

desarrollo  
**RURAL**  
**TERRITORIAL** y  
Gobernanza de los  
recursos naturales



Serie **Contribuciones**  
para el Desarrollo  
Sostenible de los Andes  
N.º 10, septiembre 2010

# REFLEXIONES EN LOS ANDES

Judith Kuan Cubillas  
Editora



**CONDESAN**  
Consortio para el Desarrollo Sostenible  
de la Ecorregión Andina

**COMUNIDAD  
ANDINA**  
SECRETARÍA GENERAL



**gtz**

PROGRAMA REGIONAL  
**ECOBONA**

Inter  
cooperation



Alianza para las montañas

**IICA**

# Reconocimientos

**Desarrollo rural territorial y gobernanza de los recursos naturales.**

**Reflexiones en los Andes.**

© Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (CONDESAN), 2010  
Calle Mayorazgo 217  
San Borja, Lima 41, Perú  
condesan@condesan.org  
www.condesan.org

Primera edición 2010.

**Editora:** Judith Kuan Cubillas

**Corrección de estilo:** Álvaro Sialer Cuevas

**Serie:** Contribuciones para el Desarrollo

Sostenible en los Andes

**Número:** 10

**Diseño y diagramación:** Bombones, taller creativo.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2010-13433  
ISBN: 978-612-45881-0-5

Producido por CONDESAN

Impreso en el Perú por Comercial Gráfica Sucre S.R.L.

Av. Jaime Bauzate y Meza 223 Int. I La Victoria

Lima-Perú.

Impresión: 500 ejemplares

Octubre de 2010

Las publicaciones de CONDESAN contribuyen con información para el desarrollo sostenible en los Andes y son de dominio público. Los lectores están autorizados a citar o reproducir este material en sus propias publicaciones. Se solicita respetar los derechos de autor de CONDESAN y enviar una copia de la publicación en la cual se realizó la cita o publicó el material a nuestras oficinas.

Kuan Cubillas, Judith, editora.

Desarrollo rural territorial y gobernanza de los recursos naturales.

Reflexiones en los Andes. Serie contribuciones para el Desarrollo

Sostenible en los Andes. N.º 10, septiembre 2010. Lima, CONDESAN.

DESARROLLO SOSTENIBLE, GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES,  
GOBERNANZA, ANDES.

## INSTITUCIONES ORGANIZADORAS DEL FORO ELECTRÓNICO:

Iniciativa Andina de la Alianza para las Montañas

GTZ - Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) - Perú

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

Secretaría General de la Comunidad Andina (SG-CAN)

Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (CONDESAN)

## PANELISTAS DEL FORO ELECTRÓNICO:

- FAO-RLC, Grupo Temático de Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe: Jan Van Wambeke, Carlos Carneiro, Mario Mengarelli, Jorge Meza y Jessica Casaza; y Laura Meza, consultora en Cambio Climático, RLC.
- Manuel Chiriboga, investigador principal y secretario ejecutivo del Grupo Chorlaví.
- Doris Cordero Camacho, oficial del Programa de Bosques, Punto Focal Cambio Climático, y Aracely Pazmiño, oficial senior de Equidad Social de UICN SUR.
- Alberto Aquino, coordinador del Componente I: Gestión del Riesgo para el Desarrollo en el Área Rural, y Miguel Ángel Dossman, asesor técnico, de PDRS-GTZ, Programa de Desarrollo Rural Sostenible.
- Javier Escobal, investigador principal de GRADE.
- Noemí Marmanillo Bustamante, responsable de la Unidad Ejecutora de los Proyectos Transnacionales de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Mejoramiento de la Nutrición en las Comunidades Indígenas de la Comunidad Andina.
- María Teresa Becerra, responsable del Área de Medio Ambiente, SG-CAN.
- Edith Fernández-Baca, oficial regional para la Secretaría de la Alianza para las Montañas / CONDESAN.
- María Febres Huamán, especialista en Desarrollo Rural y Gestión de Proyectos del IICA en el Perú.
- Andrés Felipe Betancourt, director de la Fundación Eduquemos, Colombia.

## MODERACIÓN TEMÁTICA:

Judith Kuan.

## MODERACIÓN TÉCNICA:

InfoAndina.

La presente publicación ha sido posible gracias al financiamiento de GTZ, del Programa Regional ECOBONA de INTERCOOPERATION y de CONDESAN.

# Contenido

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
	<i>Por Judith Kuan Cubillas</i>	
	<b>ASPECTOS GENERALES DEL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL Y DE LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES</b>	
	Más allá del sector agrícola: desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe. <i>Por César Falconí</i>	<b>10</b>
	Aporte del enfoque de desarrollo rural territorial en la gobernanza de los recursos naturales. <i>Por Carlos Julio Jara</i>	<b>20</b>
	Recursos naturales, el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo en la región andina. <i>Por Doris Suaza</i>	<b>27</b>
<b>2.</b>	<b>EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES EN UN ENTORNO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	
	Movilización de la sociedad civil en un contexto dominado por la agricultura industrial. <i>Por Cornelia Butler Flora y Michael Delaney</i>	<b>36</b>
	Experiencias de gestión de la región alpina: el caso del Convenio Alpino. <i>Por Marco Onida</i>	<b>42</b>
	Transferencia de conocimientos y red de municipios para el desarrollo regional sostenible de los Alpes europeos. <i>Por Aurelia Ullrich</i>	<b>49</b>
	La UNCEM y las comunidades de montaña experimentan con un modelo italiano. <i>Por Enrico Borghi</i>	<b>57</b>
	Experiencias y reflexiones sobre la gobernanza de los recursos naturales en las subcuencas de aprendizaje en Honduras y Nicaragua por el Programa FOCUENCAS II del CATIE. <i>Por Cornelis Prins</i>	<b>61</b>
	El manejo de los recursos naturales a escala territorial de paisaje en la Red Iberoamericana de Bosques Modelo. <i>Por Milka Barriga Machicao y Olga Marta Corrales</i>	<b>68</b>

4.

<b>3.</b>	<b>EXPERIENCIAS DE GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES EN UN ENTORNO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA REGIÓN ANDINA</b>	
	Áreas de conservación municipal: oportunidad para la gobernanza de los recursos naturales en la región andina. <i>Por Ingrid Prem, Lily Rodríguez y Jorge Carrillo</i>	<b>74</b>
	Uso sostenible de la tierra en cuencas hidrográficas de los Andes - Proyecto Regional Cuencas Andinas. <i>Por Isabel Renner</i>	<b>80</b>
	El desarrollo de capacidades y la gestión integrada de recursos hídricos como estrategias para el desarrollo económico territorial en mancomunidades de municipalidades rurales de Cusco y Apurímac, Perú. <i>Por Marco Sotomayor, Walter Choquevilca, Andrés Estrada y Mariela Mejía</i>	<b>85</b>
	Desarrollo territorial y gobernanza de los recursos naturales en la Cuenca Media y Alta del río Lurín (Lima, Perú). <i>Por Ricardo Claverías Huerse</i>	<b>94</b>
	Planificación en un contexto de cambio climático: de los Andes del Norte a Tabaconas. <i>Por José Luis Mena Álvarez</i>	<b>102</b>
	Estrategias 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. <i>Por Juan Carlos Romero, Luis Yaguache y Jaime Rodríguez</i>	<b>111</b>
	La gestión del bosque en comunidades campesinas con derecho propietario sobre la tierra en Pando, Bolivia. <i>Por Pamela Cartagena</i>	<b>116</b>
<b>4.</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	
	Conclusiones y recomendaciones sobre desarrollo territorial rural y gobernanza de los recursos naturales. <i>Por Judith Kuan Cubillas</i>	<b>130</b>
<b>5.</b>	<b>ANEXOS</b>	
	ANEXO 1. Programa y referencias del foro electrónico Desarrollo Rural Territorial y la Gobernanza de los Recursos Naturales: Reflexiones en los Andes.	<b>146</b>
	ANEXO 2. Lista de participantes del foro electrónico	<b>152</b>
	ANEXO 3. Lista de documentos de referencia	<b>155</b>
	ANEXO 4. Principales abreviaturas empleadas en este libro	<b>157</b>

5.

# Introducción

**Los drásticos** cambios ambientales del planeta vislumbran un alto riesgo de deterioro de las condiciones de vida humana, especialmente entre las poblaciones más vulnerables. Se está produciendo una progresiva degradación y destrucción de parajes naturales, así como cambios en el ecosistema, y todo esto afectará los niveles de supervivencia.

Gran parte del deterioro del medio ambiente responde a nuestra equivocada actuación como seres humanos y a nuestro estilo de vida, todo lo cual se refleja en la forma como disponemos el aprovechamiento de los ecosistemas, subestimando su capacidad de mantenimiento (por ejemplo, al subestimar la capacidad de asimilación de depósitos biológicos y minerales), en la introducción de elementos extraños en los ecosistemas (principalmente por la contaminación de sustancias no biodegradables) y, por otro lado, en la extinción de las especies.

El cambio climático de la Tierra se agrava con los incrementos en el calentamiento global. Evidencias científicas indican que el proceso de calentamiento global parece acelerarse con el paso de los años. La situación es bastante compleja si consideramos que en los últimos cincuenta años la población mundial se ha duplicado, a la par de contar con una menor disponibilidad de agua y alimentos.

La relevancia y envergadura del problema demanda una reacción acelerada a todo nivel, sin embargo muchos de los acuerdos internacionales sobre este tema se han visto limitados por consideraciones políticas y económicas con visiones de corto plazo. Necesitamos trabajar alternativas que consideren impactos de mediano plazo, para asegurar un cambio de rumbo en el trato del medio ambiente y específicamente en la gestión de los recursos naturales.

El enfoque de desarrollo rural territorial sustentable trae implícita la gobernanza de los recursos naturales, es decir, aquella manera de gobernar que se propone «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 la definición de *gobernanza* de la Real Academia Española en su *Diccionario*. Este enfoque provee el entorno adecuado para aplicar medidas orientadas a mejorar el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales. Específicamente, la gobernanza de los recursos naturales abre espacios de gestión en pro de un mejor acceso, uso, conservación y manejo de los recursos naturales y del medio ambiente.

El presente documento recoge las principales ponencias y resultados del foro electrónico Desarrollo Rural Territorial y Gobernanza de los Recursos Naturales: Reflexiones en los Andes, que se llevó a cabo entre el 29 de mayo y el 25 de junio de 2009. Dicho foro fue convocado por el Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (CONDESAN), como expresión de su compromiso en torno al análisis ecorregional, entendido como un espacio de intervención o una unidad territorial definida sobre la base

de la interdependencia de aspectos ambientales y de aspectos sociales, económicos, institucionales, culturales y políticos de la región.

Estos postulados coinciden con los propios de las instituciones coauspiciadoras: la Cooperación Técnica Alemana, la Secretaría General de la Comunidad Andina, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y la Iniciativa Andina de la Alianza para las Montañas, que no dudaron en apoyar la convocatoria de este evento.

El objetivo del foro electrónico fue brindar un espacio de reflexión sobre la gobernanza de los recursos naturales dentro de esquemas de desarrollo rural territorial, que faciliten el aprendizaje y el aporte por especialistas en el tema y procuren la construcción de redes de interés común y la formulación de recomendaciones aplicables en la región andina.

Para los próximos años, CONDESAN se propone concentrar los esfuerzos hacia actividades de síntesis, integración y agregación de valor en el espacio ecorregional, a partir de los resultados, conocimientos, redes y capacidades construidas por sus socios en varios temas: gestión integrada de los recursos hídricos, innovación en sistemas agrarios y vulnerabilidad, adaptación al cambio climático y mitigación del mismo.

El foro electrónico y la presente publicación son parte de ese esfuerzo de CONDESAN, donde compartimos el conocimiento y las experiencias de nuestros socios y de otros actores de fuera y dentro de la región, en esta ocasión, en el tema de desarrollo rural territorial y la gobernanza de los recursos naturales.

La reflexión colectiva giró sobre cuatro preguntas centrales:

- 1 ¿De qué manera contribuye el *enfoque* de desarrollo rural territorial y gobernanza a una mejor gestión de los recursos naturales?
- 2 ¿Qué *lecciones* generales se derivan de experiencias regionales e internacionales de gobernanza de los recursos naturales en un contexto de ordenamiento territorial? Y, específicamente, ¿qué lecciones referidas a los recursos de agua, tierra, aire y biodiversidad, con relación a las actividades económicas agropecuaria y forestal, se pueden sacar? y ¿en ámbitos de escala local, regional, nacional y supranacional?
- 3 ¿Qué *recomendaciones de políticas* se derivan para la aplicación en los países andinos y en la región andina?
- 4 ¿Qué aspectos prioritarios requieren de *mayor estudio*?

---

# 1. ASPECTOS

**GENERALES DEL  
DESARROLLO RURAL  
TERRITORIAL Y DE  
LA GOBERNANZA  
DE LOS RECURSOS  
NATURALES**

---



**CONDESAN**  
Consortio para el Desarrollo Sostenible  
de la Ecorregión Andina

COMUNIDAD  
ANDINA  
SECRETARÍA GENERAL



gtz

PROGRAMA REGIONAL  
ECOBONA

Inter  
cooperation



IICA

# Más allá del sector agrícola: desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe

**CÉSAR FALCONÍ**

JEFE DEL CENTRO DE INVERSIONES PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, FAO CENTRAL

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo de las áreas rurales es crítico para el mejoramiento del bienestar nacional en muchos países. En América Latina y el Caribe, sin embargo, los logros en el desarrollo de territorios rurales han sido relativamente limitados. Muchos gobiernos y agencias de desarrollo dejaron de enfatizar el desarrollo rural en los últimos veinte años, y la pobreza rural permanece, a pesar de las altas tasas de la migración rural-urbana.

Con la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la crisis de los precios de los alimentos, el desarrollo de los territorios rurales está volviendo a la agenda del desarrollo. Especialistas que trabajan en este campo expresan que los enfoques actuales difieren de las políticas y programas de desarrollo integrado, de arriba hacia abajo del pasado. El enfoque territorial

*Con la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la crisis de los precios de los alimentos, el desarrollo de los territorios rurales está volviendo a la agenda del desarrollo.*

10.

recomendado combina los esfuerzos relacionados con la provisión de bienes públicos, la promoción de actividades productivas privadas y el fortalecimiento de las capacidades tanto al nivel nacional como local. Este documento indica los méritos potenciales de este nuevo enfoque y presenta el caso del desarrollo territorial rural como parte de una estrategia de reducción de la pobreza, crecimiento y desarrollo general.

## LA NECESIDAD DE LLEVAR EL DESARROLLO A LAS ÁREAS RURALES

En muchos países de la región, pobreza es sinónimo de ruralidad. Las tasas de pobreza crónica en América Latina en el 2004 fueron tres veces mayores en los hogares rurales que en los urbanos. Casi dos tercios de los habitantes rurales son pobres, comparados con el 38% de su contraparte urbana. Solo unos pocos países han sido capaces de reducir la pobreza rural, y en la mayoría en los que disminuyó fue por resultado de la migración de las áreas rurales a las urbanas.

A pesar de ello, se ha logrado progreso en los sectores sociales y en el establecimiento de una infraestructura social. América Latina está reduciendo la brecha urbano-rural en educación; las tasas de retiro de los colegios están disminuyendo más en las áreas rurales que en las ciudades; y se ha progresado en términos de calidad y cantidad en caminos, electricidad y telefonía.

Pero el progreso en la economía rural fue selectivo y mucho menos efectivo. Las reformas de los años noventa crearon un ambiente propicio para incrementar las inversiones privadas y ayudaron a impulsar las exportaciones no tradicionales agrícolas, impulsando así la reestructuración productiva de la agricultura comercial. La retirada del sector público y la insuficiente entrada del sector privado en los servicios agropecuarios han producido importantes vacíos que han debilitado la capacidad competitiva del sector agropecuario, en especial la de los sectores tradicionales.

Los cambios en la estructura del empleo rural y en las estrategias de generación de ingresos de las familias rurales son sustantivos. El peso de la población económicamente activa (PEA) agrícola ha disminuido desde 42% en los años setenta a menos del 24% en 2000. Cerca de 44 millones de personas conforman la PEA agrícola de la región, de las cuales el 17% son mujeres. Los residentes rurales con empleo no agrícola representan aproximadamente 20 millones de personas (o casi el 45% de la PEA agrícola). El peso relativo del empleo rural no agrícola en el empleo de los hogares rurales creció en las últimas décadas poco más del 4% anual en promedio, mientras que el propiamente agrícola, se redujo en un 0,4% por año o, si se incluye el empleo agrícola de los residentes urbanos, se mantuvo prácticamente constante. Los ingresos derivados del empleo rural no agrícola en la segunda mitad de los noventa representaban en promedio el 47% del ingreso rural total, con una estructura ocupacional semejante a la de los empleos urbanos, aunque a niveles de productividad más bajos y con un mayor peso relativo de los servicios. Las mayores y mejores oportunidades de empleos rurales no agrícolas se concentran en áreas de mayor dinamismo agrícola. Como resultado, el desarrollo de la agricultura es crítico para capturar el potencial de las áreas rurales y su población.

11.

La sensibilización de la importancia de los temas ambientales ha contribuido a la sostenibilidad económica y ambiental de las áreas rurales. La creciente demanda por alimentos más saludables, agua limpia y biocombustibles, y los nuevos servicios ambientales como el secuestro del carbono, o la provisión de servicios recreacionales, presentan nuevas oportunidades de ingresos e inversiones para la población rural.

Para aprovechar al máximo el potencial rural, y alcanzar los ODM para reducir la pobreza y enfrentar los impactos de la crisis financiera en el mediano y largo plazo, la agenda del desarrollo necesita plantearse adecuadamente el progreso de los territorios rurales y enfrentar los principales problemas estructurales que confronta su población rural; y en el corto plazo, investigar el acceso a los servicios y mercados.

## EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES Y LA POBREZA: LECCIONES APRENDIDAS

En el pasado reciente las estrategias de intervención en el sector rural se basaron en dos líneas principales de acción que se implementaron en forma desarticulada y no formaron parte de una estrategia dirigida al desarrollo y a la formación de una sociedad moderna y equitativa. Una primera línea de acción estuvo dirigida a la modernización de la producción agropecuaria como un instrumento del desarrollo económico. La segunda, identificada con el desarrollo rural, fue ejecutada a través de un grupo de programas y proyectos dirigidos a abordar la problemática de la exclusión social y económica de los pobres rurales, con medidas parciales que no se han integrado en políticas estables.

Las estrategias de reducción de la pobreza deben considerar opciones basadas en la heterogeneidad de la población rural. Estas opciones incluyen la propia migración, las intervenciones sociales explícitas para promover el cambio en los activos, la reducción

*El concepto de «lo rural» que ha estado vigente en América Latina y el Caribe es anticuado y afectó la calidad del diseño y de la ejecución de las estrategias, políticas y programas de desarrollo.*

de la vulnerabilidad, el empoderamiento a través de la formación del capital humano y social necesario para el funcionamiento de las instituciones democráticas, y el fortalecimiento de la participación y de las diversas organizaciones existentes en el medio rural. Es indispensable un enfoque de inclusión sociocultural con un conocimiento profundo de la situación en el territorio.

La agricultura es el sector más representativo en el área rural, pero la transformación productiva del área rural es más que lo agropecuario. El concepto de «lo rural» que ha estado vigente en América Latina y el Caribe es anticuado y afectó la calidad del diseño y de la ejecución de las estrategias, políticas y programas de desarrollo, subestimó el peso de lo rural, confundió lo rural con lo agropecuario y no resaltó los vínculos rural-urbanos.

Las reformas de políticas han reducido la intervención pública en el ámbito rural. Las reformas estructurales de los últimos 15 a 20 años han eliminado buena parte de los instrumentos de política pública sectorial del pasado, como subsidios, tipos de cambio

*El manejo no sustentable de los recursos naturales vinculados al ámbito rural no se resuelve solo mediante la promulgación de leyes y la creación de instituciones, o invirtiendo en mitigación o reparación.*

diferenciados, franquicias, poderes de compra de las empresas estatales y fijaciones de precios a productos básicos. El apoyo público a actividades de desarrollo agrícola se ha reducido a un promedio menor al 5% del total del gasto público. Y el sector privado no ha llenado el vacío que ha dejado la disminución del gasto público en investigación, extensión, sanidad y comercialización.

La debilidad de la arquitectura institucional constituye un obstáculo serio para el desarrollo de los territorios rurales. La necesaria evolución hacia un conjunto más amplio de actividades agrícolas y no agrícolas en el ámbito rural, junto a las demandas por mayor competitividad rural en un mundo globalizado, ponen de manifiesto importantes debilidades institucionales para ejecutar un proceso duradero de desarrollo rural en la región. En general, se necesitan instituciones públicas y privadas efectivas y dinámicas para atender las demandas del sector rural.

