



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

## Conservación de la Biodiversidad en la Reserva de la Biosfera Jaragua-Bahoruco-Enriquillo, República Dominicana

Yvonne Arias, Yolanda León y Ernst Rupp  
Grupo Jaragua

---

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) de República Dominicana está constituido por 86 áreas que abarcan 25,36% del territorio nacional dominicano. El SINAP es la responsable de la administración y manejo de estas áreas, pudiendo administrar las mismas de forma directa o a través de acuerdos de comanejo, convenios o contratos previstos en la legislación dominicana, siempre y cuando sean personas jurídicas especializadas y que demuestren capacidad para hacerlo. La ley establece que la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN) es la que tiene la autoridad para planear, supervisar, regular y controlar las actividades que puedan desarrollarse dentro del SINAP y la única facultada para otorgar permisos y convenir contratos con empresas y/o personas físicas o jurídicas nacionales o extranjeras en los espacios protegidos. Son elegibles para ejecutar estos acuerdos instituciones del sector público, organizaciones no gubernamentales, de base y personas jurídicas, tanto nacionales como extranjeras e internacionales.

Las experiencias de manejo participativo de áreas protegidas preceden el marco legal existente. Se iniciaron formalmente en el 1989, con la firma de convenios entre la Dirección Nacional de Parques y dos ONG, la Fundación para el Mejoramiento Humano PROGRESIO y el Grupo Jaragua (Grupo Jaragua, 2005). La primera maneja la Reserva Científica Ébano Verde y la segunda trabaja en el Parque Nacional Jaragua. Actualmente, en el 26% de las áreas del SINAP existe algún tipo de manejo compartido o colaborativo. El comanejo se

ejecuta en el 7%, la cogestión (con organismos colegiados de toma de decisiones) en el 3% y actividades puntuales con acuerdos en el 15% de las áreas. Los actores comprometidos son ONG, empresas privadas, organizaciones comunitarias de base e instituciones del gobierno adscritas a la SEMARN. Esta participación ocurre en las categorías de manejo 4 en Reserva Natural Estricta, 2 Monumento Natural y 9 Parque Nacional (Mateo, 2007).

El Grupo Jaragua, como organización no gubernamental, pone atención especial al desarrollo regional de las áreas protegidas a través de los procesos de participación comunitaria, principalmente de la Reserva de la Biosfera Jaragua-Bahoruco-Enriquillo. Trabaja en colaboración con organismos gubernamentales, no gubernamentales, de cooperación y grupos comunitarios de base. Es una institución de reconocida idoneidad para el comanejo de las áreas protegidas. La designación de la Reserva de la Biosfera Jaragua-Bahoruco-Enriquillo en el 2002 constituyó un interesante ejercicio de participación, pues la propuesta técnica fue elaborada por la SEMARN y el Grupo Jaragua luego de amplias consultas en las comunidades. El apoyo de los gobiernos locales para que esto ocurriera es invaluable. La propuesta fue sometida a la UNESCO por el gobierno (SEMARN y la Secretaría de Cultura); la Diócesis de la Iglesia Católica de Barahona; dos miembros del Comité Hombre y Biosfera Dominicano (MaB Dominicano); Visión Mundial; la Fundación para el Desarrollo del Sur (FUNDASUR) y los grupos comunitarios de base LEMBA,

Sociedad Ecológica de Barahona y el Centro de Investigación y Educación Popular.

La Reserva de la Biosfera Jaragua-Bahoruco-Enriquillo se encuentra ubicada en el suroeste de la República Dominicana, en la Región Enriquillo. Posee un área aproximada de 4.800 km<sup>2</sup> que incluyen una zona núcleo de unos 3.200 km<sup>2</sup> (incluyendo un área marina 900 km<sup>2</sup>). La zona núcleo está conformada por los Parques Nacionales Jaragua, establecido en 1983; Sierra de Bahoruco y Lago Enriquillo, establecidos en 1974. La zona de amortiguamiento de la Reserva es de unos 460 km<sup>2</sup>. La población regional humana es de 360.000 habitantes (con un promedio de densidad de población 63 personas por km<sup>2</sup>). De este número se considera que alrededor de 1.400 residentes permanentes se encuentran en su zona de amortiguamiento, mientras que en la zona núcleo no hay residentes permanentes.

