

DESCENTRALIZACIÓN, GESTIÓN AMBIENTAL Y CONSERVACIÓN

Memorias de la Jornada organizada por
EcoCiencia- SENPLADES/PAD- MAE- CONCOPE.
Quito, 21 de septiembre del 2007

*Edición y Estudio Introductorio de
Víctor López A. MSc.*



ECOCIENCIA

Con el apoyo de

MACARTHUR
The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation

Esta publicación es producto de la **Jornada “Descentralización, Gestión Ambiental y Conservación”** financiado por The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, con el apoyo técnico del proyecto **Conservación a través del Fortalecimiento de Capacidades de Actores Locales en la Biorreserva del Cóndor** (“Fortalecimiento a Gobiernos Locales-FGL”) ejecutado por EcoCiencia.

EcoCiencia es una entidad ecuatoriana privada y sin fines de lucro cuya misión es conservar la biodiversidad mediante la investigación científica, la recuperación del conocimiento tradicional y la educación ambiental, impulsando formas de vida armoniosas entre el ser humano y la naturaleza.

The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation es una institución donante privada e independiente que se dedica a ayudar a los grupos y los individuos que promueven un mejoramiento permanente de la condición humana. Por medio del respaldo que provee, la Fundación apoya la generación de nuevo conocimiento, alimenta la creatividad individual, fortalece las instituciones, coadyuva a mejorar las políticas públicas y provee de información al público, primariamente a través del patrocinio a medios de comunicación de interés público.

Se sugiere citar este libro así:

Para la obra completa:

López A. Víctor (Ed.). 2008. Memoria de la Jornada “Descentralización, Gestión Ambiental y Conservación”, EcoCiencia. Quito. 73 pp.

Para cada artículo:

<<Autor>>. 2008. <<Título completo del artículo>>. En: López A. Víctor (Ed.). 2008. Memoria de la Jornada “Descentralización, Gestión Ambiental y Conservación”, EcoCiencia. Quito. 73 pp.

Equipo técnico responsable de la Jornada:

Janett Ulloa y Víctor López A. (EcoCiencia), Alfonso Avilés (MAE), José Suing (SENPLADES-PAD), Wladimir Rosero (CONCOPE)

Revisión de textos: Víctor López, vlopez@ecociencia.org

El contenido de esta publicación puede ser reproducido citando la fuente.

Producido en Ecuador por Gráficas Ortega, Lugo N22-79 y Ladrón de Guevara, Tel. 2545150, Quito (graficas_ortega@yahoo.com.ar).

Ésta y otras publicaciones pueden ser obtenidas o intercambiadas en EcoCiencia.

© 2008 por EcoCiencia - Todos los derechos reservados.



Salazar E14-34 y Av. Coruña
Casilla 17-12-257 – PBX (5932) 2522999
Quito, Ecuador
info@ecociencia.org
goblocales@ecociencia.org
www.ecociencia.org

MACARTHUR
The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation

140 S. Dearborn Street, Chicago, IL 60603, EUA
Teléfono: (312) 726-8000
TDD: (312) 920-6285
4answers@macfound.org
www.macfound.org

Gestión Democrática de los Recursos Naturales en la Amazonía

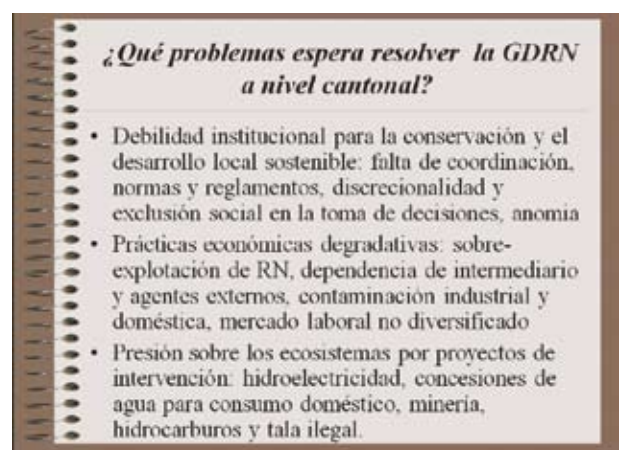
MSc. Víctor López A.

