



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

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.