La transformación institucional debe priorizar la participación y concertación. Es necesario dar un nuevo énfasis al desarrollo institucional, a la modernización del Estado vinculado al ámbito rural, a la generación de nuevas políticas públicas que promuevan las acciones del sector privado, de la sociedad civil y de los gobiernos locales. La mayor participación de actores locales en la conceptualización, diseño e implementación de acciones favorece el empoderamiento de la sociedad local y asegura la sostenibilidad de dichas acciones, así como la creación de plataformas de concertación público-privadas.

En los proyectos orientados geográficamente, es esencial considerar las dimensiones ambientales, sociales y culturales. Los problemas ambientales en el medio rural responden a fallas de mercado y fallas de gobernabilidad. El manejo no sustentable de los recursos

naturales vinculados al ámbito rural no se resuelve solo mediante la promulgación de leyes y la creación de instituciones, o invirtiendo en mitigación o reparación. Son también las políticas e incentivos económicos los factores que moldean la conducta de los individuos, productores, empresas y las instituciones en relación al uso de los recursos naturales.

Las lecciones aprendidas de experiencias pasadas necesitan ser incorporadas en el diseño de los nuevos programas y políticas de desarrollo de los territorios rurales, para evitar así los errores de los anteriores programas integrados de desarrollo rural, que afectaron al potencial de las áreas rurales. La modernización de las políticas nacionales y la manera en que los servicios son proveídos a las áreas rurales deberían ir de la mano con el apoyo de las instituciones locales para incluir su participación. Esto considera el empoderamiento de las instituciones locales y el fortalecimiento de su capacidad operacional, como también esfuerzos para conseguir que los sectores públicos y privados formulen conjuntamente una agenda para áreas rurales específicas. Relacionar los procesos de desarrollo en el ámbito nacional y local es crítico para utilizar al máximo el potencial de las áreas rurales.

## EMPODERANDO A LOS ACTORES LOCALES EN LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ÁREAS RURALES: DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

Ha llegado el momento de incorporar las lecciones aprendidas dentro de un enfoque renovado, en el cual el desarrollo de los territorios rurales se entiende como un proceso simultáneo de transformación productiva, institucional y social de un espacio rural determinado, que es denominado enfoque territorial rural. La transformación productiva apunta al crecimiento sustentable de la economía, en tanto que la modernización institucional propone una institucionalidad que genere incentivos y patrones de inversión que favorezcan la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad. Ambos objetivos deben impulsarse simultáneamente, pues mientras el primero permite generar los empleos e ingresos requeridos para superar la pobreza, es el segundo el que hace que el nuevo enfoque no sea una simple propuesta de «crecimiento con goteo» hacia los sectores pobres.

El enfoque territorial del desarrollo territorial rural (ver aquí mismo el anexo-resumen sistematizado) resalta los vínculos urbano-rurales y promueve la potencialidad de pequeños núcleos urbanos o ciudades intermedias, que pueden constituirse así en motores de actividades agrícolas y no agrícolas. El enfoque territorial complementa los programas tradicionales (por ejemplo, sanidad, desarrollo tecnológico, titulación de tierras) que los gobiernos y las agencias de desarrollo promueven desde un punto de vista sectorial con cobertura nacional, reconociendo que las posibilidades de impulsar un proceso de este tipo dependerán de las características de cada territorio con respecto a su potencial productivo y a sus condiciones institucionales. Acciones en el ámbito nacional y local son necesarias para promover este nuevo enfoque de desarrollo territorial rural.

### A NIVEL NACIONAL

Las distintas potencialidades económicas de las regiones rurales requieren de intervenciones con un enfoque territorial diferenciado. La magnitud y complejidad de los desafíos del

desarrollo de los territorios rurales no han sido abordados en el pasado con enfoques globales, ni con asignaciones de recursos suficientes, sino con proyectos puntuales, discontinuos y con escasa articulación a estrategias y políticas nacionales. Actualmente, el desarrollo de los territorios rurales se concibe cada vez más como parte de una visión nacional del desarrollo, es decir, como la dimensión rural del desarrollo, utilizando una



*El desarrollo basado en el autoconsumo o en la autosuficiencia de los hogares pobres, en el mejor de los casos, puede contribuir a estabilizar la pobreza, pero difícilmente a superarla.*



definición amplia de lo rural. Esto no significa un regreso a la formulación de programas de desarrollo rural integrado, que fracasaron por su conceptualización rígida de arriba hacia abajo, ausente de criterios participativos y de empoderamiento de las comunidades locales y beneficiarios.

Las estrategias y políticas de desarrollo de los territorios rurales deben ser coherentes con las políticas macroeconómicas y deben incluir la totalidad del ámbito rural y las relaciones rural-urbanas, incorporando el carácter multiactivo de las estrategias de vida de las familias rurales, definiendo opciones para el empleo agrícola y no agrícola, el pluriempleo y la migración. Por lo tanto, las estrategias y políticas deben diferenciarse social y territorialmente, considerando desde el inicio las condiciones de replicabilidad y amplificación de iniciativas exitosas de menor escala a aquellas de mayor cobertura y capacidad de impacto, poniendo en marcha, en definitiva, programas de desarrollo de los territorios rurales como procesos de aprendizaje.

La integración a los mercados locales e internacionales es necesaria para una exitosa transformación productiva. El desarrollo basado en el autoconsumo o en la autosuficiencia de los hogares pobres, en el mejor de los casos, puede contribuir a estabilizar la pobreza, pero difícilmente a superarla. Es necesario incluir a los sectores rurales en la definición de las estrategias de apertura de mercados regionales y mundiales de productos agrícolas y agroindustriales, así como también consolidar su capacidad para participar con productos de mejor calidad. Se trata de cambiar la estrategia orientada por la oferta, característica de muchos proyectos, por una orientada por la demanda externa al territorio rural, tanto en los mercados nacionales como en los internacionales.

Igualmente se requiere el fomento de la reconversión productiva mediante la consolidación de los programas de reformas de políticas públicas, orientados a reducir las distorsiones en los mercados, a facilitar el ajuste temporal de los agentes económicos con medidas compensatorias para productores y consumidores de bajos ingresos afectados por las reformas, y a desarrollar nuevos instrumentos de apoyo al sector privado, especialmente

*Es vital mejorar el acceso a tierras y aguas, especialmente de los productores con insuficiente dotación de recursos naturales, restricción que alimenta el círculo de la pobreza y contribuye al deterioro del capital natural de las zonas rurales marginales.*

para el fortalecimiento de la capacidad del sector empresarial de pequeño y mediano tamaño y de las organizaciones de productores.

Especial atención se debe dar a la modernización de los servicios productivos para el sector privado, que incluye el fortalecimiento de los sistemas de información de mercados, la promoción de las exportaciones, la sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos, la certificación de calidad de los productos agropecuarios, así como la investigación, el desarrollo y la transferencia de tecnología, la capacitación empresarial y profesional, y la consolidación de los derechos de propiedad intelectual. Los retos del mercado requieren que los servicios que sean orientados a la demanda sean flexibles y de alta calidad. Asimismo, es necesario desarrollar instrumentos innovadores que propongan alternativas a los altos costos de transacción en las áreas rurales.

Disminuir los costos de transacción a través de estrategias innovadoras es también fundamental para el desarrollo de mercados financieros rurales que faciliten las inversiones imprescindibles para la diversificación y modernización de la producción. Finalmente, también es vital mejorar el acceso a tierras y aguas, especialmente de los productores con insuficiente dotación de recursos naturales, restricción que alimenta el círculo de la pobreza y contribuye al deterioro del capital natural de las zonas rurales marginales.

#### **A NIVEL LOCAL-TERRITORIAL**

Se necesita tomar decisiones sobre si se debe enfatizar una agenda más productiva o social. Esto depende del potencial económico del territorio objetivo y de su exposición a los mercados externos. Dado que los recursos financieros son limitados, es recomendable que el enfoque se oriente a la transformación productiva del territorio rural con suficiente potencial para una integración sostenible a los mercados más allá del área objetivo.

La transformación institucional del medio rural requiere de actividades específicas que incluyen: 1) modernización de las organizaciones públicas vinculadas al desarrollo rural; 2) coordinación, controles y equilibrios entre los niveles nacional, provincial y local de gobierno; 3) promoción de redes y otras formas de asociación entre gobiernos locales, para generar organizaciones de alcance regional; 4) fortalecimiento de la capacidad de gestión de los poderes locales; 5) asignación de mayores atribuciones y capacidades a los gobiernos locales en lo político, administrativo y financiero; y 6) vigencia de los derechos ciudadanos de los miembros de los hogares pobres.

El fortalecimiento de las capacidades de gestión local del desarrollo es un área prioritaria para la implementación de este nuevo enfoque. Se debe superar la contradicción que existe entre el carácter sectorial de las políticas públicas, y en muchos casos de los propios programas de inversión financiados por las agencias de desarrollo, y el carácter multisectorial del nuevo enfoque del desarrollo rural. La superación de esta contradicción no se resuelve, como lo prueba la experiencia, con comités de coordinación a nivel nacional o regional. En cambio, los contratos territoriales de desarrollo, las mesas de concertación, los consejos locales de desarrollo rural y otros arreglos institucionales son fórmulas que permiten superar dicha limitación, sobre todo cuando además de constituir instancias de debate tienen poder de decisión sobre el destino de los recursos financieros.

La construcción de alianzas entre el sector privado y el público es otro elemento clave de este nuevo enfoque. Promover el desarrollo no es algo que incumbe solo al sector público como antes se pensaba. La iniciativa privada tiene un papel clave en el desarrollo de la economía rural. Las pequeñas y medianas empresas, los conglomerados y las cadenas productivas son los eslabones fundamentales de la diversificación de las actividades económicas en el medio rural, y requieren apoyo para mejorar su acceso a servicios financieros de bajo costo y largo plazo, y a tecnologías y servicios de desarrollo empresarial. Los programas de desarrollo rural deben, por tanto, prestar un énfasis especial al fomento de alianzas entre los actores públicos y privados del desarrollo, a efectos de compartir riesgos, maximizar sinergias, promover inversiones y asegurar una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo.

#### **VINCULANDO LOS NIVELES NACIONAL Y LOCAL**

Para que este nuevo enfoque de desarrollo económico rural funcione, son necesarios esfuerzos coordinados y conjuntos en los niveles nacional y local. Para que el proceso de transformación productiva sea exitoso e inclusivo, tanto las políticas públicas como los servicios productivos y financieros deben orientarse a la provisión de bienes públicos a las áreas rurales. Igualmente, debe darse un proceso de empoderamiento en el ámbito local para mejorar la participación y la calidad de la demanda local. Establecer este vínculo entre los niveles nacional y local, como también los mecanismos de retroalimentación entre los dos, es crítico para movilizar el potencial latente del sector rural y contribuir al alcance de los ODM en cuanto a la reducción de la pobreza.

## Conclusión

**En conclusión,** la relativa incapacidad de las anteriores políticas, programas y proyectos de desarrollo rural para lograr impactos significativos sobre los ingresos y el empleo de esta población y para reducir la pobreza rural, junto a las nuevas tendencias y condicionantes de la economía y sociedad rurales y las lecciones aprendidas mediante la experiencia de los gobiernos y agencias de desarrollo, hace necesario llevar a la práctica una nueva estrategia de desarrollo de los territorios rurales, basada en un enfoque territorial, multisectorial y participativo. Este nuevo enfoque, para llegar al pobre rural y movilizar el potencial rural, refleja un esfuerzo simultáneo de inversión en la provisión de bienes públicos y en el fortalecimiento de la capacidad de los niveles nacionales y locales. Asimismo, este enfoque busca empoderar a los pobladores rurales para que participen en las decisiones, además de conformar esfuerzos coordinados entre los sectores privado y público, y mejorar las capacidades institucionales y de los recursos humanos para identificar y desarrollar la potencialidad de las economías rurales, y así contribuir a la reducción de la pobreza rural y a la promoción del crecimiento de los territorios rurales.

## [ Anexo ]

### EL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL (DTR): UN RESUMEN SISTEMATIZADO<sup>1</sup>

El desarrollo territorial rural (DTR) es un enfoque relativamente reciente para enfrentar el problema del desarrollo de las áreas locales. Desde el punto de vista de un desarrollo sostenible, el DTR busca tener en cuenta las oportunidades y restricciones internas de las áreas rurales como resultado de los factores medioambientales, económicos, sociales y culturales del pasado de un territorio determinado, junto a las oportunidades y restricciones externas que resultan de la apertura de las economías locales.

#### SIETE ASPECTOS CLAVE

El DTR se puede analizar de acuerdo a siete aspectos clave:

- 1 **El enfoque territorial.** Esto implica definir una política de desarrollo basada en la situación particular de un territorio, sus fortalezas y debilidades. Para el DTR, un territorio es una unidad geográfica local bastante homogénea, caracterizada por una cohesión social interna, una historia y tradiciones compartidas, un sentido de identidad común, etcétera. El territorio seleccionado debe tener en todos los casos coherencia y masa crítica suficiente en términos de recursos humanos, financieros y económicos como para apoyar una estrategia de desarrollo viable. El enfoque «territorial» permite a los actores locales definir una política de desarrollo basada en las circunstancias particulares de su territorio, activos (fortalezas), restricciones (debilidades), necesidades y oportunidades.
- 2 **Enfoque de abajo hacia arriba.** Este concepto tiene como objetivo animar la participación en la toma de decisiones en el ámbito local en todos los aspectos de la política

<sup>1</sup> Basado en diversos documentos de programas de innovación rural de la Unión Europea y Asia.

de desarrollo. Se busca involucrar a los actores locales, incluyendo la comunidad en su conjunto, grupos de interés económicos y sociales e instituciones representativas, públicas y privadas.

- 3 **Enfoque de asociatividad y organización local para el desarrollo rural (OLDER).** La OLDER es una organización en la que participan actores públicos y privados, unidos en una asociatividad que identifica una estrategia y un plan de acción local común para el desarrollo del territorio. La OLDER es una de las características más originales y estratégicas del enfoque de DTR. Dotada con un equipo técnico, capacidad de tomar decisiones y un presupuesto, la OLDER representa un nuevo modelo de organización.
- 4 **Innovación.** Aunque el concepto de DTR y su aplicación práctica son innovaciones en sí mismas, el enfoque DTR enfatiza que las acciones que se lleven a cabo deben ser también innovadoras. Pueden ser: 1) acciones para promocionar los recursos locales de una forma nueva, 2) acciones que son de interés para el desarrollo local pero no son cubiertas por ninguna otra política, 3) acciones que dan respuestas nuevas a las debilidades y problemas de los territorios rurales, o también 4) la creación de nuevos productos, nuevos procesos, nueva forma de organización o nuevos mercados. La innovación se encuentra también contenida en los componentes demostrativos y en las redes del enfoque, es decir, la divulgación de información a otros grupos de actores que deseen aprender de los logros alcanzados en otros lugares o quieran emprender proyectos juntos.
- 5 **Enfoque integrado.** Las acciones y proyectos contenidos en el plan de acción local están ligados y coordinados como un todo coherente. La integración puede referirse a todas las acciones realizadas en un solo sector, a todas las acciones o grupos de acciones o, incluso más importante, a las relaciones entre los diferentes actores y sectores económicos, sociales, culturales y medioambientales presentes en el territorio.
- 6 **Redes y cooperación entre territorios.** Mediante el intercambio y circulación de información sobre las políticas de desarrollo rural y la diseminación y transferencia de innovación, la red de DTR aspira a romper el aislamiento de las OLDER y a establecer una base de información y análisis de las acciones.
- 7 **Financiación y gestión local.** La delegación a las OLDER de una gran proporción de la responsabilidad en la toma de decisiones de la financiación y gestión es otro elemento clave del enfoque de DTR. No obstante, el grado de autonomía de las OLDER varía considerablemente dependiendo del contexto organizacional específico.

#### LA UNIDAD DE TERRITORIO EN EL DTR

Este es uno de los puntos clave en el enfoque de DTR. A diferencia del enfoque sectorial, el territorio (área) se considera como un sistema socioeconómico integrado por gente, recursos, destreza, experiencia y capacidad (know-how), entre otras cosas. El enfoque territorial toma una nueva visión global de la zona de intervención, facilitando una base para la definición de un plan de acción local adaptado a las necesidades específicas del territorio. Una vez que el territorio objetivo ha sido definido, se establece el perfil del mismo, estimando su capital y llevando a cabo un análisis. Seguidamente se define una estrategia adecuada de desarrollo.

# Aporte del enfoque de desarrollo rural territorial en la gobernanza de los recursos naturales

**CARLOS JULIO JARA**  
DIRECTOR DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE  
IICA - SEDE CENTRAL

La Carta de la Tierra nos advertía: «Estamos en un momento crítico de la historia de la Tierra, en el cual la humanidad debe elegir su futuro. O formar una sociedad global para cuidar la Tierra y cuidarnos unos a otros o arriesgarnos a la destrucción de nosotros mismos y de la diversidad de la vida». La civilización que hemos creado ha asentado una relación de dominio sobre la Tierra, descuidando el ambiente natural, lo que afecta sistemáticamente a la diversidad. El paradigma modernizador ha priorizado el crecimiento indiscriminado y el consumo, llegando a manipular a la naturaleza en función del lucro. La cosmovisión antropocéntrica que impulsa la pulsión del crecimiento nos lleva a una visión utilitarista, que reproduce esa dicotomía naturaleza/sociedad que nos separa y fragmenta. Vivimos en ambientes insolidarios, egocéntricos, insensibles, competitivos, ecológicamente irresponsables, cuyas resonancias erosionan nuestras facultades de adaptación y resiliencia. Ese modo de apropiación antiecológico de la naturaleza parece que ya ha sobrepasado los límites y amenaza el proyecto humano. Lo que nos obliga a todos, en nombre de la vida, a buscar nuevos patrones de desarrollo basados efectivamente en la ética y en la ecología.

No quiero detenerme en diagnósticos sobre la complejidad e interdependencia de los fenómenos ambientales y las megatendencias en movimiento, que están poniendo en peligro el futuro de la Tierra. No cabe la menor duda de que el mundo —la humanidad— enfrenta un grave problema ecológico. Las alteraciones climáticas ya están afectando, en todo el planeta, particularmente a las comunidades

20.

más pobres y vulnerables del campo y la ciudad. La actual intensidad del calentamiento, sin embargo, debe ser pensada principalmente en el marco de los dinámicos procesos de acumulación del sistema mundo, pero esencialmente, en la racionalidad instrumental subyacente que condiciona la fragmentación. La economía globalizada es tan grande y compleja en escala, tan dinámica y turbulenta, tan interdependiente, que no puede ser administrada, controlada o planificada. Frente a la actual crisis económica mundial, casi que se propone más de lo mismo: activar una economía incontrolable o seguir con el crecimiento indiscriminado. En lugar de buscar modelos que posibiliten maximizar el buen vivir, la justicia social, la calidad ecológica, la gobernanza.

*Estamos en un momento crítico de la historia de la Tierra, en el cual la humanidad debe elegir su futuro.*

El hecho es que estamos explotando intensamente nuestros recursos renovables, que tienen ritmos biológicos de evolución muchísimo más pausados que los económicos. Al paso en que estamos consumiendo las reservas de materias primas y minerales estratégicos, es posible que duren menos de una generación. Hay un sistema mundial de producción y consumo básicamente *energívoro*, que intensifica la combustión de carbón y petróleo, promueve la tala de bosques, el uso del agua, la destrucción de la biodiversidad, la artificialización de los ecosistemas, y que se resiste a cambiar algunos métodos quimioterapéuticos o sintéticos de explotación agrícola derivados de la «revolución verde». Continuamos homogenizando las prácticas productivas, simplificando el ambiente natural, deteriorando la diversidad genética de las plantas y de los animales. Continuamos excluyendo al otro diferente. Esa pulsión cultural carente de sabiduría es calificada naturalmente como «progreso».

Señalemos algo de la gravedad de los problemas ambientales vinculados con la ecología social. Pensemos sobre la disponibilidad y la distribución de agua para regadío. La agricultura es la actividad que consume un 70% del agua dulce del planeta y se verá seriamente afectada por los imprevisibles cambios que se produzcan en el ambiente. Más de 1.200 millones de seres humanos no tienen acceso al agua potable. La demanda por agua está creciendo a una tasa que es tres veces mayor que la tasa de crecimiento demográfico. Las sequías, la desertificación y la salinización de los suelos privarían de agua potable a casi 3.000 millones de personas, haciendo aumentar en centenas de millones el número de los que ya pasan hambre en este mundo. El sistema hidráulico mundial está ya sufriendo cambios, que obligan a crear nuevos modelos de gestión del recurso, implicando grandes esfuerzos de adaptación de los agricultores y nuevos estilos de agricultura, que garanticen principalmente la seguridad alimentaria de los pueblos.