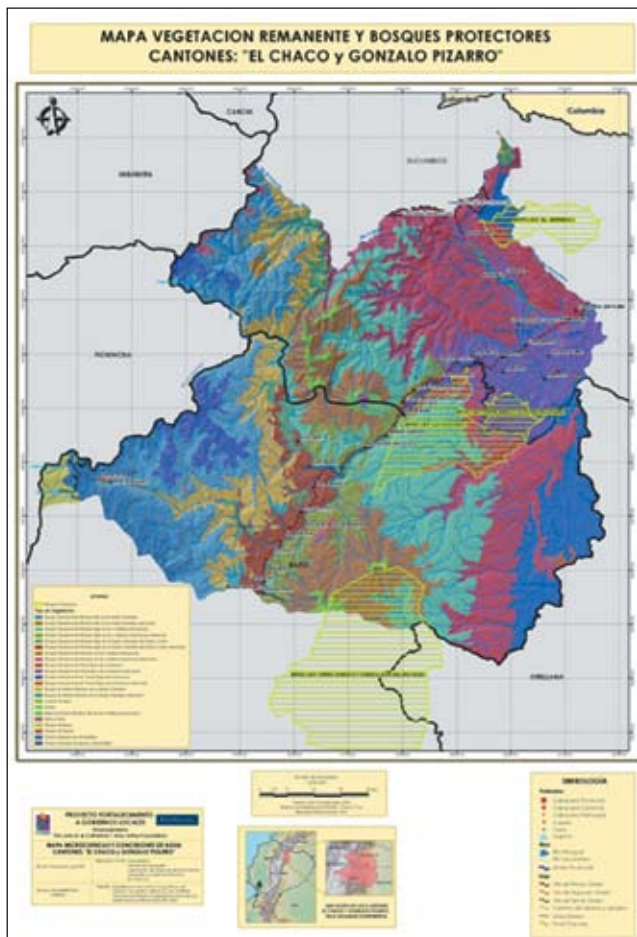
Proyecto Fortalecimiento a Gobiernos Locales-FGL – EcoCiencia

La gestión democrática de los recursos naturales se sustenta en la premisa de que es posible desarrollar propuestas de uso, manejo y administración de los recursos naturales basadas en criterios técnicos, mediante procesos democráticos con participación ciudadana. Esta propuesta es concebida en el marco del desarrollo local sostenible y por lo tanto demanda de la decisión y compromiso de los actores locales para ser efectiva y favorecer la gobernabilidad democrática ambiental. Contribuye a que autoridades y poblaciones locales cuenten con información, capacidades y elementos técnicos de gestión, que les permitan debatir con fundamento y llegar a un sentido común sobre las mejores alternativas de desarrollo local, en las que una condición imprescindible sea la conservación entendida en su más amplio sentido.

El Proyecto “Conservación a través

del fortalecimiento de capacidades de actores locales en la Biorreserva del Cóndor” o Fortalecimiento a Gobiernos Locales (nombre corto, FGL) se implementa en la Biorreserva del





Cóndor (BRC), en la selva alta de la vertiente oriental de los Andes, donde la conservación se ve amenazada por varias presiones de la economía extractiva y la producción agropecuaria no sostenible, en los cantones El Chaco (provincia de Napo) y en Gonzalo Pizarro (provincia de Sucumbios). Sin ser parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), en la BRC se ubican varias áreas protegidas que demuestran la importancia ecológica de la zona: la Reserva Ecológica Cayambe Coca que se extiende a lo largo de los dos cantones; el Parque Nacional Sumaco Napo Galeras (núcleo de la Reserva de Biosfera Sumaco), que comprende parte de El Chaco, y la Reserva Cofán Bermejo que se emplaza en una parte del cantón Gonzalo Pizarro. El Chaco y Gonzalo Pizarro son cantones que tienen alrededor del 75% de su territorio bajo diversas categorías de conservación que forman parte del SNAP, pero también comprenden al bosque protector La Cascada en El Chaco y al B.P. de la cuenca alta del río Tigre en Gonzalo Pizarro.

