



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.

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

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.