigación científica, así como la recreación, educación promoción del turismo ecológico”

En aplicación de lo anterior, al constituir las áreas protegidas patrimonio del Estado, en concordancia con el artículo 136 de la Constitución, son bienes de dominio de interés público, en consecuencia son inalienables e imprescriptibles.

En su capítulo especial sobre áreas protegidas la Ley de Medio Ambiente establece el régimen de protección legal de las áreas naturales. Tal como lo dispone esa Ley, las áreas naturales pueden ser de jurisdicción nacional,

departamental y privadas, forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)⁴¹.

Un factor que merece destacarse en la Ley de Medio Ambiente⁴², es lo dispuesto en el artículo 62 referido a las competencias respecto de las áreas protegidas que señala que “La Secretaria Nacional y las Secretarías Departamentales del Medio Ambiente son los organismos **responsables de normar y fiscalizar el manejo** integral de las Áreas Protegidas...”. También dispone que “.. En la administración de las áreas protegidas **podrán participar** entidades públicas y privadas sin fines de lucro”. (la negrilla es nuestra).

El artículo 63 de la Ley encarga a “La Secretaria Nacional y a las Secretarías Departamentales del Medio Ambiente la organización del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”, en tanto que el artículo 64 dispone que “La declaratoria de Áreas Protegidas es compatible con la existencia de comunidades tradicionales y pueblos indígenas considerando los objetivos de la conservación y sus planes de manejo”.

De lo anterior se deduce que la Ley de Medio Ambiente favorece la intervención tanto de entidades públicas como de entidades privadas (incluidas comunidades tradicionales establecidas y pueblos indígenas) en la administración de las áreas protegidas nacionales y departamentales, además que permite la existencia de comunidades en dichas áreas.

Como se ha visto el Servicio Nacional de Areas Protegidas (SERNAP), está a cargo de la organización del sistema nacional de áreas protegidas. A su vez, las normas de organización y funcionamiento de dicho organismo están previstas en

⁴⁰ Bolivia, Ley de Medio Ambiente No1333,27 de Abril 1992.

⁴¹ Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Bolivia, La Paz,2001

⁴² Bolivia, Ley de Medio Ambiente, No1333, de 27 de Abril de 1992, La Paz, 2003.

el DS. No. 25158 de 4 de septiembre de 1998, así como sus atribuciones generales.

De conformidad con el Decreto antes mencionado del SERNAP, (Artículo 7° inc. j) tiene como responsabilidad *"Efectivizar la coordinación y promoción de áreas protegidas departamentales y municipales, así como las zonas de amortiguación externas y corredores ecológicos"*, lo que da la pauta sobre la obligación que tiene el SERNAP de coordinar y promover las áreas municipales.

Reglamento General de Áreas Protegidas

Es el primer instrumento de tipo reglamentario que regula el Sistema de las Áreas Protegidas en Bolivia Protegidas (DS. No 24781 de 31 de Julio de 1997). El Reglamento clasifica, establece categorías, y propone planes de manejo para las áreas protegidas en Bolivia, asimismo establece el marco institucional, administrativo y técnico. En cuanto a competencias, otorga a las prefecturas a nivel departamental toda la gestión sobre las áreas protegidas departamentales. Pese a todo ello, el Reglamento General de Áreas Protegidas, no se refiere expresamente a la facultad de los municipios para declarar y administrar áreas protegidas en su jurisdicción territorial.

El Reglamento también regula al Sistema Nacional de Áreas Protegidas que está integrado por el conjunto de áreas de diferentes categorías de manejo que ordenadamente relacionadas entre sí que por su importancia ecológica de interés nacional se encuentran bajo administración regional. El sistema tiene por objeto mantener las muestras representativas de provincias biogeográficas a través de la implementación de políticas, estrategias, planes, programas y normas tendientes a generar procesos sostenibles dentro de las áreas protegidas a fin de alcanzar los objetivos de la conservación de la biodiversidad incorporando la participación de la población local en beneficio de las actuales y futuras generaciones.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) comprende las áreas protegidas existentes en el territorio nacional, como un conjunto de áreas de diferentes categorías que ordenadamente relacionadas entre sí, y a través de su protección y manejo contribuyen al logro de los objetivos de la conservación, y más bien responde a un criterio centralizado cuando solo agrupa a las áreas protegidas nacionales y departamentales.

Sin embargo, dada la forma cómo está organizado y regulado en este reglamento el sistema de áreas protegidas en Bolivia, se puede decir que el mismo es centralizado debido a la agrupación de áreas nacionales en torno a una estructura de administración básicamente central o nacional como es el SERNAP, y porque además presenta pocas oportunidades de participación e iniciativa a los pobladores de dichas áreas, lo que limita el crecimiento económico, que torna más difícil controlar y regular los recursos naturales que en ellas se contienen.

De acuerdo al Reglamento General de Áreas Protegidas⁴², el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia conformado de la siguiente forma⁴³:

- a. Áreas protegidas de carácter nacional, las que representan rasgos naturales de importancia nacional o internacional, por lo que figuran en la Carta Nacional.
- b. Áreas protegidas de carácter departamental, las que presentan rasgos naturales de importancia departamental.
- c. Las Áreas Protegidas Privadas son aquellas manejadas y financiadas voluntariamente por particulares que sin ser parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, desarrollaran sus actividades en el marco del sistema y del conjunto de normas que regulan la materia.

⁴² Bolivia Reglamento General de Áreas Protegidas, 31 de julio de 1977

⁴³ Servicio Nacional de Áreas protegidas SERNAP, Dirección de Normas y Planificación, Documento de uso interno, Lineamientos Técnicos de la Áreas Protegidas en Bolivia, La paz, 2005.

Como se ve el Reglamento General de Áreas Protegidas no se refiere expresamente a las Áreas Protegidas Municipales, ya que cita únicamente a las áreas nacionales y departamentales debido a que la administración del sistema originalmente ha sido concebida con un esquema centralizado y también porque el control del sistema según la Ley que rige al Servicio es a nivel nacional.

Ley Forestal

La Ley Forestal No.1700, promulgada el 12 de julio de 1996 establece como prioritaria la declaración de tierras de inmovilización cuando el nivel de evaluación con que se cuenta no permite su clasificación definitiva como áreas protegidas, pero poseen un potencial forestal probable que amerita su inmovilización en tanto se realicen mayores estudios. (Artículo 18 párrafo I).

Las únicas actividades permitidas durante el estado de inmovilización son las de protección, así como las de producción forestal iniciadas con anterioridad a la declaratoria y siempre que cuenten con el respectivo plan de manejo aprobado y cumplan las normas del régimen de transición (Artículo 18 párrafo II).

El estado de inmovilización como se ha visto, también está reconocido como categoría en el Reglamento de áreas protegidas.

La Ley Forestal, para efectos de que proceda la declaratoria de inmovilización, toma en cuenta el principio precautorio del Derecho Ambiental que dispone que los estados tomarán medidas protectivas al ambiente, aún cuando no cuenten con una certeza científica sobre el posible daño que pueda derivar de un hecho o actividad. Este principio se aplica con el fin de evitar la desaparición de especies forestales y en general para precautelar el ambiente.

Ley de Participación Popular

Esta Ley complementa la regulación nacional en el tema de áreas protegidas debido a que la conservación de la riqueza natural y cultural que existe en esas áreas coadyuvan al desarrollo sostenible, local, regional y nacional.

Además, la Ley reconoce, promueve y consolida el proceso de participación social ya que permite a las comunidades indígenas, pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales, que son organizaciones territoriales de base OTB al relacionarlas con los órganos públicos conforme a Ley.

En cuanto al municipio la Ley de Participación Popular delimita como “jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de provincia”. Adicionalmente, amplía competencias e incrementa recursos a favor de los Gobiernos Municipales, y les transfiere la infraestructura física de educación salud, deportes, caminos vecinales, micro riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.

Las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) cuentan con personalidad jurídica y se hallan inscritas en el registro, junto con sus representantes. En tal calidad las mismas pueden proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias, en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro riego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural. También podrán participar y promover acciones relacionadas con la gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y desarrollo sostenible. Esta atribución conferida a la OTB da lugar a la plena participación de la población local en los procesos de declaración y administración de áreas protegidas municipales.

La nueva visión del SERNAP está focalizada en las áreas protegidas con gente, que son vistas como un mecanismo para reivindicar y asegurar la conservación del patrimonio natural-cultural que contienen las áreas protegidas, pero ante todo

facilita el ejercicio de los derechos de las poblaciones asentadas tradicionalmente en las áreas protegidas, lo cual es relevante en la medida que responde a las expectativas de las poblaciones locales cuya participación activa influirá en la generación de beneficios, no sólo ambientales, sino también económicos provenientes de la conservación.

Ley del Servicio nacional de Reforma Agraria

Como se ha visto las áreas protegidas como son de patrimonio del Estado. La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria No.1715, de 18 de Octubre de 1996, tiene por objeto establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) y el régimen de distribución de tierras. La Ley también crea la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento, pero además regula el saneamiento de la propiedad agraria. El capítulo III de la Ley norma la distribución de tierras, de acuerdo con las modalidades de distribución señaladas en el artículo 42, como son:

- I. Las tierras fiscales serán dotadas comunitariamente y adjudicadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria mediante trámite administrativo iniciado ante las direcciones departamentales o través de las jefaturas regionales, previa certificación de la Superintendencia Agraria sobre el uso mayor al procedimiento previsto en el reglamento de esta Ley.
- II. Será a título gratuito exclusivamente a favor de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias la dotación de tierras para asentamientos humanos, la cual se efectuará exclusivamente a favor de dichas organizaciones, representadas por sus autoridades naturales o por los sindicatos campesinos a defecto de ellas.
- III. La adjudicación será a título oneroso, a valor de mercado y en Concurso Público Calificado.

Esta Ley no contempla la declaración de áreas protegidas, ya que no toma en cuenta la normativa dirigida a esas áreas, pero admite la posibilidad de que las Tierras Comunitarias de Origen puedan ser declaradas como áreas protegidas, de acuerdo al Artículo 44 sobre titulación que indica: “La titulación de tierras comunitarias de origen es compatible con la declaratoria de áreas protegidas, en concordancia con el artículo 64 de la Ley de Medio Ambiente No 1333”.

En cuanto a la Delegación de potestades para afectar el territorio, sobre el acto de declaratoria de una Área Protegida Municipal que es dictada por la municipalidad, ésta no constituye una afectación territorial. La existencia de un área protegida no define nuevas divisiones territoriales sólo delimita una zona ecológicamente importante, ubicada dentro de una jurisdicción municipal basada en la Ley de Municipalidades que esta de acuerdo con el concepto de descentralización administrativa y los mandatos constitucionales sobre competencia municipal normativa y administrativa.

Una vez revisado el marco regulatorio de las Áreas Protegidas en Bolivia, se concluye la existencia de una base legal suficiente que permite la realización de acciones tendientes a conservar el medio ambiente y garantizar el equilibrio ecológico.

Se ha dicho que las áreas protegidas son espacios territoriales, necesarios para preservar, conservar, y proteger el medio ambiente y los recursos naturales en ellas existentes. En el caso de los municipios, las áreas que existen en su jurisdicción y que han sido creadas por un acto del poder público municipal están sujetas a la administración del Gobierno Municipal. En la práctica las áreas existentes han sido creadas con el fin de proteger la riqueza natural como fuentes de agua, valores paisajísticos, por lo que los municipios paralelamente impulsan programas de uso sostenible, así como programas de ecoturismo y educación ambiental que junto con la aplicación de mejoras tecnológicas se espera mejoren

las actividades productivas agropecuarias. También, se ha visto que esas áreas sirven de un marco institucional adecuado para la concertación de los actores locales relacionados con la gestión de los recursos naturales, contenidos en las zonas de proyección.⁴³

2.2 PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA CREACIÓN E INTEGRACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES AL SISTEMA NACIONAL

Una vez definida la base legal de creación de áreas protegidas municipales, es necesario pasar revista a la forma en que en la práctica algunos municipios de Bolivia han utilizado sus facultades constitucionales y legales a fin de crear áreas protegidas dentro de su jurisdicción.

Actualmente en Bolivia la realidad apunta a que existen varios departamentos que han expresado una mayor preocupación por la existencia de áreas protegidas, a nivel municipal, entre ellos están Tarija, Santa Cruz y Beni.

De acuerdo al Servicio Nacional de Áreas Protegidas, podrían existir áreas protegidas en al menos 28 Gobiernos Municipales⁴⁴. Cabe destacar el caso del Municipio de Caraparí, Segunda Sección de la Provincia Gran Chaco del Departamento de Tarija, que por Ordenanza Municipal N° 00/2004 de fecha 11 de febrero del 2004, declaró el Área Protegida Municipal de San Nicolás en el sitio de la Laguna del mismo nombre y zonas circundantes del Municipio de Caraparí. El área cuenta con una superficie de dieciseis mil seiscientos sesenta y dos Hectáreas (16.662 Ha), cuyas coordenadas UTM hacen un total de 331 puntos. Ver Anexo N° 1. El Municipio de Carapari, Departamento de Tarija fundamentó su

⁴³ Fundación Amigos de la Naturaleza FAN, Memorias del taller de Validación y Planificación para el manejo de la reserva Municipal de Tucavaca, Robore, 2001.

⁴⁴ Protección de Medio Ambiente en Tarija (PROMETA), Implementación de Áreas Protegidas Municipales en Bolivia, Tarija 2004

declaratoria en: el Convenio de Diversidad Biológica, la Constitución Política del Estado de Bolivia, la Ley de Medio Ambiente y la Ley de Municipalidades.

Un caso, que incluso ha sido digno de estudio es el Plan de Manejo de la Reserva Municipal de Tucavaca a cargo de la Alcaldía Municipal de Robore, que persigue la protección de sus valores paisajísticos, arte rupestre así como su biodiversidad en flora fauna y ecosistemas. Las conclusiones del estudio relativo al caso de Tucavaca⁴⁵ señalan los beneficios que parecen haberse obtenido de la creación de dicha área a nivel municipal, entre ellos:

- 1.- Las facultades otorgadas a los municipios por la Constitución Política del Estado y la Ley de Municipalidades, ofrecen suficientes herramientas para crear APs Municipales aunque no exista la Ley específica.
- 2.- Los municipios tienen facultades de limitación al derecho propietario, que son la herramienta principal para implementar una AP Municipal.
- 3.- Dentro de la AP Municipal Tucavaca se encuentran derechos preexistentes que deben ser respetados y tomados en cuenta al momento de su categorización y zonificación.
- 4.- La participación de la sociedad civil en el proceso de planificación del área protegida municipal Tucavaca es imprescindible para reducir al máximo la posibilidad de crear conflictos entre la zonificación del área y los usos y derechos existentes.

También está el caso de las Áreas Protegidas Municipales ya existentes declaradas por Municipios en el Departamento de Santa Cruz (Reserva Municipal de Santiago de Tucavaca y el Valle de Sunsas) y en el Departamento de Tarija está el Área Protegida Municipal San Nicolás. La declaración de esas áreas fue de iniciativa regional, y el proceso contó con la intervención no solamente de los

⁴⁵ Sociedad Boliviana de Derecho Ambiental, Msc. Ricardo Saucedo Boreitein, Áreas Protegidas Municipales, El Caso de Santiago y Tucavaca, Santa Cruz ,2004

municipios sino también de los actores civiles, preocupados por una conservación de sus recursos naturales y concededores de los beneficios que brindan. El objetivo de creación de área era evitar la extinción de dichos recursos.

En los talleres que se realizaron con posterioridad a la creación de dichas áreas en la ciudad de Santa Cruz, con la participación del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) y otras instituciones públicas y privadas, se llegó a la conclusión de que las áreas protegidas declaradas por los municipios son necesarias para una conservación más eficiente de la biodiversidad existente en los municipios pero es necesario que éstos desarrollen sus programas sobre la base de los principios del Servicio Nacional de Áreas Protegidas SERNAP de forma coordinada, para lograr alcances óptimos, en cuanto a la conservación y protección de las áreas municipales.⁴⁶

Estos ejemplos de declaración de APs Municipales nos muestran que el proceso de municipalización trajo consigo un periodo de cambio para todos los municipios del país específicamente en la conservación de la biodiversidad, los gobiernos han tenido que asumir nuevos roles y competencias, para el desarrollo y mejorar la calidad de vida de los bolivianos, dentro del marco jurídico la Ley de Municipalidades que otorga competencia a los municipios en materia de desarrollo sostenible, así como de otros cuerpos normativos como son la Ley de Descentralización Popular o la Ley de Participación Popular que permiten que los actores cuenten con instrumentos de gestión territorial. Como en el caso de las áreas protegidas municipales ya existentes declarada por el municipio de Robore del Departamento de Santa Cruz y el Municipio de San Nicolás en el Departamento de Tarija .

Una de las razones que existen para la creación de Áreas Protegidas Municipales en la jurisdicción municipal, se puede atribuir a que en la actualidad existe una

deficiente protección de las Áreas Protegidas por parte del SERNAP, debido a la centralización de todas las áreas (nacionales, departamentales, municipales y privadas) en esta institución. Una de las debilidades del SERNAP en el tema de administración de las áreas se ha visto reflejada en la falta de control en la explotación de recursos en las diferentes áreas protegidas de Bolivia. Un ejemplo concreto es la explotación irracional de madera “mara” del Parque Nacional MADIDI⁴⁷ que según se afirma se ha convertido en un aserradero, y que se atribuye a una supuesta complicidad y encubrimiento de los guardaparques ⁴⁸ que la dirección del parque destina a la zona que depende el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP). Quizá por ello y a fin de reducir esta insuficiencia en el control, sea necesario que los municipios vayan asumiendo responsabilidades en la creación y administración de áreas naturales que garanticen una mejor protección ambiental y una mejor conservación de los recursos biodiversos.

En todo caso, es necesario señalar que independientemente de que los municipios ejerzan sus facultades constitucionales y legales para establecer áreas protegidas, la creación y administración de las mismas deben sujetarse a los objetivos, principios y políticas del Servicio Nacional de Areas Protegidas.

En respuesta a una consulta formulada al Director de Planificación del Servicio Nacional de Áreas protegidas SERNAP, Ingeniero Oscar Loayza, señala que “Si bien existe diversidad de Áreas Protegidas Departamentales y Municipales siguiendo La Ley de Medio Ambiente o la Ley de Municipalidades, estas áreas no son parte del Sistema del Servicio Nacional de Áreas Protegidas, debido a que no cumplen requisitos descritos en el Reglamento de Áreas Protegidas y carece de los principios rectores” ⁴⁹ aplicables al sistema nacional como son:

⁴⁶ Sociedad Boliviana de Derecho Ambiental y la Dirección de Medio Ambiente de la Prefectura de Santa Cruz, Taller, junio 2003

⁴⁷ Periódico, El Juguete Rabioso, Saqueo y Corrupción en el Madidi, La paz, Bolivia 12/11/05

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Sistema nacional de Áreas Protegidas en Bolivia, La paz, 2001.

- Respeto y valoración de la diversidad cultural y natural.
- Integración del desarrollo y la conservación para la gestión de APs.
- Interrelación con los niveles nacional, departamental y local.
- Reconocimiento de los derechos y costumbres de las poblaciones locales.
- Promoción de la participación con equidad en los procesos de tomas de decisión.
- Fomento a la equidad en la distribución de beneficios como un imperativo, ético, social, político, ambiental.
- Jerarquización e institucionalización del ente rector del SNAP.
- Transferencia de poderes y generación de capacidades locales.

En la práctica, la falta de coordinación real entre los distintos niveles administrativos en materia de áreas protegidas podría generar una sobreposición territorial y funcional de los municipios con los diversos espacios político administrativos (SERNAP), departamentos, municipios, mancomunidades, TCOs) y con unidades tradicionales de gestión (ayllus, marcas, capitanías y otras), por lo que a fin de satisfacer la necesidad de proyectar y promover el Sistema Nacional de Areas Protegidas, en su dimensión real se requiere la aplicación de estrategias que permiten asegurar la integración al mismo, de las Áreas Protegidas Municipales. Si bien hay quienes afirman que el SERNAP es el principal actor para posicionar al Sistema en todos los niveles políticos y sociales relevantes además de vincularlos con contextos externos al país (con países vecinos y convenios internacionales)⁵⁰, no es menos cierto que los municipios también tendrán que tomar acciones que coadyuven al logro de este propósito.

Esta vinculación entre los municipios y el Servicio Nacional de Areas Protegidas es indispensable, con el fin de lograr capacidad técnica, operacional, administrativa y financiera y así llegar a un manejo y protección adecuada de las áreas protegidas en general, así como para alcanzar el desarrollo económico

social sostenible, que consiste en generar ingresos, empleo y otros beneficios sociales y económicos a partir del aprovechamiento sostenible de los recursos de la biodiversidad incluyendo el ecoturismo al nivel de los municipios.

También es necesario tomar en cuenta que hasta que no exista una norma legal o reglamentaria específica sobre el tema, esta vinculación deberá contar con los siguientes elementos a nivel municipal: Plan Estratégico Institucional, Plan Estratégico Financiero, Estrategia de Complementación y Adecuación Espacial del SNAP, Estrategia para el Manejo de la Biodiversidad y Turismo de los Municipios, Estrategia para la Vinculación Política y Social al Servicio Nacional de Áreas Protegidas, Estrategia para la gestión de áreas naturales protegidas declaradas por los municipios, así como la Estrategia para Educación Ambiental y Comunicación.

Sin embargo, a fin de afianzar la competencia municipal para la declaratoria de áreas protegidas, es importante una reforma del marco jurídico, que además amplíe la posibilidad de ejercicio de los derechos de las poblaciones. Se requiere además que el actual sistema sin dejar de tener un alcance nacional, asuma la necesidad de una descentralización en materia de creación y de administración de áreas protegidas. Por ello consideramos que a fin de adaptar una realidad existente como es la existencia de áreas protegidas creadas por los municipios, se proceda al reconocimiento legal y reglamentario de un **SUBSISTEMA DE AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES** dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que tenga por objeto la agrupación al conjunto de áreas protegidas de carácter municipal integradas al sistema nacional, pero sobre todo que favorezca la coordinación tanto previa para la creación de las áreas protegidas de interés municipal, cuanto posterior, para la administración de dichas áreas una vez creadas por los municipios.

⁵⁰ Servicio Nacional de Áreas protegidas SERNAP, Agenda Estratégica de Gestión, La Paz, julio2005.

De establecerse este subsistema será necesario que el SERNAP esté en capacidad de delegar funciones al órgano encargado del organizar el Subsistema de Áreas Protegidas Municipales a fin de que coadyuve al cumplimiento de sus funciones y de los fines que persigue el Sistema Nacional de Areas Protegidas. Esto no solo permitirá la integración de las áreas protegidas municipales, sino que reforzará al SERNAP, con una nueva misión y también la visión de que los municipios deben participar y coordinar sus actividades ambientales para un mejor manejo del Sistema, siempre tomando en cuenta las políticas y directrices y normativa del SNAP.

Será a partir del nuevo marco político y normativo general del SERNAP, que las áreas protegidas del sistema nacional sean parte de la gestión coordinada del SERNAP y de los diferentes espacios político administrativos, como los departamentos, municipios y mancomunidades municipales, TCOs y otros que están estrechamente ligados a sus estrategias de desarrollo. Esto implica que en la creación y gestión de las áreas protegidas en general y su entorno, deben participar y coordinar un gran número de actores, tanto en el sector público como de la sociedad civil y la cooperación externa para el manejo del sistema. De esta forma se debe garantizar la sostenibilidad social, política e institucional, tan vital para el desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

A nivel municipal la gestión y administración de las áreas naturales declaradas bajo protección es responsabilidad de la autoridad que las ha creado. La gestión de estas áreas se sujetara a la reglamentación específica a ser establecida en el marco del régimen especial de áreas protegidas y al régimen municipal.⁵¹

La necesidad de una reglamentación uniforme a fin de dar los lineamientos a los que deben sujetarse las áreas protegidas declaradas por los municipios, es cada

⁵¹ SNAP, Proyecto de Ley No 388/2005-06.Ley de Reestructuración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. La paz, 2005

vez más emergente, al igual que lo es la necesidad de incorporar a dichas áreas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

De crearse un subsistema de áreas protegidas municipales, el mismo tendría que estar regido por los mismos principios y el SERNAP, entidad que también tendría que ser reestructurada tanto para incorporar en su seno representantes de los gobiernos municipales, como también deben ser revisadas sus responsabilidades. De no producirse estos cambios, solamente habrá que esperar la existencia de un sistema paralelo que tarde o temprano afectará al sistema nacional de áreas protegidas.

2.3 PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA CREACION E INTEGRACIÓN AL SISTEMA NACIONAL

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)^{*52} fruto del Dialogo Nacional y publicada en Marzo del 2001, establece como uno de sus dos temas transversales el *“aprovechamiento sostenible de recursos naturales y conservación del medio ambiente”* y señala que una parte significativa de los recursos de biodiversidad de mayor importancia en el país se encuentran dentro de las áreas protegidas, al igual que segmentos importantes de la población indígena y campesinado. Por ello, la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y la sostenibilidad ecológica social, financiera e institucional de las áreas protegidas constituyen una base para la conservación in situ de la biodiversidad en Bolivia, un aporte a la mejora en las condiciones de vida de la población que vive en ellas.

Por otro lado, La Estrategia indica que se *“establecerán zonas de amortiguación externa de las áreas protegidas y corredores biológicos, de acuerdo a criterios ecológicos, socioeconómicos y culturales y se promoverá la participación social en*

*la planificación, manejo y administración de las áreas protegidas. Se desarrollaran esfuerzos para articular la gestión de las áreas protegidas con las lógicas indígenas y campesinas de manejo del territorio y de los recursos naturales”.*⁵³ “

En la actualidad, casi un tercio de los 314⁵⁴ Municipios de Bolivia está total o parcialmente sobrepuesto a las Áreas Protegidas de carácter nacional sujetas al SERNAP o colinda con sus límites. La población total involucrada dentro de tales áreas es de más de 1.500.000 habitantes, sin incluir los municipios de capitales de departamento. Por otro lado, la mayoría de los grupos étnicos del Altiplano y de las tierras bajas de Bolivia está representada en la población que vive dentro de las Áreas Protegidas de carácter nacional o en sus inmediaciones. Por último, el nivel de pobreza en Bolivia continúa siendo el más alto de América Latina, por lo que las políticas del Servicio Nacional de Áreas Protegidas deben tomar en cuenta la necesidad de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones involucradas en las áreas protegidas del país.

De esta manera Bolivia ha hecho un reconocimiento “Áreas protegidas con gente” dentro de sus políticas, dadas las características antes mencionadas. Este elemento tomado como potencialidad, constituye la base fundamental de una gestión participativa de las áreas protegidas, destinada a lograr la sostenibilidad social e institucional del sistema.

Por otro lado, con las reformas que está implementando el gobierno boliviano, se va consolidando un proceso de planificación estratégica y espacial en el ámbito nacional, departamental y municipal, con un fuerte enfoque de ordenamiento territorial, por lo que se debe fortalecer la articulación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con las demás instancias involucradas, buscando los

⁵² Presidencia de la República de Bolivia, Estrategia Boliviana de la reducción de la Pobreza, 2002 -2007

⁵³ Ministerio de Desarrollo Sostenible, y Medio Ambiente, Dirección Nacional de Conservación, de la Biodiversidad, “Lineamientos para una Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica”

⁵⁴ Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Sistema nacional de Áreas Protegidas de Bolivia, La paz 2001

mecanismos más adecuados para mejorar su inserción en las políticas y estrategias nacionales.

En el proceso de organización del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la autoridad nacional, es decir, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas está facultado a promover la desafectación, recategorización, redimensionamiento y delimitación de las áreas protegidas existentes (consiste en el trabajo técnico, en la declaración de las APs, según categorías y situación jurídica que se encuentren), así como el establecimiento de nuevas áreas para conservar muestras representativas de todas las provincias biogeográficas que constituyen el patrimonio natural de la nación, en beneficio de las actuales y futuras generaciones.

La gestión de las áreas protegidas que conforman el Sistema Nacional, se realizará a través del Plan de Manejo (PM) y Planes Operativos Anuales (POA). Los Planes de Manejo serán aprobados mediante resolución Ministerial o Prefectural emitida por la Autoridad Nacional o Autoridad Departamental competente según corresponda.

El procedimiento para la adscripción al Sistema Nacional de Areas Protegidas será establecido por reglamento específico, a ser aprobado por la Autoridad Nacional y no contempla ningún incentivo para los particulares que necesiten que sus propiedades sean declaradas como áreas protegidas privadas. (Artículo 18 del Reglamento General de Áreas Protegidas)

No existe una norma que faculte al SERNAP a disponer de oficio la integración de un área protegida municipal al sistema nacional de Areas Protegidas, y menos aún que le permita ejercer competencias normativas o fiscalizadoras con respecto a las áreas protegidas creadas y administradas por los municipios en forma directa o indirecta.

En consecuencia, la realidad sobrepasa el ámbito regulado por la norma, por lo que habrá que introducir las reformas legales y reglamentarias que se precisen para integrar las áreas protegidas municipales al sistema nacional.

Como se mencionó anteriormente, la creación de una nueva Área Protegida Municipal deriva de la capacidad del gobierno municipal de establecer dentro de su jurisdicción un área geográfica que tiene la potencialidad de conservar la biodiversidad existente en ella, de proteger sus recursos en general, así como para impulsar programas de usos sostenibles e impulsar programas de ecoturismo y educación ambiental e implementar mejoras tecnológicas en las actividades productivas agropecuarias y sobre todo servir como un marco institucional adecuado para la concertación entre los actores locales, relacionados con la gestión de los recursos naturales contenidos en las zonas de protección.

También se ha dicho, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas es el ente rector del Sistema de Areas Protegidas en Bolivia, por lo que ante la existencia de áreas protegidas ya sean departamentales o municipales, las autoridades competentes deben tomar en cuenta las políticas y directrices del sistema nacional, a fin de evitar superposición de competencias, o lo que es peor ausencia de gestión en las áreas.

En todo caso, a falta de normativa que señale los pasos a seguir para la creación e incluso para la categorización de áreas municipales, algunos municipios en la práctica han adoptado su propio procedimiento. Así por ejemplo, para la creación del Área Protegida Municipal de San Nicolás en el Municipio de Cararpi – Tarija, se aplicó el contenido del documento denominado “La Implementación de Áreas Protegidas Municipales en Bolivia”⁵⁵. Según este documento los municipios deben seguir los siguientes pasos para la creación de áreas protegidas:

⁵⁵ Protección del Medio Ambiente en Tarija – PROMETA -. Implementación de Áreas Protegidas Municipales en Bolivia, 2004

a.) Identificación de la zona, estudios preliminares e Integración del área al proceso de planificación Municipal. Para ello la zona dentro de la jurisdicción municipal deberá contar con valores de diversidad biológica u otros similares que le hagan acreedora de una declaratoria de protección.

Una vez definida en sentido amplio esa zona, es necesario realizar un estudio de factibilidad que contemple entre otros aspectos biológicos, sociales, económicos, institucionales y organizacionales.

Simultáneamente es importante integrar esta zona en la planificación municipal como una zona apta para la conservación de la diversidad biológica u otros valores similares, conforme al artículo 78 de la Ley de Municipalidades.

En la declaración del Área Protegida Municipal San Nicolás de Caraparí – Tarija, en la etapa preliminar se tomaron en cuenta los lineamientos técnicos más prioritarios, de acuerdo a recomendaciones del SERNAP, por tanto son viables.

b.) Proceso de la Declaratoria del Área protegida.

Una vez concluido el proceso de estudios de factibilidad y contenidos estos en el expediente técnico. Se procedió a la declaratoria del área protegida a través de una ordenanza municipal.

El expediente técnico y el dictamen municipal que evidencian que la zona en la que se pretende implementar una área protegida municipal ha sido incluida en la planificación municipal como apta para efectuar conservación de valores de la diversidad biológica u otros similares son los antecedentes de la propuesta de declaratoria la cual se presenta ante el Concejo Municipal para su discusión y consideración.

La propuesta puede ser presentada por el Alcalde, los concejales o cualquier persona de la colectividad, ésta última posibilidad está contemplada en el Artículo

147 y afines de la Ley de Municipalidades que declara: “sobre el derecho de petición. Toda persona natural o jurídica, individual o colectivamente tiene el derecho de formular peticiones a las autoridades municipales, las que obligatoriamente deberán ser atendidas”. Al efecto, los Gobiernos Municipales reglamentarán los procedimientos y precisarán plazos para dictar resoluciones, sin embargo, este mecanismo de participación social que se encuentra en la Ley de Municipalidades, no está previsto como opción en el reglamento que rige para las áreas protegidas nacionales y departamentales.

