



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Estándares Mínimos en la Gestión de Áreas Naturales Protegidas

Experiencias de la cooperación en el Perú

Esta publicación presenta una aproximación conceptual, resultado de la experiencia de la Cooperación Alemana, implementada por el Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) de la GIZ, por el encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). La experiencia tuvo lugar en el marco del convenio interinstitucional con el SERNANP (2010 - 2013), a través del componente: “Áreas Naturales Protegidas y Biocorredores” del PDRS.

La ejecución de la experiencia fue posible a través de:

Consortio ECO Consult Sepp und
Busacker Partnerschaft



AGEG Consultants eG



Agradecimientos

Los autores desean expresar su agradecimiento a Pedro Gamboa Moquilaza, Jefe del SERNANP, a la Secretaría General, a los Directores y personal técnico de las Direcciones de Desarrollo Estratégico y Gestión de Áreas Naturales Protegidas y a la Oficina de Asesoría Jurídica del SERNANP. Asimismo al Gobierno Regional de Ayacucho y la Municipalidad Distrital de Quinua.

Todo este esfuerzo no hubiera sido posible sin el compromiso de los jefes, especialistas y guardaparques del Parque Nacional de Cutervo, el Santuario Nacional Cordillera de Colán, Santuario Nacional Tabaconas Namballe, Santuario Nacional Calipuy, Santuario Histórico de la Pampa de Ayacucho, Reserva Nacional Calipuy, Reserva Nacional Pampa Galeras-Bárbara d'Achille, Reserva Nacional San Fernando, Reserva Comunal Chayu Nain, Refugio de Vida Silvestre Laquipampa, Refugio de Vida Silvestre Bosques Nublados de Udimá, Zona Reservada Río Nieva y Zona Reservada Illescas, así como del Área de Conservación Regional Cordillera Escalera. A ellos nuestro agradecimiento y reconocimiento por su gran esfuerzo en la conservación del patrimonio natural y cultural del Perú.

Nota sobre los autores

Luis Paz Soldán Villarreal, es biólogo, con estudios de maestría en gestión de proyectos sociales. Actualmente se desempeña como asesor técnico del PDRS-GIZ en el Perú. Trabaja en temas relacionados a conservación de la vida silvestre desde 1986 y en gestión de áreas naturales protegidas desde 1998.

Jorge Carrillo Segura, es biólogo, consultor de ECO Consult, se desempeña como asesor técnico del PDRS-GIZ en el Perú. Trabaja en temas relacionados a conservación y gestión de áreas protegidas desde el 2005.

Johanna Kirchner, es politóloga y consultora de ECO Consult en los temas de gestión de áreas protegidas, conservación de la biodiversidad y adaptación al cambio climático. Desde el 2008 trabaja con proyectos y programas de la cooperación alemana en América Latina.

Material cartográfico

Las representaciones cartográficas en este documento son meramente ilustrativas y no implica el reconocimiento de fronteras o territorios en virtud del derecho internacional.

GIZ no puede garantizar que este material esté actualizado, sea preciso o exhaustivo, asimismo, tampoco puede aceptar la responsabilidad por los daños directos o indirectos causados por su uso.

Cita sugerida

Paz Soldán, Carrillo y Kirchner. 2013. Estándares mínimos en la Gestión de Áreas Naturales Protegidas: Experiencias de la cooperación en el Perú. Programa Desarrollo Rural Sostenible de la GIZ. 32 págs.

CONTENIDO

Introducción.....	5
Siglas y abreviaturas.....	6
I. Marco conceptual y metodológico.....	7
1.1) El rol de los estándares mínimos en la gestión de las Áreas Naturales Protegidas (ANP).....	7
1.1.1) Contexto internacional.....	7
1.1.2) Contexto nacional.....	8
1.1.3) El concepto de estándares mínimos en el trabajo del Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS).....	9
1.2) Metodología aplicada en el apoyo a la gestión.....	10
1.2.1) Delimitación geográfica y de actores principales.....	10
1.2.2) Dimensiones y procesos del apoyo a la gestión.....	11
1.2.3) Información, Organización y Posicionamiento: los tres elementos clave en la gestión de un ANP.....	12
II. Estudios de caso del trabajo con las ANP.....	13
2.1) Información.....	13
2.1.1) Reserva Comunal Chayu Nain: Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de patrullajes.....	13
2.2) Organización.....	16
2.2.1) Construyendo un ideal común: Generación de la visión participativa para el Área Natural Protegida, fortaleciendo capacidades para la elaboración de tres Planes Maestros.....	16
2.2.2) El proceso de planificación de la Reserva Nacional San Fernando, un ANP en el ámbito marino costero peruano.....	18
2.2.3) Arreglando la casa de adentro a afuera: Ordenamiento de actividades económicas. Fortalecimiento de la institucionalidad nacional en contexto local y regional del Santuario Histórico de la Pampa de Ayacucho (SHPA).....	20

2.2.4)	Comités de Gestión: espacios de gestión participativa entre la legalidad y la legitimidad.....	22
2.3)	Posicionamiento.....	25
2.3.1)	Una inversión al futuro: Comunicación ambiental. Desarrollo de materiales y medios de comunicación para el trabajo con escolares y redes de voluntarios en tres ANP.....	26
2.3.2)	Más que hablar en su lengua: Capacitación de guardaparques de la Reserva Comunal Chayu Nain en metodologías interactivas en un contexto intercultural.....	28

INTRODUCCIÓN

La importancia de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) como generadoras de bienes y servicios que benefician a la sociedad y por su rol en el amortiguamiento de los efectos del cambio climático es reconocida a nivel mundial y se encuentra plasmada en el programa de trabajo sobre áreas protegidas del Convenio sobre la Diversidad Biológica. La Constitución Política del Perú reconoce esa importancia, especificando en su Artículo 68°: “El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas”.

En el Perú, las Áreas Naturales Protegidas conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE), administrado por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), que tiene por finalidad conservar una muestra de la biodiversidad del Perú.

La gestión de las 77 ANP existentes a la fecha en el Perú implica una serie de retos que el SERNANP debe afrontar, como son la limitada disposición de personal y presupuesto para áreas que ocupan aprox. 17% del territorio peruano.

A pesar de ello, el SERNANP, desde su creación el 2008, está poniendo en marcha cambios positivos hacia una gestión más eficaz, tal como el empoderamiento de los jefes en las ANP con las funciones que antes se ejercían desde Lima. Este nuevo paquete de responsabilidades amerita desarrollar las capacidades necesarias para un cumplimiento eficiente de las funciones delegadas, no sólo a través de capacitaciones en cursos o talleres, sino también en procesos de capacitación en los que se acompañe al personal de las ANP, principalmente, durante la planificación estratégica de las áreas. Esto redundará en el desarrollo de procesos más eficientes tanto dentro de la institución como en las actividades de extensión con la población.

En la actualidad, el SINANPE cuenta con políticas y lineamientos de monitoreo y evaluación, plasmados en la estrategia nacional para las Áreas Naturales Protegidas: el Plan Director. Este documento establece el marco conceptual para una gerencia eficaz así como los lineamientos para la constitución y operación a largo plazo (10 años) del SINANPE y de las ANP. Si bien, el Plan Director no insta a la elaboración de estándares mínimos estructurados para las diferentes etapas de la gestión de ANP, sí describe las acciones y procesos necesarios para la gestión de las ANP.

No obstante, definir estándares mínimos para el manejo de Áreas Naturales Protegidas es necesario para medir y asegurar la efectividad del manejo. Por ello, esta publicación brinda un primer acercamiento y busca contribuir a la discusión sobre “estándares mínimos de gestión de Áreas Naturales Protegidas”, como resultado del trabajo en catorce ANP en el marco del Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ. Esta experiencia en la línea de trabajo “Apoyo a la Gestión de Áreas Naturales Protegidas”, ejecutada a través del consorcio ECO Consult/AGEG¹, se desarrolló desde el 2011, en virtud del convenio interinstitucional SERNANP-PDRS.

El documento presenta la interpretación y contextualización del término “**estándares mínimos de gestión**” hecha por el equipo y se muestra casos específicos donde se desarrolló la estrategia de intervención que permitió fortalecer aspectos claves de la gestión de las ANP seleccionadas.

¹ Conformado por las empresas consultoras ECO Consult Sepp und Busacker Partnerschaft y AGE G Consultants eG.

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ANP	Área Natural Protegida
APECO	Asociación Peruana para la Conservación de la Naturaleza
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
DDE	Dirección de Desarrollo Estratégico (del SERNANP)
ECO Consult/AGEG	Consortio ECO Consult Sepp und Busacker Partnerschaft / AGE G Consultants eG
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (agencia de implementación de la Cooperación Alemana)
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IUCN	International Union for Conservation of Nature (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza)
MINAM	Ministerio del Ambiente
PDRS	Programa Desarrollo Rural Sostenible
PNC	Parque Nacional Cutervo
RCCHN	Reserva Comunal Chayu Nain
RNC	Reserva Nacional de Calipuy
RNPG-BA	Reserva Nacional Pampa Galeras-Bárbara d'Achille
RNSF	Reserva Nacional San Fernando
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SHPA	Santuario Histórico de la Pampa de Ayacucho
SNCA	Santuario Nacional de Calipuy
SNCC	Santuario Nacional Cordillera de Colán
TNC	The Nature Conservancy
WCPA	World Commission of Protected Areas (Comisión Mundial de Áreas Protegidas)
WWF	World Wildlife Fund (Fondo Mundial para la Naturaleza)
ZRI	Zona Reservada Illescas

I MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

1.1 El rol de los estándares mínimos en la gestión de las Áreas Naturales Protegidas (ANP)

Los estándares mínimos de gestión están orientados a asegurar el cumplimiento de criterios de calidad durante la gestión de Áreas Naturales Protegidas, para las fases de **diseño, planificación, ejecución y evaluación** de cualquier acción de conservación proactiva^{2,3}. Son varios los enfoques utilizados para abordar la calidad como concepto, pero generalmente se refieren a la calidad del propio producto o resultado o del proceso para su obtención.