Creo que es la propia sociedad, dentro de ambientes de interaprendizaje y reflexión, la que puede construir su propio estilo de desarrollo. No es suficiente apostar que los daños ambientales y la pérdida de recursos naturales no renovables tendrán solución mediante ajustes técnicos específicos. Debemos, ante todo, repensar el desarrollo y humanizarlo, provocar un diálogo permanente entre los procesos tecnoeconómicos, los sociales, los

21.

## Bibliografía

CAPRA, Fritjof.  
2000. *A Teia da Vida*. São Paulo: Cultrix.

JOHNSON, Steven  
2003. *Sistemas emergentes. O que tienen en común hormigas, neuronas, ciudades y software*. México, Turner, Fondo de Cultura Económica.

*Debemos, ante todo, repensar el desarrollo y humanizarlo, provocar un diálogo permanente entre los procesos tecno-económicos, los sociales, los políticos, los culturales, en armonía con lo ambiental.*

políticos, los culturales, en armonía con lo ambiental. Creo que el enfoque territorial del desarrollo rural sustentable nos permite visualizar la interdependencia de sectores y dimensiones, pero también, la emergencia de una conciencia más elevada —de experiencias compartidas vividas— traducidas en actitudes y conductas cuidadosas del ambiente. El enfoque territorial no se refiere solo a la mirada holística del proceso de desarrollo de una parcela de la ruralidad, de Pacha Mama, cuyas fronteras vienen históricamente construidas por la identidad. Se apoya y crea sostenibilidad solamente si se desarrollan tejidos sociales que usen la comunicación recurrente como forma de autoorganización. De manera que pequeños actos a favor del cuidado ambiental y todas las *racioemocionalidades* que se puedan transmitir desde la comunicación traducen energías y crean resonancias, cuyas derivaciones impactan en la gobernanza local. Como veremos, esta no genera frutos, sin aproximar emocionalmente a quien gobierna con quienes son gobernados. La gran mayoría de los problemas sociales y ambientales —siguiendo las lecciones de Maturana— tiene que ver con la negación del amor.<sup>2</sup>

*Cualquier modelo de desarrollo rural reducido a acciones sectoriales atomizadas se convierte, más temprano que tarde, en «maldesarrollo», que acarrea exclusiones y tragedias ambientales.*

En los mundos rurales de América Latina pueden encontrarse algunas respuestas variables a los problemas fundamentales que enfrenta la humanidad, como el complejo proceso de agotamiento de los recursos naturales no renovables, la destrucción de la biodiversidad, el aprovechamiento insostenible de los recursos biológicos, la falta y mala distribución de alimentos básicos para los segmentos vulnerables de la población. El desarrollo rural sustentable, focalizado en territorios y trabajado desde una perspectiva intersectorial, debe apostar en una gestión social democrática y transparente, afirmada en la calidad y densidad cooperativa del tejido social. La calidad de la acción institucional y de la administración

<sup>2</sup> Según Humberto Maturana el fenómeno social humano se afirma en el amor, por lo que un desarrollo social armónico, rico en relaciones de justicia, respeto, honestidad y colaboración, depende de nuestra capacidad de conocer nuestra propia naturaleza, de lo que se deriva la incompreensión de los seres humanos entre sí. Las relaciones conductuales que niegan los fundamentos amorosos acaba desintegrando al tejido social. [www.ecovisiones.cl/metavisiones/Pensadores/MaturanaBiologiasocial.htm](http://www.ecovisiones.cl/metavisiones/Pensadores/MaturanaBiologiasocial.htm)

pública depende de la calidad del entramado social, de la multiplicación de las interacciones que traducen amor social y cuidado ambiental. Estas palabras pueden tener una resonancia negativa entre muchos, pero presentan una postura ética frente a la lucha y el descuido.

Afirmamos que el desarrollo sustentable de los territorios rurales tiene que ser multidimensional y multisectorial —y no solamente sectorial—, formador de tejidos sociales densos y solidarios, capaz de promover procesos sostenibles de diversificación productiva, privilegiando la formación de capacidades, habilidades y destrezas, para que sea efectivamente incluyente, afectivo y ético. Los proyectos de desarrollo rural aislados no tienen mucho sentido; es perverso continuar con una «política» de «intervenciones» fragmentadas y programas desarticulados, formulados a espaldas del contexto. Como si los mundos rurales estuvieran enmarcados en contextos estáticos y homogéneos. Cualquier modelo de desarrollo rural reducido a acciones sectoriales atomizadas se convierte, más temprano que tarde, en «maldesarrollo», que acarrea exclusiones y tragedias ambientales.

La desarticulación de los actores sociales e institucionales, las desconexiones, debilitan la posibilidad de crear complementariedades y decisiones compartidas. El propio proceso de desarrollo de la sustentabilidad supone un incremento de la complejidad, que de por sí rompe con el imaginario lineal del desarrollo, pero que adquiere cierta coherencia conductual en la multiplicación de las comunicaciones. Cualquier intervención estimula la entropía local y provoca emergencias de carácter impredecible, haciendo que el territorio no perdure de la misma manera ni un solo instante. El territorio existe como un sistema abierto sometido a un intercambio permanente de materia y energía. Del proceso de desarrollo emergen nuevas propiedades en el territorio, al mismo tiempo que se conservan muchas de las anteriores. En la medida en que aumentan las interacciones, aumenta la complejidad, mayor es la necesidad del tejido comunicativo para compartir visiones y proyectos, aumentando la conciencia del colectivo. La gobernanza emerge de esa dinámica comunicativa, que crea percepciones y significados, enredando a la sociedad rural territorializada.

*Un auténtico desarrollo rural sustentable con enfoque territorial nos obliga a construir puentes interdisciplinarios que se concreten en intervenciones intertemáticas definidas desde la cultura local.*

Un auténtico desarrollo rural sustentable con enfoque territorial nos obliga a construir puentes interdisciplinarios que se concreten en intervenciones intertemáticas definidas desde la cultura local, en función del potencial endógeno, partiendo de la participación social reflexiva, articulando programas, actores, instituciones, sectores, géneros, generaciones, provocando la emergencia de nuevos modelos de gestión social y la diversificación de las economías territoriales. Toda esa complejidad solicita espacios democráticos donde se

multipliquen las conversaciones, se expresen los intereses, se visibilicen los conflictos, se construyan los consensos, negociando. El proceso de la complejidad demanda un constante acceso a información. Es así como se puede aportar significativamente a la gobernanza de los recursos naturales. Se requiere de sensibilidad y de creatividad para que ese cambio se produzca. La creatividad tiende a florecer cuando se rompen los bloqueos y se reconoce que lo nuevo debe necesariamente partir de lo útil viejo, a riesgo de ser rechazado, sea por el hombre, sea por la naturaleza.

Si se enfrenta a un proceso de uso insostenible de ciertos recursos naturales, la posibilidad de formular innovaciones y comportamientos sociales que resulten en prudencia y cuidado solo puede devenir de decisiones políticas y acciones colectivas. La cuestión responde

*A semejanza de las redes biológicas, que trabajan para la autoorganización de los sistemas moleculares, las redes sociales dependen de la comunicación.*

esencialmente al diseño de nuevos mecanismos institucionales que determinen cómo debe ocurrir el acceso y el uso de los recursos y cómo se distribuyen los beneficios. Somos desafiados a buscar nuevos mecanismos que nos permitan aproximarnos gradualmente a patrones ecológicos de producción y modelos de consumo modestos, ecológicamente humildes. Ello demanda asumir nuevos valores éticos, instituciones que no sean modeladas desde la ideología patriarcal, que conlleva autoritarismo y jerarquías excluyentes.

El desarrollo territorial rural solicita la construcción de nuevas formas de escuchar y gestionar el interés común del conjunto de actores sociales e institucionales, concretado en una visión compartida de futuro, en un pacto social planificado. La gobernanza puede emerger de esa intencionalidad pero también de la dinámica de las redes sociales. La primera nos ofrece nuevas reglas de juego en el territorio con relación al uso de los recursos naturales; y la segunda, esa proximidad que permite el consenso, esa creatividad que posibilita la alternativa, la capacidad de ajustarse al contexto cambiante. Lo que nos lleva a apoyar la construcción de ambientes de confianza, para el diálogo y el acuerdo, para la reflexión conjunta y el aprendizaje, que posibiliten la renovación de las instituciones.

El reduccionismo programático, típico de los programas de desarrollo rural interpretados como sinónimos de «combate a la pobreza rural», acotados a la ejecución de ciertos componentes, no logran producir la autoorganización social. La emergencia de la autoorganización tiene también que ver con la calidad de las instituciones públicas y de la gestión social, con las relaciones público-privadas, con el papel del liderazgo y con las formas de acceso de la población a las esferas de decisión, principalmente. Esos nuevos patrones de orden —nuevas institucionalidades— pueden desplegarse desde los ambientes de diálogo democrático y relaciones de cooperación recursivas. La clave tal vez esté en la organización reticular de los mundos rurales, en la multiplicación de los contactos sociales, que posibilitan

las «telepatías» (Johnson 2003), el intercambio de información que transmite una subjetividad de emociones compartidas, capaces de emitir resonancias.

La cohesión social y la gobernanza son conceptos emparentados. Ambos se sostienen en redes, en arreglos comunicativos activos que posibiliten gestionar determinadas cuestiones, como las políticas relacionadas con el uso sustentable de los recursos naturales, de forma coordinada y participativa. Fritjof Capra (2000) nos enseña que una «de las instituciones más importantes para la comprensión sistémica de la vida es el reconocimiento de que las redes son el patrón básico de la organización de los sistemas vivos». Pensando en la dimensión social e institucional del desarrollo, la dinámica territorial también debe ser comprendida en función del concepto de redes, solo que los hilos articuladores, las texturas, son los relacionamientos, que se establecen mediante sistemas de comunicaciones. A semejanza de las redes biológicas, que trabajan para la autoorganización de los sistemas moleculares, las redes sociales dependen de la comunicación. Si queremos construir estructuras emergentes desde la vinculación de programas sociales, nuevos arreglos o plataformas institucionales,

*La gestión en red facilita la gobernanza al crear una nueva forma de política, asentada en la articulación social.*

nuevas formas de expresión y representación ciudadana, etcétera, debemos producir el entrelazamiento.<sup>3</sup> La gestión en red facilita la gobernanza al crear una nueva forma de política, asentada en la articulación social. Un desarrollo rural en red supera la visión mecanicista de cualquier modelo de gestión y, en especial, de las premisas del progreso lineal. Deberíamos hablar de *redesarrollo*.

Podemos imaginar la cohesión social como una red de comunicaciones, que incluye toda una dinámica de procesos, acciones, actuaciones, acuerdos, conductas, emociones, decisiones, que se arreglan y desarreglan constantemente. Si invertimos energía amorosa en ellas, es posible construir todo un sistema de relaciones marcadas por la solidaridad, modos de convivir que influyen en las condiciones del vivir cotidiano de nosotros como sujetos. La sociedad real, sin embargo, no es como la imaginamos. Donde hay cohesión hay desunión, el acuerdo se vuelve desacuerdo y las emociones distintas al amor que articulan algunas otras relaciones sociales pueden llevarnos a la insensibilidad, a la fragmentación.

El enfoque territorial se concreta en y produce la emergencia de un sistema de gestión en red. Ello supera la gestión convencional del Estado, la dispersión de recursos y la

<sup>3</sup> «As redes promovem a interação entre as pessoas e as instituições, elas criam a perspectiva de que, na aproximação, muitos atores e agentes diferentes podem combinar suas experiências e gerar novos conhecimentos. A rede social e comunitária oferece a possibilidade de troca e apoio, de encontro de elementos comuns subjacentes que unificam as diferenças gerando uma nova energia capaz de reorientar o curso dos processos de mudança». Carlos Julio Jara, Redes de Assistência Técnica para o Co-envolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, Informe de consultoría, IICA - Secretaria de Desenvolvimento Territorial -SDT- Brasil, 2004.

fragmentación de acciones, la desarticulación de competencias, la separación de los sectores. El reto que tenemos consiste en dotar a los territorios de sistemas de gobernanza no solo de los recursos naturales, sino del proceso más amplio de desarrollo rural sustentable. El nudo más difícil de desatar, cuando se concreta el enfoque territorial, es llegar a construir acuerdos y vínculos de coordinación.

No continuemos fragmentado la realidad. Por un lado la gobernanza de los recursos naturales, por otro lado la gobernanza de la seguridad alimentaria, y por otro el de la innovación tecnológica. El enfoque territorial del desarrollo sustentable apunta y se afirma en y hacia la gobernanza de todas las dimensiones.

## Recursos naturales, el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo en la región andina

**DORIS SUAZA**

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA,  
SGCAN

PROYECTO APOYO A LA PREVENCIÓN DE  
DESASTRES EN LA COMUNIDAD ANDINA  
PREDECAN

COMPONENTE DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
Y DESASTRES

### EL PROBLEMA

Los recursos naturales se refieren a los factores de producción proporcionados por la naturaleza y se diferencian de los recursos culturales y humanos en que no son generados por el hombre (como los bienes transformados, el trabajo o la tecnología). El uso de cualquier recurso natural acarrea la *resistencia*, que debe vencerse para lograr la explotación, e *interdependencia* con los otros recursos. Es ahí donde se entrelazan el ordenamiento del territorio y la gestión del riesgo.

La degradación de la infraestructura biológica y el aumento de los desastres que se viven actualmente como consecuencia de la acelerada deforestación, desertificación y destrucción de ecosistemas esenciales para el equilibrio ecológico han generado respuestas de tipo legal y regulatorio, como el establecimiento de parques nacionales, el manejo adecuado de los ecosistemas y de las especies y la planificación del territorio, los cuales han favorecido la conservación de los recursos naturales.

Los cuatro países de la Comunidad Andina (CAN) tienen el 25% de la biodiversidad de todo el planeta. La riqueza regional en biodiversidad está obligando a los países miembros a definir una estrategia conjunta para proteger sus recursos naturales.

También hay que destacar los esfuerzos que individualmente realizan los países en la planificación y manejo de los impactos ambientales generados por la extracción y explotación de los recursos naturales no renovables.

## Bibliografía

CONAM/GTZ.  
2006. Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial. Lima.

DPAE  
2006. «Plan distrital de prevención y atención de desastres», decreto 423. Bogotá.

LAVELL, Allan  
2007. «Del concepto de riesgo y su gestión a los parámetros para la acción: un resumen básico». Presentación. Taller Subregional sobre Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo. Lima, 20-22 de junio de 2007.

MASURE, Philippe  
2007. «Gestión ambiental y planificación preventiva: instrumentos clave para la sostenibilidad». Presentación. Taller Subregional Andino sobre Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo, realizado por el Proyecto PREDECAN en alianza estratégica con la GTZ. Lima, 20-22 de junio de 2007.



## Los cuatro países de la Comunidad Andina (CAN) tienen el 25% de la biodiversidad de todo el planeta.

## Bibliografía

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL.

2005a. Incorporación de la prevención y la reducción de riesgos en los procesos de ordenamiento territorial. Guía metodológica 1. Serie Ambiente y Desarrollo Territorial. Bogotá.

2005b. Revisión y ajuste de planes de ordenamiento territorial. Guía metodológica 2. Serie Planes de Ordenamiento Territorial. Bogotá.

2006. La gestión de riesgos, un tema de ordenamiento territorial. Ruta para la toma de decisiones. Instructivo. Guía N° 3. Serie Ambiente y Desarrollo Territorial. Bogotá.

PREDECAN

2009. Proyecto Apoyo a la Prevención y Atención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN). Articulando la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático en el sector agropecuario. Lineamientos generales para la planificación y gestión sectorial. Secretaría General de la Comunidad Andina. 124 pp.

2009. Proyecto Apoyo a la Prevención y Atención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN). Guía técnica para la interpretación y aplicación de análisis de amenazas y riesgo para propósitos de planificación y gestión territorial. Secretaría General de la Comunidad Andina.

VICEMINISTERIO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y AMBIENTAL

2007. «Propuesta metodológica. Incorporación de la prevención y reducción del riesgo en el proceso metodológico de planificación territorial». Serie Planificación territorial y prevención de riesgos, N° 1. Versión no editada de diciembre de 2007.

En este artículo se pretende mostrar los avances de la subregión andina en ordenamiento territorial, siempre en relación con la sostenibilidad de los recursos naturales a través de la gestión del riesgo. Se considera que el ambiente deseable y buscado por la gestión ambiental debe ser:

- *Seguro y saludable*: debe reducir las amenazas y riesgos que el ambiente físico pueda generar sobre la vida, la salud y la producción cultural, social y económica.
- *Propicio y estimulante*: debe contener y proveer los ambientes, los recursos, las experiencias y los estímulos necesarios para enriquecer el desarrollo integral de las personas, de manera individual y colectiva. Además, debe incitar, provocar, orientar y promover que las personas exijan, definan, encuentren, usen y se apropien de dichos elementos.
- *Incluyente y diverso*: la oferta ambiental debe ser física, social y económicamente accesible a todas las personas, en igualdad de oportunidades y en la diversidad de formas correspondientes a la diversidad de culturas, necesidades y condiciones de los habitantes de la región.
- *Participativo*: no puede ser definido y producido por otro sino por las mismas personas que vivirán con las consecuencias de las decisiones. Participar, discutir, replantear y construir son procesos de la interacción de las personas con el ambiente, y así resultan indispensables para el desarrollo integral de las mismas.

Es necesario entender que, para lograr que sea seguro, es necesario considerar la importancia de orientar el uso eficiente del espacio y la conservación de la calidad ambiental hacia la composición de un territorio que armonice las relaciones espaciales y equilibre las proporciones entre lo rural y lo urbano, lo natural y lo transformado, lo público y lo privado, la red urbana y la región.

Para ello es fundamental una estrecha relación con la planeación, entendida esta como la identificación y análisis de la situación actual en que se encuentra una organización, una sociedad, un territorio o un

sector para, a partir de prever o anticipar su situación futura, fijar los objetivos de solución de los problemas identificados en el corto, mediano y largo plazo y programar las acciones y recursos que sean necesarios para realizar los objetivos establecidos.

Se debe buscar la manera más fácil de combinar el manejo e intervención de los riesgos con este proceso a partir de identificar la forma como se lleva a cabo la planificación del territorio, del desarrollo y de los sectores en cada país y su implementación.

En general, en los países las etapas del proceso de planeación consideran actividades muy similares, que se pueden agrupar en acciones preparatorias, diagnóstico, identificación y análisis de problemas y recursos; selección de alternativas de solución, fijación de objetivos, a través de una o varias estrategias; programación del plan, que consiste en la ejecución por etapas, sus metas y los medios para lograrlas; ejecución del plan, materialización del plan mediante presupuestos; monitoreo y evaluación del plan, con el propósito de registrar los avances en objetivos y metas y evaluar su eficacia y eficiencia en términos de resultados.

El ordenamiento territorial, por su parte, es un proceso político-técnico a través del cual se organiza el uso y ocupación del territorio en función de sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales, político-institucionales, así como de sus potencialidades y limitaciones a efectos de generar procesos de desarrollo sostenible. Con el ordenamiento territorial se busca fundamentalmente:

- Optimizar la organización de los asentamientos humanos, la infraestructura y las actividades económicas para facilitar su articulación en términos de acceso de la población a los servicios y los medios de producción.
- Promover el uso adecuado de los recursos naturales y de las áreas de fragilidad ecológica así como de régimen especial, incluyendo su recuperación.
- Orientar las inversiones públicas y privadas a través de la formulación e implementación de políticas de uso y de ocupación del territorio que toman en consideración las normas que condicionan la sostenibilidad de los medios naturales y humanos.
- Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de las personas, bienes e infraestructura frente a amenazas socio-naturales y tecnológicas.
- Adoptar una serie de decisiones a partir de las cuales una sociedad, a través de sus diferentes formas de organización social, política, administrativa, económica, técnica, ambiental y cultural, da una ocupación ordenada y un uso adecuado y racional al territorio.

