



Organiza: CONDESAN

EXPERIENCIAS DE GOBERNANZA DE LOS RRNN EN UN ENTORNO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Por: Andrés Felipe Betancourth López
Director Ejecutivo Fundación EDUQUEMOS, Colombia
andresbet@gmail.com

CASOS

- Supranacional: "Uso Sostenible de la tierra en cuencas hidrográficas de los andes- Proyecto Regional Cuencas Andinas de CONDESAN/GTZ". Isabel Renner, Programa Desarrollo Rural Sostenible- Cooperación técnica alemana/ GTZ-Perú.
- Ecuador: "Estrategías de gobernanza y gobernabilidad para impulsar la reducción de presiones a los ecosistemas forestales andinos del Cantón Quijos en la Provincia de Napo, Alta Amazonía Ecuador". Juan Carlos Romero, Coordinador Nacional en Ecuador del Programa Regional ECOBONA, Luis Yaguache, Coordinador en Napo del Programa ECOBONA y Jaime Rodríguez, Responsable del Proyecto en el Gobierno Municipal de Quijos.
- Colombia: "Gestión conjunta para la conservación y ordenamiento ambiental del corredor Parque Los Nevados- Parque Selva de Florencia-Páramo de Sonsón, bosques y humedales del Magdalena Medio Antioqueño". Olga Yaneth Galindo y Augusto Alzate. Consorcio CEPANCEB, Colombia.

Caso 2. "Uso Sostenible de la tierra en cuencas hidrográficas de los andes- Proyecto Regional Cuencas Andinas de CONDESAN/GTZ". Isabel Renner

1) Los aportes del enfoque de DRT y gobernanza

El caso presentado por Isabel Renner sintetiza de manera adecuada una experiencia concreta de aportes del Desarrollo Rural Territorial y la Gobernanza de los recursos naturales. Si retomamos los referentes conceptuales ofrecidos por nuestra moderadora en el mensaje introductorio, citando a Schejtman y Berdegué, encontramos en Cuencas Andinas un claro ejemplo del desarrollo institucional que facilita y estimula "...la

interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos con los agentes externos relevantes, así como de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios”.

El desarrollo de capacidades y los espacios de encuentro propiciados por el proyecto dan cuenta de tales desarrollos institucionales, y en la misma medida permiten identificar avances sustanciales en la gobernanza de los recursos naturales, entendida como el ejercicio de la corresponsabilidad (sector público – sector privado – sociedad civil) en la gestión del patrimonio natural de los territorios.

El apoyo a los Consejos de cuenca y los fondos de co-inversión para reconversión de prácticas agrícolas, la formación de talento humano y la provisión de herramientas para mejorar la toma de decisiones, el acompañamiento para los ejercicios de ordenamiento territorial y ordenamiento de cuencas, el trabajo en Análisis y Gestión de riesgo y el fortalecimiento al interior de las instituciones y de las relaciones entre estas y con las comunidades, son sólo algunas referencias de los aportes del proyecto regional Cuencas Andinas a los procesos adelantados en Colombia, Ecuador y Perú.

Vale decir sin embargo que, además de reconocer el aporte de GTZ, CONDESAN y REDCAPA, el avance y sostenibilidad de los procesos territoriales sólo pudo soportarse en la voluntad y experiencia de los actores locales, donde radica, a mi juicio, uno de los criterios de éxito del proyecto como ejercicio de la cooperación internacional.

Vale resaltar que, contrario a lo que vemos comúnmente en nuestros países, en Cuencas Andinas se identificaron, reconocieron y convocaron los procesos locales, demostrando respeto por ellos, y relevando que la responsabilidad y el liderazgo debe ser de los actores locales, y no de los cooperantes, que siempre serán transitorios.

Esta fue una lección adicional para reflexionar sobre el tema de la Gobernanza: Cuencas Andinas propició encuentros, iniciativas y arreglos institucionales innovadores, pero generó un reto grande para quienes fueron formados y fortalecidos al interior del proyecto, que habiendo apropiado metodologías y herramientas de gestión, deben hacer lo propio para garantizar que la gestión conjunta de los recursos naturales en las cuencas, prevalezca más allá de la presencia del cooperante internacional que apalancó la asistencia técnica.

2) Lecciones aprendidas que se pueden destacar

Muy acertadamente, la ponente presenta una síntesis de lecciones aprendidas, de donde resalto:

- La ejecución del proyecto permitió desarrollos metodológicos y conceptuales que refuerzan la idea del análisis y gestión integrada de cuencas como un enfoque sistémico y holístico, que relaciona el ciclo hidrológico con las propiedades del suelo y la biodiversidad (coberturas) y las decisiones tomadas por los pobladores.
- Los procesos de ordenamiento territorial facilitan el dialogo entre diversos actores y un uso del suelo más acorde a su vocación de producción y protección.
- Diversas experiencias apoyadas por el proyecto dieron cuenta que las externalidades ambientales pueden ser un mecanismo sólido para generar el flujo permanente de recursos al sector rural, siendo el análisis y la valoración

económica de las externalidades un prerequisite. En el mismo sentido, el pago/compensación por servicios ecosistémicos es un instrumento financiero prometedor para la conservación de fuentes de agua en el marco de una gestión integrada de cuencas

- Los instrumentos metodológicos propuestos por el proyecto, si bien dejan claros sus beneficios, están restringidos en su aplicación, toda vez que en nuestros países aún son deficitarias las capacidades técnicas e institucionales, el acceso a la información y la calidad de la misma.

3) Recomendaciones de política que se pueden extraer para la Región Andina

- Para nuestros países es difícil superar el dilema entre los intereses de generación de ingresos y la conservación de recursos naturales. A nivel de los propios gobiernos, es escaso y difícil el diálogo intersectorial entre las carteras que representan los intereses de la explotación primaria y la industria y aquellas que deben ejercer la autoridad ambiental. En este sentido no sólo se admite la recomendación de generación y armonización de políticas públicas que concilien los intereses de producción – conservación, sino que además hay que demandar un diálogo intersectorial y la consolidación de un marco institucional adecuado.
- El nivel de avance en el proyecto en los distintos países tiene parte de explicación en las diferencias en los niveles de descentralización y autonomía territorial para el ejercicio de la gestión ambiental. Es importante reconocer los avances normativos e institucionales en este aspecto, para extender los aprendizajes regionalmente.
- El proyecto ha reforzado una tendencia de evaluar y evolucionar los procesos de planificación hacia un enfoque territorial en vez de niveles administrativo-políticos, considerando así la integralidad y particularidad de cada territorio.
- Resulta indispensable la incorporación de la valoración económica de los bienes y servicios ambientales en las cuentas nacionales, para lo que urge propiciar el diálogo entre los investigadores y los tomadores de decisiones, de manera que la gestión del desarrollo territorial tenga soporte en una realidad fiscal que la viabilice

4) Aspectos que se percibe requieren de mayor estudio

- El tema de la valoración de los bienes y servicios ambientales, su incorporación en las cuentas nacionales y su traducción en mecanismos de inversión en los territorios, donde los recursos naturales están amenazados y donde viven las personas más pobres.
- La ponente señala casi como una restricción el hecho que existan formas de comprensión y estrategias de intervención distintas. Vale la pena reflexionar al respecto, y tratar de obtener una oportunidad de aprendizaje en la diversidad de criterios y desarrollos normativos/institucionales en la región.

- Es de alta importancia el llamado de atención sobre la asimetría entre los diferentes actores en las cuencas y el alto nivel de conflictos socio-ambientales sobre el tema de recursos hídricos y otros recursos naturales. Este aspecto requiere mayor análisis e intervención positiva, de manera que se propicie una mejor distribución de los réditos obtenidos del aprovechamiento de los recursos naturales, y se contribuya con la constitución de un entorno de desarrollo, que sólo es viable en entornos sociales que respeten los derechos de los ciudadanos.

Caso 6. "Estrategías de gobernanza y gobernabilidad para impulsar la reducción de presiones a los ecosistemas forestales andinos del Cantón Quijos en la Provincia de Napo, Alta Amazonía Ecuador"

Juan Carlos Romero, Luis Yaguache, Jaime Rodríguez

1) Los aportes del enfoque de DRT y gobernanza

Sin lugar a dudas, el caso presentado por ECOBONA toca un tema sobre el que se admiten aún muchas reflexiones: La conciliación de los intereses de una sociedad por el goce de los recursos naturales y los intereses de un sector de la población que deriva su sustento de una actividad productiva que puede ser lesiva. Un avance clave en este caso es la asunción del problema por parte del gobierno local, que vale decir no es un tema fácil y se evade por muchos gobiernos locales de nuestros municipios andinos, no sólo por la falta de claridad para proceder, sino además por el riesgo político que se asume cuando se tocan los intereses diversos alrededor de conflictos por el uso del suelo.

Según lo relatado por los ponentes, hay un avance sustancial en el involucramiento de la institucionalidad pública, y se está consolidando el involucramiento de la comunidad (productores ganaderos), lo que es vital para la sostenibilidad del proceso y para que la iniciativa no se restrinja al período de los actuales gobernantes. Como el proceso está en marcha y es relativamente joven, vale reforzar la idea de los ponentes de generar confianza y respeto entre los actores, lo cual se logra sobre un diálogo abierto y claro, en función de la construcción de propósitos comunes, que generalmente hay que negociar desde el inicio.

2) Lecciones aprendidas que se pueden destacar

- La superación de la desconfianza y tensiones entre actores, vital para un proceso de concertación y gobernanza corresponsable.
- La estrategia de incremento de la productividad del sistema ganadero tradicional para concentrar la intervención y tratar de liberar áreas para la reconversión hacia sistemas agroforestales.
- El compromiso de las autoridades del gobierno local y la apuesta por abordar el tema y formular compromisos dentro del Plan de Desarrollo Cantonal, con la previsión de instrumentos concretos como el Catastro Ganadero.
- El reconocimiento de un gobierno local de la necesidad de gestionar y conciliar dos aspectos que le son prioritarios: el apoyo al desarrollo económico de su localidad y el ordenamiento en el uso de sus recursos naturales, sobre una planificación adecuada y construida participativamente.

3) Recomendaciones de política que se pueden extraer para la Región Andina

La experiencia del liderazgo y compromiso del gobierno local sin duda vale la pena ponerla en relieve y motivarla en otros municipios de nuestra región. Sin embargo, hay que reconocer que por el poco tiempo que lleva el proceso, hay que esperar su evolución y sistematizar sus avances, para tener instrumentos claros que puedan replicarse.

Adicionalmente, hay que llamar la atención sobre iniciativas de este tipo, que son destacables, pero que corren el riesgo de restringirse a la voluntad de los funcionarios, y en consecuencia al tiempo de su ejercicio en los procesos. Es importante generar reflexiones para que la iniciativa actual supere el logro (importante ya) de estar involucrado en un plan de desarrollo cantonal, para que deje de ser una apuesta de gobierno y se convierta en una apuesta de política pública.

4) Aspectos que se percibe requieren de mayor estudio

- Si se considera que el subsidio o algún tipo de incentivo es un instrumento para motivar la reconversión de la actividad ganadera tradicional, vale la pena formular preguntas de investigación sobre el efecto de la reconversión en los bienes y servicios ambientales. Su proximidad con Quito y la demanda por agua para consumo humano abre una oportunidad para hacer un análisis sobre el efecto de la actividad actual y la reconversión en el balance hídrico, que pudiera generar escenarios de negociación con quienes demandan el agua.
- En este tipo de iniciativas, que apuestan por el incremento de la productividad, se requiere un acompañamiento preciso y un diálogo claro sobre los propósitos, porque en algunos casos, los productores ganaderos con mayor capacidad adquisitiva, en lugar de liberar áreas, y en función de su capacidad de invertir y administrar mayores lotes de ganado, lo que pueden hacer es incrementar su inventario ganadero, y por esa ruta sus ingresos, en un esquema que ahora le ofrece mayor rentabilidad. La estrategia del incremento de la productividad es quizá la más acertada para seducir a los productores, pero hay que tener claridad con ellos sobre los propósitos reales y negociar acuerdos para el mediano y largo plazo.

**Caso 13. "Gestión conjunta para la conservación y ordenamiento ambiental del corredor Parque Los Nevados- Parque Selva de Florencia-Páramo de Sonsón, bosques y humedales del Magdalena Medio Antioqueño".
Olga Yaneth Galindo y Augusto Alzate.**

1) Los aportes del enfoque de DRT y gobernanza

El caso presentado por el Consorcio CEPANCEB es una clara muestra de integración interinstitucional y gestión compartida de los recursos naturales, en el sentido que integra instituciones públicas de los niveles nacional y territorial, pero además da un lugar importante a los actores de la sociedad civil, a través de las ONGs. Pero además de la integración, que ya es valiosa en si misma, un criterio importante para la consolidación de

la gobernanza de los recursos naturales es la confianza entre las instituciones y la distribución de roles de acuerdo a sus capacidades y competencias en el ámbito territorial.

Es importante reconocer en este caso el contexto de áreas naturales protegidas, declaradas formalmente por la institucionalidad. Vale la pena destacar el papel protagónico que han alcanzado las ONGs, que han aceptado su responsabilidad de llevar a la realidad y al diálogo local los planes de manejo y otros instrumentos normativos que están formulados pero desconocidos por los pobladores locales, y para cuya ejecución no sólo son insuficientes los recursos públicos (financieros y técnicos) sino que son inviables si no son apropiados por la comunidad.

También es importante destacar la apertura de las autoridades ambientales, que asumen una posición reflexiva y más coherente del sentido y las posibilidades de las áreas naturales protegidas, que deben garantizar la conservación de los recursos naturales, pero que no pueden desconocer las necesidades y demandas de poblaciones que estaban asentadas en los territorios desde antes que el instrumento normativo los cobijara. Un nuevo enfoque del desarrollo territorial en áreas prioritarias para la conservación y la superación de la pobreza, se está consolidando con esta experiencia en Colombia.

2) Lecciones aprendidas que se pueden destacar

El papel de la sociedad civil organizada en la gobernanza de los recursos naturales y la construcción del desarrollo rural territorial infortunadamente toma en muchos casos, orientaciones equivocadas en nuestros países:

En algunos casos, se entienden los procesos ciudadanos como contrapuestos a las gestiones promovidas por los gobiernos, propiciando entornos de tensiones y conflicto permanente, en búsqueda de negociaciones que no siempre están sobre la mesa. En otros casos, muchas ONGs han alcanzado una configuración de contratistas de los gobiernos, condición válida a partir de la idoneidad de ellas y de las necesidades de ejecución de un sector público cada vez más reducido. Sin embargo, en muchos casos esta condición supedita a las organizaciones a compatibilizar sus criterios con el criterio de los funcionarios públicos (no siquiera criterios de política pública) e incluso a silenciar sus propios criterios.

El caso presentado por el consorcio CEPANCEB pone en relieve una situación que por fortuna también ocurre en otros territorios de nuestra región, y es aquella en la que las ONGs se sienten responsables de la gestión territorial, se sientan a la mesa con los responsables de la formulación de las políticas públicas y asumen compromisos de materialización de esas políticas en terreno, gestionando y aportando incluso recursos financieros complementarios a los destinados por el presupuesto público.

3) Recomendaciones de política que se pueden extraer para la Región Andina

El principal mensaje en el caso presentado por el Consorcio CEPANCEB, más allá de sus propósitos en términos de la gestión de los recursos (que tienen cierto avance en tanto son áreas protegidas), gira alrededor de la articulación interinstitucional y el diálogo entre actores públicos y de la sociedad civil para la gestión del desarrollo rural territorial y la gobernanza de los recursos naturales.

En el territorio de referencia hay algunos elementos que facilitan estos avances, y que vale la pena reflexionar, para analizar la posibilidad de extrapolarlos a otros territorios en la región:

- La existencia de un Sistema Nacional Ambiental, que reconoce roles y responsabilidades de todos los sectores
- La descentralización de la autoridad ambiental en Corporaciones Autónomas Regionales (departamentales), que están inmersas en las dinámicas de cada territorio
- El diálogo e interés de integración territorial por encima de las fronteras político-administrativas de los departamentos
- El nivel de organización y fortalecimiento de las ONGs locales
- El diálogo permanente, respetuoso y de confianza

4) Aspectos que se percibe requieren de mayor estudio

En este caso en particular, por tratarse de áreas naturales protegidas, concebidas por muchos años casi como intangibles, falta ahondar en los retos que supone la presencia de comunidades dentro o cerca de las áreas protegidas, o en los espacios que suponen la conexión como corredor. El diálogo interinstitucional generado es un activo importante, pero que podría complementarse con el diálogo con otros sectores de alta incidencia: Minería, Ganadería, Infraestructura vial, por ejemplo. Si no se abre este diálogo, los sectores citados, que generalmente son más poderosos, superarán los alcances de la iniciativa del corredor y desalentarán el esfuerzo interinstitucional.