



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 Corredor de Conservación de Robles Guantiva-La Rusia-Iguaque, Boyacá-Santander

Elsa Matilde Escobar Ángel
Fundación Natura Colombia

Los proyectos ejecutados por la Fundación Natura se han desarrollado en la zona central norte de la cordillera Oriental de la región andina de Colombia, correspondiente a la ecorregión Andes del Norte. Se han implementado en el marco regional de la figura del “Corredor de Conservación de robles Guantiva-La Rusia-Iguaque”. A lo largo del corredor se encuentran las jurisdicciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, entes administrativos ambientales descentralizados que hacen parte del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, y autoridades ambientales en los departamentos de Santander y Boyacá; tienen a su cargo la implementación de las políticas ambientales en la escala regional. La Fundación Natura trabaja con dos de ellas: la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS) y la de Boyacá (CORPOBOYACÁ). También se encuentra la Unidad de Parques Nacionales pues hay dos Áreas Protegidas manejadas por el estado central: el Santuario de Fauna y Flora de Guanentá Alto Río Fonce y el Santuario de Fauna y Flora Iguaque.

Otra entidad territorial principal inscrita en el corredor es el municipio, el cual trabaja en temas de política ambiental y acciones ambientales en articulación con las CAR, pero tienen la posibilidad de desarrollar procesos de ordenamiento territorial autónomos como la declaración de áreas protegidas locales, hacer decretos relacionados con manejo y conservación de los recursos en su territorio y emprender acciones desde las instituciones locales como procesos educación ambiental en los centros educativos.

Estas unidades de descentralización se encuentran amparadas por la legislación colombiana a

través de la ley 99 de 1993, la cual crea el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA) el cual está integrado por cinco componentes, entre los cuales se articulan las entidades gubernamentales y no gubernamentales responsables y relacionadas con la problemática ambiental. En orden jerárquico, las entidades gubernamentales son: el Ministerio del Medio Ambiente, la Unidad de Parques Nacionales Naturales y las Corporaciones Autónomas Regionales.

La Fundación Natura se ha articulado a los procesos que se llevan a cabo para el manejo de los recursos naturales y del ambiente por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales y los municipios principalmente. También se han articulado procesos con las Gobernaciones de los departamentos y con organizaciones regionales. Este es el caso de la dirección y construcción de una estrategia de planificación para el Corredor de Conservación de Robles, el cual se llevó a cabo con cerca de 30 entidades y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales del ámbito local y regional. Actualmente se encuentra la articulación a procesos para la construcción de agendas ambientales para el manejo del agua y los bosques de roble con la organización “Red de Reservas Naturales de la Sociedad Civil”. Otros procesos han estado relacionados con la recuperación y restauración de paisajes y áreas estratégicas por medio de la implementación de modelos de silvopastoreo en zonas de actividad pecuaria tradicional; también en la articulación y apoyo a iniciativas de conservación de áreas protegidas municipales y acuerdos de conservación de bosques en zonas de nacimientos de

fuentes hídricas, abastecedoras de acueductos municipales y a través de la investigación participativa para la generación de criterios dirigidos a la planificación, zonificación y manejo de los recursos naturales como el caso de recursos faunísticos y boscosos principalmente.

Al articular acciones con los diferentes actores locales y regionales, se buscan la armonización de esfuerzos y el enfoque de acciones para el logro de objetivos comunes en la región o a los sitios a los que se quiera impactar. Principalmente se convocan y se hacen partícipes de los proyectos a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Unidad de Parques a través de su oficina regional, los institutos de investigación, los municipios y las principales organizaciones locales y regionales que se encuentren relacionadas con los objetivos de la iniciativa.