Una vez determinado el producto, resultado o proceso a evaluar, el siguiente paso es determinar los criterios que deberán cumplirse para considerar ese producto resultado o proceso como “de calidad”. En este sentido, todos los sistemas y estándares de calidad tienen como referente un conjunto de criterios o estándares mínimos y complementarios a cumplir, generalmente elaborado y consensado por entidades del sector a evaluar.

La elaboración y aplicación de un estándar mínimo de gestión a las acciones y planes de conservación elaborados en las ANP tienen virtudes evidentes⁴:

- Permite disponer de un protocolo y pasos a seguir para la planificación, ejecución y evaluación de acciones de conservación, facilitando el trabajo tanto a gestores experimentados como a los nuevos especialistas de la conservación, independientemente de su formación o línea de trabajo.

- Facilita la detección, intercambio y aprendizaje de buenas prácticas en la gestión de la conservación.
- Favorece la efectividad de las acciones y planes y, por tanto, el cumplimiento de los objetivos de todo espacio natural protegido.
- Visualiza y da mayor credibilidad a las instituciones y entidades responsables y/o colaboradoras de la gestión de la conservación, a la vez que hace más transparente el proceso de toma de decisiones en dicha gestión.
- Facilita la evaluación de la efectividad de la gestión bajo criterios comunes.
- Es una herramienta para evaluar la calidad de proyectos ejecutados por otras entidades, ya sea por encargo directo o propuestas para su ejecución por fundaciones, ONG, etc.

1.1.1 Contexto internacional

El **Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CDB** menciona la necesidad de desarrollar y aplicar estándares mínimos en el manejo de áreas protegidas de los países signatarios, proponiendo “*elaborar y adoptar normas mínimas y mejores prácticas para los sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas*” (objetivo 4.1). Además, recomienda a las agencias de áreas protegidas, enfocarse en un pequeño grupo de indicadores que les ayuden a medir su progreso.

² Se consideran “acciones de conservación proactiva” a aquellas intervenciones directas sobre el medio, dirigidas específicamente a mantener o recuperar un estado de conservación favorable de especies, hábitats y ecosistemas.

³ De la guía de aplicación: «Estándar de calidad en la gestión para la conservación en espacios naturales protegidos», Primera Edición, de EUROPARC-España, Fundación Interuniversitaria Fernando González Bernáldez para los Espacios Naturales. (FUNGOBE). 2010, pág. 8.

⁴ Adaptado de: guía de aplicación: «Estándar de calidad en la gestión para la conservación en espacios naturales protegidos», Primera Edición, de EUROPARC-España, Fundación Interuniversitaria Fernando González Bernáldez para los Espacios Naturales. (FUNGOBE). 2010, pág. 11.

En su objetivo 4.2, el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CDB se refiere a la efectividad del manejo: “*Evaluar y mejorar la eficacia de la administración de áreas protegidas*”.

Es así, que definir estándares mínimos para el manejo de áreas protegidas es necesario para medir y asegurar la efectividad del manejo.

Un marco reconocido a nivel internacional para evaluar la efectividad de manejo de ANP es de IUCN-WCPA, que pone a disposición una base teórica y práctica para la evaluación y sirve para armonizar informaciones entre diferentes sistemas de ANP. Una evaluación de los seis factores del marco de trabajo de IUCN-WCPA y las relaciones entre ellos provee un cuadro bastante completo de la efectividad del manejo de un ANP.

Definir estándares mínimos para el manejo de áreas protegidas es necesario para medir y asegurar la efectividad del manejo.

Los seis factores del marco de trabajo para evaluar la efectividad de la gestión de IUCN-WCPA, son:

- Contexto - ¿dónde estamos?
- Planificación - ¿a dónde queremos llegar?
- Insumos - ¿qué necesitamos?
- Procesos - ¿cómo hacerlo?
- Productos - ¿cuáles fueron los productos/resultados?
- Resultados - ¿qué hemos logrado?

1.1.2 Contexto nacional

En la actualidad, el **Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)** cuenta

con políticas y lineamientos de monitoreo y evaluación plasmados en la estrategia nacional **para las Áreas Naturales Protegidas (Plan Director⁵)**. El Plan Director, constituye el instrumento máximo de planificación y orientación del desarrollo del SINANPE, y establece el marco conceptual para una gerencia eficaz y la constitución y operación a largo plazo (10 años) del SINANPE y de las ANP.

La implementación de sus directrices es liderada por el ente rector del SINANPE, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). La principal función del SERNANP, es gestionar el SINANPE con la finalidad de contribuir al desarrollo sostenible del Perú, a través de la conservación⁶ de muestras representativas de la diversidad biológica.

Si bien, el Plan Director no insta la elaboración de estándares mínimos estructurados para las diferentes etapas de la gestión de ANP, sí describe las acciones y procesos necesarios para la gestión de las ANP, sin clasificar cuáles serían requisitos mínimos.

Para medir el avance cualitativo de dichas acciones y procesos, el SERNANP (INRENA hasta el 2008), junto con el apoyo de diferentes organizaciones, diseñó una herramienta denominada “Matriz de Monitoreo del Manejo Efectivo de las Áreas Naturales Protegidas”. Desde el 2002 ésta se aplica sobre el sistema una vez al año. La matriz, tal cual existe actualmente, ha sido objeto de revisión y ajustes en varios momentos a lo largo de su implementación.

La Matriz de Monitoreo del Manejo Efectivo de las ANP fue elaborada tomando como referencia metodologías internacionales existentes, como las diseñadas por WWF – Banco Mundial: (*Cómo informar sobre los avances en el manejo de áreas protegidas individuales Tracking Tool*) y por TNC (*Reporte de Calificaciones (scorecard): Criterios de Consolidación de Áreas Protegidas*), de las cuales se tomaron elementos pertinentes a la realidad nacional. Asimismo se tuvieron en consideración diferentes experiencias latinoamericanas en planificación,

⁵ Aprobado por Decreto Supremo N° 016-2009-MINAM.

⁶ Entiéndase “conservación” como la gestión de la utilización de la biosfera por el ser humano, de tal suerte que produzca el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero que mantenga su potencialidad para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones futuras (Traducido de: Global Biodiversity Strategy: Guidelines for action to save, study and use Earth's biotic wealth sustainably and equitably. World Resources Institute, IUCN, United Nations Environment Programme. 1992, pág. 227).

seguimiento y evaluación en manejo de ANP y de recursos naturales, y una serie de documentos oficiales del SINANPE⁷.

La Matriz de Monitoreo del Manejo Efectivo de las Áreas Naturales Protegidas es una herramienta que permite medir el avance cualitativo de las acciones y procesos de gestión de las ANP.

Dichos estándares, que incorporan los seis elementos del ciclo de manejo y evaluación descritos por la IUCN, reflejan el **margen de calidad aceptado** o las consideraciones requeridas por el ente rector al ejecutar actividades de un proceso de gestión; una suerte de lista de verificación de las acciones a priorizar e implementar.

Siguiendo las fases del ciclo de gestión (contexto, planificación, insumos, procesos, productos/resultados y evaluación (y retroalimentación)) el uso de la matriz, procura:

- Una planificación adecuada de los Planes Operativos Anuales.
- Tomar decisiones acertadas en cuanto a mitigación de amenazas, acciones de control y manejo, direccionar fondos, priorizar actividades, entre otros.

1.1.3 El concepto de estándares mínimos en el trabajo del Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS)

Un propósito importante del trabajo del PDRS, a través de la línea de trabajo: “apoyo a la gestión de ANP”, es fomentar y fortalecer los sistemas de monitoreo y verificación ya existentes en el marco del SINANPE. Es así que la Matriz de Monitoreo del Manejo Efectivo de las Áreas Naturales Protegidas

constituye el principal documento de referencia para el desempeño del trabajo.

En la fase inicial de la asesoría, el uso de la matriz facilitó la definición de la intervención, pues sus criterios se emplearon para identificar **qué temas** deben ser atendidos con prioridad dentro del proceso de gestión en cada una de las catorce ANP; proceso que fue realizado en estrecha coordinación con las jefaturas de dichas áreas. Durante la fase de implementación de la asesoría, la aplicación de la matriz permitió una verificación anual del avance en la calidad de la gestión y, por lo tanto, del impacto de la intervención.

Sin embargo se debe reconocer que, si bien, la matriz propone solamente un rango de cinco clasificaciones de calidad de gestión, desde una gestión “no aceptable” (calificación 0) hasta una gestión “efectiva” (calificación 4), no establece qué clasificación dentro de cada indicador, permite determinar que se ha alcanzado un “estándar mínimo” de gestión.

La aplicación de la Matriz de Monitoreo del Manejo Efectivo de las Áreas Naturales Protegidas permite al equipo del PDRS definir estándares que garantizan una calidad mínima en la gestión y monitorear el avance de la asesoría.

Es así que el equipo del PDRS, considerando la brecha de atribución de la cooperación en los procesos de gestión liderados por el SERNANP asumió la calificación “aceptable”⁸ (nivel 3), como el nivel meta, el cual implica “calidad mínima de gestión” de las ANP. Mediante su asesoría, el equipo buscaba lograr un mejoramiento significativo en las calificaciones de los temas seleccionados, y de acuerdo a la matriz del SINANPE, alcanzar el nivel “aceptable” en la gestión de ANP.