Y en este proceso, es fundamental que las políticas públicas de desarrollo urbano y regional, además de las políticas económicas y sectoriales en general, tengan en cuenta la problemática de los desastres. Si se considera que en la subregión andina la historia de desastres asociados a terremotos, erupciones volcánicas, deslizamientos, inundaciones y sequía, entre otros, evidencia su alta vulnerabilidad frente a fenómenos naturales y socio-naturales potencialmente peligrosos, entonces una planificación territorial que involucre el concepto de seguridad es un instrumento clave para lograr la reducción del riesgo existente y futuro.

Los desastres se han constituido en ciclos repetitivos y del análisis de sus causas siempre se evidencian dos aspectos principales: de una parte las relaciones desequilibradas que establece el ser humano con el entorno y, por otra, la vulnerabilidad por ausencia de procesos sostenidos de planeación, especialmente en lo que respecta a la disposición de asentamientos humanos, infraestructura adecuada y uso prospectivo del suelo.

En el contexto de esta temática, el concepto de seguridad se refiere a una noción relativa de salvaguardar la vida, los bienes y la producción dentro de márgenes socialmente aceptables. Una condición en el territorio en la que se han controlado los factores de riesgo (amenazas y vulnerabilidades) es reducir el riesgo a límites aceptables, ya que no es posible ni económicamente viable alcanzar niveles de seguridad total o riesgo cero. En el ordenamiento territorial, la aplicación de criterios específicos de reducción de riesgo se realiza fijando ciertos condicionamientos y restricciones para la reducción y control del riesgo, tomando en cuenta el desarrollo de los servicios, la infraestructura, la producción en condiciones de seguridad social y económicamente aceptables.

*El concepto de seguridad se refiere a una noción relativa de salvaguardar la vida, los bienes y la producción dentro de márgenes socialmente aceptables.*

Como no es posible evitar la generación de ciertos fenómenos —como los sismos, las erupciones volcánicas, y otros—, entonces lo que se busca intervenir a través de la planificación territorial es la reducción de la vulnerabilidad del ser humano y sus medios de vida frente a estas amenazas, y así la gestión del riesgo (GdR) da valor a la planificación, ya que en la medida en que se involucra el concepto de seguridad se puede hablar de un desarrollo sostenible real.

Hablar de incorporar la GdR en la planificación no es otra cosa que tratar de evitar la generación de nuevos riesgos y trabajar en gestión prospectiva para que los proyectos de desarrollo no creen más situaciones de riesgo, evitando, por ejemplo, la construcción de infraestructura con tecnologías poco aptas o en sitios no adecuados, como las llanuras de inundación o las zonas de flujos de lodo. No se puede hablar de desarrollo sostenible si este se puede ver afectado por la ocurrencia de un fenómeno natural o antrópico y si en los nuevos proyectos no se involucra la variable de seguridad.

Se requiere incrementar la visibilidad social de los cambios ambientales, así como la de todos los procesos, conductas y prácticas que afectan positiva o negativamente el medio ambiente, y desarrollar la responsabilidad básica de quien genera tales cambios y la responsabilidad conjunta de la sociedad civil, el sector privado y las entidades públicas en la ecoeficiencia y la calidad ambiental.

*Hablar de incorporar la GdR en la planificación no es otra cosa que tratar de evitar la generación de nuevos riesgos y trabajar en gestión prospectiva para que los proyectos de desarrollo no creen más situaciones de riesgo.*

Uno de los resultados del proyecto PREDECAN ha sido la construcción colectiva de lineamientos para incorporar la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial. Se han definido diferentes instrumentos de gestión del riesgo:

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL RIESGO	
Identificación del riesgo	Estudios, monitoreo, inventarios, modelos, mapas, sistemas de información.
Prevención del riesgo	Planificación sectorial, códigos, normas, información pública y educación.
Mitigación del riesgo	Obras correctivas, reforzamiento estructural, reducción de vulnerabilidad funcional.
Fortalecimiento financiero	Retención y transferencia del riesgo. Mecanismos financieros como créditos contingentes, bonos, fondos de reserva, etcétera.
Preparación y atención de emergencias	Sistemas de alerta temprana. Planes de emergencia y contingencia. Comités de ayuda mutua.

Entre los objetivos estratégicos que se persiguen con la aplicación de los resultados de análisis de amenazas y riesgos en el ordenamiento territorial, se incluyen:

- *Localización segura:* prever la reducción del riesgo existente o la generación de nuevos riesgos generados por la inadecuada localización de las edificaciones e infraestructura en relación con las amenazas socio-naturales presentes en el territorio.
- *Construcción segura:* prever la reducción del riesgo existente o la generación de nuevos riesgos generados por el inadecuado diseño o construcción de las edificaciones y de la infraestructura, en relación con las exigencias de estabilidad y funcionalidad que impone su localización en el territorio y los usos a los cuales se destinan.
- *Actividades seguras:* prever la reducción del riesgo existente o la generación de nuevos riesgos derivados de las actividades económicas y los flujos de bienes y servicios que se desarrollan en el territorio con características particulares de localización, operación y efectos sobre el entorno y vulnerabilidad funcional.

En la subregión andina, el interés por incorporar la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial (OT) es inminentemente urbano, identificándose aspectos como:

ASPECTOS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA SUBREGIÓN ANDINA			
A MEJORAR			
COLOMBIA	ECUADOR	BOLIVIA	PERÚ
Aunque tiene los mayores avances normativos, hay deficiencias y vacíos.	Deficiencias y vacíos normativos.	Deficiencias del marco legal normativo.	Deficiencias del marco legal.
Debilidad institucional a nivel nacional, regional y local.	Falta de coordinación institucional y de financiación para la gestión del riesgo.	Falta de coordinación institucional.	Desarticulación entre las instituciones (claridad en competencias y roles).
Debilidad en el conocimiento sobre gestión del riesgo.	Debilidad en el conocimiento sobre gestión del riesgo.	Deficiencias en la generación y apropiación del conocimiento.	Insuficiencia de conocimiento.
Falta de coordinación institucional de los actores del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y su relación con los municipios.	Debilidad frente a la generación y uso de la información para los procesos de planificación territorial y de gestión del riesgo.	Dificultad en la generación y acceso a la información.	Escasa generación y acceso a la información.
	Deficiencias en los procesos de comunicación y socialización de los procesos de planeación territorial.	Deficiencia en los procesos de socialización y en los mecanismos de participación.	Deficiente proceso de difusión de metodologías y experiencias.

FORTALEZAS			
COLOMBIA	ECUADOR	BOLIVIA	PERÚ
El desarrollo normativo y la regulación que se tiene frente al tema.	Decisión y voluntad política en los diferentes niveles de gobierno para institucionalizar la planificación territorial y la gestión del riesgo.	Existe un marco normativo básico.	Interés creciente de gobiernos locales, regionales y nacional en la implementación de procesos de OT y gestión de riesgo.
Instrumentos metodológicos aplicados en la gestión integral del riesgo.	Avances significativos en recopilación y manejo de la información para la planificación territorial y la gestión del riesgo.	Los instrumentos metodológicos generados han permitido la formación de capacitados disponibles.	Existe un marco legal que empieza a articular los procesos de OT y gestión de riesgo.
Intercambio horizontal y vertical de experiencias.	Intercambio de experiencias y avances en coordinación institucional.	Continuidad en el proceso de ordenamiento ha permitido el cambio de visión incorporando la gestión del riesgo y la perspectiva cultural.	Capital humano institucional en proceso de desarrollo basándose en experiencias locales y regionales.

Algunas oportunidades en temas en la subregión son:

- A pesar de no haber una cultura de planificación territorial ni de gestión del riesgo, hay interés y reconocimiento general sobre la relevancia y necesidad del tema, por lo que es necesario trabajar para que se refleje en compromisos y decisiones.
- Existen avances en información y comprensión del riesgo, sin embargo hay que trabajar en la consolidación y unificación de información sistematizada y su socialización.
- Es necesario contar con marcos normativos concretos y vinculantes, con estructura institucional definida.
- Hay experiencias concretas en procesos de planificación y ordenamiento participativo, reconociéndose la capacidad técnica para el manejo local de riesgos y el OT.
- El ordenamiento es predominante urbano, y si bien en algunos lugares, como Colombia, se define como urbano-rural, su énfasis es hacia lo urbano, constituyéndose en un reto el tema rural.

## [ Recomendaciones ] de política para la región.

- Definición de la unidad de planificación territorial, que será el marco de referencia para establecer la escala de trabajo y de análisis. Se sugiere que sea la cuenca.
- Generar elementos conceptuales básicos sobre las características, metodologías, escalas y formas de representación de la amenaza, vulnerabilidad y riesgo de cada uno de los fenómenos que inciden directamente en el ordenamiento territorial, así como de su significado en términos de impacto y formas de mitigación para la planificación territorial.
- Articulación entre los procesos de generación de conocimiento técnico científico de los fenómenos, el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo de desastre.
- Generar una propuesta metodológica para la definición y adopción de medidas regulatorias y programáticas en torno a la gestión del riesgo, que permitan la concreción y aplicación de políticas de reducción de riesgo en la planificación territorial.
- Adelantar procesos de sensibilización con los actores clave, a efectos de lograr la apropiación del proceso. Es importante el diseño y aplicación de estrategias apropiadas de motivación a los distintos grupos y actores clave.
- Elaboración de los términos de referencia para la contratación de los estudios y adquisición de la información requerida para el diagnóstico.
- Elaboración de herramientas para estimular y sustentar la toma de decisiones informada y participativa.
- Articulación de la GdR al OT y de esta manera a procesos de planificación del desarrollo, así como la apropiación del proceso de GdR en la planeación interna de cada institución (planes de acción, planes operativos) y su priorización en zonas con mayor vulnerabilidad.

## Aspectos que requieren [mayor estudio.]

- La interpretación y aplicación práctica de los resultados de los estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo en los procesos y decisiones concretas de planificación o gestión territorial.
- Formulación de políticas y legislación orientadas hacia la coordinación interinstitucional (evitar duplicidad de esfuerzos, respeto de roles, manejo del mismo lenguaje) y la articulación sectorial. Ajuste de la legislación para incorporar la GdR de acuerdo a las características particulares de cada país, con la flexibilidad para poder ser aplicadas en distintos contextos y escalas. Asimismo, evitando contradicciones y favoreciendo sinergias.
- Diseño y formulación de políticas de educación y capacitación orientadas a generar una cultura de prevención y de responsabilidad en la población frente a las condiciones de riesgo y para que la GdR sea transversal en los currículos en todos los niveles y tipos de formación.
- Promoción y ejecución de programas para la conservación y restauración de ecosistemas estratégicos, para garantizar su funcionalidad y la provisión de bienes y servicios ecosistémicos.

### Conclusión

Los problemas ambientales tienen una mirada particular, por lo que se hace necesario desarrollar una visión regional e integral sobre cómo está nuestro territorio, y lo que se necesita para que sea más amigable y, por supuesto, más sostenible.

El ordenamiento de territorios seguros y sostenibles va mucho más allá: es necesario completar los mapas, ampliar la escala y cambiar el orden de prevalencia, volver a generar la capacidad de leer nuestros territorios, de lo contrario, vamos a seguir cometiendo errores.

El límite entre lo urbano y rural no es contundente, por lo que resulta muy difícil de definir, siendo necesario construir este concepto.

Hay que tomar en cuenta los procesos climatológicos: cómo articulamos el subsuelo al ordenamiento del suelo, cómo miramos las dinámicas de población para la cual estamos planificando.

Debemos equilibrar y acabar con las marginalidades, ya que la marginalidad es el primer factor de vulnerabilidad y muchas veces se da sobre áreas ambientalmente muy valiosas como zonas de ríos, antiguas zonas de explotación, etcétera.

Ordenamiento implica definir derechos y deberes, por lo que debe ser de carácter vinculante y definir cómo es la participación de los diferentes actores.

Se requiere generar una estrategia en la que cada uno pueda aportar. Pasar de una mirada muy sectorial de la planificación a una territorial, que define y determina nuevas formas de intervenir. Asimismo, hay que fortalecer la planificación territorial y definir para qué y para quién se van a tomar decisiones y de qué tipo.

Entender el territorio como escenario físico de los procesos de desarrollo.

## 2. EXPERIENCIAS

### INTERNACIONALES DE GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES EN UN ENTORNO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

# Movilización

## de la sociedad civil en un contexto dominado por la agricultura industrial

### **CORNELIA BUTLER FLORA**

PROFESORA DE SOCIOLOGÍA, IOWA STATE UNIVERSITY

### **MICHAEL DELANEY**

PRESIDENTE DE LA RACCOON RIVER WATERSHED ASSOCIATION

## EL PROBLEMA

¿Qué puede hacer la sociedad civil para cambiar la gestión en una cuenca de agua localizada dentro de una zona donde predomina la agricultura industrial? ¿Y cómo puede resistir las presiones de este sector?

En 1994, los agricultores en la cuenca del río Mapache (*Raccoon River*), en Iowa, fueron organizados por las compañías de fertilizantes y la Asociación de Productores de Soya para responder a problemas de la ciudad de Des Moines (capital estatal de Iowa), la cual tenía un nivel muy elevado de nitrógeno en el agua suministrada por su municipalidad, en gran parte como producto del agua del río Mapache. El Proyecto de la Cuenca Río Mapache dependía de recursos financieros del Estado y la nación, y de sectores de la sociedad civil. Por medio de la Northwest Area Foundation, los agentes del mercado (compañías de fertilizantes y productores) lanzaron el Proyecto del Río Mapache. Su fin era educar a los agricultores de la cuenca en mejorar la aplicación de nitrógeno en sus cultivos de maíz y soya. Cuando se agotó el dinero de los donantes, en el año 2000, la organización dejó de funcionar. Los grupos de mercado —los vendedores de fertilizantes y la Asociación de Productores de Soya— se organizaron en la Agriculture Clean Water Alliance (ACWA, Alianza de Agricultura para el Agua Limpia). Era netamente una alianza de intereses financieros, basada en preocupaciones

acerca de los límites legales sobre el uso del nitrógeno en la cuenca. El capital financiero dominaba la organización.

La Asociación en Pro de la Cuenca del Río Mapache (*Raccoon River*) comenzó por una motivación cultural: el valor del capital natural y la necesidad de protegerlo. En 2004, Michael Delaney, un profesor de sociología en un colegio comunitario (*Community College*) y propietario de doce hectáreas a ambos lados del río Mapache Norte en Iowa, convertidas a la vegetación autóctona desde antes de la llegada de los europeos, reunió a un grupo de amigos y vecinos para discutir el deterioro del río, y juntos decidieron hacer algo al respecto.

Al principio de ese año realizaron una reunión pública para tratar la cuestión del deterioro del río. Formaron una organización cívica, la Asociación en Pro de la Cuenca del Río Mapache Norte. Los miembros fundadores estaban compuestos por deportistas de canotaje, una descendiente de los primeros europeos en el valle, dos propietarios cercanos, un vecino de la capital estatal, Des Moines, y otro profesor del mismo colegio comunitario en el que él trabajaba. Decidieron convocar a la gente de la zona para participar en un paseo en canoa por el río.

Empezó con reuniones regulares y cuotas mínimas de inscripción. Desarrollaron la dirección web [www.northraccoon.org](http://www.northraccoon.org) e hicieron una asociación con personería jurídica. Decidieron no recibir donaciones gubernamentales, ni de corporaciones, ni de fundaciones; pero sí autosostenerse con donaciones de sus miembros y esfuerzos voluntarios, para así mantener su autonomía y su continuidad, dada la dependencia que el Proyecto de la Cuenca del Río Mapache tenía con compañías de agricultura industrial y agencias gubernamentales. Entendieron que las causas de la polución en el río Mapache del Norte eran producto de leyes y prácticas no muy fáciles de cambiar. No quisieron perder su poder potencial con obligaciones a donantes del sector público o del privado.

Esta decisión de mantener la independencia fiscal fue una decisión importante. La nueva Asociación fue presionada por compañías de fertilizantes, por la Asociación de Productores de Soya y por asociaciones del mercado aliadas, para unirse con la agricultura industrial. La Asociación de Soya los invitó a participar en solicitar una donación de más de US\$250.000. La Asociación de la Cuenca del Río Mapache se negó a solicitar el dinero.

En su primer año de reconocimiento oficial, la Asociación lanzó la Operación Evaluación Masiva, que utilizaba como base pruebas sobre la calidad del agua e información secundaria sobre la condición de la cuenca. Además, entrevistaron a personal clave de muchas entidades públicas y privadas.

Decidieron iniciar una limpieza para quitar la basura del río y sus orillas. Contactaron a una municipalidad para limpiar una vía de acceso al río que estaba llena de basura. Pidieron permiso para remover la basura y poner el río más aceptable para remeros y pescadores deportivos. En colaboración con la municipalidad, sacaron tres camiones grandes llenos de basura del río y de sus vías de entrada. Calcularon que nadie se opondría a limpiar el río

Un joven estudiante de arte comercial diseñó un logo, que se utilizó en tarjetas y camisas, con el lema: «Mejorarlo y ellos vendrán».

y a la eliminación de la basura. Era una victoria de relaciones públicas, que dio mucho reconocimiento a la asociación. Setenta socios se adhirieron a la asociación en el primer año.

Al fin del primer año, en colaboración con Cornelia Butler Flora de Iowa State University, hicimos un análisis de los recursos de la asociación y sus socios, utilizando el esquema sobre los capitales de la comunidad. Descubrimos la fortaleza de los capitales

naturales, culturales, humanos, y sociales, pero la debilidad por la falta de capitales políticos y financieros, en términos de socios con intereses financieros en la cuenca (Figura 1).

Respondiendo a la posibilidad de utilizar los capitales fuertes para fortalecer los capitales débiles, se buscaron socios nuevos con poder político e intereses financieros que se comprometieran con la salud del río. Un joven estudiante de arte comercial diseñó un logo, que se utilizó en tarjetas y camisas, con el lema: «Mejorarlo [sic] y ellos vendrán». Este lema, que es una variación obtenida del de la película *El campo de los sueños*, resumía la determinación de que el río podría recuperarse y que la vida podría volver al río, y con esto, la gente volvería a utilizarlo para recreación y para disfrutar el capital natural que el río provee.

También se expandió la junta directiva, diversificando sus talentos y su influencia. Aumentaron las reuniones educativas. Se invitó a gente local experta en canotaje, en el arte de pescar, en medir la calidad de agua, y conocedora de flora y fauna silvestre, a dar programas y participar en el aprendizaje.

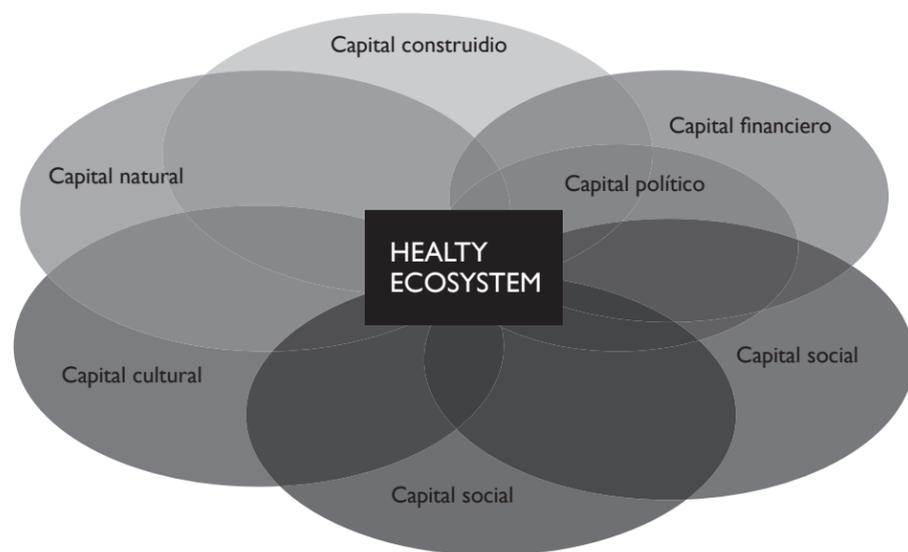


FIGURA 1: Capitales de la Asociación en Pro de la Cuenca del Río Mapache Norte

Al mismo tiempo que expandieron su base de socios, la Asociación se afilió con el Consejo Medioambiental de Iowa, y asistieron a reuniones mensuales de grupos ecologistas con fines de cambiar la política ambiental. Los socios empezaron sus propios esfuerzos de influir en la legislación a nivel del Estado de Iowa y en reglas para implementar la Ley de Agua Limpia a nivel federal. También se enfocaron en la eliminación de basura alrededor del río, control de los ATV (*all-terrain vehicles*, vehículos todo-terreno, o cuatrimotos), etcétera. Se unieron a los otros grupos de la cuenca (Río Mapache Central y Sur) para poder luchar más eficazmente por el río Mapache en su conjunto.

