

Descentralización y gobernanza ambiental en áreas protegidas de Carchi, Ecuador: Lecciones de la Reserva Ecológica El Ángel y el Bosque Protector Golondrinas

Susan V. Poats, David Suárez*

* Este artículo está basado en un artículo preparado originalmente en 2006 para la revista online de UICN (<http://www.sur.uicn.org>), titulado "Procesos de Gobernanza Ambiental en el Manejo Participativo de Áreas Protegidas en Carchi: Aprendizaje de la Reserva Ecológica El Ángel y el Bosque Protector Golondrinas".

Resumen

En los últimos años se ha producido un incipiente proceso de descentralización y de privatización de competencias del ambiente, turismo y algunos servicios básicos en Ecuador. Estas experiencias iniciales de descentralización, en la mayoría de casos, atentan contra el principio constitucional que ordena que “no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes ni transferencia de recursos sin la de competencias”. En el contexto de la descentralización, los gobiernos seccionales han comenzado a incursionar en asuntos ambientales (conservación de recursos naturales y calidad ambiental), con el consecuente interés de los grupos de poder local en influir en las decisiones que afecten sus intereses. Todo este proceso ha sido dentro de un contexto de crisis en Ecuador, en el cual la credibilidad y confianza en el Estado y el sistema político ha bajado mucho, afectando la capacidad del estado para la gestión adecuado del los recursos naturales declarados como bienes públicos o comunes.

En los últimos años se ha producido un incipiente proceso de descentralización y de privatización de competencias del ambiente, turismo y algunos servicios básicos en Ecuador (Ojeda 2005). Estas experiencias iniciales de descentralización, según Ojeda (2005), en la mayoría de casos, atentan contra el principio constitucional que ordena que “no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes ni transferencia de recursos sin la de competencias” (Art. 226, de la Constitución Ecuatoriana de 1998). En el contexto de la descentralización, los gobiernos seccionales han comenzado a incursionar en asuntos ambientales (conservación de recursos naturales y calidad ambiental), con el consecuente interés de los grupos de poder local en influir en las decisiones que afecten sus intereses (Ojeda 2005). Todo este proceso ha sido dentro de un contexto de crisis en Ecuador, en el cual la credibilidad y confianza en el Estado y el sistema político ha bajado mucho, afectando la capacidad del estado para la gestión adecuado del los recursos naturales declarados como bienes públicos o comunes.

El tema de la descentralización con sus encuentros entre las dinámicas de gestión y desarrollo local y la búsqueda de una buena gobernabilidad, según Sexton (2002), requiere una lectura política, una reflexión sobre los papeles legítimos de los y las actores-as en un territorio y la sinergia entre el estado central, los gobiernos locales y los actores privados diversos de la sociedad civil local. El encuentro entre descentralización y desarrollo local es un desafío muy importante en la perspectiva de fomentar un desarrollo dife-

rente, ambientalmente más humano y sostenible. El control social, la gobernanza y la puesta en marcha de una buena gobernabilidad desde el ámbito local, es una de las vías posibles para contrarrestar y mitigar la influencia de poderes globales que inciden en los espacios locales (Sexton 2002).

La noción de gobernanza ha sido utilizada para referirse a los procesos de toma de decisión y ejercicio de autoridad en el ámbito de bienes públicos, relacionados a asuntos de carácter colectivo, o un sistema de reglas formales e informales que establecen las pautas de interacción entre actores en el proceso de toma de decisión. La gobernanza supone que la gobernabilidad no puede estar garantizada sólo por los gobiernos, sino por el funcionamiento eficaz de redes más o menos institucionalizadas de actores estratégicos que disponen de su propia autonomía y de su agenda estratégica (Ojeda 2005). El buen gobierno es aquel que es capaz de construir una buena gobernanza y proporcionar, así, la gobernabilidad. *La gobernanza es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.*

Según Ojeda (2005) *la gobernanza ambiental es el conjunto de procesos e instituciones, tanto formales como informales y que incluye normas y valores, comportamientos y modalidades organizativas, a través de las cuales los ciudadanos, las organizaciones y movimientos sociales y los diversos grupos de*

interés, articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones en relación al acceso y usos de los recursos naturales. Al parecer esta definición reúne un conjunto de elementos que recoge de mejor forma la relación entre el Estado, la sociedad civil y el poder, en sus manifestaciones locales y en especial en relación con el ambiente. Permite relacionar la gobernanza con la gestión local del ambiente (recursos naturales), entendida como la suma de voluntades de todos/as los y las actoras/es de una localidad o, como la capacidad de autodeterminación y de concordancia social, que nace del sentido particular o típico de identidad y pertenencia cultural de una colectividad, sin pérdida de su identidad local y al mismo tiempo con pertenencia nacional (Valencia 1999).