El objetivo del Proyecto es “fortalecer espacios locales de toma de decisiones que mejoren el manejo de la biodiversidad y de los recursos naturales”. EcoCiencia para la implementación del Proyecto FGL firmó un convenio de colaboración con los gobiernos municipales de El Chaco y Gonzalo Pizarro, previo un proceso de selección en la BRC, según algunos criterios: importancia ecológica, ANP, apertura a la participación ciudadana en la gestión local, entre otros. Cabe señalar que en éstos cantones se registran elevadas tasas de pobreza en las zonas rurales (> 75%) y la dotación de los servicios básicos es sumamente precaria, particularmente frente al agua potable y la energía eléctrica. La propuesta técnica enfatiza la importancia del fortalecimiento de las capacidades de los actores locales para la formulación democrática de iniciativas de conservación y uso sostenible de los recursos naturales, siguiendo una estrategia de implementación de dos ejes:

- La capacitación a los actores locales en gestión democrática de los recursos naturales (talento humano)
- El fortalecimiento institucional de la autoridad ambiental local y el empoderamiento de la sociedad local para la construcción de decisiones sobre el ambiente (capital social)

Esto responde al reconocimiento de que la conservación no necesariamente es un principio que formaba parte de la ética del colono en la Amazonía, particularmente en sociedad en la que se desarrolló el Proyecto. También implicó reconocer que más allá de existir un concepto técnico de la conservación, las comunidades humanas hacen distintas interpretaciones, algunas de las cuales confrontan la propuesta de conservación con el desarrollo. Esto ocurre especialmente cuando la conservación es entendida conceptualmente como protección y por lo tanto, se anulan las oportunidades para utilizar la biodiversidad. Superar este falso dilema requería cualificar la participación social a favor de la conservación y la gestión ambiental local.

La propuesta de capacitación entendió la participación como un principio y no solamente como

una metodología útil en el aprendizaje. Significo replantear la participación desde los contenidos de la capacitación como un derecho ciudadano, que favorezca la organización local, tanto desde las comunidades como en la propia municipalidad. Se pensaba que la gente debía despertar su conciencia y el compromiso para estar atenta a lo que suceda en su entorno y poder asumir acciones de responsabilidad con el ambiente y desarrollo. Insistir en que las autoridades y comunidad tienen obligaciones, significa también diferenciarlas, sobre todo frente al rol de la sociedad civil en la toma de decisiones, así como para observar el buen o mal manejo que se hace de los recursos naturales. Los gobiernos municipales asumen su participación como una demostración de su responsabilidad frente a la conservación y como un esfuerzo por promover la participación ciudadana en la gestión ambiental local.

El Proyecto diseñó e implementó un proceso de formación continua a través del *Programa de Capacitación en Gestión Democrática de los Recursos Naturales*, que contó con el aval académico de la Escuela Politécnica del Chimborazo y tuvo una duración de 168 horas. El Programa tuvo una modalidad semipresencial de un año de duración y comprendió una malla curricular de 9 módulos⁷, cuyo propósito era elevar la capacidad de quienes toman las decisiones sobre los recursos naturales en el ámbito local. Además dotaría de herramientas de gestión social y técnica que aseguren el manejo de la biodiversidad de su territorio bajo una visión de sustentabilidad y fortalecer la capacidad de los actores locales para construir espacios de participación ciudadana que permitan diálogos entre la sociedad política y la sociedad civil, como un ejercicio real de los derechos y deberes ciudadanos.

Particular mención merece la elaboración de proyectos (uno por parroquia, en total 10)

7 Los módulos están organizados en tres líneas temáticas: Operacionales para el fortalecimiento de las capacidades individuales a través de los módulos: Yo y la autoconciencia; Yo, mi entorno y la relación con mi entorno, y Técnicas de aprendizaje. Contexto y entorno socio ambiental a través de los módulos: Enfoques del Desarrollo y Democracia, Ambiente y Participación. Gestión Ambiental Sustentable a través de los módulos: Bases para la conservación de la biodiversidad y herramientas de manejo y usos sustentable; Gobernabilidad, Democracia y Ejercicio de derechos ciudadanos; Planificación de la gestión ambiental y diseño de Proyectos, y Negociación y Procuración para el Financiamiento del Desarrollo Local Sostenible.

sobre gestión democrática de recursos naturales, como uno de los productos de la capacitación, a partir de los cuales será posible cumplir otro reto del Proyecto: “llegar a lo concreto, aterrizar, hacer proyectos, que la gente empiece a trabajar, no quedarse solo en el discurso en la teoría o en los conceptos”. Más aún cuando mediante el último módulo se enfatizó en la procuración y negociación de financiamiento de proyectos. La consigna fue formar gestores y gestoras socioambientales, que promuevan el desarrollo local, donde el enfoque principal sea el uso de los recursos naturales y la biodiversidad con una amplia participación ciudadana. Culminaron con certificación de gestores ambientales locales 36 estudiantes de los dos cantones, El Chaco (18) y Gonzalo Pizarro (18).

En relación al desarrollo institucional, el Proyecto convocó a actores clave de la gestión ambiental, como son el Ministerio del Ambiente (MAE) y los gobiernos municipales responsables de la administración de las circunscripciones territoriales, en los que el deterioro del ambiente afecta la calidad de vida de las poblaciones locales. Resultado de este esfuerzo ha sido la categorización de las ex Unidades Municipales de Desarrollo Sustentable (UMDS), como Direcciones con varias jefaturas (gestión ambiental y otras), procurando su fortalecimiento orgánico, aunque con limitación en la coordinación con otras dependencias. Los Planes de Acción Ambiental Participativa (PAAP) que promovió el Proyecto son resultado de este proceso, a través de los cuales se plantearon “...las posibilidades de generación de gobernabilidad democrática y por lo tanto repensar el rol de las sociedades civiles locales de frente a la gestión de sus territorios, los recursos naturales y su futuro común”. En los PAAP se definieron las estrategias y resultados esperados: los comités de gestión ambiental, el programa de capacitación, las asesorías técnicas y otros.

Los Comités de Gestión Ambiental (CGA) se plantearon como espacios ciudadanos autónomos de los municipios que coordinan con la autoridad y participan de las decisiones ambientales. Un resultado de este nuevo enfoque fue consolidar la participación en sus distintos niveles en la gestión ambiental local, a través de instrumentos normativos, espacios de acceso a la información y rendición de cuentas o de comunicación para el desarrollo. Actualmente brindamos asesoría

técnica a las instancias técnicas en servicios ambientales (El Chaco), formulación de políticas y ordenanzas ambientales (Gonzalo Pizarro y El Chaco), así como en la reflexión sobre las implicaciones institucionales y ambientales del un proyecto de aprovechamiento del recurso hídrico del alto Coca con fines de generación eléctrica (Proyecto Coca Codo Sinclair de 1500 MW).

Asimismo, las alianzas público-privadas a favor de la conservación se evidencian en la Mancomunidad Bipartita de los Gobiernos Municipales de El Chaco y Gonzalo Pizarro para el Desarrollo Socioeconómico y Manejo Sustentable de los Recursos Naturales, muy en particular su Comisión especial de recursos hídricos, activa desde marzo del 2006. Aunque las primeras formulaciones sobre la asociación de los gobiernos municipales del valle del Quijos se plantearon desde el 2001, el manejo mancomunado de áreas de interés compartido en el límite intercantonal se implementó apenas desde 2006 con la firma de un convenio entre los gobiernos municipales, la conformación de comisiones especiales para recursos hídricos y turismo, así como con el apoyo técnico solicitado de EcoCiencia por la Comisión de Recursos hídricos. Esta iniciativa de los gobiernos municipales, tiene implicaciones socioambientales de distinto orden, particularmente en la ocupación del espacio y regulación del uso del suelo, en la promoción de la organización social, productiva de servicios e incluso para la legalización y titulación de la tierra en áreas de colonización colindantes con unidades del SNAP y bosques protectores.

Este es un espacio de gestión coordinada entre los gobiernos municipales y el Proyecto FGL, para tratar la problemática ambiental desde una perspectiva que reconozca la variable ecológica y la importancia de una reflexión y posicionamiento de consenso, frente a la presencia de proyectos de interés nacional que pueden afectar el desarrollo local basado en el aprovechamiento sostenible del recurso agua. La gestión mancomunada pone a prueba el criterio técnico y de consenso a favor de la conservación y del desarrollo local sostenible, frente al manejo clientelar de los potenciales beneficios (empleo e infraestructura), indemnizaciones o compensaciones, a propósito de los proyectos de intervención (GSA, Estado, o sus concesionarios y subcontratistas).

Descentralización y gobernabilidad en la alta Amazonía

La gestión mancomunada entre los diferentes gobiernos seccionales está prevista como una de las formas en que se puede impulsar un modelo descentralizado de gestión ambiental. Sin embargo, no podemos decir que ha sido deliberado el esfuerzo entre los gobiernos de El Chaco y Gonzalo Pizarro, así como del Proyecto por impulsar el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, previsto en la normativa ambiental (LGA, TULAS). La asesoría técnica y política que brinda el Proyecto a la Mancomunidad Bipartita para el manejo de los recursos naturales se ha centrado con la Comisión especial de Recursos Hídricos, con cuyos representantes (políticos y técnicos) hemos tratado diferentes proyectos de generación hidroeléctrica en la cuenca del Quijos-Coca, sus implicaciones para el desarrollo local y los ecosistemas.

Para el Proyecto FGL el desafío ha consistido en aportar, a la vez que participar en los esfuerzos por incidir en la autoridad nacional que promueve un mega proyecto hidroeléctrico, el Coca Codo Sinclair (PCCS), para que éste no represente la exclusión de proyectos de aprovechamiento del recurso hídrico por los actores locales para su desarrollo sostenible y se respete la normativa ambiental que garantiza el derecho a un ambiente sano para todos los ciudadanos ecuatorianos. También ha significado posicionar este espacio mancomunado de gestión técnica, al interior de los dos Concejos municipales, mediante un trabajo de investigación, formación y capacitación en aspectos técnicos y de política ambiental, tanto con los representantes políticos (Concejales) como con técnicos (funcionarios municipales de ambiente y saneamientos y síndicos).

El rol de las alcaldías se ha caracterizado por organizar a la población local, principalmente frente a los potenciales beneficios del PCCS, aunque a la fecha no cuenta con concesión de aguas o para la generación eléctrica, ni a ingresado al proceso de licitación y licenciamiento ambiental por parte de las autoridades responsables (CONELEC y MAE). La relación entre las bondades de un proyecto de interés nacional y el desarrollo local, debe considerar sus impactos sobre el ambiente, ecosistemas y población local, sostenemos desde el Proyecto, por lo cual es

fundamental un profundo análisis técnico y socio-político, para el ordenamiento territorial bicantonal, la normativa de uso de suelo y control de la contaminación, así como para la definición de emprendimientos promisorios, ambientalmente sostenibles y culturalmente adecuados a la realidad local.

También el Proyecto FGL ha trabajado con las juntas parroquiales en proyectos de gestión democrática de los recursos naturales, con el fin de contar con instrumentos que regulen las actividades de aprovechamiento del recurso ictiológico (en parroquia Sardinas), y apoyen la reducción de la contaminación de cuerpos de agua por mal manejo de desechos por crianza de animales menores (en parroquia El Reventador).

Gobernabilidad y conservación: la experiencia del proyecto FGL

Desde la perspectiva del fortalecimiento de capacidades locales para la gestión democrática de los recursos naturales, se constata que por ser gobiernos locales de reciente creación, con una estructura orgánica que apenas ha incorporado el tratamiento del sector ambiental en los últimos 10 años, el trabajo a favor de la conservación y el desarrollo local sostenible en los espacios públicos ha sido un gran desafío que se viene cumpliendo paulatinamente. En el discurso, muy recientemente se escucha decir que El Chaco o Gonzalo Pizarro, son “cantones ecológicos”, no más agropecuarios, aunque se reconoce la importancia de estas actividades para los pobladores locales. Esto demuestra la importancia de contar con una estructura orgánica y funcional que permita alcanzar las políticas ambientales municipales, que se orientan a potenciar el desarrollo local a partir del turismo ecológico o los servicios ambientales.

Frente a esta situación el Proyecto FGL ha favorecido el debate sobre el tipo de instancia que dentro del orgánico funcional de los Municipios, trate de manera transversal e integral la conservación y el desarrollo local sostenible. En Gonzalo Pizarro se redefinió la ex Unidad Municipal de Desarrollo Sustentable por una Dirección, considerando la gestión ambiental como parte de la acción del desarrollo local, en un rango de jefatura, junto con producción agrícola, pecuaria

y turismo. En El Chaco, a propósito de la revisión del Plan estratégico cantonal, el municipio redefinió a la ex UMDS, al rango de dirección, bajo la denominación de Gestión del Desarrollo Sustentable buscando asegurar capacidades autónomas de planificación y financiamiento para cumplir con los lineamientos trazados en el Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal (PDEC).