⁷ La Matriz de Monitoreo del Manejo Efectivo de las ANP toma como referencia: la Ley de Áreas Naturales Protegidas y su Reglamento; el Plan Director; la Guía Orientadora Metodológica para la Elaboración de Planes Maestros de las ANP; los Planes Maestros y otros documentos relacionados directamente con la gestión de ANP.

⁸ Se puede definir aceptable como la calificación mínima de aptitud, capacidad o idoneidad en la materia objeto de evaluación. Según la matriz del SERNANP, la define como “el estado de gestión donde muchas de actividades necesarias se desarrollan normalmente y con buenos resultados. Sin embargo existen algunas deficiencias esenciales que no permiten establecer una sólida base para que el ANP sea funcional y por ende, el manejo sea efectivo.”

1.2 Metodología aplicada en el apoyo a la gestión

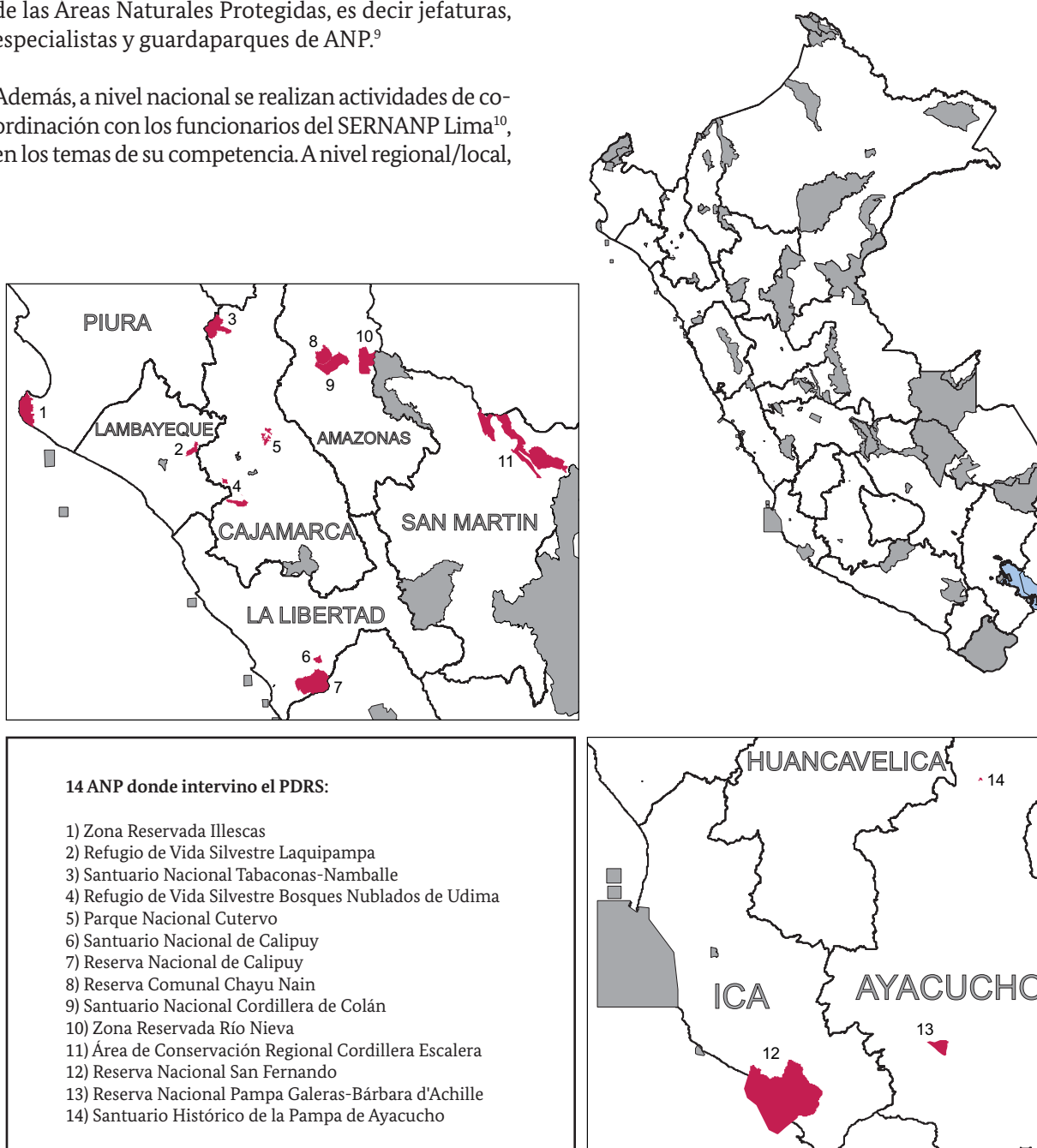
1.2.1 Delimitación geográfica y de actores principales

Las actividades del equipo del PDRS están dirigidas, principalmente, al personal encargado de la gestión de las Áreas Naturales Protegidas, es decir jefaturas, especialistas y guardaparques de ANP.⁹

Además, a nivel nacional se realizan actividades de coordinación con los funcionarios del SERNANP Lima¹⁰, en los temas de su competencia. A nivel regional/local,

la coordinación es con representantes del gobierno, ONG y otros actores de la sociedad civil, relacionados a la gestión de las ANP del ámbito de trabajo.

Figura 1: Mapa del SINANPE y la intervención del PDRS en 14 ANP



⁹ Durante la intervención del Programa, se define a este grupo de actores como, la contraparte.

¹⁰ Ídem del anterior.

Hasta setiembre del 2013 en el Perú se han establecido 77 ANP de administración nacional que conforman el SINANPE. El equipo enfocó su intervención en 14 de estas ANP, las que fueron seleccionadas en base de un análisis de debilidades en la gestión dentro del SINANPE, realizado por el SERNANP en conjunto con el equipo de la cooperación alemana.

La dispersión geográfica constituye un gran reto del trabajo ya que las ANP seleccionadas se encuentran en ocho departamentos, ubicados tanto en la costa, la sierra y el oriente del país.

1.2.2 Dimensiones y procesos del apoyo a la gestión

El equipo de la cooperación brinda su asesoría para el desarrollo de capacidades en dos dimensiones: el **desarrollo de recursos humanos** y el **desarrollo organizacional**:

Bajo estas dimensiones de intervención el equipo priorizó **seis procesos clave**. Dichos procesos agrupan las prioridades, basadas en debilidades y vacíos en la gestión, identificados junto con las jefaturas de las ANP en el ámbito de trabajo del equipo del PDRS y aportan a 15 de los 36 criterios de gestión descritos en la matriz del SERNANP.

Cuadro 1: Dimensiones y procesos que estructuran la asesoría del equipo del PDRS:

	Desarrollo de recursos humanos	Desarrollo organizacional
	Fomento de la capacidad individual de aprendizaje, entrenamiento en: estrategias de acción, capacidades y aptitudes en competencias clave, como comunicación y dirección de procesos de gestión	Fortalecimiento organizacional e incremento de la capacidad operativa, considerando: división del trabajo, planificación, conducción, aprovechamiento óptimo de los recursos y estructuras internas y externas
Procesos de la intervención	1. Capacitación de personal en métodos de facilitación de reuniones.	3. Apoyo en los procesos de planificación/gestión liderados por la jefatura del ANP.
		4. Apoyo para la articulación del ANP con procesos locales y regionales de gestión del territorio.
	2. Capacitación del personal en temas técnicos de la gestión del ANP.	5. Fomento de la participación de actores clave en procesos priorizados por la jefatura del ANP.
		6. Fomento de la percepción positiva del ANP por parte de la población en su ámbito de influencia.

1.2.3 Información, Organización y Posicionamiento: los tres elementos clave en la gestión de un ANP

Considerando los seis factores del IUCN-WCPA para evaluar la efectividad de la gestión y los procesos de intervención priorizados por el equipo del PDRS junto con las jefaturas de las ANP, se identificaron tres elementos de la gestión que agrupan lo mínimo necesario a implementar temáticamente para tener un ANP en buen funcionamiento. Estos elementos son:

Información: se refiere a los datos de línea base, biológicos y sociales, necesarios para orientar la elaboración de estrategias de gestión definidas para el ANP. También incluye la información recopilada periódicamente, y el método para su levantamiento, como parte de las acciones de implementación de la gestión en el ANP. Dicha información es parte, también, del monitoreo y posterior retroalimentación de las estrategias de gestión.

Organización: contempla los aspectos de diseño, planificación e implementación de la gestión de un ANP, orientados a cumplir con el mandato de creación y visión que se tiene para el Área Natural Protegida. Todo esto, enmarcado en un plazo determinado de gestión y con el soporte logístico necesario.

Posicionamiento: las acciones prospectivas (de generación de información) y la ejecución de las estrategias y planes de gestión de un ANP, deben ser acompañados con una buena “percepción” de terceros, respecto de los avances y retos de las acciones implementadas por la jefatura. Este posicionamiento que los demás tienen del ANP, se genera, tanto, por la imagen percibida, como por los mensajes transmitidos por el personal del área.

Figura 2: Los tres elementos temáticos clave para la gestión de un ANP: La pirámide de gestión debe contar con una base sólida de información pertinente y accesible; y una organización de roles y procesos. Sobre ella, debe haber un posicionamiento que proyecte la imagen deseada, comunicando los avances alcanzados y las acciones pendientes.



II ESTUDIOS DE CASO DEL TRABAJO CON LAS ANP

2.1 INFORMACIÓN

¿Qué aporta a la gestión?

La gestión de un ANP implica una constante toma de decisiones para adaptar las acciones de manejo a las siempre impredecibles, dinámica social y ambiental.