Fontaine (2007) argumenta que la concepción de la gobernanza ambiental no la restringe a un problema de gobierno, sino la participación de otros sectores en los procesos de toma de decisión, y la articulación entre distintos niveles de responsabilidad y de compromiso. Sin una participación efectiva de grupos locales, la gobernanza no es eficiente. El concluye que la organización de un sistema de gobernanza ambiental *responde a la capacidad de procesar las demandas de la sociedad, articularlas con los procesos de toma de decisión (públicos y privados), y de esta forma, buscar un equilibrio dinámico entre la eficiencia de los mecanismos burocráticos de gestión y la participación de los sectores de la sociedad civil interesados en la sustentabilidad del desarrollo* (Fontaine 2007:6).

En Ecuador se han documentado algunas de las experiencias en materia de aplicar varias estrategias de descentralización, gobernanza y gobernabilidad ambiental, como la entrega de competencias en el caso del Parque Nacional Cajas a ETAPA (Domínguez 2004, Ulloa *et al* 2003). El caso de Carchi fue sistematizado en 2003 para un documento presentado en el Congreso Ambiental (Ulloa *et al* 2003). Luego fue actualizado en 2006 para dos conferencias en Quito, una organizada por Conservación Internacional, y luego en otra organizada por Wildlife Conservation Society-Ecuador. El objetivo del presente documento es resumir y actualizar las experiencias en Carchi para poder compartirlas con otras entidades y personas en un taller que organiza Fundación Ecociencia, en colaboración con la Fundación MacArthur, en el contexto del Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras áreas protegidas, en la ciudad de Bariloche, Argentina, en octubre 2007.

I. Contexto y área de estudio

El proceso de descentralización ha merecido una amplia reflexión y discusión interna que se ha concretado en políticas, estrategias y un Plan para la Descentralización de la Gestión Ambiental (Ojeda 2002). Las competencias transferidas por el Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales autónomos se relacionan con el manejo de bosques plantaciones forestales, flora y fauna, y con la calidad ambiental. Los gobiernos seccionales deberían por ley apoyar la gestión de las áreas protegidas, no solamente como un criterio legal, sino como una estrategia económica de inversión, para garantizar la sostenibilidad, la oferta y la sustentabilidad de los servicios ambientales que pueden proporcionar estas reservas.

La provincia del Carchi cuenta con dos áreas protegidas grandes: la Reserva Ecológica El Ángel (REEA) y el Bosque Protector Golondrinas. Estas zonas de aproximadamente 15.000 ha cada una protegen la rica y especial biodiversidad de los andes norte del Ecuador. La REEA se encuentra dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), las cuales serán administradas por el MAE, o cualquier dependencia correspondiente a esta institución. El Bosque Protector Golondrinas está dentro del distrito forestal del MAE. Estas áreas actualmente están muy presionadas por la actividad humana que día a día extiende sus límites. Este problema, como en casi todas las áreas protegidas del país, se inició desde el mismo día en que nacieron, ya que cuando se las formó o declaró, no se consideró a las personas propietarias de la tierra adentro.

Dentro del proceso nacional de descentralización de la gestión ambiental, en Carchi se formó en 2001 una Mancomunidad para asumir supuestamente, la administración de la REEA. Este proceso se detuvo por varios motivos y en la actualidad está estancado. Actualmente, el MAE, junto con varias ONG y las unidades ambientales de los municipios involucrados, han formado un grupo de asesoría técnica (GAT) para la REEA, y están formando un Comité de Gestión, dentro de una nueva instancia que apuesta a la

gobernanza ambiental. En el caso del Bosque Protector Golondrinas, se ha formado un Grupo de Apoyo Interinstitucional (GAI) entre las comunidades aledañas, varias instituciones y el MAE. Aunque el GAI no está legalmente conformado, ha podido gestionar diversas actividades en beneficio del bosque protector. Con la finalidad de analizar los procesos y resultados obtenidos hasta la fecha (septiembre 2007) en la gobernanza ambiental en Carchi, analizamos con mayor detalle las experiencias en cada una de las áreas protegidas.

II. Análisis de la reserva ecológica El Ángel

La conformación de un proceso de gobernanza ambiental para la REEA tiene sus raíces en la historia del Consorcio Carchi, una plataforma de múltiples actores-as, construida socialmente alrededor de la cuenca del río El Ángel desde 1995.

El río El Ángel nace en los páramos de la REEA y su cuenca constituye la mayor parte de la REEA hacia el sur. Desde su inicio, las personas participantes en el Consorcio Carchi -que incluye representantes y ciudadanos-as de los municipios de Espejo, Mira y Bolívar-, han tenido un interés sobre la sostenibilidad de los páramos por su rol en la regulación de las aguas de la cuenca. A partir de 1999, este interés fue canalizado y aumentado con la participación en el Proyecto Páramo, financiado por el gobierno de Holanda e implementado por Ecociencia, Instituto de Montaña y la Universidad de Ámsterdam. El Proyecto apoyó un proceso de plan de manejo comunitario de páramo con una de las comunidades de la cuenca con territorio ancestral dentro de los límites de la REEA, la Comuna La Libertad.

