

**RESUMEN EJECUTIVO DEL
INFORME DE AUDITORÍA AMBIENTAL KL/AP53/N98
EMITIDO EL 11/02/2000**

**EFICACIA DEL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS Y
DESEMPEÑO AMBIENTAL DE LOS RESPONSABLES DE SU
ADMINISTRACIÓN**

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo a la Ley del Medio Ambiente (Ley 1333, aprobada en 1992), las áreas protegidas son patrimonio del Estado y de interés público y social. 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 silvestres, 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.

El Reglamento General de Areas Protegidas (DS 24718, del año 1997) establece que el Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP) tiene por objeto mantener muestras representativas de regiones 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.

Hasta el año 1993, los problemas que confrontaban las áreas protegidas eran múltiples: base legal incompleta y contradictoria, ausencia de objetivos y políticas de conservación de la biodiversidad, debilidad institucional de la entidad responsable, establecimiento de áreas sin criterios técnicos, falta de administración y manejo de las áreas declaradas, insuficiente conocimiento sobre su realidad y carencia de recursos humanos capacitados para asumir su gestión. La gestión de las áreas protegidas prescindía de la participación de las poblaciones locales, ya que sus objetivos estaban orientados exclusivamente a la protección de ecosistemas y especies silvestres, desconociendo los aspectos socioeconómicos y culturales de las áreas.

El SNAP inició su funcionamiento en 1993, bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad (DNCB, actualmente DGB). Esta Dirección inició la elaboración de normas legales, logró el establecimiento del Sistema Nacional de Protección, emprendió la capacitación de recursos humanos, planificó el manejo de las áreas protegidas e incorporó las poblaciones locales en su gestión. Actualmente, 15 de las 21 áreas protegidas del SNAP se encuentran en funcionamiento, al contar con un director, cuerpo de protección, comité de gestión y planes operativos anuales.

En 1997, la Ley 1788 de Organización del Poder Ejecutivo crea el Servicio Nacional de Areas Protegidas (SERNAP), como estructura operativa del Ministerio de Medio Ambiente y Planificación, encargada de administrar un régimen específico con atribuciones, competencia y estructura de alcance nacional. El DS 24855 establece que el SERNAP tendrá dependencia funcional del Viceministro de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal. Entre las funciones del Viceministro (por DS 25055) están el control de las áreas protegidas – en la perspectiva del desarrollo sostenible y de la preservación de la biodiversidad – y la supervisión del funcionamiento del SERNAP. En 1998 se promulga el DS 25158 que modifica la estructura institucional del SNAP y establece las normas de organización, funcionamiento y atribuciones del SERNAP.

La realización de la presente Auditoría Ambiental se justifica por el esfuerzo que ha realizado el país para el establecimiento del SNAP. En sus seis años de funcionamiento, el SNAP alcanzó importantes logros, aunque no consiguió aún su plena consolidación, debido a la existencia de problemas y limitaciones que se identifican en el Informe de Auditoría. El propósito de la Auditoría es contribuir a mejorar los resultados de la gestión del SNAP, determinando para ello las causas que impidieron y/o que impiden el logro de dichos resultados y estableciendo las recomendaciones que correspondan.

2. DESCRIPCIÓN DE LA AUDITORÍA

El objeto de la presente Auditoría es el Sistema Nacional de Areas Protegidas de Bolivia (SNAP). Las disposiciones legales y principios ambientales aplicados se describen en el punto 1.3 del Informe, mientras que el ámbito institucional se detalla en el punto 1.4.

El objetivo de la Auditoría es medir la eficacia de los principales sistemas de gestión ambiental que componen y regulan el SNAP, a fin de emitir una opinión calificada e independiente sobre la capacidad que tiene este Sistema de asegurar el logro de sus objetivos, incluyendo el desempeño de los entes responsables de la gestión del SNAP. Los objetivos específicos se establecen de la siguiente manera:

- Medir la eficacia del SNAP en términos de su capacidad para normar, proponer políticas, planes y estrategias para la gestión integrada de las áreas protegidas, así como para establecer controles ambientales y de gestión que aseguren el logro de sus objetivos.
- Medir el desempeño de los entes responsables de la gestión del SNAP en términos de grado de cumplimiento de la normatividad que regula el funcionamiento del SNAP y del control externo posterior ejercido por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

Los alcances se pueden resumir de la siguiente forma:

- Medir la eficacia y desempeño del Servicio Nacional de Areas Protegidas (SERNAP), y la Dirección General de Biodiversidad (DGB), relacionados con los componentes de organización institucional, programación de operaciones, sistema de protección, participación social en la gestión de las áreas protegidas, gestión financiera y control gubernamental del SNAP.
- Evaluar el desempeño del Viceministro de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal, como ente responsable de ejercer el control gubernamental del funcionamiento del SNAP.

El período de evaluación cubre los años 1993 (año de establecimiento del SNAP) a julio de 1999. Mayores detalles acerca de la planificación y el desarrollo del presente trabajo se podrán encontrar en los puntos 2.2 (Alcances) y 2.3 (Estrategia de trabajo) del documento.

