



Fortalecimiento a Gobiernos Locales

Reflexiones desde Experiencias de
Conservación en América Latina y el Caribe

Descentralización de la Gestión Ambiental

Edición de
Paúl Cisneros, Janett Ulloa y Víctor López A.

Presentación

En América Latina hay un creciente interés por la relación cardinal entre el quehacer político y las propuestas de manejo sustentable de los recursos naturales, así como un progresivo reconocimiento de su trascendencia.

Las experiencias que EcoCiencia recoge y sistematiza en este libro constituyen una primera mirada a la influencia que los procesos de descentralización de la gestión ambiental en América Latina y el Caribe han tenido en la última década, no solamente sobre los recursos naturales sino, y de manera especial, sobre las relaciones políticas a nivel local, nacional y regional.

Gracias a la confianza puesta en EcoCiencia por la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur, 13 instituciones de la región se reunieron durante el Congreso de Bariloche para analizar el estado de la conservación y de la descentralización de la gestión ambiental en cuatro países sudamericanos y uno del Caribe. La iniciativa se centró en plantear preguntas para futuras reflexiones y dirigir la mirada hacia procesos políticos complejos y diferentes en cada país, pero que presentan similitudes en cuanto a su capacidad de ofrecer nuevas áreas de intervención y apoyo a la conservación.

Así, el Taller sobre Descentralización de la Gestión Ambiental en los Proyectos Apoyados por MacArthur en América Latina y el Caribe sirvió como espacio para compartir, comparar y aprender de procesos paralelos que tienen diferentes enfoques y que enfrentan dinámicas políticas particulares, pero que han tenido que incorporar, en la marcha, un entendimiento del impacto de la descentralización como una tendencia del reordenamiento del Estado en la región.

Este libro es el producto de ejercicios introspectivos de las organizaciones participantes sobre sus trayectorias institucionales y personales; es a la vez prospectivo en cuanto a tratar de identificar las posibles respuestas a los aportes que la conservación y la descentralización pueden hacerle a la consolidación democrática en la región.

ROSSANA MANOSALVAS, M. Ed.
Directora Ejecutiva
EcoCiencia

Enero de 2008

Resumen Ejecutivo

El Taller sobre Descentralización de la Gestión Ambiental en los Proyectos Apoyados por la Fundación MacArthur en América Latina y el Caribe fue un espacio de discusión en el que, durante una semana y con base en 13 experiencias concretas de apoyo a la conservación, se discutió sobre las relaciones entre ésta y los procesos de descentralización y gobernabilidad de recursos naturales en varios países de la región. Se fijaron dos niveles de análisis específicos: a) las múltiples formas en las que los gobiernos locales han llevado a cabo la aplicación de las competencias ambientales con las cuales se les ha transferido responsabilidad y b) las formas en las cuales los actores locales han actuado en relación a la conservación bajo esquemas descentralizados de gestión de recursos naturales. A partir de una discusión sistemática de hipótesis de trabajo en dos grupos, encontramos que el estado de aplicación de políticas públicas en la región es aún incipiente en cuanto a las metas que los gobiernos se han planteado y algunos sectores han exigido, inclusive en aquellos casos en los que podemos constatar algunos avances que conceptualmente se pueden entender como descentralización, pues las políticas de aplicación local siguen manteniendo un origen central, inclusive cuan-

do no se refieren al manejo de recursos estratégicos. De esta manera, la evaluación de la calidad de las políticas públicas generadas con la participación directa de quienes usan o se involucran en el manejo de los recursos representa más bien una excepción, como en el caso boliviano, y su aplicación parece estar determinada por las políticas y prácticas de acceso a los recursos estratégicos que degradan el ambiente. Encontramos, además, que la conservación parece actuar como un tema aglutinador de nuevas oportunidades de discusión sobre el interés público, los procesos políticos que operativizan estos intereses y en general, sobre los atributos de la democracia. Por tanto, el considerarla como un proceso no resulta adecuado para discutir su aporte en campos más extensos como la construcción política de democracia. Resulta más adecuado su tratamiento como un tema que permite avances en la construcción democrática, como la inclusión de actores históricamente relegados. De ahí que una de las tareas pendientes para los sectores interesados en la conservación sea lograr un posicionamiento político fuerte, agresivo y propositivo del tema y, en general, de los efectos que el modelo de desarrollo actual tiene sobre la calidad de vida y de los ecosistemas de la región.

Contenidos

PRESENTACIÓN, ROSSANA MANOSALVAS _____	i
RESUMEN EJECUTIVO _____	1
INTRODUCCIÓN, PAÚL CISNEROS _____	5
¿Porqué reflexionar sobre la descentralización? _____	6
PRIMERA PARTE: LA INFLUENCIA DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA GOBERNABILIDAD Y LA CONSERVACIÓN _____	9
1.1 La Influencia de la Descentralización en la Conservación _____	11
Apuntes sobre el Proceso de Descentralización de la Gestión de Áreas Protegidas en Bolivia, RODRIGO AYALA BLUSKE _____	13
Conservación de la Biodiversidad en la Reserva de la Biosfera Jaragua-Bahoruco-Enriquillo, República Dominicana, IVONNE ARIAS ET AL. _____	15
1.2 Gobernabilidad para la Conservación _____	19
La Experiencia de Gobernanza del Territorio Cofán en el Ecuador, MATEO ESPINOSA _____	21
El Caso de CIMA y el Parque Nacional Cordillera Azul, Perú, LUCÍA RUIZ O. _____	25
Apoyo a la Conservación Participativa y al Desarrollo Sostenible, dentro y alrededor de dos Áreas Naturales Protegidas: Santuario Nacional Megantoni y Reserva Comunal Machiguenga, Perú, PEDRO L. RIVERA _____	29
1.3 Descentralización que Aporte a la Gobernabilidad _____	33
Conservación y Manejo de la Diversidad y la Gestión Social de la Cuenca Andino Amazónica del Río Pachitea, Perú, GLADYS VILLA ET AL. _____	35
Descentralización Ambiental y Gobernabilidad en Bolivia, KARIN COLUMBA _____	37
Experiencias de Gestión Ambiental Local para la Conservación de la Cordillera del Cóndor en los Andes Tropicales del Sur del Ecuador, ARTURO JIMÉNEZ _____	39

La Gestión Democrática de los Recursos Naturales: Una Propuesta en Construcción desde el Fortalecimiento a los Actores Locales en la Amazonía Ecuatoriana, VÍCTOR LÓPEZ A. _____	43
SEGUNDA PARTE: LA DEFINICIÓN DE FUNCIONES Y ACCIONES FRENTE A LA DESCENTRALIZACIÓN _____	47
2.1 Replanteo de Funciones y Construcción de Espacios _____	49
Descentralización y Gobernanza Ambiental en Carchi, Ecuador: Lecciones del Bosque Protector Golondrinas, SUSAN V. POATS y DAVID SUÁREZ _____	51
Descentralización de la Gestión Ambiental en Bolivia, ELVIRA SALINAS ET AL. _____	53
El Corredor de Conservación de Robles Guantiva-La Rusia-Iguaque, Boyacá-Santander, ELSA MATILDE ESCOBAR Á. _____	57
2.2 Sobre los Niveles de Gobierno y sus Interacciones _____	61
La Descentralización Ambiental y su Relación con la Conservación: El Proceso de Creación de un Sistema Regional de Áreas Protegidas para el Eje Cafetero en Colombia, PADU FRANCO _____	65
TERCERA PARTE: UNA REFORMULACIÓN DE LAS HIPÓTESIS DE TRABAJO _____	69
Temas para un futuro debate _____	70
Lecciones aprendidas y elementos para futuros análisis _____	70
Limitantes para la acción _____	71
Oportunidades para la incidencia _____	71
REFERENCIAS _____	73
ANEXOS	
1 Objetivos del Congreso de Bariloche _____	75
2 Guía de Reflexión para la Elaboración de las Presentaciones en el Taller _____	77
3 Lista de Participantes en el Taller _____	79

Introducción

Paúl Cisneros
EcoCiencia

La presente reflexión sobre descentralización de la gestión ambiental constituye el producto final de un taller inscrito en el II Congreso de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas realizado desde el 1 al 5 de octubre del 2007 en Bariloche, Argentina (los objetivos del “Congreso de Bariloche” están en el Anexo 1). El Taller sobre descentralización de la gestión ambiental en los proyectos apoyados por la Fundación MacArthur en América Latina y el Caribe fue un espacio de discusión en el que durante una semana se debatieron, desde experiencias concretas de apoyo a la conservación, las relaciones entre ésta y procesos de descentralización y gobernabilidad de recursos naturales en varios países de la región.

Los objetivos específicos que se persiguieron en el Taller fueron: a) analizar las implicaciones para la protección y conservación de la biodiversidad que tienen las políticas de descentralización y competencias ambientales y b) identificar el papel de los actores locales en la gobernabilidad ambiental y la incidencia en políticas públicas a favor de la protección y conservación del ambiente.

Es decir, se fijaron dos niveles de análisis específicos: a) las múltiples formas en las que los gobiernos locales han llevado a cabo la aplicación de las competencias ambientales con las cuales se les ha transferido responsabilidad y b) las formas en las cuales los actores locales han actuado en relación a la conservación bajo esquemas descentralizados de gestión de recursos naturales.

Representantes de 13 organizaciones apoyadas por la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur, con la coordinación de EcoCiencia,

iniciaron una discusión electrónica sobre la temática de interés en septiembre del 2007, la cual reflejó la dificultad de armonizar conceptos para analizar la compleja red de interrelaciones entre descentralización y gobernabilidad alrededor de iniciativas de conservación.¹ Esta reflexión se recoge y amplía a través de bibliografía en la primera parte del libro.

Durante el Taller se realizaron cuatro sesiones de exposición y comentario sobre casos que fueron elaborados bajo una guía común (véase el Anexo 2). Siendo el objetivo metodológico principal del Taller llevar a cabo una discusión que nos permitiera analizar cuáles son las relaciones entre los procesos y políticas de descentralización de la gestión ambiental, con la conservación y la protección de la biodiversidad, se consideró esencial centrarse en un debate que construyera conocimiento desde experiencias y no sólo en información cruzada de los casos en los que intervienen. El debate sobre las relaciones de interés entre descentralización, gobernabilidad y conservación se analiza en la segunda parte del libro.

¹ Organizaciones que participaron en el Taller: Fundación Arcoíris (Ecuador), Corporación Grupo Randi Randi (Ecuador), EcoCiencia (Ecuador), Fundación para la Supervivencia del Pueblo Cofán (Ecuador), PROMETA (Bolivia), Wildlife Conservation Society - WCS (Bolivia), Grupo Jaragua (República Dominicana), Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico - CEDIA (Perú), Fundación Natura Colombia (Colombia), Instituto del Bien Común (Perú), Fundación Amigos de la Naturaleza (Bolivia), CIMA-Cordillera Azul (Perú), Wildlife Conservation Society - WCS (Colombia).

La función de la guía de reflexión sobre descentralización fue la de incentivar un trabajo de reflexión interno de los proyectos y que antes del Taller se convirtiera en una corta experiencia de sistematización. Estas reflexiones fueron sistematizadas y discutidas en una sesión con trabajo en grupos el día final del taller, desde la cual se definieron y priorizaron temas para un futuro análisis sobre las relaciones entre descentralización, gobernabilidad y conservación, que se recogen en la tercera parte del libro.

Quienes hemos participado de este proceso esperamos que la identificación de estos temas desde un intercambio de experiencias reales de apoyo a la conservación sirva para incentivar un debate necesario y aparentemente poco priorizado en una región que, al parecer, seguirá basando el financiamiento de su desarrollo en la explotación de recursos naturales y que, paralelamente, presenta interesantes retos políticos que están aún por ser planteados, entendidos y discutidos.

¿Por qué Reflexionar sobre la Descentralización?

Usmani (2003) hace un análisis sobre el racional que ha determinado las agendas reales de los procesos de descentralización en varias regiones del mundo. Así, en general, se han tomado en cuenta factores políticos para su impulso, como el descrédito de los gobiernos centrales ante la opinión pública, o como el proceso de consolidación democrática luego de la transición desde regímenes dictatoriales. Además, se han inscrito en el proceso de ajuste estructural durante la década de los noventa como una forma de profundizar la eficiencia administrativa.

En África, por ejemplo, el impulso a la descentralización ha sido parte de una estrategia de creación de demanda de voces locales en la toma de decisiones para permitir la formación de sistemas multipartitos. En algunas ocasiones, como en el caso de Etiopía, las presiones para dar espacio a estas voces ha venido directamente desde grupos étnicos que deseaban ampliar su participación y control sobre los procesos políticos. En Uganda, la descentrali-

zación se ha constituido en un mecanismo para permitir la unidad del país confiriendo diferentes grados de autonomía a las regiones para reducir la conflictividad étnica y política por la redistribución de recursos y el reconocimiento de derechos.

Casos del este de Europa y Asia recopilados por Usmani (2003) muestran que la descentralización ha surgido como única alternativa a la ausencia de una autoridad real en el nivel central que pueda proveer servicios básicos necesarios para las localidades, sobre todo en el caso de los países de la ex Unión Soviética. Se ha logrado así extender la entrega de servicios a grandes secciones de población tradicionalmente marginadas. La descentralización para este tipo de regiones ha significado un incremento en el número de opciones que las autoridades pueden tomar sobre el manejo de los recursos de los que disponen y, por ende, las capacidades de la sociedad de influir en la toma de decisiones de las autoridades inmediatas han aumentado en diferente grado.

La heterogeneidad de caminos que ha tomado el proceso en América Latina no le es un atributo particular a la región y evidencia las grandes diferencias internas que los sistemas políticos y las sociedades latinoamericanas presentan. Así, tampoco han sido homogéneas las motivaciones que han llevado a las sociedades latinoamericanas a hacer de la descentralización un elemento necesario de su ordenamiento político.

En general, la historia de la centralización en América Latina está ligada a la batalla entre las elites nacionales y regionales en los procesos de formación del Estado y condicionada por las luchas populares por reconocimiento de derechos y participación política (Selee, 2004:5). Por tanto, para entender la forma en la que la descentralización ha modificado o redistribuido poder dentro de los diferentes niveles en América Latina, se necesita analizar tres dimensiones clave de interacción entre niveles de gobierno; la política, la administrativa y la fiscal (Rondinelli, 1981).

En referencia a la dimensión política, tal vez el elemento más sorprendente del avance de la descentralización en América Latina ha sido la emergencia de gobiernos electos en los niveles regional y local. A inicios de 1980, pocos países

de América Latina tenían autoridades locales elegidas en elecciones libres, lo que reflejaba la falta de democracia, al menos en la forma electoral, en el nivel nacional en la mayoría de los países (Selee, 2004:11).

Las reformas en el campo de la descentralización administrativa han ayudado a delinear las responsabilidades, derechos y funciones de los gobiernos locales y regionales con más claridad, a la par que les han asignado más funciones y responsabilidades. Estas nuevas funciones, sin embargo, han llegado con algunas restricciones adjuntas. Por ejemplo, en México el gobierno nacional continúa fijando el currículum escolar, los salarios de los maestros, y la mayoría de políticas de educación, dejando que los gobiernos locales sean primordialmente implementadores de la política (Mizrahi, 2004). En Argentina, la educación muestra una coordinación considerable entre los niveles de gobierno, pero la salud pública permanece principalmente dirigida desde el nivel nacional de diseño de políticas, con las provincias como implementadores. En Brasil, las responsabilidades federales y de los gobiernos estatales han creado funciones que se traslapan en algunas áreas (Melo y Rezende, 2004).

Un factor común a todos los países es que, desde el fomento de las elecciones de autoridades locales por la ciudadanía, los gobiernos municipales han consolidado una autoridad primaria sobre una serie de funciones sobre las cuales tienden a ejercer una considerable autonomía. Estas incluyen servicios básicos como infraestructura, recolección de basura y planeamiento urbano. En muchos países de la región, las municipalidades han empezado a adquirir un creciente cometido en el alivio de la pobreza y el desarrollo social, sobre todo con la creación de distritos metropolitanos.

Por otro lado, los gobiernos subnacionales presentan una marcada desigualdad en la capacidad para asumir nuevas funciones, lo que se relaciona, en parte, con sus diferentes posibilidades para generar ingresos en el ámbito local y con el capital humano que difiere a lo largo de las localidades y regiones. Esta desigualdad en capacidades está agravada por la falla de los gobiernos centrales en coordinar de manera efectiva los arreglos descentralizados (Selee, 2004:14).

Los esquemas de descentralización asimétrica, es decir, la asignación no homogénea de competencias a diferentes niveles de gobierno, permitiría a los gobiernos subnacionales elegir de un menú de opciones o competencias lo que quisieran asumir basados en sus habilidades particulares y en sus necesidades, abriendo así la posibilidad de aprovechar las ventajas que cada localidad presenta para profundizar un esquema de descentralización. Sin embargo, algunos niveles de gobierno en la región han visto que aprovechar la descentralización para cumplir con ciertos objetivos está más allá de sus capacidades, aún cuando cuenten con los recursos económicos. Para revertir estas limitantes, Argentina y Guatemala, por ejemplo, han experimentado con asociaciones de municipalidades o mancomunidades, en las cuales las pequeñas y medianas municipalidades reciben reconocimiento legal como entidades colectivas para propósitos particulares (Selee, 2004). Esta categoría legal permite a las pequeñas municipalidades desarrollar soluciones conjuntas a retos en infraestructura y desarrollo económico, acceder a crédito y fondos de desarrollo, y aprovechar conjuntamente las oportunidades de inversión (Selee, 2004:15).

Finot (2001:7), en su balance de la situación de la descentralización en América Latina, encuentra que ésta “ha viabilizado avances importantes en materia de cobertura de servicios sociales y aún de participación política, pero está creando presiones sobre el equilibrio fiscal y no ha contribuido a reducir la concentración económica”.

El “centralismo” tuvo sin duda aspectos positivos en lo que se refiere a integración nacional y cobertura de servicios básicos, e incluso en lo que se refiere a industrialización, pero fue también un factor coadyuvante para que el crecimiento económico se concentrara en cada país en una o muy pocas regiones. Hacia 1980, en Argentina el 58% del PIB se generaba en Buenos Aires (capital federal y provincia); en Brasil, el 63% en la región Sudeste; en Chile el 45% en la Región Metropolitana y en el Perú el 51% en la Costa Central (Ancash, Lima, Callao e Ica)” (Finot, 2001:13). La descentralización fiscal parece mostrar que algunos arreglos descentralizados a veces refuerzan inequidades preexistentes ya que los gobiernos regionales con menores capacidades para obtener ingre-

PRIMERA PARTE

LA INFLUENCIA DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA GOBERNABILIDAD Y LA CONSERVACIÓN

Como parte del desarrollo del debate sobre la incidencia de la descentralización en procesos cuyo objetivo es apoyar a la conservación de recursos naturales a través de varias estrategias, se desarrolló una aproximación a tres conceptos básicos a utilizarse en el Taller. Una primera propuesta conceptual sobre las relaciones entre conservación, descentralización y gobernabilidad fue desarrollada desde una revisión de literatura y analizada electrónicamente. Quienes participaron de la discusión compartieron criterios sobre estos conceptos para permitir un análisis sobre la región que sea consistente y en el que se reconozcan las limitantes y oportunidades que presentan los procesos políticos contemporáneos para la conservación y manejo sustentable de recursos naturales.

Así, las relaciones entre gobernabilidad, conservación y descentralización se discutieron desde experiencias concretas y son ejemplificadas a continuación a partir de una problematización de algunos lugares comunes que se han construido en la literatura y a su vez en la práctica de incidencia para la conservación.

Para empezar, entendemos la descentralización siguiendo a Usmani (2003), como una transferencia de autoridad para hacer políticas y tomar decisiones, llevar a cabo actividades administrativas y utilizar recursos de las autoridades de gobiernos centrales en: gobiernos, administraciones locales, corporaciones semiautónomas, organizaciones de desarrollo regionales, autoridades funcionales, unidades subordinadas de

gobierno o autoridades funcionales especializadas.

Los procesos de descentralización se han desarrollado en el marco de los dos modelos de organización estatal existente en Latinoamérica: el unitario, que predomina, y el federal, que se encuentra en países como Argentina, Brasil, México y Venezuela. La división político administrativa de los Estados en provincias, departamentos o estados y en municipios, cantones o comunas, ha dado origen a una compleja trama territorial que, por una parte, da cuenta de una enorme diversidad socioeconómica y política y, por otra, demanda una estrecha interacción entre los distintos niveles de gestión y manejo. A pesar de la diversidad, hemos identificado que los objetivos que se persiguen y los mecanismos que se han utilizado para lograr encaminar de forma efectiva la descentralización en la región incluyen entre otros:

- El empoderamiento político de la gente y de los niveles de gobierno local, a través de la transferencia de las capacidades técnicas, políticas y económicas para tomar decisiones en el nivel, aumentando su influencia en procesos políticos, administrativos y fiscales.
- La descentralización política con gobiernos locales elegidos directamente que, por lo tanto, puedan rendir cuentas quienes los eligen.
- La descentralización administrativa que empodera a estos gobiernos para contratar

y despedir personal local sin referencia a un nivel mayor de gobierno.

- La descentralización fiscal sobre todo a gobiernos locales, que se ha impulsado para asegurar que todos los funcionarios/as elegidos/as compartan los beneficios de gastar el dinero de otros, así como la dificultad asociada a conseguir ingresos del electorado (impuestos) y afrontar la posibilidad de ser votados o no por tales decisiones.

A través de estos criterios básicos se analizan las relaciones entre conservación, descentralización y gobernabilidad, utilizando como ejemplos las experiencias nacionales expuestas desde las experiencias de los participantes del Taller.