Durante el segundo año, un grupo poderoso de promotores arregló con la delegación de Iowa en el Congreso Federal para construir una represa sobre la parte sur del río, para formar un lago que habían calculado podría generar cuatro mil lotes para la construcción de viviendas elegantes y caras en los alrededores. La gente del área se organizó y pidió la ayuda de la asociación para oponerse a la represa. Utilizando todas sus conexiones políticas y civiles, la asociación paró la construcción de la represa y, con esto, paró la promoción de los intereses de unos pocos. Gracias a este éxito, la asociación logró reclutar más socios.

En el tercer año, los socios llegaron a 280. La asociación compró seguros para protegerse de juicios legales. También negoció con el Departamento de Recursos Naturales de Iowa para traer el Proyecto Consciente (*Project Aware*) al río Mapache. Con esta alianza, se movilizaron 400 voluntarios, quienes sacaron 27 toneladas de basura del río Mapache Medio y Norte. La participación de la asociación contribuyó a un nuevo crecimiento en el número de socios.

Durante el tercer año, promotores de la familia Manning propusieron poner dos establos de producción de puercos en confinamiento (CAFO, *Concentrated Animal Feeding Operation*) en la cuenca. Los vecinos a los CAFO propuestos se organizaron y pidieron ayuda a la asociación para luchar contra los CAFO. La asociación testimonió en contra de los CAFO frente a la Comisión de Iowa para Protección Medioambiental. La Comisión falló en contra de los CAFO. Sin embargo, la familia amenazó realizar un juicio en contra del Estado por esta decisión, y el Estado de Iowa se rindió y los CAFO se construyeron.

Ahora la asociación está en su cuarto año. Tiene más de 300 socios y una junta directiva de 13 personas diversas, 14 grupos de interés y US\$6.000 en su cuenta bancaria.

## MOVILIZANDO LOS CAPITALS

Los medios de la asociación para la transformación de la cuenca son: juntar información, educar al público, fortalecer la organización de base, construir redes, hacer crecer la organización y ganar poder político.

Las fuentes de poder más importantes son la información y las redes. La computadora y el internet son esenciales para su éxito. No utiliza nunca el correo postal para la comunicación. Desde el principio, la Asociación ha utilizado el correo electrónico y su sitio web para compartir información. Puede informar y movilizar un buen número de gente motivada e informada de un día para otro, por medio del correo electrónico. Es posible conectar

individuos con mucho capital personal (sea financiero, social, político, cultural o humano) con otros, en segundos, para crear más capital social y así lograr los fines de la Asociación.

Se tiene una presencia importante con la legislatura del Estado de Iowa, y los oficiales elegidos conocen a la asociación. Los socios trabajan con los designados (*staffers*) de los legisladores y algunos de los socios son legisladores. Tienen contacto con todos los legisladores en la cuenca, y trabajan con candidatos que tienen simpatía con el buen manejo de la cuenca y con el potencial de poder vencer electoralmente a los que están dañando la salud de la misma.

## REDES

Debido a que la asociación no busca donaciones de fundaciones o del gobierno, no está en competencia con otros grupos medioambientales. No hay una estructura vertical que podría frustrar los fines y desviar sus recursos. Apoya los esfuerzos de organizaciones que comparten su visión de una cuenca sana. Casi todos los socios son a la vez miembros de otras organizaciones ambientales locales y nacionales.

Algunos socios también están en las juntas directivas de otras organizaciones y agencias ambientales importantes en el Estado de Iowa: Iowa Environmental Council, Izaak Walton League, Iowa Natural Heritage Foundation, County Conservationist, Sierra Club, Audubon, Nature Conservancy, Central Iowa Paddlers, Iowa Whitewater Coalition, Concerned Citizens of Iowa, Thousand Friends of Iowa, Pheasants Forever, Ducks Unlimited, Iowa Farm Bureau, Iowa Department of Land Stewardship, Iowa Department of Natural Resources, entre otras.

Un esfuerzo reciente es vincularse con la élite de poder en Iowa. Algunos de los socios son parte de esta élite. Hay cierta influencia de «dinero viejo» que no se puede encontrar en la legislatura ni en las otras organizaciones ambientales. La asociación, en

conversaciones particulares, pregunta: «¿Por qué la élite permite que los de afuera y entidades corporativas destruyan Iowa?». Es posible que los viejos miembros de la élite no estén ahora en Iowa, pero sí en Arizona, Florida o California, o que tengan poca influencia frente al poder corporativo. Es posible que, con la integración vertical de la economía de Iowa, fuerzas externas empujen la economía de este Estado.

Muchos socios están desanimados por causa de la poca habilidad de la asociación para lograr un impacto en la calidad del agua. La asociación tiene algunas victorias, pero el río Mapache todavía se sigue deteriorando. La asociación tenía la esperanza de cambiar las políticas que están en contra del bienestar del pueblo. Pero el poder de las compañías de agricultura industrial, que causan la contaminación, parece aplastante. Por ejemplo, Cargill está expandiendo sus CAFO en Iowa. Cargill es la compañía de agronegocios más grande en los Estados Unidos. Su ingreso anual supera los 200 mil millones de dólares ¿Cómo sería posible combatir su influencia? Parece que las transnacionales mandan sobre el medioambiente en Iowa, y en otras partes del mundo.

No obstante, basándose en esta experiencia, la asociación ha expandido su agenda a la política nacional, tomando como referencia la Farm Bill (Ley Agraria) y la EPA (Agencia de Protección del Medioambiente) para mejorar la condición de sus ríos. Por eso la asociación ya tiene enlaces con organizaciones nacionales que no tienen presencia estatal, pero sí presencia en Washington D.C.

El crecimiento e influencia de la asociación se debe, en parte, al capital. Los socios organizan diversas actividades de entretenimiento. Por ejemplo, tienen eventos en el río Mapache, con concursos, demostraciones, música, comida y educación. También cuentan con un programa para medir la calidad del río Mapache. Cada año se patrocina la conferencia: Vida en el Río Mapache. Donan becas a universitarios para estudiar la calidad del agua y vida en el río Mapache.

La meta es seguir influyendo sobre la gente que hace los estándares y reglas, y vigilan su implementación a nivel del municipio, del condado, del Estado de Iowa y a escala nacional. Buscar otras maneras de negociar con ellos para lograr el futuro deseado de la cuenca.

En mayo de 2009, se hizo la más reciente evaluación de los capitales de la asociación, constatándose un incremento relativo en los capitales políticos y financieros. La lección más importante que obtuvimos fue la necesidad de balancear varios capitales durante la evolución de la organización.

# Experiencias

## de gestión de la región alpina: el caso del Convenio Alpino

**MARCO ONIDA**

SECRETARIO GENERAL DEL CONVENIO ALPINO

### BREVE DESCRIPCIÓN DEL CASO

Tal como se define en el Convenio Alpino, los Alpes abarcan un área de aproximadamente 190.000 kilómetros cuadrados en la que viven aproximadamente 14 millones de habitantes, y se encuentran en el centro mismo de Europa. Más de la mitad de la superficie y de la población de esta área se encuentra en territorios de Austria e Italia, seguidas de Francia y Suiza (con 21% y 13% de la superficie, y 7,5% y 13% de la población, respectivamente), Alemania (6% de la superficie y 10% de la población), Eslovenia (4% de la superficie y 5% de la población), Liechtenstein y Mónaco.

Los Alpes albergan aproximadamente treinta mil especies animales y trece mil especies de plantas, y son también una de las fuentes de agua más importantes de Europa. El transporte turístico y otras actividades industriales presionan los ecosistemas alpinos, los que deben estar controlados. Más de cien millones de turistas visitan los Alpes cada año, especialmente durante las temporadas altas. Las rutas de tránsito terrestre se utilizan para transportar productos del norte hacia el sur de Europa y viceversa, como consecuencia de lo cual más de dos millones de camiones transitan anualmente por algunas de sus carreteras, con efectos dramáticos para el medio ambiente. A diferencia de otras cadenas montañosas del mundo, la densidad poblacional de los Alpes es bastante alta. La vivienda, la

infraestructura de transporte, los asentamientos industriales y la agricultura compiten por el espacio disponible, convirtiendo el ordenamiento territorial en un verdadero desafío, más aún en épocas recientes, en las que el cambio climático ha agravado los peligros naturales y hace más difícil el poblamiento de zonas más alejadas. Asimismo, la desregulación de muchos servicios de interés público y la apertura de mercados ha llevado a una disminución del suministro de ciertos servicios básicos, con el consiguiente abandono de los pueblos situados a altitudes elevadas y el crecimiento importante de las ciudades alpinas situadas en la parte baja de grandes valles o en las fronteras de las regiones alpinas. Algunas de estas ciudades tienen los mismos problemas de las grandes ciudades no alpinas (tráfico, contaminación atmosférica, manejo de residuos).

La necesidad de cooperación para hacer frente a los desafíos mencionados se ha sentido con fuerza en los Alpes en las últimas décadas del siglo XX; fue por ello que en 1991 se suscribió el Convenio Alpino o Convenio para la Protección de los Alpes. Este tratado internacional ha sido suscrito por Austria, Francia, Italia, Suiza, Eslovenia, Alemania,

*Una característica que distingue al Convenio es su concentración en la cooperación internacional, tanto a nivel de estados como de autoridades regionales y locales, institutos de investigación y organismos no gubernamentales.*

Liechtenstein y la Comunidad Europea con el objeto de poner en ejecución una política integral de conservación y protección de los Alpes. El Principado de Mónaco se integró al Convenio un tiempo después. Los objetivos de protección y conservación de los Alpes se deben lograr mediante la adopción de medidas adecuadas —con inclusión de protocolos al Convenio— en doce ámbitos: población y cultura, planificación regional, prevención de la contaminación atmosférica, conservación de suelos, gestión del agua, conservación de la naturaleza y protección del paisaje, agricultura de montaña, bosques de montaña, turismo y recreación, transporte, energía y manejo de residuos. Entre 1994 y 2000 se aprobó un protocolo específico para ocho de estos doce ámbitos.

Una característica que distingue al Convenio es su concentración en la cooperación internacional, tanto a nivel de estados como de autoridades regionales y locales, institutos de investigación y organismos no gubernamentales. Todos los protocolos del Convenio Alpino tienen uno o más artículos que hacen hincapié en la necesidad de cooperar y compartir experiencia e información, en particular en los campos de investigación, educación e información.

## PRESENTACIÓN DEL CASO

El Convenio Alpino es un tratado marco que plantea objetivos básicos, constituye órganos y establece las normas para el funcionamiento de estos órganos. Entró en vigor en 1995 y ha sido ratificado por todas las partes.

El órgano encargado de la toma de decisiones es la Conferencia Alpina, conformada por los ministros de las partes en el Convenio (por lo general los ministros del Medio Ambiente) y se reúne cada dos años. También se ha constituido un órgano ejecutivo (Comité Permanente) conformado por representantes de las partes en el Convenio, el que se reúne dos veces al año. La presidencia es ejercida por una de las partes en el Convenio, por lo general durante dos años. El Comité Permanente plantea y pone en ejecución las decisiones de la Conferencia Alpina. Las decisiones se toman por consenso, aunque el Convenio prevé que en algunos ámbitos específicos las decisiones se pueden tomar por mayoría muy calificada.

*En lo concerniente a población y cultura, que constituye un tema muy sensible políticamente, las partes en el Convenio no han podido aún llegar a un acuerdo sobre un protocolo legalmente vinculante.*

En el transcurso de los últimos años se han creado también varios grupos de trabajo especializados en temas de interés específico del Convenio. En la actualidad, los grupos de trabajo abordan los ámbitos de transporte, peligros naturales, red

ecológica, el patrimonio mundial de la UNESCO y la gestión del agua. En la última Conferencia Alpina, celebrada en marzo de 2009, se constituyeron otros dos grupos de trabajo en el tema de los grandes depredadores y demografía. Los grupos de trabajo realizan evaluaciones, intercambian experiencias y producen informes científicos que sirven de base a las decisiones del Comité Permanente y de la Conferencia Alpina. Los organismos no gubernamentales y los institutos de investigación pueden participar como observadores del trabajo de los órganos del Convenio, entre ellos los grupos de trabajo.

Todas las conferencias alpinas que se celebraron entre 1994 y 2000 produjeron protocolos temáticos al Convenio. Después de un período dedicado a una legislación intensiva, la Conferencia Alpina de 2002 decidió poner énfasis en la aplicación del Convenio. Se creó una Secretaría Permanente del Convenio Alpino para prestar apoyo a las presidencias y asegurar la continuidad en la aplicación de las disposiciones del Convenio. La sede de la Secretaría Permanente se encuentra en Innsbruck (Austria) y tiene una sucursal en Bolzano-Bozen (Italia), cuenta con ocho empleados y un presupuesto anual de aproximadamente ochocientos mil euros provisto por los aportes anuales de las partes en el Convenio. Se ha concedido condición diplomática plena a la Secretaría Permanente por medio de dos convenios específicos con las repúblicas de Austria e Italia. Sus funciones son prestar apoyo logístico y técnico a la presidencia (lo que incluye, entre otros, asegurar la traducción e interpretación, ya que el Convenio Alpino trabaja en los cuatro idiomas oficiales: francés, italiano, esloveno y alemán) para facilitar la toma de decisiones y asegurar las relaciones públicas y la comunicación. El sitio web del Convenio Alpino, [www.alpconv.org](http://www.alpconv.org), ha sido actualizado recientemente por la secretaria. Las funciones de la Secretaría Permanente incluyen la coordinación de la investigación alpina y la publicación de informes sobre los Estados de los Alpes. En 2007 y 2009 se publicaron dos informes, uno sobre transporte y otro sobre agua y gestión del agua, respectivamente. Asimismo, se ha aprobado

un programa de trabajo para los años 2005-2010, que tiene por objeto identificar prioridades y velar por la continuidad del trabajo de los diversos órganos del Convenio y sus asociados.

La Conferencia Alpina de 2002 estableció también un procedimiento de cumplimiento y un Comité de Cumplimiento, que tiene la tarea de investigar la aplicación del Convenio y, en caso necesario, sugerir a la Conferencia Alpina recomendaciones a las partes en el Convenio. También puede dar lugar a una investigación la iniciativa de una ONG (observadora de la Conferencia Alpina). El primer procedimiento de cumplimiento finalizó en 2009 y varias de las recomendaciones fueron respaldadas por la Conferencia Alpina, con el objeto de mejorar aún más la aplicación de disposiciones específicas de los protocolos del Convenio.

*Se ha decidido asimismo estudiar la posibilidad de que los Alpes se conviertan, antes del 2050, en una zona neutral de CO<sub>2</sub>.*

Como se ha señalado, el Convenio se ha provisto gradualmente de protocolos temáticos (ocho en total) que abordan la mayoría de temas pertinentes a la gestión de los Alpes. Estos van desde el ordenamiento territorial, la protección de la naturaleza y el paisaje, hasta la energía, el transporte, el turismo, los bosques, la agricultura y otros. Los protocolos se encuentran vigentes en todos los Estados que los han ratificado. El proceso de ratificación continúa en curso en Italia y Suiza.

Es muy importante destacar que varios protocolos incluyen aspectos económicos, sociales y culturales. Su aplicación satisfactoria exige la participación activa de varios actores, entre ellos el sector privado. Por ejemplo, el protocolo sobre turismo exige que la prestación de servicios turísticos se adapte al entorno específico y a la disponibilidad de los recursos. Sería muy difícil lograr este objetivo sin la cooperación decidida del sector turismo.

En lo concerniente a población y cultura, que constituye un tema muy sensible políticamente, las partes en el Convenio no han podido aún llegar a un acuerdo sobre un protocolo legalmente vinculante. En su lugar, una declaración emitida en 2006 proporciona pautas sobre varios temas, entre ellos la identidad cultural, la igualdad de oportunidades, la protección de idiomas y dialectos y el apoyo a productos y servicios locales.

La posibilidad de aprobar un protocolo sobre el agua se ha tratado recientemente pero hasta el momento las partes han decidido no aprobarlo en vista de que la legislación europea vigente ya constituye un marco legal en este sentido.

En 2006, la Conferencia Alpina aprobó dos declaraciones ministeriales, una sobre cambio climático y otra, mencionada líneas arriba, sobre población y cultura. La declaración de 2006 sobre el cambio climático invocó a adoptar un plan de prevención y de adaptación a sus

*En los Alpes existen varias redes muy activas que traspasan las fronteras nacionales, algunas con el objetivo específico de promover la puesta en ejecución de los protocolos del Convenio Alpino.*

efectos. Este plan de acción fue aprobado por la última Conferencia Alpina, el 12 de marzo de 2009. Este plan establece como objetivo general convertir a los Alpes en un territorio que sirva de ejemplo en la lucha contra el cambio climático ocasionado por los seres humanos. Las medidas que propone van desde las buenas prácticas en el campo de la construcción y la agricultura hasta un mayor desarrollo y el uso de centrales eléctricas que funcionen con recursos energéticos renovables. Debido al carácter no vinculante del Plan de Acción, su ejecución dependerá en gran medida de los medios que destinen las partes para aplicarlo en la práctica, así como del grado de participación de las autoridades locales y regionales de todo el territorio alpino. Se ha decidido asimismo estudiar la posibilidad de que los Alpes se conviertan, antes del 2050, en una zona neutral de CO<sub>2</sub>.

El Convenio Alpino no ha permanecido como un caso aislado en Europa: en 2006 entró en vigor un Convenio de la región de los Cárpatos ([www.carpathianconvention.org](http://www.carpathianconvention.org)); las partes en el mismo son Polonia, la República Checa, la República de Eslovaquia, Hungría, Rumania, Ucrania y Serbia). El Convenio Alpino trabaja en estrecha colaboración con el Convenio de los Cárpatos en varios temas. Los dos convenios suscribieron un convenio formal de cooperación en el 2006. Otras regiones montañosas (como los Balcanes, el Cáucaso, Asia

Central y los países andinos) también han demostrado interés en la experiencia del Convenio Alpino. El Convenio Alpino se integró al proceso de la Alianza de Montañas iniciado en la Cumbre Medioambiental de Johannesburgo de 2002. Concretamente, el Convenio Alpino apoya el intercambio de buenas prácticas y conocimientos técnicos para promover el desarrollo sostenible de zonas de montaña. En 2007, la Secretaría Permanente del Convenio Alpino participó, a iniciativa de Argentina, en el primer paso hacia un Convenio Andino, cuando se promulgó la Declaración de Tucumán al término de la Primera Reunión Subregional Andina de la Iniciativa de los Andes (Tucumán, Argentina, del 5 al 7 de setiembre del 2007).

En 2008, se firmó un convenio entre el Convenio Alpino, el Convenio de los Cárpatos y el Convenio sobre Biodiversidad (CBD) con el objeto de promover la aplicación del CBD en las dos principales cadenas de montañas de Europa.

## Lecciones aprendidas. [Recomendación] de políticas para la región andina. Aspectos que requieren de mayor estudio.

En un mundo globalizado es muy importante que las regiones de montaña se reúnan, compartan información y experiencia y formen alianzas. Las regiones de montaña sufren más que las otras las consecuencias del cambio climático. Estas regiones son reservorios de agua y diversidad, pero con mucha frecuencia no se paga a las zonas de montaña

el «precio» justo por el uso de sus recursos naturales, sea por la pérdida de biodiversidad, el aumento de desastres naturales, el derretimiento de los glaciales y la consiguiente disminución de recursos hídricos, o la disminución de la población: es importante que las regiones montañosas cooperen para encontrar estrategias coherentes dirigidas a hacer frente a problemas comunes y a explotar oportunidades similares.

*La protección y conservación de zonas naturales son inseparables de la protección de los intereses de la población.*

La cooperación aumenta también las oportunidades de lograr que las inquietudes de las regiones de montaña encuentren un correlato en las decisiones que se toman en los organismos internacionales. Existe hace muchos años una alianza de pequeños Estados isleños muy activa en el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Sería importante constituir algo similar con respecto a las zonas montañosas. Sin embargo, a diferencia de las islas, que son generalmente Estados, las zonas de montaña en principio son compartidas por varios Estados y ello hace más difícil la toma de decisiones sobre temas comunes, más aún porque los Estados que son los «propietarios» de la cadena montañosa no son solo «montañosos» (como la mayoría de los Estados alpinos). Por este motivo el Convenio Alpino pone el énfasis en la necesidad de aumentar y mejorar la cooperación territorial, por lo que las autoridades regionales y locales tienen un papel importante que cumplir.