Contar con información (social y ambiental) de manera oportuna y relevante para estas decisiones es determinante para tener una mejor aproximación a la realidad que se enfrenta y disminuir las posibilidades de error en las acciones orientadas a lograr los objetivos de la gestión.

¿Qué es?

La información es un conjunto de datos con un significado, que aumenta el conocimiento de algo y en consecuencia, reduce la incertidumbre. Es decir, la información es un mensaje con significado en un determinado contexto, disponible para uso inmediato y que proporciona orientación a las acciones por el hecho de reducir el margen de incertidumbre con respecto a nuestras decisiones.¹¹

¿Por qué es clave como estándar?

La necesidad de información se hace tangible en las diferentes etapas del ciclo de gestión. En la fase de planificación, sustenta la definición de una buena descripción de la situación actual, y el planteamiento de objetivos, y sus estrategias e indicadores asociados. Más adelante, permitirá evaluar si los productos aportan al logro de los resultados de cambio o mantenimiento deseados. Pasando por un monitoreo constante a lo largo del periodo que dure la

ejecución de lo planificado, brinda insumos para la retroalimentación y eventual ajuste, cambio o complementación de la intervención.

Se hace evidente, la importancia de dotar al personal de las ANP con las mejores herramientas (metodológicas y operativas) para la generación de información primaria, adecuada en cantidad y calidad, que responda a las necesidades de gestión, priorizando los vacíos existentes (p.ej. estado de la biodiversidad, uso y afectación de la misma). Se debe procurar una recolección de datos metódica, direccionada, sistematizada y almacenada, de manera tal, que facilite su uso en la gestión, permitiendo decidir las acciones o intervenciones más apropiadas a la realidad del Área Natural Protegida.

2.1.1 Reserva Comunal Chayu Nain: Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de patrullajes

Contexto

El “patrullaje” es una función inherente a la posición de guardaparque, por ende en la gestión de un Área Natural Protegida por el Estado Peruano (ANP). Reviste singular importancia pues va más allá del objetivo de vigilancia, siendo un instrumento multipropósito, pues sirve además para el recojo y transmisión de información e interacción con los pobladores locales. Además es la actividad “siempre presente” en el Plan Operativo Anual de toda Área

¹¹ Del libro: «Introducción a la Teoría General de la Administración», Séptima Edición, de Chiavenato Idalberto, McGraw-Hill Interamericana, 2006, pág. 364.



Natural Protegida, y que significa un buen porcentaje, sino todo, de su presupuesto anual en los últimos años, y para el caso de la Reserva Comunal Chayu Nain, el ca. 80 % en promedio de su presupuesto total anual para operaciones.

Una característica particular de esta Reserva Comunal es que está enclavada en territorios indígenas awajún (jibaros), caracterizados por ser un espacio social intercultural, con una población indígena mayoritaria que rodea la Reserva y organizada en Comunidades Nativas (CCNN), cada una con población definida y un territorio delimitado.

Estado antes de la intervención

La Reserva Comunal Chayu Nain (RCCHN) está ubicada en la Provincia de Bagua, Departamento de Amazonas y fue categorizada el 2009, siendo una ANP de gestión relativamente reciente. Por un acuerdo Estado-Comunidades Nativas colindantes, todo el equipo de guardaparques son indígenas, los cuales al momento de ser contratados, no tenían ninguna formación en gestión de ANP.

En sus inicios el patrullaje fue la primera y prácticamente única actividad desarrollada por el equipo de la Reserva. Los patrullajes respondían más a una acción programática presupuestal que estratégica, la cual priorizaba su realización al calendario sobre su aporte a la gestión del ANP, como se evidenciaba en sus planes de patrullaje. Asimismo no había una definición en la información que debía ser registrada durante los patrullajes. En consecuencia los reportes no contenían la información mínima requerida, ni se llevaba un archivo ordenado de los mismos.

Descripción del proceso

Conjuntamente con la jefatura de la RCCHN, se priorizó el fortalecimiento de capacidades del equipo de guardaparques en sistematización de los patrullajes, para contribuir a la sistematización de la información y buscar respuestas a las amenazas a la biodiversidad.

Para ello se desarrolló un curso modular para los guardaparques de la Reserva Comunal, el cual comprendió cuatro aspectos básicos: (i) conservación de la biodiversidad, (ii) gestión de un ANP, (iii) conceptos básicos de cartografía y, (iv) planificación, ejecución y reporte de patrullajes.

La capacitación fue responsabilidad del equipo del PDRS. Con el fin de intercambiar experiencias y enriquecer los módulos, se contó con la participación de invitados de otras Áreas Naturales Protegidas con más años de gestión. La capacitación se centró en el equipo de la RCCHN (jefe, especialista y ocho guardaparques). Sin embargo, siendo ésta un ANP concebida para ser cogestionada entre el Estado y las comunidades nativas beneficiarias, se invitó también a los comuneros y comuneras clave en el proceso de gestión, y que acompañaron permanentemente los procesos de establecimiento y categorización de la Reserva.

Logros

Hoy en día, los guardaparques de la RCCHN planifican sus patrullajes, planteándose objetivos precisos y medibles. Realizan los patrullajes respetando dichos planes, registran información puntual y relevante para la gestión, siempre pensando en los objetivos. Finalmente sus reportes han servido de sustento a la jefatura para cualquier acción ulterior.

Retos

Cuatro aspectos centrales fueron permanentemente atendidos: Al no haber lineamientos institucionales, el temario técnico se desarrolló en base a las “prácticas usuales” generalizables en las distintas ANP. Un segundo aspecto fue el lograr conjugar la capacitación con su quehacer, a fin de generarles trabajos de práctica que sean útiles en su labor, manteniendo el interés. El tercer aspecto fue el empleo de técnicas de educación de adultos apropiadas a un grupo, el de los guardaparques, en su mayoría sin instrucción superior, menos especializada, por lo que se apeló al uso de técnicas “aprendemos haciendo”, con refuerzo audio visual. El cuarto aspecto y el que se considera el de mayor riqueza, es el escenario intercultural. Esta condición puede jugar tanto el papel de traba o riesgo como de oportunidad, pues la cosmovisión awajún, altamente relacionada al bosque en una acepción holística, suele chocar con la visión científica, más cuadrículada del mundo.





Guardaparques de la RCCHN estructurando su plan de patrullajes.



Brigada de guardaparques ejecutando un patrullaje planificado.



2.2 ORGANIZACIÓN

¿Qué aporta a la gestión?

Los múltiples retos que enfrenta la gestión de un ANP requieren de ensamblajes estructurales y funcionales tanto internos como externos, para de esta manera, asegurar el logro de los objetivos de conservación de un ANP. Para alcanzar esto, es necesario contar con un sistema ordenado que incluya recursos, tanto humanos (de capacidades) como estructurales (de roles y procedimientos claros). Dicho sistema afinado y adaptado constantemente a las variables cambiantes del entorno (social, económico y ambiental), no es otra cosa que la propia organización de la institución.

¿Qué es?

Una organización es un sistema de actividades conscientemente coordinadas de dos o más personas o instituciones. Además de la cooperación que debe haber entre dichas personas o instituciones para hacer viable la existencia de una organización, ésta sólo puede existir cuando: sus elementos son capaces de comunicarse y están dispuestos a contribuir en una acción conjunta orientada a alcanzar un objetivo común.¹²

¿Por qué es clave como estándar?

Se hace necesario que las personas que forman parte de la organización encargada de hacer cumplir las metas de conservación (las jefaturas del ANP, con su sede administrativa y puestos de control), ejecuten acciones ordenadas durante la planificación de la gestión y su consecuente implementación.

Dichas acciones deben considerar las distintas funciones que el personal puede ejecutar, también incluir, los compromisos suscritos por terceros con el ANP en los espacios de cooperación.

De manera tal, que el alcance de la organización se llegue a ampliar más allá de sus funciones estrictas y limitadas capacidades de ejecución, pero que al integrar a otros en la gestión, se logren las metas y visión trazadas.

Dentro de las capacidades operativas que la organización debe procurar, están: la adecuada distribución del trabajo, capacidades para la planificación y conducción de estrategias y acciones, así como la eficiencia en el uso de los recursos disponibles (presupuesto, colaboradores, aliados y estructuras de poder).

2.2.1 Construyendo un ideal común: Generación de la visión participativa para el Área Natural Protegida, fortaleciendo capacidades para la elaboración de tres Planes Maestros

Contexto

Un componente principal para el buen funcionamiento de la organización de un ANP es su Plan Maestro, el instrumento de gestión de más alto nivel reconocido para un ANP, que recoge las expectativas, tanto, de la población como del personal encargado de liderar su gestión, es de suma importancia que dicho manejo esté orientado hacia una visión que en su construcción haya incluido efectivamente las perspectivas del “futuro esperado” para el ANP que tienen las personas o instituciones vinculadas a la existencia de determinada área administrada por el SERNANP.

Estado antes de la intervención

La Reserva Nacional Pampa Galeras (RNPG), la Reserva Nacional Calipuy (RNC) y el Santuario Nacional Calipuy (SNCA) fueron establecidos hace más de 30 años, sin embargo hasta la fecha las 3 ANP aún no cuentan con un Plan Maestro, lo que ha dificultado la ejecución de actividades hacia el logro de los objetivos de conservación de las mencionadas ANP.

En la RNPG la gestión ha cambiado de institución varias veces, empezando desde un proyecto con gran apoyo de la cooperación alemana en fortalecer la investigación y el manejo de la fibra de vicu-

¹² Adaptado del libro: «Administración de Recursos Humanos», Quinta Edición, de Chiavenato Idalberto, McGraw-Hill Interamericana, 2001, pág. 6.



