



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 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 C.

Wildlife Conservation Society

---

En Colombia, la descentralización de las funciones ambientales y la creciente independencia de los entes territoriales y organismos estatales encargados de dichas funciones han impulsado importantes procesos de conservación. En muchas ocasiones, estos procesos responden a las necesidades locales ya que son liderados por organismos que operan a estas escalas; sin embargo, la falta de directrices y lineamientos generales hace que sean poco coordinados entre sí y, por lo tanto, difíciles de interconectar. El proceso colombiano de descentralización de las funciones ambientales puede decirse que se inició mucho antes de que hubiera una política general de descentralización del Estado. Efectivamente, desde mediados de los años 50 del siglo pasado existían Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). La primera de ellas fue la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), cuyo objetivo era promover el desarrollo integral del Valle del Alto Cauca, incluyendo el manejo de sus recursos naturales. Poco a poco se fueron creando otras con objetivos y funciones similares. Para comienzos de la década de los 90 había 18. Todas estas corporaciones se consideraban establecimientos públicos descentralizados, a pesar de estar adscritos al Departamento de Planeación Nacional. A partir de 1968, la política ambiental pasó a manos del INDERENA, un establecimiento público adscrito al Ministerio de Agricultura. El INDERENA estaba encargado de la protección y manejo de los recursos naturales pero, al estar adscrito al Minis-

terio de Agricultura, no era del todo independiente. En 1991 se redactó una nueva constitución política que promovió la descentralización político-administrativa del Estado, y con ella se rediseñaron por completo las competencias ambientales en el país. Evidencia de esto fue que el tema ambiental adquirió, por primera vez, rango constitucional, lo cual derivó en la creación del Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y el Sistema Nacional Ambiental (SINA) en 1993. El SINA es el “el conjunto de orientaciones, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales”. A la cabeza del SINA está el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y, en orden de jerarquía descendente, las Corporaciones Autónomas Regionales, los Departamentos y los Distritos o Municipios. También hacen parte del SINA los Institutos de Investigación adscritos al Ministerio del Medio Ambiente, las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, y las entidades públicas, privadas o mixtas. La misma ley que crea el MMA y el SINA redefine las competencias ambientales de las CAR, departamentos y municipios. A partir de este punto, las CAR tendrían una función exclusivamente ambiental, dejando de lado las funciones relacionadas con el desarrollo de las regiones.

Los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas (SIRAP) constituyen los módulos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). El SINAP constituye una de las respuestas del

Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por medio de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), a los compromisos adquiridos por Colombia en el Convenio de Diversidad Biológica (CDB). Aunque la creación del SINAP está contemplada en las funciones de la UAESPNN (establecidas por decreto en 1999), sólo recientemente se han impulsado iniciativas tendientes a implementarlo. En varios casos, el desarrollo de los SIRAP se inició antes y ha sido más rápido que el desarrollo del propio SINAP, lo cual ha hecho que en general los SIRAP avancen de manera independiente y poco coordinada con respecto al SINAP.

En el caso del SIRAP- EC, un equipo interinstitucional viene trabajando en el diseño, creación y consolidación del sistema desde el año 2000. Actualmente, la división político-administrativa de Colombia sólo comprende Departamentos subdivididos en Municipios. La región que abarca el SIRAP-EC comprende 92 municipios en los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, norte del Valle del Cauca y noroccidente de Tolima.

Los principales actores del SIRAP-EC son las autoridades encargadas de la creación y administración de áreas protegidas; en este caso la UAESPNN y cinco corporaciones autónomas regionales. En el SIRAP-EC también participa uno de los institutos de investigación adscritos al Ministerio de Medio Ambiente, y actores privados como la Red de Reservas de la Sociedad Civil, WWF y WCS. La UAESPNN se encarga de administrar dos Parques Nacionales (Los Nevados y Tatamá) y un Santuario de Fauna y Flora (Otún-Quimbaya). Las corporaciones se encargan de administrar otras áreas naturales dentro de su jurisdicción. A diferencia de otras regiones de Colombia, los Departamentos miembros del SIRAP-EC tienen cada uno una sola corporación autónoma regional. Todos los actores mencionados anteriormente hacen parte de la Mesa Regional, que es la instancia coordinadora del SIRAP - EC. De esta Mesa Regional también hacen parte representantes de las Mesas Departamentales. La existencia de estas mesas departamentales permite articular los procesos e iniciativas regionales y locales (municipales). Es a través de estas mesas departamentales que participan los munici-

pios, quienes constituyen el siguiente nivel en la división político-administrativa de Colombia.