De acuerdo con el documento antes citado, una vez considerada y aceptada por el concejo municipal, el área será declarada como protegida. Además, en lo que tiene que ver con el contenido de la ordenanza municipal de creación, el documento⁵⁶ menciona que la misma debe hacer referencia a la base legal en la que se funda la declaratoria del área protegida municipal, que de manera general es la Constitución Política del Estado, la Ley del Medio Ambiente y el Convenio sobre Diversidad Biológica. También hace alusión al Artículo 8 de la Ley de Municipalidades que se refiere a la competencia de los concejos municipales para conocer tramites de adjudicaciones, expropiaciones, concesiones, licitaciones, contratos y convenios que los órganos e instituciones departamentales y nacionales realicen en su jurisdicción y resolver la compatibilidad con el Plan de Desarrollo Municipal y sus Programas de Desarrollo.

En todo caso, el documento “Lineamientos Técnicos del Servicio Nacional de Áreas Protegidas”⁵⁷ presenta una extensa lista de criterios, con el objeto de dar un panorama global de todos los aspectos que deben ser tomados en cuenta en el momento de evaluar la creación de un área protegida. Sin embargo en cada caso particular será necesario definir los aspectos prioritarios y eventualmente excluir alguno de ellos.

⁵⁶ Ibidem

⁵⁷ Ibidem.

Entre los criterios técnicos para el establecimiento de Áreas protegidas que señala el documento antes referido, se deben tomar en cuenta:

- a. Las prioridades para el establecimiento y puesta en marcha de las áreas.
- b. Los vacíos de representación del Sistema.
- c. Los valores y problemas del área en cuestión para la planificación y desarrollo.
- d. Las potencialidades y necesidades de manejo de cada área.

Los criterios técnicos de selección de áreas protegidas comprenden tanto los aspectos biológicos, ecológicos paisajísticos y geomorfológicos, además de los aspectos socioeconómicos y culturales, entre otros.

Los criterios no son excluyentes, cada uno de ellos es necesario para el análisis en conjunto. No se dan valores absolutos para cada tipo de criterio. Los valores variarán en cada uno de los casos y la determinación del establecimiento de áreas protegidas deberá darse por la combinación de los criterios, haciendo una evaluación particular para cada uno de los casos que se presente.⁵⁸

Para la creación de nuevas áreas protegidas se deben considerar los criterios enunciados pero no necesariamente se cumplirán todos en el área propuesta. Los criterios de selección para el establecimiento de nuevas áreas protegidas, deben permitirnos evaluar objetivamente la necesidad de establecimiento de cada área protegida y definir sobre la base de sus características, la categoría de gestión y la planificación y desarrollo futuro del área en cuestión. Estos criterios se usan para adscribir áreas ya existentes y para la creación de nuevas áreas protegidas.

En la práctica, uno de los primeros criterios que se utiliza para definir una probable área protegida es el paisajístico, luego el grado de intervención y degradación y

por ultimo la cantidad de fauna. Una vez definidos estos grandes criterios generales se deberán utilizar los siguientes criterios: ⁵⁹

- A Biológicos, Ecológicos, biogeográficos, paisajísticos y geomorfológicos
- B Necesidades de complementación de Sistema Nacional de Áreas protegidas
- C Características socioeconómicas.

A. Criterios Biológicos, Ecológicos, Biogeográficos, Paisajísticos y Geomorfológicos

El valor de la biodiversidad comprende los siguientes criterios específicos⁶⁰:

- Diversidad de especies, se refiere a la cantidad (numero registrado) de especies tanto de flora y de fauna que se encuentra en la unidad observada.
- Nivel de endemismo, se refiere a la presencia exclusiva de una especie de un determinado lugar geográfico. Las especies pueden ser endémicas de un continente, país, región o de un hábitat.
- Concentración de especies especialistas de hábitat, se refiere aquellas especies que están restringidas a un determinado tipo de vegetación o habita. La especialización es una forma de endemismo ecológico y una medida del valor de conservación de cada tipo de vegetación.
- Concentración de especies amenazadas o en peligro de extinción se usara la clasificación de riesgo propuesta por la UICN (1974): En peligro critico (CR), en peligro (EN) y vulnerables (VU), con el mismo criterio se incorporan ecosistemas amenazados
- Concentración de especies sensibles, se refiere a especies que responden rápidamente a alteraciones en el hábitat tanto en decremento o incremento de sus poblaciones. Se refiere a especies indicadoras y especies paraguas.

⁵⁸ Ibidem

⁵⁹ Ibidem

- Abundancia poblacional, se refiere a la cantidad de población relativa (densidad relativa) de las especies de importancia para la conservación y el manejo sostenible
- Especies migratorias que llegan al territorio nacional. Este criterio se refiere a especies que dentro de su ciclo biológico realizan desplazamientos periódicos a hábitats específicos.
- Inclusión de hábitat especiales. Bajo este criterio se considera la inclusión de muestras representativas de comunidades asociaciones vegetales o muestras de ecosistemas de particular interés ecológico para el país, debido a que son únicos, raros o bien soportan comunidades o ecosistemas únicos, raros o bien soportan comunidades de particular interés, porque contienen una alta diversidad específica y sustentan procesos ecológicos o evolutivos esenciales.

De acuerdo a este criterio se debe incluir los siguientes hábitats:

Raros: referidos a aquellos con una restringida distribución global o nacional o que se encuentran en peligro.

Singulares: en referencia a lugares que contienen comunidades o ecosistemas. *únicos*, es decir que no están adecuadamente representados en el Sistema de Áreas Protegidas, o porque exhiben procesos únicos. *Típicos*: Con relación a la representación de hábitat y comunidades típicas del ecosistema.

- Ecosistemas y comunidades reguladoras o protectoras. Se refiere a la inclusión de ecosistemas o comunidades que contribuyen a la estabilización de funciones hidrológicas principalmente y también a la protección de suelos y estabilidad climática, por lo tanto son indispensables. La cubierta de vegetación natural en las cuencas juega un papel valioso en las zonas tropicales al actuar como regulador y estabilizador de escurrimientos. La protección del suelo por una cubierta de vegetación natural puede preservar la capacidad de las áreas a través de la prevención de deslizamientos y saturación del suelo.

⁶⁰ Dirección de Planificación del SERNAP, Documento de uso interno, La paz 2005

- Inclusión de Especies y Recursos Genéticos Amenazados. Se debe incluir el criterio de elegir especies y recursos genéticos considerados amenazados o en peligro de extinción actual y potencial. Muchas especies de prioridad para la conservación no se encuentran actualmente incluidas en el área protegida. Deben tener mas prioridad: Las especies de importancia económica sujetas a sobreexplotación, las especies de plantas silvestres relacionadas con la agricultura (germoplasma), parientes silvestres de animales domésticos (germoplasma), especies silvestres de importancia económica (alimentación, productos derivados, etc.)
- Remanencia Ecosistémica se refiere a la superficie existente de un determinado tipo de vegetación con relación a la cantidad original de este tipo de vegetación.
- Diversidad Ecosistémica. Se refiere a los factores que explican los niveles altos de diversidad es la heterogeneidad paisajística. Las áreas donde se juntan varios hábitats (ecotonos), presentan valores altos de biodiversidad superiores a cada uno de los ecosistemas por sí solos. También se refiere a ecosistemas particulares, raros únicos o en estado de amenaza.

En este criterio se incluye la diversidad de escenarios geomorfológicos y zonas con excepcional calidad de belleza escénica como ser cañones, cavernas lagunas, morenas, glaciares, cataratas, termas yacimientos paleontológicos etc.

- Estado de Conservación: Se refiere al nivel de intervención o al grado de modificación del ecosistema por el hombre que existe en determinada área, considerando zonas especialmente sensibles como ser cabeceras de cuenca, nacientes y terrazas ribereñas. Este criterio también se aplica a las especies. Es necesario para las especies y ecosistemas considerar el estado actual versus las amenazas como una medida de la importancia de introducir mecanismos de protección estricta.

En cuanto al estado de conservación es necesario considerar una evaluación global con relación al neotrópico. Así puede darse el caso que en Bolivia el

ecosistema esté sin alteración, es decir presenta un grado máximo de conservación, mientras que en el país vecino esté muy alterado. Además se realizara una evaluación local, con relación a Bolivia

- Mantenimiento de proceso Ecológicos. Se refiere a la capacidad de mantener los procesos ecológicos, considerando un tamaño y forma para que los ecosistemas, comunidades y poblaciones puedan mantener las interrelaciones complejas de manera óptima.
- Grado de Amenaza. El grado de amenaza de los ecosistemas, las comunidades biológicas y especies que permita establecer una priorización en cuanto a la urgencia de incluirlos o eliminarlos en el sistema.

B. Criterios de Selección en Función de las Necesidades de Complementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia.⁶¹

Para evaluar la importancia de crear o establecer un área en la perspectiva del sistema se debe considerar los siguientes aspectos de importancia:

- Cobertura Ecológica, Sobre la base de las regiones ecológicas, fisiográficas y altitudinales se evaluarán la existencia o no de áreas preexistentes con objetivos similares (mantenimiento de muestras representativas o manejo de ecosistemas). Es necesario considerar algunas regiones ecológicas debido a la existencia de variaciones o gradientes horizontales y/o altitudinales por ejemplo, el área de “Los Yungas que tiene una geografía muy accidental como área protegida, al igual que otras regiones de importancia biológica por ejemplo pie de monte, constituyen ecotonos y son estrechas.

La cobertura de comunidades y especies, considerando una lista de especies o comunidades que podrían considerarse “críticas” (comunidad o ecosistema único, especies endémicas, amenazadas), evaluar en que medida están debidamente protegidas en el sistema.

⁶¹ Ibidem.

El valor de área, principalmente en los aspectos ecológicos y socioeconómicos deberán ser ponderados en cuanto a su relevancia nacional, regional o local.

En el ámbito internacional el valor del área se establece considerando por un lado la presencia de endemismos y por otro, el estado de las unidades ecológicas o especies en toda su área de distribución. Existen unidades ecológicas bien representadas en nuestro país que en lo demás están bien degradadas.

También se considerara si el área representa el límite del rango de distribución de una determinada especie de una comunidad animal o vegetal.

- Categoría, partiendo de las categorías existentes, por un lado, los criterios de selección deben permitir definir cual es la indicada.

También se deberá revisar la cantidad e áreas existentes para las diferentes categorías, ya que el conjunto de categorías garantizan el conjunto de objetivos. Esto está en relación con unidades políticas del país y regiones ecológicas.

- Introducción de Muestras Representativas de la Diversidad Ecológica y Biogeográfica.

La cobertura del SNAP respecto a ecosistemas y provincias biogeográficas es uno de los criterios fundamentales para la creación de nuevas áreas. La selección de áreas que integran el Sistema y la recategorización de áreas que requieren esta medida es también un criterio fundamental ya que el manejo y protección de ecosistemas garantiza la permanencia de los procesos ecológicos y de las especies.

El SNAP debe mantener muestras representativas de los ecosistemas y áreas biogeográficas que se encuentran en el país. (Artículo 13, Reglamento General de Áreas protegidas)

La representatividad ecológica y biogeográfica debe evaluarse dentro de dos niveles:

a. Global.- Como un nivel grueso de evaluación que permite conocer la representatividad global del área, el ámbito de la región neotropical. La representatividad global puede evaluarse a través de Sistemas Internacionales como el de las provincias Biogeográficas del mundo.

b. Local o Nacional.- Como un nivel más preciso de evaluación que permite evaluar la representatividad local del área. Como referencia tiene a las doce ecoregiones de Bolivia⁶², como la superposición de las características de relieve, clima y vegetación proporcionan una base gruesa para dicha evaluación mas detallada y diseñada para el análisis de biodiversidad.

La evaluación del grado de representatividad de un ecosistema dado requiere conocer las características propias de la región ecológica o provincia biogeográfica, para determinar en que medida están representadas por el ecosistema.

C. Criterios Socioeconómicos y Culturales.⁶³

Los criterios están divididos en demográficos, sociales, históricos, culturales y otros que representan una serie de aspectos que deberán ser tomados en cuenta para establecer una área protegida y su posterior planificación.

El conocimiento de las características de la población debe estar dirigido a identificar necesidades de manejo, en la medida que las áreas protegidas pueden incluir la ejecución o promoción de acciones en procura de mejorar la

⁶² Documento elaborado por ElleMBERG , 1981 y Rivera 1992

⁶³ Servicio Nacional de Áreas protegidas SERNAP, Dirección de Normas y Planificación, Documento de uso interno, Lineamientos Técnicos de la Áreas Protegidas en Bolivia, La paz, 2005.

calidad de vida de los pobladores. Por otro, lado permitirían determinar posibilidades y modalidades de participación de los pobladores en el marco institucional de la administración del área.

Para seleccionar áreas protegidas en el país se debe tomar en cuenta a la población rural que habita en las áreas potenciales a ser declaradas o en el entorno de las mismas. La consideración de la población es un factor de primera importancia en la medida en que se requieren proteger recursos naturales, los cuales constituyen medios de vida tanto para la actual como para las futuras generaciones:

- Criterios Demográficos.

Estos criterios sirven para establecer la composición de la población, su evolución y situación en el contexto regional.

Se deberá tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Categoría Poblacional, la población del área puede ser permanente o eventual.
- Origen de los pobladores, de acuerdo a su procedencia, la población residente en el área puede ser originaria o migrante.
- Ubicación de la población permanente, de acuerdo a la distribución de la población dentro del área se puede determinar el grado de ocupación.
- Densidad de la población la carga poblacional es una zona puede ser determinante para el establecimiento de áreas protegidas.
- Tendencias poblacionales: las formas históricas de la evolución de ocupación de un territorio dan pautas acerca de las tendencias poblacionales que también se darán en el futuro.

- Criterios Sociales.

Los criterios sociales sirven para establecer la calidad de vida de la población residente o circundante del área que se pretende declarar protegida, esta información se toma en cuenta en la planificación de la gestión del área, estos son: acceso a servicios sociales básicos, niveles educativos de la población, vivienda, etc.

- Criterios Económicos

Los criterios económicos sirven para establecer la interrelación que se da entre la sociedad y la naturaleza, estableciendo de este modo las posibilidades de declarar o no una área protegida teniendo en cuenta el grado de esta interrelación.

* Uso de la Tierra: Se refiere al grado de ocupación, distribución, modalidad de uso y estado de la tenencia de la tierra, también se considera en este criterio la presencia de grupos étnicos y prácticas tradicionales en el aprovechamiento de los recursos naturales.

* Propiedad de la tierra. Es la forma jurídica en que esta establecida la propiedad de la tierra. Existen ciertos pueblos y habitantes en diferentes áreas cuya propiedad de la tierra no esta legalmente establecida. En estos casos se deberá tomar propiedad la forma de usufructo de dos formas: Estatal, cuando las tierras son de propiedad del estado y no existe ningún habitante que este explotándolas por cuenta propia. En el caso que existan habitantes que estén explotando las tierras se deberá ver sus condiciones demográficas y sociales, y privada, cuando el área tenga uno o varios propietarios establecidos en la zona de acuerdo a los siguientes criterios; empresarial, comunal colectiva, propiedad familiar.

* Sistemas de Producción: Los diferentes sistemas de producción que se pueden tener en una determinada zona no son excluyentes y con frecuencia se presentan varios en una misma área que son: las formas de producción agrícola, la utilización de tierras de pastoreo, actividades de recolección caza y pesca, explotación de especies forestales, existencia de prácticas agroforestales, actividades artesanales.

*Formas de producción, se refieren a los distintos sistemas de explotación de la naturaleza que son empleados como ser: principales productos, tamaño de las unidades de explotación, productividad

*Destino de la Producción: producción para el autoconsumo, producción para el mercado trueque, venta.

El uso de los recursos naturales: se refiere al manejo local, agravados de tecnologías tradicionales o nuevas de los recursos naturales. El tipo de tecnologías empleadas determina en gran parte, la potencialidad para afectar un ecosistema: agua, suelos, clima, flora y fauna silvestre.

También se deberá considerar las formas de uso de los recursos y los niveles de preferencia e intensidad para cada uno.

El conocimiento de la historia de la población, a grandes rasgos es muy importante puesto que esto nos dará una idea aproximada de cual será su comportamiento futuro. Por otro lado la existencia de sitios de valor histórico o cultural deberá ser tomada en cuenta en la gestión del área. La historia de la ocupación humana de la zona y los eventos naturales de los cuales se tiene memoria como ser heladas sequías, inundaciones, para tomar medidas de protección, eso turístico y educacional u otros. También se deberá tomar en

cuenta su patrimonio cultural, sitios arqueológicos, monumentos históricos y otros de importancia cultural, local y regional.

El conocimiento de la cultura de un pueblo para el establecimiento de áreas protegidas, es necesario debido a la vida social y el manejo de los recursos su importancia radica en que a partir de ella se establecerán las formas de manejo tomando en cuenta: la pertenencia a un grupo étnico, debido a que la identidad de las personas que viven dentro de un territorio se expresa en su lenguaje, formas de organización social y representatividad, usos y costumbres a distintos niveles (individual, familiar, microsocio, macrosocio, económico y otros), fiestas y celebraciones sociales de importancia local y regional.

El conocimiento de los recursos naturales es muy importante debido a la articulación del hombre con el medio ambiente en que habita. Para ello, se toma en cuenta: nomenclatura de los principales recursos naturales, taxonomías, narraciones alrededor de los recursos naturales.

Potencialidades de uso público (turismo y recreación) educación e investigación dentro de las potencialidades del uso público de las áreas protegidas deben evaluarse la del turismo y recreación ya que pueden aportar beneficios de tipo económico directos al área y también al país. Dentro de las potencialidades del turismo recreación debe evaluarse: si la actividad esta en concordancia con los objetivos del área protegida, así como las posibilidades que brinda el área con relación a vías de comunicación, atracción que consiste las especies a observar, paisajes singulares, monumentos culturales e infraestructura para alojamiento.

De igual manera debe analizarse el potencial para educación ambiental que ofrecen las áreas de acuerdo a: los objetivos del área, las características de la población.

Para mejorar el conocimiento sobre los procesos naturales que ocurren en el área es importante analizar los vacíos de información científica sobre la base de los objetivos del área y las posibilidades que brinda el área para la investigación

- El criterio económico financiero

Se busca ponderar una área protegida como potencialmente más importante y con valor patrimonial superior a su potencial valor de uso, en otras palabras desde el punto de vista macroeconómico se deberá evaluar el costo de oportunidad de la protección del área comparando con el de otros usos posibles.

- Los criterios político estructurales

Busca que se consideren: Planes nacionales y regionales de desarrollo que implican la implementación de la política de desarrollo del país, en el ámbito nacional, departamental por ejemplo: la descentralización administrativa del país, la participación popular, la reforma educativa, el libre mercado la privatización y la inversión extranjera, las prioridades del desarrollo y el equilibrio con el medio ambiente, voluntad política versus conciencia y presión ciudadana, la existencia de proyectos de desarrollo, planificados o en ejecución y su impacto previsible.

- Criterios de Viabilidad de Gestión

Los criterios de viabilidad de gestión están dirigidos a establecer las posibilidades reales de protección a perpetuidad del área manteniendo la potencialidad de cumplir sus objetivos, tomando en cuenta las condiciones de las variables enunciadas en los criterios biológicos de complementariedad y socioeconómicos.

En caso de que las características ecológicas determinen que es fundamental establecer un área en algunos casos se deberán proponer las condiciones que garanticen su viabilidad.

Los criterios enunciados a continuación generalmente están integrados por variables de los criterios biológicos de complementariedad y socioeconómicos

- Tamaño

El valor de la conservación del área esta en relación con el tamaño, que debe ser suficiente para mantener muestras representativas de ecosistemas, procesos ecológicos esenciales y poblaciones viables de flora y fauna. No debe ser un criterio limitante ya que en algunos casos se adecuará el área disponible en la naturaleza, esto se refiere a casos especiales de elementos muy reducidos en su extensión. La ponderación de este criterio esta muy relacionado con el de ubicación.

- Límites del Área:

Los límites del área son importantes para evaluar la viabilidad de gestión y deben tomar en cuenta la viabilidad genética y ecológica así como la definición de límites naturales y reconocibles en el terreno.

Los límites finales asignados a un área protegida resulta de la combinación de ambos elementos.

- Ubicación

La ubicación del área abarca los aspectos de accesibilidad, relación geográfica con otras unidades de conservación existencia de zonas o medidas de amortiguación, facilidad para el control y división política.

- Riesgos y Amenazas para la permanencia del área:

Los criterios de riesgo en general tienen valores negativos, que pueden variar según las características del área. Para evaluar los riesgos o amenazas para la permanencia de un área se debe considerar aspectos como la fragilidad de los ecosistemas, la precisión de actividades humanas, la actitud de los vecinos y las actividades de desarrollo social

- Integridad Ecológica:

Se relaciona con la medida en que el área abarca de manera integral los procesos ecológicos. La ponderación de este criterio se relaciona con los objetivos y ubicación del área y comprende los aspectos de supervivencia de especies, relación con ecosistemas aledaños, disponibilidad de agua y cobertura de cuencas.

- Oportunidad:

La oportunidad del establecimiento de una área, o la toma de decisiones oportunamente se relaciona con las posibilidades de disponer del personal adecuado, la disponibilidad de fondos, de instalaciones y equipos, interés local y la coyuntura política e interés nacional.

Estos cinco aspectos son muy importantes pueden facilitar en diferente grado la viabilidad del área. Sin embargo no deberían ser criterios restrictivos, en la medida que se debería poder emprender acciones para cambiar las condiciones, si el área lo amerita.

Es importante tomar en cuenta los siguientes aspectos: la urgencia por la importancia del área determinada con criterios ecológicos y socio económicos y los riesgos indicados considerando el factor tiempo y la dinámica de los problemas, la coordinación institucional consiste en evaluar posibilidades de recibir la cooperación de autoridades, por ejemplo que otras instituciones tienen injerencia en el área y que actitud tienen hacia la conservación del área. Este

factor puede mejorar las condiciones de administración cuando existen instituciones interesadas en asumir responsabilidades. Y la participación local relacionada con la actitud e interés de la población principalmente de la participación de comunidades y autoridades locales en la planificación y establecimiento del área para incrementar su viabilidad.

Este conjunto de lineamientos técnicos para la creación de áreas protegidas en general, es el modelo de propuesta para la declaratoria de Área Protegida Categorizada, así como la guía para la aplicación de criterios.

La selección de nuevas áreas protegidas sobre la base de criterios definidos es un paso necesario y a que se identifican:

- Las prioridades para el establecimiento y puesta en marcha de las áreas.
- Los vacíos de representación del Sistema.
- Los valores y problemas del área en cuestión para su planificación y desarrollo.
- Las Potencialidades y necesidades de manejo de cada área.

Para dar un criterio general al crear Áreas Protegidas Municipales, se debe tomar en cuenta el momento de evaluar la creación del área definiendo sólo los aspectos prioritarios, es decir se puede excluir algunos de ellos. Se debe hacer una evaluación particular para cada uno de los casos que se presenten.

Ciertamente los criterios a seguir al momento de declarar las áreas protegidas por parte de los municipios deben considerar los aspectos técnicos y legales antes enunciados. La falta de normativa en la materia ha hecho que los municipios en la práctica definan ellos mismos el tipo de criterios a seguir o se apeguen a recomendaciones. La falta de un desarrollo normativo de las competencias basadas en la Constitución y la Ley de Municipalidades, ha provocado también

que las áreas protegidas que declaran los municipios no se sujeten a una categorización previamente establecida por la ley, la cual debe ir de acuerdo con su realidad, pero sobre todo respetando los lineamientos generales del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Si bien los lineamientos analizados en el punto anterior, podrían ayudar de alguna manera a los municipios a contar con mecanismos que observen criterios técnico y legales a la hora de crear o administrar un área protegida, lo cierto es que se requiere de un marco legal que enmarque a las áreas protegidas municipales.

En el tema institucional se ha visto que el SERNAP, como organismo rector del sistema nacional, ejerce competencia para normar y regular las actividades al interior de las áreas protegidas, al igual que ejecuta tareas de fiscalización de acuerdo a sus categorías, zonificación y reglamentación en base a Planes de Manejo. Sin embargo, el ejercicio de esas competencias a nivel de áreas municipales protegidas no está previsto en norma alguna, ya que el sistema no ha previsto ni regulado el tema de las áreas protegidas municipales.

Se ha expresado también que esa reforma legal y reglamentaria debería ser el reconocimiento de un Subsistema de Áreas Protegidas Municipales como parte del Sistema Nacional de áreas protegidas, pero además como su subsistema sujeto a las políticas y normativa general para áreas protegidas que emita el SERNAP o el organismo que se cree para encargarse de dicho subsistema, el cual deberá coordinar, su labor con los municipios que tengan declaradas áreas naturales protegidas, sin descuidar la obligación legal de establecer una coordinación paralela, de los municipios hacia el Servicio Nacional de Áreas Protegidas.

El papel que desempeñen los municipios dentro de este subsistema se daría en la forma prevista en la Constitución, es decir manteniendo la autonomía municipal,

pero al mismo tiempo tratándose de actividades de interés nacional, tanto la creación como administración de las áreas protegidas sujetas a su jurisdicción deberían estar sujetas a lo dispuesto en el inciso seis del artículo 8 de la Ley de Municipalidades que atribuye a los municipios la tarea de “Preservar conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos, ejercer y mantener el equilibrio ecológico y el control de la contaminación en concordancia con las Leyes que rigen la materia”, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 7 de la misma ley, por lo que deberán *“Cumplir y hacer cumplir las normas especiales nacionales y municipales de uso de suelo, subsuelo, sobresuelo, agua y recursos naturales”*.

En suma, las atribuciones de creación y administración de las áreas protegidas municipales deben sujetarse a las políticas nacional y directrices del SERNAP, lo que implica también que las políticas y regulación municipales en materia de áreas naturales que expidan deberán también adecuarse a las políticas y regulaciones nacionales sobre la materia.

CAPITULO III

IMPORTANCIA Y RECONOCIMIENTO DE AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES

CAPITULO III

3. IMPORTANCIA Y RECONOCIMIENTO DE AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES

La voluntad de los municipios de fortalecer cada día su autonomía, genera nuevos retos para ellos ya que las facultades que les otorga la Constitución Política del Estado y la Legislación Especial, obliga a que los gobiernos municipales asuman la responsabilidad del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, en función de las potencialidades de la región.

El compromiso y obligación de mejorar la calidad de vida, no supone únicamente que se incremente el ingreso per-cápita de cada familia vecina, sino que junto al desarrollo económico, se incluya también la variable ambiental, es decir que el mejoramiento de la economía en los municipios no suponga el deterioro de las condiciones ambientales en que viven, ya que es responsabilidad de los municipios tratar de mantener el equilibrio ecológico en su jurisdicción, y que en suma se verá reflejado en la calidad del agua, la pureza del aire, la conservación de su biodiversidad, la promoción de los valores culturales y la preservación de las riquezas arqueológicas, entre otros.

En la medida en que los gobiernos municipales han ido asumiendo nuevos roles y competencias también ha sido necesario descentralizar funciones. En materia ambiental la descentralización responde a la necesidad de reconocer el manejo racional y la conservación sostenible de los recursos naturales como un componente esencial del desarrollo que permita mejorar la calidad de vida de los bolivianos y las bolivianas en protección de las necesidades de las futuras generaciones. Nos referimos a la aplicación del Principio 4 de Derecho Ambiental

Internacional⁶⁴ sobre “equidad intergeneracional” que enuncia “La libertad de acción de cada generación con respecto al ambiente esta determinada por las necesidades de las futuras generaciones”.

El proceso de municipalización, ha dado lugar a la creación de Áreas Protegidas Municipales, en veintiocho gobiernos municipales. Este proceso de descentralización también se ha unido la participación de la sociedad en el manejo y la conservación sostenible de los recursos naturales como un elemento indispensable dentro del desarrollo de los municipios.

Desde hace algunos años los gobiernos municipales y los actores locales se movilaron por contar con instrumentos de gestión territorial. Especialmente en los municipios de Robore y Carapari, respecto a la administración y conservación de sus recursos naturales. Como ejemplo está el plan de manejo elaborado por la Reserva Municipal Tucavaca (RTM) que nace como una prioridad del gobierno municipal. A diferencia de lo que sucede en el resto del país donde algunas áreas protegidas se han creado sin consultar a los gobiernos locales, no fue necesario convencer a las autoridades elegidas sobre la necesidad de establecer una reserva. En este caso el plan de manejo está basado en el concepto de que la administración es responsabilidad del gobierno municipal. Este hecho está reforzado con la inclusión de la RMT en el Plan de Desarrollo Municipal. Este proceso también contó con la participación de autoridades locales en decisiones importantes como el Taller de Validación y Planificación. Además participaron presidentes de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) de comunidades dentro y fuera del área en decisiones sobre límites definitivos y zonificación del área y por último han diseñado el plan adaptativo del Área Protegida Municipal.

3.1 IMPORTANCIA DE LAS AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES EN BOLIVIA

⁶⁴ Universidad Andina Simón Bolívar, Maestría en Derecho Económico, Asignatura Derecho del Medio Ambiente Internacional, Catedrática: Dra. Mónica Silva Naranjo, La Paz, 2003.

En general, la importancia de las áreas protegidas radica en la finalidad de conservación para la cual se han creado.

Desde un punto de vista administrativo, la existencia de áreas protegidas se da en función de competencias reconocidas en la ley para que organismos tanto estatales como descentralizados puedan reservar espacios de áreas naturales, que pasan a formar parte de su patrimonio con fines de conservación. Para ello basta ver el concepto de áreas protegidas que consta en la Ley de Medio Ambiente. La necesidad de descentralización ha provocado que la gestión del sistema nacional de áreas protegidas no solamente se centralice en un organismo como el SERNAP, sino que se ha posibilitado que las prefecturas puedan crear áreas departamentales. Además, como se ha visto anteriormente ha incidido en que los municipios vayan creando áreas protegidas dentro de su jurisdicción.

Desde un punto de vista social, el nuevo enfoque de gestión del Sistema⁶⁵, basado en los cambios políticos de desarrollo sostenible, que consta en la Ley del Medio Ambiente y en la “Estrategia de Conservación de la Biodiversidad”, ha introducido un nuevo concepto que concibe a las áreas protegidas como espacios con gente. Esto significa reconocer no sólo el derecho de sus pobladores a vivir en ellas, a la propiedad de sus tierras y a usar – sosteniblemente - los recursos naturales renovables, sino también a participar en el desarrollo social y económico y en las decisiones sobre la gestión de las áreas protegidas.

Bajo ese concepto, las áreas protegidas son vistas como una oportunidad para el desarrollo de sus habitantes. Estas áreas involucran alrededor de 100 municipios y 14 territorios indígenas,⁶⁶ tomando en cuenta, únicamente a las áreas protegidas de importancia nacional y para diferentes sectores económicos en todo el país. En este contexto, las áreas protegidas tienen que ser consideradas como parte integral de la nueva gestión de los diferentes espacios políticos administrativos

⁶⁵ Servicio Nacional de Arreas Protegidas SERNAP, Agenda Estratégica de gestión,, para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, La Paz - 2005.

⁶⁶ Ibidem

como son los departamentos, municipios y mancomunidades municipales, tierras comunitarias de origen (TCOs), entre otros.

Esto implica que en la gestión de las áreas protegidas y su entorno deben participar un gran número de actores, tanto del sector público como de la sociedad civil y la cooperación externa, que deben ser concebidos como socios para el manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, a fin de garantizar la sostenibilidad social, política e institucional como un requisito para su desarrollo.

De esta forma, la gestión del sistema es asumida como responsabilidad conjunta entre el sector público y la sociedad civil tanto para el manejo de áreas protegidas de importancia nacional, como de las áreas departamentales y las áreas naturales que pueden ser declaradas bajo protección por parte de los municipios. La gestión del SNAP enmarcada en esta visión descentralizada y participativa contribuirá a cumplir con los “objetivos de desarrollo del milenio”, especialmente con los que apuntan a erradicar la pobreza extrema y lograr la sostenibilidad del medio ambiente.

Es así que las áreas protegidas sin perjuicio de la autoridad que las haya declarado, son importantes por constituir espacios de conservación que tienen injerencia en el desarrollo nacional, departamental y local. En esta última, la participación social resulta clave para lograr una gestión productiva y sostenible de sus recursos naturales.

Entre los aspectos más relevantes de las Áreas Protegidas Municipales y departamentales, podemos citar:

- Que dichos espacios coadyuvan a la protección ambiental y a la conservación de la biodiversidad (constituida por recursos genéticos, ecosistemas y especies) que constituye un recurso estratégico para los países. De acuerdo al

Derecho Internacional Ambiental⁶⁷ la conservación de la biodiversidad es de interés común a la humanidad, lo cual implica una responsabilidad compartida entre los países basada en el interés que dicho recurso representa para la comunidad internacional.