1.1 La Influencia de la Descentralización en la Conservación

Las expectativas de la cooperación internacional, la población local y los gobiernos centrales sobre el manejo descentralizado de los recursos naturales han llevado a considerar que la transferencia de la autoridad, responsabilidad y creación de capacidades a instituciones y organizaciones regionales y locales otorgará más poder sobre el manejo de los recursos naturales a la gente que está más cercana a éstos. Se considera entonces que mayor proximidad a los recursos naturales promoverá su conservación y reducirá las amenazas a la biodiversidad (Wyckoff-Baird et al., 2000).

A pesar de la multiplicidad de formas de operativizar la devolución de autoridad y responsabilidad que se pueden constatar en Latinoamérica y en el mismo nivel nacional, todavía no se puede establecer una relación positiva y permanente entre las iniciativas de descentralización y las estrategias y planes de desarrollo a escala nacional. Queda mucho todavía por decirse sobre la forma de verificar que la conservación² y gestión de recursos hayan realmente mejorado con la participación directa en los gobiernos locales, sobre todo considerando las pocas capacidades técnicas de éstos y su dependencia de financiamiento externo para la organización y capacitación de los pobladores y pobladoras locales.

Se ha sugerido que se requiere de instituciones fuertes para mediar las relaciones políticas en una estructura con manejo descentralizado. Tales instituciones deben afrontar el dilema político de responder adecuadamente a los intereses que guían la participación local y aquellos más cercanos a la protección del difuso interés público nacional o regional.

Si bien el empoderamiento de los actores más cercanos a los recursos promueve la conservación de la biodiversidad, ésta probablemente está más vinculada con el desarrollo de las instituciones relacionadas y con la naturaleza de las relaciones que estas instituciones desarrollan con los intereses de conservación, que con alguna relación inherente de la comunidad con la naturaleza.

² En este documento partimos de un entendimiento mínimo, generado en el Taller, de que la conservación es una estrategia de gestión de recursos naturales que busca mantener una base mínima de recursos y servicios ambientales en un área determinada.

Apuntes sobre el Proceso de Descentralización de la Gestión de Áreas Protegidas en Bolivia

Rodrigo Ayala Bluske
PROMETA

En los últimos diez años, en Bolivia se ha visto que la descentralización del Estado en su conjunto no es una opción entre muchas, sino probablemente la única posible en la perspectiva de garantizar la viabilidad del país a futuro. Es por ello que todas las iniciativas descentralizadoras, incluidas las de gestión ambiental, han sido acogidas, en general, con entusiasmo y naturalidad, por lo menos formalmente. Parece no estar en duda la validez de dicho camino de reforma política, pero sí la manera en que se ha encarado, ya que ha estado caracterizado por la ausencia de una visión global del proceso en el que se enmarquen todas las acciones a realizarse, por la inexistencia de una instancia nacional que las acompañe y les dé seguimiento, y por la poca o nula coordinación entre algunos de los actores clave del proceso.

Una de las mayores limitaciones que se dan en las discusiones sobre descentralización está en que generalmente no se hace una diferencia específica entre los distintos actores que participan en ella y, sobre todo, entre los intereses que estos representan. Estos intereses divergen, se contraponen y, sobre todo, generan distintas visiones respecto a la temática ambiental y la conservación de la biodiversidad. Los tipos de interés de los niveles de gobierno estatal respecto a la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales se diferencian de acuerdo a los papeles y competencias que desempeñan en el aparato estatal. En el caso del gobierno central, por ejemplo, está claro que su interés está determinado por la visión de desarrollo de país y por los convenios internacionales que éste ha suscrito. Los gobiernos municipales, por el contrario, encaran la conservación de la biodiversidad en estrecha rela-

ción con la planificación del desarrollo local. De ahí que entre las principales razones que motivan a los municipios a crear zonas de conservación se encuentran la valorización de su territorio, la protección de sus fuentes cercanas de agua y el impulso de actividades de ecoturismo.

Es factible, y se da en los hechos, que intereses estatales de distinto ámbito coincidan; por ejemplo, que al SERNAP (Servicio Nacional de Áreas Protegidas) le interese conservar determinada área porque no está representada en el sistema nacional de áreas protegidas y, que a los municipios contenidos en ella también debido a que la declaratoria de área protegida potencialmente puede valorizar su territorio, lo que les permitiría proteger sus fuentes de agua directas o impulsar el ingreso de turistas a la región.

El proceso de implementación de áreas protegidas municipales y departamentales se ha dado en el país en los últimos años sin ningún incentivo del gobierno central y muy pocos del sector no gubernamental. Vale decir que la creación de unidades de conservación que respondan a las urgencias de gestión territorial de los gobiernos locales e intermedios es tan grande que se ha dado sin regulaciones claras y menos organismos centrales que hagan un acompañamiento permanente.

Gran parte de la crisis que actualmente vive el SERNAP se explica por el hecho de que en los años anteriores se negó la posibilidad de incorporarle áreas protegidas de carácter local. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas se ha edificado con el financiamiento de la cooperación internacional, con el asesoramiento de

organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, y su sostenibilidad en gran parte se ha debido a la participación que se ha otorgado a los usuarios de las áreas protegidas representados en los Comités de Gestión de las mismas (indígenas, campesinos, pequeños productores).

La participación de los “usuarios” de las áreas protegidas nacionales en el gobierno de las mismas se efectivizó mediante los Comités de Gestión. Estos organismos juegan una función de fiscalización y discusión de las normas implementadas en las áreas. El SERNAP y/o las organizaciones no gubernamentales en el caso de las áreas coadministradas, constituyen el organismo ejecutor; los comités de gestión, donde a más de las comunidades locales están representados los municipios, la prefectura y las universidades del área, tienen la facultad de un control casi irrestricto. Puede decirse que los comités han sido uno de los principales vehículos del proceso de apropiación que organismos locales han hecho con las áreas protegidas.

La “división de trabajo” que se dio más comúnmente entre el SERNAP y las organizaciones no gubernamentales en las áreas coadministradas fue la que otorgaba al primero la responsabilidad del manejo del programa de Protección y Vigilancia (que implicaba el uso de la fuerza para mantener las restricciones inherentes al área), y a las organizaciones no gubernamentales el manejo de los programas restantes (educación ambiental, desarrollo de programas productivos compatibles con la conservación, investigación, etc.). Sin embargo, en los últimos años este esquema fue debilitándose hasta casi desaparecer. El SERNAP poco a poco fue tomando en sus manos la mayor parte de los programas manejados por las organizaciones no gubernamentales y esto resultó en que en muchos casos estas ya no quisieran renovar los contratos de coadministración.

Sin embargo, en este punto vale la pena diferenciar los tipos de organismos en los que se expresa la participación de la sociedad civil en

este proceso: las organizaciones no gubernamentales en la gestión, los organismos de usuarios en la fiscalización y debate. ¿Qué ocurriría si los organismos de usuarios se hicieran cargo de la implementación directa de las áreas, que pudiesen acceder a la categoría de coadministradores? Es difícil pensar que puedan implementar políticas que restrinjan el uso de recursos a sus miembros; en otras palabras, que puedan representar adecuadamente intereses generales respecto a conservación de la biodiversidad, cuya responsabilidad está encomendada, según nuestro andamiaje estatal, al gobierno nacional.

Si bien se asume que los recursos naturales pueden ser mejor manejados por sus mismos usuarios, existe la necesidad de ver estos recursos como parte de un sistema integral que va más allá de los linderos locales de la comunidad. En general, el manejo de muchos recursos que se quieren llevar a un nivel local, requieren por otro lado también espacios de decisión (por ejemplo los comités de cuenca) donde los acuerdos se den entre diferentes localidades. Esta visión es compatible con los procesos de descentralización, siempre y cuando se mantenga esa visión de que quien debe manejar los recursos naturales son sus usuarios; por tanto, aquellos que pueden ser manejados por la comunidad son aquellos más estables o residentes.

Existen factores clave a considerarse para el éxito de un proceso de descentralización para mejorar el manejo de los recursos naturales y pasar el control y cuidado de estos a los grupos locales; 1) empoderamiento no sólo de líderes locales sino también de la institucionalidad local y cómo considerar/adaptar formas tradicionales de control y acceso de recursos naturales en estos procesos de descentralización, 2) la necesidad de que, aún descentralizando funciones a nivel local, se creen también espacios para manejar aquellos recursos que cruzan fronteras de estos gobiernos locales, y 3) crear mecanismos de control para evitar que antiguos patrones locales o intereses privados tomen control de estos procesos.

Conservación de la Biodiversidad en la Reserva de la Biosfera Jaragua-Bahoruco-Enriquillo, República Dominicana

Yvonne Arias, Yolanda León y Ernst Rupp
Grupo Jaragua

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) de República Dominicana está constituido por 86 áreas que abarcan 25,36% del territorio nacional dominicano. El SINAP es la responsable de la administración y manejo de estas áreas, pudiendo administrar las mismas de forma directa o a través de acuerdos de comanejo, convenios o contratos previstos en la legislación dominicana, siempre y cuando sean personas jurídicas especializadas y que demuestren capacidad para hacerlo. La ley establece que la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN) es la que tiene la autoridad para planear, supervisar, regular y controlar las actividades que puedan desarrollarse dentro del SINAP y la única facultada para otorgar permisos y convenir contratos con empresas y/o personas físicas o jurídicas nacionales o extranjeras en los espacios protegidos. Son elegibles para ejecutar estos acuerdos instituciones del sector público, organizaciones no gubernamentales, de base y personas jurídicas, tanto nacionales como extranjeras e internacionales.

Las experiencias de manejo participativo de áreas protegidas preceden el marco legal existente. Se iniciaron formalmente en el 1989, con la firma de convenios entre la Dirección Nacional de Parques y dos ONG, la Fundación para el Mejoramiento Humano PROGRESIO y el Grupo Jaragua (Grupo Jaragua, 2005). La primera maneja la Reserva Científica Ébano Verde y la segunda trabaja en el Parque Nacional Jaragua. Actualmente, en el 26% de las áreas del SINAP existe algún tipo de manejo compartido o colaborativo. El comanejo se

ejecuta en el 7%, la cogestión (con organismos colegiados de toma de decisiones) en el 3% y actividades puntuales con acuerdos en el 15% de las áreas. Los actores comprometidos son ONG, empresas privadas, organizaciones comunitarias de base e instituciones del gobierno adscritas a la SEMARN. Esta participación ocurre en las categorías de manejo 4 en Reserva Natural Estricta, 2 Monumento Natural y 9 Parque Nacional (Mateo, 2007).

El Grupo Jaragua, como organización no gubernamental, pone atención especial al desarrollo regional de las áreas protegidas a través de los procesos de participación comunitaria, principalmente de la Reserva de la Biosfera Jaragua-Bahoruco-Enriquillo. Trabaja en colaboración con organismos gubernamentales, no gubernamentales, de cooperación y grupos comunitarios de base. Es una institución de reconocida idoneidad para el comanejo de las áreas protegidas. La designación de la Reserva de la Biosfera Jaragua-Bahoruco-Enriquillo en el 2002 constituyó un interesante ejercicio de participación, pues la propuesta técnica fue elaborada por la SEMARN y el Grupo Jaragua luego de amplias consultas en las comunidades. El apoyo de los gobiernos locales para que esto ocurriera es invaluable. La propuesta fue sometida a la UNESCO por el gobierno (SEMARN y la Secretaría de Cultura); la Diócesis de la Iglesia Católica de Barahona; dos miembros del Comité Hombre y Biosfera Dominicano (MaB Dominicano); Visión Mundial; la Fundación para el Desarrollo del Sur (FUNDASUR) y los grupos comunitarios de base LEMBA,

Sociedad Ecológica de Barahona y el Centro de Investigación y Educación Popular.

La Reserva de la Biosfera Jaragua-Bahoruco-Enriquillo se encuentra ubicada en el suroeste de la República Dominicana, en la Región Enriquillo. Posee un área aproximada de 4.800 km² que incluyen una zona núcleo de unos 3.200 km² (incluyendo un área marina 900 km²). La zona núcleo está conformada por los Parques Nacionales Jaragua, establecido en 1983; Sierra de Bahoruco y Lago Enriquillo, establecidos en 1974. La zona de amortiguamiento de la Reserva es de unos 460 km². La población regional humana es de 360.000 habitantes (con un promedio de densidad de población 63 personas por km²). De este número se considera que alrededor de 1.400 residentes permanentes se encuentran en su zona de amortiguamiento, mientras que en la zona núcleo no hay residentes permanentes.

En la Reserva de la Biosfera intervienen múltiples actores: gobiernos central y local, instituciones de orden legal, organizaciones no gubernamentales, sector privado, organizaciones comunitarias, personas no organizadas, instituciones armadas y organismos de cooperación internacional. Esta madeja compleja de actores realiza múltiples actividades, tanto a favor como en contra del desarrollo sostenible. Su coordinación, incluso si trabajaran para alcanzar metas u objetivos similares, es difícil; en algunos casos es inexistente y asistemática. En general, las instituciones que presionan para que se coordine y aproveche la sinergia son principalmente las ONG y los Organismos Internacionales de Cooperación, que poseen agendas puntuales. Entre los aportes para la coordinación y la planificación conjunta de la propuesta de matriz de acciones y actores en la Reserva, propuesta por GJ y Araucaria XXI y adoptada por el gobierno, con quien fue elaborada conjuntamente. También se socializa y analiza información clave para el diseño y la elaboración del plan de manejo participativo Jaragua-Bahoruco-Enriquillo.

Un ejemplo de descentralización y participación local lo constituye el Espacio Municipal Protegido (EMP) Los Olivares, localizado en el Municipio de Pedernales, en el cual ocupa 84 km² (Perdomo, 2005). Fue declarado el 5 de agosto de 2005 por Resolución Municipal de la

Sala Capitular, para contribuir a la conservación de paisajes de alto valor para la biodiversidad del Municipio y compatibilizar el uso sostenible del territorio en beneficio del desarrollo sostenible de la población. Es una experiencia novedosa y única en la República Dominicana. Constituye un ejercicio de gobernabilidad, donde se analizan las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que conlleva la creación participativa de un EMP desde la comunidad misma. Los principales resultados son: la declaración oficial del EMP, hábitat crítico para la iguana de Ricord (*Cyclura ricordi*), especie en peligro crítico; la promoción de la visitación recreativa, la investigación responsable y la conservación de elementos biológicos; la coordinación entre la Secretaría de Medio Ambiente, el gobierno local, guías de la naturaleza, Asociación de Pequeños Empresarios Turísticos, Grupo Jaragua, Araucaria y la comunidad; el fortalecimiento del gobierno local y grupos comunitarios; la divulgación de materiales informativos; la contribución a la concienciación de la comunidad; el establecimiento del monitoreo in situ; la creación de espacios de participación, y el aumento del interés por parte de la comunidad científica internacional (Arias et al., 2007).

La participación de la sociedad civil en la gestión de las áreas protegidas en la República Dominicana es reciente, pero su intervención ha sido una conquista suya pues es la que ha propuesto y mostrado interés en los acuerdos de cogestión, ha logrado la firma de acuerdos con el gobierno, no así la coordinación frecuente y sistemática con las autoridades delegadas para gestionar el SINAP. Por otro lado, la conexión gobierno central-gobiernos municipales existe, pero no es aprovechada estratégicamente para asuntos ambientales, a pesar de que existen Unidades de Gestión Municipal (UGAM) creadas por ley, y se ha iniciado un proceso de fortalecimiento que ha sido mayormente llevado a cabo por instituciones no gubernamentales. Recientemente, con el apoyo de CANARI, el Consorcio Ambiental Dominicano y el Grupo Jaragua, se implementó un proyecto que permitió la celebración de foros municipales, elaboración de diagnósticos ambientales municipales, planes de trabajo, se aprobaron resoluciones y proyectos, y se llevaron a cabo

1.2 Gobernabilidad para la Conservación

La conservación es entendida como las prácticas y técnicas pueden utilizarse para aprovechar los recursos naturales o del medio ambiente en general, evitando su destrucción, contaminación o abandono y así asegurar que estos puedan seguir siendo usados por las futuras generaciones (López et al., 2007:46). No significa entonces una prohibición en la utilización de recursos naturales, sino más bien una utilización adecuada de los mismos de manera que no se acaben.

Entendemos la gobernabilidad en relación a la conservación como un equilibrio dinámico entre la eficiencia de los mecanismos burocráticos de gestión y la participación de los diferentes sectores de la sociedad civil interesados en la sustentabilidad del desarrollo. La conservación, entonces, se puede entender como un interés contingente que representa o se funcionaliza en estrategias específicas para cada actor. Para el caso del Estado, con seguridad lo más visible es la creación y manejo de un sistema de áreas o patrimonio protegido complementado con el control de iniciativas de origen privado.

Los objetivos que se funcionalizan en estrategias de conservación estatales muchas veces son compartidos por comunidades e intereses privados, que ven en ella una forma de asegurarse un beneficio a partir de los servicios ambientales que se pretende conservar, o bien por la compatibilidad de valores que la conservación puede compartir con las concepciones indígenas de la naturaleza.

Precisamente es la relación entre estrategias de conservación y desarrollo estatales y la forma en la que los pueblos indígenas ven su relación con la naturaleza uno de los puntos más importantes para entender la problemática de las relaciones entre demandas sociales y respuestas

del sistema institucional. La historia de los pueblos indígenas en la región muestra que los procesos de asimilación a las sociedades nacionales han marginado totalmente sus formas particulares de relación con la naturaleza, sobre todo hasta la década de los años 90. Posterior a la introducción de una normatividad procedente de cumbres y convenios internacionales, y sobre todo de la acción de movimientos sociales con base identitaria, estas formas particulares serían reconocidas como legítimas y como útiles, tanto para la conservación como para el desarrollo.

Si bien los convenios internacionales han contribuido a la consideración del tema indígena en las agendas políticas de los países de la región, es importante mencionar que en varios de ellos se han establecido distintas disposiciones legales (en las constituciones, leyes y reglamentos) que reconocen los derechos sociales, territoriales y organizativos de los pueblos indígenas. Asimismo, se han modificado y generado normativas relacionadas a otros temas y ámbitos del desarrollo y la gestión pública por iniciativa de organizaciones sociales en coordinación con el Estado.

A pesar de los avances, sobre todo en la elaboración de normativas, siguen existiendo limitantes a la influencia real que pueden tener las formas de toma de decisiones y manejo de recursos naturales en las estrategias de conservación monopolizadas por el Estado. Esto se evidencia sobre todo cuando los recursos considerados estratégicos son la base de la intervención del Estado sobre territorios indígenas y sobre los cuales se reclama capacidad de ejercer autodeterminación según normas consuetudinarias. La existencia de normatividad y de políticas de conservación ha mostrado no ser suficiente para asegurar que las metas naciona-

les definidas y priorizadas de tanto en tanto por los Estados coincidan con aquellas de las localidades y regiones.

Se evidencia que la falta de institucionalidad adecuada para hacer prevalecer una visión de largo plazo es una de las limitaciones fundamentales de tales estrategias, pero, de igual manera, se puede decir que en ocasiones las demandas de los grupos organizados de la sociedad no han sabido formular de manera adecuada opciones a la resolución de los conflictos que no polaricen las posiciones tanto del Estado cuanto las propias.

¿De qué maneras entonces se pueden conciliar estos intereses diversos de forma que se considere la importancia de la conservación con un horizonte de largo plazo? Si reconocemos que se necesita una difusión más amplia de la utilidad de la conservación para enfrentar algunos de los problemas de distribución y acceso a recursos naturales en los países de la región, ¿cómo hacemos que la conservación sea un elemento importante en los objetivos de desarrollo, más que un obstáculo para su consecución?

La Experiencia de Gobernanza del Territorio Cofán en el Ecuador

Mateo Espinosa

Fundación para la Supervivencia del Pueblo Cofán

Durante el siglo 16, los primeros exploradores españoles en ingresar a la Amazonía, desde sus campamentos establecidos en los Andes, encontraron una nación indígena muy bien organizada autodenominada “Cofa Na’esu A’i” y que entró a la historia como “Cofán” –feroces luchadores que formaron parte de la campaña en contra de los Incas con otros aliados de los Andes, comerciantes reconocidos (con redes desde la costa y las montañas hasta la parte baja en la Amazonía) y que gobernaron con un sistema propio no sólo en las poblaciones centrales de la cultura, sino también en otros pueblos ubicados a su alrededor.

Actualmente, la Nacionalidad Cofán es legalmente representada por la Federación Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador (FEINCE) y controla aproximadamente 350.000 hectáreas de territorio ancestral dentro de tres reservas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Este control es el resultado de varios convenios o acuerdos entre el Ministerio del Ambiente con la FEINCE o en algunos casos directamente con las comunidades cofanes.

Dentro de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno existen tres acuerdos formales con el Ministerio del Ambiente que detallan el manejo y uso de los recursos de aproximadamente 140.000 hectáreas, de las cuales más del 50% corresponde al “Núcleo de la Reserva”, un área delicada destinada a la conservación para ser mantenida en condiciones prístinas. El primer acuerdo firmado en mayo de 1992 reconoce los derechos y la posesión sobre 80.000 hectáreas del territorio ancestral cofán; algunos acuerdos del Ministerio del Ambiente con otras comunidades no incluyen esta cláusula,

confinándolas únicamente a acuerdos de “uso y derechos de manejo”. El segundo acuerdo, con la comunidad de Zábalo, se da en 1999, cuando el manejo, uso y derechos sobre los recursos son extendidos y se incluyen los territorios sobre el límite de la Reserva dentro de la región de Guepii. Este acuerdo incluía 50.000 hectáreas que pasaban a estar bajo el manejo y cuidado de los cofanes. El tercer acuerdo fue realizado como una adenda a los acuerdos anteriores, en donde se incrementó aproximadamente 9.000 hectáreas en la zona de Lagarto, una vez más con el principal objetivo de mantener la presencia en áreas de jurisdicción de la Reserva pero que el Ministerio no cuenta con personal ni recursos necesarios para realizar actividades de control y vigilancia del área.

Dentro de la Reserva Ecológica Cayambe Coca existen dos acuerdos formales entre el Ministerio del Ambiente y la Nacionalidad Cofán. El primer acuerdo es el resultado de un intenso diálogo entre la comunidad cofán de Sinangoe y los representantes de la Reserva. La comunidad de Sinangoe originalmente ocupó el área del alto Aguarico en una forma seminómada, sembrando y construyendo comunidades familiares por cortos períodos de tiempo. A finales de los años sesenta del siglo pasado, miembros de la actual comunidad habitaron en las dos riveras del río Aguarico, desde la confluencia del Río Chingual hasta la unión con el río Due. Dado que las presiones de los colonizadores se incrementaron, varias familias se asentaron en el lado sur del Aguarico en el sitio donde actualmente se encuentra la comunidad de Sinangoe. La creación de la Reserva Ecológica Cayambe Coca a inicios de los años 70 no

tomó en cuenta los límites de la comunidad, por lo que se sobrepuso el territorio y el Área Protegida abarcó a la comunidad de Sinangoe. La comunidad firmó un acuerdo con el Ministerio del Ambiente por una extensión de 13.000 hectáreas en 1996. Mientras se daba un tácito reconocimiento de los derechos del territorio ancestral cofán, el punto clave del acuerdo se basaba en el uso y manejo de los recursos fuertemente unidos a las políticas de la reserva. El reconocimiento de los derechos de la nación cofán como un proceso anterior a la creación de la reserva es de importancia extrema, y de muchas maneras es una herramienta legal de mayor alcance incluso de lo que un título pudiera ser. El desarrollo de este potencial no es todavía una realidad pues los derechos de los cofanes dentro de la mitad inferior de la Reserva Ecológica Cayambe-Coca siguen siendo mínimos.

La Reserva Ecológica Cofán Bermejo representa un ejemplo desarrollado y maduro de la interacción entre el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) y la nación cofán. La región de Bermejo es una de los lugares más antiguos habitados de una manera continua por los cofanes. Sin embargo, junto con las otras áreas cofanes en los años que siguieron a la invasión de los colonos, las presiones exteriores habían forzado a comunidades cofanes a moverse en varias ocasiones. En los años 90 todavía había dos comunidades establecidas dentro de la región, pero ambas habían sido afectadas por lo menos dos veces por la presión de los colonos y de grupos shuar y quichua. Una iniciativa para gestionar un título de las tierras cofanes dio lugar a una supervisión oficial de 23.000 hectáreas, que incluyeron a ambas comunidades apenas a pocos metros del límite superior sobre la aldea de Bermejo Alto.

La dirección cofán duplicó la superficie del territorio a aproximadamente 55.000 hectáreas para incluir ambas comunidades y dos sitios utilizados por otras familias. Con esto se inició un proceso para que el área pasase a constituirse en la número 23 del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con un mecanismo en el cual la estructura para el control, manejo y administración de la reserva estaría a cargo de la Nacionalidad Cofán y que así se podría proveer de ventajas para todo el Ecuador. En 2002, la Reserva Ecológica Cofán Bermejo fue declara-

da oficialmente, y dentro del decreto, la Nacionalidad Cofán fue nombrada guardián y administrador de la reserva, generando un mecanismo histórico de manejo de un área protegida del sistema.

Como una repuesta a la creación de la Reserva Cofán Bermejo, y en reconocimiento de la fuerza de gran alcance de conservación que la Nacionalidad Cofán había acumulado, se generó un decreto, esta vez autorizando y reconociendo a los cofanes como guardaparques oficiales, quienes podrían ejercer su trabajo en todos los lugares donde los territorios ancestrales y las áreas protegidas se traslaparan. Para septiembre de 2007 se logra que varias instancias estatales reconozcan bajo título de propiedad 30.000 hectáreas ubicadas en el límite norte de la Reserva Ecológica Cayambe Coca.

La Nacionalidad Cofán ha optado por una relación cercana con el Ministerio del Ambiente, principalmente como un mecanismo para recuperar el control sobre territorios ancestrales y para poder reconstruir la base necesaria de la tierra que permitirá el desarrollo cultural de la nacionalidad. Además, esta alianza ha propiciado que se generen resultados extremadamente importantes en temas relacionados a conservación de recursos, más que cualquier resultado que se podría alcanzar individualmente.

La primera prueba principal de este resultado ocurrió durante el tiempo en que la comuna de Zábalo y el Ministerio desarrollaban el primer acuerdo. En ese tiempo la compañía petrolera nacional del Ecuador, Petroecuador, iniciaba sus trabajos de prospección y exploración en la mitad inferior de la RPFC. Esto era un procedimiento que la empresa estatal había venido realizando anteriormente, en el cual no se cumplía y se ignoraba la necesidad de contar con permisos, estudios de las consecuencias para el medio ambiente, y otros requisitos legales. Esto era un mecanismo fácil para las empresas extractoras ya que el Ministerio no había podido oponerse con éxito a sus actividades destructivas.

Anteriormente los cofanes tampoco contaban con las herramientas necesarias para ejercer sus derechos, por lo que no se habían logrado resultados positivos en actividades de bloqueo de las compañías petroleras interesadas en la ex-

tracción dentro de territorios cofanes y de Áreas Protegidas. Pero con las alianzas hechas con el ministerio, los cofanes tenían una herramienta nueva, un conocimiento de tareas de guardaparques, de leyes nacionales y de procedimientos dentro de territorios declarados como importantes por su biodiversidad biológica. Por otro lado, el MAE contaba con un nuevo instrumento de conservación: la presencia de un grupo indígena dinámico y resuelto en el nivel local que podría hacer cumplir en conformidad con todas las regulaciones y condiciones para la explotación del crudo.

La resistencia local cofán, en coordinación cercana con el Ministerio, dio lugar a la expulsión de la compañía petrolera de la mitad inferior de la reserva y a la creación de un decreto presidencial declarando el área entera como un sitio fuera de los límites de explotación.

Con la formalización de los convenios y los acuerdos mencionados anteriormente, se generaron más confianza y fuerza dentro de la organización indígena, con principios claros de la conservación y de derechos territoriales incuestionables, y con una entidad gubernamental con regulaciones claras y mandatos indiscutibles para la conservación de los recursos en este territorio.

Este proceso de cuidado de los recursos naturales fue un punto de mucha consideración cuando la Nacionalidad Cofán se acercó al Ministerio del Ambiente con la propuesta de creación del Reserva Ecológica Cofán Bermejo.

Se buscaba activamente la creación de un sistema de conservación de gran envergadura primero para la conservación de territorios ancestrales indígenas reconocidos y, en segundo lugar, como parte legal del SNAP, con todas sus ramificaciones.

La mejor descripción para este sistema se basa en una simbiosis que se puede entender solamente en términos de metas convergentes. El Ministerio del Ambiente es una agencia estatal que tiene como su objetivo primario la conservación de partes importantes del patrimonio natural del Ecuador. La Nacionalidad Cofán es una unidad cultural libremente organizada que tiene una relación integral y necesaria con su ambiente, en el cual hace la conservación de partes importantes del patrimonio natural del Ecuador; además, porque constituye la única opción viable para su supervivencia. Si bien pueden existir diversas y diferentes estrategias y puntos de vista en torno a la conservación, ambas entidades persiguen un mismo objetivo y sus esfuerzos conjuntos permanecerían encaminados a asegurar la permanencia de los recursos naturales.

El Caso de CIMA y el Parque Nacional Cordillera Azul, Perú

Lucía Ruiz Ostoic
CIMA

CIMA nace en julio del 2003 con la intención de concentrar esfuerzos en apoyo al Parque Nacional Cordillera Azul (PNCAZ) en junio del 2001. El PNCAZ se encuentra ubicado en el corazón del Perú, abarca cuatro departamentos (Loreto, Ucayali, Huanuco y San Martín) y tiene una extensión de 1,3 millones de hectáreas, en tanto su Zona de Amortiguamiento es de aproximadamente 2,3 millones de hectáreas en los mismos cuatro departamentos. Todo el ámbito de acción del programa que lleva a cabo CIMA (que abarca tanto el PNCAZ como su Zona de Amortiguamiento) representa aproximadamente el 1% del territorio del Perú.

La gestión del parque se encuentra legalmente bajo la administración del Instituto Peruano de Recursos Naturales (INRENA), un organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura, cuya Intendencia de Áreas Naturales Protegidas constituye el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y cuenta, en este caso, con una Jefatura de Parque.

El Parque Nacional Cordillera Azul, sin embargo, no ha recibido apoyo del Estado peruano desde su constitución, siendo sólo en el último presupuesto del 2007 consideradas ciertas partidas presupuestarias. ¿Cómo así, entonces, ha podido llevarse a cabo algún tipo de gestión eficiente en esta área natural? Pues a través del apoyo de la cooperación internacional, canalizada durante los últimos cinco años, a través de CIMA Cordillera Azul, que en virtud a un convenio suscrito con el INRENA apoya la gestión del área. Recién hacia el 2006, la cooperación alemana comprometió un apoyo por tres años (2006-2008) que es canalizado

por INRENA y debe enfocarse en infraestructura y consultorías, no apoyando los gastos corrientes que el área acarrea.

El Perú es una república no federativa que se ha embarcado en un fuerte proceso de descentralización desde el año 2003. Esto implica que no hayan habido intentos anteriores de descentralización, tanto en los años 80 como en los 90 del siglo pasado; sin embargo, es en el año 2002 que se lleva a cabo una elección de autoridades regionales que toman posesión del cargo en enero del 2003 y que cuenta con reglas claras que establecen los papeles, funciones y facultades que ejercen en materia ejecutiva, algunas de las cuales están referidas a facultades ambientales y de gestión de recursos naturales.

Es en este periodo que también quedan establecidas las facultades ambientales de los gobiernos locales. Sin embargo, la normatividad ambiental con que contamos desde los años 90, que ha sido últimamente actualizada mediante la publicación de la Ley General del Ambiente, establece que la autoridad ambiental nacional, que es el Consejo Nacional de Modernización, es la llamada a establecer la política ambiental y les corresponde a los ministerios de los diversos sectores productivos decidir o no sobre la aprobación de los estudios de impacto ambiental que dan luz verde a las actividades productivas a nivel nacional, lo que hace que muchos actores los consideren juez y parte (promoviendo inversión y aprobando el inicio de las mismas como autoridad ambiental sectorial).

¿Qué papel juegan entonces los gobiernos regionales y locales en materia ambiental? Los gobiernos regionales tienen facultades ambientales relacionadas con algunas actividades productivas menores (minería artesanal, por ejemplo) y actividades forestales, para lo cual primero deben “certificar su capacidad” para que luego estas facultades les sean transferidas. Demás está decir que esto no ha ocurrido aún. Los gobiernos locales, por su parte, cuentan con competencias que están más relacionadas con las actividades de saneamiento y gestión de residuos sólidos en materia ambiental.

El proyecto que CIMA lleva a cabo en el PNCAZ se interrelaciona con los diversos niveles de gobiernos y autoridades ya que cuenta con un convenio suscrito con el INRENA para el apoyo a la gestión del PNCAZ y, por lo tanto, mantiene una estrecha vinculación con la Jefatura del Parque y sus guardaparques, apoya al CONAM en la difusión de sus procesos de Certificación Ambiental Municipal en los municipios rurales ubicados en la Zona de Amortiguamiento del Parque, ha suscrito un convenio con uno de los cuatro gobiernos regionales en que se ubica el Parque (el Gobierno Regional de San Martín) para efectos de apoyar actividades de ordenamiento territorial y micro zonificación, ha suscrito convenios con las Unidades de Gestión Educativas Locales (UGEL) de tres provincias de la Zona de Amortiguamiento para llevar adelante programas de educación ambiental, así como convenios y acercamientos con los municipios provinciales y distritales ubicados en la zona de amortiguamiento del PNCAZ, a quienes apoyamos en la conformación de Comités Ambientales Locales (CAL) y en sus procesos de Certificación Ambiental Municipal.

En este sentido, el papel de CIMA ha sido el de apoyar en la implementación y ejercicio de las facultades con que cuentan las diferentes instancias, fortaleciendo capacidades para ello.

Descentralización y Gobernabilidad

Los gobiernos regionales, al igual que los locales, reconocen las carencias en capacidades a las que se enfrentan y, en mayor o menor me-

didada y dependiendo de sus agendas, están interesados en fortalecerlas. El gobierno regional de San Martín pretende ser una región “verde” y para ello tiene un alto compromiso con la conservación y con actividades de ordenamiento territorial, reforestación y agricultura certificada y ambientalmente compatible; por su parte, el gobierno regional de Loreto cuenta con una larga relación con el canon petrolero y, a pesar de ser el de mayor extensión a nivel nacional y de total presencia amazónica, está dando cabida a opciones como la de los biocombustibles en detrimento de lo que podrían ser adecuados manejos forestales y amplias zonas de conservación y ecoturismo.

Sin embargo, esta descentralización de facultades ambientales y de gestión de territorio ha venido acompañada a su vez de un mayor fortalecimiento (y madurez) por parte de la sociedad civil, las organizaciones comunales y las organizaciones y pueblos indígenas. Esta situación y la opción de contar con audiencias públicas que permitan a los vecinos y grupos interesados participar en los presupuestos participativos de los gobiernos locales y regionales, ha abierto una ventana de oportunidad para la gestión ambiental y territorial a nivel nacional. Hoy se ve a la población solicitando inversiones en actividades “no inaugurables” como ordenamiento territorial, zonificación económica ecológica y reforestación, así como el manejo de residuos sólidos mediante rellenos sanitarios (y no sólo pidiendo agua, luz e infraestructura).

Conservación y Gobernabilidad

CIMA ha logrado tener una presencia importante en el ámbito este del Parque Nacional Cordillera Azul y de su zona de amortiguamiento, impulsando de esta manera procesos de gobernabilidad ambiental a través de políticas educativas, autoridades locales y organizaciones indígenas.

La sola presencia de la institución en la zona favorece la dinámica y levanta el interés en el tema ambiental, haciendo que la ciudad de Contamana en materia de conservación se identifique plenamente con el Parque Nacional Cordillera Azul; aquí algunos ejemplos:

1. En esta zona se ha desarrollado un modelo de guardaparques comunales, de procedencia enteramente indígena, que apoyan directamente la protección del Parque Nacional y que los ha llevado incluso a conformar por su propia cuenta una “Asociación de GP voluntarios” que ha tenido intervenciones específicas en apoyo al parque incluso cuando no ha estado obligada a ello.
2. Las organizaciones indígenas están abiertas a trabajar en temas relacionados con el ordenamiento territorial, el adecuado manejo de recursos la y conservación, habiendo sido la puerta de entrada del programa el apoyo a sus procesos de titulación y ampliación de tierras. En el caso de las organizaciones de colonos, el interés de este ordenamiento y desarrollo compatible ha estado relacionado con el apoyo técnico que el programa les puede dar para que, con mejoras en sus actividades agrícolas, no tengan que depender de monocultivos, sino de una agricultura orgánica y compatible con el entorno y que no requiera de mayor ampliación agrícola en detrimento del bosque; así como el compromiso solicitado de participar en manejo adecuado de fauna (taricayas).
3. En los currículos educativos locales se ha incluido de manera transversal el tema de educación ambiental, con el Parque Nacional Cordillera Azul como eje, lo que es sumamente significativo, tomando en cuenta el divorcio que muchas veces existe en esta materia por la carencia de libros o materiales idóneos. A este nivel, los colegios mantienen una dinámica muy especial a favor del Parque Nacional a lo largo de todo el año.
4. Las autoridades locales se han certificado ambientalmente ante el CONAM en base al flujo de información que el programa les ha brindado y se han comprometido con actividades relacionadas a ordenamiento territorial, zonificación económica ecológica, consolidación de Áreas de Conservación Municipal, interés en apoyar futuras áreas nacionales (como es el caso de la Zona Reservada Sierra del Divisor) y, por supuesto, al Parque Nacional Cordillera Azul.
5. CIMA, como miembro de la sociedad civil, participa en los presupuestos participativos municipales con el fin de canalizar recursos a proyectos de conservación o ambientalmente compatibles.

Apoyo a la Conservación Participativa y al Desarrollo Sostenible, dentro y alrededor de dos Áreas Naturales Protegidas: Santuario Nacional Megantoni y Reserva Comunal Machiguenga, Perú

Pedro L. Rivera

Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico (CEDIA)

El proyecto se ejecuta en la región amazónica, en una zona transicional entre la selva alta y la selva baja del sur oriente peruano, en la cuenca del río Urubamba, distrito de Echarati, provincia de La Convención, región Cusco. La institución ejecutora tiene una presencia de 20 años de trabajo en la cuenca, orientada al reconocimiento, titulación de territorios, fortalecimiento institucional para la consolidación territorial a las comunidades nativas Machiguenga, Yine Yami, Kakinte y Ashaninka del valle; se orienta al ordenamiento territorial de la cuenca del Urubamba, ante la inminente instalación en la cuenca del proyecto Camisea, uno de los proyectos hidrocarburíferos más grandes en la historia del Perú.

Luego de la presentación de las primeras propuestas consensuadas con los pobladores locales para crear en la cabecera de los afluentes del Urubamba por su margen izquierda una gran Reserva Comunal propuesta con el nombre de Reserva Comunal de Vilcabamba “Pavlik Nikitine” (1995) y el Santuario Nacional Machiguenga Megantoni entre el Alto y Bajo Urubamba (1998), el Estado responde para fines del 2002 con la creación de la Reserva Comunal de Vilcabamba y el Santuario Nacional Machiguenga Megantoni.

Paralelamente, un consorcio entre la Asociación para la Conservación del Patrimonio de Cutivireni (ACPC), Conservación Internacional (CI) y CEDIA produce una propuesta con un enfoque participativo para establecer en ambas vertientes (Oriental: Urubamba, Tambo y Occidental: Apurímac, Ene) de la cordillera

de Vilcabamba, un complejo de áreas naturales protegidas, teniendo como base la propuesta de CEDIA en la vertiente Oriental y un RAP-CI ejecutado en 1997. La propuesta es financiada por el GEF y a un año de su ejecución se produce la ruptura del consorcio con la exclusión de CI con sus recursos. El proyecto continúa con un nuevo consorcio al que se sumaron nueve organizaciones indígenas, comunidades nativas, INRENA y el Instituto del Bien Común para apoyar en el mapeo de la vertiente oriental de la cordillera.

En diciembre del 2003, el proceso participativo y consensuado da su fruto con la creación oficial del Complejo de Áreas Naturales Protegidas de Vilcabamba, conformado por las Reservas Comunales Ashaninka (184.468,4 hectáreas) y Machiguenga (218.905,6 hectáreas) y el Parque Nacional Otishi (292,576 hectáreas) en lo que fue la Zona Reservada del Apurímac. A partir de entonces, la metodología participativa ha sido y sigue siendo el denominador común en los pasos del proceso hacia la definición de la implementación del régimen especial de las Reservas Comunales y lo ha sido para la elaboración e implementación del Plan Maestro del Parque Nacional Otishi, teniendo siempre la asistencia económica de la cooperación internacional, debido todo a lo costoso del proceso participativo.

Mientras tanto, una fuerte batalla se producía entre el Estado y las empresas que empujaban el proyecto Camisea con la sociedad civil conformada por las comunidades nativas, sus organizaciones, gobierno local, regional y ONG

en busca de exigencias mínimas a cumplirse para que el proyecto Camisea sea viable y, sobre todo, para que el BID pueda atender el préstamo privado para Camisea. A fines del 2002 se deja establecido que existen en proceso de aprobación propuestas de ANPs en la cuenca del Urubamba que deben ser aprobadas como parte de la estrategia de ordenamiento territorial, a más de las políticas a seguir relacionadas con los impactos de la erosión, control de accesos, reforestación, consultas y compensaciones.

Legitimidad y Validación de los Procesos de Ordenamiento Territorial y Creación de ANPs antes del Proyecto

Antes del inicio del proyecto en septiembre del 2005, todos los procesos realizados en el campo del ordenamiento territorial y de creación de las Áreas Naturales Protegidas en la región del Urubamba han sido ejecutados en virtud a convenios suscritos con los órganos rectores de carácter nacional y regional (PETT-INRENA), quienes han asignado personal especialista para acompañar los procesos de información, capacitación y consulta, dado que la presencia del Estado en sus instancias nacional, regional y local, era prácticamente nula.

Han sido los actores locales organizados, involucrados conscientemente en los diversos procesos de ordenamiento territorial (organizaciones indígenas, comunidades, y organización de colonizadores), monitoreo socioambiental (Comité de Gestión para el Desarrollo Sostenible del Bajo Urubamba), y de conservación de la biodiversidad (ECA Maeni de la Reserva Comunal Machiguenga, Comités de Gestión del Santuario Nacional Megantoni) los que han ido exigiendo paulatinamente más presencia estatal en esta zona remota, como la participación directa de la Región Cusco y el Municipio Distrital de Echarati (como gobierno local); hasta que finalmente, iniciado el proyecto, una oficina del Santuario Nacional Megantoni del INRENA fue instalada en la ciudad de Quillabamba, primero con el apoyo financiero del proyecto y luego con el financiamiento del propio Estado. Meses después hace lo propio la Reserva Comunal Machiguenga, con oficina en la ciudad de Quillabamba, cada una con sus

propios jefes de área y personal especialista y guardaparques seleccionados de entre la población local, nativa y no nativa.