Mediante la coordinación de medidas y la ejecución de proyectos comunes, es posible «superar» las fronteras nacionales y generar una política eficaz de protección y conservación de las montañas que trascienda las fronteras de los Estados individuales. Esta cooperación es particularmente intensa en los Alpes, debido en buena medida a que el proceso de integración política en Europa se ha visto acelerado y facilitado en gran parte por la creación de la Comunidad Europea. En efecto, en los Alpes existen varias redes muy activas que traspasan las fronteras nacionales, algunas con el objetivo específico de promover la puesta en ejecución de los protocolos del Convenio Alpino. Por ejemplo, estas redes están conformadas por municipalidades, ciudades o zonas protegidas. Están apareciendo también otras redes (por ejemplo, entre pueblos que ofrecen soluciones de turismo sostenible). Todo esto hace que, más allá del texto de las leyes, el Convenio Alpino tenga efectivamente un impacto en el territorio. Sin embargo, hay que admitir que existen grandes diferencias en el nivel en que el Convenio Alpino se aplica en los Alpes. Aún hay mucho por hacer para que el Convenio Alpino se convierta en parte de la vida diaria de la administración y los ciudadanos.

Hemos aprendido algunas lecciones de los primeros dieciocho años de existencia del Convenio. La primera es que la protección y conservación de zonas naturales son inseparables de la protección de los intereses de la población. Una forma de proteger el interés de la población de las regiones de montaña consiste en concentrarse en su cultura,

protegerla y convertirla en un punto de partida para esa zona. En los Alpes, la naturaleza guarda un estrecho vínculo con la cultura, ¡no en vano el alpinismo, se «inventó» en los Alpes!

Más aún, no existe otra región (en todos los continentes del mundo) en la que la relación de la población con su territorio sea tan intensa como en las regiones montañosas. Mediante el reconocimiento del potencial de la cultura vinculada al territorio, es posible crear nuevas actividades económicas, por ejemplo en los sectores agrícolas (los productos de las montañas son más saludables que los de la agricultura intensiva) y el turismo o la construcción (por ejemplo, construyendo casas con maderas locales y métodos locales de aislamiento). Con ello se pueden impedir los movimientos demográficos negativos. Después de todo, la globalización necesita especificidad: es importante que las montañas del mundo reconozcan su potencial para contribuir al desarrollo mundial sobre la base de sus especificidades. Pero para ello, es crucial que se promuevan políticas públicas que aseguren que se pague el precio justo —lo que incluye medidas indemnizatorias para la población de montañas— por el uso de los recursos naturales de las zonas de montaña.

# Transferencia

## de conocimientos y red de municipios para el desarrollo regional sostenible de los Alpes europeos

**AURELIA ULLRICH**

GERENTE DE PROYECTO, COMISIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS ALPES, CIPRA, LIECHTENSTEIN  
AURELIA.ULLRICH@CIPRA.ORG

## Bibliografía

GÖTZ, Andreas (editor)  
2007. «We, the Alps!». Tercer reporte sobre los Alpes, en alemán, francés, italiano y esloveno. CIPRA.

HINDENLANG, Karin  
2006. «Future in the Alps. Alpknowhow Synthesis Report». CIPRA, 24/04/2006, actualizado 24/07/2007. Fecha de consulta: 12/04/2010. <http://www.cipra.org/en/alpknowhow/060424eSynthesisReport/download>.

LARDELLI, C., P. BEBI, G. SCARAMELLINI, A.G. DAL BORGO, C. PIROVANO, J. HEEB, K. REINER, L. FIDLSCHUSTER y K. HINDENLANG  
2006. «How can endogenous potential for creating product and service chains with a high regional value added be used successfully?», Davos/CH, 25/03/2006. CIPRA. Fecha de consulta: 12/04/2010. <http://www.cipra.org/en/alpknowhow/060408eReportQ1Final/download>.

## BREVE DESCRIPCIÓN

La región de los Alpes europeos alberga aproximadamente 14 millones de personas que hablan cuatro lenguas oficiales. Más de 100 millones de personas visitan los Alpes cada año. En los 190.000 kilómetros cuadrados que conforman el arco alpino, hay ocho países (Mónaco, Francia, Italia, Suiza, Alemania, Austria, Liechtenstein y Eslovenia), 83 regiones y aproximadamente 6.200 municipios. Con su singular combinación de historia natural y cultura, los Alpes se han convertido en un espacio para vivir, un área de gran economía y un lugar de recreo de mucha importancia en el corazón de Europa continental. Cerca de dos tercios de la población de los Alpes vive en regiones urbanizadas, que a su vez representan solamente alrededor de 40% de todo el área alpina. De modo que mientras todavía los Alpes son claramente rurales en términos de área de superficie, la población —y con ella la economía— es ya predominantemente urbana.

La Comisión Internacional para la Protección de los Alpes (CIPRA) es una organización coordinadora no gubernamental con representación nacional en todos los países alpinos, con más de cien asociaciones y organizaciones. Desde 1952, CIPRA trabaja para conseguir un desarrollo sostenible en los Alpes y aboga por la conservación de la herencia natural y cultural, por la conservación de la diversidad regional y por las soluciones a

los problemas transfronterizos en la región alpina. CIPRA construye un puente para llenar el vacío entre la investigación y la práctica, «diseminando conocimiento, creando redes entre la gente». Su lema es: «Futuro en los Alpes», un proyecto de conocimiento con base amplia realizado por CIPRA.

El hecho de llevar a la práctica este conocimiento es otro reto al que responde CIPRA mediante diversos proyectos e iniciativas. Por ejemplo, CIPRA es uno de los creadores de la red gubernamental local llamada Alianza en los Alpes, en la cual 260 municipios de todos los países de los Alpes están ahora trabajando en conjunto para conseguir un desarrollo sostenible a nivel local. Para CIPRA es importante que estos desarrollos tengan el apoyo de la ciudadanía local o que puedan ser iniciados por ellos.

## TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTOS Y RED DE MUNICIPALIDADES LOCALES

El proyecto de traspaso de conocimiento, Futuro en los Alpes, fue creado con la idea de que la rueda no necesita ser reinventada. Durante tres años y medio, CIPRA compiló y procesó la experiencia práctica adquirida en todo el territorio de los Alpes, poniéndola a disposición de aquellos que la necesitan. El objetivo del proyecto fue motivar a la gente, negocios e instituciones para establecer redes con el propósito de compartir e implementar conocimientos e información, y así incentivar el desarrollo sostenible en los Alpes. El proyecto fue financiado por una fundación suiza.

## DÓNDE SE ENCUENTRA EL CONOCIMIENTO

Durante el inicio del proyecto existía la convicción general de que el conocimiento estaba al alcance, al igual que algunos buenos ejemplos, pero que aquellos que se beneficiarían de ellos no sabían dónde encontrarlos. Cuarenta expertos de los Alpes pasaron el primer año recolectando el conocimiento disponible de seis temas principales.

## Enlaces

Página web de la Comisión Internacional para la Protección de los Alpes (CIPRA): [www.cipra.org](http://www.cipra.org)

Resultados del proyecto del manejo de conocimiento de Futuro en los Alpes: <http://www.cipra.org/en/future-in-the-alps>

Página web de la Red Municipalidades Alianza en los Alpes: <http://www.alpenallianz.org/en>

Página web de DYNALP2, proyecto de la Alianza en los Alpes: <http://www.alpenallianz.org/en/projects/dynalp2>

Centraron su enfoque sobre asuntos que son de vital importancia para el futuro de los Alpes: el valor añadido regional, la capacidad de gobernar, las áreas protegidas y la biodiversidad, el turismo y el transporte, la manera de tomar decisiones, las políticas y las herramientas. El resultado fue una base teórica, con 160 ejemplos exitosos además de 240 extractos de referencia bibliográfica. Se escribieron seis informes en inglés explicando los resultados. Y, además, un informe final, con el fin de colocar los temas en un nuevo contexto compartido. Se creó la página web [www.cipra.org/future](http://www.cipra.org/future) para poner este conocimiento a disposición de todos, como punto de inicio para nuevas actividades y buenos proyectos.

CIPRA empleó los resultados de la investigación para cumplir con las exigencias de los administradores y creadores de políticas en el «Memorándum de Schaan para el Futuro en los Alpes». La colaboración entre expertos de varios países de la región generó nuevos contactos y redes a nivel de cada uno de los participantes, en sus países y sus disciplinas. De esta manera, gente que no se conocía previamente ahora está colaborando activamente en nuevos proyectos.

## EL RETO: DISEMINACIÓN DE CONOCIMIENTO

Se lanzaron numerosas actividades con el objeto de comunicar el conocimiento recolectado a través de la región de los Alpes a la mayor cantidad posible de participantes.

Se presentaron quinientos setenta proyectos, actividades e iniciativas para el concurso de Futuro en los Alpes, con la expectativa de ganar uno de los premios de veinticinco mil euros. Ocho proyectos fueron seleccionados para recibir un premio. La gran respuesta que recibió el concurso demostró que no hay escasez de buenas ideas para un desarrollo sostenible en los Alpes, sino una tendencia que necesita ser apoyada y reforzada.

Se organizaron trece talleres internacionales, en cada país alpino se realizaron de uno a tres talleres, con traducción simultánea a, por lo menos, dos idiomas oficiales. De esta manera, ochocientas personas tuvieron la oportunidad de compartir sus conocimientos, aprender de los demás y establecer nuevos contactos.

El tercer reporte alpino de CIPRA («¡Nosotros, los Alpes! Gente moldeando el Futuro») es el producto más importante de Futuro en los Alpes. Los ejemplos de mejores prácticas, los reportes finales en los seis temas y los datos para toda la región de los Alpes fueron la base para quince exposiciones, los siete informes de antecedentes y los datos suplementarios. El libro cuenta sobre gente con un compromiso hacia las soluciones, gente que es creativa, innovadora y exitosa. «Es un libro positivo sobre los nuevos héroes de las montañas», dijo la *Süddeutsche Zeitung*, un importante diario alemán.

El contenido generado en el marco de Futuro en los Alpes se utilizó también para producir un CD ofreciendo un gran matiz de materiales de enseñanza. El CD incluye material de tutoría en inglés sobre los seis temas principales del proyecto, además de antecedentes recopilados por un equipo internacional de expertos.

Futuro en los Alpes organizó otro programa de capacitación en colaboración con la organización de desarrollo Inwent, de doce meses de duración. Veinticinco personas de las

regiones de las montañas de Asia utilizaron la oportunidad para acceder al conocimiento y la experiencia disponibles en los Alpes, para ser posteriormente trasladados y aplicados en sus países respectivos. El traslado global del conocimiento también fue el objetivo de dos talleres que tuvieron lugar en Budapest y en Ucrania, en los cuales el tema central fue enfocado en los hallazgos de Futuro en los Alpes.

## IMPLEMENTANDO EL CONOCIMIENTO, APOYANDO LAS COMUNIDADES, CONSTRUYENDO REDES

El objetivo de Futuro en los Alpes no fue solamente recolectar y comunicar el conocimiento, sino también promover el uso de ese conocimiento. A los ganadores del concurso se les dio apoyo continuo y se tomaron medidas para asegurar que el dinero del premio se usara bien.

Futuro en los Alpes también generó dos grandes proyectos independientes que abordan los temas y los hallazgos del proyecto: DYNALP<sup>2</sup>, un programa de apoyo para autoridades locales,<sup>4</sup> y Network Enterprise Alps (NENA), un proyecto inter-regional para el desarrollo de una red de compañías.

## DYNALP<sup>2</sup> Y EL DESARROLLO CONTINUO EN LAS MUNICIPALIDADES DE LOS ALPES

El proyecto DYNALP<sup>2</sup>, llevado a cabo entre abril de 2006 y junio de 2009, tuvo como objetivo apoyar a las autoridades locales que desearan implementar proyectos sostenibles en el marco de los seis temas

principales de Futuro en los Alpes. Un total de 36 proyectos han sido financiados en conjunto por un costo de alrededor de 500.000 euros. Las actividades de DYNALP<sup>2</sup> también incluían talleres de temas específicos, los cuales empezaban con una introducción teórica corta, y permitían que los representantes de las municipalidades alpinas aprendieran de la experiencia de los demás y vieran los resultados por sí mismos durante las excursiones asociadas. Los talleres también les brindaban la oportunidad de llevar a la práctica lo que escuchaban y veían dentro de sus propias comunidades. Los eventos y ofrecimientos de donación para los proyectos locales han tenido una gran respuesta y han generado una amplia participación entre las comunidades alpinas. DYNALP<sup>2</sup> está a cargo de la red de municipalidades Alianza en los Alpes y está financiada por la Fundación Suiza para la Naturaleza, MAV. Se ha desarrollado un concepto regional de desarrollo como uno de los 36 proyectos cofinanciados.

## CONCEPTO REGIONAL DE DESARROLLO AMKUMMA

Las cuatro municipalidades de la región austriaca de «amKumma» (con un total de 25 mil habitantes) están en busca de reunir un concepto regional de desarrollo conjunto (REK). El REK constituye el siguiente paso en el esquema regional de cooperación, concretado por primera vez en 2002 y más ampliamente desarrollado desde entonces. Este también es una fuerza motriz para la cooperación regional, y por lo tanto para el fortalecimiento de la región como un todo. A la región le gustaría convertirse en un modelo regional de sostenibilidad. Inspirándose en un concepto de desarrollo a gran escala, trata de enfocarse en los siguientes aspectos: desarrollo sociocultural, desarrollo económico y laboral, espacios abiertos y paisajes, proyectos de vivienda masiva y transporte, inmuebles compartidos, y cooperación entre municipalidades. Los métodos de trabajo a ser aplicados deben incluir procesos abiertos de planeamiento, no solamente a nivel regional sino también más allá del río Rin, como una frontera natural con Suiza, en colaboración conjunta con las municipalidades y las regiones vecinas.

El objetivo principal consiste en concientizar a la población acerca de la importancia del desarrollo sostenible de la región, esclareciendo los futuros proyectos de desarrollo de planificación. Otro objetivo concurrente es explicar el por qué de la necesidad de la cooperación y coordinación regional con las zonas y municipalidades vecinas. Se debe reforzar la manera en la que las municipalidades y la región están interconectadas, involucrando a la población. Así, se incrementa también el «capital social». El objetivo es conseguir una multitud de proyectos.

Los resultados obtenidos en el proceso de toma de decisiones de la Reunión de Miembros tiene que ser discutido entre los residentes de las cuatro municipalidades, con la asistencia de una agencia especializada. Como parte del proceso de formulación del concepto regional de desarrollo de municipalidades, el contexto y las bases formales para los temas importantes reconocidos en conjunto como significativos para la región serán expuestos en talleres. Estos serán llevados a cabo, no solamente durante los comités técnicos, sino también en los grupos de trabajo transfronterizos que serán establecidos y en los diversos sectores de la asociación. Cada comité técnico (conformado por cuatro miembros), realizará un mínimo de cuatro reuniones. Cada grupo de trabajo se reunirá por lo menos tres veces, en tanto que las reuniones de miembros serán por lo menos cinco veces, y el comité ejecutivo deberá reunirse entre diez a doce veces.

El proyecto fue creado por la Asociación amKumma. Ya se han establecido los siguientes comités técnicos: Asuntos Económicos, Movilización, Asuntos Sociales y Lugares de Interés Especial. Los miembros de estos comités técnicos son representantes de gobierno locales, representantes de varias instituciones (asociación de enfermería, comunidad económica, etcétera) y ciudadanos que son de particular importancia para el proyecto y se han acercado como resultado de un aviso municipal.

## Lecciones aprendidas. [Recomendaciones] de los Alpes europeos.

Como resultado del proyecto Futuro en los Alpes, se pueden identificar tres requisitos para un desarrollo sostenible exitoso. Estas forman la base de casi todas las recomendaciones hechas a continuación:

- La toma de *conciencia* de las potencialidades y restricciones de una situación local o regional, y de las estrategias adecuadas para el desarrollo sostenible, deberá aumentarse dentro de las partes interesadas.
- Deberá *capacitarse* a las partes interesadas sobre desarrollo sostenible de los Alpes, con un proceso continuo de enseñanza.
- Deberá existir una actividad de desarrollo sostenible en *diferentes niveles geográficos*, como por ejemplo, en redes a nivel regional, nacional y transnacional.

<sup>4</sup> Dynamic Rural Alpine Space (DYNALP) es el proyecto original, que busca valorar la herencia natural y cultural de los Alpes en el turismo. DYNALP<sup>2</sup> es otro proyecto, que busca enfatizar el desarrollo sostenible al nivel de las municipalidades.

Estos requisitos deben tenerse en consideración, no solamente en general, sino también cuando se desarrollan conceptos específicos y proyectos en regiones y comunidades dedicadas al desarrollo sostenible.

Los siguientes mensajes clave contienen conclusiones y recomendaciones de seis equipos de expertos que coinciden o se complementan el uno con el otro:

- El hecho de *integrar a los diversos grupos* interesados y asegurar una participación amplia de grupos e individuos locales en la toma de decisiones y en la planificación de procesos (por ejemplo, mediante el uso de plataformas) es crucial para un desarrollo regional exitoso en todos los temas. Además, nuevas formas de tomas de decisión pueden ayudar a cerrar la brecha entre lo que es generalmente admitido por el público y el estado actual de la investigación, además de ayudar al conocimiento de temas complejos, como la movilización, para alcanzar decisiones sostenibles. La participación amplia de asistentes regionales puede lograrse de maneras diferentes, dependiendo de la situación particular de la toma de decisiones.
- Las *redes sociales* son de gran importancia para el desarrollo regional. Tanto la cohesión social como la conexión a redes sociales externas son beneficiosas para el valor añadido regional. La comunicación y la capacitación de todos los grupos interesados, incluyendo participantes de otro lugar, son los requisitos para establecer una cooperación exitosa. El hecho de compartir visiones mutuas sobre el futuro desarrollo local, el estar dispuesto a involucrarse en proyectos locales y el entrar en un proceso continuo de aprendizaje, mejorando así las competencias individuales e institucionales, son los temas más importantes para la capacidad de gobernar. Las situaciones ganadoras entre diversos grupos interesados y la asociación público-privada aseguran la cooperación a largo plazo.

- El *planeamiento profesional y la evaluación de proyectos* de desarrollo regional (incluyendo un concepto claro, objetivos y medidas, diseño de procesos, reglas de cooperación, etcétera) son factores importantes de éxito en varios campos, tales como la economía, las áreas protegidas, las infraestructuras y los servicios. Lo que se necesita es un enfoque integral que incluya indicadores que no sean meramente económicos. El hecho de elegir una o más personas clave y líderes crea una red estable entre ciudadanos y promotores en la política y en la economía, y es por lo tanto un factor determinante en el éxito de un proyecto a largo plazo.
- La *integración de diferentes tipos de conocimiento* (conocimiento experto, conocimiento «local», conocimiento científico y conocimiento práctico). El intercambio de conocimiento entre diferentes grupos y el enfoque integrado son necesarios para los procesos de desarrollo sostenible. Es importante crear una nueva cultura de desarrollo de conocimiento y combinar ideas nuevas con el conocimiento antiguo tradicional. Se recomienda poner a disposición de los terceros involucrados y del público en general información adecuada y de fácil acceso. Las reuniones periódicas, plataformas regionales y actividades de comunicación apropiadas aseguran un intercambio permanente de experiencias.
- El *mantenimiento de los servicios públicos* en las regiones alpinas, especialmente en áreas remotas, es muy importante para asegurar un capital social. Las acciones innovadoras exitosas realizadas por las regiones y las redes supra-regionales, así como la cooperación transectorial, brindan un valor añadido regional y contribuyen a retener una masa crítica de servicios y a estabilizar los niveles de población en las regiones alpinas. Estos también son grandes factores determinantes para mejorar la gobernabilidad local. Las grandes áreas protegidas pueden actuar como regiones experimentales de cooperación en proyectos

transectoriales, particularmente entre la agricultura, el turismo y el planeamiento espacial.

- Las *estrategias económicas locales basadas en calidad* dependen del desarrollo de una herencia local, así como de la conservación del ambiente y de los recursos endógenos, y representan un factor importante para las regiones montañosas. Los productos innovadores de alta calidad contribuyen a una posición de venta única en los Alpes en diversos espacios (regional, nacional e internacional). Se necesita acción pública para promover la competitividad entre las regiones alpinas, especialmente apoyando el establecimiento de pequeñas y medianas empresas, viables y competitivas, ayudándolas a explotar la innovación potencial y mejorando la cooperación entre los negocios regionales. Una mezcla variada de empresas locales y sucursales, por lo tanto, promueve el desarrollo económico.