- Que fortalecen la capacidad social para lograr un adecuado manejo de áreas protegidas y cumplir con los esfuerzos de conservación, en razón de que el esfuerzo gubernamental se une al que las organizaciones sociales y las comunidades brindan para la conservación de estas áreas, convirtiéndose en socios estratégicos para una gestión integral, para lo cual deben contar con una representación legítima y de concertación que valide los compromisos adquiridos y brinde una retroalimentación en la elaboración de políticas públicas y normativa, mayor control en la gestión administrativa y protección de los derechos, y en consecuencia, mayor progreso económico para evitar la pobreza rural.
- Que promueven la función y renacimiento de sistemas regulatorios para las áreas protegidas que responden a las necesidades del ordenamiento ambiental del territorio, valorando e integrando nuevas figuras de protección a los mecanismos preexistentes de tutela. La regulación de dichas áreas obedece a una mejor fiscalización de las mismas. Actualmente, en el contexto institucional se aplica un sistema regulatorio de áreas protegidas en Bolivia. De acuerdo a la Ley 1600⁶⁸ se creó el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) con la finalidad de que el aprovechamiento de los recursos naturales se efectúe en un marco de eficiencia y sostenibilidad contribuyendo al desarrollo de la economía nacional; bajo este modelo se promulgó también la Ley Forestal No 1700 de fecha 12 de julio de 1996, norma que en su artículo 21, crea el Sistema de Regulación Sectorial de Recursos Naturales Renovables - SIRENARE, con el objetivo de regular, controlar y supervisar la utilización sostenible de los recursos naturales renovables. Este mismo artículo crea la Superintendencia

⁶⁷ José Bustamante Alsina, Derecho Ambiental, Fundamentación y Normativa, Buenos Aires, 1995.

⁶⁸ Bolivia, Ley del Sistema de Regulación Sectorial, No 1600 de 28 de octubre de 1994,

General del SIRENARE como rector del sistema y la Superintendencia Forestal. Por su parte la Ley No. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 18 de octubre de 1996, en su artículo 24, creó la Superintendencia Agraria y la integra al SIRENARE.⁶⁹ El SNAP, es una Unidad desconcentrada de los sistemas descritos

- Que coadyuvan a la generación y fortalecimiento de procesos de ordenamiento ambiental del territorio que analizan valores de conservación y estrategias de desarrollo con criterios de sostenibilidad.
- Que ayudan a desarrollar y poner en práctica mecanismos que incentiven a los actores a la adopción de prácticas y comportamientos acordes con las metas de conservación en cada escala. A través de varios mecanismos de participación social como iniciativas populares para formular normas y políticas, como consultas, como información y capacitación a través de talleres para desarrollar la agricultura regional de acuerdo a la producción de cada zona, entre otras actividades. Pero además, será necesario crear una ley que otorgue incentivos financieros para los actores locales sobre actividad agropecuaria para que puedan elevar los índices de productividad y desarrollar agro sistemas
- Que su existencia permite generar y desarrollar procesos de investigación que incrementen el conocimiento sobre las conveniencias de conservación a cada escala y permitan monitorear su estado y la eficacia de la gestión realizada. Específicamente se refiere al desarrollo de los recursos genéticos como una base para el mejoramiento de los cultivos agrícolas, como también para la medicina tradicional fundamentada en el uso de las propiedades curativas y paliativas de plantas y animales del entorno.

Además, para el caso específico de las Áreas Protegidas Municipales, otro aspecto que ha de considerarse importante es la potencialidad de dichas áreas para contribuir a la conservación de los valores de la biodiversidad existentes en los diferentes municipios del

⁶⁹ Presidencia de la Republica de Bolivia, Informe de Gestión, junio a Diciembre 2005,

país, como sería por ejemplo, proteger las fuentes de agua de los mismos, proteger sus valores paisajísticos, para lo cual es necesario impulsar programas de uso sostenible, impulsar programas de economía turismo y educación ambiental, impulsar la implementación de mejoras tecnológicas en las actividades productivas, agropecuarias y contar con un marco institucional adecuado para la concertación entre los actores locales relacionados con la gestión de los recursos naturales contenidos en las zonas de protección.

La declaración de un área protegida municipal resulta ser un instrumento de conservación de los recursos naturales y a su vez, un mecanismo de cumplimiento de los fines ambientales de la municipalidad.

El tema de Áreas Protegidas Municipales y departamentales debe estar incluido en las agendas de la planificación municipal y departamental como una alternativa para lograr mejores oportunidades de vida para los habitantes.

Vista la necesidad de contar con áreas naturales protegidas, es necesario también señalar que el segundo paso es lograr que dichas áreas en cuanto a su manejo se encuentren debidamente articuladas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, así las áreas naturales protegidas declaradas por los gobiernos municipales, que no se sujetan en cuanto a su declaración o creación a la Ley de Medio Ambiente, ni al reglamento especial de áreas protegidas, pero que si lo están a las normas de la Ley de Municipalidades y a las competencias municipales en temas de desarrollo sostenible, deben integrarse en cuanto a su gestión y funcionamiento al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El Reglamento General de Áreas Protegidas en su artículo 17 inciso b) señala que las Áreas Protegidas Departamentales, son aquellas que presentan rasgos naturales de importancia departamental, que están compuestas por áreas protegidas de carácter departamental de diferentes categorías de manejo, que

podrán estar organizadas en Sistemas de Áreas Protegidas Departamentales (SAPD) por cada uno de los departamentos e integradas en el SNAP. Su administración y gestión integral es responsabilidad de la Autoridad Departamental de Áreas Protegidas según corresponda y competencia de alcance departamental.

En contraste, la administración de Áreas Protegidas Municipales carece de normativa específica, por lo que debe ser incluido en la Ley de Municipalidades o al menos en un reglamento de aplicación de la Ley de Municipalidades. O quizá el planteamiento deba ser que el Reglamento de Áreas Protegidas, aborde el tema de las Áreas Protegidas Municipales e imponga los mecanismos de coordinación en cuanto a la gestión de áreas protegidas a cargo de los municipios.

En el desarrollo de este trabajo se ha visto que aunque las áreas naturales bajo protección municipal no han sido concebidas expresamente en la Ley de Medio Ambiente y en el Reglamento de Áreas Protegidas, en la medida que la Ley de Municipalidades reconoce atribución a los municipios para conservar y proteger el ambiente, así como para manejar los recursos naturales dentro de su jurisdicción, los municipios han creado áreas protegidas. La declaratoria de protección que hacen los municipios en espacios bajo su jurisdicción y su administración, en todo caso no pueden divorciarse de la administración de otras áreas protegidas, por lo que es necesario que el manejo áreas protegidas de creación municipal se integren al sistema nacional de áreas protegidas.

Uno de los aspectos que no están regulados, por ejemplo, es el relacionado a las categorías de áreas naturales protegidas a las que deben sujetarse las declaratorias municipales. Como se ha visto, la categorización que rige a la fecha consta en el Reglamento General de Áreas Protegidas, no vinculante a los municipios. En la práctica, a falta de normativa expresa, las declaratorias de áreas se rigen en ese aspecto por lo que dispone el Reglamento de Áreas Protegidas, por lo que subsiste un vacío respecto al tipo de categorías de áreas que pueden

ser declaradas por los municipios, que es un tema, que como se verá más adelante si está bien diferenciado en otras legislaciones.

Revisados los textos de las ordenanzas que contienen las declaratorias sobre áreas protegidas municipales, no se refieren a categoría establecidas en el Reglamento general de Áreas Protegidas, y más bien utilizan el término “reservas”, como en el caso de Tucavaca o se refieren a “áreas protegidas municipales”, como sucedió con los casos de Tarija y Santa Cruz. De hecho se ha iniciado un proceso de regulación en a través del Proyecto de Medio Ambiente en Tarija (PROMETA) que contiene propuestas normativas para la declaratoria y gestión de Áreas Protegidas Departamentales, Municipales y Privadas:

Departamento de Tarija.-

EL Concejo Municipal Autónomo de Caraparí, ubicado en la Segunda Sección de la provincia Gran Chaco-Tarija–Bolivia declaró con la Ordenanza Municipal No. 004/2004 ⁷⁰el área protegida “San Nicolás”.

La categorización de esta área, no se ha regido por el Reglamento General de Áreas Protegidas, no tiene una categorización establecida. El acto administrativo de declaración del Municipio de Carapari cita como antecedente el Convenio de Diversidad Biológica, ratificado mediante Ley de la República No. 1580 de 25 de julio de 1994. La importancia de citar este instrumento jurídico internacional se encuentra en el concepto y por los elementos que contiene la declaratoria del área, referidos a: superficie territorial definida, su objetivo de conservación de recursos naturales-biodiversidad y otros culturales asociados al régimen jurídico de administración o manejo especial.

⁷⁰ ⁹ Protección del Medio Ambiente en Tarija, PROMETA, Implementación de Áreas Protegidas en Tarija, Tarija, 2003

La ordenanza de creación cita, además, la Constitución Política del Estado en lo referente al dominio originario del Estado sobre los recursos naturales y a la Ley de Medio Ambiente No. 1333, en el Artículo 60 sobre áreas protegidas, el Artículo 61 que las declara patrimonio del Estado y de interés público y social; y, el artículo 62 párrafo segundo, que permite que en la administración de las áreas protegidas participen entidades publicas y privadas sin fines de lucro, sociales, comunidades tradicionales establecidas y pueblos indígenas.

En cuanto a la Ley de Municipalidades el municipio acude al artículo 8, numeral 6 relacionado con las competencias que tienen los municipios para preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos, así como para ejercer y mantener el equilibrio ecológico y el control de la contaminación en concordancia con las Leyes que rigen la materia, la misma que conjuntamente las atribuciones que le asisten señaladas por los artículos 119 y 120 del mismo cuerpo normativo para el establecimiento de limitaciones al derecho propietario para los fines los señalados por los incisos 4, 5 y 6 del Artículo 5 de la misma ley.

En el artículo dos de la ordenanza el Municipio de Carapari plantea como objetivos de creación del Área Protegida de San Nicolás los siguientes:

1. Conservar la integridad de condiciones del ecosistema de la selva Montana y de la selva Pedemontana de los Yungas Tucumano-Bolivianos, que se encuentra presente en la Serranía de San Nicolás, a fin de mantener la calidad del régimen hidrológico, biodiversidad, recursos genéticos, servicios ambientales que estos prestan en beneficio de la población del municipio y la sociedad en general. Cumplen los fines del municipio de proteger su patrimonio paisajístico, con el fin de proteger, la biodiversidad del lugar.

2. Contribuir al bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores del Municipio que habitan en la zona de influencia del área protegida promoviendo el aprovechamiento sostenible de la naturaleza y crea condiciones para mantener y asegurar el bienestar social y material de los habitantes del municipio.

3. Garantizar la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica a largo plazo, y proporcionar al mismo tiempo un flujo sostenible de productos naturales y servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad y contribuir a la ocupación racional del territorio y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Los fundamentos para la creación de esta área tienen una base técnica, que se cumplieron en los estudios preliminares del área y posteriormente se integro esta zona a la planificación municipal.

En el Artículo 3 de la ordenanza, el Municipio de Carapari en uso de las facultades que le otorga la Ley de Municipalidades señala que podrá imponer las limitaciones de derechos y restricciones administrativas que considere oportunas y necesarias para favorecer la realización de actividades de gestión en el Área Protegida Municipal San Nicolás, de acuerdo a la Ley de Municipalidades que impone limitaciones del Derecho de Propiedad consistentes en: a.) restricciones administrativas y b.) Servidumbres Públicas.

Adicionalmente, en cuanto al manejo operativo del área, la ordenanza faculta al Alcalde Municipal, a designar un Director como responsable inmediato de las actividades de gestión integral en el área protegida de San Nicolás, en forma especial de protección y vigilancia.

Además, la ordenanza establece la conformación de un Comité de Gestión que incorpore a los pueblos indígenas, comunidades campesinas, entidades indígenas, entidades públicas, instituciones privadas, organizaciones sociales propietarios y a otras instituciones directamente relacionadas con la gestión del área protegida de San Nicolás. También incluye en la administración a los actores civiles del lugar.

En el Artículo 6, la ordenanza menciona que las responsabilidades y funciones de los órganos antes mencionados, es decir director y comité de gestión deben ser coordinadas con un cuerpo de protección y un consejo técnico, que deberán ser conformados posteriormente de acuerdo al estatuto especial que será elaborado y presentado ante el Alcalde Municipal.

Además, son parte de la administración del Área Protegida Municipal, un equipo técnico y de protección, con un estatuto interno.

La Ordenanza Municipal se refiere al Servicio Nacional de Áreas Protegidas SERNAP como autoridad nacional de áreas protegidas, reconociendo que conforme al DS. 25158, dicho servicio tiene entre sus atribuciones “Efectivizar la coordinación y promoción de áreas protegidas departamentales y municipales”, entendida como una función para promover la declaratoria y la organización de estos espacios de protección que no es condicionante para su declaratoria y administración por parte de los municipios.

En el Artículo 7, la ordenanza de creación del área de San Nicolás, contiene una prohibición para la realización de actividades que atenten contra los recursos naturales, especialmente la biodiversidad del área y sus zonas de amortiguamiento internas y externas; especialmente de aquellas que afecten el flujo hidrológico o impidan los movimientos o migraciones de flora y fauna, por

constituir estos flujos los elementos esenciales de la salud y heterogeneidad de los ecosistemas que se pretende proteger.

Dentro la ordenanza se incluyen las prohibiciones sobre actividades que atenten contra los recursos naturales, como una forma de tutela jurídica a los recursos naturales. Así se da cumplimiento a los objetivos de la normativa ambiental.

De otro lado, señala la ordenanza que el Municipio de Carapari asumirá la responsabilidad de velar por el estricto cumplimiento de la legislación ambiental en concordancia con la legislación municipal al interior del área protegida San Nicolás y sus zonas de influencia, promoviendo ante las instancias pertinentes la sanción de delitos e infracciones que se comentan; pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública cuando la situación lo amerite. Se someten a la legislación ambiental y municipal e impone sanciones a los infractores, resultando un cuidado de los recursos naturales más localizado.

En una Ordenanza de declaratoria de Área Protegida Municipal, se puede crear infracciones, de acuerdo al estudio preliminar que se realice en el cual incluye sanciones.

El municipio puede imponer sanciones administrativas por los actos que vayan en contra del medio ambiente de acuerdo al Artículo 8 inciso 11 de la Ley de Municipalidades que indica son competencias del Gobierno Municipal: “Sancionar en el marco de sus competencias los daños a la salud pública y al medio ambiente, ocasionados por la actividades industriales, comerciales o económicas de cualquier tipo o naturaleza que se realicen en su jurisdicción; denunciar y demandar la reparación de daños y perjuicios cuando provengan de municipios vecinos, lo cual se complementa con el deber de todo ciudadano de denunciar los actos lesivos al medio ambiente.

La ordenanza dispone en el artículo 8 que el director del área será nombrado por el Alcalde Municipal y que dependerá jerárquicamente de este, en los términos establecidos por la Ley No. 2028. Además, señala que realización de actividades al interior del área San Nicolás estará sujeta a al expresa autorización del Director del área y dispone que la Dirección de Medio Ambiente del Municipio ejercerá la fiscalización de dicho funcionario.

En cuanto a las actividades permitidas en el interior del área de San Nicolás la ordenanza señala que deberán ser compatibles, además de lo que dispone la ordenanza, con la normativa en materia de Medio Ambiente, la zonificación y el plan de manejo del área.

La administración del área se sujeta a Ley de Medio Ambiente de acuerdo al artículo 62 que otorga la facultad de administración de las áreas protegidas a los municipios, los criterios referentes al plan de manejo e sujetan a la Ley de Municipalidades.

La ordenanza permite que en casos excepcionales y cuando fuere declarado de interés nacional el aprovechamiento de recursos minerales y/o energéticos o el desarrollo de obras de infraestructura dentro del área San Nicolás, estos se den en estricta observancia de la respectiva declaratoria de impacto ambiental, previa autorización del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

Este punto se refiere a actividades excepcionales, se toma en cuenta el criterio amplio de beneficio de interés nacional, no solo del municipio, sino de Bolivia.

Para realizar el aprovechamiento de recursos naturales, que pertenezcan al área dentro del área protegida municipal, la ordenanza exige la Declaratoria de Impacto Ambiental (DIA), previa autorización del Ministerio de Desarrollo Sostenible.

Para todos estos temas el municipio se rige por La Ley de Medio Ambiente. En caso de que los actores civiles no estén de acuerdo sobre alguna actividad extractiva en el área municipal, no se contempla una defensa especial, pero las personas pueden recurrir a todos los medios de defensa generales de tutela de derechos, consagrados por Ley.

La Ordenanza Municipal de Caraparí, si bien agrupa la normativa adecuada para crear áreas protegidas municipales. Además, permite al municipio ejercer sus competencias basándose en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y permite la participación social. Además, limitaciones al derecho propietario cuando existen razones de interés público.

Departamento de Santa Cruz

La Sociedad Boliviana de Derecho Ambiental – SBDA,⁷¹ participó en el proceso de creación del Área Protegida Municipal del Valle de Tucavaca, Serranía de Chochis y Serranía de Santiago, en respuesta a la invitación realizada por la Mancomunidad de Municipios de la Gran Chiquitania, a través de la Fundación para la Conservación del Bosque Chiquitano FCBC, que ha venido apoyando esta iniciativa.

La importancia del Área Protegida Municipal del Municipio de Robore, está dada por su valor paisajístico, cultural y su rica biodiversidad. Debido al encanto natural, su riqueza en flora y fauna y a la belleza del Gran Pantanal, entre 1990 y 1992, la organización no gubernamental “Conservación Internacional” y la “Fundación Amigos de la Naturaleza”, hicieron un levantamiento del estado de los ecosistemas del Chaco Bosque Chiquitano y el Gran Pantanal en el departamento de Santa Cruz. Ellos confirmaron la importancia del Valle de Tucavaca y la

⁷¹ Sociedad Boliviana de medio Ambiente, Dirección de Medio Ambiente de la Prefectura de Santa Cruz, Áreas protegidas Municipales el caso Santiago Tucavaca, 2002.

Serranía de Santiago para la conservación y propusieron la creación de una área protegida en dicha región como una prioridad de importancia internacional.⁷²

Posteriormente, el 31 de Julio de 1997 fue creada el Área Natural de Manejo Integrado (ANMI) de San Matías, como una parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), cubriendo una extensión de 2.918 Km.2. El objetivo principal del ANMI San Matías fue proteger la parte boliviana del Gran Pantanal, pero al mismo tiempo el área fue expandida para incluir algunas partes del Bosque Seco Chiquitano e incorporó la mayor parte de la Serranía de Sunsas que formaba parte de la Reserva de Inmovilización No6 (RIN 6). Si embargo, no dio la solución a la situación del valle de Tucavaca, ni de la serranía en Santiago.⁷³ Se dio la solución en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) reformulado y aprobado por Ordenanza Municipal (007/2001), La Reserva Municipal de Tucavaca (RMT) ya aparece como una prioridad y actividad central a largo plazo para el municipio.

Pues bien, en el municipio de Roboré, jurisdicción a la que corresponde el Área Protegida Municipal de San Nicolás (APM) que nos ocupa, se han identificado dos elementos claves para llevar adelante esta iniciativa: el primero, la necesidad de protección de la cuenca del Río Tucavaca, que es la principal fuente de agua del Municipio; y el segundo, las potencialidades turísticas que tiene, tanto en el Valle de Tucavaca, como en las Serranías de Sunsas, Santiago y Chochis, que poseen una rica biodiversidad, además de bellezas escénicas y paisajísticas, así como valores arqueológicos importantes, acompañado de una ubicación estratégica respecto a vías de comunicación existentes y proyectadas.

Con estos antecedentes el Gobierno Municipal de Roboré, en cumplimiento de las atribuciones dispuestas por la Ley N° 2028 del 28 de octubre de 1999 (Ley de Municipalidades), decide dar el primer paso para aprovechar y proteger los dos

⁷² Ibidem

⁷³ Ibidem

elementos indicados anteriormente y dicta la Ordenanza Municipal N° 013/2000, donde se declara como de interés y necesidad pública para el Municipio de Roboré la creación un Área Protegida Municipal sobre El Valle de Tucavaca, la Serranía de Chochís y la Serranía de Santiago.

Es dentro de este marco, que se dio la creación de la **primera Área Protegida Municipal, No 004/2004 de 11 de Febrero del 2004**, sobre una extensión superficial considerable, ya que el área propuesta alcanza a las 266,400 Has., que se encontraban al interior de esa extensión compuesta por propiedades privadas, tierras comunitarias de origen (TCOs), concesiones forestales y mineras, así como también tierras fiscales.

Marco Jurídico ⁷⁴

El primer paso para la creación del área fue la revisión de normativa legal vigente sobre áreas protegidas para identificar si existen procedimientos de creación de un Área Protegida Municipal (APM), encontrándose un vacío legal con respecto a este tema dentro del Reglamento General de Áreas Protegidas (D.S.N° 24781), ya que sólo contempla las condiciones de creación de Áreas Protegidas Nacionales y Departamentales, las mismas que se encuentran bajo la tuición del Servicio Nacional Áreas Protegidas (SERNAP).

Por otro lado, el interés del Gobierno Municipal de Roboré era, no sólo la creación de un área protegida municipal sino también tener a cargo la administración y control de la misma, siendo necesario para esto, realizar un estudio normativo más profundo, para identificar la estructura jurídica y las bases legales necesarias, que permitan iniciar un proceso de estas características.

⁷⁴ Fundación Amigos de la Naturaleza, Noel Kempf Mercado, Plan de Manejo de la Reserva Municipal de Tucavaca, Santa Cruz, 2002.

En este orden de ideas, se inició el trabajo identificando lo que es un *área protegida*, tomando para ello, la definición de la Ley de Medio Ambiente que textualmente en su artículo 60 dice: *“Las áreas protegidas constituyen áreas naturales con o sin intervención humana, declaradas bajo protección del Estado mediante disposiciones legales, con el propósito de proteger y conservar la flora y fauna silvestre, recursos genéticos, ecosistemas naturales, cuencas hidrográficas y valores de interés científico, estético, histórico, económico y social, con la finalidad de conservar y preservar el patrimonio natural y cultural del país”*, concepto que se depuró hasta llegar a su naturaleza jurídica estricta, dejando de lado los accesorios que generalmente hacen a las definiciones, donde resultó que teníamos lo siguiente:

*“Las áreas protegidas constituyen áreas naturales, declaradas bajo protección del Estado mediante disposiciones legales, con la finalidad de conservar y preservar el patrimonio natural y cultural del país”.*⁷⁵

Posteriormente, en este estudio realizado por el Dr. Ricardo Borestein se pasó a revisar y a analizar si es que los gobiernos municipales tenían facultades para declarar áreas protegidas en su jurisdicción territorial; para lo que se estudiaron normas como la Constitución Política del Estado, la Ley N° 1551 de 20 de abril de 1994 (Ley de Participación Popular), la Ley N° 2028 de 28 de octubre de 1999 (Ley de Municipalidades), la Ley N° 1700 de 12 de julio de 1996 (Ley Forestal), el Decreto Supremo N° 24447 de 20 de diciembre de 1996 (Reglamentación Complementaria a la Ley de Participación Popular) y el D.S. 24453 de 21 de diciembre de 1996 (Reglamento de la Ley Forestal).

Del análisis de estas normas se identificaron los siguientes antecedentes legales:

- a. La Constitución Política del Estado (CPE) que reconoce la existencia de los municipios como parte de la organización del Estado Boliviano.

- b. El Artículo 200 párrafo segundo de la CPE, establece que la autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales.
- c. El Artículo 203 del CPE determina que cada municipio tiene una jurisdicción territorial continua determinada por Ley.
- d. La Ley N° 1551 de 20 de abril de 1994, en sus Artículos 2 inciso b), y 12 párrafo I, que delimitan como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia.
- e. La Ley N° 2028 del 28 de octubre de 1999 (Ley de Municipalidades), que en su Artículo 4 párrafos I y II establece que la autonomía municipal consiste en la potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley, entre ellas, la potestad de dictar Ordenanzas y Resoluciones determinando así las políticas y estrategias municipales.
- f. La Ley de Municipalidades, que en su Capítulo II Art. 8 otorga una serie de competencias a los Gobiernos Municipales para el cumplimiento de sus fines.

La base Legal del estudio no incluyó al Reglamento General de Áreas Protegidas, y tampoco a la Ley de Medio Ambiente, porque no son vinculantes a los municipios en la materia de áreas protegidas.

En todo caso, se puede apreciar del texto de la ordenanza antes facultada que el Gobierno Municipal se aseguró de contar con las facultades necesarias para lograr el objetivo propuesto, que es la creación de un área protegida, la cual deriva también de las facultades municipales para establecer el ordenamiento territorial, que debe proteger su medio ambiente y sus valores históricos, culturales y arqueológicos, e incluso de la atribución de establecer limitaciones al derecho propietario en función de un interés público.

⁷⁵ Ibidem

En la declaración del Área Protegida de Tucavaca participaron los Municipios de Tucavaca, Santiago y Chochis que son municipios mancomunados creados desde 1996, con sus objetivos de representar uniformemente a los municipios que la conforman y atender en forma conjunta sus necesidades en promover su desarrollo sostenible mancomunado.

El 25 de Abril del 2000 mediante la Ordenanza Municipal 006/ 2000, el Municipio de Robore solicitó a la Unidad Técnica Descentralizada PLUS (UTD-PLUS) dependiente de la Prefectura de Santa Cruz la ejecución de los estudios necesarios para la recategorización de la RIN 6. Mediante la misma ordenanza No 006/2000 de 25 de Abril del 2000, solicitó que la Prefectura declare el área como Reserva Departamental y Monumento Nacional.

A esta iniciativa se sumó la Mancomunidad de Municipios de la Gran Chiquitania firmando un convenio de apoyo con el Programa de Conservación del Bosque Chiquitano (PCBC) para apoyar en Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y para la creación de una Área Protegida sobre la RIN 6. En forma paralela se hizo el estudio de impacto ambiental para el Corredor Bioceánico Santa Cruz- Puerto Suárez, financiando por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El informe final de este estudio enfatiza la importancia de consolidar un Área Protegida sobre la RIN 6 y sugiere además que se incluya la serranía de Chochis por su valor paisajístico.⁷⁶ Esta sugerencia es para crear una área protegida municipal.

Finalmente en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) reformulado y aprobado por Ordenanza Municipal (007/2001), la Reserva Municipal de Tucavaca (RMT) ya aparece como una declaratoria de prioridad y actividad central a largo plazo para el Municipio de Roboré. Esta experiencia sobre declaración de Área Protegida

⁷⁶ Fundación Amigos de la Naturaleza, Noel-Kempf (FAN), Plan de Manejo de la Reserva Municipal de Tucavaca, Santa Cruz Bolivia, 2002.

Municipal en el departamento de Santa Cruz, es la más completa, pero es necesario tomar en cuenta su integración al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En los últimos años el Estado Boliviano ha implementado reformas legislativas destinadas a lograr un desarrollo sostenible para el país. Estos cambios legales e Institucionales incluyen que la temática ambiental y la problemática de las áreas protegidas en las políticas de descentralización y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables, debe ser necesariamente incorporado en las declaratorias de áreas protegidas municipales a futuro.

Los municipios descritos han tomado la iniciativa, sobre la declaración de áreas protegidas en su jurisdicción, en aplicación del proceso de descentralización que vive el País, y que supone al estado menos gastos y mayor eficiencia.

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) publicada en Marzo del 2001, establece como uno de sus tres temas transversales el “aprovechamiento sostenible de recursos naturales y conservación del medio ambiente” y señala que una “ parte significativa de los recursos de biodiversidad de mayor importancia en el país se encuentran dentro de las áreas protegidas, al igual que segmentos importantes de la población indígena y campesina. Por ello, la creación de áreas protegidas municipales responden a la necesidad de conservación in situ de la biodiversidad de las regiones, además que su integración al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) puede ser vista como un medio de lograr la sostenibilidad ecológica, social, financiera institucional del sistema de áreas protegidas y como un aporte a la mejora en las condiciones de vida de la población que vive en ellas (EBRP).⁷⁷

⁷⁷ Ministerio de Desarrollo Sostenible, Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia, La Paz-Bolivia, 2001.

3.1 Integración de las Áreas Protegidas Municipales

Las Áreas Protegidas Municipales para su integración deberán cumplir con la normativa del SERNAP, que a la vez deberá verificar la participación en la gestión de las áreas protegidas de instituciones del nivel municipal, departamental nacional y sector privado, dentro de un marco de desarrollo sostenible armonioso.

Si bien es cierto que los gobiernos municipales, según se ha demostrado, están en condiciones de crear áreas protegidas, también es cierto que según la Ley de Municipalidades, sus facultades se ejercen en aplicación de los principios de *coordinación y concurrencia*, en los cuales se señala que las iniciativas municipales deben ser coordinadas con otras instancias del Gobierno Nacional.

Esto significa que al proceso de creación de un área protegida municipal que se exterioriza a través de una ordenanza municipal, deben seguir los pasos tendientes a la consolidación del efecto jurídico de esa declaratoria ante otras instancias gubernamentales. Estas deben integrarse al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cumpliendo los requisitos que señala el Reglamento General de Áreas Protegidas, la dinámica nacional, se ha identificado y estructurado de acuerdo a las políticas y políticas de gestión, con el objetivo de que el SNAP logre la conservación del patrimonio natural y cultural nacional y que contribuya al desarrollo sostenible local, regional y nacional. Para el desarrollo sostenible local los efectos de la declaratoria del área protegida municipal deben ser plenamente reconocidos por otras instancias públicas y privadas.

Otro aspecto complementario en caso de presentarse conflicto de propiedad sobre el área se necesita que se lleve a cabo el proceso de saneamiento de la tierra sobre el área, para que las tierras fiscales resultantes de este proceso se consoliden a favor del municipio; que se logre la incorporación del área protegida municipal dentro del Plan de Desarrollo Municipal y que la Autoridad Nacional (SERNAP) reconozca al área protegida como tal en atención a los estudios

sociales, económicos y ambientales que han sustentado su creación y las condiciones de manejo bajo las cuales se rige el área.⁷⁸

El proceso de saneamiento en Bolivia tiene el objeto de establecer una estructura orgánica referente al régimen de distribución de tierra; es un ordenamiento territorial general para garantizar el derecho propietario sobre la tierra y regular el saneamiento de la propiedad agraria. Se reconoce tres tipos de saneamiento⁷⁹:

1. Saneamiento simple, (modalidad que se ejecuta solicitud de parte en áreas no catastrales o de oficio cuando se detecte conflicto de derechos en propiedades agrarias, parques nacionales, reservas fiscales, reservas de la biodiversidad y otras áreas clasificadas en norma legal).
2. Saneamiento integrado al catastro legal.
3. Saneamiento de Tierras Comunitarias de origen.

Las tierras de un municipio que se encuentran en su jurisdicción pertenecen al municipio, solo en caso de conflicto de derechos de propiedades se aplicará el saneamiento simple. En cuanto a la incorporación al Plan de Desarrollo Municipal, cuando hay planificación en el proceso de elaborar dicha planificación ya se incorporan a las áreas protegidas, caso distinto es cuando no ha existido planificación y un área nueva que se crea tenga que incorporarse a un plan en ejecución.

De acuerdo a la Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria,⁸⁰ el saneamiento es un procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte por el instituto Nacional de Reforma Agraria en coordinación con las Direcciones Departamentales. El proceso persigue las siguientes finalidades: la

⁷⁸ Ricardo Saucedo Borestein, Áreas Protegidas Municipales, El caso Santiago y Tucavaca, Santa Cruz

⁷⁹ Bolivia, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, No1715, de 18 de Octubre de 1996.

titulación de tierras, el Catastro Legal de la propiedad Agraria, la conciliación de conflictos relacionados con la posesión y la propiedad agraria, la titulación de procesos agrarios en trámite, la anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta, la convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla una función social, la certificación de saneamiento de la propiedad agraria cuando corresponda.

3.2 Herramientas para la Zonificación del Área

Con el fin de lograr un ordenamiento de uso sobre la base de las características territoriales dentro de cada área protegida, se establece la zonificación es un herramienta , para determinar todas las características del área protegida.

La zonificación⁸⁰ constituye en el ordenamiento del uso del espacio en base a la singularidad, fragilidad, y potencialidad de aprovechamiento sostenible, valor de los recursos naturales del área y de los usos y actividades a ser permitidos y estableciendo zonas sometidas a diferentes restricciones y regímenes de manejo a través de la actuales se espera alcanzar los objetivos de la unidad, guardando estrecha relación con los objetivos y categorías del área protegida.