Sobre la participación ciudadana en la gestión ambiental, el Proyecto apoyó su reconocimiento y promoción bajo la figura de política municipal, y que sea vista como un mecanismo declarativo que reconozca la importancia de la participación en la construcción de las decisiones que sobre el ambiente se tomen en los cantones y favorecer así, la gobernabilidad democrática en el tratamiento de problemas ambientales y la construcción del desarrollo local sustentable. En Gonzalo Pizarro la política fue promulgada en diciembre 2006 por unanimidad, mientras que hasta la presente en El Chaco no ha sido posible su aprobación por el Concejo, al parecer por el cambio en sus miembros. Los comités ciudadanos, trabajan a partir de planes de incidencia y para el caso de Gonzalo Pizarro, dos de sus miembros forman parte del Comité de Seguimiento a la implementación del PDEC.

Más allá del nivel declarativo y del orgánico-funcional municipal, la conservación requiere otros mecanismos operativos que apoyen su tratamiento adecuado en los gobiernos locales y ciudadanía. Por ello, el Proyecto viene trabajando en la construcción de una ordenanza de control de la contaminación industrial en Gonzalo Pizarro, en cumplimiento a un mandato ciudadano que hizo la Asamblea Biprovincial de Sucumbíos y Orellana a sus propias autoridades, en el marco del paro petrolero de agosto del 2005. También venimos trabajando por la ampliación del Programa de Servicios Ambientales en El Chaco, y así apoyar en la solución que la ciudadanía reclama al Municipio, frente al problema serio en la dotación de agua potable por la deforestación de las cabeceras de cuenca. Además, como se ha visto, apoyamos la gestión mancomunada de los Concejos y técnicos de los gobiernos municipales de El Chaco y Gonzalo Pizarro, a favor de una gestión democrática del recurso hídrico en el valle del Quijos-Coca.

Por último, la relación que existe entre ges-

ción ambiental y desarrollo local sostenible con la representación política es algo que llama la atención en nuestra experiencia. En El Chaco dos de los ex directores de la UMDS se postularon para las elecciones a Concejo y Alcaldía, con resultados favorables en los dos casos, presumiblemente por la relación directa entre los productores locales y los técnicos municipales, en la construcción de salidas adecuadas a los problemas económicos (productivos), así como de servicios básicos (agua en cantidad y calidad) y la conservación (programa de servicios ambientales).

Consideraciones finales

Desde la perspectiva del empoderamiento de los actores locales se confirma que por medio de la capacitación y el debate, éstos se convierten en interlocutores válidos para la toma de decisiones en la política ambiental local, o incluso para influir en las políticas ambientales del gobierno central que se implementan a nivel local. Los espacios de participación y gestión coordinada, aportan a los objetivos de la conservación y el desarrollo local sostenible, aunque tiene límites por el tratamiento clientelar y discrecional por parte de las mismas autoridades locales.

Cuando se impulsan procesos de gobernabilidad democrática en materia ambiental, lo que se busca es fortalecer la capacidad de la autoridad ambiental para institucionalizar las decisiones que favorecen la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, contribuyendo a la vez al *empoderamiento* de la ciudadanía para participar en la construcción de las decisiones a tomar en relación al aprovechamiento y conservación de la naturaleza.

El empoderamiento y fortalecimiento de la institucionalidad local (capital social) a favor de la conservación y la sustentabilidad se expresa en *cualificar* la participación ciudadana y la acción de la autoridad local en los procesos de planificación y toma de deci-

siones en materia ambiental, lo que se traduce en capacidades para el seguimiento al Plan estratégico cantonal o para incidir en los proyectos de aprovechamiento hídrico, declarados de interés nacional por el gobierno central. La interlocución entre gobierno local y ciudadanía, con criterios técnicos y democráticos favorece la gobernabilidad y toma de decisiones a favor de la conservación.

La formación de gestores ambientales locales favorece la interlocución entre ciudadanía, gobierno local y agentes externos, reconociéndose el aporte y los límites de la participación ciudadana al tratamiento de los problemas ambientales. Vale recordar que por tradición la relación entre autoridades, técnicos municipales y ciudadanía, es patriarcal, vertical, excluyente y hasta peyorativa. Sin embargo, hay que insistir en que la relación de asimetría entre empresas y ciudadanía y gobiernos locales, no se resuelve por este medio.

La participación social en la gestión democrática de los recursos naturales, aparece no más como una simple metodología, sino como un derecho por medio del cual se favorece la capacidad de los pobladores locales para generar y usar el poder político (empoderar), y así responsabilizar a la autoridad en el cumplimiento de sus obligaciones, dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos de protección y uso sostenible de los recursos naturales, o para incidir en la formulación de las políticas públicas y vigilar la gestión pública del ambiente.