ña, hasta casi ser abandonada por el Estado cuando heredó su administración, durante la época del terrorismo. Actualmente, pasando del Ministerio de Agricultura, está bajo administración del SERNANP con personal mínimo que desarrolla, principalmente, funciones de patrullaje y mantenimiento de las instalaciones.

Las ANP de Calipuy (Reserva y Santuario) son vecinas entre sí, y mucha de la población aledaña está vinculada a lo que suceda en ambas ANP. Éstas son de reciente gestión (muchos años permanecieron sin presencia de representantes del Estado). En los catorce años que tienen una jefatura asignada (tres años para el Santuario), la prioridad en la gestión ha sido fortalecer la gobernabilidad en ambas ANP, alineando las decisiones y acuerdos tomados hacia el cumplimiento de los objetivos de conservación por los cuales fueron establecidas.

Descripción del proceso

Para que cada ANP cuente con sus respectivos Planes Maestros, se priorizó con las respectivas jefaturas, el fortalecimiento de capacidades de todo el

equipo de guardaparques y especialistas en cada ANP. El enfoque acordado con las jefaturas para abordar la elaboración de los Planes Maestros, era, procurar el empoderamiento del proceso en el personal del ANP. Esto debido a dos razones principales:

1. Tradicionalmente, los Planes Maestros han sido encargados a consultorías externas, luego de las cuales, se contaba con un documento de gestión, que muchas veces contenían metas a cumplir, lejanas a la realidad del ANP, con objetivos no validados con la población y que durante su elaboración no participaba el personal guardaparque. Dicho personal, luego, no tenía idea de lo que debía poner en práctica a fin de lograr las metas trazadas en esos “planes para biblioteca”.
2. La Dirección de Desarrollo Estratégico, dirección encargada en el SERNANP de dar las directrices de planificación para las ANP, empezó a cambiar la forma de elaborar Planes Maestros, fomentando que sean procesos liderados siempre por la jefatura y el personal del ANP, con el acompañamiento de especialistas del SERNANP, en colaboración con consultorías puntuales.



Guardaparque moderando grupo de trabajo en un taller para la elaboración de la visión de un Plan Maestro.



Para la elaboración de las visiones de los Planes Maestros de las respectivas ANP, luego de que cada jefatura definiera sus prioridades de conservación, se organizaron, reuniones informativas y luego talleres de construcción del futuro común, donde participaban pobladores, autoridades y miembros de los Comités de Gestión. Se hizo énfasis en no imponer el planteamiento del SERNANP, más bien, se trabajó el llegar a consensos a través del diálogo sobre el futuro del ANP, brindando información clara y sencilla a la población sobre el rol del Área Natural Protegida en sus vidas, más allá de la protección de la biodiversidad.

El fortalecimiento de capacidades estuvo previsto para todo el personal de las tres ANP (jefe, especialistas y guardaparques). Se puso énfasis en capacitaciones sobre técnicas de facilitación de reuniones, pues mediante talleres con la población se van construyendo la visión y otros elementos del Plan Maestro. En este tipo de capacitaciones se juntó al personal de varias ANP a fin intercambiar experiencias y dudas similares.

Los talleres de construcción de la visión eran abiertos a la participación de cualquier persona o institución que se sintiera relacionada a lo que ocurra dentro de las ANP. Las jefaturas, procuraron que siempre haya participación al menos de los representantes de los Comités de Gestión, así como instituciones y la sociedad civil representada en los distintos gremios locales y regionales.

Logros

Es así, que el proceso de planificación con un real componente participativo, liderado por las jefaturas y respaldado por sus respectivos Comités de Gestión, ha servido para construir visiones comunes de un futuro esperado, que no sólo satisface los objetivos de conservación de las ANP, sino que son reconocidos como propios aportes de la población e instituciones participantes y que son integrados en la elaboración de los diferentes Planes Maestros. Finalmente, se generan espacios de coordinación y compromisos con actores que antes no hubieran siquiera participado. Ahora, se incluyen sus expectativas y se generan acuerdos.

Retos

Al ser el primer proceso de planificación en las tres ANP, la tarea inicial fue informar a la población y sus autoridades del significado y objetivo de la elab-

boración de un Plan Maestro para las ANP, así como cambiar la percepción, a veces distorsionada, que la población tenía respecto a las ANP.

Durante el periodo que se apoyaron los procesos de planificación, en paralelo, la DDE del SERNANP empezó a redactar los lineamientos que deberían guiar el proceso de elaboración de Planes Maestros. Al ir avanzando, junto con la propuesta de lineamientos, estas tres ANP, junto con otras fueron una especie de “sitios de prueba”, donde se validaba o modificaba lo propuesto por los lineamientos en elaboración.

2.2.2 El proceso de planificación de la Reserva Nacional San Fernando, un ANP en el ámbito marino costero peruano

Contexto

Prácticamente no hay actividad que no se realice en el espacio costero peruano, lo que genera una cada vez mayor ocupación humana y un gran impacto sobre los sistemas naturales. Asimismo muchas instituciones del Estado, en sus diversos niveles y sectores, tienen alguna competencia en este ámbito, lo que impone la necesidad de espacios de coordinación para una gestión efectiva de bienes públicos. Entre ellos la pesca.

A pesar de su gran productividad y significado económico, la preocupación del Estado por la pesca marino costera se ha centrado en unas pocas especies de importancia comercial, principalmente la anchoveta. Sin embargo, la biodiversidad y los servicios ambientales provenientes del ecosistema marino costero en el Perú son poco conocidos y han recibido poca atención. Entre los pocos esfuerzos concretos por conservar este patrimonio figura el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas en el ámbito marino costero.

La historia de las Áreas Naturales Protegidas en el ámbito marino costero peruano no es de corta data. Sin embargo, la pesca ha estado fuera de las competencias de la autoridad de ANP. Asimismo las aproximaciones de gestión de sus objetos de competencia han tenido distintos desarrollos históricos. Mientras el enfoque de gestión de un ANP proviene, por decirlo de alguna manera, de los ecosistemas terrestres continentales y tiene un abordaje ecosis-



témico, la gestión pesquera enfatiza el aprovechamiento sostenible desde una perspectiva poblacional, y en el ámbito marino costero.

Por otro lado, la gestión efectiva de un ANP con propósitos de conservación de biodiversidad para el desarrollo sostenible requiere de la acción conjunta de diversas instituciones del Estado, lo cual ha venido sucediendo de forma esporádica, y en mayor o menor grado entre algunas de estas instituciones, configurándose un espacio costero bajo una gestión desintegrada, con muchos entes competentes desarticulados y no pocos intereses en disputa.

En el Perú, el plan de manejo de un Área Natural Protegida se denomina Plan Maestro. Este reviste especial importancia pues por ley, es el instrumento de gestión de más alto nivel reconocido para un ANP. Donde se dé y dependiendo en gran medida del liderazgo de la jefatura, su elaboración concita particular atención social local, por lo que el proceso de elaboración en sí se torna en un espacio de información y negociación. En ese contexto, los procesos de planificación en ANP en el ámbito marino costero generan especial interés en la población local, pues son una oportunidad por lograr articular la intervención del Estado en dicho espacio.

Estado antes de la intervención

La Reserva Nacional San Fernando (RNSF) fue categorizada el 2011, siendo una ANP de gestión relativamente reciente. Mucho antes de establecer incluso la Zona Reservada que luego se categorizó en Reserva Nacional, había ya una intensa actividad de colecta de macroalgas no regulada, por lo tanto, sin una noción clara de su impacto. En esta actividad participan directamente no menos de 800 pescadores, agrupados en 14 asociaciones, las cuales a su vez, han conformado una asociación federativa llamada Comunidad de Pescadores de Marcona - COPMAR.

El escaso entendimiento del ecosistema conlleva a una débil capacidad para regular la actividad, de imponer límites, límites que permitirían hacer de ésta, una actividad ambientalmente sostenible, socialmente equitativa y económicamente rentable.

Por otro lado en 2008 el Estado Peruano adjudicó de manera inconsulta, ca. 500 ha a una empresa privada para el desarrollo de un proyecto agrícola en terrenos eriazos. En estos años los objetivos de ese proyecto han variado hacia uno turístico, aprovechando que en el área adjudicada se encuentra “la joya de la corona” en lo que se refiere a belleza paisajística y de especies del ámbito.



El ámbito marino costero, un espacio rico en recursos que convoca muchos intereses y necesidades de articulación.



Todo esto ha ido incrementando el número de usuarios y por consiguiente, la ocurrencia de conflictos entre ellos, derivados principalmente por ausencia de una visión común y una regulación del acceso a los diferentes bienes que existen en la Reserva.

Descripción del proceso

Conjuntamente con la jefatura de la Reserva, se priorizó el proceso participativo de elaboración de su primer Plan Maestro, siguiendo los lineamientos de la DDE del SERNANP. El fin era contar con una norma que oriente las actividades del interior de la Reserva y que en su proceso de elaboración, la Reserva se vea posicionada en el colectivo local y por ende fortalecida.

El proceso de planificación viene siendo liderado por la jefatura y el equipo de la Reserva, y cuenta con el apoyo y acompañamiento del Comité de Gestión.

Logros

En ese sentido, el proceso de planificación participativo de la Reserva, liderado por la jefatura y respaldado por su Comité de Gestión, ha definido un plan de acuerdos comunes pero sobre todo, ha generado espacios de coordinación y compromisos con miras a armonizar las distintas actividades que se realizan dentro de la Reserva, por ejemplo: las conservación de las colonias de lobos marinos finos con la colecta de macroalgas varadas en las playas; y el desarrollo de un turismo sostenible de naturaleza.