El Gobierno que declara un Área Protegida Municipal somete a la misma a un proceso de zonificación, para determinar aquellas zonas sujetas a un régimen especial de utilización y manejo debido a los recursos naturales en ella existentes. Esto dependerá de la “categoría” de área protegida que se cree para definir cuantas clases y que tipos de “zonas” deben existir en ella; por ejemplo si se crea un Santuario Natural, que es una categoría de protección muy estricta, difícilmente se encontrará dentro de ésta, una zonificación de uso múltiple, que podría estar destinada a la explotación forestal sostenible. En la práctica los municipios que ya declararon sus áreas protegidas municipales solo tomaron en cuenta como

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Bolivia, Reglamento General de Áreas Protegidas, La Paz, 1997.

categoría el “área protegida municipal”, En el futuro cuando otros municipios declaren sus áreas protegidas municipales de acuerdo al Reglamento General de Áreas protegidas, deberán categorizar el área de acuerdo a las características naturales que se presenten.

Dentro de esta misma lógica, la zonificación que se aplique dentro del Área Protegida Municipal en función de su categoría, va a condicionar el tipo de limitaciones al derecho propietario que se impongan, por ejemplo si se zonifica un área como zona de uso múltiple dentro de ésta, las limitaciones serán mínimas ya que se puede desarrollar actividad ganadera o forestal, bajo ciertas normas de sostenibilidad, pero si se zonifica un área como zona núcleo de protección estricta dentro de ésta no se podrá realizar ninguna actividad productiva, debiéndose incluso recurrir a la expropiación, si se trata de una propiedad privada.⁸² Solo en el caso que no cumpla una función social y no sea previamente declarada área protegida privada reconocida por Ley.

De acuerdo al Artículo 119 de la Ley de Municipalidades y el Reglamento General de Áreas Protegidas que declaran áreas protegidas en general y las normas reglamentarias que aprueban su categorización, zonificación, planes de manejo y reglamentos de uso establecen limitaciones a los derechos de propiedad, de uso y de aprovechamiento. Estas limitaciones pueden consistir en restricciones administrativas, servidumbres públicas, obligaciones de hacer o de no hacer y otorgamiento de autorizaciones, permisos o licencias de uso. En caso de las Áreas Protegidas Municipales la base legal sobre restricciones administrativas es establecida por la Ordenanza Municipal de declaración de la misma, vale decir que dichas restricciones son impuestas por los municipios.

Este artículo es importante, para las áreas protegidas municipales, porque faculta a los gobiernos municipales en la aplicación de sus ordenanzas municipales a

establecer estos requisitos en sus áreas creadas e imponer las limitaciones legales en sus Ordenanzas; tomando en cuenta el Reglamento General de Áreas Protegidas que aplica por analogía.

La aplicación de estas normas contenidas en el Reglamento General de Áreas Protegidas debe ser tomadas en cuenta para el caso de las áreas protegidas municipales, ya que constituyen una condición esencial para la existencia de las mismas, para su integración al SNAP. Como recomendación los municipios deben guiarse al momento de crear y administrar áreas protegidas municipales por el Reglamento General de Áreas Protegidas, con el fin de lograr su integración plena al SNAP.

3.4 Limitaciones al Derecho Propietario existente

Los municipios deberán valorar el derecho propietario de las áreas protegidas municipales a crearse. Deben hacerlo por el reconocimiento del derecho fundamental de propiedad plenamente reconocido por la Constitución Política del Estado en el Artículo 7 Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales conforme a las leyes que reglamenten sus ejecución inciso i) “A la propiedad privada individual y colectivamente siempre que cumpla una función social” Además de las facultades con que cuentan los municipios para limitar el derecho propietario, existen ciertas reglas de uso de la tierra en función de sus características ecológicas ya definidas por Ley y que no se pueden negociar pues tienen carácter general y son de cumplimiento obligatorio en todo el territorio de la nación, no importa si se trata de un área protegida o no. Este es el caso de las servidumbres ecológicas dispuestas por el Artículo 13 de la Ley Forestal y 35 de su Reglamento, que establecen lo siguiente:

Artículo 35º, Las servidumbres ecológicas son limitaciones legales a los derechos de uso y aprovechamiento impuestas sobre una propiedad, en razón de la conservación y sostenibilidad de los recursos naturales renovables.

⁸² Ricardo Saucedo Borestein, Áreas protegidas Municipales, El caso de Santiago y Tucavaca, Santa Cruz.

Son servidumbres ecológicas legales, entre otras establecidas o a establecerse reglamentariamente, las siguientes:

- a. Las laderas con pendientes superiores al 45 %, salvo los casos en que el profesional responsable de elaborar el plan de ordenamiento predial determine porcentajes inferiores debido a factores específicos de vulnerabilidad o porcentajes superiores siempre que se apliquen técnicas especiales de manejo y conservación de suelos, como surcos a nivel, terrazas y sistemas agroforestales o agrosilvopastoriles.
- b. Los humedales, pantanos, curichis, bofedales, áreas de afloramiento natural de agua y de recarga, incluyendo 50 metros a la redonda a partir de su periferia. Se exceptúan las áreas de anegamiento temporal, tradicionalmente utilizadas en aprovechamiento agropecuario y forestal.
- c. Las tierras y bolsones de origen eólico.
- d. Las tierras o bolsones extremadamente pedregosos o superficiales.
- e. Las cortinas rompevientos según plan de ordenamiento predial en ningún caso podrán ser inferiores a 10 metros de ancho con un distanciamiento entre cortina y cortina igual a diez veces la altura de los árboles dominantes, y deberán estar dispuestas perpendicularmente a la orientación de los vientos predominantes. Las cortinas pueden aprovecharse sosteniblemente, según plan. Los titulares de áreas convertidas con anterioridad a la vigencia de la Ley que no hubieran dejado o establecido cortinas, deberán establecerlas, en una densidad, anchura y estratos suficientes para cumplir su objeto, a juicio y bajo responsabilidad del profesional o técnico a cargo. En ningún caso las cortinas rompevientos podrán consistir en menos de tres filas de árboles adecuados a tal fin, con el mismo distanciamiento establecido en el anterior párrafo.
- f. En terrenos planos: 10 metros por lado en las riberas de quebradas y arroyos de zonas no erosionables ni inundables; 20 metros por lado en las quebradas y arroyos de zonas erosionables o inundables; 50 metros por lado en las riberas de los ríos en zonas no erosionables o inundables; 100 metros por lado en las

riberas de los ríos en zonas erosionables o inundables; 100 metros a la redonda en lagunas y lagos; 10 metros por lado al borde de las vías públicas, a partir del área de retiro, incluyendo las vías férreas.

- g. En terrenos ondulados o de colinas de las zonas montañosas: 50 metros a partir del borde de los ríos; 10 metros a partir del borde de los arroyos, quebradas o terrazas, para favorecer la deposición de los sedimentos acarreados y la disminución de la velocidad de las aguas.

Las normas técnicas o términos de referencia para la elaboración de los planes de ordenamiento predial y los profesionales que los formulen podrán establecer anchuras mayores, según lo requieran las circunstancias específicas.

Se puede citar como ejemplo práctico de área de Inmovilización, que abarca unas 400.000 hectáreas ubicada en la Serranía de Santiago, el Valle de Tucavaca y la Serranía de Sansas en los Municipios de Robore y Puerto Suárez. La declaratoria de inmovilización está contenida en el DS No 24124. El área es conocida como la reserva de Inmovilización No 6 (RIN 6) y se mantuvo en dicha situación hasta el 21 de Septiembre del 2000, como paso previo a su declaración definitiva de área protegida. En este caso se estableció una limitación legal al dominio de esta área con el fin de evitar su deterioro.

De forma paralela con la formación de la Unidad Forestal Municipal (UFM), el Municipio de Robore incorporó el área del RIN 6, dentro de su primer plan de uso del suelo municipal. El 15 de Julio de 1998 salió una primera Ordenanza (07/98) que estableció iniciar el proceso para la creación de una Reserva Biológica en la Serranía de Santiago, Valle Tucavaca y Serranía de Sansas, Sin embargo ningún paso más se tomó ni a nivel del municipio ni a nivel departamental. En caso de que el área protegida municipal creada no funcione e incumpla sus tareas, se debe aplicar el Reglamento General de Áreas Protegidas que indica en su Artículo 4. "Quedan comprendidas dentro del campo de aplicación del presente Reglamento, las actividades relacionadas con las áreas protegidas y Diversidad

Biológica”. Este es otro caso de limitación con el fin de proteger especies forestales.

Todas las limitaciones de dominio que se impongan con el fin de declarar Áreas Protegidas Municipales deben cumplir un fin social en beneficio de la colectividad. Como muestras representativas de patrimonio natural de Bolivia toda persona tiene el deber de proteger, respetar y resguardar las áreas protegidas en beneficio de las actuales y futuras generaciones.

Para la administración del patrimonio natural contenido en Áreas Protegidas Municipales, se debe contar con personal calificado. Los servidores públicos encargados de la administración, percepción o custodia de las áreas protegidas municipales deberán encuadrar sus actos a lo dispuesto en sus estatutos y prescrito en la Ley Sistema de Administración Fiscalización y Control. SAFCO N° 1178. La Secretaria Nacional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental a través de la Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad dependientes del Ministerio de Medio Ambiente organizará el SNAP en coordinación con las prefecturas y normará y fiscalizará el funcionamiento de las áreas protegidas. Los servidores públicos de los municipios estas sujetos esta ley para el control de sus funciones. Por analogía y por falta de Ley expresa se debe aplicar la ley SAFCO a los funcionarios del municipio encargados de la gestión de las áreas protegidas municipales. La Ley SAFCO es aplicable a todas las áreas protegidas tal cual lo indica el Artículo 25 del Reglamento General de Áreas Protegidas que señala referente a la administración”La administración del SERNAP esta sujeta a los Sistemas de la Ley 1178 SAFCO y las Normas Básicas establecidas para cada uno de ellos, a si como a la normatividad establecida por la ley de Organización del poder Ejecutivo LOPE y sus disposiciones reglamentarias.

De acuerdo a la ley SAFCO⁸³ (Ley de Sistemas de Administración Fiscalización y Control) cuyo objetivo es regular los sistemas de administración y de control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación

e Inversión Pública. De acuerdo al Artículo 3º de esta ley referente a la aplicación de los sistemas de administración y control, se aplicaran a todas las entidades del Sector Público en la cual incluye municipalidades. Al declararse áreas protegidas municipales, estas aplicaran la Ley SAFCO, en la administración de las mismas como indica la normativa legal.

Categorización de las Áreas Protegidas Municipales.

La categoría de manejo se refiere a que las áreas protegidas, en función a los valores naturales, paisajísticos y culturales que albergan, a si como a la presencia de poblaciones locales y al usos sostenible actual y potencial de sus recursos naturales, cuentan con una categoría de manejo específica en la declaratoria de cada una de ellas.

En Bolivia existen cinco categorías de manejo definidas y una transitoria (de Inmovilización).

Como ya se dijo anteriormente todas estas facultades de limitación al derecho propietario tienen una estrecha relación con la **categorización** del área, y en función a esto la zonificación que se aplique dentro de ella.

El Reglamento General de Áreas protegidas reconoce las siguientes categorías de manejo: PARQUE, Santuario, Monumento natural, Reserva de Vida Silvestre, Área Natural de Manejo Integrado y Reserva Natural de Inmovilización. Solo reconoce categorías para las áreas protegidas nacionales y departamentales, no toma en cuenta la áreas protegidas municipales. Como recomendación se debe categorizar l estas áreas de acuerdo alas características naturales que presenten. A excepción de la categoría Parque debido a que es una categoría nacional.

Es difícil que exista conflicto de competencia con áreas protegidas nacionales departamentales con áreas protegidas municipales debido a que los municipios que las declaran en la etapa preliminar se a aseguran de no perturbar ningún

⁸³ Bolivia,, Ley de Administración y Control Gubernamentales, SAFCO, No1178 de 20/07/90

derecho existente, debido al pleno consenso de participación social en la etapa de creación.

Es de vital importancia que la sociedad civil participe del proceso de planificación del área, para que se conozcan los usos actuales y reales que tiene la tierra, y se concierten las categorías de manejo y la zonificación que se incluirán, de manera que se eviten al máximo los conflictos y se puedan encontrar soluciones que incluyan tanto aspectos técnicos como sociales, para que el área protegida municipal pueda cumplir con los objetivos para los cuales fue creada.

A través de las Organizaciones Territoriales de Base OTB, directamente o por intermedio de los gobiernos municipales. La Ley de Participación Popular en su Artículo 33 referente a la aplicación de la misma no restringe el ejercicio de los derechos de libre asociación y de petición, ni excluye que formas legítimas de Participación Popular existentes en el territorio nacional. Se reconoce los Concejos provinciales de participación, se articularán de forma consultiva con la instancia pública que corresponda para contribuir al desarrollo local. En las áreas protegidas municipales ya creadas aplicaron esta forma de participación.

En este proceso de concertación, la sociedad civil debe jugar un papel preponderante en controlar que los actores que participen sean serios, y respondan a necesidades y demandas existentes dentro del área, para evitar que oportunistas sin ningún vínculo real con la región obtengan un beneficio producto de la coyuntura, a costa de aquellos que efectivamente pueden verse afectados con algunas medidas.

Una condición esencial para lograr este nivel máximo de concertación posible, deberá pasar necesariamente por el respeto a los derechos preexistentes, tales como concesiones forestales, concesiones mineras, Tierras Comunitarias de Origen, Comunidades Campesinas y otros, que hayan sido otorgados legalmente por el Estado, y para el caso específico de las propiedades privadas, deberá ser

mediante el procedimiento del saneamiento de la tierra, que se defina la titularidad y los límites de estas, pero como esta vía resulta ser un proceso lento, lo ideal es que se respeten los usos de las propiedades privadas reconocidas como tales por la comunidad, excluyendo de manera responsable aquellas que existen únicamente en el papel.

Se respeta el saneamiento simple de las propiedades privadas existentes en las áreas, para evitar conflictos es necesario el respeto por el derecho de propiedad reconocido por la Constitución Política del Estado.

Una vez que se llegue al mayor nivel de concertación posible, se aplicarán las limitaciones al derecho propietario dispuestas por las reglas de manejo que se establezcan, en función de la categoría del área protegida municipal y las zonas dentro de esta. Las reglas de manejo se establecerán en base a los lineamientos técnicos para elaborar el Plan de Manejo del área protegida municipal que e serán establecidas de acuerdo a las características del área a declararse.

La Ley de Municipalidades, norma todas las competencias de los gobiernos municipales, pero es importante complementar con Reglamentos Específicos que en materia de Áreas Protegidas Municipales dentro del cual se enfoque principalmente los aspectos de medio ambiente, económico y social que son los dos pilares fundamentales para el desarrollo de una población.

Para una mejor administración de las áreas protegidas municipales se debe reestructurar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Bolivia con el fin de unificar criterios y llevar un registro de las mismas para lograr coordinación a nivel nacional-municipal tomando en cuenta aspectos de protección eficiente de sus recursos naturales, desarrollo de sus economías regionales, desarrollo de su ecoturismo y potenciamiento de su producción agrícola con plena participación de

los actores civiles de los municipios, debido a que los municipios, tienen diferencias en sus zonas, en su población y en su administración.

4. Propuesta de Creación y Administración de Áreas Protegidas Municipales.

4.1 La Creación o Declaratoria de una Área Protegida Municipal

La propuesta de la creación o declaratoria de un área protegida por parte de un municipio, deriva de las competencias generales del Gobierno Municipal, que en ejercicio de las atribuciones constitucionales y de la Ley de Municipalidades. En la práctica se ha procedido a declarar áreas naturales sujetas a su jurisdicción bajo un régimen de protección debido a sus características ecológicas, recursos de biodiversidad y culturales existentes. El concepto de áreas protegidas con gente, implica también la necesidad de una mayor participación social en el proceso de creación y administración de dichas áreas.

La declaratoria de un área protegida por parte de un municipio toma en cuenta el marco jurídico establecido: la Constitución Política del Estado, en su artículo 200 referido a la autonomía municipal, entendida ésta como la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales. Además, la Constitución en el artículo 203, determina que cada municipio tiene una jurisdicción territorial continuo determinada por ley. El termino “continuo”⁸⁴ se refiere a la unión natural entre todas las partes del todo, sin repetir otra vez.

Sin embargo, esta facultad de administración que los municipios ejercen en sus áreas protegidas, no debe confundirse, con las atribuciones previstas en el capítulo especial de áreas protegidas la ley ambiental, cuando al referirse a la

⁸⁴ Duguit León: Manual de Derecho Constitucional, Madrid, 1970.

administración de las mismas, admite en la gestión de las áreas la participación del público, así como de entidades públicas y privadas sin fines de lucro, sociales, comunidades tradicionales establecidas y pueblos indígenas. Para lograr la participación de la población del área y lograr el pleno consenso de desarrollo económico sostenible en base a los conocimientos tradicionales y poder desarrollar la producción y así evitar la pobreza.

El momento de crear áreas protegidas municipales, la participación social es muy importante de la Organizaciones Territoriales de base constituidas por comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas para ser sujetos de derechos y obligaciones según sus usos y costumbres o disposiciones estatutarias., con personalidad jurídica reconocida , les otorga la capacidad legal a sus titulares . de participar y promover acciones relacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente el equilibrio ecológico y desarrollo sostenible. A través del ejercicio de los derechos de libre asociación y petición ni excluye otras formas legítimas de participación popular, siendo estos los mecanismos de participación específicos en la creación de áreas protegidas municipales.

La Ley de Participación Popular No.1551, promulgada el 20 de Abril de1994 tiene como objetivo principal reconocer, consolidar y promover la participación plena de la población articulando a las comunidades indígenas, pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales, respectivamente en la vida jurídica, política, económica del país. Además, procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre bolivianos.

Todo gobierno municipal por mandato de su competencia gozará en las diferentes formas y necesidades la ejecución e implementación del Plan de Manejo de Áreas Protegidas Departamentales. Asimismo los propios comunitarios organizados también cuidarán y harán cumplir las normas de uso y aprovechamiento de sus

recursos naturales. De acuerdo al Reglamento General de Áreas Protegidas en su Artículo 39 “La Prefectura a través de su Secretaria de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, es la autoridad competente a nivel departamental en la gestión de APs Departamentales, ubicadas dentro de sus jurisdicción territorial” que en sus atribuciones se encuentra fiscalizar las actividades al interior de las APs de acuerdo a: Categorías, zonas, planes de manejo y reglamentos de uso .Las áreas protegidas municipales deben estar sujetas al SERNAP y al SNAP, pero para ello se requiere una reforma legal y reglamentaria, ya que son áreas que se han fundamentado en la aplicación de normativa municipal antes que en normativa nacional ambiental. Otra cosa es que los municipios a falta de ley, por analogía apliquen normas ambientales como la Ley de Medio Ambiente y su Reglamento de Áreas Protegidas, ya que voluntariamente decida observar la normativa y políticas nacionales sobre el tema.

El objetivo del presente trabajo es: ***formular una propuesta de estructuración del Sistema de Áreas Protegidas Municipales, como Subsistema dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, así como de los niveles de coordinación que deben darse entre los Municipios y el SERNAP***, institución dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, con el fin de uniformar técnica y legalmente ambos ámbitos, para efectos de la declaratoria o creación de Áreas Protegidas Municipales, como para efectos de la instrumentación de tal declaratoria y específicamente en los temas de gestión y control de dichas áreas, tomando en cuenta que de acuerdo a la reglamentación vigente, tanto la Secretaria Nacional y las Secretarías Departamentales del Medio Ambiente son los organismos responsables de normar y fiscalizar el manejo integral de las áreas protegidas. El Ministerio del Ambiente a través de sus órganos como el SNAP delega la fiscalización a este órgano que por el principio de coordinación de la ley de Municipalidades coordina la fiscalización con los municipios en el tema de áreas protegidas.

4.2 El Instrumento de Creación de una Área Protegida Municipal.

Este es el procedimiento de como debe hacerse según la propuesta que las áreas protegidas municipales debe registrarse en el SERNAP .

Con el fin de lograr un orden sistemático La creación de una área protegida municipal se realiza en tres etapas:

- 1º Evaluación preliminar de área.
- 2º Valoración técnica del área contiene el Plan de manejo en base a la categorización, zonificación del área a declararse.
- 3º Declaración del área protegida municipal a través de una Ordenanza Municipal
- 4º Integración y Registro en el Subsistema de Áreas Protegidas Municipales dependiente del SERNAP. (a crearse)

1º.La evaluación preliminar de área consiste en que el municipio en pleno y los actores civiles que habitan deben evaluar los valores culturales y paisajísticos del área municipal a crear.

2º La sociedad civil debe participar en esta etapa de planificación del área para que conozcan los usos actuales y reales que tiene la tierra y se concierten las categorías de manejo, la zonificación que se incluirán de manera que se eviten los conflictos y se puedan encontrar soluciones que incluyan aspectos técnicos y sociales para lograr el nivel máximo de concertación; se deben respetar los derechos preexistentes como concesiones forestales, mineras, tierras comunitarias de origen, comunidades campesinas y otras que hayan sido otorgadas por el Estado, para el caso de propiedad privada se tomara en cuenta el saneamiento simple que define la titularidad de los limites del derecho propietario privado. *la participación de la sociedad civil debe referirse a todo el proceso no sólo de creación sino de administración y no limitarse a esta primera etapa

3º. EL gobierno municipal declara a través de una Ordenanza Municipal, el área protegida una vez agotadas las etapas 1 y 2,

Tomando en cuenta todos estos aspectos y si no existe ninguna observación, se declara a la vida jurídica la Ordenanza Municipal de creación de una área

protegida municipal. Una ordenanza no solamente es el instrumento de acto normativo seccional,. Las ordenanzas de declaratoria de un área protegida son un la expresión de actos administrativos de la administración municipal.

4º. En este punto se considera la integración al SERNAP, del área protegida municipal, debe contar con la Zonificación, Categorización y Plan de Manejo en su instancia a crearse dependiente de este órgano.

Es necesario que los municipios tomen en cuenta estos pasos para la creación de nuevas áreas, que cada día cobran mas importancia en Bolivia; el marco normativo de creación apliquen correctamente las leyes descritas y con especial importancia el Convenio de Diversidad Biológica, tomando en cuenta los objetivos propuestos por este instrumento para su aplicación y así lograr el desarrollo sostenible de los municipios.

4.3 La Administración de una Área Protegida Municipal

Actualmente los municipios que ya tienen sus áreas protegidas municipales en la práctica aplican la Ley de Municipalidades en su artículo 79 referente al Plan de Ordenamiento Urbano territorial del área urbana y rural, artículo 80 referente a la planificación participativa, Artículo 81 referente al Programa de Desarrollo Institucional Municipal y Artículo 82 referente al Órgano de Planificación en base a estos artículos hoy cuentan con un Plan de Manejo que está basado en el concepto de que la administración del área reposará en ultima instancia en el gobierno municipal.

Esta concepto se ha aplicado en el proceso de incorporación de la Reserva Municipal Tucavaca (RMT)⁸⁵ al Plan de Desarrollo Municipal PDM como actividad central, lo cual a su vez posibilita el mayor grado de coordinación a nivel municipal. Ese plan se ha elaborado en base de la Guía de Elaboración de Planes de Manejo del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) que todavía no

ha sido promulgado oficialmente (SERNAP-MAPZA, 2001) que consta de cuatro etapas: Etapa I. Organización del Proceso de Planificación, Diagnostico; Etapa II Diagnostico; III Formulación del Plan; Etapa IV ejecución del Plan.

El Área Protegida Municipal debe tener un Plan de Manejo para su administración, que constituye el instrumento fundamental de planificación y ordenamiento espacial que define y coadyuva a la gestión de conservación de los recursos del área protegida y contiene las directrices y lineamientos y políticas para la administración del área, modalidades de manejo, asignaciones de usos y actividades permitidas con sujeción a lo establecido en el Reglamento General de Áreas Protegidas. (artículo 28 del Reglamento General de Áreas Protegidas).

Este artículo puede servir de guía para los planes de manejo que deben crear los municipios para la gestión de las áreas protegidas municipales. Es importante para cumplir con la legislación nacional y los lineamientos técnicos establecidos para el SNAP que establecen que la gestión de cada área protegida en territorio nacional se realizara a través de planes de manejo .

Los Planes de Manejo (PM) contienen instructivos para la protección y desarrollo integral de las APs a través de evaluaciones de todos los recursos que la contienen, la cual se expresa en un diagnostico que sirve de base para la zonificación y los objetivos de gestión y estrategia del área.

En cuanto a la administración de Áreas Protegidas Municipales, de acuerdo al Reglamento General de Áreas Protegidas, podrían darse dos modalidades de administración: Directa y compartida. Estas modalidades descritas por el Reglamento general de Áreas Protegidas, no son vinculantes a las áreas Protegidas Municipales, pero se pueden acoger la forma de administración por analogía a las áreas protegidas municipales

La dos modalidades son las más adecuadas para la administración de las Áreas Protegidas Municipales es la Administración Directa - que es la facultad que tiene

⁸⁵ Fundación Amigos de la Naturaleza FAN, Plan de Manejo de la Reserva Municipal de Tucavaca, Santa Cruz,2002

la autoridad municipal de administrar a través de sus propias unidades administrativas una área protegidas y estará determinada cuando las condiciones organizativas y económicas de las instituciones públicas o privadas, comunidades originarias o poblaciones locales que podrían administrar áreas no satisfagan aun las condiciones de gestión de las mismas. (Art.70 del Reglamento General de Áreas Protegida)

La Administración compartida es la facultad que otorga la autoridad nacional o autoridad departamental a las comunidades originarias, poblaciones locales organizadas, organizaciones no gubernamentales, instituciones publica, privadas, académicas consorcios, sin fines de lucro para administrar en forma conjunta un área protegida.

El régimen para los municipios, que declaran áreas protegidas municipales deben tomar en cuenta la forma de administración dentro la Ordenanza Municipal de creación.

En cuanto a la creación y administración de Áreas Protegidas Municipales, se puede dar el caso que exista mancomunidad de municipios que es otra forma de administración conjunta, para lo cual vamos a desarrollar:

Mancomunidades Municipales en áreas protegidas municipales

La mancomunidad es una asociación voluntaria de municipios que han delegado sus respectivas competencias para una determinada administración, para gestionarlos en común, obteniendo la suficiente economía que permita una gestión moderna y eficaz de los servicios. Las mancomunidades en Bolivia, hoy se constituyen en instrumentos de fortalecimiento institucional en promotores desarrollo local y microregional, en gestores del desarrollo mancomunitario, y probablemente a mediano plazo, se consoliden como niveles de gobierno de las microregiones del país.

La figura emergente de las mancomunidades municipales como instrumentos de desarrollo microregional, ha profundizado la democracia local y por ende el propio proceso descentralizador iniciados el año 1994 y a través de la ley de Participación Popular No15551, complementada por la ley de Descentralización Administrativa No1664, inaugurando un nuevo modelo de gestión pública, descentralizada y participativa como estrategia de la reforma del Estado boliviano. Como ejemplo citamos la mancomunidad de Municipios del Norte Paceño Tropical (MMNPT)⁸⁶, se crea a requerimiento y de forma voluntaria de los Concejales en procura de la atención conjunta de las necesidades demandadas por los vecinos de los municipios participantes. Con la visión de: Los Municipios que conforman la Mancomunidad del Norte Paceño Tropical son promotores del desarrollo local y Micro Regional donde sus habitantes han logrado un desarrollo integral, económico-productivo, turístico, organizado, participativo y sostenible.

La Misión propuesta por los Municipios miembros de la mancomunidad es:

- Promover el desarrollo sostenible integrado de los Gobiernos Municipales componentes de la mancomunidad, considerando las potencialidades y oportunidades de la zona.
- Promover el desarrollo institucional en los Gobiernos Municipales.
- Fortalecer el desarrollo económico y generación de empleos
- Consolidar el desarrollo ambiental de la zona
- Promover la participación y el respeto de los aspectos generacionales y socio-culturales.

Existe la posibilidad de declaración conjunta municipal de una área que esta bajo dos o mas jurisdicciones, la Ley de Municipalidades en su Artículo 155 referente a la mancomunidad, prevé esta situación y señala “ Dos o mas Municipios, a través de sus gobiernos municipales, de manera voluntaria y en uso de sus capacidad

⁸⁶ Desarrollo Democrático de Participación Ciudadana DDPC3, Mancomunidad de Municipios del Norte Paceño Tropical, La paz, Bolivia 2005.

asociativa podrán adquirir responsabilidades mancomunadas comprometiendo los recursos necesarios para la realización de fines comunes” El mismo artículo indica que “ La mancomunidad municipal deberá buscar la mayor cohesión social, articulación, eficiencia e impacto en la ejecución de las acciones e inversiones que, de manera concurrente, ejecute en el marco del convenio mancomunitario.

Artículo 156 Se refiere a que los municipios pequeños, que no tengan una población mínima de cinco mil habitantes deberán conformar mancomunidades para poder acceder a las mismas a través de la cuenta de la mancomunidad.

La figura jurídica de la mancomunidad aplicada a las áreas protegidas municipales, tiene una gran importancia debido a Los mecanismos financieros dependientes del Poder Ejecutivo priorizaran la promoción y el apoyo a planes, programas y proyectos que representen intereses de dos mas Municipios mancomunados. Es importante la mancomunidad, debido a que el gobierno atenderá con preferencia en proyectos para otorgar apoyo económico. La mancomunidad municipal deberá ser apoyada por el sistema nacional de planificación y el sistema nacional de inversión publica. La mancomunidades se encuentran con respaldo financiero de parte del Estado.

Los municipios cuya población tuviera pueblos indígenas o pueblos originarios podrán conformar mancomunidades a efectos de establecer o restituir la unidad étnica y cultural de dichos pueblos. Es una forma de integración de diferentes pueblos étnicos para lograr fines de progreso para todos.

Los gobiernos Municipales interesados en planes, programas, proyectos, obras servicios, explotaciones y otras actividades como la creación de áreas protegidas municipales comunes constituirán mediante convenio una mancomunidad, para efectivizar las atribuciones y competencias transferidas por el Estado a favor de los gobiernos municipales; para lograr la plena validez de los convenios, deberán ser aprobados por los concejos municipales respectivos quienes tendrán a su cargo la fiscalización. Se refiere a la forma de administración conjunta de las

mancomunidades se realizara por Convenio que como requisito exige ser aprobado por los respectivos Concejos Municipales los cuales declaren áreas protegidas municipales.

La mancomunidad municipal podrá constituirse en sujeto de derecho privado tramitando ante la Prefectura Departamental la personalidad jurídica como Asociación con el objeto de desarrollar acciones de inversión concurrente con el sector publico, privado social y productivo dentro del cual esta las áreas protegidas municipales. Consiste en otorgarle plenos derechos y obligaciones a la mancomunidad, con el fin que para sus logros tiene la libertad de asociación y creación de empresas productivas con inversión externa.

Cuando la mancomunidad comprenda municipios de distritos departamentos el trámite de personalidad jurídica se realizara ante la Prefectura más próxima al territorios de la mancomunidad.

En cuanto a la forma de administración se aplicará las disposiciones de la Ley de Municipalidades que declara:

- El Directorio de la mancomunidad será elegido solo de entre los concejales de los Municipios integrantes. Podrán asistir con voz y sin voto a las sesiones del directorio los Alcaldes, Parlamentarios nacionales, los Consejeros Departamentales, miembros de los Comités de Vigilancia y representantes de los sectores productivos y de servicio de mayor incidencia en el área de la mancomunidad. Se refiere a la participación plena en la administración de la mancomunidad de los sectores nombrados.
- El Directorio de la Mancomunidad solamente tendrá funciones de coordinación entre los municipios que lo integran, pudiendo realizar recomendaciones que deberán ser ejecutadas por los Alcaldes Municipales respectivos. Se refiere a la aplicación del principio de coordinación entre los municipios por los Alcalde de cada municipio.

- Los Gobiernos Municipales Mancomunados concertaran con el Poder Ejecutivo nacional y las Prefecturas Departamentales, la ejecución de políticas de fortalecimiento inversión y desarrollo, compatibilizando planes, programas y proyectos concurrentes. Es una forma de integración entre lo municipal, departamental y nacional.
- La mancomunidad municipal que apruebe un plan de desarrollo mancomunitario, concertado y consensuado entre sus integrantes, podrá presentarlo en el Concejo Departamental para su priorización preferente en la inversión concurrente departamental. El Concejo departamental dará el mismo tratamiento a las propuestas de desarrollo concertadas por la mancomunidad y que tenga impacto en la jurisdicción de más de un Municipio.

Esta nueva forma de integración de municipios hoy las mancomunidades se constituyen en gestores del desarrollo mancomunitario, que en sus fines siguen las políticas ambientales de la conservación de la biodiversidad que genera productividad local y mayor participación de sus actores civiles, logrando así la consolidación democrática.

Al ser una de las tareas del Concejo Municipal la de: Fiscalizar la administración del catastro urbano y rural, le compete administrar los recursos que se encuentran dentro de las áreas protegidas municipales, que responden a las expectativas locales de asegurar la conservación del patrimonio natural y cultural y ante todo el respeto a los derechos de las poblaciones asentadas en dichas áreas el uso sostenible de los recursos para su subsistencia, así como garantizar el derecho a participar en la gestión y formulación de políticas de dichas áreas.