Los primeros impactos negativos del proyecto Camisea, sobre todo en la reserva para pueblos aislados, y los producidos por la construcción del gasoducto y la exploración sísmica, aceleran el consenso de actores locales alrededor de la vigilancia ambiental, el ordenamiento territorial y la conservación. La sociedad civil se acerca a los gobiernos locales y regionales en función de intereses comunes y se van adecuando sus estructuras administrativas a las demandas de la sociedad civil local en función a los temas territoriales, ambientales y de conservación; no obstante, el gobierno nacional delega en sus oficinas específicas rectoras de medio ambiente y conservación como el INRENA y el PETT (Proyecto Especial de Titulación de Tierras) algunas funciones que harían viable la gobernabilidad en el ámbito regional, manteniendo algunas decisiones en el ámbito nacional.

La cooperación internacional, a través de nuestro proyecto y otros que han aportado recursos para instalar oficinas locales del ente rector, sobre todo en la fase de elaboración de los respectivos planes maestros, ha permitido que el Estado asuma en los años sucesivos la responsabilidad de la permanencia de tales oficinas y de implementarlas paulatinamente. Nuestro proyecto ha aportado en el equipamiento de las oficinas, los puestos de control, pero, sobre todo, con el proceso participativo para involucrar a la población local en el proceso de elaboración del Plan Maestro, muy especialmente liderar el proceso de negociación con los colonizadores precarios ubicados en áreas no apropiadas para las actividades agropecuarias dentro del Santuario.

Dos años le ha llevado a CEDIA identificar a todos los 64 colonos precarios ubicados dentro del Santuario, realizar los estudios de valorización de mejoras, desarrollar talleres para generar reflexión respecto al futuro dentro de la ANP, proponer alternativas y, finalmente, negociar en grupo e individualmente la salida voluntaria sólo de los que tenían mejoras en sus respectivas parcelas con una antigüedad mayor de dos años a la fecha de creación del Santuario, previo pago del valor de las mejoras útiles y necesarias de cada colono, con la con-

dición de que ellos mismos realicen la eliminación de sus cultivos y demolición de sus tambos. El último contrato de retiro voluntario se realizó en diciembre 2006, con lo que se constató el retiro del 100% de los colonos; pero sólo fueron sujetos de negociación 24 colonos con pagos por compensación de mejoras.

Los logros alcanzados son indicadores de una gobernabilidad aceptable en la región; sin embargo, ¿cuánto del éxito es verdaderamente atribuible a la gestión de las instancias oficiales, cuanto al proyecto, su aporte financiero y técnico y cuánto a la presencia histórica de CEDIA y su enfoque participativo?; la respuesta del proyecto es que aún falta dar pasos importantes en la descentralización administrativa.

Descentralización: una Meta de Largo Plazo

La instalación de oficinas locales de los órganos rectores para mejorar la gobernabilidad de áreas estratégicas para el Estado (Camisea) no es una regla común, menos aún en zonas en las que la población local no tiene un nivel de organización que genere una dinámica a favor de políticas públicas que promuevan la defensa de sus derechos propios o colectivos.

Aún cuando la zona del Urubamba es una zona estratégica para el Estado, la descentralización administrativa no se ha producido delegando las atribuciones generales de los organismos técnico-normativos en el ámbito regional y/o local, pues siguen existiendo atribuciones que sólo son asumidas desde el nivel nacional. Esta situación, y ante la presión de la sociedad civil por una efectiva descentralización, están abriendo espacio para que tanto las regiones como los gobiernos locales incluyan en su estructura administrativa gerencias u oficinas especializadas en el tema ambiental –lo cual es muy válido– pero que no reemplazan al órgano rector, lo que a su vez genera una duplicidad de funciones que no debe alentarse.

Concesiones forestales y ANPs de carácter regional y municipal han sido paralizadas y/o desautorizadas por el órgano rector por no tener su aprobación previa, pero la capacidad de incidencia de la sociedad civil regional, en las que se incluyen las instituciones privadas, la buena voluntad de los gobiernos locales y regionales, han permitido implementar instancias regionales propias con capacidad resolutoria y delegar en otros casos facultades a los gobiernos locales para resolver en casos específicos; un ejemplo es la creación del SICREL (Sistema de Conservación Regional de Loreto) que le permite la creación de áreas de conservación de carácter regional sólo en la región Loreto y las facultades para otorgar o anular concesiones forestales en el ámbito de su jurisdicción.

En la región Cusco no se ha producido aún un movimiento de tal envergadura por cuanto las características son distintas; sin embargo, la preocupación ambiental de las oficinas públicas (nacional con sede local, del gobierno local y regional), en alianza con las entidades privadas, ha logrado ya disminuir la incidencia de los incendios forestales al 50%; también se percibe una mayor preocupación por el control de residuos por parte de los municipios, etc., todo ello gracias a la influencia de la educación ambiental promovida a todo nivel.

El cambio de actitud del colono para con el uso de sus tierras y la tecnología, así como la apertura de las comunidades hacia el manejo de sus bosques como alternativa sostenible de alivio a la pobreza, junto a sus capacidades organizativas para monitorear las actividades que se ejecutan en su cuenca, son actitudes que nos permiten percibir una toma de conciencia sobre el tema ambiental y la conservación en el área del proyecto y, al mismo tiempo, determinan la capacidad de incidencia ante el Estado para que se lleve a cabo una efectiva descentralización administrativa en el mediano plazo.

1.3 Descentralización que aporte a la Gobernabilidad

Al parecer, la descentralización en América Latina se ha presentado y ha sido asumida por diferentes actores sociales como el proceso principal de reforma de relacionamiento de la sociedad con el Estado. Sin embargo, la diversidad de experiencias en otras regiones del mundo obliga a señalar a este proceso como un arreglo posible para la toma de decisiones que articula distintos niveles de responsabilidad y compromiso, diferentes intereses y objetivos, y que, por tanto, puede adoptar formas institucionales diversas y que se determina por dinámicas entre actores en constante cambio.

Como proceso específico, el aporte de la descentralización al fortalecimiento de la gobernabilidad implica una evaluación extremadamente compleja. Si miramos hacia sus consecuencias políticas, constatamos que el desbalance entre demandas de la sociedad civil y de respuestas que pueden ofrecer las instituciones del Estado sigue siendo una constante en la mayoría de los países, a pesar de que la toma de decisiones y, en ocasiones, la generación de política pública, se hayan acercado a las poblaciones locales. Vemos que algunas autoridades de control ambiental de los países de la región no han apoyado abiertamente los procesos de descentralización con una visión de fortalecer la institucionalidad, y se han convertido en factores limitantes para el perfeccionamiento del proceso.

La ampliación de los derechos y oportunidades de las personas ha sido, sin embargo, un factor común verificable durante el decenio de refuerzo de la descentralización y reforma del

Estado y, por ende, se ha dado una proliferación de demandas que muchas veces no han contado con instituciones y legislación preparadas para afrontarlas, ya que el proceso complementario a la descentralización, la reducción del Estado, fue definitivamente más agresivo y profundo.

Así también es posible constatar que las capacidades de las personas y sus grupos organizados para aprovechar estas nuevas oportunidades y el reconocimiento de sus derechos aún parecen necesitar de inversión de recursos, sobre todo en educación, e incentivos para lograr una participación real y constante en actividades que les ayuden a ejercitar su capacidad de aprovechar estas nuevas oportunidades.

No solamente el desbalance entre demandas y respuestas ha caracterizado el proceso de descentralización en la región, sino también la falta de respeto a los acuerdos logrados entre sociedad civil y Estado en sus diferentes niveles y a los procesos y reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados.

Así, la aplicación de las reglas de juego determinadas por las leyes en un marco democrático parecen conocer un límite el momento de su aplicación para la conservación del ambiente, pues la efectividad de las mismas, a pesar de la participación, no se puede verificar y más bien se evidencia una proliferación de conflictos por distribución y acceso a recursos que no encuentran soluciones institucionalizadas y acuerdos de largo plazo.

Conservación y Manejo de la Diversidad y la Gestión Social de la Cuenca Andino Amazónica del Río Pachitea, Perú

Gladys Villa, Stephanie Borios, Danny Pinedo, Carlos Soria,
Edgardo Castro y Percy Summers
Instituto del Bien Común

Hemos experimentado en América Latina un rápido proceso de descentralización que ha dado lugar a un nuevo contexto para las organizaciones no gubernamentales que trabajan en desarrollo rural y conservación de recursos naturales. Por un lado, los gobiernos locales están adquiriendo cada vez más responsabilidades en el desarrollo de la gestión ambiental y el control de los recursos, pero, por otro, esto no siempre está siendo acompañado por un incremento equivalente en la capacidad de los gobiernos locales para asumir estas responsabilidades; muchas veces incluso han erosionado formas locales de acceso y control de los recursos.

En el caso del Perú, el gobierno no sólo ha descentralizado las funciones de gestión ambiental hacia los municipios, sino concomitantemente también grandes sumas de dinero que pueden ser desembolsadas de acuerdo con la presentación y elaboración de proyectos. Vemos que los gobiernos locales no han tenido la capacidad técnica ni de gestión para acceder a estos fondos a través de proyectos y más bien se han limitado a la presentación de proyectos convencionales de infraestructura como colegios, postas médicas y carreteras, ignorando aquellos temas de saneamiento ambiental y manejo de los recursos naturales en su jurisdicción y, sobre todo, proyectos que deben ser financiados como parte de procesos de largo plazo. Son las organizaciones no gubernamentales quienes han debido empujar a y coordinar con los gobiernos locales para que estos cumplan con estas responsabilidades de salud pú-

blica y desarrollo rural, evidenciando que los procesos de descentralización deben ir acompañados por esfuerzos similares en la capacitación y sensibilización de los y las líderes e instituciones locales para asumir estos nuevos compromisos.

Existe una necesidad clara de considerar aquellas instituciones “indígenas” o locales, muchas veces ignoradas por los procesos de descentralización. Las evaluaciones sobre los procesos de descentralización parecen crear esta sensación de vacío en cuanto a institucionalidad local cuando, probablemente, lo que hay es una erosión de esta institucionalidad local cuando es reemplazada o marginada por aquellas que son validadas por el Estado, es decir, sólo se están considerando formas occidentales de institucionalidad, ignorando que existen otras formas de ver el mundo y, por tanto, de institucionalidad, que al ser ajenas a las convencionales se vuelven invisibles y pierden poder y autoridad. Es, por tanto, importante crear institucionalidad, pero a partir de aquellas instituciones o considerando aquellas que ya existen localmente, en vez de asumir su ausencia y erosionar formas diferentes y probablemente más armónicas de uso y acceso a los recursos que aquellas que provienen de fuera.

Descentralización Ambiental y Gobernabilidad en Bolivia

Karin Columba

Fundación Amigos de la Naturaleza

En Bolivia, a partir de la Ley de Participación Popular (1994), se inicia en Bolivia un nuevo proceso de administración municipal a través de la descentralización territorial, política, económica y administrativa, lo que ha permitido un avance significativo en gobernabilidad, entendida ésta como los mecanismos y derechos de participación social para la toma de decisiones y control social respecto al desarrollo local. Las instancias que componen el marco de gobernabilidad local son: el Gobierno Municipal, conformado por las instancias antes mencionadas: Concejo Municipal, Alcalde y equipo técnico; el Comité de Vigilancia, y las comunidades del municipio. A éstas se suman diversas instancias de coordinación interinstitucional para el desarrollo local. Todas estas instancias participan en la gestión municipal a través de mecanismos ya institucionalizados de planificación, seguimiento y evaluación a la ejecución de acciones, administración y legislación municipal.

Sin embargo, el tema de gestión ambiental no ha sido un tema prioritario en la evaluación a la ejecución de acciones, administración y legislación municipal, ni para los gobiernos municipales ni para la sociedad civil. En una evaluación realizada por el Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (en 2003), se pudo constatar que, a nivel nacional, en los gobiernos municipales no se desarrollaron procesos vinculados con la gestión ambiental, ni por iniciativa de la sociedad civil organizada ni por los gobiernos municipales.

Los gobiernos municipales no han respondido a las nuevas competencias descentralizadas de gestión ambiental por varios motivos: las prio-

ridades de salud, educación e infraestructura básica son urgentes a la par que los recursos económicos son limitados; se conoce poco el tema de gestión ambiental y sus beneficios, y las competencias de gestión ambiental no tienen mecanismos claros para hacer efectiva la gestión ambiental.

Con todo, la descentralización de las competencias de gestión ambiental y la gobernabilidad han permitido que quienes trabajamos en conservación de biodiversidad tengamos una puerta y una oportunidad para trabajar con y generar interés en los actores locales y, poco a poco, hacer que la gestión ambiental amplíe su importancia en la gestión municipal como prioridad para el desarrollo local. De igual manera, se cuenta con la posibilidad de que los actores locales que hacen parte de la gobernabilidad se interesen e incluyan la gestión ambiental como uno de sus ámbitos de interés común.

La conservación se integra como un elemento especial dentro de procesos políticos que la superan. La construcción de una gobernabilidad de los recursos naturales se ha desarrollado como producto de demandas diversas, algunas de las cuales se han procesado dentro del replanteamiento de las funciones del Estado, o al menos de su característica, al parecer innata, de concentrador de poder político. La descentralización ha ocupado, por tanto, un lugar importante como elemento de un conjunto más amplio de formas de tomar decisiones, que para el caso de los recursos naturales parece ofrecer oportunidades de construcción democrática importantes. Los espacios abiertos, como comités de gestión en los que varios actores intercambian no sólo demandas sino también

soluciones a problemas, parecen ofrecer una oportunidad privilegiada para hacer real el acercamiento de los ciudadanos y ciudadanas organizados a los niveles de gobierno inmediato.

La división del trabajo que se ha experimentado en la conservación por la presencia de organizaciones de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales, ha evidenciado la necesidad de que los procesos de descentralización sean acompañados con un reforzamiento del Estado, específicamente de sus ins-

tituciones de control y, sobre todo, de los mecanismos diseñados para fines de rendición de cuentas.

El proceso de construcción de una gobernabilidad que favorezca la conservación y la gestión adecuada de los recursos naturales representa un proceso de aprendizaje para los actores de la sociedad civil que pretende dar sostenibilidad a los acuerdos logrados con las instituciones del Estado, las organizaciones no gubernamentales y los propietarios privados.

Experiencias de Gestión Ambiental Local para la Conservación de la Cordillera del Cóndor en Los Andes Tropicales del Sur del Ecuador

Arturo Jiménez

Fundación Ecológica Arcoíris

En 1998, el Ecuador y el Perú suscribieron un acuerdo de paz en la Cordillera del Cóndor, mediante el cual ambos países decidieron, entre otras cosas, que el área de conflicto tendría fines de conservación, considerando, además, que este lugar forma parte de los territorios ancestrales de la etnia Shuar. Para el efecto, en 1999 se crearon dos “Parques de la Paz”, 6.000 hectáreas en el Perú y 2.400 en el Ecuador. Bajo este contexto, varias organizaciones conservacionistas, entre ellas la Fundación Ecológica Arcoíris, desarrollan un proceso de evaluación socioambiental del área, donde se confirma su gran relevancia a nivel biológico y cultural; de igual manera, se determina la presencia de importantes tensiones sobre el ambiente, surgiendo como la principal la actividad minera.

A partir de este momento se inicia un proceso de intervención para fortalecer localmente diversas formas de monitoreo y control de la actividad minera. El área de acción se centra en la provincia de Zamora Chinchipe, principalmente en cuatro municipios fronterizos ubicados en la Cordillera del Cóndor (Nangaritza, Paquisha, El Pangui y Yantzaza), unidades político administrativas que son parte de la gestión descentralizada del Estado que consta como norma constitucional en la legislación ecuatoriana.

La Asamblea Constitucional realizada en el año 1998 decreta a los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, como de propiedad

inalienable e imprescriptible del Estado (Art. 247 de la Constitución); a su vez se declara a la actividad minera como de prioridad nacional, con procesos de concesión privada, sin mayor consulta a las poblaciones locales. Esta situación ha provocado que los conflictos socioambientales se hayan incrementado a lo largo de todo el país, pues las comunidades locales reclaman ser parte de las decisiones sobre el destino de sus territorios y de sus recursos naturales.

Según estudios geológicos en la Cordillera del Cóndor, existen importantes reservas de minerales metálicos como cobre y oro, de ahí que prácticamente toda la zona haya sido concesionada a empresas mineras. Esta situación se contrapone con otros intereses, como el del pueblo Shuar, que en gran parte ha sido despojado de sus tierras. Asimismo, el interés de conservación está poco representado pues en los últimos años se declararon únicamente dos bosques protectores: Cordillera del Cóndor (17.199 hectáreas) y el Alto Nangaritza (128.572 hectáreas) que no pertenecen al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP); recientemente, en junio de 2006, se creó el Refugio de Vida Silvestre El Zarza (3.643 hectáreas); éste y el Parque Nacional Podocarpus (146.280 hectáreas) son las dos únicas áreas pertenecientes al SNAP en el sureste del Ecuador.

El actual proyecto que viene impulsando Arcoíris tiene como objetivo fortalecer las bases legales y técnicas orientadas a establecer procesos participativos de monitoreo de la calidad

ambiental minera, promoviendo la construcción de sinergias entre el Estado, los gobiernos locales, la sociedad civil y la empresa privada con el objeto de mitigar los impactos ambientales.

Desde el proyecto se ha promovido la creación de políticas ambientales en cuatro cantones para realizar el control de la calidad de las fuentes hídricas, actividades que están enmarcadas en la Ley de Régimen Municipal. Por tanto, el proyecto fortalece el cumplimiento de las funciones ambientales descentralizadas. Asimismo, se han promovido espacios de participación ciudadana a través de Foros de Diálogo para que los intereses de los sectores de la sociedad civil sean tomados en cuenta dentro de la construcción de una nueva política minera en el Ecuador. Estas acciones se amparan en la actual Constitución, en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en el Reglamento de Consulta Previa.

En el ámbito nacional se optó como espacio de incidencia política el Comité Ecuatoriano de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (CEDENMA), un organismo de asociación y representación política de las organizaciones civiles sin fines de lucro dedicadas a la defensa de la naturaleza y el medio ambiente y a la promoción del desarrollo sustentable, con quien se ha construido una propuesta desde el sector ambiental para la próxima Asamblea Nacional Constituyente que se desarrollará desde noviembre de 2007.³ Como ente técnico de apoyo en el tema social se cuenta con la participación de la Plataforma de Acuerdos Socioambientales (PLASA), una red de organizaciones que promueve el análisis y transformación de conflictos socioambientales en el Ecuador, entre ellos el tema minero.

Los municipios de la zona son entes de reciente creación, por lo que no ha sido tarea fácil insertar procesos democráticos de gestión ambiental municipal ante el continuo cambio de autoridades y los recursos limitados, factores que han impedido un mayor impacto en la intervención. Sin embargo, a nivel social muchas organizaciones han visto con buenos ojos la

posibilidad de contar con una autoridad local que aborde los problemas ambientales, especialmente en caso de delitos de contaminación minera.

También es necesario reconocer que algunas empresas mineras han comenzado a asumir mayor responsabilidad en la implementación de medidas ambientales debido a la presión social y del gobierno local. En el caso de los mineros artesanales, algunos por primera vez comenzaron a implementar medidas de manejo ambiental en sus áreas de trabajo, situación que tuvo repercusiones positivas a nivel regional pues ha permitido que el sector minero en general se cuestione sobre la necesidad de implantar estándares ambientales en las operaciones mineras como un requisito básico y necesario.

Otro aspecto presente y que surge de la incidencia social, es el hecho de que un Diputado de la provincia de Zamora Chinchipe haya apoyado fuertemente en la promulgación del Reglamento sobre la Participación Ciudadana y Consulta Previa de la Ley de Gestión Ambiental (Registro oficial 380, 19 de octubre de 2006), instrumento que permite una mejor participación de la comunidad dentro de los procesos de consulta previa. Luego de esto, las organizaciones de base han podido acceder mejor a la información acerca del ejercicio de derechos sociales y ambientales, lo cual más tarde derivó en procesos de movilización ciudadana para exigir a las autoridades nacionales que se detenga el proceso de concesión minera sin consulta, hecho que se concretó a través del Acuerdo Ministerial No. 62 en junio de 2007, que limita las atribuciones de Ministerio de Energía y Minas (MEM) en las provincias.

Otro importante acontecimiento en la zona ha sido que el Estado ecuatoriano haya reconocido los derechos ancestrales del pueblo indígena Shuar a través de la entrega de más de 43.000 hectáreas de bosques en sur de la Cordillera del Cóndor (Alto Nangaritza). Para el efecto, el proyecto ha fortalecido a la Asociación Tayunts para que mejore el proceso de gobierno de estos territorios.

Pese a todo, los conflictos no han sido tan negativos, pues los actores sociales han logrado cambiar su relación de poder, principalmente con el gobierno local y el sector privado, pues

³ Al momento de preparar este libro (enero 2008), la Asamblea Nacional Constituyente se encontraba instalada y trabajando.

se encuentran mejor informados y ahora son tomados en cuenta en las decisiones. Esto ha contribuido a que el gobierno actual proponga una reforma política de la Ley de Minería que incluya la participación de las comunidades y los intereses en función de país.

Dificultades y Limitaciones de la Intervención

- Ciertos procesos externos al proyecto agudizaron los conflictos entre la comunidad y las transnacionales mineras, situación que ha provocado efectos muy graves en la comunidad, pues las empresas los han dividido a través de procesos de cooptación y demandas legales contra los líderes comunitarios.
- La declaratoria de los bosques protectores no contó con una consulta adecuada con la población local. Asimismo, el Ministerio del Ambiente no tuvo una estrategia de seguimiento a esta acción, pues inicialmente su visión era muy rígida, lo cual no permitió generar confianza con la población local. En la actualidad, esta situación se ha superado y se han generado importantes lecciones en el manejo de áreas naturales en el Ecuador.
- Consideramos que las prioridades de los gobiernos y comunidades locales están aún muy distantes de las organizaciones dedicadas a la conservación del ambiente. Existen poblaciones que aún no superan sus necesidades básicas y para muchas autoridades el tema ambiental no es aún una prioridad.