A nivel de áreas protegidas, se encuentran inscritas en el corredor dos áreas bajo una de las categorías de manejo del sistema nacional de áreas protegidas que es la de santuario de fauna y santuario de flora, lo cual ha requerido de la permanente articulación de acciones e iniciativas que contribuyan al logro de objetivos comunes. Estas acciones han estado relacionadas con la generación de información y acompañamiento a los procesos de declaratoria y manejo de dichas áreas, determinadas áreas significativas por sus valores conservación e identificando actores locales que se integran a los procesos. En el Corredor de Conservación se encuentran otras áreas bajo la categoría regional denominada “reservas forestales protectoras”, las cuales presentan dinámicas igualmente importantes pero a menor escala. También se encuentran iniciativas privadas de conservación previstas como una categoría de manejo denominada “reservas naturales de la sociedad civil”.

Con la protección de áreas de bosque natural por medio de actores civiles con propiedad privada, se ha fortalecido la posibilidad de contribuir a la descentralización de las competencias ambientales en el Corredor de Conservación, principalmente al delegar funciones explícitas en actores que no son del estado. También por medio de las Corporaciones, que tienen la autoridad de administrar y gestionar los recursos naturales y el medio ambiente en las

áreas de su jurisdicción, las cuales se superponen con las áreas de acción del proyecto.

El proceso de descentralización de competencias ambientales para el gobierno local trajo consigo la necesidad de asumir responsabilidades como la planificación de procesos, el control de los recursos en su respectiva jurisdicción, el conocimiento y manejo de nuevas normas ambientales, la necesidad de articularse con temas ambientales que no habían sido identificados, la participación en la formulación de políticas y acciones ambientales locales dentro de un marco de política nacional. Otra consecuencia de la descentralización está relacionada con la necesidad de generar recursos para hacer dicha gestión ambiental y mantener un ingreso constante para garantizar su autonomía. Igualmente, permitió la integración y generación de espacios locales de intervención, los cuales se constituyen en un apoyo, ya que la capacidad operativa de las instituciones del gobierno para administrar las áreas de conservación es inferior a la demandada por dichas áreas. Como resultado de esta participación de actores locales, se ha logrado involucrar a los mismos en la gestión ambiental y se han generado procesos que en el corto plazo pueden contribuir a la conservación de áreas significativas a nivel regional.

La vinculación de los proyectos con la generación de política a favor de la conservación está directamente relacionada con su objeto, ya que se ha planteado como meta la validación a nivel comunitario e institucional de criterios técnicos de manejo de los recursos naturales como los bosques y los bienes y servicios que provienen de ellos, los cuales deben generar en las instituciones ambientales modelos para la administración y gestión de los recursos naturales y que aporten la formulación de dicha políticas.

El impacto concreto de los proyectos ha sido la generación de información que sirve como soporte técnico y científico de decisiones públicas en el manejo de los recursos. Un ejemplo de estas acciones, son las propuestas de zonificación a partir de la determinación de valores de conservación como especies de fauna y/o flora que se encuentran en condiciones especiales por su distribución restringida, difícil propagación, amenazada por sobreexplotación

o por la afectación de su hábitat. Igualmente, se ha apoyado en la formulación de líneas de investigación para la generación de información que se deba incluir en el análisis de decisiones relacionadas con el manejo de ecosistemas regionales.

Desde las experiencias analizadas se ha podido observar que una de las limitantes para las organizaciones no gubernamentales en el apoyo a procesos de esta índole ha sido la capacidad de encaminarlos para que sean sostenibles en el largo plazo. La adaptabilidad de los espacios de discusión, de sus fuentes de financiamiento, de su legitimidad política es crucial para que las iniciativas generen no solamente los resultados esperados sino también la suficiente apropiación de los actores locales. Una apropiación en la cual se reconozcan los papeles y se respeten las estrategias de los actores sin cuestionar legitimidades de los participantes como único camino de acción y bloqueo cuando los intereses propios no son satisfechos.

En cuanto al aporte en la construcción de ciudadanía, se puede concluir que la eficiencia referente a la capacidad de incidir en la toma de decisiones vinculantes entre los sectores interesados o involucrados depende de la definición clara y discutida de derechos, obligaciones e incentivos. Los dos últimos elementos parecen haber sido descuidados en varios experimentos de manejo participativo de conflictos el momento de brindar opciones de largo plazo para los actores involucrados.