*El aumento de la accesibilidad tiene una correlación directa con el número de viajeros, y las zonas rurales son transformadas en áreas residenciales con lugares de trabajo concentrados en las zonas centrales.*

- Los *centros y las sedes alpinas* juegan un papel importante en el desarrollo de las regiones alpinas. Sin embargo, el papel de las sedes regionales y los pueblos regionales pequeños sobre el desarrollo económico está, con frecuencia, subestimado. Los pueblos locales pequeños y medianos no solamente proveen infraestructura y servicios para las comunidades rurales locales, sino que también influyen de manera diversa en las redes culturales y sociales. Hay mucha evidencia que demuestra que los pueblos alpinos pequeños están desempeñando cada vez más un papel importante en la red global. Sin embargo, la proximidad a las áreas urbanas también genera interdependencia. Los centros urbanos generan un campo de atracción que afecta a las zonas periurbanas y rurales. Esto puede resultar en inequidades territoriales ya que algunas personas tienen que viajar más lejos que otras para encontrar un servicio público.
- La *accesibilidad y la infraestructura* de transporte no siempre son factores de alta prioridad en el desarrollo regional. La calidad del sistema de transporte y de la accesibilidad a mercados es solamente uno de muchos factores relacionados a la localidad. La buena accesibilidad no garantiza prosperidad ni desarrollo económico, mientras que una accesibilidad débil no necesariamente perjudica el desarrollo. Mejorar la accesibilidad dentro de una región ayuda a estabilizar los niveles poblacionales y evita el incremento de la migración hacia afuera. Los objetivos de mantener los agrupamientos y el uso de tierras en zonas periféricas se mencionan específicamente en varios documentos de políticas a nivel nacional y europeo, habiéndose desarrollado varias herramientas de política para este propósito. Sin embargo, el aumento de la accesibilidad tiene una correlación directa con el número de viajeros, y las zonas rurales son transformadas en áreas residenciales con lugares de trabajo concentrados en las zonas centrales. Este sistema es facilitado por los bajos precios del petróleo.

- Soluciones innovadoras y sostenibles de transporte pueden contrarrestar los efectos negativos del aumento de la movilización.
- El *concepto de sostenibilidad* puede ser visto como un marco regulador que debe ser promocionado a través de políticas públicas, pero que deberá ser implementado por grupos locales interesados mediante procesos y proyectos participativos y de cooperación. La cultura política local influye fuertemente en el concepto de la implementación de políticas de desarrollo sostenible. El capital social fuerte es considerado particularmente importante a nivel local, siendo el uso de redes un requisito para lograr un proceso de desarrollo sostenible virtuoso a nivel regional, nacional y transnacional.
  - Aunque existen grandes diferencias en el análisis de los *mejores ejemplos de práctica* con respecto a su contexto natural, económico y social, existe un gran potencial para el intercambio de experiencias entre estos ejemplos en el campo conceptual.

# La UNCEM

## y las comunidades de montaña experimentan con un modelo italiano

**ENRICO BORGHI**  
PRESIDENTE DE LA UNCEM

### UNA BUENA IDEA

La Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (UNCEM, Unión Nacional de Municipios, Comunidades y Autoridades de Montaña) es la organización nacional que agrupa y representa total o parcialmente a los municipios de montaña (más de 4.000) y a las 330 comunidades de montaña de Italia, además de algunas direcciones y autoridades (provincias, consorcios, cámaras de comercio) que trabajan en distritos de montaña. La UNCEM abarca el 54% del área total de Italia (10 millones de personas).

El objetivo principal de esta asociación es promover una política de montañas.

Consideramos que una política de montañas, con objetivos claros y puesta en ejecución por una entidad oficial y reconocida, permite influir en el curso de la legislación y presionar al legislativo para obtener mayores recursos para las montañas (no solo recursos económicos, sino también exoneración tributaria, inversiones y proyectos de desarrollo).

### OBJETIVOS

- Contribuir a promover el desarrollo de los distritos de montaña.
- Aplicar el último párrafo del artículo 44 de la Constitución Italiana (medidas para zonas de montaña).

- Representar los intereses de las autoridades locales de montaña en sus relaciones con el gobierno, el parlamento, el Estado y las regiones.
- Promover una política de montañas que incluya a la población de montañas en el proceso de desarrollo más amplio que se lleva a cabo en cada nivel institucional.
- Apoyar la investigación y los estudios que tengan por objeto identificar las soluciones que se propondrían a las autoridades locales, autoridades regionales, gobierno central, parlamento e instituciones europeas.
- Apoyar y ayudar a las autoridades locales en las medidas administrativas que desarrollen en el marco de las relaciones con diversas entidades privadas y públicas.
- Promover toda cooperación con organismos nacionales, europeos e internacionales interesados en el desarrollo socioeconómico de las montañas.

## HISTORIA

La UNCEM se constituyó el 20 de noviembre de 1952, inmediatamente después de la promulgación de la primera ley de montañas (N.º 991 del 25 de julio de 1952). Fue creada como asociación sin fines de lucro y voluntaria, adquiriendo gradualmente mayor importancia institucional y surgiendo como un órgano consultor del parlamento y el gobierno en la promulgación de leyes y decisiones administrativas de interés local.

En este contexto, la UNCEM ha asegurado un aporte constante mediante propuestas en todos los temas que conciernen a la organización y el desarrollo socioeconómico e institucional de las zonas de montaña, así como mediante la participación en grupos de trabajo de comités ministeriales y en diversas instituciones.

En particular, la UNCEM es miembro de la Conferencia Estado, Ciudades y Autonomías Locales y de la Conferencia Unificada que representa a las

comunidades de montaña. Asimismo, la UNCEM es miembro del Comité Técnico Interministerial de Montañas (CTIM). En el contexto nacional, la UNCEM está representada en todos los ámbitos regionales por sus propias delegaciones.

## LA SITUACIÓN DE LAS MONTAÑAS EN ITALIA

Gran parte de Italia es montañosa. Las montañas Dolomitas, en el norte, son parte de la cadena montañosa de los Alpes. Los Apeninos pasan por todo el centro de Italia, de norte a sur, dividiendo las costas oriental y occidental del país. El 54% de la superficie nacional está constituida por suelo montañoso en el que habitan más de 10 millones de personas, el 18% de la población nacional. Italia tiene 8 mil municipios, 4 mil de los cuales, es decir la mitad, son municipios de montaña.

## COMUNIDADES DE MONTAÑA

A principios de 1970, se constituyó por ley la comunidad de montaña, una asociación de municipios de montaña que puede realizar conjuntamente proyectos de desarrollo y compartir los costos. La comunidad de montaña es una asociación reconocida de autoridades locales que se identifica y distingue por su afinidad con las montañas, que no es solo geográfica sino también una característica social, económica y cultural compartida. La experiencia italiana de la comunidad de montaña es el primer modelo de gobierno regional de montañas del mundo y, principalmente, el resultado de una política nacional específica para los distritos de montaña.

## EL CONTEXTO INTERNACIONAL

En el contexto internacional, la UNCEM está representada en el Comité de Regiones de la Unión Europea establecido por el Tratado de Maastricht. Tiene asimismo delegados en el Comité de Poderes Locales y Regionales (CPLRE) del Consejo Europeo. Más aún, la UNCEM ha contribuido al establecimiento de la Asociación Europea de Autoridades Políticas de Regiones de Montaña (AEM), de la que es miembro de la oficina ejecutiva. La UNCEM es parte de la Alianza de Montañas.

## RELACIONES INSTITUCIONALES

A nivel europeo y nacional, la UNCEM está representada en las siguientes organizaciones institucionales:

- Comité de Regiones de la Unión
- EuropeaCPLRE del Consejo Europeo
- Alianza de Montañas
- Conferencia Estado, Ciudades y Autonomías Locales
- Conferencia Unificada

## LA UNCEM Y LA ALIANZA DE MONTAÑAS

La Alianza de Montañas es una alianza voluntaria de socios dedicados a mejorar la vida de los habitantes de montaña y proteger los entornos de montaña en el mundo. Se constituyó en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible de 2002. La UNCEM es socia de la Alianza de Montañas y participa en la Iniciativa de Políticas y Derecho, mediante la creación de un inventario de lo que ya existe, lo que se está haciendo y lo que se podría lograr en conjunto para promover políticas y legislación en favor del desarrollo de las regiones de montaña.

*Esta Iniciativa surgió para estimular el debate y fomentar entre los miembros de la Alianza la atención específica a la política de montañas mediante la inclusión de los distritos de montaña en el proceso del desarrollo más amplio.*

A su vez, esta Iniciativa surgió para estimular el debate y fomentar entre los miembros de la Alianza la atención específica a la política de montañas mediante la inclusión de los distritos de montaña en el proceso del desarrollo más amplio, sobre el supuesto de que las montañas no son un problema sino recursos sociales, culturales y económicos reales.

Las sociedades humanas también se consideran factores externos, en ocasiones directamente responsables de las amenazas a la biodiversidad y la conservación de la naturaleza. Las montañas se consideran reservas de biodiversidad en su estado natural, que deben ser protegidas y de las que se debe retirar a las poblaciones que pueden dañar la biodiversidad de los frágiles entornos de montaña. También tienen recursos naturales de la mayor importancia como agua, minerales y energía, que deben ser mejor explotados, tanto económica como ecológicamente.

Los habitantes de montaña conservan una multitud de tradiciones sociales, religiosas y culturales milenarias, muchas de las cuales se han perdido en otros lugares del mundo. Estos factores no pueden ser pasados por alto en la legislación, sino protegidos y promovidos.

Por lo tanto, una legislación de montañas eficaz, moderna y eficiente debe incluir y promover todos estos aspectos y disponer medidas y mecanismos que sean capaces de conciliar la modernidad y la tradición, la economía y la sostenibilidad, los intereses mundiales y los locales.

Las actividades de la Iniciativa de Políticas y Derecho contribuirían a ejercer presión en los poderes legislativos para obtener más atención y recursos para las montañas, no solo recursos económicos, sino exoneraciones tributarias, inversiones y actividades de desarrollo en general.

#### **AGUA, TIERRA Y BIODIVERSIDAD**

Los recursos renovables como la radiación solar, las mareas, los vientos y la hidroelectricidad son el futuro de la economía de las montañas, y la UNCEM está trabajando para promoverlos por intermedio de las comunidades de montaña.

La misión que la UNCEM está cumpliendo es apoyar a las comunidades de montaña a fomentar la toma de decisiones responsables sobre los recursos locales.

Por siglos, los ecosistemas y las comunidades de montaña han cumplido un papel fundamental en mantener un flujo sostenible de recursos de montaña. Sin embargo, los beneficiarios de las zonas bajas han contribuido muy poco a reinvertir en su gestión o renovación, o en la compensación a quienes se han encargado tradicionalmente del cuidado de estos recursos. Como resultado de ello, los bienes naturales de estos ecosistemas fluyen corriente abajo a una velocidad insostenible y las comunidades de montaña se están volviendo cada vez más marginales.

La UNCEM ejerce presión sobre el gobierno, con medidas y herramientas para:

- Proteger los ecosistemas de montaña;
- Dar incentivos a las comunidades para continuar desempeñando sus funciones de cuidado de dichos ecosistemas;
- Mantener los recursos de los que dependen poblaciones nacionales y el mundo;
- Disponer el pago de regalías por tierras de montaña y revertir a estas los ingresos provenientes del uso de los recursos de montaña.

El «Manifesto di Asiago» (<http://www.uncem.it/gems/manifestoAsiago.pdf>) es el documento más reciente a este respecto. Fue presentado por la UNCEM en octubre de 2008 desde el altiplano de Asiago, en el norte de Italia, durante un importante evento de montañas.

Algunos ejemplos demuestran que el mercado vinculado a los recursos renovables de las regiones de montaña puede significar riqueza para la población local. Ahí está la Comunità Montana di Camerino, con sus proyectos de biomasa y energía eólica ([www.comcamerino.sinp.net](http://www.comcamerino.sinp.net)). Ahí está la Autoridad de la Cuenca del Río Po, y su proyecto de agua y tierras ([www.adbpo.it](http://www.adbpo.it) y [http://www.uncem.it/gems/articolomanumont\\_07\\_04.pdf](http://www.uncem.it/gems/articolomanumont_07_04.pdf)); o la Comunità Montana della Carnia, con sus proyectos de madera, biomasa, hidroelectricidad y energía solar ([www.comunitamontanacarnia.it](http://www.comunitamontanacarnia.it)).

# Experiencias

## y reflexiones sobre la gobernanza de los recursos naturales en las subcuencas de aprendizaje en Honduras y Nicaragua por el Programa FOCUENCAS II del CATIE

CORNELIS PRINS<sup>5</sup>

### INTRODUCCIÓN

Desde hace más que cuatro años el programa del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), FOCUENCAS II, trabaja, con apoyo de la cooperación sueca, en cuatro subcuencas de aprendizaje en Nicaragua y Honduras.<sup>6</sup>

Tal como expresa su nombre completo: *Innovación, Aprendizaje y Comunicación de Cogestión Adaptativa de*

<sup>5</sup> El autor de esta ponencia ha sido solo un eslabón de un trabajo de equipo. La ponencia expresa, en gran parte, la reflexión y aprendizaje generado por un conjunto de personas en diversas ocasiones. Quiero expresar mi aprecio por los diversos aportes en este *joint venture* de investigadores y estudiantes del CATIE, el líder del programa, y los coordinadores locales, y no en el último lugar, los actores locales.

<sup>6</sup> Estos territorios son la subcuenca del río Jucuapa en el municipio de Matagalpa, y la subcuenca del río Aguas Calientes en el municipio de Somoto, ambos en Nicaragua, así como la microcuenca del río La Soledad en el municipio de Valle de Ángeles, cerca de la capital de Honduras, Tegucigalpa, y del río Copán que atraviesa a cuatro municipios, cerca de la frontera con Guatemala: Copán Ruinas, Santa Rita, Cabañas y San Jerónimo, organizados en una mancomunidad llamada MANCORSARIC. Para su ubicación geográfica, ver anexo al final del capítulo.

Cuencas, FOCUENCAS II pretende ser un programa innovador que desarrolle y valide nuevas estrategias y metodologías en cogestión y manejo adaptativo en las referidas subcuencas para obtener así mayor impacto en la protección y óptimo aprovechamiento de los recursos naturales y productivos en estos espacios. Por otra parte, con las experiencias y aprendizajes generados quiere orientar el quehacer en otros espacios geográficos e incidir en políticas y en el marco legal de los gobiernos local y nacional (*scaling out and up*, tal como se dice en inglés).

La cogestión (gestión conjunta) se refiere a la conjugación de voluntades, capacidades y responsabilidades de una variedad de actores que operan en la subcuenca (usuarios de recursos, gestores políticos y facilitadores de procesos), quienes, en conjunto y en fructífera interacción, deben generar el impacto esperado.

El término de manejo adaptativo se refiere a:

- La adecuación de la intervención a las particularidades de cada subcuenca (las condiciones climatológicas y biofísicas; la economía local y los medios de vida de la población; la organización social e institucionalidad existente; la idiosincrasia de la gente).

*La creación de una nueva y viable institucionalidad en gestión de cuenca es, hipotéticamente, el parámetro crítico para tener mayor éxito e impacto en el manejo de cuencas.*

- La adecuación de la estrategia, metodología y acciones a los escenarios cambiantes y a lo aprendido en el proceso, para así efectivizar las acciones y avanzar con mayor claridad hacia la visión del programa.

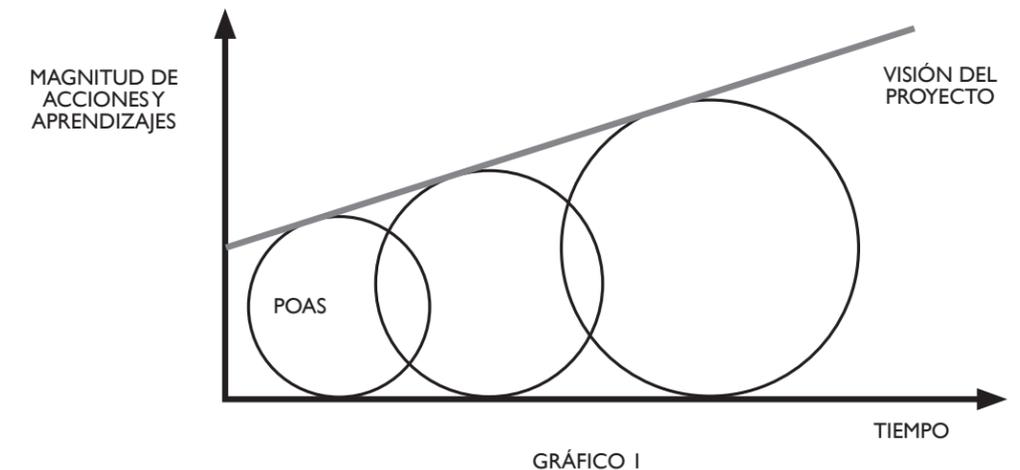
La implementación de esta concepción no ha sido nada fácil. No obstante, ha empezado a dar sus frutos y dejado sus aprendizajes.

## CONCEPCIÓN Y ESTRATEGIA DE FOCUENCAS II

La hipótesis de base del programa es que la problemática de cuenca es tan compleja y exigente que ningún actor solo tiene la suficiente capacidad y competencia para abordarla con éxito e impacto; por ende, hace falta aglutinar voluntades, capacidades, competencias, responsabilidades y recursos de un conjunto de actores relevantes, mediante un organismo de cuenca. Se supone que esta nueva instancia no solamente es necesaria sino también viable y que su actuación genera un impacto palpable en el manejo y gobernanza de los recursos de la cuenca. En otras palabras, la creación de una nueva y viable institucionalidad en gestión de cuenca es, hipotéticamente, el parámetro crítico para tener mayor éxito e impacto en el manejo de cuencas.

Dicha institucionalidad debe construirse en forma paulatina e interactiva, con mucho criterio, siempre teniendo un norte claro y aprendiendo en el camino lo que es mejor, para así enderezar el barco, mejorar el desempeño del comité y avanzar hacia la visión del programa. Esto se hace mediante una reflexión regular de las acciones, aplicando el enfoque de la acción-investigación, manejo adaptativo o rueda de aprendizaje<sup>7</sup> (Gráfico I).

<sup>7</sup> De hecho, son tres expresiones de un mismo enfoque y metodología que se basa en la intervención experimental, la observación y reflexión sobre las acciones y sus resultados. Implica un continuo aprendizaje, retroalimentación, reajuste de acciones y métodos. Es aplicable a situaciones complejas con múltiples factores y actores en interacción e información incompleta, inicialmente.



La esencia de la cogestión y la creación de una plataforma de concertación en cuencas hidrográficas se puede resumir en:

- Es multiactorial y multisectorial.
- Es de responsabilidad compartida.
- Se planifica y monitorea en conjunto.
- Requiere definición de competencias y papeles.
- Requiere conjugar voluntades, capacidades y recursos.

## EL DIFÍCIL INICIO

Le costó al programa llevar a la práctica la nueva concepción resumida en lo anterior. Se entraba en terreno desconocido, hacía falta explorar y encontrar el camino conducente a la visión del programa. La nueva concepción del programa significó también un giro considerable en comparación con la primera fase de FOCUENCAS (Fortalecimiento de la Capacidad Local para el Manejo de Cuencas y la Prevención de Desastres Naturales).<sup>8</sup>

Se necesitaba articular y cohesionar a los actores que debían cooperar y conjugar esfuerzos en los organismos de cuenca aún por construir: municipios, representantes de la sociedad civil y entes del gobierno central. También tuvieron que acomodarse los actores locales y los investigadores del CATIE.

<sup>8</sup> Este nombre se deriva de la ocurrencia del huracán Mitch, que hizo estragos en Honduras y Nicaragua en el año 1998. En la primera fase de FOCUENCAS, la atención se centró en la elaboración de pequeños proyectos productivos comunales o en fincas, con un enfoque de producción amigable con el ambiente y con charlas orientadoras sobre manejo de cuencas. Se trataba de proyectos de diversificación de fincas, reforestación, conservación de suelo y agua, renovación de café, proyectos diseñados e implementados con ayuda de instituciones operando en las subcuencas.

 *Con la debida facilitación, los actores locales se han apropiado de los objetivos y conceptos del programa y lo expresan con mucha propiedad. La cogestión ya no es un bicho raro.* 

Los costos de transacción iniciales han sido altos y los beneficios del nuevo enfoque al principio aún eran poco palpables para los actores locales. Además, por inercia de la primera fase, las expectativas en las comunidades se orientaban más a la consecución de apoyo para sus proyectos que a construir el andamiaje organizativo que corresponde con la cogestión de cuenca.