- La debilidad de la autoridad ambiental afecta fuertemente la gestión local, pues hasta el momento las áreas de conservación no cuentan con adecuados recursos económicos, infraestructura y personal para su administración.
- Si bien el Ecuador puso en vigencia el Plan Nacional de Descentralización (Decreto Ejecutivo No. 1616 de 26 de junio del 2001), éste no ha podido ser implementado adecuadamente como manda la Ley.
- Los esfuerzos locales y nacionales resultan ser aún limitados debido a los factores externos que presionan fuertemente contra el ambiente y las poblaciones locales; una muestra de ello es el modelo de consumo y extractivismo que persiste en el país y el mundo, lo que estimula un crecimiento crónico de la pobreza, especialmente en los sectores sociales más vulnerables de la región.

A manera de conclusión, creemos que el camino recorrido nos brinda importantes lecciones positivas; sin embargo, nos preocupa la alta vulnerabilidad política que existe al momento en el Ecuador, pues aún se cree a nivel generalizado que el problema del país radica en la debilidad del marco legal y no en apoyar procesos de construcción de ciudadanía para lograr una adecuada gobernabilidad en el país, como una alternativa viable para superar la pobreza y el continuo deterioro ambiental.

La Gestión Democrática de los Recursos Naturales: Una Propuesta en Construcción desde el Fortalecimiento a los Actores Locales en la Amazonía Ecuatoriana

Víctor López A.
EcoCiencia

El desafío central del Proyecto “Fortalecimiento a Gobiernos Locales” (FGL) de EcoCiencia es precisamente fortalecer las capacidades institucionales de las Unidades Municipales de Desarrollo Sustentable (UMDS), así como el empoderamiento de la ciudadanía a través de espacios de participación, rendición de cuentas y acceso a la información. La gestión mancomunada entre gobiernos municipales a favor de la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales aparece recientemente como un desafío a ser apoyado desde el FGL. Nuestra propuesta ha transitado por un proceso de construcción que se inició con una visión de conservación que recuperara la necesidad de integrar a la sociedad civil en la toma de decisiones sobre el desarrollo local (Rivas, s/f; Manosalvas, 2005), hasta culminar en una perspectiva de defensa de los derechos ciudadanos respecto a la gestión ambiental y el cuidado de la biodiversidad amazónica (Ulloa y López, 2006).

El Proyecto convocó a actores clave de la gestión ambiental como son el Ministerio del Ambiente (MAE) y los gobiernos municipales, con responsabilidad en la administración de territorios que en su mayor parte constituyen parte del patrimonio natural nacional, y en los que se reflejan los efectos del deterioro ambiental, la contaminación, el agotamiento de los recursos, la pérdida de biodiversidad y sus efectos en el deterioro de la calidad de vida de las poblaciones locales. Un resultado de este esfuerzo ha sido la categorización de las ex

unidades municipales de desarrollo sostenible como direcciones con varias jefaturas (gestión ambiental y otras), procurando su fortalecimiento orgánico, aunque con limitación en la coordinación con otras dependencias.

Al profundizar el sentido de la democracia en la gestión de los recursos naturales se replanteó el enfoque del proyecto hacia la planificación participativa, la contraloría social y el fortalecimiento de los municipios y de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión ambiental. Los Planes de Acción Ambiental Participativa (PAAP) que promovió el FGL son resultados de este proceso a través del cual se plantearon las posibilidades de generación de gobernabilidad democrática y, por lo tanto, de repensar la función 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 los resultados esperados: los comités de gestión ambiental, el programa de capacitación, las asesorías técnicas y otros.

A partir del 2006, el Proyecto se orientó bajo un enfoque de derechos que enriqueció el entendimiento de la relación entre gestión ambiental y democracia, distinguiendo que vivir en un ambiente sano no es una simple aspiración, sino un derecho y una responsabilidad compartida. La participación decisional se distingue así de la participación instrumental. Los Comités de Gestión Ambiental (CGA) se plantearon como espacios ciudadanos autónomos de los municipios que coordinan con la autori-

dad 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, como sucede en la Política Municipal del Cantón Gonzalo Pizarro sobre participación en la gestión ambiental local. Se abrieron espacios de debate sobre la situación ambiental como un ejercicio de acceso a la información y rendición de cuentas, con los Foros “Democracia, Ambiente y Participación” y “Ambiente, Agua y Energía”, éste último sistematizado en un documento memoria.

Actualmente brindamos asesoría técnica a las DMDS en servicios ambientales (Cantón El Chaco), formulación de políticas y ordenanzas ambientales (Cantones Gonzalo Pizarro y El Chaco), así como en la reflexión sobre las implicaciones institucionales y ambientales del proceso de acreditación ambiental ante el Ministerio de Ambiente (López et al. 2007).

La paulatina incorporación de los CGA en la gestión del desarrollo local sostenible es otro resultado del empoderamiento de los actores locales de Gonzalo Pizarro y El Chaco, sobre todo por el reconocimiento que hacen de estos espacios de participación ciudadana, las autoridades y técnicos municipales, así como los funcionarios locales del MAE. Asimismo, las alianzas estratégicas a favor de la conservación, se evidencian en la Mancomunidad Bipartita de El Chaco y Gonzalo Pizarro para el Manejo de los Recursos Naturales y Turismo, muy en particular su Comisión Especial de Recursos Hídricos, conformada en marzo del 2006, como un espacio de gestión coordinada entre los gobiernos municipales y el Proyecto 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.

Sin embargo, también se debe tomar nota de los desafíos para mejorar la institucionalidad y la participación ciudadana para el desarrollo local sostenible por medio del fortalecimiento de las capacidades para la organización local, la procuración de recursos, el seguimiento de

proyectos de aprovechamiento, o para superar las distorsiones del asistencialismo y el clientelismo en la relación entre actores del desarrollo: gobierno central, ministerios, municipio, ONG, empresas privadas y ciudadanía local. La gestión mancomunada también debe poner 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).

Puesto que el objetivo primordial del Proyecto es fortalecer las capacidades de los actores locales para la gestión democrática de los recursos naturales, contar con capacidades técnicas, así como con decisiones en materia ambiental que cuenten con el consenso de los actores locales, representan un elemento significativo en la discusión sobre la pertinencia de la descentralización a nivel cantonal. Los municipios –tanto sus autoridades y funcionarios– consideran que el presupuesto municipal no les permitiría asumir nuevas responsabilidades ambientales (a más de saneamiento y recolección de desechos o aguas lluvia), aún más si se considera que las $\frac{3}{4}$ partes de la jurisdicción cantonal están bajo categorías de conservación bajo responsabilidad del Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) y con un presupuesto operativo reducido. Sin embargo, la relación entre gestión descentralizada y conservación tampoco ha sido abordada suficientemente en los cantones.

El FGL ha participado en los debates que sobre el tema han tenido lugar entre autoridades, funcionarios/as y ciudadanos/as. La reflexión ha remarcado una consideración fundamental: la solicitud de transferencia de competencias depende de las capacidades institucionales, presupuestarias e incluso de recurso humano de las que dispongan los municipios para operar de manera eficiente en un modelo descentralizado. Frente a esto, los municipios y sus autoridades han sido muy claros sobre las implicaciones del modelo de descentralización para su institución y se mantienen a la espera de la generación de condiciones mínimas que aseguren la operación de las competencias ambientales.

El MAE cuenta con el Distrito Regional Napo-Pastaza 10 para la parte baja de la Reserva Ecológica Cayambe Coca (RECA Y) en Lumbaquí (cabecera cantonal de Gonzalo Pizarro) y otra para el Parque Nacional Sumaco en El Chaco (cabecera del cantón del mismo nombre). Ésta es una forma en que el MAE desconcentra la administración de las unidades del Sistema de Áreas Protegidas (SNAP). El Proyecto procura favorecer un acercamiento entre el gobierno municipal, las juntas parroquiales rurales y las regionales del MAE para controlar la tala ilegal de bosque (El Chaco), ejercer un control ciudadano de los procesos de consulta sobre actividades mineras (Gonzalo Pizarro) o para responsabilizar a la autoridad ambiental nacional sobre diferentes proyectos de aprovechamiento del recurso hídrico (como el Coca Codo Sinclair).

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).⁴ 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 para la generación hidroeléctrica en el valle del Quijos-Coca y sus implicaciones para el desarrollo local y los ecosistemas.

Para el FGL el desafío ha consistido en aportar, a la vez que participar, en los esfuerzos por incidir en la autoridad nacional que promueve el Proyecto 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 para que se respete la normativa ambiental que garantiza el derecho a un ambiente sano para todos los ciudadanos y ciudadanas del Ecuador. También ha significado posicio-

nar este espacio mancomunado de gestión técnica en el 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/as municipales de ambiente y saneamiento, síndicos/as).

Es preciso reconocer que ha habido un entendimiento particular sobre el papel de las alcaldías frente a proyectos de este tipo, notándose que el manejo que vienen haciendo los alcaldes del PCCS no considera de manera consistente a la Comisión Especial de la Mancomunidad, sobre todo al interlocutar directamente con la autoridad nacional, pero también por presentar a la población principalmente los potenciales beneficios de un proyecto que, en lo formal, aún no está definido ni cuenta con una concesión o proceso de licitación por parte de la autoridad responsable (véase CONELEC, 2007). La relación entre las bondades de un proyecto de interés nacional y el desarrollo local debe considerar sus impactos sobre el ambiente, los ecosistemas y la población local, 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.

Tomando en cuenta algunas de las limitantes que el proceso de descentralización está enfrentando para aportar positivamente a la construcción de una gobernabilidad justa y fluida, quedan latentes algunas preguntas específicas, sobre todo acerca del papel de la sociedad civil en el fortalecimiento del proceso: ¿qué es necesario para asegurar un participación social que pueda hacer frente a los retos de reforma del Estado que aseguren un aporte a la conservación?, ¿cómo se pueden replantear los papeles de los diversos actores involucrados en el fortalecimiento de la descentralización y de la gobernabilidad?, ¿cómo se puede trabajar desde estos nuevos papeles el fortalecimiento de las interacciones entre las distintas agencias del Estado?

⁴ LGA: Ley de Gestión Ambiental; TULAS: Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria.

SEGUNDA PARTE

LA DEFINICIÓN DE FUNCIONES Y ACCIONES FRENTE A LA DESCENTRALIZACIÓN

A partir de las reflexiones anteriores sobre las relaciones de interés, se construyeron dos hipótesis para explicar el papel de la descentralización en el tipo de intervenciones de los proyectos apoyados por MacArthur. Estas hipótesis fueron evaluadas cada una en un grupo en la sesión final del Taller. Cada hipótesis representa una forma de plantear relaciones entre dos elementos que son considerados esenciales en el análisis de la relación entre sociedad y políticas públicas y niveles de gobierno y esquemas de descentralización.

La primera hipótesis se formuló de la siguiente manera: Potenciar la participación de los actores locales promueve la generación de políticas públicas a favor de la conservación con o sin descentralización. Se utilizó para reflexionar sobre la cercanía de los ciudadanos y ciudadanas a los niveles estatales de toma de decisión y la mejora en la calidad de las políticas públicas y, por ende, sobre el impacto en la conservación de la biodiversidad. Esta hipótesis fue trabajada por el grupo de organizaciones que se dedican a apoyar actividades de gestión o manejo de recursos directamente.

La segunda hipótesis planteó una reflexión sobre las dinámicas internas de los niveles de gobierno, más allá de la participación de la sociedad en la toma de decisiones y la generación de políticas, discutiendo la articulación de diferentes niveles de gobierno. Se formuló de la siguiente manera: La implementación de las políticas de descentralización por sí misma no garantiza la conservación. Esta hipótesis fue contrastada con las realidades que enfrentan las organizaciones que trabajan directamente en el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Una primera sistematización de las reflexiones de las experiencias de los proyectos permitió generar una lista de temas clave para discutir las relaciones de interés que contienen las hipótesis. La sistematización de estas experiencias detectó temas comunes y contrastantes entre las visiones de los participantes sobre la influencia de la descentralización a actividades de apoyo a la conservación. A partir de estos temas las discusiones en grupos de trabajo evaluaron la capacidad explicativa de las hipótesis, respondiéndolas y reformulándolas para ampliar su poder explicativo en relación a las dinámicas de interés. El resultado se sintetiza en determinar temas clave a discutir en cuanto al impacto de los procesos de descentralización en la conservación.

2.1 Replanteo de Funciones y Construcción de Espacios

Considerando la necesidad de organizar la evaluación de la hipótesis sobre las principales dinámicas en las que los actores están envueltos dentro de los procesos de descentralización, se identificaron varios temas centrales sobre los cuales se desarrollaron análisis grupales:

- El papel de las organizaciones no gubernamentales como promotoras o protagonistas en el impulso de procesos, tanto en el empoderamiento como en la construcción de demandas y apoyo a activistas u otros actores locales.
- El papel del sector privado y la cooperación internacional en la definición de prioridades de uso de recursos.
- Los límites actuales de los mecanismos de participación y su diferenciación entre instrumentales y/o decisionales.
- Derechos, responsabilidades e incentivos para la participación en gestión ambiental.
- Institucionalización de la participación de las organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base y organizaciones de representación política en espacios de toma de decisiones sobre la gestión de recursos naturales.

Un elemento director de la discusión sobre estos temas fue la determinación del papel de las organizaciones no gubernamentales en relación con la participación de otros actores locales. Tratando de mantener una perspectiva propia del actor que analizara las situaciones y de evitar una representación sin fundamentos de las perspectivas de otros actores, en primer lugar se hizo evidente la necesidad de cuestio-

nar la veracidad de la noción de que todas las organizaciones no gubernamentales interesadas en la conservación pueden ser parte de una misma categoría de análisis. Por tanto, se determinó la necesidad de discutir las funciones que las diferentes organizaciones podrían o deberían tener para facilitar la participación de otros actores y para mejorar la calidad de las políticas públicas y de las intervenciones a favor de la conservación en general.

La definición de funciones debería considerar la relación que tienen las organizaciones no gubernamentales con los actores locales y las limitantes que estas deberían tener para su accionar. Partiendo de la premisa de que toda actividad de intervención a favor de la conservación se inscribe en debates que intentan ser públicos sobre el uso de los recursos, y que estos mismos debates influyen en y son influenciados por las organizaciones, sus proyectos y sus agendas, se pueden diferenciar dos papeles específicos.

Aquellas organizaciones no gubernamentales internacionales que primordialmente cumplen una función de donantes, se presentan casi sin excepción con la forma de actores no locales, es decir, actores que no se interesan en sostener una presencia constante que les permita ganar legitimidad y, por tanto, el derecho a demandar voz y voto en la toma de decisiones sobre recursos naturales en los distintos espacios de discusión política en que participan. De tal forma, las organizaciones internacionales deberían tener restricciones en su participación impuestas tanto desde dentro como una cuestión ética, que se traduzca en los condicionamientos de las intervenciones que financian, cuanto externamente por los Estados nacionales o locales con los que se relacionan. Así, su

importancia como actores en lo local estará vinculada al tipo de apoyo que brinden: información, canalización de apoyo técnico y financiero, facilitación de relaciones con otros actores de países que compartan experiencias similares, etc.

Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales locales participan, por un lado, en la promoción del activismo gracias a su conexión directa con otros actores locales y su permanencia constante en una región determinada, lo cual les permite adquirir legitimidad y, por tanto, ejercer un derecho a proponer, vetar, y deliberar como cualquier otro actor interesado en la forma en la que se manejan los recursos. Las organizaciones locales y nacionales pueden ser equiparadas en la misma categoría de “locales”, sobre todo para el caso de países pequeños, en los cuales la incidencia en los sistemas de gobernanza o los procesos de gobernabilidad puede ser evaluada con mayor facilidad. Este tipo de organizaciones debería entonces buscar una relación de larga duración con los otros actores locales con los cuales debe interactuar para construir su base de legitimidad desde una perspectiva política, no solamente económica, y estar exigida de rendir cuentas de las intervenciones que lleva a cabo, a través de una normativa mínima que controle su accionar y permita que los actores locales evalúen su trabajo más allá de sus agendas individuales.

Las organizaciones no gubernamentales locales no sólo son activistas sino también instituciones de carácter técnico. Si bien su presencia y trabajo pueden influir en las políticas de manejo de los recursos naturales, su papel y legitimidad no son los mismos que para las organizaciones sociales (indígenas, campesinas y urbanas) o de las instancias públicas competentes, ya que no representan a poblaciones y comunidades. Por tanto, su derecho a proponer, vetar y deliberar está determinado por su capacidad de construir alianzas estratégicas con otros actores sociales y por sus objetivos institucionales de contribuir al desarrollo de la democracia.

Una definición de los papeles de los diferentes actores también parte de la consideración de los espacios disponibles para la acción de las organizaciones. Así, se debe cuestionar la diferenciación entre los espacios políticos y los espacios técnicos. Constatamos que especificar una división conceptual o normativa entre ambos espacios no ha conseguido hasta la fecha ser un ejercicio eficaz para entender las diferencias de los papeles de las organizaciones.

La participación en espacios como los Comités Técnicos ofrece una oportunidad de colaboración con otros actores locales, siempre y cuando se tome en cuenta que las instituciones y, por tanto, los intereses estatales, dividen este tipo de espacios apoyados en legislaciones confusas o contradictorias o ejerciendo su poder de ejecución de actividades, sin consulta muchas veces, a favor de intereses particulares. El manejo del conocimiento en este tipo de espacios representa una oportunidad para que las organizaciones no gubernamentales locales y nacionales puedan apoyar a otros actores, a formar o mantener alianzas y acuerdos que permiten superar las limitantes que imponen los condicionamientos de las agendas de las organizaciones de cooperación internacionales.

Las experiencias analizadas han mostrado que, en otros espacios políticos de discusión que no tienen eminentemente una imagen de espacios técnicos de toma de decisiones o de creación de consenso, el papel de las organizaciones no gubernamentales locales se ha operacionalizado mejor cuando se presentan como un actor más. Si bien la percepción de tal función no está exenta de dificultades, igualar a las organizaciones no gubernamentales locales o nacionales con los otros actores y con los mismos derechos, permite que estas cumplan una función de apoyo a la creación de ciudadanía como uno de los elementos claves en la elaboración de políticas públicas para favorecer la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales.

Descentralización y Gobernanza Ambiental en Carchi, Ecuador: Lecciones del Bosque Protector Golondrinas

Susan V. Poats y David Suárez
Corporación Grupo Randi Randi

En los últimos años se ha producido un incipiente proceso de descentralización y de privatización de competencias del ambiente, turismo y algunos servicios básicos en el Ecuador (Ojeda, 2005). Estas experiencias iniciales de descentralización, según Ojeda (2005), en la mayoría de casos atentan contra el principio constitucional que ordena que “no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos sin la de competencias” (Art. 226, de la Constitución Ecuatoriana de 1998). En el contexto de la descentralización, los gobiernos seccionales han comenzado a incursionar en asuntos ambientales (conservación de recursos naturales y calidad ambiental), con el consecuente interés de los grupos de poder local en influir en las decisiones que afecten sus intereses (Ojeda, 2005). Todo este proceso se ha dado dentro de un contexto de crisis en el Ecuador, en el cual la credibilidad y la confianza en el Estado y el sistema político han bajado mucho, afectando la capacidad del Estado para la gestión adecuada de los recursos naturales declarados como bienes públicos o comunes.

Las competencias transferidas por el Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales autónomos se relacionan con el manejo de bosques, plantaciones forestales y flora y fauna, y con la calidad ambiental. Los gobiernos seccionales deberían, por ley, apoyar la gestión de las áreas protegidas, no solamente como un criterio legal, sino como una estrategia económica de inversión, para garantizar la sostenibilidad, la oferta y la sustentabilidad de los servi-

cios ambientales que pueden proporcionar estas reservas.

La provincia del Carchi cuenta con dos áreas protegidas, la Reserva Ecológica El Ángel (REEA)⁵ y el Bosque Protector Golondrinas (BPG).⁶ Estas zonas de aproximadamente 15.000 hectáreas cada una protegen la rica y especial biodiversidad de los Andes del norte del Ecuador. El BPG está dentro del distrito forestal del MAE.⁷ Estas áreas actualmente están muy presionadas por la actividad humana que día a día presiona sus bordes. Este problema, como en casi todas las áreas protegidas del país, se inició desde el mismo día en que nacieron, ya que cuando se las formó o declaró no se consideró a las personas propietarias de las tierras.

En el año 2004, la Fundación Altrópico, con apoyo de algunos donantes y el Ministerio de Ambiente, inicia los trabajos de delimitación física del Bosque Protector Golondrinas. Esta acción surgió de urgencia luego que el MAE-forestal estuviera a punto de dejar de apoyar la

⁵ Las Reservas Ecológicas son áreas de por lo menos 10.000 hectáreas. En éstas se prohíbe cualquier tipo de explotación u ocupación (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales).

⁶ Este texto es originalmente parte del artículo “Descentralización y gobernanza ambiental en áreas protegidas de Carchi, Ecuador: Lecciones de la Reserva Ecológica El Ángel y el Bosque Protector Golondrinas”. Revista Virtual REDESMA. Octubre 2007 - Vol. 1(2). Disponible en <http://revistavirtual.redesma.org/vol2/articulo6.php>.