En la Reserva de la Biosfera intervienen múltiples actores: gobiernos central y local, instituciones de orden legal, organizaciones no gubernamentales, sector privado, organizaciones comunitarias, personas no organizadas, instituciones armadas y organismos de cooperación internacional. Esta madeja compleja de actores realiza múltiples actividades, tanto a favor como en contra del desarrollo sostenible. Su coordinación, incluso si trabajaran para alcanzar metas u objetivos similares, es difícil; en algunos casos es inexistente y asistemática. En general, las instituciones que presionan para que se coordine y aproveche la sinergia son principalmente las ONG y los Organismos Internacionales de Cooperación, que poseen agendas puntuales. Entre los aportes para la coordinación y la planificación conjunta de la propuesta de matriz de acciones y actores en la Reserva, propuesta por GJ y Araucaria XXI y adoptada por el gobierno, con quien fue elaborada conjuntamente. También se socializa y analiza información clave para el diseño y la elaboración del plan de manejo participativo Jaragua-Bahoruco-Enriquillo.

Un ejemplo de descentralización y participación local lo constituye el Espacio Municipal Protegido (EMP) Los Olivares, localizado en el Municipio de Pedernales, en el cual ocupa 84 km<sup>2</sup> (Perdomo, 2005). Fue declarado el 5 de agosto de 2005 por Resolución Municipal de la

Sala Capitular, para contribuir a la conservación de paisajes de alto valor para la biodiversidad del Municipio y compatibilizar el uso sostenible del territorio en beneficio del desarrollo sostenible de la población. Es una experiencia novedosa y única en la República Dominicana. Constituye un ejercicio de gobernabilidad, donde se analizan las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que conlleva la creación participativa de un EMP desde la comunidad misma. Los principales resultados son: la declaración oficial del EMP, hábitat crítico para la iguana de Ricord (*Cyclura ricordi*), especie en peligro crítico; la promoción de la visitación recreativa, la investigación responsable y la conservación de elementos biológicos; la coordinación entre la Secretaría de Medio Ambiente, el gobierno local, guías de la naturaleza, Asociación de Pequeños Empresarios Turísticos, Grupo Jaragua, Araucaria y la comunidad; el fortalecimiento del gobierno local y grupos comunitarios; la divulgación de materiales informativos; la contribución a la concienciación de la comunidad; el establecimiento del monitoreo in situ; la creación de espacios de participación, y el aumento del interés por parte de la comunidad científica internacional (Arias et al., 2007).

La participación de la sociedad civil en la gestión de las áreas protegidas en la República Dominicana es reciente, pero su intervención ha sido una conquista suya pues es la que ha propuesto y mostrado interés en los acuerdos de cogestión, ha logrado la firma de acuerdos con el gobierno, no así la coordinación frecuente y sistemática con las autoridades delegadas para gestionar el SINAP. Por otro lado, la conexión gobierno central-gobiernos municipales existe, pero no es aprovechada estratégicamente para asuntos ambientales, a pesar de que existen Unidades de Gestión Municipal (UGAM) creadas por ley, y se ha iniciado un proceso de fortalecimiento que ha sido mayormente llevado a cabo por instituciones no gubernamentales. Recientemente, con el apoyo de CANARI, el Consorcio Ambiental Dominicano y el Grupo Jaragua, se implementó un proyecto que permitió la celebración de foros municipales, elaboración de diagnósticos ambientales municipales, planes de trabajo, se aprobaron resoluciones y proyectos, y se llevaron a cabo

## 1.2 Gobernabilidad para la Conservación

---

La conservación es entendida como las prácticas y técnicas pueden utilizarse para aprovechar los recursos naturales o del medio ambiente en general, evitando su destrucción, contaminación o abandono y así asegurar que estos puedan seguir siendo usados por las futuras generaciones (López et al., 2007:46). No significa entonces una prohibición en la utilización de recursos naturales, sino más bien una utilización adecuada de los mismos de manera que no se acaben.

