



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

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.