⁷ TULAS. Libro III, Artículo 20.

legalidad del Bosque Protector Golondrinas por falta de acción, delimitación y un plan de manejo que justificara su existencia y permitiera gestionar sus recursos. Altrópico había trabajado por algunos años en apoyo a las parroquias de Chical y Maldonado de la provincia del Carchi, que tienen parte de su territorio dentro de este bosque protector. Para cumplir el objetivo de la delimitación del área protegida, Altrópico propuso una alianza con la Corporación Grupo Randi Randi y la Fundación Golondrinas, que estaban desarrollando acciones al otro lado del bosque, en las parroquias del Goaltal y Jijón Caamaño. Estas instituciones, apoyadas por las cuatro juntas parroquiales, el Distrito Forestal del MAE, el CIAM-MAE, Conservación Internacional, ECOLEX y el Gobierno Provincial de Carchi, iniciaron las tareas de la delimitación física del Bosque Protector Golondrinas en 2005.

La nueva agrupación de organizaciones se autodenomina Grupo de Apoyo Interinstitucional al BPG (GAI-BPG). Su prioridad no fue su legalización, sino aunar esfuerzos en beneficio del bosque. Hasta la actualidad, este grupo de organizaciones ha desarrollado algunas actividades de acuerdo con las posibilidades de financiamiento que se han concretado. La mayoría apuntaba o era parte de las actividades necesarias para cumplir los requerimientos para la elaboración del plan maestro del BPG; esta meta se concretó a mediados del 2006.

Desde ese año, las reuniones del GAI-BPG se realizan cada mes aproximadamente y, según el caso, se mueven entre Carchi y Quito. Las reuniones empezaron siendo de todo el grupo, pero paulatinamente fueron derivando en reuniones técnicas de planificación de pasos metodológicos para la elaboración del plan de manejo del Bosque Protector Golondrinas. De esta forma se fue constituyendo en un grupo de trabajo entre la Corporación Grupo Randi Randi, Fundación Altrópico, Fundación Golondrinas, el Distrito Forestal del MAE, el Gobierno Provincial del Carchi y, cuando las reuniones eran en Quito, Conservación Internacional, ECOLEX, y, ocasionalmente, Jatun Sacha y ECOPAR.

Entre las lecciones aprendidas de este proceso del Golondrinas confirmamos que siempre es necesario asegurar la participación de los to-

madores y tomadoras de decisión, tanto a nivel parroquial, como del Ministerio de Ambiente y de las instituciones participantes. Por otro lado, es necesario aclarar que para este Plan del Golondrinas no existieron sino únicamente puntuales y pequeñas donaciones. La mayoría del trabajo fue hecho gracias al apoyo en tiempo de técnicos y técnicas, especialmente de las organizaciones que no tenían como meta de sus proyectos este plan, pero sí interés porque la construcción del mismo iba a contribuir a sus acciones en la zona. Durante todo el proceso, entre los integrantes del GAI existieron rendición de cuentas y planificación participativa de actividades. De esta forma se evitaron desacuerdos y más de un.

Este grupo de apoyo interinstitucional, durante los primeros meses del 2006 y liderado por Fundación Altrópico, diseñó una estrategia para el manejo del Bosque Protector Golondrinas, muy similar a la mencionada en el TULAS para la gestión de las áreas protegidas del SNAP. En esta estrategia se forma un grupo de comanejo del BPG en el que estarán: un representante del MAE, un representante de cada una de la juntas parroquiales de Chical, Maldonado, Jijón y Caamaño y el Goaltal, un representante del Gobierno Provincial del Carchi, un representante de los gobiernos municipales de Tulcán, Espejo y Mira, y un representante de los Comités de Gestión que se crearán en cada Parroquia, en representación de propietarios/as y posesionarios/as de tierras dentro del BPG. Esta propuesta es piloto para el manejo de bosques protectores en el Ecuador.

Por otro lado, se propone que el actual GAI-BPG se transforme en el Grupo de Asistencia Técnica, Asesor o de Apoyo⁸ del bosque protector. De esta forma, estas organizaciones pueden expresar sus opiniones, pero sin voto, en apoyo a la administración del Golondrinas. Este espacio, como el anterior para la figura de bosques protectores, en el Ecuador es piloto, y se espera que el transcurso de este año el Ministerio concrete una posición. Mientras tanto, estas organizaciones seguirán trabajando en beneficio del Bosque Protector Golondrinas y su gente.

⁸ El nombre está aún en discusión porque esta figura no existe para los Bosque Protectores.

Descentralización de la Gestión Ambiental en Bolivia

Elvira Salinas, Robert Wallace y Óscar Loayza
Wildlife Conservation Society (WCS)

El actual proceso de descentralización en Bolivia, iniciado en 1994 con la promulgación de la Ley de Participación Popular, ha contribuido a fortalecer la democracia y gobernabilidad a través de la transferencia a los municipios de competencias y recursos financieros de coparticipación tributaria para la planificación del desarrollo local e inversión pública (salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales, producción); de la articulación del área rural y urbana, y del reconocimiento de las organizaciones sociales y su papel en los procesos de desarrollo local. Por otra parte, la Ley de Participación Popular ha posibilitado la creación de distritos municipales indígenas en aquellas zonas con mayoría indígena y con la capacidad organizativa para administrar sus propios recursos, fortalecer su unidad social y evitar la división de su territorio. Los distritos indígenas son instancias desconcentradas del gobierno municipal, con posibilidades de asumir la administración directa de los servicios transferidos a las alcaldías, la gestión del territorio y la ejecución de proyectos. Asimismo, los municipios tienen, mediante disposiciones legales, competencias institucionales en la formulación del plan de acción ambiental, el ordenamiento territorial, la conservación ambiental y el control y vigilancia sobre las actividades que puedan afectar el medio ambiente y los recursos naturales, a más de la revisión de la ficha ambiental y de los estudios de evaluación de impacto ambiental.

En relación con las prefecturas departamentales, la descentralización se encuentra en pleno desarrollo. A partir de la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa (1995), se ha ido avanzando en la definición de

nuevas atribuciones a las prefecturas relacionadas con la planificación del desarrollo socioeconómico, la formulación del presupuesto, la ejecución de proyectos de inversión pública, la administración y control de los servicios de educación, salud y asistencia social y gestión ambiental. Las prefecturas tienen competencias en el ámbito ambiental definidas en diferentes disposiciones legales, dirigidas a la aplicación de la política ambiental nacional a nivel departamental, la fiscalización y control de las actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales, el otorgamiento de licencias ambientales, la administración de áreas protegidas departamentales y la resolución de infracciones en primera instancia.

En el proceso de descentralización municipal, las organizaciones sociales han ido adquiriendo una mayor importancia a través de su participación en los Comités de Vigilancia de los municipios, conformados por representantes de las organizaciones y comunidades (en el área rural) y las juntas vecinales (en el área urbana). Estos comités son instancias establecidas por la Ley de Participación Popular para que los actores sociales aseguren su participación en la planificación, supervisen la correcta administración de los recursos financieros y fiscalicen el cumplimiento de los planes operativos anuales. La valorización del ámbito local de la administración y gestión ha dado lugar a una dinámica de participación social que, si bien presenta problemas de articulación entre sectores sociales, visión fragmentada del desarrollo, las dificultades de compatibilizar las estructuras organizativas tradicionales con las de las organizaciones territoriales de base (OTB) y politización de los cargos de los Co-

mités de Vigilancia, está contribuyendo a la canalización de las demandas sociales a nivel local, a través de la planificación municipal, aunque éstas no han logrado aún generar una visión de desarrollo sostenible. Las autoridades municipales son cada vez más conscientes del papel central que tienen las organizaciones sociales en el desarrollo municipal.

En relación con la gestión ambiental, la descentralización ha permitido avanzar en la creación de áreas protegidas municipales, el ordenamiento territorial, el establecimiento de unidades de medio ambiente en la estructura organizacional, la identificación de amenazas para la conservación, la elaboración de planes ambientales, la supervisión de las actividades de aprovechamiento forestal y la ejecución de proyectos relacionados con el desarrollo del turismo, el saneamiento ambiental y la reforestación. Sin embargo, los municipios enfrentan dificultades para el adecuado ejercicio de sus funciones por la falta de capacidades técnicas, de una visión integral del desarrollo y de oportunidades económicas que contribuyan a superar la pobreza que afecta a la mayoría de la población rural y urbana. Tampoco se ha logrado una adecuada integración de esfuerzos entre los distintos niveles (nacional, departamental y municipal), a fin de lograr coherencia y complementariedad en las acciones estatales, lo que es fundamental en la gestión ambiental dada su naturaleza transectorial.

En los últimos años, la importancia de las áreas protegidas para los municipios ha ido en incremento, lo que ha dado lugar a un cambio en las relaciones de trabajo y una mayor incidencia de éstos en el tratamiento de la problemática de las áreas protegidas. Su participación en los Comités de Gestión ha contribuido a involucrarlos en el análisis de los problemas y potencialidades de la gestión de las áreas protegidas de carácter nacional para el desarrollo local. Sin embargo, las debilidades institucionales de los municipios han limitado su papel en la generación de nuevas opciones económicas compatibles con la conservación y su capacidad de interlocución con los actores sociales. Los gobiernos municipales fueron particularmente importantes en el surgimiento y desarrollo de gran parte de los conflictos ambientales que se enfrentaron en las áreas protegidas del SNAP, asumiendo muchas veces decisiones

contrarias a su gestión y a las tierras comunitarias de origen.

En general, los actores sociales han participado en la identificación y canalización de sus demandas y se han ido involucrando progresivamente en los asuntos públicos del gobierno local. Sin embargo, el insuficiente conocimiento sobre las normas y programas estatales, y la idea que aún prevalece en la región de que los temas ambientales son restrictivos al desarrollo, han limitado su participación efectiva en la gestión ambiental y en el desarrollo sostenible municipal.

Si bien las tierras comunitarias de origen (espacios territoriales colectivos otorgados a favor de los pueblos indígenas y originarios por el Estado boliviano) no cuentan con autonomía de gestión ni se constituyen en estructuras político-administrativas, los procesos de demanda y titulación de tierras han dado lugar a que las organizaciones indígenas realicen un conjunto de gestiones (legales, técnicas y administrativas) y desarrollen capacidades organizativas para la planificación técnica y espacial, ordenamiento territorial, elaboración de normas de acceso y uso de recursos naturales y apoyo a iniciativas de manejo de recursos naturales. Su participación en la conservación se ha ido fortaleciendo a través de la elaboración de los planes de manejo de las áreas protegidas, articulados con los planes de gestión territorial indígena, lo que ha permitido la integración de las propuestas de zonificación de ambos espacios territoriales.

El Programa de Conservación del Gran Paisaje Madidi, ejecutado por Wildlife Conservation Society desde 1999 mediante convenios con instituciones gubernamentales, académicas y organizaciones sociales, se ubica en el noroeste de Bolivia y en el sureste del Perú, en el flanco oriental de la Cordillera Real, abarcando una superficie de 95.000 km². La zona más amplia del paisaje se encuentra en el norte del departamento de La Paz, con una superficie de 69.000 km². El área del paisaje Madidi involucra cinco áreas protegidas de Bolivia y el Perú, siete tierras comunitarias de origen (en el sector boliviano) y alrededor de 300 comunidades y 230.000 habitantes de ambos países.

Las acciones de conservación del Programa Gran Paisaje Madidi en el norte de La Paz se

focalizaron en las áreas protegidas y tierras comunitarias de origen, extendiendo los esfuerzos hacia sus zonas de amortiguamiento y en el ámbito municipal y regional, e integrando a los actores sociales e institucionales relevantes en las acciones de conservación, con la finalidad de apoyar procesos de aplicación de políticas públicas de conservación ambiental, de gestión territorial y de mejoramiento de las prácticas de uso de la tierra y los recursos naturales:

- Fortalecimiento de la gestión de las áreas protegidas de Apolobamba, Madidi y Pilon Lajas: investigación científica, planificación del manejo, zonificación integrada de las áreas con los municipios, TCO y comunidades, capacitación de guardaparques, promoción de iniciativas de manejo de recursos naturales en comunidades indígenas y campesinas, y establecimiento de un fondo fiduciario de US\$ 650.000,00 para la gestión de Madidi.
- Fortalecimiento de las capacidades organizativas, administrativas y técnicas del Consejo Indígena del Pueblo Tacana (CIPTA), Central Indígena del Pueblo Lecos de Apolo (CIPLA) y Pueblo Indígena Leco, Comunidades Originarias de Larecaja (PILCOL), Consejo Regional T'simane-Mosetén (CRTM), en la gestión territorial de las TCO vinculadas con las áreas protegidas. Hasta el momento se han logrado el saneamiento y titulación de 372.000 hectáreas de la TCO Tacana I, 238.160 hectáreas de la TCO Lecos Apolo y 62.781 hectáreas de la TCO Lecos Larecaja, así como la elaboración de planes de gestión territorial sobre 853.707 hectáreas (adicionales a la planificación integrada realizada en las áreas protegidas), del Plan de Ordenamiento Predial para la TCO Tacana I y del Reglamento de Manejo de Recursos Naturales en Tacana I.
- Fortalecimiento de la gestión municipal, brindando información y cooperación técnica y financiera en la realización de diagnósticos ambientales, en el ordenamiento territorial de la TCO Lecos Larecaja del Distrito Indígena Lecos Larecaja, en la elaboración del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial del Municipio de

Apolo, en la creación de la Reserva Municipal Turística de Ixiamas y en diseño de un plan de desarrollo del turismo en Ixiamas.

- Fortalecimiento de iniciativas de planificación a nivel regional: Plan Estratégico de la Mancomunidad de Apolobamba, Plan de Desarrollo Integral Sostenible de la Mancomunidad de Municipios del Trópico Paceño (actualmente en proceso de elaboración) y Plan Estratégico Institucional (2207-2012) de la Central de Pueblos Indígenas de La Paz (CPILAP).

Debido al desarrollo de proyectos productivos o extractivos, los actores locales y el Estado, en sus diferentes niveles, interactúan constantemente con intereses privados de empresas o individuos desde donde las organizaciones no gubernamentales también perciben oportunidades para actuar en función de la creación de ciudadanía y manejo de conflictos. Una definición de papeles para estas organizaciones parte de reconocer las diferencias que existen dentro del mismo sector privado y las diferentes oportunidades que éstas crean para los otros actores. Así, el sector privado relacionado con el manejo de recursos estratégicos, que por lo general gana su legitimidad en función del impacto positivo que prometen sus inversiones, se percibe como el actor que más limita las capacidades desarrolladas por las comunidades y otros actores locales debido a la desigualdad que existe entre ellos en cuanto a la disponibilidad de recursos, y por ende, el costo de oportunidad de las decisiones que toman.

En general, el papel de las organizaciones no gubernamentales representa una función transformadora de las relaciones entre los intereses privados y los intereses de los actores locales organizados. Dependiendo del sector en el que actúe el interés privado, la experiencia muestra que la definición de reglas claras para las inversiones a través de la creación de espacios de diálogo permanentes y adaptativos con las organizaciones como canalizadores, promete favorecer avances en hacer durables los acuerdos. En primer lugar, estos espacios, permiten visibilizar actores, intereses y dinámicas que pueden pasar desapercibidos, tales como los conflictos entre los diferentes sectores produc-

tivos por los mismos recursos o bien, por las necesidades específicas de los diversos sectores excluidos. En segundo lugar permite crear capacidades en los actores locales para entender los impactos de los proyectos o iniciativas de aprovechamiento de recursos que de otra forma no pueden formar parte de las negociaciones y por tanto, permiten revertir en algún grado las inequidades de acceso a información.

El Corredor de Conservación de Robles Guantiva-La Rusia-Iguaque, Boyacá-Santander

Elsa Matilde Escobar Ángel
Fundación Natura Colombia

Los proyectos ejecutados por la Fundación Natura se han desarrollado en la zona central norte de la cordillera Oriental de la región andina de Colombia, correspondiente a la ecorregión Andes del Norte. Se han implementado en el marco regional de la figura del “Corredor de Conservación de robles Guantiva-La Rusia-Iguaque”. A lo largo del corredor se encuentran las jurisdicciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, entes administrativos ambientales descentralizados que hacen parte del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, y autoridades ambientales en los departamentos de Santander y Boyacá; tienen a su cargo la implementación de las políticas ambientales en la escala regional. La Fundación Natura trabaja con dos de ellas: la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS) y la de Boyacá (CORPOBOYACÁ). También se encuentra la Unidad de Parques Nacionales pues hay dos Áreas Protegidas manejadas por el estado central: el Santuario de Fauna y Flora de Guanentá Alto Río Fonce y el Santuario de Fauna y Flora Iguaque.

Otra entidad territorial principal inscrita en el corredor es el municipio, el cual trabaja en temas de política ambiental y acciones ambientales en articulación con las CAR, pero tienen la posibilidad de desarrollar procesos de ordenamiento territorial autónomos como la declaración de áreas protegidas locales, hacer decretos relacionados con manejo y conservación de los recursos en su territorio y emprender acciones desde las instituciones locales como procesos educación ambiental en los centros educativos.

Estas unidades de descentralización se encuentran amparadas por la legislación colombiana a

través de la ley 99 de 1993, la cual crea el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA) el cual está integrado por cinco componentes, entre los cuales se articulan las entidades gubernamentales y no gubernamentales responsables y relacionadas con la problemática ambiental. En orden jerárquico, las entidades gubernamentales son: el Ministerio del Medio Ambiente, la Unidad de Parques Nacionales Naturales y las Corporaciones Autónomas Regionales.

La Fundación Natura se ha articulado a los procesos que se llevan a cabo para el manejo de los recursos naturales y del ambiente por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales y los municipios principalmente. También se han articulado procesos con las Gobernaciones de los departamentos y con organizaciones regionales. Este es el caso de la dirección y construcción de una estrategia de planificación para el Corredor de Conservación de Robles, el cual se llevó a cabo con cerca de 30 entidades y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales del ámbito local y regional. Actualmente se encuentra la articulación a procesos para la construcción de agendas ambientales para el manejo del agua y los bosques de roble con la organización “Red de Reservas Naturales de la Sociedad Civil”. Otros procesos han estado relacionados con la recuperación y restauración de paisajes y áreas estratégicas por medio de la implementación de modelos de silvopastoreo en zonas de actividad pecuaria tradicional; también en la articulación y apoyo a iniciativas de conservación de áreas protegidas municipales y acuerdos de conservación de bosques en zonas de nacimientos de

fuentes hídricas, abastecedoras de acueductos municipales y a través de la investigación participativa para la generación de criterios dirigidos a la planificación, zonificación y manejo de los recursos naturales como el caso de recursos faunísticos y boscosos principalmente.

Al articular acciones con los diferentes actores locales y regionales, se buscan la armonización de esfuerzos y el enfoque de acciones para el logro de objetivos comunes en la región o a los sitios a los que se quiera impactar. Principalmente se convocan y se hacen partícipes de los proyectos a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Unidad de Parques a través de su oficina regional, los institutos de investigación, los municipios y las principales organizaciones locales y regionales que se encuentren relacionadas con los objetivos de la iniciativa.

A nivel de áreas protegidas, se encuentran inscritas en el corredor dos áreas bajo una de las categorías de manejo del sistema nacional de áreas protegidas que es la de santuario de fauna y santuario de flora, lo cual ha requerido de la permanente articulación de acciones e iniciativas que contribuyan al logro de objetivos comunes. Estas acciones han estado relacionadas con la generación de información y acompañamiento a los procesos de declaratoria y manejo de dichas áreas, determinadas áreas significativas por sus valores conservación e identificando actores locales que se integran a los procesos. En el Corredor de Conservación se encuentran otras áreas bajo la categoría regional denominada “reservas forestales protectoras”, las cuales presentan dinámicas igualmente importantes pero a menor escala. También se encuentran iniciativas privadas de conservación previstas como una categoría de manejo denominada “reservas naturales de la sociedad civil”.

Con la protección de áreas de bosque natural por medio de actores civiles con propiedad privada, se ha fortalecido la posibilidad de contribuir a la descentralización de las competencias ambientales en el Corredor de Conservación, principalmente al delegar funciones explícitas en actores que no son del estado. También por medio de las Corporaciones, que tienen la autoridad de administrar y gestionar los recursos naturales y el medio ambiente en las

áreas de su jurisdicción, las cuales se superponen con las áreas de acción del proyecto.

El proceso de descentralización de competencias ambientales para el gobierno local trajo consigo la necesidad de asumir responsabilidades como la planificación de procesos, el control de los recursos en su respectiva jurisdicción, el conocimiento y manejo de nuevas normas ambientales, la necesidad de articularse con temas ambientales que no habían sido identificados, la participación en la formulación de políticas y acciones ambientales locales dentro de un marco de política nacional. Otra consecuencia de la descentralización está relacionada con la necesidad de generar recursos para hacer dicha gestión ambiental y mantener un ingreso constante para garantizar su autonomía. Igualmente, permitió la integración y generación de espacios locales de intervención, los cuales se constituyen en un apoyo, ya que la capacidad operativa de las instituciones del gobierno para administrar las áreas de conservación es inferior a la demandada por dichas áreas. Como resultado de esta participación de actores locales, se ha logrado involucrar a los mismos en la gestión ambiental y se han generado procesos que en el corto plazo pueden contribuir a la conservación de áreas significativas a nivel regional.

La vinculación de los proyectos con la generación de política a favor de la conservación está directamente relacionada con su objeto, ya que se ha planteado como meta la validación a nivel comunitario e institucional de criterios técnicos de manejo de los recursos naturales como los bosques y los bienes y servicios que provienen de ellos, los cuales deben generar en las instituciones ambientales modelos para la administración y gestión de los recursos naturales y que aporten la formulación de dicha políticas.