Retos

Siendo el primer proceso de planificación, el reto inicial a enfrentar fue la desinformación e información distorsionada que está en el colectivo, mucha de la cual conlleva a prejuicios y toma de posiciones respecto del Área Natural Protegida.

La poca claridad que tienen los usuarios sobre los roles y competencias de las instituciones del Estado, por diversos motivos, ha generado desconfianza. Esto ha traído como consecuencia que en esta casi última década los pescadores desarrollen sus actividades sin mayor supervisión por parte de las entidades del Estado. Primero era la extracción de

mariscos, la cual colapsó a niveles que la hacían poco atractiva a nivel comercial, luego, se desarrolló la actividad de extracción de macroalgas, motivada por los buenos precios.

2.2.3 Arreglando la casa de adentro a afuera: Ordenamiento de actividades económicas. Fortalecimiento de la institucionalidad nacional en contexto local y regional del Santuario Histórico de la Pampa de Ayacucho (SHPA)

Contexto

Dentro del SINANPE, existe una categoría de manejo que pareciera no encajar muy bien en la definición de lo que puede estar dentro del Sistema: los Santuarios Históricos, creados para conservar el patrimonio monumental y arqueológico o lugares donde se desarrollaron hechos sobresalientes de la historia del país. De los catorce objetivos que procuran las ANP sólo uno se puede aplicar a los Santuarios Históricos, y aun así este hace más bien referencia al objetivo de mantener el *entorno natural* de los recursos culturales, arqueológicos e históricos ubicados en su interior; esquivando el propio valor cultural o histórico como objetivo principal de su establecimiento, que por jurisdicción sectorial, corresponde a la responsabilidad de protección del Ministerio de Cultura.

Esta separación artificial y muchas veces confusa de las responsabilidades de distintos sectores del Estado en un mismo territorio, a veces pequeño (300 ha para el SHPA), da como resultado vacíos reales en la gestión sobre el terreno.

Después de 31 años de haber sido declarado como Santuario Histórico de la Pampa de Ayacucho, en dicha ANP se hace presente, in situ, el SERNANP como responsable de la gestión del entorno natural del SHPA. Una tarea que no fue fácil al comienzo, pues se debieron cambiar viejas costumbres y convencer a muchos actores, que la institución “recién llegada”, estaba ahí para quedarse.

¹³ Batalla que terminó de separar a las colonias americanas de la corona española.



Estado antes de la intervención

En los 31 años que llevaba el SHPA establecido como un campo, santuario del teatro escénico de la Batalla de Ayacucho¹³ y para garantizar la conservación de la flora y fauna nativa; la gestión del ANP había sido irregularmente asumida por la municipalidad distrital de Quinua. Ésta, sin ningún conocimiento técnico sobre conservación, hizo el esfuerzo de mantener al menos el monumento en memoria de la batalla, realizando cobros a los visitantes que quisieran ingresar al interior, otro cobro separado es el que realizan para una ruta natural camino a una caída de agua en las cercanías.

Adicionalmente, tres veces al año el Santuario es visitado por miles de turistas (Semana Santa, Fiestas Patrias y 8 de diciembre), lo que atrae a vendedores de distintos rubros (comida, artesanías, vestido). Durante esas fechas se improvisaban zonas de venta sin ningún criterio técnico que considere la afectación tanto al monumento histórico, como al entorno natural. Esta falta de organización provocaba un caos, tanto, entre los usuarios directos del ANP: vendedores locales, que se quejaban del desorden y competencia desleal de vendedores que venían de

otras regiones a ocupar mejores puntos de venta, y entre los usuarios indirectos: visitantes nacionales y extranjeros, que se quejaban igualmente del desorden producido por los vendedores y los sobrecostos de los servicios al interior del SHPA.

Estas actividades dejaban como saldo toneladas de basura, que luego nadie era responsable de limpiar, además de la erosión de los suelos que disminuía la capacidad de recuperación de los pastos nativos con el paso de cada año.

Descripción del proceso

El limitado presupuesto del SERNANP para la gestión de las ANP que ya tienen personal, condicionó a que, si bien se reconocía la necesidad de actuar sobre el SHPA, no se asignara inmediatamente una jefatura para dicha ANP.

Como alternativa de gestión se propuso la firma de un convenio tripartito entre el Gobierno Regional de Ayacucho, la Municipalidad Distrital de Quinua y el SERNANP, esto con el fin de facilitar las acciones de cooperación entre las 3 instituciones orientadas a fortalecer la gestión del SHPA.



Personal del SERNANP dando charlas informativas a los artesanos, vendedoras de comida y paseadores a caballo del SHPA.



Adicionalmente, el SERNANP asignó un coordinador, que desde Lima, era responsable de la ejecución de las actividades en el marco del convenio. A partir de ahí el SERNANP empezó a hacerse de un lugar dentro del espectro de instituciones de la región, teniendo como tarea principal el ordenamiento de las actividades económicas al interior del Santuario.

Sin personal local, la única forma de ejecutar acciones en el SHPA fue fomentando la participación de la población vinculada a la existencia del ANP. Es así, que a través de charlas informativas y de sensibilización, acompañadas por el equipo del PDRS, se logró llegar a acuerdos básicos de ordenamiento entre los pobladores locales que hacían uso del Santuario como lugar de trabajo: se organizaron los gremios de paseadores a caballo, vendedoras de comida, y de artesanía; en brigadas de limpieza, reubicación de sus puestos de venta en un solo sector que los concentrara como zona de uso público y campañas de recuperación de pastos.

El proceso de organización de las actividades fue liderado por especialistas del SERNANP Lima y el equipo del PDRS, luego, con la contratación de dos guardaparques, también se trabajó con ellos. Adicionalmente, mientras no había personal local del SERNANP, las acciones eran articuladas con funcionarios del municipio distrital de Quinua y la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Medio Ambiente de Ayacucho, así como con grupos de voluntarios capacitados.

Logros

Al tener la necesidad de contar con ejecutores locales de lo planificado para el SHPA, se trabajó bastante con las universidades de la capital de Ayacucho, fomentando la participación de grupos y clubes ya establecidos de estudiantes, con los cuales se coordinaban acciones de voluntariado para el ANP, principalmente para la orientación de turistas durante las tres fechas importantes y la sensibilización de niños y adolescentes de los colegios de Quinua y Huamanga (capital de la región). Las capacitaciones en el uso de medios de comunicación ambiental, les sirvieron para sus propios fines y ahora las replican en sus ámbitos de acción.

El trabajo de sensibilización con los gremios de usuarios directos del SHPA, ha tenido como resultado que ellos mismos organizan brigadas de limpieza del ANP y dan mantenimiento a los espacios destinados para la venta de sus productos, ubicados

ya de manera ordenada en lugares bien señalizados para tal efecto.

La sensibilización a las instituciones y grupos civiles organizados, además del trabajo concreto para cumplir el convenio, los ha empoderado del concepto de que debe existir compatibilidad entre las actividades que realizan al interior del SHPA y los objetivos de conservación del ANP.

A partir de diciembre del 2012, con la contratación de personal guardaparque, se refuerza aún más la presencia institucional que ya cuenta con un interlocutor local en la región, y sigue consolidando el orden y cumplimiento de las normas de uso en el SHPA.

Retos

Al no tener presencia del sector por tantos años, cada paso que daban los representantes del SERNANP eran de gran significado, pues definían la reputación y credibilidad del SERNANP en la localidad y la región.

La falta de personal local por casi un año hacía que la intervención de la institución fuera esporádica y bastante puntual, concentrada principalmente a regular las actividades durante las tres fechas importantes para el calendario del SHPA.

Además que, al no contar con un interlocutor directo para una coordinación más fluida, el seguimiento al cumplimiento de los compromisos en el marco del convenio tripartito era de lento avance.

2.2.4 Comités de Gestión: espacios de gestión participativa entre la legalidad y la legitimidad

Contexto

La gestión participativa es un objetivo de los planificadores y gestores de Áreas Naturales Protegidas desde hace varias décadas. De hecho, existe una serie de ejemplos que se podrían considerar exitosos en términos de su impacto positivo en la conservación de un ANP.

La Ley de Áreas Naturales Protegidas de 1997 definió formalmente al Comité de Gestión de un ANP, y con ello se marca un hito en la institucionalidad de la gestión participativa de las Áreas Naturales Pro-



tegidas. Toda ANP deberá contar con un Comité de Gestión, cuyo rol es apoyar a la jefatura del Área Natural Protegida en las distintas fases de su gestión, siendo el mecanismo formal de participación ciudadana local más importante. Tiene como competencias generales, velar por el buen funcionamiento del ANP, dar seguimiento y evaluar la ejecución del Plan Maestro y los planes específicos aprobados, así como el cumplimiento de la normatividad vigente. En este contexto se le vislumbra como un espacio de coordinación de funciones, suma de intereses y resolución de conflictos de los diferentes actores sociales.

Pero la participación en el Comité de Gestión es voluntaria, incluso para las instituciones públicas, y no puede tener personería jurídica. En consecuencia, siendo un esfuerzo interinstitucional de suma de intereses pero sin mayor capacidad resolutoria, es más una suerte de red local de coordinación, y su fortaleza estará en su legitimidad por sobre su legalidad, entendiendo la legitimidad como el reconocimiento social de una autoridad, sea por motivos carismáticos o racionales, en tanto que la legalidad, está referida a la autoridad emanada del marco jurídico.

Estado antes de la intervención

El proceso participativo de categorización de la Zona Reservada Illescas (ZRI) y aquellos que condujeron al establecimiento de la Reserva Nacional San Fernando y la Reserva Comunal Chayu Nain, sirvieron para legitimar sendos espacios de coordinación de intereses locales en torno a cada una de las áreas.

La Zona Reservada Illescas y la Reserva Nacional San Fernando tienen en común que son ANP en el ámbito marino costero. Por este motivo dentro de sus territorios concurren distintas actividades económicas, y por ende de distintos actores. Por otro lado la Reserva Comunal Chayu Nain está en un ámbito indígena awajún, rodeada de comunidades nativas y por naturaleza, será cogestionada bajo un contrato de administración suscrito por el SERNANP, en nombre del Estado, y por la ECACHAYUNAIN, institución federativa que integra y representa a todas las comunidades beneficiarias.

En el caso de Illescas, un grupo de naturalistas locales autodenominado Grupo Illescas es el que ha venido empujando activamente su establecimiento como Zona Reservada en 2010 así como su proceso de categorización. En 2011 el proceso de categoriza-



Comités de gestión: espacios de concertación para la gestión de las ANP.



ción de la ZRI estaba en una fase de desaceleración. No se había completado la sistematización de la información existente, especialmente la relacionada a derechos existentes, ni se había informado a la población local y en consecuencia, no se contaba con expediente técnico que sustentaría la propuesta de categorización. Sin embargo se contaba con toda ese respaldo social integrado tanto por instituciones públicas como privadas por sacar adelante el proceso.

En el caso de San Fernando, mucho antes de establecer la Zona Reservada, ya había una intensa actividad pesquero artesanal, que tenía a la recolección de mariscos y la colecta de macroalgas como recursos focales, agrupada en una institución denominada Comunidad Pesquero Artesanal de Marcona (COMPAR). Además existe un propietario privado que adquirió del Estado, un predio para fines turísticos, que, junto con otros operadores turísticos de la localidad cercana de Nazca, ofertan la belleza natural de San Fernando como producto turístico. A estos se suman concesionarios de minería no metálica, pequeños fundos agrícolas y la presencia de infraestructura asociada a la construcción y funcionamien-

to del Gasoducto Sur Peruano; todos conviviendo dentro del área y congregados por diversos intereses durante el proceso de categorización como Reserva Nacional en 2011. En este contexto y al momento de priorizar las actividades conjuntas, SERNANP - PDRS, se identificó el establecimiento del Comité de Gestión como una prioridad, toda vez que era necesario darle una formalidad a los espacios de coordinación y discusión que se habían venido gestando.

Finalmente el establecimiento de una Zona Reservada en la Cordillera de Colán, que devino en su categorización, en 2009, como Reserva Comunal Chayu Nain, tuvo como propulsores a una organización regional indígena: el Consejo Aguaruna Huambisa, ocho comunidades nativas (a las que se añadirían tres más) y la ONG APECO. La Reserva Comunal ocupó sus primeros años de gestión en contribuir a organizar a las comunidades nativas y que éstas logren conformar una institución que los represente ante el SERNANP. No obstante, se había descuidado un tanto la incorporación de otros actores locales, a pesar que acudían a las convocatorias a distintos eventos relacionados con la gestión de la Reserva.



Capacitación a la ECACHAYUNAIN por los guardaparques de la Reserva Comunal.



En ese sentido, se estaba ante tres espacios de coordinación legítimos, con un liderazgo de las respectivas jefaturas de área y con un fuerte respaldo social, pero ninguno de ellos apoyado en la legalidad que da la figura del **Comité de Gestión**.

Descripción del proceso

Es así, que las tres jefaturas decidieron establecer y fortalecer sus respectivos Comités de Gestión. Los procesos fueron liderados por las respectivas jefaturas y en todos los casos fueron acompañados por los especialistas de la Dirección de Gestión de ANP del SERNANP y el equipo del PDRS. No menos importante fue la activa participación de la sociedad civil, mediante los aportes de las autoridades y pobladores locales, quienes no solo asistieron a las convocatorias sino además facilitaron el diálogo con otros actores menos asequibles.

El fin del PDRS era contribuir al fortalecimiento de las jefaturas de las ANP. En ese sentido el apoyo del equipo de la cooperación giró en torno al asesoramiento y acompañamiento en distintos momentos de la conformación de los Comités de Gestión y la designación de sus Comisiones Ejecutivas, tanto en la preparación como en el desarrollo de las asambleas, y subsiguientes acciones.

Para alcanzar el reconocimiento del SERNANP, el proceso debe ser meticuloso en el cumplimiento de los lineamientos y requisitos de convocatoria, desarrollo de las asambleas y registro de acuerdos. Asimismo, se debe tener un enfoque y una fotografía del tejido social, para lo cual se elaboró un mapa de actores. De esta forma se logró identificar y convocar a los actores sociales.

Logros

Se instalaron los Comités de Gestión de la Reserva Comunal Chayu Nain, la Reserva Nacional San Fernando y la Zona Reservada Illescas y están jugando un rol importante en la consolidación de sus respectivas áreas.

En el caso de la Reserva Comunal Chayu Nain y de la Reserva Nacional San Fernando los comités están jugando un rol protagónico en los procesos participativos de elaboración de sus respectivos Planes Maestros, tanto en los momentos de convocatoria como en los momentos más álgidos de negociación.

La categorización de la ZRI ha sido priorizada en el plan anual institucional del SERNANP, por lo que se considera que el proceso de categorización está en su cuenta final. Si bien no se llegaron a acuerdos con todas las personas e instituciones con derechos de existencia previa, se ha logrado definir una propuesta de límites consensuada, así como una categoría propuesta: Reserva Nacional. Todo bajo el liderazgo de la jefatura y el respaldo decisivo de su Comité de Gestión.

Retos

Un reto a futuro es fortalecer la institucionalidad de cada Comité de Gestión, así como, evaluar estrategias financieras para asegurar su funcionamiento, sin perder de vista su espíritu original: la gestión efectiva del ANP a través de la concertación y toma de decisiones colectivas; asegurando que siga siendo un espacio legítimo, que más allá de cumplir la formalidad legal, se mantengan como el soporte social de una gestión participativa efectiva.

2.3 POSICIONAMIENTO

¿Qué aporta a la gestión?

La percepción de las poblaciones locales respecto de las ANP suele ser contradictoria. Por un lado muchos afirman considerarlas con un valor patrimonial importante, incluso motivo de orgullo, que podrían generar beneficios económicos y atraer proyectos. Sin embargo es poca la proporción de la población que percibe los beneficios, en forma de bienes y servicios ambientales, de los que disfrutaban debido a la

presencia de ANP en el ámbito local. Por el contrario, en algunos ámbitos las consideran una suerte de lastre impuesto desde afuera, ajeno a los intereses locales y más bien una restricción al uso del espacio y los recursos, en resumen, un obstáculo para el desarrollo de actividades generadoras de progreso. En este contexto muchas ANP suelen gestionarse en entornos adversos y eventualmente conflictivos.



Este es probablemente el primer reto que enfrentará un Área Natural Protegida desde su establecimiento, y que deberá enfrentar hacia adelante; pues la percepción social es fluctuante y compleja. En ese sentido un ANP en un nivel mínimo de gestión deberá generar capacidades e implementar espacios de comunicación e imagen, con el objetivo de lograr y especialmente mantener, un posicionamiento social positivo, con miras a un fortalecimiento de la gestión debido al aporte y colaboración de diferentes actores sociales.

¿Qué es?

El posicionamiento social es la percepción colectiva que ocupa un concepto o producto, en una población determinada. Presenta dos atributos: una ubicación, que va de positiva a negativa, y una extensión, que va de restringida a amplia. En el caso de las ANP, el posicionamiento de su existencia y gestión debe orientarse a los propósitos y objetivos de conservación, como medio para beneficiar a la población local y a la sociedad en general. Este posicionamiento o percepción colectiva se logra implementando diversas estrategias que tienen como fin influir en los comportamientos sociales.

¿Por qué es clave como estándar?

En ese sentido la generación y disponibilidad de información para la gestión, así como, la organización de la misma, a través políticas y planes, deben ser complementados con acciones de posicionamiento positivo de los beneficios de la conservación del ANP. Este posicionamiento, se genera tanto, por la imagen como por los mensajes transmitidos por el ANP, por distintos medios.

2.3.1 Una inversión al futuro: Comunicación ambiental. Desarrollo de materiales y medios de comunicación para el trabajo con escolares y redes de voluntarios en tres ANP

Contexto

La percepción tradicional que tienen las poblaciones locales con respecto a las ANP, es que son espacios de no uso, donde se cuidan plantas y animales. Este es el mensaje que comúnmente también ma-

nejan los niños y jóvenes de los poblados y ciudades en el ámbito de las ANP.

Sin embargo, una característica propia de la juventud es su naturaleza curiosa y la capacidad que tienen para evaluar e integrar “nuevos” conceptos. Es por eso que con los jóvenes se puede trabajar mejor un cambio en el paradigma de lo que significa conservación en la teoría y, más importante aún, en la práctica, también lo que las ANP significan en sus vidas.

Estado antes de la intervención

Las ANP de Calipuy han venido trabajando con grupos de escolares, a través de los clubes escolares ecológicos, con los que comparten charlas de sensibilización acerca de la problemática ambiental de provincia de Santiago de Chuco y las ANP, así como los valores de la biodiversidad que protegen dichas áreas. Recientemente se transmite a los chicos conceptos acerca de los beneficios que sus poblaciones reciben gracias a la existencia de las ANP, como son agua en los meses de estiaje y pasturas para el ganado.

En el Santuario Histórico de la Pampa de Ayacucho, existen grupos de estudiantes universitarios entusiastas, organizados para el desarrollo de actividades de sensibilización ambiental. Realizan charlas en su propia universidad acerca de la importancia de tener conciencia ambiental, también trabajan con colegios en la capital, Huamanga, campañas de recolección de basura y promoción del turismo de naturaleza.

Descripción del proceso

El trabajo con los clubes escolares en el ámbito de Calipuy y Santiago de Chuco, en el departamento de La Libertad, ha sido complementado con la generación de cuadernos escolares con temas alusivos a brindar información acerca del valor de las ANP en la conservación de la naturaleza, así como para el desarrollo de sus pueblos, haciendo énfasis en lo más tangible que es la necesidad de agua para los cultivos y pastos para su ganado. Los cuadernos forman parte de los materiales que se entregan a los niños en el marco de la ejecución de los planes anuales de comunicación (o posicionamiento) que tienen las ANP.

La ventaja que presentan los cuadernos, es que son un material de difusión no convencional, al ser utilitarios, su tiempo de permanencia con su público objetivo aumenta, además que su impacto se multiplica, al estar presentes en los hogares de los niños





Alumnos de escuelas aledañas a ANP recibiendo los cuadernos escolares con temas alusivos a la RCCHN.



Sesión educativa usando títeres como medio de comunicación para transmitir conceptos de conservación y normas de uso en el SHPA.



y ser visto por sus familiares. Posicionando en ellos una idea positiva acerca del ANP que tienen en la vecindad. Aparte de las ANP de Calipuy, los cuadernos también se desarrollaron para otras 2 ANP: el Parque Nacional Cutervo y la Reserva Comunal Chayu Nain.

Para el desarrollo de los contenidos de los cuadernos, un comunicador y un ilustrador trabajaron con los insumos de los especialistas y guardaparques de cada ANP.

En el SHPA, el trabajo con los grupos de universitarios ha sido de fortalecer sus capacidades de comunicación y posicionamiento de mensajes sobre el ANP, a través del uso de los títeres. Grupos de estudiantes de las dos principales universidades de la ciudad han sido capacitados en la elaboración de guiones, confección de personajes y puesta en escena de historias con títeres. Para esto se fomentó el intercambio de personal proveniente de otras ANP que era experto en el tema, específicamente, del Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa. Este trabajo también se llevó a cabo con los clubes escolares de secundaria de las ANP de Calipuy.

Logros

La idea de los cuadernos escolares ha sido muy bien recibida por los estudiantes en el ámbito de las ANP, tanto así que su aceptación ha motivado a otras ANP querer diseñar material similar, los cuadernos, incluso, han formado parte de la campaña nacional lanzada en julio del 2013 *“las ANP toman los colegios”*.

Las capacitaciones hechas tanto a los grupos escolares y universitarios para el uso de títeres en la transmisión de sus mensajes han sido muy bien aceptadas, una vez que llegan a dominar las técnicas de escenificación, procuran usarlos para la mayoría de sus actividades de comunicación. Reconocen que a pesar de no haber conocido antes dicho medio, les parece el más adecuado para los mensajes que quieren transmitir, además que les permite ser totalmente flexibles e innovadores. Características que siempre son ventajosas entre los grupos de jóvenes.

A propósito del mayor acercamiento entre la población y las ANP, un beneficio aún no aprovechado que estas pueden brindar, pero que está dentro de las expectativas de la población es el desarrollo del turismo. Dicho potencial ya se viene promocionando a nivel regional por ambas ANP de Calipuy, participando en ferias especializadas y articulando visitas con los operadores de turismo de Trujillo.

Retos

Un reto a superar durante las capacitaciones, era tener claridad en los conceptos que alimentarían las historias de los títeres. Estos mensajes, además debían ser transmitidos en un lenguaje claro, sencillo y divertido, por la naturaleza del medio y los receptores del mensaje. Dichas capacidades de “traducción” de mensajes generalmente toman tiempo en desarrollarse a través de la práctica.

2.3.2 Más que hablar en su lengua. Capacitación de guardaparques de la Reserva Comunal Chayu Nain en metodologías interactivas en un contexto intercultural

Contexto

La gestión participativa tiene como uno de sus pilares una población informada en capacidad de evaluación y control. Este proceso de generación de capacidades para el manejo enfrenta un reto singular cuando el público objetivo es mayoritariamente indígena, pues a pesar de estar recreándose e incorporando elementos culturales de la sociedad mayor, su cosmovisión tiene un fuerte arraigo y es de relación reciente con las prácticas “democráticas institucionales”.

La gestión de la Reserva Comunal Chayu Nain está concebida para realizarse en conjunto Estado-comunidades nativas, en un arreglo formal, sustentado en un contrato de administración. En ese sentido la transferencia de información y la socialización de procesos para una gobernanza efectiva es clave para el posicionamiento del área.

Estado antes de la intervención

Una vez categorizada en 2009, el reto era conformar y formalizar una organización civil sin fines de lucro, denominada genéricamente ejecutor del contrato de administración, ECA, que bajo contrato con el SERNANP, cogestionaría la Reserva Comunal Chayu Nain (RCCHN). Si bien las comunidades habían sido informadas y habían participado de las actividades conducentes al establecimiento y luego a la categorización de la Zona Reservada, faltaba precisar en el colectivo algunos conceptos clave para esta fase del proceso, los cuales se iban distor-



sionando producto la transmisión oral informal, sin un esfuerzo claro por parte de la Reserva Comunal.

Descripción del proceso

De común acuerdo con la jefatura la ONG nacional APECO y el aporte del equipo de la cooperación alemana se procedió a la socialización de temas clave como cogestión y mercado de bienes no maderables y servicios del bosque, encargándose al PDRS a la construcción de la pauta para los eventos y sus respectivas sesiones educativas, planificados con el fin de fortalecer la cogestión de la RCCHN en favor de las comunidades nativas awajún beneficiarias. El aporte también incluyó la generación de capacidades en el personal guardaparque en metodologías interactivas. Esta parte también fue encargada al PDRS.

El proceso, que fue liderado por el SERNANP a través de la jefatura de la RCCHN, tenía como propósito fortalecer las capacidades de comuneros y comuneros para la gobernanza del Área Natural Protegida. Bajo este liderazgo, APECO y PDRS complementaron sus fortalezas y experiencia, tanto en el diseño, como en la construcción de material audiovisual y la posterior fase de socialización en comunidades.

Logros

Con el apoyo del PDRS se logró diseñar colectivamente dos eventos educativos, cada uno con 3 sesiones educativas, los cuales fueron totalmente ejecutados por los guardaparques en la fase de socialización. Todo el material fue diseñado para ser desarrollado en awajún. El primero trató sobre cogestión, y desarrolló tres sesiones educativas: biodiversidad de la Reserva Comunal, cogestión y contrato de administración. El segundo evento tenía como eje el aprovechamiento de productos no maderables del bosque, y estuvo integrado también por tres sesiones educativas: mercado, bienes y servicios del bosque, y aprovechamiento de bienes del bosque en la Reserva Comunal. En todos los casos las sesiones educativas tenían como motivación un sociodrama, para el desarrollo del tema se diseñó un rotafolio y se construyó el aprendizaje con preguntas a la concurrencia y un mensaje final. Estas sesiones fueron socializadas en las comunidades por el equipo de guardaparques de la Reserva, en conjunto con el equipo de APECO.



Sociodrama “El árbol vivo y el árbol talado” desarrollado en lengua awajún por los guardaparques de la Reserva Comunal Chayun Nain y promotores ambientales de APECO.



Finalmente en enero del 2013, tras un rico proceso de socialización y empoderamiento, la ECACHAYUNAIN fue reconocida por el SERNANP como organización social que representará a las **comunidades nativas beneficiarias** en el contrato de administración de la Reserva Comunal Chayu Nain, organización que fue construida sobre la base de una colectividad informada sobre sus derechos y responsabilidades así como las oportunidades que esto conlleva.

Retos

El acompañamiento permanente resultó clave en la comprensión e identificación de opciones de interacción social y socialización de conceptos externos. El empleo de elementos foráneos plantea una serie adicional de consideraciones previas a las que proponen los manuales de metodologías interac-

tivas: ¿lograremos una conversación entre nuestra cosmovisión y la de la audiencia?, ¿estamos usando los conceptos en el sentido apropiado?, ¿son nuestras expresiones y gestos pertinentes?

En el caso de públicos indígenas, como el awajún, resulta siempre importante hacer una revisión previa de la información sobre sus mitos y costumbres, muchas de ellas obtenidas no solo de la información secundaria disponible, sino además de la simple conversación. Se debe ser muy simple y cuidadoso al refutar percepciones que se podrían considerar como erróneas y distorsionadas, pues muchas veces, no son mal intencionadas, sino que han sido socializadas por los “entendidos” tras una larga línea de transmisión oral, que comienza con una fuente versada en la “academia” pero sin capacidad de sintonizar su expresión a la audiencia.



Publicado por

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS-GIZ)
Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de GIZ en el Perú.
Prolongación Arenales 801, Miraflores.
T (511) 422-9067
F (511) 422-6188
giz-peru@giz.de

Versión

Setiembre de 2013
Primera Edición

Impresión

Imprenta NANUK E.I.R.L.
Av. Las Acacias 388 - Chaclacayo
Lima, Perú

Diseño

César Caballero Cholán

Créditos fotográficos

Carátula: Christian Quispe/SERNANP, Wust Ediciones/SERNANP
Interiores: GIZ: páginas 15 (arriba), 17, 19, 21, 23, 24, 27 (abajo), 29
SERNANP: páginas 15 (abajo), 27 (arriba)
Oliver Q. Whaley: página 30

Autores

Luis Paz Soldán Villarreal (PDRS), Jorge Carrillo Segura (PDRS), Johanna Kirchner (Eco Consult)

La GIZ es responsable del contenido de la presente publicación

Por encargo del
Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013 - 14540.

