



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 Gestión Democrática de los Recursos Naturales: Una Propuesta en Construcción desde el Fortalecimiento a los Actores Locales en la Amazonía Ecuatoriana

Víctor López A.
EcoCiencia

El desafío central del Proyecto “Fortalecimiento a Gobiernos Locales” (FGL) de EcoCiencia es precisamente fortalecer las capacidades institucionales de las Unidades Municipales de Desarrollo Sustentable (UMDS), así como el empoderamiento de la ciudadanía a través de espacios de participación, rendición de cuentas y acceso a la información. La gestión mancomunada entre gobiernos municipales a favor de la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales aparece recientemente como un desafío a ser apoyado desde el FGL. Nuestra propuesta ha transitado por un proceso de construcción que se inició con una visión de conservación que recuperara la necesidad de integrar a la sociedad civil en la toma de decisiones sobre el desarrollo local (Rivas, s/f; Manosalvas, 2005), hasta culminar en una perspectiva de defensa de los derechos ciudadanos respecto a la gestión ambiental y el cuidado de la biodiversidad amazónica (Ulloa y López, 2006).

El Proyecto convocó a actores clave de la gestión ambiental como son el Ministerio del Ambiente (MAE) y los gobiernos municipales, con responsabilidad en la administración de territorios que en su mayor parte constituyen parte del patrimonio natural nacional, y en los que se reflejan los efectos del deterioro ambiental, la contaminación, el agotamiento de los recursos, la pérdida de biodiversidad y sus efectos en el deterioro de la calidad de vida de las poblaciones locales. Un resultado de este esfuerzo ha sido la categorización de las ex

unidades municipales de desarrollo sostenible como direcciones con varias jefaturas (gestión ambiental y otras), procurando su fortalecimiento orgánico, aunque con limitación en la coordinación con otras dependencias.

Al profundizar el sentido de la democracia en la gestión de los recursos naturales se replanteó el enfoque del proyecto hacia la planificación participativa, la contraloría social y el fortalecimiento de los municipios y de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión ambiental. Los Planes de Acción Ambiental Participativa (PAAP) que promovió el FGL son resultados de este proceso a través del cual se plantearon las posibilidades de generación de gobernabilidad democrática y, por lo tanto, de repensar la función de las sociedades civiles locales de frente a la gestión de sus territorios, los recursos naturales y su futuro común. En los PAAP se definieron las estrategias y los resultados esperados: los comités de gestión ambiental, el programa de capacitación, las asesorías técnicas y otros.

A partir del 2006, el Proyecto se orientó bajo un enfoque de derechos que enriqueció el entendimiento de la relación entre gestión ambiental y democracia, distinguiendo que vivir en un ambiente sano no es una simple aspiración, sino un derecho y una responsabilidad compartida. La participación decisional se distingue así de la participación instrumental. Los Comités de Gestión Ambiental (CGA) se plantearon como espacios ciudadanos autónomos de los municipios que coordinan con la autori-

dad y participan de las decisiones ambientales. Un resultado de este nuevo enfoque fue consolidar la participación en sus distintos niveles en la gestión ambiental local a través de instrumentos normativos, como sucede en la Política Municipal del Cantón Gonzalo Pizarro sobre participación en la gestión ambiental local. Se abrieron espacios de debate sobre la situación ambiental como un ejercicio de acceso a la información y rendición de cuentas, con los Foros “Democracia, Ambiente y Participación” y “Ambiente, Agua y Energía”, éste último sistematizado en un documento memoria.

Actualmente brindamos asesoría técnica a las DMDS en servicios ambientales (Cantón El Chaco), formulación de políticas y ordenanzas ambientales (Cantones Gonzalo Pizarro y El Chaco), así como en la reflexión sobre las implicaciones institucionales y ambientales del proceso de acreditación ambiental ante el Ministerio de Ambiente (López et al. 2007).

La paulatina incorporación de los CGA en la gestión del desarrollo local sostenible es otro resultado del empoderamiento de los actores locales de Gonzalo Pizarro y El Chaco, sobre todo por el reconocimiento que hacen de estos espacios de participación ciudadana, las autoridades y técnicos municipales, así como los funcionarios locales del MAE. Asimismo, las alianzas estratégicas a favor de la conservación, se evidencian en la Mancomunidad Bipartita de El Chaco y Gonzalo Pizarro para el Manejo de los Recursos Naturales y Turismo, muy en particular su Comisión Especial de Recursos Hídricos, conformada en marzo del 2006, como un espacio de gestión coordinada entre los gobiernos municipales y el Proyecto para tratar la problemática ambiental desde una perspectiva que reconozca la variable ecológica y la importancia de una reflexión y posicionamiento de consenso, frente a la presencia de proyectos de interés nacional que pueden afectar el desarrollo local basado en el aprovechamiento sostenible del recurso agua.

Sin embargo, también se debe tomar nota de los desafíos para mejorar la institucionalidad y la participación ciudadana para el desarrollo local sostenible por medio del fortalecimiento de las capacidades para la organización local, la procuración de recursos, el seguimiento de

proyectos de aprovechamiento, o para superar las distorsiones del asistencialismo y el clientelismo en la relación entre actores del desarrollo: gobierno central, ministerios, municipio, ONG, empresas privadas y ciudadanía local. La gestión mancomunada también debe poner a prueba el criterio técnico y de consenso a favor de la conservación y del desarrollo local sostenible, frente al manejo clientelar de los potenciales beneficios (empleo e infraestructura), indemnizaciones o compensaciones, a propósito de los proyectos de intervención (GSA, Estado, o sus concesionarios y subcontratistas).