El impacto concreto de los proyectos ha sido la generación de información que sirve como soporte técnico y científico de decisiones públicas en el manejo de los recursos. Un ejemplo de estas acciones, son las propuestas de zonificación a partir de la determinación de valores de conservación como especies de fauna y/o flora que se encuentran en condiciones especiales por su distribución restringida, difícil propagación, amenazada por sobreexplotación

o por la afectación de su hábitat. Igualmente, se ha apoyado en la formulación de líneas de investigación para la generación de información que se deba incluir en el análisis de decisiones relacionadas con el manejo de ecosistemas regionales.

Desde las experiencias analizadas se ha podido observar que una de las limitantes para las organizaciones no gubernamentales en el apoyo a procesos de esta índole ha sido la capacidad de encaminarlos para que sean sostenibles en el largo plazo. La adaptabilidad de los espacios de discusión, de sus fuentes de financiamiento, de su legitimidad política es crucial para que las iniciativas generen no solamente los resultados esperados sino también la suficiente apropiación de los actores locales. Una apropiación en la cual se reconozcan los papeles y se respeten las estrategias de los actores sin cuestionar legitimidades de los participantes como único camino de acción y bloqueo cuando los intereses propios no son satisfechos.

En cuanto al aporte en la construcción de ciudadanía, se puede concluir que la eficiencia referente a la capacidad de incidir en la toma de decisiones vinculantes entre los sectores interesados o involucrados depende de la definición clara y discutida de derechos, obligaciones e incentivos. Los dos últimos elementos parecen haber sido descuidados en varios experimentos de manejo participativo de conflictos el momento de brindar opciones de largo plazo para los actores involucrados.

El involucramiento de actores de la sociedad civil en la toma de decisiones muestra que no es suficiente con exigir un respeto de los derechos por parte del Estado o de los intereses privados corporativizados, sino que además exige creatividad en el planteamiento de demandas, asumir obligaciones que permitan evitar la generación de discursos y propuestas extremistas y totalizantes. Por último, es necesario reconocer que existen actores cuyo apoyo a los procesos de toma de decisiones es fundamental a manera de catalizadores y que a pesar de la existencia de agendas propias, es posible la colaboración cuando existe transparencia en la relación con cada uno de los actores intervinientes.

Más allá de centrar el papel de las organizaciones no gubernamentales en la construcción de ciudadanía a nivel de individuos que conozcan sus deberes y responsabilidades, es necesario que dicho sector permita e incentive procesos de reflexión sobre la participación de todos los actores. Al ser el ejercicio de los derechos un proceso de aprendizaje continuo, el papel de evidenciar o visualizar los problemas, limitantes u oportunidades en los procesos es una tarea que parece escapar actualmente a la responsabilidad de otros los sectores. El Estado, las empresas y actores organizados muchas veces no cuentan con los medios adecuados, ni técnicos, ni financieros ni de voluntad política, para reflexionar constantemente sobre las consecuencias que los proyectos o iniciativas que impulsan tienen tanto sobre la gente cuanto sobre la biodiversidad. Las organizaciones no gubernamentales reclaman una posición que les permita ser parte de esta tarea, lo cual facilitaría una participación de los actores locales que sea a la vez, sistemática, posible en diferentes niveles de gobierno o espacios de diálogo, representativa, legítima y efectiva.

De esta forma se llega a una conclusión provisional: el análisis de la influencia de los actores locales en la generación de política pública puede ser aproximado desde la visión de las organizaciones no gubernamentales, pero la heterogeneidad de los procesos analizados por las características sociales y políticas específicas no permite discutir en profundidad la causalidad desde el marco de la descentralización. No obstante, está claro que el papel de las organizaciones no gubernamentales que queda por construir puede aprovechar las oportunidades que abren los procesos de descentralización para asegurar que se cumplan ciertas condiciones de participación y que este papel será diferente si existe una descentralización efectiva, es decir, que las decisiones se puedan tomar localmente para que éstas no sean contraproducentes con lo local o bien en un ámbito de no descentralización, pero con reglas de participación que sean claras y en procesos en los que se busque su adecuada institucionalización.

2.2 Sobre los Niveles de Gobierno y sus Interacciones

Al igual que para la hipótesis anterior, un grupo evaluó los temas que se presentan a continuación, a partir de las problemáticas señaladas en la sección primera de este documento:

- El manejo de sectores estratégicos en esquemas descentralizados.
- La construcción de la decisión política de asumir la descentralización para la conservación.
- Aseguramiento de la continuidad de procesos de descentralización.
- Políticas públicas que generen relaciones interinstitucionales sinérgicas y agregación de niveles de gobierno.
- La capacidad de influencia de las autoridades locales respecto a decisiones nacionales.
- Ventajas de la descentralización de áreas protegidas para la conservación.

Se puede visualizar claramente que la tendencia en la región es hacia la centralización del manejo y la toma de decisiones en los sectores estratégicos⁹, generándose constantes tensiones entre el gobierno nacional y el local el momento en el cual se exige descentralizar estos sectores por diferentes motivos. Las tensiones se dan sobre todo por la existencia de límites reales a las competencias que pueden afectar el funcionamiento de estos sectores que sostienen el modelo de desarrollo generando renta para el Estado central. Los límites están impuestos por una dinámica explícita de reserva de las facultades de control para el Estado central, pero que no está de igual manera explícita

en la legislación o, al menos, está sujeta a graves contradicciones legales.

El modelo predominante en los países de región privilegia la centralización de los sectores estratégicos, entre los que no se encuentra de hecho la biodiversidad. Los planes de desarrollo nacionales están dirigidos por los sectores extractivos, como la minería o los hidrocarburos, en el entendido de que éstos favorecen el bien común al generar renta para el Estado. A pesar de que en tratados internacionales y en las mismas constituciones se reconoce el papel estratégico que puede jugar la biodiversidad, ésta está considerada un sector susceptible de descentralización. Si bien este reconocimiento puede en la actualidad aportar al desarrollo de planes regionales y locales técnicamente adecuados, la capacidad política de competencia con otras estrategias de alcance nacional se vuelve bastante limitada. Por tanto, la inclusión en los planes de desarrollo del aprovechamiento sustentable de la biodiversidad en esquemas descentralizados exigiría una modificación de los mismos que permita que los beneficios de la conservación o el manejo sustentable se perciban como una fuente de riqueza y, por tanto, como sustitutos de los beneficios de la extracción.

Debido a esta situación de subvaloración de la biodiversidad y de su aporte a la economía, se ha desarrollado una limitada capacidad para obtener rédito político a través de una falta de posicionamiento de la conservación en algunos niveles de gobierno y por tanto, la definición de políticas públicas coherentes a nivel nacional y local para asumir la conservación como una herramienta del desarrollo. Constatamos que un limitado interés de respaldar la decisión de asumir la descentralización con fines de conservación, sobre todo en aquellas zonas

⁹ Con “sectores estratégicos” nos referimos a los recursos no renovables.

donde la degradación ambiental no limita la provisión de algunos servicios ambientales como la generación de agua. Sin embargo, el nivel de impacto de las actividades extractivas o productivas, e inclusive el mal manejo, no parecen ser necesariamente factores que hagan que la participación de los niveles de gobierno para resolver los problemas incluya una relación más directa con la gente. Es más, a pesar de los efectos locales de ciertas actividades, no se han podido crear vínculos o compromisos entre los elegibles y los electores para solucionar problemas de manera conjunta y, sobre todo, con soluciones duraderas que en el largo plazo mejoren la gobernabilidad.

Si bien existe evidencia de que la centralización ha afectado en ciertas circunstancias la provisión de servicios, el ejercicio de derechos y limitado la satisfacción de necesidades básicas, no está claro qué ha pasado con la gestión ambiental sin descentralización desde una perspectiva comparada. A pesar de que en ciertos contextos de crisis política nacional la descentralización ha sido una forma de fortalecer la democracia, las relaciones entre los niveles nacional y subnacionales no presentan una estable continuidad, por lo cual su impacto como modelo de ordenamiento político podría considerarse un ciclo dependiente más de factores externos como la inversión o el cambio en los precios de los bienes en los mercados internacionales. Una interrogante que surge teniendo en cuenta los ciclos al parecer naturales de las reformas políticas y de la acción ciudadana, es si los procesos de descentralización relacionados con el manejo de recursos naturales, tendrían o no un retorno a la centralización. Esto se plantea considerando las situaciones extremas que puede ocasionar el cambio climático y el interés que en ellas puede tener el Estado en mantener el control directo de aquellos recursos que permitan trabajar en revertir los efectos globales del mismo y por ende generar renta.

Específicamente en cuanto a la inversión, la descentralización aporta a facilitar la desregulación al llevar a los intereses de desarrollo de proyectos con altas inversiones de capital a relacionarse con niveles de gobierno que no cuentan con los recursos materiales, tecnológicos y humanos para establecer una relación con igualdad de oportunidades de posicionar

intereses. Pero más allá de considerarse que la descentralización tenga este único cometido liberalizador, por el lado de las demandas de la sociedad que requiere participar de la toma de decisiones, se deben considerar ciertos elementos que puedan facilitar que la descentralización cumpla con un objetivo social y no de subsidio del capital como ha probado ser la interacción del Estado con los intereses privados.

Esto nos lleva a reflexionar sobre un elemento crítico en los procesos políticos latinoamericanos: su falta de continuidad, sus continuas reformas y reformulaciones. Así, el tema de continuidad y gradualidad en los procesos de descentralización se vuelve importante para la evaluación de su efectividad en el largo plazo y su aporte a la gobernabilidad de las regiones y de los recursos naturales. Algunos de los requerimientos que plantea el proceso son: el que los niveles de gobierno cuenten con el personal técnico adecuado que se desempeñe en condiciones de estabilidad laboral; la necesidad de contar con políticas y procedimientos institucionalizados, con funciones y objetivos que sean ampliamente conocidos por los actores de la sociedad que tienen tradicionalmente menos acceso a la información; un financiamiento adecuado de las metas que se definen en las políticas, y mecanismos y procedimientos de rendición de cuentas que sean claros y consistentes con la visión de acercar el control de la toma de decisiones a las poblaciones locales que dependen directamente de los recursos naturales.

Otra característica del proceso de descentralización que causa dificultades, sobre todo para los gobiernos nacionales, es que se vuelve necesario determinar en qué contextos la descentralización debe ser voluntaria u obligatoria. Algunos niveles de gobierno intermedios comprometen a los niveles de gobierno subordinados a una descentralización para la cual no están preparados, ocasionando un caos de control al gobierno central. Así, el que la descentralización sea voluntaria parece generar un desbalance entre los distintos niveles de gobiernos y, por ende, también en el estado de los recursos naturales de aquellos gobiernos que decidan dejar las acciones en manos del Estado central, sin incrementar el control o la planificación territorial. El esquema obligato-

rio, por su parte, se enfrenta a las limitantes que imponen las situaciones de partida en cuanto a las capacidades técnicas de control, planificación y gestión de recursos de los gobiernos. Lo que sí está claro es que en ambos esquemas debe volverse imperativa la transferencia de recursos para facilitar el correcto desempeño del nivel de gobierno o, al menos, que exista la posibilidad de que este nivel genere nuevos recursos para complementar la históricamente limitada inversión que han realizado los gobiernos centrales en la conservación y otras formas de gestión ambiental.

Una necesidad básica que está relacionada directamente con la continuidad de los procesos de descentralización es que se debe elegir el privilegiar el fortalecimiento de las unidades responsables de la gestión ambiental de los gobiernos regionales o subnacionales antes que priorizar la especialización de personas en estos campos. La experiencia en los países analizados muestra que la construcción de una institucionalidad fuerte pasa por una visión de institución con funciones específicas que deben ser demandadas y apoyadas por el resto de la sociedad, pero que, sobre todo, deben estar consistentemente desarrolladas para apoyar los objetivos de gestión y no solamente el crecimiento profesional individual.

Parece que uno de los mayores retos para todos los niveles de gobierno es la creación de políticas públicas que generen relaciones interinstitucionales sinérgicas y no bloqueos ni vacíos legales que puedan ser aprovechados para llevar a cabo actividades que no permitan un mínimo de recursos que aseguren la viabilidad

de los ecosistemas y el desarrollo sustentable. Las relaciones sinérgicas entre niveles de gobierno constituyen una excepción que se verifica sobre todo entre niveles pares, aún cuando se reconozca que la planificación conjunta abre oportunidades para operacionalizar una visión integral del desarrollo. Una forma de mejorar las relaciones es a través de un trabajo político-conceptual mediante el cual se definan estrictamente los objetivos que se quieren satisfacer con la descentralización, lo cual provocaría una definición, una jerarquización y una articulación precisa de las competencias a ser descentralizadas hacia los niveles de gobierno subnacionales y de ahí definir las acciones concretas de cada uno de los actores involucrados.

Las áreas protegidas representan un reto especial para la relación entre diferentes niveles de gobierno pues tanto las fronteras entre ecosistemas como las externalidades de las actividades productivas y extractivas rebasan los actuales límites político-administrativos. Existen diversas experiencias sobre la transferencia de competencias sobre áreas protegidas, desde la negación total de perder el control directo por parte del Estado central hasta la promoción de creación de nuevas áreas para cada nivel de gobierno. Sin embargo, se puede constatar que estas experiencias poco toman en cuenta o apenas forman parte de planes de largo plazo para incentivar o asegurar la conservación y el manejo sustentable, y que, más bien, evidencian una lucha política por el control de ciertos recursos para la satisfacción de necesidades inmediatas, como la generación de agua.

La Descentralización Ambiental y su Relación con la Conservación: El Proceso de Creación de un Sistema Regional de Áreas Protegidas para el Eje Cafetero en Colombia

Padu Franco C.

Wildlife Conservation Society

En Colombia, la descentralización de las funciones ambientales y la creciente independencia de los entes territoriales y organismos estatales encargados de dichas funciones han impulsado importantes procesos de conservación. En muchas ocasiones, estos procesos responden a las necesidades locales ya que son liderados por organismos que operan a estas escalas; sin embargo, la falta de directrices y lineamientos generales hace que sean poco coordinados entre sí y, por lo tanto, difíciles de interconectar. El proceso colombiano de descentralización de las funciones ambientales puede decirse que se inició mucho antes de que hubiera una política general de descentralización del Estado. Efectivamente, desde mediados de los años 50 del siglo pasado existían Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). La primera de ellas fue la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), cuyo objetivo era promover el desarrollo integral del Valle del Alto Cauca, incluyendo el manejo de sus recursos naturales. Poco a poco se fueron creando otras con objetivos y funciones similares. Para comienzos de la década de los 90 había 18. Todas estas corporaciones se consideraban establecimientos públicos descentralizados, a pesar de estar adscritos al Departamento de Planeación Nacional. A partir de 1968, la política ambiental pasó a manos del INDERENA, un establecimiento público adscrito al Ministerio de Agricultura. El INDERENA estaba encargado de la protección y manejo de los recursos naturales pero, al estar adscrito al Minis-

terio de Agricultura, no era del todo independiente. En 1991 se redactó una nueva constitución política que promovió la descentralización político-administrativa del Estado, y con ella se rediseñaron por completo las competencias ambientales en el país. Evidencia de esto fue que el tema ambiental adquirió, por primera vez, rango constitucional, lo cual derivó en la creación del Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y el Sistema Nacional Ambiental (SINA) en 1993. El SINA es el “el conjunto de orientaciones, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales”. A la cabeza del SINA está el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y, en orden de jerarquía descendente, las Corporaciones Autónomas Regionales, los Departamentos y los Distritos o Municipios. También hacen parte del SINA los Institutos de Investigación adscritos al Ministerio del Medio Ambiente, las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, y las entidades públicas, privadas o mixtas. La misma ley que crea el MMA y el SINA redefine las competencias ambientales de las CAR, departamentos y municipios. A partir de este punto, las CAR tendrían una función exclusivamente ambiental, dejando de lado las funciones relacionadas con el desarrollo de las regiones.

Los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas (SIRAP) constituyen los módulos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). El SINAP constituye una de las respuestas del

Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por medio de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), a los compromisos adquiridos por Colombia en el Convenio de Diversidad Biológica (CDB). Aunque la creación del SINAP está contemplada en las funciones de la UAESPNN (establecidas por decreto en 1999), sólo recientemente se han impulsado iniciativas tendientes a implementarlo. En varios casos, el desarrollo de los SIRAP se inició antes y ha sido más rápido que el desarrollo del propio SINAP, lo cual ha hecho que en general los SIRAP avancen de manera independiente y poco coordinada con respecto al SINAP.

En el caso del SIRAP- EC, un equipo interinstitucional viene trabajando en el diseño, creación y consolidación del sistema desde el año 2000. Actualmente, la división político-administrativa de Colombia sólo comprende Departamentos subdivididos en Municipios. La región que abarca el SIRAP-EC comprende 92 municipios en los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, norte del Valle del Cauca y noroccidente de Tolima.

Los principales actores del SIRAP-EC son las autoridades encargadas de la creación y administración de áreas protegidas; en este caso la UAESPNN y cinco corporaciones autónomas regionales. En el SIRAP-EC también participa uno de los institutos de investigación adscritos al Ministerio de Medio Ambiente, y actores privados como la Red de Reservas de la Sociedad Civil, WWF y WCS. La UAESPNN se encarga de administrar dos Parques Nacionales (Los Nevados y Tatamá) y un Santuario de Fauna y Flora (Otún-Quimbaya). Las corporaciones se encargan de administrar otras áreas naturales dentro de su jurisdicción. A diferencia de otras regiones de Colombia, los Departamentos miembros del SIRAP-EC tienen cada uno una sola corporación autónoma regional. Todos los actores mencionados anteriormente hacen parte de la Mesa Regional, que es la instancia coordinadora del SIRAP - EC. De esta Mesa Regional también hacen parte representantes de las Mesas Departamentales. La existencia de estas mesas departamentales permite articular los procesos e iniciativas regionales y locales (municipales). Es a través de estas mesas departamentales que participan los munic-

pios, quienes constituyen el siguiente nivel en la división político-administrativa de Colombia.

Todas las CAR que hacen parte del SIRAP-EC han tenido alguna experiencia en la creación y administración de áreas protegidas, ya que la Ley 99 de 1993 definió entre sus funciones delimitar y reglamentar el uso y funcionamiento de áreas de reserva o manejo especial. Esto ha sido muy positivo en términos del incremento en el número de áreas bajo alguna clase de protección. Sin embargo, el entusiasmo y grado de avance no han sido los mismos en todas las corporaciones, lo cual ha dificultado su integración al SIRAP-EC.

Otro gran problema ha sido la falta de uniformidad en la categorización de áreas protegidas. Cada CAR tiene su propio sistema de nomenclatura, resultando en áreas protegidas rara vez equivalentes. Esto se ve agravado por la existencia de varios tipos de áreas con algún grado de protección dentro de cada municipio. Desde 1993 se estableció entre las funciones de los municipios la implementación de Planes de Ordenamiento Territorial Municipales (POTM), pero sólo en 1997 éstos se convirtieron en una exigencia de ley. A partir de ese año se inició su desarrollo en la mayoría de municipios del país. Al desarrollar estos planes, cada municipio identificó áreas que debían tener un manejo especial; sin embargo, cada municipio +++empleo criterios diferentes. La implementación de planes de ordenamiento territorial a escalas mayores (departamental, regional, nacional) ha sido más lenta que la de los POTM. En algunos casos, los planes de ordenamiento a estas escalas son inexistentes, de modo que el proceso da la impresión de haberse llevado desde abajo hacia arriba o, mejor, desde lo local hacia lo regional o nacional.

La falta de directrices claras sobre el proceso de identificación de áreas protegidas evidentemente crea problemas a la hora de intentar integrarlas en un solo sistema. Sólo en la región del Eje Cafetero se han identificado 1.711 áreas, dentro de 227 categorías diferentes. Muchas de estas áreas (1.696) han sido establecidas en el marco de los POTM. En la práctica la mayoría de estas áreas no han sido delimitadas ni reguladas, por lo que no se han podido incluir en el SIRAP-EC. Así mismo, las distintas categorías usadas no han sido reglamentadas

por el Ministerio de Medio Ambiente y, por lo tanto, éste no las reconoce. El ministerio tampoco reconoce algunas de las áreas protegidas declaradas por las CAR. Esto demuestra la falta de integración entre las distintas escalas o instancias de descentralización, y en el caso específico del SIRAP-EC, la escasa participación de los municipios en el proceso.

La discusión del papel del Estado en la provisión de cierto tipo de bienes está directamente relacionada con el impulso o apoyo a los procesos de descentralización desde el nivel de gobierno central. La práctica del Estado generalmente está alejada de la satisfacción de necesidades de los ciudadanos y ciudadanas, mientras que está más próxima al apoyo a las iniciativas privadas de reproducción del capital, llegando a existir así intereses económicos que determinan los límites de una visión integral de planificación regional integral y de largo plazo.

Como proceso todavía en una fase inicial de construcción, se está intentando incrementar la capacidad de los gobiernos locales en su incidencia sobre las políticas nacionales a través del fortalecimiento de las interrelaciones entre niveles de gobierno equivalentes, tanto para la provisión de servicios cuanto para la coordinación en la elaboración de políticas públicas, tal como en el caso de las mancomunidades entre municipalidades y otros niveles de gobierno autónomos en el manejo de áreas protegidas o de recursos, con una perspectiva de gestión de cuenca hidrográfica o de paisaje.

La relación de la ciudadanía con sus niveles de gobierno depende de la forma en la que están configuradas las relaciones de poder, posicionados los intereses particulares de los grupos que controlan las relaciones de producción y la distribución de recursos.

Un vistazo a la presión local ha demostrado que los diferentes niveles de gobierno pueden responder en diferentes grados a sus ciudadanos y ciudadanas, según sea la configuración de estos poderes, pero sobre todo ha mostrado que la organización y el fortalecimiento de capacidades a nivel local, tanto para evaluar aquello que afecta la desigualdad en el uso o acceso a los recursos, cuanto para proponer opciones y hacer uso de mecanismo legales, es imprescindible si se desean aprovechar las oportunidades para ejercer presión política, oportunidades que crecen cuando se descentraliza la gestión ambiental. Así, las posibilidades de que los mecanismos de rendición de cuentas incrementen su efectividad y eficiencia en esquemas descentralizados están por determinarse.

Podemos concluir que las interrelaciones entre diferentes niveles de gobierno o niveles equivalentes representan un reto para la creatividad de las alianzas entre organizaciones no gubernamentales y otros actores locales cuando se trata de equilibrar las asimetrías en las relaciones entre los gobiernos locales y los intereses privados que actúan en sus jurisdicciones. Los procesos de incidencia con adecuada creación de capacidades, involucramiento de actores y manejo adaptativo de los conflictos, promete abrir oportunidades para aprovechar la capacidad de los actores locales de influir en la toma de decisiones en su área inmediata.

TERCERA PARTE

UNA REFORMULACIÓN DE LAS HIPÓTESIS DE TRABAJO

La discusión de las hipótesis formuladas para evaluar las relaciones de interés entre participación y políticas públicas y la implementación de las políticas de descentralización muestra que el análisis partió de algunas premisas no sostenibles. Por tanto, las conclusiones que se ofrecen en el análisis de cada una de ellas incorporan elementos que no fueron considerados desde un inicio, pero que tienen la intención de rescatar la validez de la discusión general sobre el impacto de la descentralización en la conservación para la región.

Recordemos que las hipótesis iniciales de trabajo son:

- Potenciar la participación de los actores locales promueve la generación de políticas públicas a favor de la conservación con o sin descentralización.
- La implementación de las políticas de descentralización por sí misma no garantiza la conservación

En el caso de la primera hipótesis, se intentó discutir la calidad de las políticas públicas, asumiendo que el grado de avance de la descentralización podría permitir una evaluación de las consecuencias de las acciones llevadas a cabo, tanto en la definición de políticas como en su aplicación. Sin embargo, vimos que el estado de aplicación de políticas públicas en la región es aún incipiente en cuanto a las metas que los gobiernos se han planteado y algunos sectores han exigido, inclusive en aquellos casos en los que podemos constatar algunos avances que conceptualmente se pueden entender como descentralización, pues las políticas de aplicación local siguen manteniendo un

origen central, inclusive cuando no se refieren al manejo de recursos estratégicos. De esta manera, la evaluación de la calidad de las políticas públicas generadas con participación directa de los usuarios o involucrados representa más bien una excepción, como en el caso boliviano, y su aplicación parece estar determinada por las políticas y prácticas de acceso a los recursos estratégicos que degradan el ambiente. Por ende, su evaluación deja de ser pertinente en el momento actual y nos ubica en un dilema frente a la necesidad de adoptar una posición con respecto de los procesos de descentralización en general.

De igual manera, para el caso de la implementación de las políticas públicas en los niveles de gobierno a los cuales se han transferido competencias, podemos constatar que las limitantes identificadas se pueden calificar como los rezagos de viejas prácticas políticas y burocráticas del viejo modelo centralizado reproducidas en todos los niveles estatales. El aumento de la eficacia de la gestión para justificar la descentralización se desvanece cuando se verifica que la interconexión entre los niveles de gobierno es todavía tan incipiente que no permite avanzar en la transferencia de información y recursos necesarios para hacer operativa la descentralización. De modo que una evaluación de la implementación de políticas públicas nos lleva a discutir viejos problemas encontrados en los sistemas políticos y en la sociedad civil y, sobre todo, a cuestionar el porqué de apoyar procesos de descentralización partiendo de una desestructuración del Estado tan grande como la que se puede verificar en toda la región.

La descentralización, entonces, parece necesaria para fomentar la participación directa si garantiza la articulación de niveles de gobierno y permite responsabilizar a los ciudadanos y ciudadanas. Sin embargo, debe considerarse que el fomento a la descentralización y el fortalecimiento de las capacidades de los actores deben fomentarse con la misma intensidad, lo cual significa que deben existir recursos que permitan construir sobre lo que parece un terreno en el que todavía la voluntad política no ha apostado con firmeza para la construcción de democracia.

En esta perspectiva, la conservación parece actuar como un tema aglutinador de nuevas oportunidades de discusión sobre el interés público, los procesos políticos que operativizan estos intereses y, en general, sobre los atributos de la democracia. Por tanto, el considerarla como un proceso no resulta adecuado para discutir su aporte en campos más extensos como la construcción política de democracia. Resulta más adecuado su tratamiento como un tema que permite avances en la construcción democrática, como la inclusión de actores históricamente relegados. De ahí que una de las tareas pendientes para los sectores interesados en la conservación sea lograr un posicionamiento político fuerte, agresivo y propositivo del tema y, en general, de los efectos que el modelo de desarrollo actual tiene sobre la calidad de vida y de los ecosistemas de la región.

Temas para un Futuro Debate

La discusión de las hipótesis organizó el análisis de situaciones diversas que, a pesar de su complejidad, ofrecen algunas pautas sobre a la situación actual del proceso, así como también permiten explorar el panorama político complejo que la descentralización representa para la región.

La vigencia de la pregunta ¿por qué la descentralización para América Latina? Y, sobre todo, para el caso de los recursos naturales, parece cobrar más vigencia luego de los análisis presentados, pero, además, consideramos que la reflexión permite aportar con algunas visiones generales sobre aquellas oportunidades que el proceso abre y que quedan abiertas a elección

de los actores para su apoyo o alejamiento de los mismos.

Lecciones Aprendidas y Elementos para Futuros Análisis

- Una dimensión poco discutida en profundidad sobre la participación ha sido la representatividad y la legitimidad de la representación en aquellas instancias en las que la participación directa no es posible. La descentralización como un modelo de ordenamiento político desde las perspectivas analizadas ha considerado solamente en una ocasión, en la experiencia de Arcoíris en el Ecuador, la importancia de incluir a las instancias de representación política tradicional más cuestionadas de legitimidad en los procesos, como son los representantes parlamentarios o diputados. A pesar de que las dinámicas de representación nacionales se reproducen en la escala local, no se ha discutido abiertamente la vinculación que la sociedad política tiene en las nuevas relaciones entre sociedad civil y Estado. Se ha asumido que la participación directa es posible en todos los casos de toma de decisiones, por lo que se ha hablado de refuerzo a la participación como uno de los pilares para aprovechar las oportunidades de modelos descentralizados; pero poco se ha podido reflexionar sobre las instancias de representación política que se forman precisamente para aprovechar la exigencia de participación que algunos de los modelos requieren.
- Otra indiferenciación que consideramos de importancia se refiere a la participación ciudadana. Tanto la acción de organizaciones no gubernamentales como de otros actores en la ejecución, consulta, planificación y control de temas sobre el ambiente y políticas públicas debe partir de una identificación de las oportunidades y limitantes que cada espacio abre para la consecución de los objetivos planteados por cada actor. Por ende, el apoyo en la creación de capacidades debe ser también adaptativo a los espacios. Se deben explorar formas de evitar la reproducción de mecanismos de participación en instancias que cumplen papeles diferentes para la toma de decisiones.

- No queda claro cómo las iniciativas de fortalecimiento de los actores locales, que cambian las relaciones de representación política, mejoran la rendición de cuentas de funcionarios/as electos/as o no, sobre todo para el caso de las instancias nacionales de toma de decisiones. Si bien los mecanismos existen, ha sido difícil definir una relación causa efecto en cuanto a la capacidad de respuesta que obedezca a la introducción de mejor y mayor participación por parte de los actores organizados.
- Tal vez el factor más importante a considerarse desde el tipo de análisis que se ha construido a través de esta experiencia, sea la dificultad práctica que representa para las organizaciones no gubernamentales el actuar a la vez como un actor local más y cómo un facilitador de procesos, sin adquirir un nivel de legitimidad que sea cuestionado en cada una de sus acciones.

Limitantes para la Acción

- En la perspectiva de comparar una gestión ambiental con y sin descentralización para espacios de similares características, nos encontramos con la necesidad de reconocer que es preciso realizar seguimientos y evaluaciones continuas de la planificación ambiental en los diferentes niveles de gobierno. Estas evaluaciones deben servir para controlar que las actividades de gestión aporten a la conservación y, sobre todo, que los instrumentos diseñados para evaluar el estado de los recursos cumplan su función adecuadamente. El apoyo a estas actividades de evaluación, sea a través de agencias estatales o de organizaciones no gubernamentales, es fundamental para justificar el fortalecimiento o cambio de los esquemas descentralizados a medida de que se van cumpliendo los objetivos sociales para los cuales fueron diseñados.
- El hecho de que el Estado sea el ente que propicia muchas de las actividades extractivas que amenazan la biodiversidad de la región y que, al mismo tiempo, es exigido normativa y políticamente para que controle estas actividades, representa una de las situaciones más difíciles de manejar cuando existen intervenciones que intentan apoyar procesos de manejo de recursos, con o sin esquemas descentralizados. Más allá de representar una indeterminación para la acción, parece que esta situación podría dejar claro que las capacidades de exigencia de rendición de cuentas por parte de los actores organizados de la sociedad civil representa otra de las limitantes fundamentales; por tanto, el apoyo a su formulación y mantenimiento en el largo plazo es extremadamente requerido.

Oportunidades para la Incidencia

- Si reconocemos que los límites político-administrativos internos de los Estados no se corresponden con los límites ecosistémicos o ecológicos, la descentralización debería darse en un marco de fortalecimiento de la institucionalidad y capacidades ambientales en los niveles nacional, regional y local, con una perspectiva de integración. En este marco, la descentralización no es necesariamente, como se ha entendido en algunos países, un emprendimiento de desregulación o desinstitucionalización de la gestión ambiental, sino un incentivo para ejercer la planificación integrada y considerar impactos ambientales de forma adecuada. Por ende, abre oportunidades en la creación de esta visión para actores como organizaciones no gubernamentales y, sobre todo, crea condiciones para aportar en el fortalecimiento de capacidades y al desarrollo de tecnologías de participación.
- Se debe considerar dentro de la gestión ambiental descentralizada que la conservación sobrepasa los objetivos de los sistemas de áreas protegidas y que, por tanto, si se fortalecen otras alternativas de conservación puede haber una mayor participación de los gobiernos locales, grupos de interés e individuos que poseen cierto control de los recursos en sus jurisdicciones y propiedades. Las alternativas de conservación, por tanto, no deben ser entendidas como la creación de otros espacios de limitaciones para el uso, sino más bien como un mosaico que permita la multifuncionalidad de los espacios en los que se encuentran recursos de interés cultural o económico.

- Entendiendo que la conservación representa un tema más con respecto al manejo de recursos, se abre la oportunidad de posicionar esta visión en los gobiernos locales. Una de las trabas que más se ha repetido en las experiencias analizadas ha sido la contraposición de conservación y desarrollo, aprovechada por los intereses privados y el Estado para relegar la importancia de la conservación. El posicionamiento de esta visión de relativización de su papel con respecto de las innumerables formas de gestionar los recursos puede ayudar a desradicalizar los discursos y, por ende, a abrir nuevos espacios y temas de diálogo sobre el alcance de la descentralización.

Referencias

- ARIAS IVONNE, YOLANDA LEÓN Y ERNST RUPP. 2007. El Área Municipal Protegida Los Olivares: Un Ensayo de Gobernabilidad Local. II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas. Bariloche.
- CONELEC. 2007. Taller de consulta para la elaboración del Plan Maestro de Electrificación, 28 de agosto del 2007. Quito.
- FINOT, IVÁN. 2001. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. CEPAL, Gestión Pública 12. Santiago de Chile.
- GRUPO JARAGUA. 2005. ¿Qué es el Grupo Jaragua? Disponible en línea en: <http://www.grupojaragua.org.do/quees.html>. Fecha de consulta: 12 de agosto de 2007.
- LÓPEZ A., VÍCTOR, JANETT ULLOA Y CRISTINA HERDOÍZA. 2007. Gestión democrática de los recursos naturales. Sistematización del proyecto “Conservación a través del fortalecimiento de capacidades de actores locales en la Biorreserva del Cóndor. El Chaco y Gonzalo Pizarro, Amazonía ecuatoriana”. EcoCiencia. Quito.
- MANOSALVAS, ROSSANA. 2005. Potencialidades de la Biodiversidad para el Desarrollo local. En: Égüez, Eduardo (ed.). Buscando caminos para el desarrollo local. Corporación Mashi. Quito.
- MATEO, JOSÉ M., MA. DE LOS ÁNGELES DOCAMPO, MATILDE MOTA Y GLORIA SANTANA. 2007. Informe Nacional sobre el Sistema de Áreas Protegidas de la República Dominicana, para el II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas, Argentina. Santo Domingo.
- MELO, MARCUS Y FLAVIO REZENDE. 2004. Decentralization and Governance in Brazil. En: Tulchin Joseph y Andrew Selee (Eds.), Decentralization and governance in Latin America, Woodrow Wilson Center for Scholars, Washington, D.C.
- MIZRAHI, YEMILE. 2004. Mexico: Decentralization form above, en: Tulchin Joseph y Andrew Selee, Decentralization and governance in Latin America, Woodrow Wilson Center for Scholars. Washington, D.C.
- OJEDA, LAUTARO. 2005. Gobernabilidad en la Conservación de los Recursos Naturales. Red ECOUF. Universidad de la Florida (Manuscrito para discusión).
- PERDOMO, LAURA. 2005. República Dominicana declara sus primeros Espacios Protegidos. BirdLife Caribbean. Santo Domingo.
- RIVAS, ÁLEX, s/f, “Construcción de gobernabilidad democrática y gestión ambiental participativa en la política pública de dos municipios amazónicos del Ecuador: Gonzalo Pizarro (provincia de Sucumbíos) y El Chaco (provincia de Napo)”, ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Antropología. EcoCiencia. Quito.
- RONDINELLI, DENNIS A. 1981. Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice, International Review of Administrative Studies 47: 133-45.

Referencias

- SELEE, ANDREW. 2004. Exploring the Link between Decentralization and democratic governance, en: Tulchin Joseph y Andrew Selee (Eds.). Decentralization and governance in Latin America. Woodrow Wilson Center for Scholars. Washington, D.C.
- ULLOA, JANETT Y VÍCTOR LÓPEZ A. 2006. “Gestión Democrática de los Recursos Naturales en la Amazonía Ecuatoriana. Gobierno Local y Participación Ciudadana para la Gestión Ambiental en los Cantones de El Chaco y Gonzalo Pizarro”, ponencia presentada para la Red ECCOUF. Universidad de la Florida. Mimeo. Quito.
- USMANI, ARSHAD. 2003, Decentralization. Disponible en línea en: www.bibalex.org/SuperCourse/Supercourse.PPT/9011-10001/9481.ppt. Fecha de consulta: 16 de enero de 2008.
- VÁZQUEZ, LUIS. 1994. El control gubernamental y la contraloría social mexicana. Una visión de la modernización en México. FCE. México.
- WYCKOFF-BAIRD, BARBARA, ANDREA KAUS, CATHERINE CHRISTEN Y MARGARET KECK. 2000. Shifting the power: Decentralization and biodiversity conservation. World Resources Institute. Washington, D.C.

ANEXO 1

Objetivos del Congreso de Bariloche

Objetivo general:

- Evaluar, valorar y proyectar la contribución de las áreas protegidas de la Región a la conservación de la biodiversidad, los servicios ambientales, la construcción del desarrollo sostenible, las estrategias de alivio a la pobreza y los procesos de integración regional entre los países de América Latina.

Objetivos específicos:

- Promover el intercambio de experiencias, la información y los conocimientos técnicos y científicos en la gestión de las Áreas Protegidas de la Región y conocer el estado de arte de la aplicación de estos avances para la gestión efectiva de las mismas y de sus espacios adyacentes.
- Evaluar y valorar, desde el punto de vista de la gestión de las áreas protegidas, el estado de la conservación de la biodiversidad a escala nacional y regional tomando, entre otros indicadores, la contribución del enfoque ecosistémico a estas áreas y al ordenamiento territorial.
- Definir estrategias de alivio a la pobreza de los habitantes adentro o alrededor de las áreas protegidas que no riñan con los procesos de conservación del medio natural e identificar los avances de las políticas, los instrumentos e incentivos utilizados para el cumplimiento de las metas del desarrollo sostenible.
- Analizar las metodologías de planificación y manejo de las áreas protegidas de tal forma que se pueda intercambiar e instrumentalizar herramientas de gestión acordes con las metas ambientales de la región, así como promover el desarrollo de conceptos aplicables al manejo y conservación con base en la experiencia lograda por los países.
- Proponer políticas que orienten un reposicionamiento de la conservación de biodiversidad en las agendas nacionales y regionales, así como considerar recomendaciones para el redireccionamiento de las orientaciones financieras, sociales y ambientales y sus mecanismos de priorización.
- Identificar y promover estrategias regionales y subregionales de conservación, haciendo uso de los mecanismos de integración subhemisférica y de nuevas orientaciones de política y cooperación horizontal.
Formular nuevas propuestas, programas, planes, actividades y proyectos a nivel regional o subregional en el tema de las áreas protegidas y definir recomendaciones para ser aplicadas en los próximos cinco años hasta el VI Congreso Mundial de Parques Nacionales.

ANEXO 2

Guía de Reflexión para la Elaboración de las Presentaciones en el Taller

La guía de reflexión que se presenta abajo tuvo como finalidad ayudar a desarrollar los temas planteados en el primer documento de discusión, las relaciones entre gobernabilidad, conservación y descentralización para su presentación. Fue diseñada tomando en cuenta que nos interesa fomentar un intercambio de experiencias entre los diferentes proyectos apoyados por la Fundación MacArthur, a partir de una reflexión específica.

- Para describir el contexto en el cual se enmarca su proyecto, tome en cuenta:

- ¿En qué unidad geográfica trabaja?
- ¿A qué unidad político-administrativa corresponde el área de intervención del proyecto?
- ¿Esta unidad político administrativa corresponde a una unidad de descentralización prevista en la legislación de su país?

Sí: ¿A cuál?

No: entonces ¿cuál es la unidad de descentralización en la que se ubica esta unidad según la ubicación de su proyecto?

- Para reflexionar sobre la relación entre descentralización y conservación, tome en cuenta:

- ¿Cómo su proyecto se vincula con los actores locales con responsabilidades ambientales previstas en la descentralización?
- ¿Cómo se vincula con actores objeto de desconcentración de funciones?
- ¿Existen unidades del sistema de áreas protegidas en el área de intervención de su proyecto? ¿Cuáles?
- ¿Alguna competencia ambiental ha sido descentralizada en el área de intervención de su proyecto? ¿Cuáles?
- ¿Hubo alguna relación entre la descentralización de estas competencias y el proyecto?

- Para reflexionar sobre la relación entre descentralización y gobernabilidad, tome en cuenta:

- ¿Qué significó para el gobierno local la descentralización de competencias ambientales?
- ¿Qué significó para otros actores locales la descentralización de competencias ambientales en el gobierno local?
- ¿Cómo impactó en la conservación esta descentralización?

- Para reflexionar sobre la relación entre conservación y gobernabilidad, tome en cuenta:

- ¿Su proyecto tiene vinculación con la generación de política pública a favor de la conservación? ¿Cuál?
- ¿Su proyecto se vincula con actores locales que participan en la toma de decisiones en materia ambiental a nivel local? ¿Cómo?
- ¿Su proyecto ha fortalecido la institucionalidad pública ambiental local? ¿Cómo?
- ¿Su proyecto ha fortalecido las capacidades de otros actores locales? Sí ¿Cuáles y cómo? NO ¿Por qué?
- ¿La vinculación con estos actores hace posible observar cambios en las relaciones entre el gobierno local, la sociedad civil, el sector privado y el gobierno central? Sí/No, ¿Por qué?

ANEXO 3

Lista de Participantes en el Taller

<u>NOMBRE</u>	<u>INSTITUCIÓN, PAÍS</u>	<u>CORREO ELECTRÓNICO</u>
YVONNE ARIAS	Grupo Jaragua, República Dominicana	jaragua@tricom.net
RODRIGO AYALA	PROMETA, Bolivia	rayala@prometa.org
PAÚL CISNEROS	EcoCiencia, Ecuador	paulcisnerosa@gmail.com
STEVE CORNELIUS	Fundación MacArthur, EUA	scorneli@macfound.org
ELSA M. ESCOBAR	Fundación Natura, Colombia	emescobar@natura.org.co
MATEO ESPINOSA	FSPC, Ecuador	mateoespinosa@yahoo.es
PADU FRANCO	WCS, Colombia	pfranco@wcs.org
ARTURO JIMÉNEZ	Fundación Arcoíris, Ecuador	ajimenez@arcoiris.org.ec
VÍCTOR LÓPEZ A.	EcoCiencia, Ecuador	vlopez@ecociencia.org
PATRICIO MENA V.	EcoCiencia, Ecuador	pmena@ecociencia.org
SUSAN V. POATS	Corp. Grupo Randi Randi, Ecuador	administracion@randirandi.org
PEDRO LELIS RIVERA	CEDIA, Perú	cedia@cedia.org.pe
LUCÍA RUIZ OSTOIC	CIMA, Perú	lrui@cima.org.pe
ELVIRA SALINAS	WCS, Bolivia	esalinas@wcs.org
PERCY SUMMERS	IBC, Perú	psummers@ibcperu.org
JANETT ULLOA	EcoCiencia, Ecuador	julloa@ecociencia.org
ROBERT WALLACE	WCS, Bolivia	rwallace@wcs.org
