



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

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.