Puesto que el objetivo primordial del Proyecto es fortalecer las capacidades de los actores locales para la gestión democrática de los recursos naturales, contar con capacidades técnicas, así como con decisiones en materia ambiental que cuenten con el consenso de los actores locales, representan un elemento significativo en la discusión sobre la pertinencia de la descentralización a nivel cantonal. Los municipios –tanto sus autoridades y funcionarios– consideran que el presupuesto municipal no les permitiría asumir nuevas responsabilidades ambientales (a más de saneamiento y recolección de desechos o aguas lluvia), aún más si se considera que las $\frac{3}{4}$ partes de la jurisdicción cantonal están bajo categorías de conservación bajo responsabilidad del Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) y con un presupuesto operativo reducido. Sin embargo, la relación entre gestión descentralizada y conservación tampoco ha sido abordada suficientemente en los cantones.

El FGL ha participado en los debates que sobre el tema han tenido lugar entre autoridades, funcionarios/as y ciudadanos/as. La reflexión ha remarcado una consideración fundamental: la solicitud de transferencia de competencias depende de las capacidades institucionales, presupuestarias e incluso de recurso humano de las que dispongan los municipios para operar de manera eficiente en un modelo descentralizado. Frente a esto, los municipios y sus autoridades han sido muy claros sobre las implicaciones del modelo de descentralización para su institución y se mantienen a la espera de la generación de condiciones mínimas que aseguren la operación de las competencias ambientales.

El MAE cuenta con el Distrito Regional Napo-Pastaza 10 para la parte baja de la Reserva Ecológica Cayambe Coca (RECA Y) en Lumbaquí (cabecera cantonal de Gonzalo Pizarro) y otra para el Parque Nacional Sumaco en El Chaco (cabecera del cantón del mismo nombre). Ésta es una forma en que el MAE desconcentra la administración de las unidades del Sistema de Áreas Protegidas (SNAP). El Proyecto procura favorecer un acercamiento entre el gobierno municipal, las juntas parroquiales rurales y las regionales del MAE para controlar la tala ilegal de bosque (El Chaco), ejercer un control ciudadano de los procesos de consulta sobre actividades mineras (Gonzalo Pizarro) o para responsabilizar a la autoridad ambiental nacional sobre diferentes proyectos de aprovechamiento del recurso hídrico (como el Coca Codo Sinclair).

La gestión mancomunada entre los diferentes gobiernos seccionales está prevista como una de las formas en que se puede impulsar un modelo descentralizado de gestión ambiental. Sin embargo, no podemos decir que ha sido deliberado el esfuerzo entre los gobiernos de El Chaco y Gonzalo Pizarro, así como del Proyecto por impulsar el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, previsto en la normativa ambiental (LGA, TULAS).⁴ La asesoría técnica y política que brinda el Proyecto a la Mancomunidad Bipartita para el manejo de los recursos naturales se ha centrado con la Comisión especial de Recursos Hídricos, con cuyos representantes (políticos y técnicos) hemos tratado diferentes proyectos para la generación hidroeléctrica en el valle del Quijos-Coca y sus implicaciones para el desarrollo local y los ecosistemas.

Para el FGL el desafío ha consistido en aportar, a la vez que participar, en los esfuerzos por incidir en la autoridad nacional que promueve el Proyecto Coca Codo Sinclair (PCCS), para que éste no represente la exclusión de proyectos de aprovechamiento del recurso hídrico por los actores locales para su desarrollo sostenible y para que se respete la normativa ambiental que garantiza el derecho a un ambiente sano para todos los ciudadanos y ciudadanas del Ecuador. También ha significado posicio-

nar este espacio mancomunado de gestión técnica en el interior de los dos concejos municipales mediante un trabajo de investigación, formación y capacitación en aspectos técnicos y de política ambiental, tanto con los representantes políticos (Concejales) como con técnicos (funcionarios/as municipales de ambiente y saneamiento, síndicos/as).

Es preciso reconocer que ha habido un entendimiento particular sobre el papel de las alcaldías frente a proyectos de este tipo, notándose que el manejo que vienen haciendo los alcaldes del PCCS no considera de manera consistente a la Comisión Especial de la Mancomunidad, sobre todo al interlocutar directamente con la autoridad nacional, pero también por presentar a la población principalmente los potenciales beneficios de un proyecto que, en lo formal, aún no está definido ni cuenta con una concesión o proceso de licitación por parte de la autoridad responsable (véase CONELEC, 2007). La relación entre las bondades de un proyecto de interés nacional y el desarrollo local debe considerar sus impactos sobre el ambiente, los ecosistemas y la población local, por lo cual es fundamental un profundo análisis técnico y socio-político para el ordenamiento territorial bicantonal, la normativa de uso de suelo y control de la contaminación, así como para la definición de emprendimientos promisorios, ambientalmente sostenibles y culturalmente adecuados a la realidad local.

Tomando en cuenta algunas de las limitantes que el proceso de descentralización está enfrentando para aportar positivamente a la construcción de una gobernabilidad justa y fluida, quedan latentes algunas preguntas específicas, sobre todo acerca del papel de la sociedad civil en el fortalecimiento del proceso: ¿qué es necesario para asegurar un participación social que pueda hacer frente a los retos de reforma del Estado que aseguren un aporte a la conservación?, ¿cómo se pueden replantear los papeles de los diversos actores involucrados en el fortalecimiento de la descentralización y de la gobernabilidad?, ¿cómo se puede trabajar desde estos nuevos papeles el fortalecimiento de las interacciones entre las distintas agencias del Estado?

⁴ LGA: Ley de Gestión Ambiental; TULAS: Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria.