



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

## 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.