El plan de la Comuna fue terminado y aprobado en agosto 2001 y resultó en la firma de un convenio entre la Comuna, el MAE, y las ONG involucradas para el apoyo mutuo en la implementación del Plan. La intención era usar esta experiencia para incentivar a las otras comunidades, personas o entidades con territorio dentro de la REEA a iniciar procesos similares. Al mismo tiempo, se decidió hacer una presentación formal del plan en la reunión mensual del Consorcio Carchi en septiembre 2001, e invitar a personas y dignidades de los gobiernos locales y de la planta central del MAE en Quito. El plan fue recibido públicamente con mucho agrado y apoyo. Como parte de los múltiples procesos que incentivó, el entonces subsecretario de capital natural del MAE invitó a las tres ONG que luego estuvieron involucradas en el apoyo para la construcción de una nueva instancia de participación local para toda la REEA, basado en el logro del plan comunitario.

III. Crónica de la gestión comunitaria en la reserva El Ángel

A fines de octubre de 2001, se conforma el Comité Técnico de la Reserva Ecológica El Ángel, integrado por el Proyecto Páramo/Universidad Amsterdam, la Fundación Jatun Sacha y el Proyecto MANRECUR/Grupo Randi Randi, con la finalidad de preparar una agenda de actividades para apoyar a la conformación de un Comité de Gestión para la REEA. El flamante comité iniciaba sus acciones cuando el 19 de noviembre, en el contexto público de las fiestas provinciales, la Ministra del Ambiente de ese entonces firmó un convenio con el Consejo Provincial del Carchi para delegar a una nueva mancomunidad, todavía por conformarse, para la gestión y manejo de la reserva. Esta acción sorpresiva, tanto para los integrantes del comité como para la población local, especialmente del cantón Espejo, en el cual se encuentra la mayor parte de la reserva, provocó diversas reacciones expresadas tanto en el ámbito de la prensa como en reuniones interinstitucionales. El recientemente creado Comité Técnico dejó de existir; sin embargo, la prefectura invitó tanto a los representantes de las mismas ONG como a los diversos municipios miembros del Consejo Provincial a conformar la mancomunidad, propuesta que fue aceptada por las distintas partes.

A fines de 2001 y comienzos de 2002 hubo varias reuniones para definir y entender el concepto de mancomunidad y para formular un convenio entre las diversas instituciones. Las ONG insistieron que todos los municipios de la provincia, es decir Bolívar, Mira, Montúfar, Huaca, Tulcán y Espejo, deberían formar parte de la mancomunidad, debido a que son beneficiarios del agua generada en los páramos de dicha reserva. También se insistió en incluir, mediante un proceso gradual, a los actores locales con propiedades dentro de la reserva (estos actores, serían incluidos al tener un plan de manejo de su territorio). La propuesta fue aceptada y el Convenio de la Mancomunidad fue firmado el 15 de marzo de 2002.

Durante los próximos seis meses, hubo regulares reuniones de la mancomunidad para concertar pro-

puestas y acciones, además de analizar opciones de mejorar el financiamiento destinado a la REEA. Estas reuniones sirvieron para transparentar algunos de los motivos que provocaron el convenio original del 19 de noviembre. El principal parece ser un entendimiento por parte del prefecto de la Provincia de Carchi que la delegación de la administración y gestión de la REEA vendría con un presupuesto estimado a unos \$250,000; sin embargo, el MAE no tenía ninguna intención de delegar con fondos. El monto parece haber sido convenido informalmente con la ministra, pero sin ninguna posibilidad de realización. La realidad financiera del costo global de operación de la REEA en esta época era \$24,000 por año; y los ingresos de la REEA apenas \$4,000, principalmente de turismo. La REEA no iba a proveer recursos para el nuevo encargado, el gobierno provincial. Es así como el gobierno provincial miró de manera diferente a los posibles aportes desde los socios ONG, reconocidos por sus experiencias exitosas en conseguir fondos para proyectos.

En septiembre de 2002 hubo otro reverso en el proceso cuando representantes de Planta Central del MAE, luego de un análisis legal formal del concepto de mancomunidad, indican que la conformación de la Mancomunidad no era la adecuada ya que tenía que ser conformada por gobiernos seccionales y que las ONG u organizaciones de la sociedad civil no podían formar parte de esta asociación. Toda la argumentación en contra de las ONG fue inútil. La mancomunidad dedicó dos meses (octubre-noviembre 2002) a reuniones para lograr un acuerdo para su conformación de nuevo, exclusivamente con los gobiernos seccionales. Paralelamente, se conformó un comité técnico de la Mancomunidad y se invitó a las ONG a formar parte del mismo. Desde ese momento, la participación de las ONG ha sido informal; se discutió una propuesta de convenio entre ellas y la mancomunidad, pero no se logró un acuerdo sobre el contenido del mismo.

Durante 2003, la mancomunidad trató de desarrollar y aprobar su orgánico funcional, tarea que demoró casi todo ese año, en parte debido a la falta de experiencias o modelos en el país para seguir. A esta situación se suma la falta de un apoyo técnico consis-

tente por parte del MAE, debido a cambios políticos continuos. Este año fue notoria la falta de liderazgo desde el gobierno provincial del Carchi al proceso. Por otro lado el municipio de Espejo aportó significativamente en la elaboración de la propuesta del orgánico funcional, debido a su interés, en lograr ser quien administre la REEA en el futuro. Las ONG apoyaron al proceso, mucho más que otros municipios, pero aún seguía siendo incierta su posición frente a la mancomunidad y la gestión del área protegida. Es importante anotar que el plan propuesto por la mancomunidad no se limitaba a la REEA. La mancomunidad se definió como una entidad de concertación y acción ambiental a escala provincial. Hubo mayor énfasis en la REEA, pero también propuso acciones entre los gobiernos locales para otros espacios de importancia ambiental para la provincia, como la Sierra del Mirador y el Bosque Protector Golondrinas, situación que hasta la actualidad esta en el limbo.

En cuanto a la participación de las y los involucrados directos (individuos o grupos quienes tienen propiedad dentro de la Reserva), era todavía incierta. Estas personas no estaban participando en la mancomunidad porque no tenían un mecanismo que les unifique para negociar su participación. Aunque la gente propietaria de terrenos dentro de la REEA ya se habían sido reconocidas por el MAE por medio del plan de la Comuna La Libertad, y hubo otros planes en proceso, como de la Asociación 23 de Julio y la Comuna La Esperanza, y hubo mucho deseo de ser incluidos en la gestión de la REEA, sus voces no eran oídas, y peor aun sus ideas, dentro del seno de la mancomunidad.

La falta de claridad legal desde el MAE sobre la mancomunidad, y cambios políticos inesperados en el MAE afectaron los procesos de avance de la descentralización de las áreas protegidas, especialmente en la REEA. A esto se sumó la disputa por el poder entre el gobierno provincial y municipal, influenciada por la política partidista, entorpeciendo el proceso de implementación y acción de la mancomunidad.

A finales del 2003 y durante 2004, los gobiernos locales del municipio de Espejo y de la provincia del

Carchi desarrollaron acciones a favor del área protegida, pero a nombre propio y no de la mancomunidad. Hubo cierta colaboración entre ambos, debido a que el alcalde y el prefecto eran del mismo partido político. Otras iniciativas municipales fueron dispersas y sin mayor coordinación con el gobierno provincial. El apoyo de Espejo fue importante para la reserva, porque en ese año se estaba desarrollando el proyecto ARD-3D (con el apoyo de USAID), en este cantón, del cual se obtuvo fondos para suplir algunas necesidades de la REEA, especialmente las relacionadas con turismo. Por otro lado las ONG que tenían proyectos dentro del área protegida, siguieron desarrollando sus acciones, como espectadores del proceso, ya que seguía incierta su participación formal.

El proceso de elecciones durante el 2004 fue nefasto tanto para la mancomunidad como para el Consorcio Carchi. Las tensiones electorales provocaron destapar los verdaderos miedos a la veeduría ambiental ciudadana y cualquier espacio construido para la gobernanza ambiental. El Consorcio Carchi sobrevivió el periodo, y logró mantener su espacio físico dentro del edificio municipal de Espejo debido a la acción y demanda ciudadana, junta con el apoyo de las ONG. Pero dentro de la mancomunidad no había la participación civil, solo el documento firmado por los gobiernos locales. No hubo reclamo para mantener el espacio o su legitimidad. Más bien, es el inicio de una muerte que todavía no termina.

Pasadas las elecciones, y corriendo el año 2005, en algunos de los municipios hay cambios de alcaldes, mientras en otros y en el gobierno provincial se mantienen los funcionarios. Esta situación ocasiona un parada abrupta de cualquier proceso a favor de la operación de la mancomunidad. Incluso, en Espejo se reemplazó el equipo técnico de la Unidad Ambiental, y ésta cambia de nombre y objetivos, disminuyendo así su trabajo a favor del área protegida y la mancomunidad. Por otro lado, el Gobierno Provincial del Carchi, sin previo aviso a las personas que tienen propiedades dentro de la reserva, inicia un proceso de demarcación de la REEA con hitos de cemento. Esto causó y sigue causando, más de un problema, porque no existió un proceso de negociación, ni de consulta previa; reviviendo con esta acción, viejos conflictos

de interés en torno a la propiedad de las tierras dentro del área protegida. Mientras esto sucedía, los otros gobiernos locales tenían en el cajón de los olvidos a la mancomunidad.

A inicios de este mismo año, varias ONG y la regional del Ministerio de Ambiente, al no tener un norte en relación a su participación en la mancomunidad, y por la falta de acciones de esta, empiezan a discutir la posibilidad de la conformación de un Comité de Gestión (CG) y de un Grupo de Asistencia Técnica (GAT) para Reserva El Ángel, figura estipulada en el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria TULAS (Art. 165) que no desacredita, ni deslegitima el trabajo que podría desarrollar la Mancomunidad. Mas bien la intención fue apoyar y fortalecer la administración de el área protegida, ya que permite el ingreso *de gobiernos provinciales y municipales, juntas parroquiales, cabildos comunales, comunidades ancestrales y campesinas; y, en general por entidades públicas y/o privadas u organizaciones sociales, legalmente reconocidas* (TULAS Art 166). Un comité de gestión espera y necesita la participación de los y las interesadas en la gestión del área protegida, ya que en esta figura están más claros sus roles, a diferencia de la mancomunidad en donde el organigrama era más rígido y no permitía la participación de los propietarios/as, aunque ellas y ellos eran beneficiarios directos de las acciones pensadas para la REEA.

A pesar de muy buenas intenciones para la formación de este comité en 2005, el proceso quedó estancado, principalmente por falta de apoyo desde la planta central del MAE para definir pasos administrativos para lograr su conformación, a pesar de las numerosas reuniones.

Durante el resto de 2005 y parte de 2006, CGRR y otras ONGs interesadas en acciones para apoyar a la conservación de los páramos y bosques del Carchi, sumaron esfuerzos con diferentes gobiernos locales para armar nuevas propuestas de financiamiento. Uno de las nuevas fuentes fue PRODERENA, un programa ambiental financiado por la Comunidad Europea, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el MAE. Las condiciones de financiamiento

obligaron trabajar en alianzas con los gobiernos locales. Uno de los temas incluidos en varias propuestas fue la conformación de un GAT entre las ONGs participantes y la construcción de un CG. Al final, CGRR quedó con el rol de facilitar ambos espacios desde el programa PRODERENA, y logró añadir otros fondos para el proceso como parte de otros proyectos también iniciados durante este mismo tiempo.

Alentado por la buena experiencia del Consorcio Carchi, y otras menos buenas de la mancomunidad, el equipo técnico de CGRR, arrancó el nuevo proceso en octubre de 2006, pero esta vez en muy cercana colaboración con los responsables locales del MAE para la REEA, obviando o tal vez simplemente no dándole tanta importancia a la participación desde la planta central del MAE. Esta estrategia no fue difícil porque CGRR ya había iniciado varias otras acciones en cercana colaboración con el MAE localmente, especialmente en relación al programa local de guardaparques comunitarios. Por medio de otro proyecto CGRR inició con acciones de apoyo concreto en mejoramientos físicos a la infraestructura de la REEA y la movilización e equipamiento de sus guardaparques durante los últimos meses de 2006. CGRR logra hacer una suerte de “olla común” con este proyecto y otros con objetivos similares, y confirma su capacidad de proveer un liderazgo por lo menos hasta final de 2008.

Luego, por medio de PRODERENA a finales del 2006, se convoca la conformación del GAT y hay una muy buena acogida desde las ONGs que laboran en Carchi con el programa, y con aportes desde otros proyectos de cada una. El GAT ha logrado una participación mensual regular durante 2007 y hasta la fecha.

IV. Hacia una gobernanza ambiental futura en Carchi

El GAT ha autodefinido su espacio como “técnico” y de apoyo directo a la gestión de la REEA por el MAE. No plantea sustituir al MAE, sino apoyar a crear una gobernanza ambiental para apoyar la buena gobernabilidad ambiental local liderado por el MAE. Esta es una diferencia substancial a lo planteado en el marco de la experiencia de la mancomunidad.

El GAT está conformado por técnicos (as) especializados (as) en temas ambientales y desarrollo sostenible desde las ONG, conjuntamente con técnicos (as) de las unidades ambientales de los gobiernos locales. Los y las participantes no han dedicado sus esfuerzos totales a la legalización e estructuración de su existencia, sino a conformarse temporalmente (no participan las autoridades de los gobiernos locales) para un objetivo común: crear un comité de gestión que pueda asumir el rol de gobernanza ambiental futura, con o sin la participación de las ONG actualmente operando por medio de financiamiento externo. El GAT ha decidido utilizar una actividad concreta para convocar su conformación y la del Comité: la actualización del Plan de Manejo de la REEA, proceso también liderado por CGRR, por medio de financiamiento de sus proyectos. El GAT, de enero a junio, debatió el proceso a utilizar para la actualización del Plan, y el proceso de conformación informada del Comité. Así, el GAT ha puesto atención y análisis en las experiencias de otros Comités de Gestión, tanto en Ecuador como en otros países, sobre todo en Perú (Monteferri 2006). Como resultado, CGRR ha financiado un proceso complementario de reuniones con cada uno o una de los y las actores identificados por el GAT como potenciales interesados-as en formar parte del Comité. No se ha incluido solo los grupos con propiedad dentro de la REEA, sino se ha ampliado a todos los grupos de usuarios de agua, tanto para consumo humano como para riego, a hacendados dentro y fuera de la REEA, a grupos de servidores públicos, como los bomberos, la policía y los cuerpos militares locales, y a varios centros educativos. Este

proceso culminará el 25 de septiembre, en un acto público de celebración de los 15 años de existencia de la REEA, cuando se va a anunciar formalmente el proceso de inscripción para ser parte del Comité de Gestión de la REEA. Hay expectativas sobre el resultado.

Mientras tanto, el GAT sigue preparando el escenario y el terreno para el trabajo del CG. Parte de esto es consensuar metodologías y objetivos con el Plan, en forma técnica, para no contribuir a debates conflictivos en el espacio del CG. Otro trabajo ha sido de unificar información existente, en sustitución de un diagnóstico caro y talvez innecesario. Y finalmente, ha trabajado en la elaboración y análisis de mapas que servirán de base para el análisis y concertación de propuestas de acción para el Plan a actualizar. En este momento, el proceso de construcción de la gobernanza ambiental para la REEA está en plena marcha.

V. La gestión en el bosque protector Las Golondrinas

En el año 2004 la Fundación Altrópico, con apoyo de algunos donantes y el Ministerio de Ambiente inician los trabajos de delimitación física del Bosque Protector Golondrinas. Esta acción no surgió de la nada, sino que fue una urgencia luego que el MAE-forestal estuvo a punto de “des-declarar” la legalidad del Bosque Protector Golondrinas por falta de acción, delimitación y un plan de manejo que justifique y gestiona su existencia. Altrópico había trabajado por algunos años en apoyo a las parroquias de Chical y Maldonado de la provincia del Carchi, que tienen parte de su territorio dentro del bosque protector. Para cumplir el objetivo de la delimitación del área protegida, Altrópico propuso una alianza con la Corporación Grupo Randi Randi y la Fundación Golondrinas, que estaban desarrollando acciones al otro lado del bosque, en las parroquias del Goaltal y Jijón y Caamaño. Estas instituciones, apoyadas por las cuatro Juntas Parroquiales, el Distrito Forestal del MAE, el CIAM-MAE, Conservación Internacional, ECOLEX y el Gobierno Provincial de Carchi, inician las tareas de la delimitación física del Bosque Protector Golondrinas en 2005.

La nueva agrupación de organizaciones se autodenomina el Grupo de Apoyo Interinstitucional al BPG (GAI-BPG). Su prioridad, parecido a lo del GAT de la REEA, no fue su legalización, sino en aunar esfuerzos en beneficios del bosque. Desde este año hasta la actualidad, este grupo de organizaciones ha desarrollado algunas actividades, de acuerdo a las posibilidades de financiamiento que ha conseguido. La mayoría apuntaban o eran parte de las actividades necesarias para cumplir los requerimientos para la elaboración del plan maestro del BPG; meta que se concretó a mediados del 2006.

Desde el 2005, las reuniones del GAI-BPG se realizan cada mes aproximadamente, y según el caso, se mueven entre Carchi y Quito. Las reuniones empezaron siendo del todo el grupo, pero paulatinamente fueron derivando en reuniones técnicas de planifica-

ción de pasos metodológicos para la elaboración del plan de manejo del Bosque Protector Golondrinas. De esta forma se fue constituyendo en un grupo de trabajo entre la Corporación Grupo Randi Randi, Fundación Altrópico, Fundación Golondrinas el Distrito Forestal del MAE, el Gobierno Provincial del Carchi y cuando las reuniones eran en Quito, participaba Conservación Internacional y ECOLEX, y a veces Jatun Sacha y ECOPAR.

Entre las lecciones aprendidas de este proceso del Golondrinas, confirmamos que siempre es necesario asegurar la participación de los-as tomadores-as de decisión tanto a nivel parroquial, como del Ministerio de Ambiente, y de las instituciones participantes. Por otro lado, es necesario aclarar que para este Plan del Golondrinas, no existió un fondo enorme para repartir entre todas las instituciones, más bien fueron muy puntuales y pequeñas las donaciones. La mayoría del trabajo fue hecho gracias al apoyo en tiempo de técnicos y técnicas, especialmente de las organizaciones que no tenían como meta de sus proyectos este plan, pero tenía interés, porque la construcción del mismo, iba a contribuir a sus acciones en la zona. Durante todo el proceso entre los integrantes del GAI, existió un proceso de rendición de cuentas, y planificación participativa de actividades. De esta forma se evitó desacuerdos y más de un conflicto entre los y las integrantes.

Este grupo de apoyo interinstitucional, liderado en 1996 por la Fundación Altrópico, diseñó una estrategia para el manejo del Bosque Protector Golondrinas, muy similar a la mencionada en el TULAS para la gestión de las áreas protegidas del SNAP. En esta estrategia se forma un grupo de co-manejo del BPG integrado por un representante del MAE, un representante de cada una de las juntas parroquiales de Chical, Maldonado, Jijón y Caamaño y el Goaltal, un representante del Gobierno Provincial del Carchi, un representante de los gobiernos municipales de Tulcán, Espejo y Mira, y un representante de los Comités de Gestión que se crearán en cada Parroquia, en representación de las y los propietarios y poseedores-as de tierras dentro del BPG. Esta propuesta es piloto para el manejo de bosques protectores en el Ecuador.

Antes que este co-manejo entre en vigencia, es necesario aclarar la posición de la mancomunidad en relación a la administración de este bosque Golondrinas, que a pesar de su inacción, todavía existe legalmente. Ya que como se mencionó en párrafos anteriores, la mancomunidad pretendía ampliar sus acciones a este bosque. Lastimosamente hasta la fecha, ni el Gobierno Provincial, ni otras instancias, han opinado sobre el asunto, pero la propuesta piloto de co-manejo del BPG, sigue su marcha.

Por otro lado, se propone que el actual GAI-BPG se transformara en el Grupo de Asistencia Técnica, Asesor o de Apoyo del bosque protector. De esta forma, estas organizaciones con voz pero sin derecho a voto apoyarán la administración del Golondrinas. Este espacio, como el anterior para la figura de bosques protectores, en el Ecuador son pilotos, y se espera que el transcurso de este año, el ministerio concrete una posición. Mientras tanto estas organizaciones seguirán trabajando en beneficio del Bosque Protector Golondrinas y su gente.

VI. Análisis de los dos procesos

Los GAT, según lo estipula la ley (TULAS Art. 175-178), tienen que documentar, manejar y archivar todos los informes de las investigaciones hechas en estas áreas protegidas, y coordinar con el MAE cualquier actividad de investigación. Además, tiene que apoyar con acciones de capacitación y asistencia técnica para el fortalecimiento de los comités de gestión; y, en coordinación con la administración del área protegida, emitir sus criterios sobre decisiones o propuestas desde los organismos públicos y privados, personas naturales y jurídicas de carácter nacional o internacional.

Lo que se puede constatar es que en ambos procesos, de la REEA y del BPG, las ONGs ejecutan acciones en colaboración con el MAE, y conforman espacios concretos, regulares, formales, de apoyo técnico, en el GAT y GAI, pero sin una aparente necesidad de legalización. Cada grupo está apostando a la creación de comités locales, permanentes, y probablemente legales en el futuro, para dar continuidad a estos procesos de gobernanza ambiental en pro de una buena gobernabilidad. Se reconoce que los GAT y GAI son temporales, coyunturales, y que probablemente las ONG con permanencia en la región, luego o tarde formarán parte legal de los comités, dejando su participación en GAT o GAI.

En el caso de la REEA, la CGRR ha contribuido a mantener informada sobre la primera, a otras instituciones. Esta información servirá de base para la gestión del área protegida. Por otra parte, CGRR y el MAE han formalizado su colaboración por medio de un convenio para poder realizar transacciones de fondos en las obras en la REEA, y comparten el liderazgo, asistencia técnica y capacitación continua para el actual equipo de guardaparques comunitarios y para el nuevo grupo que está en proceso de ingreso a esta función al final de 2007.

Por otro lado en el Bosque Protector Golondrinas, el GAI-BPG ha sido el grupo que se ha hecho cargo de mantener la información sobre el bosque protector,

información que ha sido posible en virtud de convenios o cartas de entendimiento entre estas instituciones. Estos datos, más otros generados por cada institución, han servido de base, para la elaboración del plan maestro del Golondrinas. Esta información es difícil depositarla en un solo espacio como es el caso de la REEA, en donde existe una oficina del área protegida en la ciudad del El Ángel, razón por la cual la información del Golondrinas sigue depositada en las diferentes instituciones y en las oficinas de las juntas parroquiales del BPG.

Los GAT o GAI son espacios ideales para el trabajo de las ONG pequeñas, que cuentan con presupuestos a corto plazo, porque es un espacio donde se puede generar o aplicar proyectos temporales que beneficien al área protegida, sin tener que mantener la carga económica que representa la gestión total del área.