El involucramiento de actores de la sociedad civil en la toma de decisiones muestra que no es suficiente con exigir un respeto de los derechos por parte del Estado o de los intereses privados corporativizados, sino que además exige creatividad en el planteamiento de demandas, asumir obligaciones que permitan evitar la generación de discursos y propuestas extremistas y totalizantes. Por último, es necesario reconocer que existen actores cuyo apoyo a los procesos de toma de decisiones es fundamental a manera de catalizadores y que a pesar de la existencia de agendas propias, es posible la colaboración cuando existe transparencia en la relación con cada uno de los actores intervinientes.

Más allá de centrar el papel de las organizaciones no gubernamentales en la construcción de ciudadanía a nivel de individuos que conozcan sus deberes y responsabilidades, es necesario que dicho sector permita e incentive procesos de reflexión sobre la participación de todos los actores. Al ser el ejercicio de los derechos un proceso de aprendizaje continuo, el papel de evidenciar o visualizar los problemas, limitantes u oportunidades en los procesos es una tarea que parece escapar actualmente a la responsabilidad de otros los sectores. El Estado, las empresas y actores organizados muchas veces no cuentan con los medios adecuados, ni técnicos, ni financieros ni de voluntad política, para reflexionar constantemente sobre las consecuencias que los proyectos o iniciativas que impulsan tienen tanto sobre la gente cuanto sobre la biodiversidad. Las organizaciones no gubernamentales reclaman una posición que les permita ser parte de esta tarea, lo cual facilitaría una participación de los actores locales que sea a la vez, sistemática, posible en diferentes niveles de gobierno o espacios de diálogo, representativa, legítima y efectiva.

De esta forma se llega a una conclusión provisional: el análisis de la influencia de los actores locales en la generación de política pública puede ser aproximado desde la visión de las organizaciones no gubernamentales, pero la heterogeneidad de los procesos analizados por las características sociales y políticas específicas no permite discutir en profundidad la causalidad desde el marco de la descentralización. No obstante, está claro que el papel de las organizaciones no gubernamentales que queda por construir puede aprovechar las oportunidades que abren los procesos de descentralización para asegurar que se cumplan ciertas condiciones de participación y que este papel será diferente si existe una descentralización efectiva, es decir, que las decisiones se puedan tomar localmente para que éstas no sean contraproducentes con lo local o bien en un ámbito de no descentralización, pero con reglas de participación que sean claras y en procesos en los que se busque su adecuada institucionalización.

2.2 Sobre los Niveles de Gobierno y sus Interacciones

Al igual que para la hipótesis anterior, un grupo evaluó los temas que se presentan a continuación, a partir de las problemáticas señaladas en la sección primera de este documento:

- El manejo de sectores estratégicos en esquemas descentralizados.
- La construcción de la decisión política de asumir la descentralización para la conservación.
- Aseguramiento de la continuidad de procesos de descentralización.
- Políticas públicas que generen relaciones interinstitucionales sinérgicas y agregación de niveles de gobierno.
- La capacidad de influencia de las autoridades locales respecto a decisiones nacionales.
- Ventajas de la descentralización de áreas protegidas para la conservación.

Se puede visualizar claramente que la tendencia en la región es hacia la centralización del manejo y la toma de decisiones en los sectores estratégicos⁹, generándose constantes tensiones entre el gobierno nacional y el local el momento en el cual se exige descentralizar estos sectores por diferentes motivos. Las tensiones se dan sobre todo por la existencia de límites reales a las competencias que pueden afectar el funcionamiento de estos sectores que sostienen el modelo de desarrollo generando renta para el Estado central. Los límites están impuestos por una dinámica explícita de reserva de las facultades de control para el Estado central, pero que no está de igual manera explícita

en la legislación o, al menos, está sujeta a graves contradicciones legales.