Al recapitular observamos que el proceso de descentralización en Bolivia ha ocasionado que los gobiernos municipales hayan asumido nuevos roles en reconocer el manejo de sus recursos naturales como una componente desarrollo

local amparados en normativa nacional, internacional y principios de Derecho Ambiental.

Principalmente las áreas protegidas departamentales y municipales son parte integral de esta nueva gestión de diferentes espacios político administrativos como los departamentos, municipios, mancomunidades municipales, tierras comunitarias de origen. La importancia de estos espacios radica en la protección ambiental, conservación de la biodiversidad, fortalecer la capacidad social para un adecuado manejo de las áreas protegidas, promover la función del sistema regulatorio para los mismos y generar investigación científica entre lo más importante.

Es necesaria la integración de las nuevas áreas protegidas municipales creadas al SNAP, aunque no se encuentren como parte del Sistema en el Reglamento general de Áreas Protegidas, para que tengan validez jurídica plena a través de lo que indica la Autoridad Nacional SERNAP y se tome en cuenta la propuesta de creación del Subsistema de Áreas Protegidas Municipales como un órgano que representa al SERNAP.

CAPITULO IV

LAS AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES Y EL DERECHO COMPARADO

CAPITULO IV

4 LAS AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES Y EL DERECHO COMPARADO

4.1| Áreas Protegidas Municipales. Experiencias en la Comunidad Andina

Los países miembros de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela⁸⁷ concentran aproximadamente el 25% de la diversidad biológica mundial ⁸⁸ constituyéndose así en una de las regiones de mayor riqueza natural del planeta. La conservación, recuperación y el uso sostenible y equitativo de la diversidad biológica plantean importantes retos para la formulación de las políticas de desarrollo económico, social, sostenibles en el largo plazo, al interior de la región andina. En este sentido, la conservación y el manejo sustentable de los bosques y los ecosistemas nativos, en especial de los bosques húmedos tropicales del Chaco y la Cuenca Amazónica que aporte al desarrollo sostenible y al bienestar de las poblaciones locales y a la reducción de la pobreza rural requiere atención especial.⁸⁹ Igual consideración merecen las poblaciones locales de los municipios, que al declarar áreas protegidas dentro de sus jurisdicciones, pretenden un manejo y conservación sostenibles.

El tema ambiental ha sido considerado dentro de proceso de integración andino, que pretende orientar los procesos regionales hacia el desarrollo sostenible. En este ámbito de integración se han agrupado las propuestas de acción de la Comunidad Andina de Naciones acuerdo a dos grandes temas: a) conservación y uso sostenible de la biodiversidad y b) calidad ambiental.

Entre los principales objetivos del Programa de Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental de la Comunidad Andina (Lineamientos para la gestión Ambiental y

⁸⁷ Venezuela ha anunciado su decisión de separarse de la CAN

⁸⁸ www.comunidadandina.org/desarrollo/politica.htm, Comunidad Andina , Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental

⁸⁹ Comunidad Andina, Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental, Lineamientos para la Gestión Ambiental y el Desarrollo Sostenible en la Comunidad Andina, Quito,2001.

Desarrollo Sostenible de la CAN, Comité Andino de Autoridades Ambientales, CAAAM, Quito ,2001) están considerados los siguientes:

- Promover la efectiva ejecución de las disposiciones de la Convención sobre Diversidad Biológica mediante formulación y adopción en el año 2002 de la Estrategia Regional de la Biodiversidad para los países del Trópico Andino y la ejecución del plan de acción respectivo.
- Promover la valoración de los bosques y de los ecosistemas nativos, de los bienes y de los servicios ambientales que producen con el objetivo de reducir la pobreza de comunidades y pueblos indígenas y afro americanos que viven alrededor de estos ecosistemas.
- Promover un proceso de formulación de principios, criterios e indicadores de manejo forestal sustentable.
- Promover la aplicación de las Decisiones 391 y 345 referentes al acceso a los recursos genéticos y a los derechos de los obtentores de las variedades vegetales y distribución equitativa de beneficios y conocimiento tradicional.
- Promover y apoyar conjunta e individualmente los proyectos que se inscriban en el marco de la Estrategia Regional de Biodiversidad y las políticas que se establezcan en otros campos de acuerdo con los lineamientos, para la consecución de los recursos de la cooperación internacional destinados a su ejecución.⁸⁹

A efectos realizar un análisis comparativo del marco jurídico de los países de la Comunidad Andina, en lo que respecta a la base legal de las áreas protegidas y competencias municipales en los países de la Comunidad Andina, es necesario acudir al derecho comparado, que amerita considerar el contexto funcional donde opera la normativa aplicable a las áreas protegidas municipales. El presente capítulo localiza su análisis en las normas que rigen las competencias de los municipios para declarar y administrar áreas protegidas según la legislación

Boliviana para compararlas con lo que regulan las legislaciones de Ecuador y Perú, países que han sido seleccionados por ser parte de la región andina, pero además por las características sociales, culturales, ambientales similares que comparten.

Para efectos del presente análisis entre las legislaciones de los países antes citados se consideran tres puntos referenciales de comparación:

1. Concepto de Áreas Protegidas Municipales y base legal para su creación, en Ecuador y Perú y su comparación con la Legislación Boliviana.
2. La forma de declaración de Áreas Protegidas por parte de los municipios en Ecuador y Perú, y su comparación con lo que regula la Legislación Boliviana.
3. La forma como siguen los lineamientos del Convenio de Biodiversidad Biológica Ecuador, Perú y Bolivia como países de la Comunidad Andina en lo que concierne a las áreas protegidas municipales.

4,2 Concepto de Áreas Protegidas Municipales y base legal para su creación, en Ecuador, Perú y su comparación con la Legislación Boliviana.

A nivel general por "área protegida" se entiende una área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.⁹⁰

Especificando este concepto las Áreas Protegidas Municipales se las considera áreas de "conservación in situ", se entiende la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y

⁸⁹ www.comunidadandina.org/desarrollo/politica.htm.

⁹⁰ Secretaria del Convenio sobre Diversidad Biológica, "Convenio sobre Diversidad Biológica" Textos y Anexos.

cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas⁹¹.

En Bolivia, aunque existe un concepto de área protegida, no existe una definición legal de lo que ha de entenderse como área protegida municipal. Sin embargo, algunos intentos de definición están dados por algunos documento de origen municipal, como por ejemplo el que ha sido acogido por el Gobierno Municipal de Caraparí - Tarija que las define como *“Aquellas zonas geográficas con valores de diversidad biológica y recursos culturales asociados, ubicados dentro de la jurisdicción territorial municipal y declaradas a perpetuidad como tales, que serán manejados de manera integral con el objeto de conservar y restaurar valores de diversidad biológica y recursos naturales asociados que existan en su interior y en zonas de amortiguamiento, para brindar bienes y servicios ambientales a la sociedad”*⁹². Este concepto es propuesto debido a la necesidad de varios sectores.

En el caso de Ecuador la legislación no contiene una definición legal expresa de lo que son áreas protegidas municipales.”⁹³

No obstante, en el glosario de definiciones de la Ley de Gestión Ambiental, con vigencia desde julio de 1999, y codificada en septiembre del año 2004, por primera vez, en la legislación del Ecuador se utiliza el término “Áreas Naturales Protegidas” y se la conceptualiza como *“áreas de propiedad pública o privada, de relevancia ecológica, social, histórica, cultural y escénica, establecidas en el país de acuerdo con la Ley, con el fin de impedir su destrucción y procurar el estudio y conservación de especies de plantas o animales, paisajes naturales y ecosistemas”*.⁹⁴

⁹¹ Secretaria del Convenio de Diversidad Biológica, Convenio de Diversidad Biológica, 6 de marzo de 1995

⁹² Protección del Medio Ambiente en Tarija PROMETA, Implementación de Áreas Protegidas Municipales en Bolivia, 2004.

⁹³ Registro Oficial, Suplemento 418 de 10 de Septiembre del 2004, Ecuador

La información que contiene este capítulo sobre la legislación de Ecuador ha sido proporcionada por la Doctora Mónica Silva del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental,

⁹⁴ Ecuador, Registro Oficial Suplemento 418 de 10 de Septiembre del 2004.

Del concepto anterior se observa que las áreas naturales protegidas son espacios de suelo que pueden pertenecer a sujetos de derecho público o privado, que por sus características ambientales, sociales, culturales y escénicas, pueden ser objeto de una protección que busca asegurar su integridad, la conservación de especies de plantas o animales, así como de paisajes naturales y ecosistema. Además, la declaratoria para dichas áreas se instrumenta sobre la base de un procedimiento legal expresado en algún acto de poder público del organismo competente para la declaración y administración de las mismas. Este concepto complementa y no se contrapone de ningún modo a la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, originalmente expedida en 1981 y codificada en el año 2004⁹⁵ que establece que las “Áreas Naturales” constituyen parte del patrimonio natural del estado ecuatoriano. Esta Ley es el cuerpo normativo que regula el tema de las áreas naturales en Ecuador, aunque sólo en lo relacionado con aquéllas que forman parte del patrimonio estatal.

De acuerdo con el Artículo 66 de la Ley Forestal y de Conservación de Areas Protegidas y Vida Silvestre, el patrimonio de áreas naturales del Estado se halla constituido por el *“conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente”* Por lo tanto, los fundamentos para la creación de las Áreas Naturales Protegidas en Ecuador descansan en los valores ambientales (protección), culturales (educacional y científico), y potencial económico (turísticos y recreacional) de las áreas.⁹⁵

El Artículo 72 de la misma Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, señala que en las unidades del patrimonio de Áreas Naturales del Estado, que el Ministerio del Ambiente determine, se controlará el ingreso del público y sus actividades, incluyendo la investigación científica. Además, la Ley

⁹⁵ Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, Boletín Informativo No. 1, Marzo 17,2006

permite que el Ministerio fije tarifas de ingreso y servicios y los demás requisitos que fueren necesarios, a través de reglamentos.

Así mismo el artículo 75 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre de Ecuador prohíbe, cualquiera que sea la finalidad, ocupar las tierras del patrimonio de áreas naturales del Estado, alterar o dañar la demarcación de las unidades de manejo u ocasionar deterioro de los recursos naturales en ellas existentes. También prohíbe contaminar el medio ambiente terrestre, acuático o aéreo y atentar contra la vida silvestre, terrestre, acuática o aérea, existente en las unidades de manejo.

Un tema que digno de mención es que el artículo 68 de la Ley ecuatoriana antes citada, al referirse al patrimonio de Áreas Naturales del Estado, contiene una disposición mandataria que obliga a conservar inalterado tal patrimonio, ya que según establece el mismo es inalienable e imprescriptible y no puede constituirse sobre él, ningún derecho real. Para el efecto, la Ley manda que se formulen planes de ordenamiento de cada una de las Áreas Naturales. Sin embargo, existe una aparente contradicción entre la norma antes citada con lo que dispone el artículo 71 de la misma Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, que menciona que el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado se manejará con sujeción a programas específicos de ordenamiento, de las respectivas unidades, de conformidad con el plan general sobre esta materia y que además señala que en esas áreas sólo se ejecutarán las obras de infraestructura que autorice el Ministerio del Ambiente, atribuyendo a dicho organismo la responsabilidad de permitir ciertos usos autorizados.

Estas disposiciones de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, tienen que concordarse con el artículo 6 de la Ley de Gestión Ambiental, que dispone que el aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables en función de los intereses nacionales dentro del patrimonio de

áreas naturales protegidas del Estado así como en ecosistemas frágiles, tendrá lugar “por excepción” previo estudio de factibilidad económico y de evaluación de impactos ambientales. De esta manera, la legislación ecuatoriana contiene una permisión para realizar actividades extractivas de recursos no renovables en las áreas naturales protegidas. Sin embargo, la aplicación de estas normas ha permitido, en los últimos años, una explotación petrolera indiscriminada, que ha ocasionado estimables impactos socio ambientales dentro del conjunto de áreas protegidas en Ecuador, especialmente las que se ubican en la zona oriental o Amazonía Ecuatoriana, ya que conlleva la presencia de otros usos asociados a dicha actividad como puede ser la apertura de caminos, la colonización de dichas áreas y el cambio de sus condiciones ecológicas, hasta poner en peligro su categorización.⁹⁶

Es necesario señalar que este conjunto de áreas naturales sujetas a protección, forman parte del denominado Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), cuya existencia de hecho, es anterior al reconocimiento constitucional que data de 1998, de modo que en Ecuador en la actualidad el Sistema Nacional de Áreas Protegidas está reconocido en la Constitución Ecuatoriana, pero aún no se ha expedido la ley que desarrolle el tema de funcionamiento, objetivos, integración, financiamiento y responsabilidades para su manejo.⁹⁷

En efecto, el numeral 3, del artículo 86, sección segunda, Capítulo V de la Constitución Política de Ecuador declara de interés nacional “el establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales”. Del marco normativo constitucional de Ecuador se desprenden, entonces, dos grandes

⁹⁶ Información proporcionada por la Dra. Mónica Silva, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.

⁹⁷ Ibid.

objetivos para el Sistema de Áreas Naturales Protegidas que son: la conservación de biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ambientales.

Refiriéndonos a las “Áreas Protegidas Municipales”, al igual que sucede en la Legislación Boliviana, éstas no existen dentro de la categorización expresa que realiza la Ley Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre de Ecuador. Como se ha mencionado, la creación de áreas a las que se refiere esa Ley compete exclusivamente al Ministerio de Ambiente de Ecuador (MAE).

Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que otros organismos públicos en los casos en que otras leyes les reconozcan tal atribución, puedan administrar áreas con fines de conservación o protección ambiental, incluso en asocio con otros organismos, tal es el caso de la Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales, del Ecuador con vigencia en 1971, y codificada el 10 de Septiembre del 2004, que reconoce competencias compartidas para la regulación y para la administración por sectores de ciertas zonas de reserva y parques nacionales al Ministerio del Ambiente y al Ministerio de Turismo e inclusive otras entidades. El artículo 2 de esa Ley dispone *“Las zonas de reserva o parques nacionales en el campo técnico y científico estarán controladas y administradas por la Dirección Nacional Forestal; en los aspectos de belleza natural y atracción turística por el Ministerio de Turismo, y en el ambiente acuático por la Dirección General de Pesca. Los Ministros del Ambiente y de Turismo, en ejercicio de sus atribuciones específicas y si es del caso, conjuntamente, dictarán los reglamentos y regulaciones necesarios ciñéndose a la Ley.”*

En la actualidad algunas disposiciones constitucionales, reconocen expresamente a los municipios ciertas facultades en materia de conservación y protección ambiental, así el artículo 32 de la Constitución Política de la República del Ecuador (CPRE) dispone que para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la

conservación del medio ambiente las municipalidades podrán expropiar, reservar, controlar áreas para el desarrollo futuro de conformidad con la Ley. Como se ha visto las atribuciones descansan en la expropiación por utilidad pública, pero además, permite la creación de áreas para desarrollo futuro, dentro de su jurisdicción. Sin embargo, esta norma constitucional, aunque vigente, no ha sido desarrollada en la legislación secundaria en forma suficiente.⁹⁸

El Artículo 228 de la misma Ley fundamental, dispone que los gobiernos seccionales autónomos sean éstos: consejos provinciales (jurisdicción provincial), concejos municipales (ámbito cantonal, municipal), juntas parroquiales y otros organismos determinados por ley pueden ejercer tareas y actividades en temas ambientales dentro de su jurisdicción. Esto permite que esos gobiernos seccionales puedan regular a través de ordenanzas ciertas actividades de protección ambiental, la cual también pueden ejercerlas en asocio con otros gobiernos seccionales, porque así lo permite el artículo 229 de la Constitución, al disponer que *“Las provincias, cantones y parroquias se puedan asociar para el manejo de recursos naturales”*.

Al nivel de legislación secundaria, la Ley de Régimen Municipal entre las competencias generales que atribuye a los municipios en Ecuador, aunque no contiene una disposición específica que faculte a los gobiernos seccionales la creación de Áreas Protegidas Municipales o Provinciales. Sin embargo, dicha ley dispone que los municipios y distritos metropolitanos efectuarán su planificación, siguiendo los principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Además, dentro los planes de uso del suelo que aplican los municipios se podría concebir la existencia de ciertas áreas especiales con fines de conservación o protección ambiental. En algunas leyes como la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito⁹⁹ y la Ley Especial

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Registro Oficial No. 345, de 27 de diciembre de 1993, Ecuador

para la Provincia de Galápagos¹⁰⁰, provincia insular, que por sus características ecológicas especialísimas goza de una protección constitucional y legal especial, se establecen algunas competencias de los municipios de esa provincia relacionadas con el tema ambiental.

En todo caso, las Áreas de Conservación y Reserva Ecológica que tanto los municipios como, los concejos provinciales están facultados a crear dentro de su jurisdicción, no se dan en virtud de lo que expresamente disponen las normas relacionadas con la actividad municipal, ha sido el artículo 13 de la Ley de Gestión Ambiental que exige a los gobiernos seccionales (municipios y consejos provinciales) a observar las regulaciones nacionales sobre el patrimonio de áreas naturales protegidas para determinar los usos del suelo, pero además les reconoce facultad para delimitar, manejar y administrar dos tipos de áreas protegidas como son las áreas de conservación y áreas de reserva ecológica, con lo cual la ley antes mencionada ha introducido nuevas categorías de áreas protegidas.¹⁰¹

En consecuencia, las áreas de conservación o de reserva ecológica que pueden crear los gobiernos seccionales en Ecuador, quedan, en virtud de la Ley de Gestión Ambiental, a las normas aplicables al Patrimonio Estatal de Áreas Naturales Protegidas, lo que conllevaría que en la práctica formen parte del sistema nacional de áreas protegidas, pero además que dichos espacios se rijan por las mismas normas que en el resto de categorías de áreas nacionales protegidas. Desde luego, esto supone una necesaria coordinación del manejo de áreas protegidas declaradas por los municipios, con el sistema nacional de áreas protegidas a cargo de la administración pública central, además de aplicar una normativa uniforme, lo cual resulta ser un indicador inicial de cumplimiento de Ecuador en materia del Convenio de Diversidad Biológica.

¹⁰⁰ *Ibidem*

¹⁰¹ Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, Boletín Informativo No. 1, Marzo 17, 2006

En lo que al tema de participación en la administración de áreas protegidas se refiere, las corrientes modernas en sociología inspiran un cambio de descentralización hacia el nivel municipal, para que los pobladores puedan conservar, proteger y administrar los recursos, factores necesarios para dar aplicación al Principio 22 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que establece: *"Los pueblos indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y prestar el apoyo debido a su identidad cultural e intereses y velar porque participaran efectivamente en el logro del desarrollo sostenible"*.

En el caso ecuatoriano, la norma contenida en el artículo 13 de la Ley de Gestión Ambiental dispone que los municipios y consejos provinciales deberán consultar a los representantes de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y poblaciones locales para la delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y reserva ecológica, lo cual constituye un mecanismo de participación social para las comunidades que habitan o realizan sus actividades dentro del área de influencia de las áreas de conservación o reserva ecológica que a ser declaradas, posibilitando que intervengan en los procesos de delimitación, manejo y administración de dichas áreas.

En Ecuador como se ha visto, a diferencia de lo que acontece en Bolivia, el sistema nacional de áreas protegidas se encuentra reconocido a nivel constitucional. A diferencia de Bolivia dicho sistema está regulado tanto en legislación de cuño antiguo (anterior a 1992 cuando se celebró el Convenio de Diversidad Biológica) como la Ley Forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre y la Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales, y también por una ley de todavía reciente existencia como lo es la Ley de Gestión Ambiental.

En Ecuador, en aplicación del principio de legalidad señalado en el artículo 119 de la Constitución, dispone que *“Las instituciones del Estado, sus organismos y dependencia y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y la ley, y tendrán el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común”*. El principio de legalidad supone que los municipios y consejos provinciales deben estar expresamente atribuidos de competencia expresa para delimitar, crear y administrar áreas de conservación y de reserva ecológica dentro de sus jurisdicciones, principio que se cumple no en virtud de las leyes que regulan el régimen municipal de ese país, sino porque así le permite expresamente el artículo 13 de la Ley de Gestión Ambiental.

Adicionalmente, a diferencia de Bolivia, la delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y reserva ecológica que los municipios y consejos provinciales debe necesariamente realizarse de acuerdo con las regulaciones nacionales sobre el patrimonio de áreas naturales protegidas y a las políticas nacionales que se expidan sobre la materia, lo cual garantiza viabilidad al sistema desde una perspectiva técnica, administrativa, legal y hasta financiera.

Un aspecto que también merece consideración es que la Ley de Gestión Ambiental expresamente garantiza, y a la vez exige, la participación de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y de las poblaciones locales en la delimitación, manejo y administración de las áreas de conservación y reserva ecológica.

Otro aspecto que involucra la necesidad de un sistema participativo en Ecuador, se da en razón de que en Ecuador la Ley de Gestión Ambiental define a las áreas naturales protegidas como áreas de propiedad pública o privada que se establecen con la ley, debido a su relevancia ecológica, social, histórica, cultural y escénica, lo cual supone un manejo compartido con el sector privado.

Este aspecto es similar al caso de Bolivia, por la participación plena de los actores civiles, por su importancia en los aspectos históricos, social y económico.

Finalmente, si bien el sistema constituye una responsabilidad del Ministerio de Ambiente la aplicación de las normas del sistema nacional de áreas protegidas, al igual que el Bolivia compete al SERNAP, no por ello se puede al modelo ecuatoriano como centralizado. Por el contrario, al delimitar claramente las competencias del Ministerio, frente a la que tienen los municipios y consejos provinciales, no solo que permite una aplicación uniforme de la ley nacional en materia áreas naturales, sino también una necesaria coordinación con la autoridad nacional ambiental a cargo del sistema nacional.

En el caso del Perú la legislación contiene una definición de áreas protegidas municipales, las que son consideradas como *“espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico así como su contribución sostenible de país.”*¹⁰²

Esta definición como se ve contempla a los ecosistemas marinos de soberanía del Perú, previamente reconocidos y declarados por la norma ambiental, con categorías y zonificaciones para la protección de su diversidad biológica, estos valores deben estar en relación con valores culturales, paisajísticos y científicos, para que fortalezcan su desarrollo sostenible.

De acuerdo al artículo 3 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas de Perú, dichas áreas pueden ser:

¹⁰² Perú, Ley de Áreas Naturales Protegidas, promulgada el 30 de junio de 1997...

- a. De administración nacional, por lo que conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. SINANPE,
- b. De administración regional denominadas áreas de conservación regional; y,
- c. Las áreas de conservación privadas.

En consecuencia, las Áreas Protegidas Municipales entran en la categoría de “Áreas de Conservación Regional” y su administración corresponde a la región.

El Artículo 6 de la misma Ley dispone que las áreas naturales antes enunciadas conforman en su conjunto el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), a cuya gestión se integran las instituciones publicas del gobierno central, gobiernos descentralizados de nivel regional y municipalidades, instituciones privadas y las poblaciones locales que actúan, intervienen o participan directa o indirectamente en la gestión y desarrollo de esas áreas.

De su parte, el artículo 7, en cuanto a las competencias de creación de áreas naturales protegidas del Sistema Nacional y de las áreas de conservación regional señala que la misma se realiza por Decreto Supremo, aprobado en Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Agricultura, salvo el caso de creación de áreas de protección de ecosistemas marinos o que incluyan aguas continentales donde sea posible el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos, en cuyo caso también lo refrenda el Ministerio de Pesquería.

En cuanto a la creación de áreas de conservación regional en las que deberían incluidas las áreas protegidas municipales, el artículo establece que las crea el Poder Ejecutivo a través de Decreto Supremo, con previa aprobación del Consejo de Ministros y refrendado por el Ministro de Agricultura.

En Perú, las normas aplicables a las áreas protegidas como son el Reglamento de Ley de Áreas Naturales Protegidas y la Ley Orgánica de Municipalidades, han

dejado clarísimo que ni el Poder Ejecutivo, ni el Ministerio de Agricultura, ni los propios municipios tienen competencias legales para establecer áreas de conservación municipal.

Como se puede observar, la competencia de creación de las áreas de administración nacional como regional, están centralizadas, lo cual parecería desconocer la autonomía municipal en cuanto al tema de creación y manejo de áreas protegidas en general. Sin embargo, es preciso reconocer que a pesar de ser juzgado de centralista, existe una atribución de competencia en cuanto a la creación de áreas protegidas de conservación regional, situación que podría considerarse como una ventaja en cuanto a que podría brindar un manejo integral del sistema, pero que también podría derivar en un insuficiente aprovechamiento de las capacidades regionales o municipales en relación con las áreas protegidas.

Es evidente que la debilidad últimamente mencionada debería ser resuelta a nivel legislativo, quizá descentralizando la competencia de creación de áreas protegidas a los gobiernos regionales y locales, sobre todo en una etapa en que la tendencia va hacia la descentralización de competencia y cuando la demanda de las comunidades y la necesidad de protección del ambiente y de conservación son más evidentes y palpables.

En la práctica, actualmente en varios municipios peruanos, existe un buen número de áreas protegidas que han nacido con todo el deseo y la fuerza para desarrollar proyectos de conservación de sitios como parte de una estrategia local por proveer a los ciudadanos de áreas verdes, oportunidades para la recreación y el turismo, defensas naturales para la protección, conservar cuencas y vida silvestre, garantizar servicios ambientales como el agua y proteger áreas para desarrollar proyectos de seguridad alimentaria entre otros fines.¹⁰³

¹⁰³ Pedro Solano, Áreas Protegidas Municipales, Si se puede, Perú, 2003

El artículo 8 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas que indica “El Instituto Nacional de Recursos Naturales INRENA del Sector Agrario, creado por Decreto ley No 250902, constituye el ente rector del SINANPE y supervisa la gestión de las Áreas Naturales Protegidas que no forman parte de este sistema”. En consecuencia, en Perú, la creación de áreas protegidas que no forman parte del Sistema Nacional de Areas Protegidas esta encargada, el Instituto Nacional de Recursos Naturales INRENA, es el ente rector para este tipo de áreas.

En 1999 fue aprobado el Plan Director del Sistema Nacional de APs del Perú (SINAPE) o Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas. En este documento se incluyó a las Áreas de Conservación Municipal dentro del cuadro de niveles de áreas, como áreas complementarias a las áreas de carácter nacional. El mismo documento recomendaba su incorporación formal, futuros instrumentos legales por ser áreas importantes para proteger a escala local ecosistemas, especies de flora y fauna silvestres, zonas que contengan paisajes singulares o que cumplan funciones protectoras de fuentes de agua que resulten de interés municipal.

En efecto, ya existían diversos municipios que amparados en sus competencias para ordenamiento urbano o establecimiento de áreas verdes habían declarado la conservación de áreas bajo denominaciones tan antojadas y confusas como “Santuario Nacional Municipal” o “Parque Municipal”. Algunas de estas áreas se establecían sobre espacios silvestres pero otras no, estableciéndose sobre parques urbanos con veredas, bancas y postes de luz, o simplemente sobre áreas con otro tipo de valores y funciones para la localidad.

Al igual que Bolivia, la falta de competencia legal expresa, ha ocasionado que los municipios del Perú fundamenten la creación o declaratoria de áreas protegidas dentro de su jurisdicción, en lo que dispone dicha norma, por lo que en la práctica, los municipios proponen la declaración de áreas protegidas municipales al

INRENA y con la opinión favorable de este se tramite, el Decreto Supremo de creación.¹⁰⁴

En el Perú afirman que llevar estrategias de conservación de sitios a nivel municipal, constituye una excelente manera de promover desde la gente misma una cultura de conservación, en donde la población y las autoridades locales puedan ver directamente los beneficios de mantener áreas para los fines mencionados y ver como estos fines contribuyen a elevar su calidad de vida y mejorar el valor de sus propiedades y la salud de sus familias. Estas estrategias de conservación de acuerdo al reglamento de la ley 26839 establece en su artículo 81 que la Comisión Nacional sobre Diversidad Biológica CONADIB es la instancia consultiva de asesoramiento y concertación sobre diversidad biológica. La CONADIB tiene entre otras funciones, la de coordinar y proponer orientaciones de carácter político y técnico en relación con la efectiva implementación de las normas referidas al Convenio, a la ley citada y otras normas en la materia, así como la implementación de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica. La CONADIB, creada como un mecanismo de coordinación intersectorial para la gestión, conservación y usos sostenible de la diversidad biológica, colabora activamente en la implementación de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, constituyéndose en la instancia consultiva de asesoramiento y concertación sobre diversidad biológica y esta constituida por representantes de ministerios, de organismo públicos descentralizados del sector privado, del sector académico, de organizaciones no gubernamentales y de pueblos indígenas, así como otros representantes de la sociedad civil.

Desde esta perspectiva, las áreas protegidas municipales en Perú son consideradas instrumentos altamente positivos y beneficiosos, para los diversos sectores de la población vinculados a actividades sociales, empresariales de salud

¹⁰⁴ Existe un dictamen sustitutorio de la Comisión Agraria del Congreso de la Republica, respecto al proyecto de ley 12408 que va en este sentido.;es decir que las áreas de conservación municipales denominadas locales en el Dictamen sea establecidas vía Decreto Supremo.

y para cumplir con la conservación y desarrollo de los planes municipales peruanos, por lo que concita el interés de muchas autoridades municipales y de diversos sectores de la población vinculados a actividades sociales, empresariales, de salud, de conservación por lo que la creación de esas áreas son vistas como un medio para lograr esos objetivos.

En la opinión del tratadista peruano Pedro Solano¹⁰⁵ dos serían los factores imprescindibles para declarar áreas protegidas municipales en el Perú:

- Consolidar la base legal para que exista una real seguridad jurídica en la creación y administración de áreas protegidas municipales debido, que existe actualmente una legislación no clara.
- Difundir adecuadamente el instrumento de modo tal que conozcan sus alcances, oportunidades y limitaciones los municipios del Perú.

En resumen, las normas legales actualmente vigentes que regulan a las áreas protegidas como son el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas y la Ley Orgánica de Municipalidades, han dejado clarísimo que ni el Poder Ejecutivo, ni el Ministerio de Agricultura, ni los propios municipios tienen competencias legales para establecer áreas de conservación municipal, aunque ambas normas reconozcan la existencia de una categoría de áreas naturales de administración regional.

Sin embargo, la creación actual de áreas protegidas municipales en la forma en que está llevada a cabo, fomenta un quebrantamiento del sistema nacional de áreas protegidas, ya que en la práctica se ha establecido y se vienen manejando dos grupos de áreas protegidas, una que se rige al sistema nacional y otro grupo de áreas protegidas que no estarían contempladas en el sistema nacional. En este

¹⁰⁵ Pedro Solano, "Áreas Protegidas Municipales, si se Puede", Perú, 2003.

último estarían contempladas las áreas naturales protegidas creadas por declaratoria de los municipios.

Frente a esta situación de hecho, se impone una reforma legal que asigne expresamente competencia a los municipios tanto para la creación como para la administración de áreas naturales, y que inserte a las áreas protegidas municipales dentro de las Áreas de Conservación Regional que forman parte del sistema nacional o bien que permita a los municipios proponer la declaración de Áreas Protegidas Municipales al Instituto Nacional de Recurso Naturales (INRENA) y que con la opinión favorable de éste, se tramite el Decreto Supremo de creación. Todo esto con miras a fin de resguardar la integridad y composición del sistema nacional de áreas protegidas. Actualmente, existe un Dictamen sustitutorio de la Comisión Agraria del Congreso de la República del Perú, respecto al proyecto de Ley 12408 que va en este sentido; es decir que las Áreas de Conservación Municipales, denominadas locales en el Dictamen, sean establecidas por Decreto Supremo¹⁰⁶

El Artículo 54 del DL 757¹⁰⁷ se convirtió entonces en la nueva base legal, definiendo que la calidad de Área Natural Protegida sólo podía otorgarse por Decreto Supremo. Precisó que las Áreas Naturales Protegidas podían ser nacionales regionales o locales. Según el gobierno que las administre.

Vale decir que esta reforma que se encuentra vigente, solo otorga administración al gobierno que las administre. Por el caso de las áreas protegidas municipales deberán ser creadas por un Decreto Supremo es decir por el Poder Ejecutivo y sus administración se delegara de acuerdo al área nacional, departamental o municipal. del Perú.

¹⁰⁶ El Proyecto de ley 1248 planteaba originalmente esta formula, Actualmente espera Dictamen de las Comisiones de Descentralización y de Gobiernos locales.

¹⁰⁷ Perú, Decreto Legislativo. 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión privada, Noviembre de 1991.