VII. Conclusión

El proceso de delegación de funciones hacia la mancomunidad para la gestión y el manejo de la REEA fue realizado a la inversa de lo que dispone la normativa referente al tema. En este sentido, la mancomunidad debería haber estado conformada previa la solicitud de transferencia de competencias, sea esta por delegación o por descentralización. El MAE debería haber emitido un criterio sobre la capacidad de gestión de la entidad a la que se delega o descentraliza la competencia antes de celebrar cualquier convenio de descentralización o delegación.

La mancomunidad como cualquier espacio político, sufre de influencias partidistas, a nivel local y nacional. Esto traba las acciones que esta agrupación podría realizar. Los tomadores de decisión, no apuestan por proyectos con énfasis eco-regional, sino que siguen con mayor interés en obras para inaugurar. La mancomunidad no tiene hasta la fecha un posicionamiento frente a la gestión de la REEA, y peor aun hacia las otras áreas protegidas de Carchi. Por lo tanto, sigue silenciosamente hasta su total desaparición.

Es necesario y ventajoso que las ONG, la comunidad, gobiernos locales y el MAE, trabajen en conjunto y no por separado. En el caso de Bosque Protector, el GAI-BPG logró ejecutar acciones que parecían difíciles, en beneficio del bosque que hubieran sido difíciles de conseguir por separado. Mientras tanto, según la REEA, en al excluir a dos actores (ONG y comunidades), muchas de las acciones en la mancomunidad se estancaron. Hoy, el GAT con su propuesta de formación del Comité de Gestión está generando resultados positivos, y se espera que el camino actual logre lo que fue elusivo para la mancomunidad: un espacio real de gobernanza ambiental y una buena gobernabilidad ambiental para la REEA.

El desarrollar estrategias desde espacios de gobernanza ambiental para influir en espacios de gestión ambiental, permite la participación de varios actores e interesados/as. Estos espacios son los más difíciles de construir, pero a la larga son los que más acciones

pueden generar. El reto de construir la conservación comunitaria con base en la gente local, promueve el fortalecimiento de capacidades locales, y esto no se logra de la noche a la mañana. Por eso, es necesario seguir empujando espacios de participación, rendición de cuentas y veeduría ciudadana, porque la decisión sobre el manejo de los recursos naturales es responsabilidad de todos y todas.

Referencias

- Bustamante, R. 2004. Gobernanza, Gobernabilidad y Agua en Los Andes, Documento elaborado en el marco del proyecto "Visión social del agua en los Andes" CGIAB – Agua Sustentable-Bolivia
- Chiriboga, M. 2004. Marco conceptual para el programa movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural. Manuscrito. Santiago: RIMISP.
- Domínguez, J. 2004. La gestión del agua en Cuenca-Ecuador. Sistematización de la experiencia del Municipio de Cuenca, a través de su empresa municipal – ETAPA-, para la protección de las fuentes hídricas de consumo humano. IEE (Eds). Gestión Pública de los Recursos Naturales. Consorcio CAMAREN
- Fontaine, G. 2007. La gobernanza ambiental como instrumento de conservación para las áreas protegidas. Manuscrito no publicado. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador.
- Jiménez, R. 2004. La experiencia de Manejo de Páramos a través de la Mancomunidad de Carchi. En Mena-Vásconez, P. & D. Ortiz. Páramo y Gobiernos Locales. Páramo 16, Nov 2004. GTP EcoCiencia.
- Monteferrí, B., D. Valle, G. Freitas, M. Mayo y P. Solano, 2006. Comités de gestión: Construyendo gobernanza para las áreas naturales protegidas del Perú. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Ojeda, L. 2002. La descentralización en el Ecuador. CEPLAES. Abya Yala. Quito
- 2005. Gobernabilidad en la Conservación de los Recursos Naturales. Red ECOUF. Universidad de la Florida (Manuscrito para discusión).
- Ulloa, R. X Izurieta, S. V. Poats, F. Bajaña, X. Viteri, M. Castillo, S. Vásconez, L. Suárez, V. Arias & M. Ribadeneira, 2003. Análisis de los Procesos de Descentralización y de Delegación del Manejo de Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, el Parque Nacional Cajas y la Reserva Ecológica El Ángel. Grupo de Apoyo Permanente a las Áreas Protegidas del Ecuador, GAPAP. Ponencia presentada para el I Congreso del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, 15 – 18 de julio de 2003. Quito
- Sexton, D. 2002. Gestión Social de los Recursos Naturales y Territorios. CICDA y Consorcio CAMAREN. Quito
- Valencia, H. 1999. Gobiernos Municipales y el manejo de áreas protegidas. The Nature Conservancy: Estudio PALOMAP, financiado por Ford Foundation.