El modelo predominante en los países de región privilegia la centralización de los sectores estratégicos, entre los que no se encuentra de hecho la biodiversidad. Los planes de desarrollo nacionales están dirigidos por los sectores extractivos, como la minería o los hidrocarburos, en el entendido de que éstos favorecen el bien común al generar renta para el Estado. A pesar de que en tratados internacionales y en las mismas constituciones se reconoce el papel estratégico que puede jugar la biodiversidad, ésta está considerada un sector susceptible de descentralización. Si bien este reconocimiento puede en la actualidad aportar al desarrollo de planes regionales y locales técnicamente adecuados, la capacidad política de competencia con otras estrategias de alcance nacional se vuelve bastante limitada. Por tanto, la inclusión en los planes de desarrollo del aprovechamiento sustentable de la biodiversidad en esquemas descentralizados exigiría una modificación de los mismos que permita que los beneficios de la conservación o el manejo sustentable se perciban como una fuente de riqueza y, por tanto, como sustitutos de los beneficios de la extracción.

Debido a esta situación de subvaloración de la biodiversidad y de su aporte a la economía, se ha desarrollado una limitada capacidad para obtener rédito político a través de una falta de posicionamiento de la conservación en algunos niveles de gobierno y por tanto, la definición de políticas públicas coherentes a nivel nacional y local para asumir la conservación como una herramienta del desarrollo. Constatamos que un limitado interés de respaldar la decisión de asumir la descentralización con fines de conservación, sobre todo en aquellas zonas

⁹ Con “sectores estratégicos” nos referimos a los recursos no renovables.

donde la degradación ambiental no limita la provisión de algunos servicios ambientales como la generación de agua. Sin embargo, el nivel de impacto de las actividades extractivas o productivas, e inclusive el mal manejo, no parecen ser necesariamente factores que hagan que la participación de los niveles de gobierno para resolver los problemas incluya una relación más directa con la gente. Es más, a pesar de los efectos locales de ciertas actividades, no se han podido crear vínculos o compromisos entre los elegibles y los electores para solucionar problemas de manera conjunta y, sobre todo, con soluciones duraderas que en el largo plazo mejoren la gobernabilidad.

Si bien existe evidencia de que la centralización ha afectado en ciertas circunstancias la provisión de servicios, el ejercicio de derechos y limitado la satisfacción de necesidades básicas, no está claro qué ha pasado con la gestión ambiental sin descentralización desde una perspectiva comparada. A pesar de que en ciertos contextos de crisis política nacional la descentralización ha sido una forma de fortalecer la democracia, las relaciones entre los niveles nacional y subnacionales no presentan una estable continuidad, por lo cual su impacto como modelo de ordenamiento político podría considerarse un ciclo dependiente más de factores externos como la inversión o el cambio en los precios de los bienes en los mercados internacionales. Una interrogante que surge teniendo en cuenta los ciclos al parecer naturales de las reformas políticas y de la acción ciudadana, es si los procesos de descentralización relacionados con el manejo de recursos naturales, tendrían o no un retorno a la centralización. Esto se plantea considerando las situaciones extremas que puede ocasionar el cambio climático y el interés que en ellas puede tener el Estado en mantener el control directo de aquellos recursos que permitan trabajar en revertir los efectos globales del mismo y por ende generar renta.

Específicamente en cuanto a la inversión, la descentralización aporta a facilitar la desregulación al llevar a los intereses de desarrollo de proyectos con altas inversiones de capital a relacionarse con niveles de gobierno que no cuentan con los recursos materiales, tecnológicos y humanos para establecer una relación con igualdad de oportunidades de posicionar

intereses. Pero más allá de considerarse que la descentralización tenga este único cometido liberalizador, por el lado de las demandas de la sociedad que requiere participar de la toma de decisiones, se deben considerar ciertos elementos que puedan facilitar que la descentralización cumpla con un objetivo social y no de subsidio del capital como ha probado ser la interacción del Estado con los intereses privados.