4.3 Análisis de los Puntos Referenciales de comparación sobre el Concepto y Base legal de creación de las Áreas Protegidas Municipales en la legislación del Ecuador, Perú y su comparación con la legislación Boliviana

Del análisis del concepto de áreas protegidas en general del Perú, se refiere a los espacios de territorio terrestre o marinos. Un punto de distinción con el concepto de áreas protegidas de Ecuador esta no declara los espacios marinos que cuentan en su soberanía, pero se refiere a las áreas naturales y vida silvestre, las cuales forman parte del patrimonio natural del Estado. La legislación boliviana hace referencia los espacios terrestres silvestres y con intervención humana.

Los tres conceptos coinciden al señalar que las áreas protegidas son declaradas bajo la protección del Estado. La legislación de los tres países en su concepto, justifican la creación de áreas protegidas en la importancia que suponen para la conservación de sus recursos naturales. Así, Ecuador da relevancia a la conservación de su diversidad biológica y de sus valores asociados como cultura, paisajístico y científico; la legislación boliviana, protege y conserva la flora y fauna silvestres, recursos genéticos, ecosistema, cuencas valores científicos estéticos, históricos, económicos, sociales. Sin embargo, ninguno de los tres países adopta en su legislación una definición específica de “área protegida municipal”. Aunque hay avances en Ecuador en cuanto a la categorización de áreas que pueden ser creadas por los municipios y consejos provinciales. En Bolivia, la ausencia de definición ha motivado la adopción de un concepto de área protegida a nivel de municipios.

Las tres legislaciones hacen una clara distinción de dos competencias respecto de las áreas protegidas. La que se refiere a la creación o declaratoria de áreas protegidas, y la segunda que se refiere a la administración. En los tres países el acto de declaración o creación es de competencia pública, en tanto que la administración admite la participación del sector público y privado.

A diferencia de Bolivia y Perú en cuanto a la creación de áreas protegidas, la legislación de Ecuador si reconoce competencia a los municipios y gobiernos provinciales. En Perú, la creación de áreas de conservación regional, a las que podrían asimilarse las áreas protegidas creadas por los municipios, se ata al hecho de que debe ser gestionada ante el Instituto Nacional de Recurso Naturales INRENA, para que sea propuesta la creación del Área Protegida Municipal al Poder Ejecutivo. En la legislación boliviana los municipios acuden a las atribuciones derivadas de la autonomía municipal y no a la Ley de Medio Ambiente para fundamentar sus competencias y crear áreas protegidas dentro de su jurisdicción territorial.

4.3.1. La forma de declaración de Áreas Protegidas por parte de los municipios en Ecuador y Perú, y su comparación con lo que regula la Legislación Boliviana

A diferencia de Perú y Bolivia, Ecuador ha establecido claramente el alcance de las competencias municipales y provinciales para la declaratoria de áreas protegidas.

En Ecuador, como se ha visto, la Ley de Gestión Ambiental al referirse a las áreas naturales protegidas, señala que las mismas se establecen, o lo que es lo mismo, se crean de acuerdo con la ley. En consecuencia, dichas áreas se establecen a través de un acto administrativo del organismo competente. Se ha dicho, que de acuerdo con la Ley Forestal y de Conservación de áreas naturales y vida silvestre, el organismo competente para declarar las áreas naturales de importancia nacional, es el Ministerio del Ambiente, en cuyo caso se expiden resoluciones, sin embargo, se ha dicho también que en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Gestión Ambiental también pueden crear áreas de conservación y reserva ecológica los municipios y consejos provinciales, en cuyo caso tales declaratorias se instrumentarán a través de ordenanzas municipales o provinciales, según sea el caso, según hayan sido conocidas por los concejos

municipales o consejos provinciales, lo cual supone un procedimiento administrativo previo que se sustenta en estudios de orden técnico y legal. Este procedimiento que conduzca tanto la autoridad nacional como la seccional, se sujetará por igual a las regulaciones nacionales del patrimonio de áreas naturales protegidas y deberá coordinar con la autoridad nacional de la materia.

En Ecuador, la declaratoria de áreas protegidas que pueden efectuar los municipios, al igual que en Bolivia implica un procedimiento administrativo previo que tiene como base ciertos estudios y pasos previos, tanto de orden técnico como legal, y se instrumenta a través de ordenanzas municipales.

En Perú, los municipios carecen de competencia para declarar áreas protegidas, por lo que su papel se limita al de administrador de las áreas protegidas que declare la instancia competente.

Sin embargo, en la práctica, al igual que en el caso de Bolivia, la falta de una norma específica que reconozca a los municipios la facultad de crear áreas protegidas, ha sido suplida con otras normas generales que guían las competencias municipales. Así, en Bolivia como queda dicho el fundamento para la creación de áreas protegidas municipales radica en la autonomía municipal, en tanto que en el Perú no se aplica la legislación del sistema nacional de áreas protegidas sino la normativa municipal, lo que da lugar a que las áreas protegidas de creación municipal constituyan un sistema de áreas paralelo.

En los tres países se permite que la facultad de administración de áreas protegidas esté asignada a entes públicos, entre los cuales se incluyen a los municipios, así como también se permite la participación de la comunidad en dicha administración. Sin embargo, la facultad de administrar las áreas protegida no es base legal suficiente para crear dichas áreas. En todo caso, los tres sistemas legales reconocen en mayor o menor medida alternativas de participación social

dentro de ambos procesos. Así Perú y Bolivia admiten la participación social en la administración de dichas áreas. En el caso ecuatoriano, existe incluso reconocida legalmente la participación de la comunidad en forma previa a la creación del área protegida por parte de un municipio.

Los tres países que han servido para la presente comparación en el tema de áreas protegidas municipales, como se ha dicho, tienen poblaciones de diversidad étnica, con culturas que conocen de la conservación in situ de su biodiversidad, por lo tanto debe desarrollarse en la normativa en los tres países dichos factores étnicos, culturales, y en general social, así como brindar los mecanismos más eficientes para la participación social en la conservación. No hay que olvidar que el Convenio de Diversidad Biológica del cual los tres países son miembros, les exige cumplir con los objetivos de conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada. Además, de acuerdo al artículo 8 sobre la conservación in situ, que declara en su inciso j) del Convenio señala que cada país, con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entren estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos se compartan equitativamente.

3.- La forma como siguen los lineamientos del Convenio de Biodiversidad Biológica Ecuador, Perú y Bolivia como países de la Comunidad Andina

El Convenio sobre Biodiversidad Biológica (Río de Janeiro, 5 de Junio de 1992) es un instrumento internacional, que declara de interés común de toda la humanidad la conservación de la diversidad biológica y asegura el desarrollo económico de los Estados¹⁰⁸. Como se dijo anteriormente, los objetivos del Convenio son la conservación de la diversidad biológica la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre sus recursos y esas tecnologías, así como una financiación apropiada.

Sin embargo, este no es el único instrumento internacional que se refiere a la conservación de la diversidad biológica, existen otros instrumentos internacionales, e incluso otras convenciones, así la Convención Marco sobre Cambios Climáticos adoptada en 1992 a propuesta del Programa de Naciones Unidas Para el Medio Ambiente PNUMA propone como objetivo, conservar la biodiversidad, posibilitar el uso sostenible de sus componentes y repartir equitativamente sus beneficios. Además menciona que los Países subdesarrollados deben tener acceso a recursos financieros nuevos y adicionales y a tecnologías relevantes para poder adoptar y ejecutar las políticas de preservación de la biodiversidad.

Ecuador, Perú y Bolivia además de miembros de la Comunidad Andina de Naciones, son partes contratantes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, por lo que reconocen que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son prioridades básicas y fundamentales de los países en vías de desarrollo y se declaran concientes de que la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica tienen importancia crítica para satisfacer las necesidades alimentarias de salud y de otra naturaleza de la población mundial en

¹⁰⁸ Juste Ruiz , José, Derecho Internacional del Medio Ambiente, Madrid, 1999.

crecimiento, para lo que son esenciales el acceso a los recursos genéticos y a las tecnologías y a la participación en esos recursos. Sobre áreas protegidas el Convenio de Diversidad Biológica indica en su artículo 2.

A efectos de establecer una comparación sobre cómo se siguen los lineamientos del Convenio de Biodiversidad Biológica por parte de Ecuador, Perú y Bolivia como países de la Comunidad Andina, es necesario tomar como referencia para dicho análisis los siguientes aspectos:

1.- Ecuador Perú y Bolivia de acuerdo al artículo 6 del Convenio de Diversidad Biológica cada parte, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares debe: elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adoptar para ese fin las estrategias planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el Convenio que les correspondan.

2.- De acuerdo al artículo 8 del Convenio cada parte contratante inciso establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica. De la información que se ha podido recopilar a lo largo de este capítulo se ha podido establecer que Ecuador, Perú y Bolivia cumplen con esta exigencia al haber establecido por ley un Sistema de Áreas Protegidas.

3.- El artículo 12o del Convenio sobre investigación y capacitación establece que las partes establecerán y mantendrán programas de educación y capacitación científica técnica en medidas de identificación, conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y sus componentes y prestaran apoyo para tal fin centrado en las necesidades específicas de los países en desarrollo.

Los países miembros de la Comunidad Andina concentran un alto porcentaje de la biodiversidad del planeta y ocupan el primer lugar del mundo en diversidad y endemismo de plantas vasculares, de aves, anfibios y total de vertebrados (sin considerar peces) siendo además la Subregión el lugar de origen de importantes recursos fitogenéticos andino amazónicos que proveen alrededor del 35 por ciento de la producción agroalimentaria e industrial del mundo.

Es necesario fortalecer la acción comunitaria respecto a procesos e instrumentos internacionales para proteger con mayor eficacia los legítimos intereses de los países de origen de la biodiversidad. Durante el XI Consejo Andino reunido en Cartagena en mayo de 1999, los presidentes tomando en cuenta que la Subregión Andina constituye una de las zonas de mayor riqueza natural en el planeta y que los Países Miembros de la Comunidad Andina concentran alrededor del 25 por ciento de la diversidad biológica mundial, declararon que el patrimonio biológico representa una de las mayores fortalezas de la Subregión Andina y una fuente de oportunidades para el desarrollo de sus Países Miembros. En tal sentido reafirmaron que la conservación, recuperación y uso sostenible de este patrimonio biológico requiere de la concertación de políticas y estrategias comunitarias que garanticen el desarrollo sostenible, coadyuven a la profundización y perfeccionamiento del proceso andino de integración y promueva una distribución equitativa de sus beneficios.¹⁰⁹

EL XII Consejo Presidencial Andino reunido en Lima en junio del 2000, los Jefes de Estado de los Países Miembros acordaron un programa mínimo de trabajo complementario 2000 – 2001 para la integración, en el cual dispusieron convocar a una reunión de alto nivel de las autoridades nacionales en materia ambiental, con el objeto de culminar los trabajos que conduzcan a la adopción de una estrategia de conservación ambiental y desarrollo sostenible¹¹⁰.

¹⁰⁹ Comunidad Andina, Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental, Quito 2001.

¹¹⁰ ³ Comunidad Andina, Normativa Andina, Decisión 523, Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del Trópico Andino, Lima- Perú, 2002

En Ecuador: El Convenio de Diversidad Biológica, por mandato del Artículo 163 de la Constitución Política, una vez que ha sido aprobado por el Congreso de Ecuador, forma parte de la legislación nacional, e incluso prevalece sobre otra legislación y normativa secundarias. Los indicadores sobre cumplimiento pueden darse en la medida en que se vayan aprobando las reformas a la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre, así cuando se expida como ley el proyecto de ley que sobre el tema de la biodiversidad se encuentra en trámite ante el Congreso Nacional. Dicho proyecto solo pasó un debate y por lo tanto su trámite quedó inconcluso. También podría constituir un indicador de cumplimiento la emisión de la normativa legal que regule el funcionamiento del Sistema Nacional de Areas Protegidas en ese país.

La implementación del Convenio de Biodiversidad en Ecuador la ejecuta el Ministerio del Ambiente a través de políticas, programas y proyectos, en conservación, protección y utilización de sus recursos naturales. Así por ejemplo, ese país cuenta con una estrategia de diversidad biológica ha creado un grupo nacional de trabajo y ha emitido, a falta de ley específica sobre la conservación de la diversidad biológica, una normativa de tipo reglamentario para la protección de vida silvestre y que crea comités de gestión a áreas protegidas en general.

Sin embargo, al haber nuevos actores para la creación y administración de áreas protegidas, especialmente de los gobiernos seccionales, también tendrían que hacerse ajustes a las políticas y a los sistemas de coordinación para el manejo del sistema.

En Perú: El reglamento de la Ley 26839, establece en su artículo 81 que la Comisión Nacional sobre Diversidad Biológica (CONADIB), es la instancia consultiva de asesoramiento y concertación sobre diversidad biológica. La CONADIB, tiene entre otras funciones, la de coordinar y proponer orientaciones de

carácter político y técnico en relación con la efectiva implementación de las normas referidas al Convenio. Este mecanismo de implementación creado en el Perú¹¹¹ de coordinación intersectorial para la gestión, conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, colabora activamente en la implementación de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, constituyéndose en la instancia consultiva, de asesoramiento y concertación sobre diversidad biológica y esta constituida por representantes de ministerios de organismos públicos descentralizados, del sector privado, del sector académico, de organizaciones no gubernamentales y de pueblos indígenas, así como representantes de la sociedad civil. Por otro lado, las instituciones públicas poseen competencias directas establecidas en sus normas sectoriales, en materia de diversidad biológica. En cuanto a los sectores, el Ministerio de Agricultura tiene definidas sus funciones en lo que se refiere a formular, coordinar y evaluar las políticas nacionales en materia de preservación y conservación de los recursos naturales.

El Instituto Nacional de Recursos Naturales del Perú (INRENA), es la autoridad pública encargada de realizar y promover las acciones necesarias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, la conservación de la diversidad biológica silvestre y la gestión sostenible del medio ambiente rural, mediante un enfoque de ordenamiento territorial por cuencas y su gestión integrada; estableciendo alianzas estratégicas con el conjunto de actores sociales y económicos involucrados. En cuanto a la diversidad biológica INRENA, es consciente del valor intrínseco y de los valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y sus componentes¹¹².

El Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA) tiene como objetivo general promover la incorporación de nuevas tecnologías a los productos y

¹¹¹ Comunidad Andina, Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental, Estrategia Regional de Biodiversidad Washington DC. 2003

¹¹² www.Estrategia de Accion, Convenio de Diversidad Biologica, Peru, 2006.

procesos agro-productivos que se realizan en las diversas eco-regiones del país que permitan potenciar el uso de sus recursos genéticos y promover la competitividad a la sustentabilidad ambiental, la seguridad alimentaría y la equidad social en las actividades agrarias y agroindustriales. Además esta institución propicia la investigación de cultivos orientada a generar tecnologías que respondan a la capacidad de adopción de los productores para que eleven su productividad y calidad, y satisfagan la demanda nacional y puedan tomar ventaja de los nuevos nichos y ventanas estacionales del mercado internacional. Para esto toma de base la seguridad alimentaría, la competitividad del país, su significación en la economía nacional y sectorial, a si como la superficie cosechada, número de productores y otros agentes que directamente o indirectamente dependen de estos. Esta importante institución también dirige la investigación del desarrollo de crianzas competitivas sostenibles que contribuyan ala mejor calidad de vida de los ganaderos, la investigación forestal esta dirigida a contribuir al desarrollo competitivo del sector forestal y la estabilización de la frontera agrícola.

En recursos genéticos contribuyen a su conservación y protección de plantas cultivadas, animales domésticos y especies afines silvestres. A través de esta conservación in situ y ex situ, se realiza investigación para la valoración de variedades locales nativas y naturalizadas con fines de caracterización y promover su aprovechamiento. En conservación ex situ, el INIA tiene establecidos 24 bancos nacionales de germoplasma, donde conserva 11.530 entradas pertenecientes a 147 especies; entre alimenticias frutales, medicinales, industriales, además de un banco de germoplasma bajo condiciones in Vitro donde conserva germoplasma de raíces y tubérculos andinos.

El Vice Ministerio de Pesquería tiene entre sus funciones administrar y controlar la explotación racional de los recursos hidrobiologicos a nivel nacional, normando el efecto de la actividad pesquera acuícola, realiza acciones en el campo de

extracción aplicando cuotas individuales de pesca, vedas biológicas y su control, control de tallas, utilización de redes selectivas. Plan de recuperación de la especie merluza, aplicación de tecnologías limpias, monitoreo de fluentes, control de la operatividad y capacidades de los equipos de tratamiento, valoración económica de la biodiversidad marina.

EL Instituto Marino de la República del Perú (IMARPE), tiene las funciones de realizar investigaciones científicas y tecnológicas del mar y de las aguas continentales y de los recursos de ambos, con el objeto de contribuir al aprovechamiento racional de dichos recursos y por ende al desarrollo socioeconómico del país. De esta forma el IMARPE viene desarrollando actividades concordantes con los objetivos de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica en lo que se refiere al inventario de la biodiversidad y caracterización biogeográfica del mar peruano; al constituirse en el Nodo Temático Marino en el marco del Convenio de Diversidad Biológica e investigar mecanismos para el manejo de pesquería alternativa.

El Concejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONCYTEC, es un organismo público descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, tiene como misión el fomento, la coordinación y la orientación de la investigación científica y tecnológica en el Perú, dentro de su programa de actividades incluye tres áreas: Biología, Biotecnología y Recursos Naturales.

Finalmente, es necesario mencionar que como una necesidad de buscar complementariedad entre las actividades propias del Convenio de Diversidad Biológica y la de otros convenios la Secretaria suscribió cartas de intención con otras Secretarías orientadas a establecer sinergias con los convenios relacionados. De esta forma se ha suscrito con el Convenio Internacional de Especies Amenazadas de fauna y Flora Silvestre (CITES) con el Convenio de RAMSAR, con el Convenio Cambios Climáticos, con el Panel Intergubernamental

de Bosques, con la Organización Internacional del Comercio y con el Convenio de Animales Migratorios.

Al analizar todas estas instituciones en el Perú que se encuentran aplicando el Convenio de Diversidad Biológica, las que más se destacan por su contribución son las instituciones científicas de seguridad alimentaria, que mediante la aplicación de bancos de germoplasma bajo condiciones in vitro donde conserva germoplasma de raíces y tubérculos andinos, se encuentran conservando sus recursos genéticos y las instituciones científicas marinas, cooperando para evitar la extinción de especies marinas.

En Bolivia, a partir del reconocimiento del Convenio de Diversidad Biológica, que fue ratificado por Ley a partir de 1991, el Estado comienza a tomar medidas reales hacia la conservación de la diversidad biológica cuando creó la Secretaria Nacional del Medio Ambiente que por primera vez ubicó a la problemática ambiental en su carácter inter y multisectorial. Posteriormente, se creó el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, que tiene además la responsabilidad de contribuir al logro de las Metas del Milenio y a la implementación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. La ejecución de ésta exige una aproximación integral y coordinada de las políticas públicas, aspecto en el cual el Ministerio es protagonista central.¹¹³

En cuanto a los lineamientos del Convenio en el campo de la Diversidad Biológica está en proceso de consolidación, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y la aplicación de las normas sobre áreas protegidas, vida silvestre, acceso a recursos genéticos, seguridad de biotecnología y protección de conocimientos tradicionales de comunidades indígenas y locales, asociados a la biodiversidad. Es necesario que para una correcta implementación del Convenio a través de la estrategia se cuente con profesionales especializados en el Ministerio de Medio Ambiente y

Planificación en Bolivia, para así lograr instituciones especializadas en materia de biodiversidad para lograr apoyo tecnológico y financiamiento adecuado para sus logros.

De acuerdo al Convenio de Diversidad Biológica Ecuador y Bolivia estos países elaboran planes programas nacionales para la conservación y usos sostenible de la diversidad biológica, canalizados a través de los respectivos Ministerios de Medio Ambiente y los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas. A diferencia del Perú que tiene un mecanismo de implementación del Convenio de Diversidad Biológica, denominado la Comisión Nacional sobre Diversidad Biológica, que es una instancia consultiva de asesoramiento y concertación sobre diversidad biológica, constituido por diversos sectores de la población y apoyado por el Ministerio de Agricultura del Perú. Además ese país cuenta con institutos de investigación científica y de mucha importancia para sus ecosistemas marinos que colaboran con en el conocimiento utilización y protección de sus recursos naturales.

Para una correcta implementación del Convenio de Diversidad Biológica, es necesario, tomar en cuenta la integración subregional de los países andinos.

Los tres países, Ecuador, Perú y Bolivia se encuentran en la Comunidad Andina, que es una organización subregional con personería jurídica internacional y compuesta por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. La Secretaria General es el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina, con sede permanente el Lima-Perú, que tiene como funciones administrar el proceso subregional de Integración; resolver asuntos sometidos a su consideración; velar por el cumplimiento de los compromisos comunitarios asumidos por los países miembros y de trabajo con los órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y con otras organizaciones de cooperación. Dentro de

¹¹³ Presidencia de la Republica de Bolivia, Informe de Gestión, La paz-Bolivia,2005.

este marco surge una propuesta de colaboración de la Secretaria General¹¹⁴, la de promover y facilitar la implementación de la Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del Trópico Andino a través de:

- El desarrollo de proyectos comunes e iniciativas identificadas en el Plan de Acción de la Estrategia Regional de Biodiversidad
- La creación de un Fondo de Financiamiento que servirá para poyar la implementación de ese Plan de Acción.
- La identificación de aliados estratégicos en los niveles nacional, regional e internacional.

La Estrategia Regional de Biodiversidad de los Países del Trópico Andino (ERB) es un acuerdo de cumplimiento obligatorio aprobado por el Concejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en Lima el 17 de Julio del 2002. La ERB responde al mandato de los Presidentes de los países andinos, quienes encomendaron a las autoridades ambientales la definición de una estrategia que "Contribuya a la generación de alternativas viables de desarrollo regional sostenible a partir de nuestros recursos naturales y a la concertación de posiciones conjuntas ante los diversos foros internacionales de negociación". Dicha estrategia constituye uno de los primeros esfuerzos de la subregión para desarrollar una plataforma integral para la acción comunitaria, promoviendo la cooperación entre los países miembros y proyectándolos con una nueva identidad, propia y diferencial, hacia el resto de la comunidad internacional. Es también una de las primeras estrategias de carácter comunitario adoptada sobre esta materia por un grupo de países signatarios del Convenio sobre Diversidad Biológica y una contribución específica para alcanzar los objetivos de dicho Convenio.

Sobre el cumplimiento del Convenio de Diversidad Biológica en todos los países no van al mismo ritmo y no existe suficiente información al respecto.

¹¹⁴ www.comunidadandina.org, Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental, Estrategia Regional de Biodiversidad, 2006

El objetivo general de la ERB de los países Trópico Andino es “Identificar y acordar acciones prioritarias conjuntas de conservación y usos sostenible de los componentes de la diversidad biológica en rubros donde los Países Miembros de la comunidad Andina Puedan aprovechar sus ventajas comparativas, impulsando el desarrollo socio-económico sostenible de la región”. En este sentido la Estrategia Regional de Biodiversidad, persigue también los siguientes propósitos:

- Facilitar la acción concurrente de los Estados, comunidades indígenas, nativas afroamericanas y locales, el sector privado, la comunidad científica y la sociedad civil en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.
- Orientar a los organismos de cooperación financiera internacional sobre las prioridades comunitarias.
- Fortalecer la ejecución y la eficacia de las estrategias nacionales de biodiversidad y de sus planes de acción respectivos.

Los objetivos específicos de la Estrategia Regional de Biodiversidad son:

1. Conservar y usar sosteniblemente ecosistemas, especies y recursos genéticos in situ, con acciones complementarias ex situ.
2. Distribuir beneficios en forma equitativa, considerando una adecuada valoración de los componentes de biodiversidad.
3. Proteger y fortalecer los conocimientos innovaciones y practicas de las comunidades indígenas afro-americanas y locales con base en el reconocimiento de sus derechos comunales y colectivos.
4. Desarrollar en conocimiento científico, innovaciones y tecnologías para la conservación y uso sostenible dela diversidad biológica en la Comunidad.

Con este marco la Secretaria General tiene el mandato de informar anualmente al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores sobre los avances en el Plan de acción y los proyectos de la ERB.

La implementación de los lineamientos del Convenio de Diversidad Biológica, en cada país, de manera independiente no cubre todos los objetivos de la Ley. Cada país sólo toma en cuenta en la implementación a través de sus Ministerios de Medio Ambiente algún aspecto del convenio por esta razón, es necesario el análisis la implementación de dicho convenio en la Comunidad Andina. En la Estrategia Regional de Biodiversidad, que toma en cuenta todos los aspectos del convenio y realiza su implementación en los países andinos para lograr el desarrollo económico, tomado en cuenta la participación social de los sectores sociales (comunidades originarias, sector empresarial, ONGs) toma en cuenta la cooperación internacional, a través de estrategias, planes y programas de cada país contratante; también toma en cuenta la conservación in situ de la diversidad biológica, asimismo la utilización sostenible de los componentes de misma, fomenta la cooperación científica técnica, promueve el acceso a recursos financieros con apoyo Internacional.

2.- Ecuador ,Perú y Bolivia cumplen en establecer un Sistema de Áreas Protegidas

Como se mencionó, el artículo 8 del Convenio de Diversidad Biológica obliga a cada parte contratante a establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica.

El objetivo de los sistemas de áreas protegidas es mantener las muestras representativas de ecosistemas biogeográficas, a través de la implementación de políticas estrategias planes y programas y normas tendientes a generar procesos sostenibles dentro de las áreas protegidas, a fin de alcanzar los objetivos de la

conservación de la biodiversidad incorporando la participación de la población local en beneficio de las actuales y futuras generaciones.

Ecuador¹¹⁵ cuenta con Sistema Nacional de Áreas Protegidas, constituida por las categorías a nivel nacional establecidas en la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, así como por las categorías que pueden crear los municipios y consejos provinciales que se encuentran establecidas en el artículo 13 de la Ley de Gestión Ambiental.

En Perú, también cuentan con el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por Estado (SINANPE)¹¹⁶ a cuya gestión se integran las instituciones publicas del Gobierno Central, Gobiernos Descentralizados de nivel Regional y Municipalidades, Instituciones privadas y las poblaciones locales que actúan, interviene o participan directa o indirectamente de la gestión y desarrollo de estas áreas.

Bolivia cuenta con el Sistema nacional de Áreas Protegidas existentes en el territorio nacional esta conformado en la actualidad: Áreas Nacionales, Áreas Departamentales y Áreas Privadas. Sin embargo, al igual que en el Perú, al sistema nacional de áreas protegidas regulados por la Ley del Medio Ambiente y su Reglamento de Areas Protegidas se agregan las áreas protegidas de creación municipal, que si bien no están específicamente definidas en la ley, han sido declaradas en base a competencias municipales señaladas en la Constitución y en leyes municipales. En el caso de Ecuador se ha visto que las áreas protegidas que pueden crear los municipios y consejos provinciales están incorporadas dentro del sistema nacional de áreas protegidas.

¹¹⁵ ⁹⁴ INEFAN, Manual de Procedimiento Forestal, VOL.I, Quito Ecuador, 1995.

¹¹⁶ Víctor Hugo Inchausty, Sistemas de Áreas Protegidas :Experiencias en Latinoamérica, 1998.

Los tres países, cuentan con áreas protegidas declaradas por los municipios por lo que deberían establecer regulación más completa respecto de las Áreas Protegidas Municipales, debido a que en los municipios constituyen para cada país, unidades completas de gobierno territorio y población se compararían a la células de un cuerpo en este caso de cada Estado, que en sus territorios albergan diferentes ecosistemas, diferentes recursos genéticos y poblaciones de culturas diversas, dentro de las cuales se realiza una efectiva conservación de su diversidad biológica

3.- Ecuador Perú y Bolivia cumplen con el Artículo 12. Del Convenio de Diversidad Biológica, sobre investigación y capacitación

De acuerdo con el artículo 12 del Convenio las partes, establecerán y mantendrán programas de educación y capacitación científica técnica en medidas de identificación, conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y sus componentes y prestarán apoyo para tal fin centrado en las necesidades específicas de los países en desarrollo.

Después de la revisión de documentación sobre este punto referencial. Ecuador, Perú y Bolivia, después de mas de 10 de años de Convenio de Diversidad Biológica, han implementado sus Estrategias Nacionales a nivel de Ministerios de Medio Ambiente y sus diferentes Sistemas de acuerdo a políticas, planes y programas. Sin embargo, existe un deficiencia sobre la educación y capacitación científica en los tres países, ya que no se presta el apoyo necesario, debido a la centralización en los gobiernos nacionales de los programas y a otras priorizaciones.

Se debía implementar los programas de educación y capacitación científica nivel de los municipios para lograr el desarrollo sostenible de los recursos naturales

garantizando la plena participación de los actores locales que son los directamente interesados para lograr este fin.

Es importante que los municipios que conforman Bolivia y cuentan con variada biodiversidad tengan el acceso a los recursos genéticos, para producir innovar mejorar y adaptar esta biodiversidad según sus necesidades particulares.

Son las comunidades indígenas y locales que comparten los conocimientos tradicionales acerca del uso de sus componentes. Es necesario que se cumpla adecuadamente la implementación del Convenio de Diversidad Biológica y se cumpla los objetivos para la protección de derechos de propiedad intelectual colectivos de las comunidades indígenas y locales sobre dichos conocimientos.

Como recomendación es necesario consolidar las áreas protegidas municipales como instrumentos locales de conservación de biodiversidad, con participación de sus pobladores y adecuada transferencia de tecnologías y financiamiento apropiado.

Los tres países miembros de la comunidad andina deben buscar la integración para la conservación y recuperación y el usos sostenible equitativo del alto porcentaje de su diversidad biológica con una correcta implementación de sus políticas ambientales para lograr el bienestar de sus poblaciones locales. De acuerdo al estudio comparado de los tres países Ecuador , Perú y Bolivia en sus legislaciones coinciden en sus conceptos sobre áreas protegidas municipales en la conservación de su biodiversidad de manera local. En cuanto a su base legal de creación y administración los tres países tienen distinciones de aplicaciones y competencias respecto a estas áreas; Por ultimo sobre la forma de cómo siguen los tres países los lineamientos del Convenio de Diversidad Biológica, los tres países son parte del Convenio y actualmente cuentan con Estrategias de Implementación que con ejecutadas a través de sus respectivos Ministerios del área de medio Ambiente y sus respectivos Sistemas de Áreas Protegidas Y cuentan con diversos proyectos de implementación de proyectos nacionales, departamentales y locales de acuerdo a las características de cada país.

CAPITULO V

PROPUESTA DE ESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

CAPITULO V

5. PROPUESTA DE ESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS.

5.1 PROPUESTA DE ESTRUCTURACIÓN

Concepto del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).- Es el conjunto de áreas de diferentes categorías de manejo que ordenadamente y relacionadas entre sí y por su importancia ecológica de interés nacional se encuentran bajo administración regional.¹¹⁷.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) tiene como objetivo mantener las muestras representativas de provincias biogeográficas a través de la implementación de políticas, estrategias, planes, programas y normas tendientes a generar procesos sostenibles dentro de las áreas protegidas a fin de alcanzar los objetivos de la conservación de la biodiversidad incorporando la participación de la población local en beneficio de las actuales y futuras generaciones.¹¹⁸.

El Sistema Nacional comprende las áreas protegidas existentes en el territorio nacional. En la actualidad está conformado por áreas de interés nacional, departamental, y privadas. Estas comprenden cuatro de las cinco categorías de manejo definidas para Bolivia.

En Bolivia existen cinco categoría definidas y una transitoria (de inmovilización), las cuales definen las formas y grados de usos de los recursos naturales en las áreas protegidas. De esta manera, las categorías de Parque Santuario y Monumento Natural están orientadas a la protección estricta y preservación de las riquezas existentes en esas áreas, mientras que las categorías de Reserva y Vida Silvestre y Área Natural de Manejo Integrado permiten un manejo sostenible de los

¹¹⁷ Bolivia, Reglamento general de Áreas protegidas La Paz, 1997.

¹¹⁸ Ministerio de Desarrollo Sostenible y planificación, Sistema nacional de Áreas Protegidas en Bolivia, La paz, 2001

recursos naturales bajo ciertas condiciones normativas y técnicas. Finalmente, el régimen jurídico transitorio que define la categoría de reserva de inmovilización corresponde a áreas que luego de una evaluación preliminar ameritan constituirse en unidades bajo protección y requieren estudios de categorización y zonificación.

Por otra parte y con el fin de lograr un ordenamiento del uso sobre la base de las características territoriales dentro de cada área protegida, se establece la zonificación. Esta se constituye en el ordenamiento del uso del espacio en base de las potencialidades y características ecológicas y sociales” estableciendo zonas sometidas a diferentes restricciones y regímenes de manejo a través de las cuales se espera alcanzar los objetivos de la unidad, guardando estrecha relación con los objetivos y categorías del área protegida”.¹¹⁹.

A fines de 1977, la Ley No. 1788 reorganiza el Poder Ejecutivo y crea los denominados “Servicios Nacionales” como estructuras operativas de los ministerios encargados de administrar regímenes específicos, siendo uno de ellos el Servicio Nacional de Áreas Protegidas. El marco institucional para la Administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas ha evolucionado desde que la Ley de Medio Ambiente asignó su organización y administración a un ente público (1992). En 1998, el Gobierno de Bolivia estableció mediante DS No. 25158 las normas de organización y funcionamiento de dicho servicio y lo designó como la Autoridad Nacional de Áreas Protegidas. Además, estableció como misión institucional de ese ente “coordinar el funcionamiento del SNAP, garantizando la gestión integral de las áreas protegidas de interés nacional, a efectos de conservar la diversidad biológica, en el área de su competencia” (Art. 3, DS 25158).

En su calidad de Servicio Nacional, el SERNAP se constituye en una estructura operativa desconcentrada del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP), dependiente funcionalmente del Viceministerio de Medio Ambiente, con

independencia de gestión técnica y administrativa, goza de una estructura propia y tiene competencia de alcance nacional. (Arts. 2 y 7 DS 25158).

Las atribuciones del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) en base de la normativa vigente son las siguientes (Art. 7, DS 25158):

- a.) Proponer normas y políticas para la gestión integral de las áreas protegidas que conforman el SNAP.
- b.) Planificar, administrar, fiscalizar el manejo integral de las áreas protegidas de carácter nacional que hacen parte del SNAP.
- c.) Garantizar la conservación de la biodiversidad en las APs y de los valores de interés científico, estético, histórico, económico y social.
- d.) Normar y regular las actividades al interior de las APs del SNAP y fiscalizarlas de acuerdo a sus categorías, zonificación y reglamentación en base de Planes de Manejo.
- e.) Autorizar la participación en la administración de áreas protegidas, con preferencia a favor de las comunidades tradicionales y pueblos indígenas establecidas en ellas, pudiendo ampliarse a entidades públicas y privadas sin fines de lucro.
- f.) Autorizar el uso en las áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad, investigación científica, bioprospección y turismo, mediante concesiones autorizaciones y otros mecanismos a ser establecidos en la reglamentación expresa.
- g.) Promocionar la protección y conservación de los recursos naturales, la investigación científica, recreativa, educativa y de turismo ecológico, en el ámbito de las áreas protegidas.
- h.) Promover la difusión y educación ambiental sobre los alcances, la finalidad e importancia de las áreas protegidas.

- i.) Diseñar el Plan Maestro del Sistema Nacional de Areas Protegidas, en el marco de la Estrategia Nacional de Conservación
- j.) Efectivizar la coordinación y promoción de áreas protegidas departamentales y municipales así como las zonas de amortiguación externas y corredores ecológicos.
- k.) Establecer los mecanismos de coordinación intersectorial para el tratamiento de la gestión integral de las áreas protegidas.
- l.) Establecer procesos participativos para garantizar una gestión con el objeto de lograr los objetivos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad en las áreas protegidas.
- m.) Ejercer las demás atribuciones que permitan el cumplimiento eficiente de su misión institucional.

En Bolivia la creación de áreas protegidas municipales responde a la necesidad de una vigorización de las competencias municipales, derivada del proceso de descentralización que ha ido enfrentando el país, así como a la cada vez más creciente necesidad de participación popular en las decisiones de los gobiernos locales. En cuanto al ámbito de conservación y protección ambiental de cada región y para una mejor administración, la ley confiere a los gobiernos municipales la responsabilidad en el manejo y la conservación sostenible de sus recursos naturales como un componente de desarrollo. El proceso de descentralización de competencias en el contexto ambiental impone a los gobiernos la necesidad de mejorar y complementar sus instrumentos de gestión territorial.

En base de las competencias del Gobierno Municipal, con el fin de preservar y contribuir a la protección del medio ambiente y los recursos naturales y mantener el equilibrio ecológico, se han declarado áreas protegidas municipales en Tarija en por lo menos veintiocho gobiernos municipales y el Departamento de Santa Cruz cuenta con áreas protegidas municipales y Departamentales, creadas en base de cuatro normas: la Constitución Política del Estado Régimen Municipal, la Ley de

Municipalidades N° 2028, la Ley de Medio Ambiente y el Reglamento General de Áreas Protegidas.

Los Municipios son promotores de desarrollo local y micro regional, donde sus habitantes han logrado un desarrollo integral, económico-productivo, turístico, organizado, participativo y sostenible, se pueden citar como ejemplo las áreas protegidas de los municipios de la Mancomunidad del Norte Paceño Tropical¹²⁰ cuya misión es:

- Promover el desarrollo sostenible integrado de los Gobiernos Municipales considerando las potencialidades y oportunidades de la zona.
- Promover el desarrollo institucional en los Gobiernos Municipales
- Fortalecer el desarrollo humano integrado
- Fortalecer el desarrollo económico y generación de empleos
- Consolidar el desarrollo ambiental en la zona
- Promover la participación y el respeto de los aspectos generacionales y socio culturales.

Los municipios tienen función sociológica en las relaciones que crea en la vecindad de los pobladores. Las necesidades que nacen de la convivencia social imponen la organización del gobierno local propio con jurisdicción limitada a la población, preexistente al Estado, el municipio es considerado como la unidad administrativa más simple y como la célula estatal básica. Los municipios que declararon áreas han tomado como referencia para su declaratoria el Reglamento General de Áreas Protegidas, que norma los lineamientos técnicos de creación de las áreas protegidas en general por parte del SNAP¹²¹. Dichos lineamientos establecen que la gestión de cada área protegida se realizará a través de planes de manejo como un instrumento de planificación estratégica y ordenamiento

¹²⁰ Desarrollo Democrático Participativo Ciudadano, Municipios del Norte paceño Tropical, La Paz, Bolivia, 2005.

¹²¹ Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Sistema Nacional de Áreas protegidas en Bolivia, La Paz, 2001.

espacial “*que define o coadyuva a la gestión y conservación de los recursos del AP y contiene las directrices, lineamientos y políticas para la Administración de área, modalidades de manejo, asignaciones de usos y actividades permitidas*” ¹⁰⁰

Estas unidades de conservación (APs), en función a los valores naturales, paisajísticos y culturales que alberga, así como a la presencia de poblaciones locales y al uso sostenible actual y potencial de sus recursos naturales, cuentan con una categoría de manejo específica en la declaratoria de cada una de ellas.

Los Municipios pilotos de Tarija y Santa Cruz que ya declararon áreas protegidas dentro de su jurisdicción en base de las normas antes anotadas, demuestran que han alcanzado una mejor gestión y administración en la conservación del patrimonio natural y cultural existente en sus jurisdicciones.

De acuerdo al seguimiento y evaluación del Plan de Manejo de la Reserva Municipal Tucavaca, que es un instrumento de información y recomendaciones de aplicación real y eficiente¹²² se establece que “para alcanzar el éxito del manejo de una área protegida municipal es necesario contar con ideas organizadas, personal especializado y fondos para el financiamiento”.

La implementación del Plan de Manejo en esta área protegida municipal y de su zona de influencia pone en práctica la integración del uso sostenido de los recursos y la tierra con la conservación de la diversidad biológica. Como un ejemplo de esta implementación del área protegida municipal de Santiago de Tucavaca, que hoy es una realidad, toman en cuenta la base del área protegida y sus alrededores de la siguiente forma¹²³:

¹⁰⁰ Bolivia, Reglamento General de Áreas Protegidas.

¹²² Municipio de Robore, Taller de Presentación del Plan de Manejo, Santa Cruz Bolivia, 2004

¹²³ Fundación para la Conservación del Bosque Chiquitano, Santa Cruz, 2000.

Sistema de Producción Agropecuaria: Las “familias ayoreode” pertenecen a La Chiquitania que es el pueblo indígena con mayor población en el oriente boliviano. Las comunidades son representadas ante el municipio con sus respectivas Organizaciones Territoriales de Base asentadas en esta área, practican, en principio, el mismo sistema de producción que las familias chiquitanas, actualmente hacen sus siembras en chacos comunales, son excelentes conocedores de los recursos del bosque y de sus usos, lo cual se refleja en la diversidad de especies que utilizan. Son cazadores, La actividad más importante de las mujeres es la recolección de “garabata” (planta silvestre textil), su hilado y el tejido con sus fibras de bolsas para uso y para la venta. También son recolectores de frutos, miel y otras especies.

Entre los principales problemas que se perciben este grupo es la distancia inaccesibilidad y los altos costos de transporte, la baja fertilidad de los suelos, la falta de un sistema de comercialización de sus trabajos artesanales, la disminución de líderes comunales y la falta de interés de los jóvenes de trabajar la tierra (LIDEMA 2000). Es importante el sistema de producción agropecuaria y sus características de este grupo para efectos de la declaratoria de un área protegida municipal, por su conocimiento, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas que cuentan con estilos tradicionales de vida para la utilización y conservación sostenible de la diversidad biológica y así promover la aplicación más amplia de estas prácticas, con la probación y la participación de quienes posean esos conocimientos innovaciones y prácticas.

Entre las instituciones públicas, son de especial interés para el manejo del área las siguientes:

- Comando de la Quinta División de Ejército, cuenta con una base en Robore y puestos militares en toda el área su función es la instrucción militar a los soldados y capacitación en el área técnica, albañilería, y resguardar la soberanía nacional;

- Las Organizaciones Civiles, son las asociaciones que aglutinan a los usuarios de los recursos naturales del área y/o tienen relevancia para futuras actividades de manejo del área son: Asociación de Ganaderos de Robore, que es una institución gremial privada dedicada exclusivamente a la área ganadera del municipio, la Central Indígena Chiquitana Amanecer (CHICHAR) que apareció a causa del programa regional de desarrollo (CORDECRUZ/GTZ) para apoyar a las comunidades chiquitinas sus debilidades son: la desunión entre los socios, la comercialización y la falta de recursos económicos Su fortaleza es la capacidad y conocimiento del manejo forestal de los socios.

Es importante tomar en cuenta a todos los actores sociales para la declaración de un área protegida municipal, para así planificar el Plan de Manejo con pleno consenso de los participantes.

La gestión del Municipio mejoró, debido a la Implementación del Plan de Manejo Tucavaca, en el área económica el manejo de la biodiversidad del área municipal protegida y su entorno para la generación de beneficios socio económicos a nivel institucional debido a la vinculación con el SNAP, con instancias relevantes para el desarrollo económico nacional; fortalecimiento de instancias de participación, en aplicación de la Ley de Participación Popular; monitoreo de la gestión.

En Bolivia las áreas protegidas municipales son una realidad. Las políticas, estrategias y normas globales para el SNAP constituyen los referentes conceptuales y regulatorios principales para los procesos de la implementación de las áreas protegidas municipales dentro del Sistema, que constituye el ordenamiento general de todas las áreas protegidas de Bolivia.

Los Municipios a través de sus gobiernos establecen procesos integrales de planificación en el Plan de Desarrollo Municipal que es una formulación de planificación estratégica bajo las normas básicas, técnicas y administrativas del

Sistema de Planificación Nacional y de la Ley de Administración y Control Gubernamental, garantizando el carácter participativo del mismo y un mejor control de las áreas protegidas municipales.¹²⁴

De acuerdo al Reglamento General de áreas protegidas, aquellas son controladas por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. El máximo órgano normativo y fiscalizador sobre los recursos naturales y de las áreas protegidas es la Secretaria Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente a través de la Dirección Nacional de Conservación de Biodiversidad (DNCB) como instancia operativa del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Las funciones y atribuciones de la Autoridad Nacional de las áreas protegidas están reguladas en el artículo 38 de ese reglamento:

- a.) Planificar, administrar y fiscalizar el manejo integral de las APs de carácter nacional que conforman el SNAP
- b.) Aprobar el establecimiento, categorización, zonificación, nueva delimitación adhesión de APs privadas, y elevar a la autoridad competente.
- c.) Normar e implementar acciones eficaces de vigilancia través del sistema nacional de protección.
- d.) Normar y regular las actividades al interior de las APs y fiscalizarlas de acuerdo a sus categorías, zonas, planes de manejo y reglamentos de uso.
- e.) Normar la participación de instituciones publicas o privadas, organizaciones de base, comunidades y pueblos indígenas en la administración de las APs y fiscalizar su ejecución
- f.) Normar la conformación, organización y funciones de los Comités de Gestión
- g.) Normar y supervisar la elaboración de los Planes de manejo aprobados y supervisar su ejecución
- h.) Aprobar los Planes Operativos y Presupuestos Anuales de las APs.

¹²⁴ Bolivia, El Modelo Neoliberal Ahora en los Municipios, La Paz,2001

- i.) Gestionar y canalizar los recursos financieros necesarios para la gestión eficiente de las APs.
- j.) Normar el uso de manejo de los recursos naturales al interior de las Aps, de acuerdo a la categoría y zonificación
- k.) Participar en la evaluación del estudio de impacto ambiental (EEIA) dentro de las APs.

Con este antecedente y a fin de lograr una debida coordinación e integración de las áreas protegidas municipales, el objetivo del presente trabajo es proponer la creación dentro del Sistema Nacional de Areas Protegidas, de un Subsistema de Áreas Protegidas Municipales.

Las razones para crear un Subsistema de Áreas Protegidas Municipales, en Bolivia, se justifica por las siguientes razones de tipo político, administrativo, institucional territorial e internacional¹²⁵

En el ámbito político, el proceso de descentralización hacia los departamentos y municipios del país que es la aplicación de los procesos de desconcentración que caracterizan al capitalismo contemporáneo, supone para el Estado menos gasto, ya que ahora, como resultado de la privatización de las empresas, sus ingresos son menores, por lo que la tendencia es entregar la atención de los servicios básicos e infraestructura a los gobiernos locales. Es partir del año 1994 con la promulgación de la Ley de Participación Popular, cuando se profundizan los procesos de descentralización hacia el nivel municipal, comienzan a constituirse los municipios en cada sección de provincia hasta llegar a 314 municipios. En la actualidad esta Ley ha empujado varios procesos políticos en el área rural; procesos que van desde la aceptación pasiva de ese dominio estatal, hasta la búsqueda de nuevas formas autónomas de poder local, asentadas en las organizaciones comunitarias.

Por lo tanto, la ampliación del Estado que consiste en otorgar facultades de gobernarse a los municipios va de la mano con una ampliación civil, es decir evitar los conflictos sociales y políticos. Dentro de este ámbito, el SNAP ha iniciado un proceso¹²⁶ estructurado y estratégico de acercamiento y relacionamiento con mancomunidades y municipios claves y propone una articulación. Se refiere a cumplir con los objetivos generales del SNAP, formulado en sus políticas de conservar el patrimonio natural y cultural de las áreas protegidas y su entorno y contribuir al desarrollo sostenible nacional, regional y local., dentro de sus nueva agenda de gestión.

En el ámbito administrativo, los municipios que tengan declaradas áreas protegidas deben articular sus políticas, normas y administración con las del Sistema nacional de Áreas Protegidas (SNAP) a fin de no afectar la unidad e integridad del mismo. La propuesta del presente trabajo también es que las áreas protegidas municipales deberían inscribirse como parte del Subsistema de Áreas Protegidas Municipales, dependiente del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, complementándolo a fin de coadyuvar al objetivo de mantener las muestras representativas de provincias biogeográficas, a través de la formulación de políticas y de estrategias, planes programas y normas tendientes a generar procesos sostenibles de las áreas protegidas a fin de alcanzar los objetivos de la conservación de la biodiversidad incorporando la participación de la población local en beneficio de las actuales y futuras.

En el ámbito territorial, la creación de un Subsistema de Áreas Protegidas Municipales permite el establecimiento de un ordenamiento que evite conflictos delimitando sus competencias territoriales y su administración en base a Planes de Manejo. Esto haría también más operativo el funcionamiento del sistema nacional.

¹²⁵ Ministerio de Desarrollo Sostenible, Servicio Nacional de Áreas Protegida, Informe de la gestión,2005.

¹²⁶ Servicio nacional de Áreas Protegidas, Agenda Estratégica de gestión para el desarrollo del SNAP, La Paz,2005.

En el ámbito internacional, la creación del Subsistema de Áreas Protegidas Municipales como parte del Sistema Nacional de Areas Protegidas cumple de manera organizada y planificada con los objetivos propuestos del Convenio de Diversidad Biológica en los aspectos: de conservación de la diversidad biológica “in situ”, así como de la utilización sostenible de sus componentes para generar trabajo y desarrollo en el municipio. Adicionalmente, está la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, estos recursos en se encuentran en los diferentes municipios que albergan una diversidad de especies y ecosistemas, para lo cual se necesita un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

Es importante tomar en cuenta el “Principio de Participación Ciudadana” que se encuentra en el inventario de los principios del Derecho Internacional¹²⁷. Dicho principio es parte de la doctrina de los derechos humanos en la confirmación de la existencia de un derecho humano al medio ambiente en el plano internacional, que fue formulado en la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 que tras evocar el derecho de la población a la información previa y participación efectiva, afirmó en su apartado 23 que: *“Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente y, cuando, este haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización”*¹²⁸.

El derecho de participación ciudadana también ha sido incorporado en la Declaración de Río, tomado del Derecho ambiental Internacional cuyo principio 10 proclama que: *“El mejor medio de tratar las cuestiones ambientales es con la*

¹²⁷ José Juste Ruiz, Derecho Internacional del Medio Ambiente, Madrid, 1999.

¹²⁸ ONU Asamblea General ,resolución AG 37/7 DE 28 de Octubre 1982, Carta Mundial de la Naturaleza.

*participación de los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y participación del público poniendo la información a disposición de todos, Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.*¹²⁹

El ámbito del derecho de participación ciudadana en el proceso de creación y administración de áreas protegidas municipales en Bolivia está fundamentado en el artículo 8 de la Ley de Municipalidades que establece como función de los municipios: *“promover y fomentar la participación en la formulación de las políticas, planes programas y proyectos a favor del desarrollo integral y de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades originarias y de la mujer en condiciones de equidad”*, y también está fundamentada en la Ley de Participación Popular.

Características del Subsistema de Áreas Protegidas Municipales

El Subsistema que se plantea en el presente trabajo no pretende la creación de nuevas estructuras burocráticas, simplemente apunta a un sistema de coordinación administrativa con el Sistema Nacional de Areas Protegidas. Al igual que éste, el subsistema está sujeto al Servicio Nacional de Áreas Protegidas. Desde luego, la integración del SERNAP también tendría que reestructurarse en cuanto a su misión, así como debería incorporar representantes del ámbito municipal, a fin de evitar el centralismo. Si bien el subsistema rige al conjunto de áreas protegidas municipales, esto no le exime del cumplimiento de las políticas y

¹²⁹ José Juste Ruiz, Derecho Internacional del Medio Ambiente, Madrid, 1999.

la normativa nacional que rige su funcionamiento. Además, el subsistema ejercería una coordinación técnica administrativa financiera y legal de las acciones de los gobiernos municipales que cuenten con Áreas Protegidas municipales. De otro lado, el Subsistema de Áreas Protegidas Municipales, estará bajo tuición del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) como autoridad Nacional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y tendrá competencias sobre las áreas protegidas municipales creadas y por crearse dentro del territorio boliviano. Las competencias del SERNAP se realizarán a través del Subsistema de Áreas Protegidas Municipales con los Gobiernos Municipales en base a los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.

Los municipios dentro del subsistema ejercerían con respecto a las áreas protegidas municipales, la competencia atribuida al SERNAP. Se aplicará el Reglamento General de Áreas protegidas¹³⁰ en sus artículos relativos a la dirección de las áreas protegidas, que declaran:

Artículo 41.- El Director del área protegida es la máxima instancia de decisión dentro la jurisdicción territorial del área, en el marco de su competencia.

La dirección de un área protegida estará a cargo de un profesional con especialización en medio ambiente, con experiencia no menor a tres años en temas referidos al manejo de recursos naturales, administración y gestión de proyectos. Quien será el responsable del funcionamiento técnico administrativo y de servicios de áreas, siguiendo las directrices y normas emanadas de la Autoridad Nacional o Autoridad Departamental.

El Artículo 41 se debe complementar con la Autoridad Municipal representada por el Gobierno Municipal para el caso de Áreas Protegidas Municipales.

Se recomienda realizar reformas del Reglamento General de Áreas Protegidas en los artículos:

Artículos 42 y 43 sobre el nombramiento del Director del área protegida municipal. Además el Artículo 44 sobre las funciones y atribuciones del Director del Área Protegida Municipal. Igualmente deberían cambiar algunas políticas nacionales respecto al sistema nacional de áreas protegidas que consideren los aspectos de interés para el subsistema de áreas protegidas municipales.

La no introducción de estos cambios a nivel de políticas, normas y administración del sistema, traería como consecuencia la existencia de dos grupos de áreas naturales protegidas que funcionen paralelamente y al margen de una política y normativa uniforme. Así estaría el grupo constituido por áreas protegidas del sistema nacional, y también el grupo de áreas protegidas municipales no sujetas a dicho sistema.

5.2 BASE LEGAL DE LA CREACION DE AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES, PROPUESTA DE MODELO DE ORDENANZA Y JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA DEL SUBSISTEMA DE AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES

La propuesta modelo de ordenanza para la creación de un área protegida municipal se refiere, a un formato de declaración de áreas protegidas municipales para que puedan ser aplicadas en todos los municipios de Bolivia. Se debe observar el reconocimiento legal expreso de la competencia que tienen los municipios por la facultad que les otorga la Constitución Política del Estado en su artículo 200. Es necesario que se incorporen variables técnicas, de acuerdo a las características del área. Además es preciso también contar con una norma

¹³⁰ Bolivia, Reglamento general de Áreas Protegidas.

expresa que determine el tipo o categoría de áreas que pueden ser declaradas por los municipios.

Es necesario unificar el modelo de declaratoria de áreas protegidas municipales en Bolivia, en los aspectos de fondo debido a que los municipios que ya declararon dichas áreas se basan en diferentes normas.

De manera general la propuesta debe observar ciertos pasos importantes para su viabilidad. A continuación se presenta que pasos deberían seguirse para la declaratoria de una Área Protegida Municipal:

5.2.1 Etapa Preliminar de Declaratoria de Área Protegida Municipal,

La primera etapa será efectuada a instancia del Gobierno Municipal en cuya jurisdicción se encuentre ubicada el área, o por iniciativa de la población local, como un mecanismo de participación social. La propuesta debe observar ciertos pasos que son orientados por parámetros o criterios que determinan su importancia y futura viabilidad. Al efecto:

- a. Se debe identificar la zona que se encuentre en la jurisdicción municipal con estudios preliminares e integración del área al proceso de planificación municipal.
- b. Una vez definida en sentido amplio esa zona con valores de diversidad biológica u otros similares es necesario realizar un estudio de factibilidad que contemple entre otros aspectos: biológicos, sociales, económicos, institucionales y organizacionales, en coordinación con el Subsistema de Áreas Protegidas Municipales, dependiente del SERNAP que aplicará los criterios técnicos de acuerdo al Reglamento General de Áreas Protegidas. Este reglamento debería primero ser ajustado a la nueva realidad del subsistema en forma previa a ser aplicado. Simultáneamente, es importante integrar esta zona en la planificación municipal, como una zona apta para la conservación de la diversidad biológica u otros valores similares conforme el artículo 78 de la Ley de Municipalidades, la cual deberá analizar el expediente técnico científico basado en los criterios de

selección que deberán seguir los gobiernos municipales para la creación de Áreas Protegidas Municipales de acuerdo al SERNAP.

Los Criterios de Selección¹³¹ deberían seguir los lineamientos del Reglamento General de Áreas Protegidas que son los que aplica el Servicio Nacional de Áreas Protegidas en la creación de dichas áreas.

La importancia del sustento de los criterios técnicos, se basa en la normativa del Derecho Ambiental que contiene prescripciones técnicas que determinan las condiciones precisas en que deben realizarse las actividades de las áreas protegidas municipales que son instrumentos para la conservación in situ, es decir la conservación de los ecosistemas, las especies silvestres y la diversidad genética.

En la etapa preliminar los criterios técnicos deben ser adoptados por el Gobierno Municipal que declare las áreas protegidas, en coordinación con el Subsistema de áreas protegidas municipales. Posteriormente, la decisión sobre el área protegida compete al Gobierno Municipal previo análisis de los criterios o recomendaciones de los actores civiles adoptados en consenso de plena participación y deberán ser evaluados por el Asesor Técnico, dependiente del Servicio Nacional de Áreas Protegidas.

6.2.1 Proceso de la Declaratoria del Área Protegida Municipal:

Una vez concluido el proceso de estudios de factibilidad y contenidos éstos en un expediente técnico-científico, se inicia el segundo paso que consistirá en la declaratoria del área protegida a través de un instrumento jurídico municipal.

En aplicación al Reglamento General de Áreas Protegidas, los municipios al declarar áreas protegidas, tendrán que contar con órganos de apoyo como son el

Consejo Técnico y el Comité de Gestión, para la evaluación de la parte técnica. El Consejo Técnico, dependiente del SERNAP, verificara si el área municipal a declararse cumple o no con los lineamientos técnicos.

El Comité de Gestión es el órgano representativo de la población local, que participa en la planificación y coadyuva en la fiscalización de la gestión del área. Esta instancia sirve de medio a la expresión de la participación social determinante para la creación de cada área protegida. En dicho comité deberían tener participación los pueblos indígenas, comunidades originarias establecidas, municipales, prefecturas y otras entidades públicas, instituciones privadas y organizaciones sociales involucradas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 62 de la Ley de Medio Ambiente y el Artículo 1º de la Ley de Participación Popular.

No existe un plazo establecido para la creación de áreas protegidas en la ley, sin embargo acuerdo a la ejecución de los lineamientos técnicos debería ser tres meses.¹³²

En el caso de que existan actividades económicas dentro del área protegida municipal a declararse, previo consenso en la participación con los representantes se deberán incluir en el Plan de Desarrollo Municipal, para que dichas actividades reciban fomento y desarrollo tecnológico.

Si existen propietarios privados con título idóneo, que no se encuentren de acuerdo con la declaratoria del área protegida municipal, éstos podrían presentar su oposición ante el Consejo Técnico, que aplicará el artículo 8º del Reglamento General de Áreas Protegidas, que establece limitaciones al derecho de propiedad de uso y aprovechamiento de los recursos naturales, y que se refiere a las

¹³¹ Servicio Nacional de Áreas Protegidas, Lineamientos para la Creación de Áreas protegidas en Bolivia, La Paz, 2005 .

¹³² Protección del Medio Ambiente en Tarija, Implementación de Áreas protegidas Municipales en Bolivia, Tarija 2004.

limitaciones especiales al Plan de Manejo que referente a que la autoridad competente dará estricto cumplimiento a las normas legales sobre ordenamiento territorial, usos y aprovechamiento de recursos naturales de las áreas protegidas municipales declaradas, las cuales se hallan sujetas a limitaciones inherentes a su categoría, zonificación, planes de manejo y reglamentos de uso y a las emergencias de su título.

De acuerdo al Artículo 10° del Reglamento General de Áreas Protegidas, se origina la obligación de indemnizar reubicar o compensar a los propietarios en la medida en que la afectación implique un daño cierto, efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente y respaldado por un título legal idóneo.

Todas las limitaciones legales emergentes de la declaratoria, los planes de manejo y los reglamentos de uso que no reúnan dichos requisitos, se reputan inherentes a la función social de la propiedad y se aplicarán de pleno derecho sin necesidad de previo proceso.

Los casos de expropiación se rigen por la legislación de la materia en tanto que la Ley de Municipalidades en su Artículo 122, sobre expropiación indica:

Los Gobiernos Municipales están facultados para ejercer el derecho de expropiación de bienes privados mediante Ordenanza Municipal, dentro del ámbito de su jurisdicción, con sujeción a la Constitución Política del Estado y lo y lo establecido por la presente Ley.

Las expropiaciones requieren la previa declaratoria de necesidad y utilidad pública previo pago de indemnización justa, mediante Ordenanza Municipal aprobada por dos tercios. En dicha ordenanza deberá especificarse con precisión el fin al que habrá de aplicarse el bien expropiado de acuerdo con los planes, proyectos y programas debidamente aprobados con anterioridad a la expropiación. Una vez

concluido el trámite de expropiación el Alcalde Municipal deberá informar al Concejo Municipal.

De acuerdo al Artículo 123 de la Ley de Municipalidades para el avalúo o justiprecio, las expropiaciones en el área rural requeridas por el Gobierno Municipal, para obras de interés social y servicios públicos, se registrarán por ley No 1715 de 18 de Octubre de 1996. En ningún caso se aplicara la compensación con otros inmuebles de propiedad publica municipal. Además, el valor de todas las expropiaciones dispuestas por el Concejo deberá incluirse en el presupuesto municipal de la gestión correspondiente, como gasto de inversión.

Alternativamente, los gobiernos municipales pueden fomentar el mecanismo de conservación privada¹³³ reconocida por el Reglamento General de Áreas Protegidas, por el cual un propietario privado puede realizar la conservación de sus propiedades utilizando los instrumentos de conservación privada existentes en la legislación nacional, cuyas alternativas son:

- La reserva privada del patrimonio natural,
- El área protegida Privada,
- La servidumbre civil ecológica.

En caso que existan áreas protegidas municipales en más de una jurisdiccion municipal podría aplicarse la fusión de municipios, reglamentada con la Ley de Municipalidades que indica que dos o más municipios podrán fusionarse total o parcialmente a uno o más municipios con el objeto de que el gobierno municipal cumpla mejor con los fines y competencias establecidas por la Ley de Participación Popular o cuando por sí mismos soliciten la emisión de la Ley respectiva del Poder Legislativo.

¹³³ Protección del Medio Ambiente Tarija (PROMETA), Manual Practico de Conservación Privada, Tarija ,2004.

En caso de existir la mancomunidad se aplicará el artículo 155 de la Ley de Municipalidades que permite que dos o más municipios a través de sus gobiernos municipales, de manera voluntaria y en uso de su capacidad asociativa, puedan adquirir responsabilidades mancomunadas comprometiendo los recursos necesarios para la realización de fines que les sean comunes.

La mancomunidad municipal deberá buscar la mayor ejecución de las acciones e inversiones que de manera concurrente ejecute en el marco del convenio mancomunitario y del Artículo 157 de la misma Ley que dispone que los Gobiernos Municipales interesados en planes programas, proyectos, obras, servicios, explotaciones y otras actividades comunes constituirán, mediante convenio una mancomunidad para efectivizar las atribuciones y competencias transferidas por el Estado a favor de los gobiernos municipales. Además que señala que para lograr la plena validez de los convenios, deberán ser aprobados por los concejos municipales respectivos quienes tendrán a su cargo la fiscalización y podrán constituirse en sujeto de derechos privado tramitando ante la Prefectura Departamental la personalidad jurídica, como asociación, con el objeto de desarrollar acciones de inversión concurrente con el sector público, privado, social y productivo.

Los municipios cuya población tuviera pueblos indígenas o pueblos originarios podrán conformar mancomunidades a efectos de establecer o restituir la unidad étnica, cultural de dichos pueblos.

Los Gobiernos municipales mancomunados concertarán con el Poder Ejecutivo y Las Prefecturas Departamentales, la ejecución de políticas de fortalecimiento inversión y desarrollo, compatibilizando planes, programas y proyectos concurrentes. En caso de que la mancomunidad tenga una política sobre medio ambiente en declaración de áreas protegidas, coordinará labores con el SERNAP para lograr su inserción al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Se aplicará el principio de coordinación de acuerdo a la ley de Municipalidades.

En caso de oposición de un municipio de no crear mancomunidad y menos áreas protegidas municipales, debe exponer sus razones ante la Dirección Jurídica del SERNAP, para la aplicación correcta de la Ley.

Los municipios cuya población tuvieran pueblos indígenas o pueblos originarios podrán conformar mancomunidades a efectos de establecer o restituir la unidad étnica y cultural de dichos pueblos (Artículo 158 inc. III Ley de Municipalidades).

El Directorio de la Mancomunidad estará integrado por los respectivos Alcaldes Municipales, podrán asistir con voz sin voto los Consejeros Departamentales, concejales municipales, miembros de los comités de vigilancia y representantes del Concejo de Desarrollo Productivo, Económico y Social en el área de la mancomunidad debidamente acreditados.

El Directorio de la mancomunidad tendrá funciones de coordinación entre los municipios que la integran.

El fin de la creación de áreas protegidas mancomunadas, es que cumplan con los objetivos del Convenio de Diversidad Biológica, de acuerdo al vínculo existente del Artículo 1 sobre los objetivos que indica sobre “conservación de la diversidad biológica, utilización de sus componentes y participación justa de los beneficios de estos recursos” de esta ley, y la Ley de Municipalidades que persigue estos objetivos.

Como recomendación las mancomunidades que declaren áreas protegidas mancomunadas deben perseguir además de la conservación de la diversidad biológica del área, como fin, la utilización sostenible de sus componentes y los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las

tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y esas tecnologías, así como la financiación apropiada.

Con los antecedentes antes citados, se presentará en expediente técnico científico acompañado con el Dictamen Municipal en la cual se evidencia que la zona en la que se pretende implementar un área protegida municipal ha sido incluida en la Planificación Municipal como apta para efectuar conservación de valores de la diversidad biológica y otros similares y se presentará esta propuesta de declaratoria ante el Concejo Municipal para su discusión y resolución.

La propuesta de declaración puede ser presentada por el Honorable Alcalde Municipal, los Concejales Municipales o cualquier persona del municipio considerando el artículo N° 147 y afines de la Ley de Municipalidades.

Para la iniciativa popular se deberán seguir criterios participación normadas en la ley de Participación Popular que señala: que las Organizaciones Territoriales de Base son sujetos de participación popular expresadas en comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos costumbres o disposiciones estatutarias, con personalidad jurídica reconocida que otorga a capacidad legal a sus titulares para ser sujetos de derechos y obligaciones emergentes de todos los actos civiles definidos por el ordenamiento jurídico nacional. Las OTBs tienen el derecho de participar y promover acciones relacionadas a la gestión y preservación de medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible

Una vez considerada por el Concejo Municipal, la propuesta de declaratoria de un área protegida, esta puede ser expedida a través de una Ordenanza, la cual dentro de su parte considerativa deberá incluir los antecedentes de hecho y de derecho que han elevado a su creación.

El modelo de la Ordenanza Municipal, deberá referir lo siguiente:

- **Base Legal:** En la cual se funda la declaratoria del área protegida municipal, de manera general y fundamental, la Constitución Política del Estado, la Ley Medio Ambiente, el Convenio sobre Diversidad Biológica, el inciso 6 del artículo 8 de la Ley de Municipalidades, el cual le otorga la competencia para actuar en temas ambientales y de conservación de la biodiversidad, así como la facultad municipal de imponer restricciones administrativas a bienes inmuebles en cualquier parte de la jurisdicción municipal de la que esta a cargo, bajo el fundamento de interés público y planificación municipal; sin que esto importe ninguna modificación al derecho de propiedad de esos bienes.
- **Justificación Técnica:** Especialmente tomando en cuenta los criterios de selección biológica, ecológica, social y económica, identificando los valores que se quieran conservar con claridad.
- **Límites y Colindancias:** Del área protegida con coordenadas.
- **Mecanismo de administración**
- **Disposición Expresa:** Para definir el marco institucional del área, mecanismos, de participación de los interesados y los aspectos técnicos básicos de la gestión del área.
- **Situación Legal:** De los derechos de propiedad.
- **Prohibiciones:** Sobre acceso y uso de recursos genéticos y naturales de su biodiversidad. Se puede hacer extensiva las prohibiciones, respetar el conjunto de las áreas protegidas municipales contenidas en los siguientes elementos naturales: como la flora, fauna silvestre ecosistemas naturales, cuencas hidrográficas y valores de interés científico, estético, histórico, económico y social con la finalidad de preservar y conservar el patrimonio natural y cultural del país.

Así concluye el proceso de declaración y se deberá realizar el proceso de implementación del área protegida municipal e inscribirla en el Subsistema de

Áreas Protegidas Municipales órgano dependiente la Servicio Nacional de Áreas Protegidas.

En el caso que en el área a declararse exista un área forestal se aplicará el artículo 13 de la ley Forestal ¹³⁴que señala que son tierras de protección aquellas con cobertura vegetal o sin ella que por su grado de vulnerabilidad, a la degradación y/o servicios ecológicos que prestan a la cuenca hidrográfica y a fines específicos, o por interés social o iniciativa privada, no son susceptibles de aprovechamiento agropecuario ni forestal, limitándose al aprovechamiento hidroenergético, fines recreacionales, la investigación, la educación y cualquier uso indirecto no consuntivo. Las masas forestales protectoras que son de dominio del Estado serán declaradas y delimitadas como bosques de protección. Por iniciativa privada podrán establecerse reservas privadas del patrimonio natural que gozan de todas las seguridades jurídicas de las tierras de protección. Estos bosques protectores que son espacios de protección en base de la ley forestal, una vez declarados conservan esa calidad de bosques protectores de acuerdo a la ley Forestal como tierras de inmovilización. Las áreas de protección de las concesiones forestales constituyen reservas ecológicas sujetas a las mismas limitaciones que las servidumbres.

El Reglamento a la Ley Forestal¹³⁵ establece un sistema de multas progresivas y acumulativas a fin de garantizar el no uso de las tierras de protección, así como el cumplimiento de la reforestación protectora obligatoria. Esta obligación se reputará satisfecha mediante el acto ex profeso promoviere el establecimiento de la regeneración natural de dichas tierras.

Para el caso en que existan en las áreas protegidas municipales a declararse tierras de producción forestal permanente se sujetaran al plan de manejo

¹³⁴ Bolivia , Ley Forestal No 1700 de 21 de Diciembre de 1996.

¹³⁵ Bolivia, Reglamento a La Ley Forestal DS. No 24453 de 21 de Diciembre de 1996

establecido, tomando en cuenta que deben ser zonificadas para tal fin en el instrumento del ordenamiento predial.

Para el caso que en el área protegida municipal a declararse exista espacio dedicado a actividad hidrocarburifera, con anterioridad a la creación de un área protegida municipal se tomará en cuenta la nueva ley de Hidrocarburos¹³⁶ en el Capítulo II Sitios Sagrados y Áreas de Valor Natural y Cultural. *“No podrán licitarse, otorgarse, autorizarse, ni concesionarse, las actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos, en áreas protegidas, sitios RAMSAR, sitios arqueológicos y paleontológicos, así como en los lugares sagrados para las comunidades y pueblos campesinos indígenas y originarios, que tengan valor espiritual como patrimonio de valor histórico, u otras áreas reconocidas por su biodiversidad establecidas por autoridad competente”*. Este artículo se refiere a la conservación de áreas protegidas como patrimonio natural y cultural con esta base se realizó la Nacionalización¹³⁷.

Se permitirán excepcionalmente actividades hidrocarburíferas en áreas protegidas, cuando el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIAE) establezca la viabilidad de la actividad en el marco del Desarrollo Integral Nacional Sustentable. Se aplicará en base al principio precautorio

La Ley de Hidrocarburos en relación a las áreas protegidas prevé, que las actividades en sus distintas fases, podrán desarrollarse en las áreas protegidas ya declaradas tomando en cuenta la categoría, zonificación y plan de manejo y en consulta pública, y estricto cumplimiento de la normativa ambiental, para este efecto solicitarán un estudio técnico ambiental y no deben poner en riesgo la conservación.

¹³⁶ Bolivia, Nueva ley de Hidrocarburos No 3058, de 17 de mayo del 2005.

¹³⁷ Bolivia, Presidencia de la República de Bolivia Excmo. Evo Morales Ayma Decreto Supremo No de 1º de mayo 2006.

En aplicación del principio precautorio el Ministerio de Desarrollo Sostenible y el Servicio Nacional de Áreas Protegidas SERNAP y el Ministerio de Hidrocarburos, previo a las nominaciones de áreas de interés hidrocarburífero y dotación de concesiones y licencias coordinarán actividades en el marco de sus competencias, cuando las mismas coincidan en áreas geográficas. En caso de que existan pasivos ambientales las empresas dedicadas a esta actividad, están obligadas a informar a la autoridad ambiental competente e iniciar las medidas de mitigación y restauración ambiental.

Referente a las áreas protegidas municipales, de acuerdo a esta misma Ley, los Gobiernos Municipales en forma independiente y mancomunada dentro de su jurisdicción y competencia aplican la Ley de Medio Ambiente y su Reglamento, tienen la facultad de proponer Reglamentos Específicos, para preservar su patrimonio ambiental, relacionado con la actividad hidrocarburífera previa aprobación de la autoridad competente.

Es necesario que las empresas dedicadas a la explotación hidrocarburífera, tomen en cuenta el principio precautorio, enunciado claramente en la nueva Ley de Hidrocarburos y así evitar la contaminación ambiental de esos territorios y evitar daños ambientales¹³⁸ El principio precautorio (precautionary principle) principio de evaluación de impacto ambiental, de precaución y “quien contamina paga”¹³⁹ es uno de los principios consagrados por el Derecho Internacional Ambiental y son considerados como expresivos de una pauta de comportamiento exigible a los sujetos de Derecho Internacional. Este principio toma cuerpo en el plano internacional en la carta Mundial de la Naturaleza de 1982 en la que se afirma que “Las actividades que puedan perturbar la naturaleza serán precedidas de una evaluación de sus consecuencias y se realizarán con suficiente antelación estudios de los efectos que puedan tener los proyectos de desarrollo sobre la naturaleza”.

¹³⁸ Ibidem

¹³⁹ Juste Ruiz, J. “Desarrollo y Medio Ambiente: hacia la Armonización de la Economía y la Ecología” Valencia, 1995.

En resumen, la ordenanza de creación de un área protegida municipal debe contener, la base legal, la justificación técnica, los límites y colindancias, los mecanismos de administración, entre otra información relevante. Las disposiciones expresas son importantes porque definen el marco institucional del área y los mecanismos de participación de los interesados en la gestión de la misma, la situación legal que define el derecho propietario y las prohibiciones expresas principalmente a las actividades forestales, mineras e hidrocarburíferas.

5,3 CREACIÓN DEL SUBSISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES Y SU INTEGRACIÓN AL SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SNAP)

El Subsistema es parte de un Sistema Social¹¹⁵ es el todo que consta de dos o más individuos que interaccionan directa o indirectamente en una situación limitada. Los límites pueden ser físicos o territoriales pero el punto de referencia sociológico básico es que el individuo se orienta, en un sentido amplio, hacia un foco común o hacia focos interrelacionados. Por ello, es conveniente considerar grupos de relaciones tan diversos como grupos pequeños, partidos políticos y sociedades enteras como sistemas sociales. Los sistemas sociales son sistemas abiertos que intercambian información con otros sistemas y frecuentemente actúan en relación con ellos. Las modernas concepciones del término y más influyentes acerca del mismo se deben a Talcott Parsons¹⁴⁰. El interés de Parsons el problema del orden social; es decir la naturaleza de las fuerzas que originan las formas relativamente estables de interacción y organización social, que fomenta el cambio ordenado, Parsons invocó la obra de Weber y especialmente de Durkheim, que subrayó de manera considerable las funciones de los factores normativos como los ideales y los valores en la vida social. Los factores de este tipo llegan a constituir el motivo principal en el bosquejo de Parsons de un Sistema

¹¹⁵ 72G.Duncan Mitchell,ed. Diccionario de Sociología, Barcelona ,Buenos Aires, México,1986.

¹⁴⁰ Talcot Parsons, The Estructure of Social Action, 1937, trad. cast. , La Estructura de la Acción Social,2Vol. Guadarrama, Madrid,1968.

Social.: El Sistema Social, define un sistema social como algo que consta de una pluralidad de actores singulares que se influyen mutuamente en una situación que tiene al menos un aspecto físico o ambiental. Los actores encuentran motivados por una tendencia que busca “la optimización de la gratificación” y sus relaciones con sus situaciones incluyendo la reciprocidad, están definidos y mediados en términos de un sistema de símbolos culturalmente estructurados y compartidos”Las principales unidades de un sistema social son las colectividades y los roles (es decir no individuos como tales); y las principales pautas son las relaciones que vinculan esas unidades son los valores(fines o guías claras para la acción) y las normas (reglas que dirigen la realización del rol en el contexto de los valores del sistema)

Del análisis del concepto del Subsistema que tiene su origen en la corriente filosófica del funcionalismo, está bien concebida la creación de Subsistema de áreas protegidas municipales, como una parte del sistema principal que delinea un grupo social (municipio) con reciprocidad buscando gratificación en alcanzar sus fines con cultura compartidas en base a valores y normas.

Esta doctrina sociológica determina que un Subsistema forma parte de un sistema social que esta orientado a un objetivo común, para este caso el bienestar de su medio ambiente, aplicado al municipio con el fin de intercambiar información y actuar en relación con ellos, referente al orden social que viene a constituirse por el municipio. La naturaleza de las fuerzas de los pobladores origina formas estables de interacción y organización social y cultural que fomentan el cambio ordenado en base a las funciones de los factores normativos y valores de la vida social. Esta es la base sociológica para determinar la importancia de participación de los actores civiles de un municipio.

La justificación de la propuesta del presente trabajo para la creación de un Subsistema de Áreas Protegidas Municipales, que tiene por objeto la conservación

del patrimonio natural y cultural, agruparía al conjunto de áreas protegidas de carácter municipal integradas al SNAP y que albergan muestras representativas de la diversidad biológica, así como de su riqueza histórica y arqueológica, orientando a la efectiva participación social, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y el desarrollo sostenible municipal.

El planteamiento del presente trabajo es establecer un Subsistema de Áreas Protegidas Municipales. Para la creación del mismo es necesario realizar una reforma legal y reglamentaria que establezca su existencia y viabilice su funcionamiento.

Es necesaria una reforma en la Ley de Medio Ambiente, en el Artículo 63º. Sobre el Sistema de Áreas Protegidas (SNAP) y añadir que deben existir el Subsistema Municipal de Áreas Protegidas, como órganos dependientes del SERNAP, autoridad del SNAP, pero además dotándoles de atribuciones para emitir políticas y normativa sobre áreas protegidas dentro de su ámbito competencial, de acuerdo al marco de políticas y normativa nacional sobre la materia.

También se debe reformar El Reglamento de Áreas Protegidas añadiendo los subsistemas antes descritos, en sus artículos: 17º. En la conformación del SNAP se debe agregar las áreas protegidas declaradas por los municipios, especificando que de tal conformación departamental y municipal se formaran subsistemas como partes funcionales del Sistema Nacional de Áreas protegidas en Bolivia. Las áreas protegidas departamentales ya son parte del Sistema Nacional de Áreas protegidas y se encuentran dentro del Reglamento General de Áreas protegidas.

Desde un punto de vista administrativo, un Subsistema de áreas protegidas municipales es un sistema de coordinación del Servicio Nacional de Áreas Protegidas, sin embargo requiere de un órgano o unidad del SERNAP que lo administre y que tiene la función de coordinar con los Gobiernos municipales en

base a los principios de: Coordinación, Subsidiariedad, en los aspectos de creación y administración de áreas protegidas municipales. Así mismo brinda supervisión técnica administrativa y legal de las acciones de las áreas protegidas municipales.

Las razones técnicas, para la creación de un Subsistema de Áreas Protegidas Municipales, se establece en la supervisión de los Planes de Manejo, Zonificación, Categorización de las áreas protegidas municipales. En cuanto a la supervisión dependerá del SERNAP para evitar conflictos de competencia.

Las razones económicas de creación del Subsistema propuesto, se encuentra en la supervisión del Subsistema del seguimiento de las áreas protegidas municipales en su desarrollo de las actividades productivas que cuente las áreas y su adecuado financiamiento interno y externo. El tema de control debe tener las mismas funciones del SERNAP a fin de evitar conflictos de competencia

5.4 OBJETIVOS Y RECOMENDACIONES DEL PROGRAMA PARA LA CREACIÓN DEL SUBSISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES

Los objetivos que se exponen a continuación tratan de justificar la creación de un Subsistema de Áreas Protegidas Municipales:

1. El primero de esos objetivos debería ser el de unificar las áreas protegidas del país (nacionales, departamentales y municipales) en el sistema nacional. Además establecer un modelo único de administración y control de las áreas protegidas.
2. Facilitar los procesos de creación y administración de las áreas protegidas municipales agrupándolas a través de un subsistema que se rige de acuerdo a principios y normas que se aplican al sistema nacional de áreas protegidas.

3. Buscar la agrupación a las áreas protegidas municipales declaradas por todos los municipios de Bolivia, a fin de garantizar una efectiva fiscalización de los recursos naturales de los municipios logrando, su protección y aprovechamiento económico en base del desarrollo sostenible más eficiente.
4. Lograr el desarrollo del ecoturismo, en los municipios con el fin de resaltar y proteger los valores paisajísticos y amplia diversidad de flora y fauna, como fuente de desarrollo.
5. Permitir el acceso al financiamiento a través de los Municipios, en coordinación con el Plan Nacional de Manejo de Áreas Protegidas, para captar financiamiento, inversiones, asistencia técnica, y evitar los bajos niveles de productividad prevalecientes hoy en la economía rural.
6. Desarrollar la educación ambiental de los municipios, promoviendo la investigación científica y creando bancos de recursos genéticos, sobre la base de reglamentación específica de la Decisión 391 aprobada el año 1993, con el fin de incentivar al conocimiento y los beneficios que se pueda lograr, resultantes de productos con valor agregado desarrollados a partir de recursos genéticos que podrían fortalecer la conservación de la biodiversidad y coadyuvar a la reducción de pobreza como parte del desarrollo municipal y también evitar la biopiratería y/o controlar el uso de recursos genéticos municipales. Además, reconocer y proteger la propiedad intelectual colectiva de las comunidades indígenas y locales sobre los conocimientos tradicionales.
7. Desarrollar la productividad de los municipios de acuerdo a un Plan de Ordenamiento Territorial. Para el efecto, se desarrollará un diagnóstico sobre la riqueza potencial, amenaza y oportunidades relacionadas con los recursos naturales ubicados en su jurisdicción, para garantizar su desarrollo sostenible. A través de este plan se determinarán las bases para que estos recursos sean reconocidos en los procesos de toma de decisiones; en el nivel local evaluará las tendencias socioeconómicas imperantes en las poblaciones ubicadas en los municipios. Actualmente, los planes de ordenamiento territorial ya se encuentran normados por la Ley de Municipalidades, artículo 79. Sin embargo,

se debe incluir una reforma específica, a esa ley, que trate de las Áreas Protegidas Municipales por su importancia, ambiental, económica, social, para así adaptarlas a las nuevas necesidades del SNAP.

Para el cumplimiento de estos objetivos cada municipio velará por sus intereses con las estrategias adecuadas para sus fines para viabilizar el programa.

Los ámbitos estratégicos¹⁴¹ de acción constituyen áreas de intervención que conducen, en su conjunto y de manera interrelacionada e interdependiente, al cumplimiento de los objetivos generales de gestión en el marco de las políticas del SNAP. Para la agenda estratégica a largo plazo se han determinado los siguientes ámbitos: Fortalecimiento de capacidades de gestión de las APs Municipales y el Subsistema Municipal de APs.

El SERNAP tiene que adecuar, en función de los nuevos enfoques y los ámbitos de gestión, sus capacidades administrativas, orgánicas normativas, de planificación relacionamiento y manejo informativo a los retos de la gestión del SNAP. Esto comprende una estructuración efectiva de la organización, funciones y operación institucional tanto en el nivel central, como desconcentrado de los instrumentos de gestión respectivos y la disponibilidad de recursos humanos idóneos. Así, se hace necesaria la intervención de otros actores relevantes para la gestión del Sistema Nacional como los municipios, organizados en el Subsistema de Áreas Protegidas Municipales que tienen que involucrarse activamente en aspectos de creación, administración, como socios, asumir coordinadamente sus roles y responsabilidades en la gestión del Sistema y desarrollar capacidades y estructuras respectivas de soporte integral¹⁴². Estos enfoques se traducen en:

¹⁴¹ Servicio Nacional de Áreas Protegidas, Agenda Estratégica de Gestión, La Paz, 2005.

¹⁴² Ibidem.

1. Preservación del patrimonio natural y cultural de los municipios, que comprende medidas de protección de las áreas protegidas municipales de carácter defensivo y preventivo y de manejo de ecosistemas, especies, patrimonio arqueológico e histórico para su preservación en el tiempo, incluye la investigación y monitoreo ecológico de la biodiversidad con la necesidad de buscar mayor integración y participación social.

El SNAP como sistema nacional boliviano además de la preservación natural y cultural de los municipios busca la investigación y monitoreo de estas áreas y mejor participación social, esta característica se da a través de las áreas protegidas municipales.

2. Desarrollo Económico Social Sostenible, que se traduce en acciones para generar ingresos y empleo y otros beneficios y servicios sociales y económicos biodiversidad- incluyendo el ecoturismo, constituyen uno de los ámbitos más importantes para cumplir frente a los actores locales con los objetivos de gestión del Sistema Nacional de Areas Protegidas. En función de ello se prevé incluir gestiones con los sectores económicos del país y con programas que soporte y den sostenibilidad a estos proceso orientados a mejorar las condiciones de vida y las actividades productivas. ¹⁴³

El sector productivo de las áreas protegidas principales es uno de los principales actores para el desarrollo económico de aquéllas, por lo que deben considerarse como socios estratégicos, según la nueva visión del SERNAP, y participar en proyectos de aprovechamiento de recursos naturales (comercialización difusión) en alianzas con comunidades locales denominadas participación en alianzas estratégicas.

3. Participación Social. Dentro la perspectiva de la sostenibilidad social, la participación directa de los actores sociales, en el manejo de las áreas protegidas municipales. Es fundamental para la apropiación local de los objetivos de

conservación y gestión promover la implementación de diferentes modalidades de participación y corresponsabilidad creciente de la gestión, según las características sociales y étnicas específicas en cada área.

De acuerdo a la nueva visión del SERNAP la participación social se traduce en acuerdos estratégicos para la gestión integral del SNAP, con diferentes actores como las organizaciones no gubernamentales, fundaciones, organizaciones sociales, comunidades que viven dentro de áreas protegidas y su entorno, empresa privada, cooperación internacional, instituciones académicas, por citar algunas.

En Bolivia debido al proceso de descentralización de los municipios es una prioridad agrupar las áreas protegidas municipales ya declaradas y por declararse, con el fin de lograr la fiscalización de los recursos naturales que contienen cada una de ellas y lograr su aprovechamiento económico en las diversas actividades que como el ecoturismo, la agricultura sostenible en base al desarrollo sostenible y así lograr el financiamiento adecuado y promover la educación e investigación ambiental para la conservación de sus recursos naturales y cada municipio de manera unilateral o mancomunada cuente con un control eficiente en base al ordenamiento jurídico establecido. Estos logros concuerdan plenamente con las nuevas estrategias propuestas por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Bolivia (SNAP) cuyo objetivo principal es lograr el fortalecimiento y capacidades de la gestión de las áreas protegidas municipales que incluye una estructuración efectiva a nivel desconcentrado con plena participación social de los pobladores con el fin de preservar el patrimonio natural y cultural de los municipios y alcanzar el desarrollo económico sostenible, para vencer la pobreza en lugares alejados de Bolivia.

¹⁴³ Ibidem.

La propuesta que a continuación se presenta tiene el objetivo de llenar el vacío legal existente en Bolivia referente a la creación, organización, administración, fiscalización de áreas protegidas municipales y lograr su unificación cumpliendo la aplicación del Reglamento General de Áreas Protegidas.

Como una finalidad del presente estudio es la presentación de una propuesta de Ley para la creación del **Subsistema de Áreas Protegidas Municipales**, que a continuación desarrollaremos:

PROPUESTA DE LEY

Ley de Reestructuración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL

DECRETA:

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO UNICO

Artículo 1. Objeto.- El objeto de la presente ley es establecer la estructura y el marco institucional del Subsistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAPM), que es parte del Sistema nacional de Áreas Protegidas en Bolivia.

El Subsistema de Áreas Protegidas Municipales de Bolivia, comprende las áreas protegidas municipales existentes en el territorio nacional, como un conjunto de áreas de diferentes categorías de manejo, relacionadas entre sí, que a través de su protección y gestión integral, contribuyen al logro de los objetivos de

conservación y desarrollo sostenible. El SNAPM se rige por principios, políticas y marco normativo generales aplicables al SNAP.

Artículo 2. Estructura del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).- Las Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas están organizadas e integradas en el marco de la siguiente estructura:

- a. **A nivel Nacional:** Compuesta por las Áreas Protegidas de carácter nacional de diferentes categorías de manejo y organizadas en un Sistema de Áreas Protegidas Nacionales (SAPN) e integradas en el SNAP. Su administración y gestión integral es responsabilidad de la Autoridad Nacional de Áreas Protegidas. Las categorías de manejo para las áreas protegidas de carácter nacional, así como los requisitos para su declaración por parte del SERNAP estarán dadas por el reglamento especial de esta ley.
- b. **A nivel Departamental:** Compuesto de áreas protegidas de diferentes categorías de manejo, que podrán estar organizadas en Sistemas de Áreas Protegidas Departamentales (SAPD), por cada uno de los departamentos e integradas en el Sistema Nacional de Areas Protegidas. Su administración y gestión integral es responsabilidad de la autoridad departamental de áreas protegidas según corresponda. Las categorías de manejo para las áreas protegidas de carácter departamental, así como los requisitos para su establecimiento por parte de las prefecturas, estarán dadas por el reglamento especial de esta ley.
- c. **A nivel Municipal:** Compuesta por las áreas protegidas de carácter municipal integradas al SNAP. Su gestión y administración es responsabilidad de la autoridad municipal de Áreas Protegidas respectiva. Las categorías de manejo para las áreas protegidas de carácter municipal, así como los requisitos para su establecimiento por parte de los municipios, estarán dadas por el reglamento especial de esta ley.

El proceso de declaración y la administración de los distintos niveles de Áreas Protegidas se sujetará a la reglamentación específica a ser establecida en el marco del régimen especial de áreas protegidas y régimen municipal.

Artículo 3. Marco Institucional.- El SNAP se encuentra conformado por el siguiente marco institucional:

- a. **Autoridad Nacional de Áreas Protegidas.-** Compete al Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) como instancia desconcentrada del Ministerio de Desarrollo Sostenible es el organismo rector de las políticas y directrices nacionales en materia de áreas protegidas a nivel nacional, además es el responsable de la declaración y gestión integral de las Áreas Protegidas de carácter nacional.
- b. **Autoridad Departamental de Áreas Protegidas.-** Deberá entenderse a la Prefectura del Departamento a través de la instancia al efecto y responsable de la gestión integral de áreas protegidas de carácter departamental y competencia de alcance departamental. Las políticas de la autoridad departamental obedecerán a las políticas y lineamientos de la autoridad nacional.
- c. **Autoridad Municipal de Áreas Protegidas.-** Deberá entenderse al Gobierno Municipal según corresponda y responsable de la gestión de Áreas Protegidas Municipales y competencia de alcance municipal. Las políticas de la autoridad departamental se sujetarán a las políticas y lineamientos de la autoridad nacional.

Los distintos niveles de gestión gubernamental estarán obligados a mantener una coordinación estrecha previo al proceso de declaratoria, durante el mismo, y durante la gestión del área de que se trate.

TITULO II

SUBSISTEMA DE AREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES

Artículo 1. Crease el Sistema de Áreas Protegidas Municipales, como un subsistema del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, según lo establece el Artículo 2 de la presente Ley.

Artículo 2. A fin de asegurar la eficiente administración integral dentro del SNAP, el Subsistema de Áreas Protegidas Municipales, tiene por objeto agrupar a todas las áreas protegidas declaradas por los municipios. El Subsistema de Áreas Protegidas Municipales, estará bajo tuición del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) como autoridad nacional del SNAP. La autoridad departamental o municipal de áreas protegidas vigilará que las actividades que se desarrollen dentro de las áreas protegidas cuenten con la debida autorización, y de no ser el caso, emprendan las respectivas acciones para garantizar su protección. Se reconoce acción popular para la defensa de dichas áreas a cualquier persona del público.

Artículo 3. El funcionamiento de Subsistema de Áreas Protegidas Municipales o departamentales, será cubierto mediante transferencia de fondos de los municipios o de las prefecturas, según el caso, tomando como base mínima referencial el monto de inversión histórico asignado a las áreas protegidas en los últimos cinco años. Adicionalmente, el Subsistema de Áreas Protegidas Municipales o el Subsistema de Areas Protegidas departamentales, podrán gestionar en forma directa los financiamientos nacionales e internacionales públicos y privados destinados a la gestión de las áreas protegidas municipales ya declaradas o las que se declaren a futuro. Como otra fuente de financiamiento se debe tomar en cuenta las tarifas de ingreso a las áreas protegidas, que deben

pagar visitantes o personas que van a conducir algún tipo de actividad científica sobre ellas.

Artículo 4. Los Gobiernos Municipales, de acuerdo a la competencia fijada en el artículo 8 inciso 6 de la Ley de Municipalidades, están especialmente facultados para declarar áreas protegidas dentro de su jurisdicción. Se contará con un equipo especializado de apoyo propuesto por el Subsistema de Áreas Protegidas Municipales; tienen autonomía de gestión técnica, administrativa financiera y legal, estructura propia y competencia de alcance municipal y es responsable de la planificación, administración, fiscalización y gestión integral de las Áreas Protegidas Municipales.

Artículo 5. La declaración de nuevas áreas protegidas municipales será realizada por el Gobierno Municipal en base del informe técnico legal del equipo especializado, debiendo su personal ser contratado por convocatoria pública y concurso de méritos. Los demás requisitos a cumplir estarán especificados en el reglamento especial de esta Ley.

Artículo 6. La inscripción de las nuevas Áreas Protegidas Municipales y Departamentales de Bolivia, así como de sus estructuras operativas encargadas de la gestión (gobierno municipal y equipo especializado) se harán efectivas en el SERNAP. De emitir normas municipales o departamentales en materia de áreas protegidas, éstas deberán guardar correspondencia con las normas y políticas nacionales que ejecuta y controla la autoridad nacional de áreas protegidas en el marco de la presente disposición y las disposiciones legales vigentes.

TITULO III
PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE ARAES PROTEGIDAS
MUNICIPALES EN BOLIVIA

Artículo 7º.- El procedimiento de declaración de áreas protegidas municipales está constituido por el conjunto de actos preparatorios previos así como por la resolución de creación, conservación y administración y control, que tiene como finalidad declarar nuevas áreas protegidas municipales en los diferentes municipios que conforman Bolivia.

Artículo 8.- Los Subsistemas de Áreas Protegidas a nivel municipal o departamental en cuanto a su administración y control estarán sujetos a la autoridad municipal o departamental. Los gobiernos municipales o departamentales al declarar áreas protegidas dentro de sus jurisdicciones pueden hacerlo en asocio con otros municipios o prefecturas. Estas tareas serán ejecutadas tomando en cuenta las políticas y normas que rijan tanto el SNAP como el Subsistema de Áreas Protegidas Municipal o Departamental, según sea el caso.

Artículo 9.- El procedimiento de creación de Área Protegida Municipal, se incluirá en un Reglamento especial y debe ser aplicado a las áreas protegidas municipales y áreas protegidas departamentales. "

Artículo 10.- Referirse a modalidades de administración de las apms. Ya que puede participar no solo el municipio o la mancomunidad, sino también la sociedad civil.

En síntesis, este planteamiento referente a la creación del Subsistema de Áreas Protegidas Municipales en Bolivia llena un vacío legal del Reglamento General de

Áreas Protegidas, por la importancia que han adquirido las áreas protegidas municipales, que van dentro de la nueva estrategia de gestión del SNAP.

Es importante la promulgación de la propuesta de esta reforma para contar con una ley integral sobre áreas protegidas, en la cual incluya a las áreas protegidas municipales organizadas en un Subsistema de áreas protegidas municipales, dichas áreas merecen mas atención de parte del Gobierno central para lograr el desarrollo económico sostenible de Bolivia.

Bolivia cuenta con un Sistema nacional de áreas protegidas, que agrupa a todas las áreas protegidas existentes en el territorio nacional, que comprende áreas : nacionales, departamentales y privadas; y no comprenden las mas importantes a nivel local como son las áreas protegidas municipales que hoy son una realidad también comprenden 5 categorías definidas y una de inmovilización dentro de cada área se establece la zonificación, la categorización y el plan de manejo de acuerdo al Reglamento General de Áreas Protegidas. A nivel institucional se cuenta con el Servicio Nacional de Áreas Protegidas SERNAP,.

Debido al proceso de descentralización municipal , la conservación de la biodiversidad y la participación popular en Bolivia, surge la necesidad de los municipios como ejemplo Municipio de Carapari San Nicolás en Tarija y municipio de Robore Santiago de Tucavaca en Santa Cruz, basados en la Constitución Política del Estado, la Ley del Medio Ambiente y la Ley de Municipalidades la creación de sus áreas protegidas municipales. La creación de estas áreas protegidas municipales a través de Ordenanzas Municipales son considerados los municipios promotores de desarrollo local y microregional con el fin de logra un desarrollo integral eco-productivo turístico participativo sostenible. Son administradas por los respectivos gobiernos municipales; debiendo para su articulación e integración al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El planteamiento del presente trabajo es proponer para las futuras áreas protegidas municipales una base de la creación y administración de dichas áreas tomando

como base a los municipios que ya declararon estas áreas y estudios complementarios realizados de la legislación vigente y proponer la reestructuración del actual Sistema Nacional de Áreas Protegidas creando un Subsistema de Áreas Protegidas Municipales, dependiente del SERNAP con el fin de agrupar estas áreas así como evitar el conflicto de competencias y lograr la fiscalización y control de sus administración local. Con el fin de lograr el desarrollo integral de las mismas.