3. RESULTADOS

De acuerdo a los indicadores determinados para la ejecución de la Auditoría se obtienen los siguientes resultados generales:

Acerca de la eficacia de las normas, políticas, estrategias y los controles ambientales y de gestión utilizados para el adecuado desempeño de los distintos componentes del SNAP, se observa que se encuentran incompletos, en muchos casos son informales y poco sistematizados. Se trata de un sistema en proceso de organización que deberá ser perfeccionado a la brevedad posible.

En cuanto al grado de cumplimiento de las normas que regulan el SNAP, de sus objetivos y propuesta de políticas, se puede observar que aquellas normas que fueron implantadas se cumplen adecuadamente. Sin embargo, los vacíos actualmente existentes en las normas y políticas impiden un mejor desempeño en varios aspectos relacionados al sistema, como por ejemplo el uso sostenible de los recursos naturales dentro de las áreas protegidas, de

acuerdo a su categoría y zonificación, el manejo de áreas protegidas que son al mismo tiempo tierras comunitarias de origen o el mejor ordenamiento del turismo.

Finalmente, el control externo posterior, que debería ser ejercido por el Ministerio de Desarrollo Sostenible, no se realizó hasta el momento.

Los resultados obtenidos se describen en forma detallada en el punto 3 del Informe de Auditoría y son respaldados por los respectivos anexos mencionados en el texto. Se refieren a los siguientes componentes:

- La *organización institucional*, analizando aspectos relacionados a la integridad y pertinencia de las normas, políticas y objetivos que regulan y orientan la gestión del SNAP; su estructura organizativa, y la coordinación interna e interinstitucional.
- La *programación de operaciones*, incluyendo la planificación del SNAP, la representatividad de las regiones ecológicas del país, la creación, caracterización y categorización de las áreas protegidas, la zonificación para el manejo de las mismas, el sistema de información SI-SNAP, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, el turismo y el monitoreo ambiental.
- El *Sistema Nacional de Protección*, en los aspectos de normatividad, estrategias y organización; la constitución del cuerpo de guardaparques y la coordinación interinstitucional; la supervisión, seguimiento y evaluación del Sistema y el control y restricción de actividades ilegales en las áreas protegidas.
- La *participación social en la gestión* de las áreas protegidas del SNAP, que se refiere a los Comités de Gestión de cada área y la administración, directa o compartida, de las áreas protegidas.
- La *sostenibilidad financiera*, que se relaciona con la estrategia financiera del SNAP, la administración financiera, los recursos disponibles y las dificultades existentes.
- El *seguimiento y evaluación de la gestión del SNAP*, tanto a nivel de control interno como de control externo posterior ejercido por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

4. CONCLUSIONES

Las conclusiones logradas a través de una evaluación detallada e independiente (ver punto 4 del documento para mayor información), indican que en seis años de gestión del Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP) se han alcanzado importantes logros. La puesta en marcha del SNAP supuso un gran esfuerzo en el desarrollo de una estructura institucional y de instrumentos técnicos, considerando que para ello no se contaba con la experiencia ni

con los recursos humanos necesarios. El proceso desarrollado y los logros alcanzados hasta el momento han podido establecer condiciones básicas para la gestión del Sistema. Pese a estos avances, el SNAP aún presenta una serie de debilidades que dificultan su desarrollo y consolidación, y que deberán ser corregidas en base a las recomendaciones que resultan de la presente Auditoría.

5. RECOMENDACIONES

Para cada uno de los aspectos citados en resultados y conclusiones, se proponen recomendaciones dirigidas principalmente al Ministro de Desarrollo Sostenible y Planificación, a través del Viceministro de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal, y al Director del Servicio Nacional de Areas Protegidas (SERNAP). Estas recomendaciones son de tres tipos:

- Recomendaciones generales, que se dirigen a la elaboración, aprobación y ejecución de normas faltantes, estrategias, procedimientos complementarios y otros instrumentos de gestión que permitan mejorar la eficacia del SNAP a través de una mejor planificación, organización, participación y coordinación, así como realizar el seguimiento y la evaluación del sistema.
- Recomendaciones específicas, que en su mayoría apuntan a una mayor continuidad en las actividades relacionadas al SNAP, las cuales se vieron afectadas por los cambios de gobierno. En forma concreta, estas recomendaciones se refieren a:
 - La necesidad de asegurar la permanencia del personal técnico a través del Servicio Civil y la Ley del Funcionario Público.
 - La permanencia y seguridad de la información, evitando la pérdida de documentos debido a cambios de personal y traslados; y asegurando el funcionamiento permanente y adecuado del sistema de información SI-SNAP.
 - La recuperación de la capacidad de manejo de sistemas de información geográfica, afectada por el extravío del programa ILWIS.
 - La administración adecuada de los recursos financieros, que en el pasado fue deficiente, sobre todo los recursos manejados por el Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA), administración que sufrió de constantes cambios de personal e injerencia política.
- Recomendaciones que se dirigen a la proyección y el desarrollo futuro del Sistema Nacional de Areas Protegidas, especialmente en aspectos de captación de recursos financieros nacionales y de cooperación técnica internacional.