Esto nos lleva a reflexionar sobre un elemento crítico en los procesos políticos latinoamericanos: su falta de continuidad, sus continuas reformas y reformulaciones. Así, el tema de continuidad y gradualidad en los procesos de descentralización se vuelve importante para la evaluación de su efectividad en el largo plazo y su aporte a la gobernabilidad de las regiones y de los recursos naturales. Algunos de los requerimientos que plantea el proceso son: el que los niveles de gobierno cuenten con el personal técnico adecuado que se desempeñe en condiciones de estabilidad laboral; la necesidad de contar con políticas y procedimientos institucionalizados, con funciones y objetivos que sean ampliamente conocidos por los actores de la sociedad que tienen tradicionalmente menos acceso a la información; un financiamiento adecuado de las metas que se definen en las políticas, y mecanismos y procedimientos de rendición de cuentas que sean claros y consistentes con la visión de acercar el control de la toma de decisiones a las poblaciones locales que dependen directamente de los recursos naturales.

Otra característica del proceso de descentralización que causa dificultades, sobre todo para los gobiernos nacionales, es que se vuelve necesario determinar en qué contextos la descentralización debe ser voluntaria u obligatoria. Algunos niveles de gobierno intermedios comprometen a los niveles de gobierno subordinados a una descentralización para la cual no están preparados, ocasionando un caos de control al gobierno central. Así, el que la descentralización sea voluntaria parece generar un desbalance entre los distintos niveles de gobiernos y, por ende, también en el estado de los recursos naturales de aquellos gobiernos que decidan dejar las acciones en manos del Estado central, sin incrementar el control o la planificación territorial. El esquema obligato-

rio, por su parte, se enfrenta a las limitantes que imponen las situaciones de partida en cuanto a las capacidades técnicas de control, planificación y gestión de recursos de los gobiernos. Lo que sí está claro es que en ambos esquemas debe volverse imperativa la transferencia de recursos para facilitar el correcto desempeño del nivel de gobierno o, al menos, que exista la posibilidad de que este nivel genere nuevos recursos para complementar la históricamente limitada inversión que han realizado los gobiernos centrales en la conservación y otras formas de gestión ambiental.

Una necesidad básica que está relacionada directamente con la continuidad de los procesos de descentralización es que se debe elegir el privilegiar el fortalecimiento de las unidades responsables de la gestión ambiental de los gobiernos regionales o subnacionales antes que priorizar la especialización de personas en estos campos. La experiencia en los países analizados muestra que la construcción de una institucionalidad fuerte pasa por una visión de institución con funciones específicas que deben ser demandadas y apoyadas por el resto de la sociedad, pero que, sobre todo, deben estar consistentemente desarrolladas para apoyar los objetivos de gestión y no solamente el crecimiento profesional individual.

Parece que uno de los mayores retos para todos los niveles de gobierno es la creación de políticas públicas que generen relaciones interinstitucionales sinérgicas y no bloqueos ni vacíos legales que puedan ser aprovechados para llevar a cabo actividades que no permitan un mínimo de recursos que aseguren la viabilidad

de los ecosistemas y el desarrollo sustentable. Las relaciones sinérgicas entre niveles de gobierno constituyen una excepción que se verifica sobre todo entre niveles pares, aún cuando se reconozca que la planificación conjunta abre oportunidades para operacionalizar una visión integral del desarrollo. Una forma de mejorar las relaciones es a través de un trabajo político-conceptual mediante el cual se definan estrictamente los objetivos que se quieren satisfacer con la descentralización, lo cual provocaría una definición, una jerarquización y una articulación precisa de las competencias a ser descentralizadas hacia los niveles de gobierno subnacionales y de ahí definir las acciones concretas de cada uno de los actores involucrados.

Las áreas protegidas representan un reto especial para la relación entre diferentes niveles de gobierno pues tanto las fronteras entre ecosistemas como las externalidades de las actividades productivas y extractivas rebasan los actuales límites político-administrativos. Existen diversas experiencias sobre la transferencia de competencias sobre áreas protegidas, desde la negación total de perder el control directo por parte del Estado central hasta la promoción de creación de nuevas áreas para cada nivel de gobierno. Sin embargo, se puede constatar que estas experiencias poco toman en cuenta o apenas forman parte de planes de largo plazo para incentivar o asegurar la conservación y el manejo sustentable, y que, más bien, evidencian una lucha política por el control de ciertos recursos para la satisfacción de necesidades inmediatas, como la generación de agua.