Entendemos la gobernabilidad en relación a la conservación como un equilibrio dinámico entre la eficiencia de los mecanismos burocráticos de gestión y la participación de los diferentes sectores de la sociedad civil interesados en la sustentabilidad del desarrollo. La conservación, entonces, se puede entender como un interés contingente que representa o se funcionaliza en estrategias específicas para cada actor. Para el caso del Estado, con seguridad lo más visible es la creación y manejo de un sistema de áreas o patrimonio protegido complementado con el control de iniciativas de origen privado.

Los objetivos que se funcionalizan en estrategias de conservación estatales muchas veces son compartidos por comunidades e intereses privados, que ven en ella una forma de asegurarse un beneficio a partir de los servicios ambientales que se pretende conservar, o bien por la compatibilidad de valores que la conservación puede compartir con las concepciones indígenas de la naturaleza.

Precisamente es la relación entre estrategias de conservación y desarrollo estatales y la forma en la que los pueblos indígenas ven su relación con la naturaleza uno de los puntos más importantes para entender la problemática de las relaciones entre demandas sociales y respuestas

del sistema institucional. La historia de los pueblos indígenas en la región muestra que los procesos de asimilación a las sociedades nacionales han marginado totalmente sus formas particulares de relación con la naturaleza, sobre todo hasta la década de los años 90. Posterior a la introducción de una normatividad procedente de cumbres y convenios internacionales, y sobre todo de la acción de movimientos sociales con base identitaria, estas formas particulares serían reconocidas como legítimas y como útiles, tanto para la conservación como para el desarrollo.

Si bien los convenios internacionales han contribuido a la consideración del tema indígena en las agendas políticas de los países de la región, es importante mencionar que en varios de ellos se han establecido distintas disposiciones legales (en las constituciones, leyes y reglamentos) que reconocen los derechos sociales, territoriales y organizativos de los pueblos indígenas. Asimismo, se han modificado y generado normativas relacionadas a otros temas y ámbitos del desarrollo y la gestión pública por iniciativa de organizaciones sociales en coordinación con el Estado.

A pesar de los avances, sobre todo en la elaboración de normativas, siguen existiendo limitantes a la influencia real que pueden tener las formas de toma de decisiones y manejo de recursos naturales en las estrategias de conservación monopolizadas por el Estado. Esto se evidencia sobre todo cuando los recursos considerados estratégicos son la base de la intervención del Estado sobre territorios indígenas y sobre los cuales se reclama capacidad de ejercer autodeterminación según normas consuetudinarias. La existencia de normatividad y de políticas de conservación ha mostrado no ser suficiente para asegurar que las metas naciona-

les definidas y priorizadas de tanto en tanto por los Estados coincidan con aquellas de las localidades y regiones.

Se evidencia que la falta de institucionalidad adecuada para hacer prevalecer una visión de largo plazo es una de las limitaciones fundamentales de tales estrategias, pero, de igual manera, se puede decir que en ocasiones las demandas de los grupos organizados de la sociedad no han sabido formular de manera adecuada opciones a la resolución de los conflictos que no polaricen las posiciones tanto del Estado cuanto las propias.

¿De qué maneras entonces se pueden conciliar estos intereses diversos de forma que se considere la importancia de la conservación con un horizonte de largo plazo? Si reconocemos que se necesita una difusión más amplia de la utilidad de la conservación para enfrentar algunos de los problemas de distribución y acceso a recursos naturales en los países de la región, ¿cómo hacemos que la conservación sea un elemento importante en los objetivos de desarrollo, más que un obstáculo para su consecución?