Todas las CAR que hacen parte del SIRAP-EC han tenido alguna experiencia en la creación y administración de áreas protegidas, ya que la Ley 99 de 1993 definió entre sus funciones delimitar y reglamentar el uso y funcionamiento de áreas de reserva o manejo especial. Esto ha sido muy positivo en términos del incremento en el número de áreas bajo alguna clase de protección. Sin embargo, el entusiasmo y grado de avance no han sido los mismos en todas las corporaciones, lo cual ha dificultado su integración al SIRAP-EC.

Otro gran problema ha sido la falta de uniformidad en la categorización de áreas protegidas. Cada CAR tiene su propio sistema de nomenclatura, resultando en áreas protegidas rara vez equivalentes. Esto se ve agravado por la existencia de varios tipos de áreas con algún grado de protección dentro de cada municipio. Desde 1993 se estableció entre las funciones de los municipios la implementación de Planes de Ordenamiento Territorial Municipales (POTM), pero sólo en 1997 éstos se convirtieron en una exigencia de ley. A partir de ese año se inició su desarrollo en la mayoría de municipios del país. Al desarrollar estos planes, cada municipio identificó áreas que debían tener un manejo especial; sin embargo, cada municipio +++empleo criterios diferentes. La implementación de planes de ordenamiento territorial a escalas mayores (departamental, regional, nacional) ha sido más lenta que la de los POTM. En algunos casos, los planes de ordenamiento a estas escalas son inexistentes, de modo que el proceso da la impresión de haberse llevado desde abajo hacia arriba o, mejor, desde lo local hacia lo regional o nacional.

La falta de directrices claras sobre el proceso de identificación de áreas protegidas evidentemente crea problemas a la hora de intentar integrarlas en un solo sistema. Sólo en la región del Eje Cafetero se han identificado 1.711 áreas, dentro de 227 categorías diferentes. Muchas de estas áreas (1.696) han sido establecidas en el marco de los POTM. En la práctica la mayoría de estas áreas no han sido delimitadas ni reguladas, por lo que no se han podido incluir en el SIRAP-EC. Así mismo, las distintas categorías usadas no han sido reglamentadas

por el Ministerio de Medio Ambiente y, por lo tanto, éste no las reconoce. El ministerio tampoco reconoce algunas de las áreas protegidas declaradas por las CAR. Esto demuestra la falta de integración entre las distintas escalas o instancias de descentralización, y en el caso específico del SIRAP-EC, la escasa participación de los municipios en el proceso.

La discusión del papel del Estado en la provisión de cierto tipo de bienes está directamente relacionada con el impulso o apoyo a los procesos de descentralización desde el nivel de gobierno central. La práctica del Estado generalmente está alejada de la satisfacción de necesidades de los ciudadanos y ciudadanas, mientras que está más próxima al apoyo a las iniciativas privadas de reproducción del capital, llegando a existir así intereses económicos que determinan los límites de una visión integral de planificación regional integral y de largo plazo.

Como proceso todavía en una fase inicial de construcción, se está intentando incrementar la capacidad de los gobiernos locales en su incidencia sobre las políticas nacionales a través del fortalecimiento de las interrelaciones entre niveles de gobierno equivalentes, tanto para la provisión de servicios cuanto para la coordinación en la elaboración de políticas públicas, tal como en el caso de las mancomunidades entre municipalidades y otros niveles de gobierno autónomos en el manejo de áreas protegidas o de recursos, con una perspectiva de gestión de cuenca hidrográfica o de paisaje.

La relación de la ciudadanía con sus niveles de gobierno depende de la forma en la que están configuradas las relaciones de poder, posicionados los intereses particulares de los grupos que controlan las relaciones de producción y la distribución de recursos.

Un vistazo a la presión local ha demostrado que los diferentes niveles de gobierno pueden responder en diferentes grados a sus ciudadanos y ciudadanas, según sea la configuración de estos poderes, pero sobre todo ha mostrado que la organización y el fortalecimiento de capacidades a nivel local, tanto para evaluar aquello que afecta la desigualdad en el uso o acceso a los recursos, cuanto para proponer opciones y hacer uso de mecanismo legales, es imprescindible si se desean aprovechar las oportunidades para ejercer presión política, oportunidades que crecen cuando se descentraliza la gestión ambiental. Así, las posibilidades de que los mecanismos de rendición de cuentas incrementen su efectividad y eficiencia en esquemas descentralizados están por determinarse.

Podemos concluir que las interrelaciones entre diferentes niveles de gobierno o niveles equivalentes representan un reto para la creatividad de las alianzas entre organizaciones no gubernamentales y otros actores locales cuando se trata de equilibrar las asimetrías en las relaciones entre los gobiernos locales y los intereses privados que actúan en sus jurisdicciones. Los procesos de incidencia con adecuada creación de capacidades, involucramiento de actores y manejo adaptativo de los conflictos, promete abrir oportunidades para aprovechar la capacidad de los actores locales de influir en la toma de decisiones en su área inmediata.