La creación de los comités de cuenca fue inédita. Por no existir mayores antecedentes y experiencias, casi desde la nada se debía crear una nueva instancia y hacerla funcionar. Se entraba en terreno desconocido y el camino por seguir no era del todo claro.

## ECHANDO RAÍCES Y COSECHANDO LOS FRUTOS DE UNA APUESTA AUDAZ

Poco a poco y con la debida facilitación, los actores locales se han apropiado de los objetivos y conceptos del programa y lo expresan con mucha propiedad.<sup>9</sup> La cogestión ya no es un bicho raro. Los actores locales expresan su bondad en un lenguaje coloquial tal como: «ahora somos un solo nudo», o «todos tenemos que empujar la carreta (en la misma dirección)», siendo esto de hecho el

equivalente de sinergia y masa crítica sin la cual difícilmente se logran los objetivos de cuenca.

Al principio hubo cierta impaciencia porque no llegaron los fondos; actualmente, teniendo un plan de intervención (llamado plan de cogestión) y un Plan Operativo Anual (POA), y disponiendo de un Fondo Ambiental, se tienen sólidos criterios para usar bien los fondos. Además, mediante la participación en los comités de cuenca, los socios tienen acceso a información y contactos valiosos que les ayudan a realizar mejor sus intereses y mandatos. Así, el ministerio de Salud cumple mejor con su mandato de salud pública y saneamiento de base si los promotores locales de salud conjugan esfuerzos con los comités de agua potable. A las comunidades les interesa sobremanera encontrar el camino a organismos del Estado, gobierno local y ONG que puedan ayudarles a encontrar una respuesta tangible a sus necesidades y demandas.

También ha sido esencial la experimentación en conciliar intereses y perspectivas divergentes (por ejemplo entre productores agrícolas y ganaderos, y usuarios de agua potable), vía diversos modos de comunicación, convencimiento, transacción y compensación. Lo último toma diferentes nombres, como contratos vinculantes y pago por servicios ecosistémicos hídricos. También puede darse a través de asistencia técnica e inducción experimental de tecnologías y sistemas de producción en los que la conservación de los recursos hídricos y la mejora de la productividad y rentabilidad agropecuaria se coadyuvan. Esto se hace en unos proyectos de cafiticultura y ganadería ecológica en los que se aplica el enfoque de escuelas de campo y círculos de productores experimentadores.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Así lo hacen en un documental de FOCUENCAS titulado: *Plataformas de concertación en cuencas hidrográficas. En camino a la gobernabilidad del agua.*

<sup>10</sup> El tema de la conciliación de conflictos de interés es un asunto clave en materia de gobernanza de los recursos naturales que no se puede abordar en mayor profundidad en esta ponencia. Por esto se le agrega un link con la ponencia: *Abordaje de conflictos para la efectiva protección de los recursos hídricos. Camino hacia la gobernabilidad*, presentada en el Foro Internacional de Cogestión en Cuencas Hidrográficas, CATIE, octubre de 2008. De esta manera se hacen también más visibles y digeribles la información e ideas expresadas en esta ponencia: <http://www.infoandina.org/node/27645>

En general, los comités de cuenca empezaron a caminar mejor y tener mejores resultados en la medida en que su funcionamiento se descentralizó y que se formaron comités de base en las comunidades. De este modo, se forjaron también los lazos de comunicación entre los habitantes de los varios pisos ecológicos de las subcuencas.

Los resultados del programa en el territorio de las subcuencas pueden resumirse en lo siguiente:

- Articulación más fructífera de diversos actores y niveles de toma de decisiones.
- Cada actor cumple mejor con su mandato por ser coadyuvado en su misión por otros actores; se suplen debilidades de un actor con las fortalezas de otro.
- En conjunto y buscando una óptima articulación, se está logrando lo que cada actor por su cuenta no puede.<sup>11</sup>
- Frutos tangibles: mejora en la protección de fuentes de agua y de zonas de recarga hídrica, mejora en la calidad del agua, reducción de la contaminación de los ríos, rehabilitación de recursos boscosos y vegetación, producción amigable y rentable, y formación del capital humano y social necesario para que la población haga suyo el programa.
- Escalamiento: actualmente el programa trasciende los límites del territorio de las subcuencas y se estimula la réplica<sup>12</sup> de las lecciones aprendidas, generadas durante su aplicación, lo que se da en dos formas: a) el fomento de plataformas de cogestión de cuenca a mayor escala geográfica<sup>13</sup> y b) la incidencia legal y política; así, en Nicaragua acaba de emitirse una Nueva Ley de Agua en la que se ordena la formación de consejos y comités de cuenca. La experiencia ya generada en FOCUENCAS (y programas afines) ayuda a poner en práctica el marco legal, ya que una cosa es la ley, y otra, su implementación efectiva. Con este fin se coopera con otros programas (bajo el lema *alianzas de aprendizajes*) y en estrecho diálogo con la ministra de Medio Ambiente. Similares procesos se dan en Honduras.

Hace falta consolidar los procesos, fortalecer los eslabones débiles, profundizar los aprendizajes y documentarlos aun a mayor escala. Para esto la cooperación sueca ha facilitado una fase de cierre del programa: 2009-2010, en la que se está ahora.

Sobra decir que estos resultados no han caído del cielo. Los resultados de una plataforma de concertación dependen mucho de la capacidad de conducción, la debida articulación de los actores, el abordaje de conflictos de interés y la óptica, y la calidad del proceso, donde la comunicación es un ingrediente esencial.

<sup>11</sup> Estos llamados intangibles no son fáciles de medir; no obstante, son fundamentales para obtener resultados tangibles. Por ende, deben hacerse operativos mediante criterios e indicadores de calidad.

<sup>12</sup> Para esto se aplican criterios y elementos de juicio generados en escenarios semejantes, aunque también con rasgos particulares: las réplicas no son fotocopias.

<sup>13</sup> Así, el comité de cuenca de Jucuapa paulatinamente se convertirá en un comité de cuenca municipal donde se integrarán todas las subcuencas de la ciudad de Matagalpa, aprovechando los aprendizajes del primero.

## [ Lecciones ] aprendidas.

FOCUENCAS II tuvo que aprender de sus aciertos y desaciertos para mejorar su desempeño. No obstante, a estas alturas del programa, se puede inferir de la experiencia generada una serie de lecciones aprendidas que sirvan como pistas para formar una mesa de concertación y facilitar la gobernanza de los recursos naturales en el espacio de una subcuenca:

- Debe haber un adecuado manejo de la complejidad de la mesa, que debe ser proporcional a la escala geográfica y a la cantidad y variedad de los actores y sectores involucrados en la misma.
- La mesa debe formarse atendiendo a las particularidades de cada zona. La composición de las mesas varía según la constelación y correlación de las fuerzas locales y las particularidades de los procesos, pero como regla, están representados la sociedad civil, el gobierno local y los sectores pertinentes del gobierno central.
- Construcción de un espacio, visión y agenda común. En un principio, cada socio trae sus intereses, perspectivas y agenda particulares, y hace falta generar un espacio compartido y una visión común («adónde empujar la carreta con el apoyo de todos»).
- Saber conciliar el interés común y particular: debe haber suficiente espacio e interés compartido para cohesionar al grupo, si no, la mesa se cae; por otro lado, cada socio debe encontrar en la mesa algo de su interés particular; de lo contrario, no hay motivación de participar.
- Abordaje de conflictos de interés en dos sentidos: 1) en el seno de la mesa hay que reducir celos, crear confianza, definir competencias y papeles, y aportar recursos; 2) en el espacio de la subcuenca (o en un espacio más pequeño como una zona de recarga hídrica) hay que ordenar el uso del suelo según su vocación mediante mecanismos de

- convencimiento, transacción y compensación.
- Tener soportes tanto en la sociedad civil como en el sector público. En otras palabras, una mesa debe ser representativa de una variedad de actores. Debe echar raíces en las comunidades y sus organizaciones: juntas de agua, asociaciones de desarrollo o de productores y las ONG que operan en este espacio, pero también debe encontrar soportes en el gobierno local y sectores relevantes del gobierno central.
- Un adecuado balance entre el sector público y privado; la gobernabilidad de los recursos naturales no es solo asunto del gobierno nacional y local sino también de la sociedad civil en sus diversos estamentos; por ende, importa encontrar una óptima relación entre lo público y lo privado.
- Definir bien los roles y nichos de cada actor en la mesa según sus competencias, intereses, capacidades y recursos diferenciados.
- Legitimidad de la mesa entre los actores y sectores, y el debido aval legal; se precisa evitar política partidaria mediante mecanismos adecuados.<sup>14</sup>
- Los socios deben construir una serie de instrumentos de trabajo: reglamento; procedimientos de planeación, monitoreo y reflexión junta; eficiente división de trabajo, tareas y responsabilidades; incorporación del POA de la mesa en los POA de los socios; manejo del fondo ambiental, entre otros.
- Una fuerte motivación y empoderamiento por los socios de la mesa así como mínimos recursos financieros propios.
- En un principio, los costos de transacción son altos y los beneficios aún poco claros y tangibles.
- En la medida en que se construya confianza y un lenguaje común, se compatibilicen los diversos intereses y competencias,

<sup>14</sup> Para evitar que se baile al compás de un solo grupo político, es preciso que la plataforma tenga diversos soportes. Para esto, en Copán Ruinas y la MANCORSARIC, se aplica un innovador mecanismo: antes de la elección de un nuevo gobierno local se pide a los candidatos de todos los partidos pronunciarse sobre la bondad e importancia de la Mesa de Ambiente y Producción.

- y, en general, se creen las condiciones mínimas para el funcionamiento de la mesa y se vayan cosechando los frutos de la concertación, los costos de interacción bajarán y se aumentará el ánimo de participar y concertar.
- Lo importante es que una mesa de concertación eche raíces en las comunidades y la sociedad civil y, por otro lado, que reciba el aval del gobierno local y nacional. De este modo, se crean condiciones relativamente sólidas de viabilidad, sostenibilidad e impacto.

## [ Anexo ]

### MAPA DE LAS ZONAS DE TRABAJO DE FOCUENCAS



# El manejo

## de los recursos naturales a escala territorial de paisaje en la Red Iberoamericana de Bosques Modelo

### MILKA BARRIGA MACHICAO

ASESORA EN GOBERNANZA AMBIENTAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE BOSQUES MODELO

### OLGA MARTA CORRALES

EX GERENTE GENERAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE BOSQUES MODELO

## Bibliografía

- BARRIGA, M.  
2004. El rol del capital social en la reducción de vulnerabilidad y prevención de riesgos. Caso del Municipio de Estelí, Nicaragua. Tesis (Mag. Sc.), CATIE, Turrialba (Costa Rica).
- BARRIGA M., CORRALES O., CAMPOS J. y PRINS C.  
2006. Gobernanza ambiental participativa en América Latina. Sistematización de experiencias. IUFRO Latin American Congress. La Serena, Chile.
2007. Gobernanza ambiental participativa y colaborativa en América Latina. Sistematización de diez experiencias en cinco países de la región. Serie Técnica Gobernanza de los recursos naturales, CATIE.

## INTRODUCCIÓN

Este documento sintetiza los principales ejes de trabajo en la Red Iberoamericana de Bosques Modelo (RIABM) y su intervención en territorios a escala de paisaje en América Latina. La escala de paisaje permite que nos alejemos de límites administrativos y políticos para ubicarnos en áreas geográficas donde la interacción de la población y la naturaleza nos es mucho más importante, a modo de crear espacios de colaboración humana y natural, para la conservación de los recursos.

Son estos territorios los que permiten realizar intervenciones integrales y multidisciplinarias para aportar soluciones a problemas ambientales. Tomando esto en cuenta, el CATIE en Costa Rica ha sido el brazo derecho de la RIABM durante los últimos cinco años, facilitando la cooperación horizontal y brindando soporte técnico y asesoría en diversas áreas del conocimiento. Estas incluyen agricultura, forestería, ganadería, sociología, aspectos legales y economía, en territorios donde todos estos factores convergen para buscar un equilibrio entre bienestar social, económico y ambiental.

La degradación de los ecosistemas forestales ha impactado severamente sobre las economías rurales en América Latina y está afectando la provisión de

## Bibliografía

- CAMPOS J., BARRIGA M., CORRALES O. y PRINS C.  
2008. Adaptive collaborative landscape management in the Ibero-American model forest network. Abstract 34, Proceedings of the IUFRO (International Union of Forest Research Organizations).
- CAMPOS J., CORRALES O., VILLALOBOS R., BARRIGA M. y LE CLERCK F.  
2007. Restoring forest ecosystem services in rural landscapes of Latin America: experiences from model forests, watersheds and biological corridors. Proceedings of the IUFRO Conference on Forest Landscape Restoration. Seúl, 14-19 de mayo, pp. 76-79.
- CAMPOS, J. y VILLALOBOS R.  
2006. Manejo forestal a escala de paisaje: un enfoque para satisfacer múltiples demandas de la sociedad hacia el sector forestal. IUFRO Latin American Congress. Chile.
- CORRALES, O., CARRERA F. y CAMPOS J.  
2005. El bosque modelo. Una plataforma territorial para la aplicación del enfoque ecosistémico. Recursos Naturales y Ambiente, N° 45, CATIE, pp. 6-12, Turrialba (Costa Rica).

servicios ambientales. La RIABM provee información y una red de apoyo para el desarrollo de políticas y la puesta en práctica de técnicas apropiadas para el manejo sustentable de los recursos naturales, con énfasis en el sector forestal. Los bosques modelo pueden tener dentro de su territorio extensiones de bosques que se desee conservar, o pueden tener tierras degradadas que se quiera recuperar.

## GOBERNANZA AMBIENTAL EFECTIVA

La RIABM procura alcanzar la gobernanza ambiental efectiva promoviendo el diálogo, la confianza y la interacción de los actores a nivel regional, lo que permite que las intervenciones en el territorio sean efectivas en reducir el impacto ambiental negativo de algunas prácticas comunes de la población que allí habita. Las plataformas voluntarias de actores sociales y de sectores diversos son formalizadas mediante estatutos y reconocimientos legales, tales como personerías jurídicas o reconocimiento de los bosques modelo como organizaciones ciudadanas mediante ordenanzas o leyes.

Las redes institucionales y personales facilitadas por la RIABM crean una cultura de conciencia ambiental basada en el diálogo intersectorial que busca metas comunes, por tanto los bosques modelo se han convertido en plataformas para la negociación, el manejo de conflictos y la generación de oportunidades para las comunidades que buscan vivir en armonía con el ambiente.

La efectividad en la gobernanza ambiental, de acuerdo a la experiencia adquirida por la RIABM se ha basado en los siguientes aspectos:

- Construcción de una visión compartida, que muestra los procesos de diálogo y planificación de las acciones necesarias y las responsabilidades de los diversos involucrados.
- Mecanismos financieros para poder implementar las acciones propuestas, incluyendo fondos ambientales, pagos por servicios ambientales, acceso a mercados,

## *Empoderar comunidades y líderes es vital para hacerlos agentes de cambio, con miras a mejorar la provisión de bienes y servicios ecosistémicos en paisajes latinoamericanos.*

asistencia técnica, etcétera.

- Procesos de aprendizaje, mediante el monitoreo, la evaluación, la sistematización y la reflexión que permitan hacer a tiempo los ajustes necesarios, bajo el enfoque de manejo adaptativo.
- Alianzas público-privadas que permitan desarrollar un sector empresarial responsable y comprometido con la provisión de servicios ecosistémicos del paisaje y un sector público facilitador de un ambiente político, económico y social habilitador para la innovación y la incidencia.

### **MANEJO TERRITORIAL CENTRADO EN EL POTENCIAL DE LA COMUNIDAD**

La experiencia de la RIABM trabajando con el concepto de manejo a escala de paisaje nos muestra que es importante buscar la voluntad política y el compromiso de los diversos actores de la comunidad para un manejo sostenible, el cual debe permitir la sustentabilidad económica de su pueblo, así como resguardar el legado ecológico para futuras generaciones.

Para conseguir este compromiso de la población, la RIABM trabaja con actores relevantes, quienes dependen económicamente del recurso forestal,

lo impactan o tienen vinculaciones religiosas, culturales, políticas o ambientales. Por tanto, se ha establecido que sean los representantes políticos con mayor rango en la temática forestal quienes sean parte del Directorio Regional de la Red Iberoamericana de Bosques Modelo. A nivel local se solicita que los representantes de los sectores políticos, económicos y sociales más relevantes de la zona y con mayor vinculación con el manejo y la conservación del recurso forestal se integren a los directorios de Bosque Modelo.

### **CAPACITACIÓN**

Empoderar comunidades y líderes es vital para hacerlos agentes de cambio, con miras a mejorar la provisión de bienes y servicios ecosistémicos en paisajes latinoamericanos. La RIABM, mediante componentes de capacitación y cooperación horizontal, ha mejorado la gestión colaborativa en veintiún bosques modelo ubicados en doce países en la región (incluyendo uno en España). Algunos de los miembros de los bosques modelo han sido beneficiados con becas en distintos cursos de CATIE, o han asistido a capacitaciones de interés para la RIABM en diversas oportunidades, generalmente aprovechando las reuniones de directorio que se realizan semestralmente en algún bosque modelo miembro. Por su parte, los miembros de un bosque modelo comparten sus experiencias con otros sitios cuando son visitados por miembros de otros bosques modelo; generalmente estas visitas son concertadas de manera bilateral y de forma directa entre los bosques modelo.

### **PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA**

Es importante recalcar que dentro de los procesos de planificación de actividades, lo más importante es la participación de los sectores sociales, su representatividad y compromiso, de modo que la distribución de responsabilidades y beneficios sea equitativa. Ya que el medio ambiente compete a toda la población, es preciso que cada sector económico y social tome su cuota de responsabilidad y aporte.

Al trabajar de forma planificada, se pueden enfocar los recursos existentes en actividades prioritarias con mayor potencial y beneficio para la comunidad. Actividades como desarrollo de mercados, reforzamiento de cadenas productivas, turismo, certificación orgánica y cadenas de valor son comúnmente consideradas por los actores debido a su importancia económica y es ahí donde hay que evaluar la conveniencia ambiental de las iniciativas propuestas. Usualmente estas actividades también incluyen el fortalecimiento de capacidades para evitar impactos ambientales negativos y para potenciar alternativas de ingreso que sean consistentes con la visión a largo plazo de la comunidad.

## *El acompañamiento de organismos internacionales de renombre ha sido de vital importancia para cumplir los objetivos planteados como red.*

### **MECANISMOS FINANCIEROS INNOVADORES**

Para que un bosque modelo implemente sus ideas e iniciativas requiere de fondos que de ser posible debieran ser sostenibles. Algunas iniciativas para generar fondos son, por ejemplo, los pagos por servicios ambientales, fondos semilla concursables, mercados de productos y servicios sostenibles, atraer inversión pública para la conservación de recursos naturales e inversión privada mediante planes estructurados de mercadeo de servicios ecosistémicos, incluyendo la belleza escénica.

En este aspecto, CATIE ha apoyado a los miembros de la RIABM ofreciendo asesoramiento para la adopción de mecanismos financieros adecuados, apoyándose en la planificación participativa, la administración desde el nivel local, la gestión de fondos semilla, el desarrollo de vínculos con otras iniciativas similares que pudieran, en el futuro, fortalecer financieramente los bosques modelo, y la aplicación de prácticas para la restauración y el manejo de paisajes.

### **ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS**

Los bosques modelo se han convertido en un ambiente habilitador para el manejo efectivo de territorios amplios, es decir, a escala de paisaje. Las responsabilidades del sector público con el ambiente y la salud de los pueblos hacen que los bosques modelo sean vistos como un brazo operativo que les ayuda a cumplir sus metas con mayor efectividad, para lo que cuentan ya con el compromiso de los sectores sociales. Es este el caso de muchos de los bosques modelo que funcionan con el empuje de instituciones estatales que utilizan efectivamente esta plataforma para alcanzar resultados ambientales favorables, tal como ocurre con la Corporación Nacional Forestal (CONAF) en Chile, la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER) en Colombia, la Dirección Nacional de Bosques de Argentina, la Junta de Castilla y León en España y la Mancomunidad de los Municipios del Centro de Atlántida (MAMUCA) en Honduras, por citar algunos ejemplos dentro de la RIABM. Por otra parte, empresas privadas y organismos no gubernamentales se han

*Si deseamos conservar los recursos naturales mientras mejoramos la calidad de vida de los habitantes de las zonas con mayor pobreza en la región, debemos enfocar nuestros esfuerzos, en primer lugar, al empoderamiento de los pueblos.*

comprometido igualmente con la iniciativa; por ejemplo, podemos citar a la Fundación Sur Futuro de República Dominicana, la Fundación para la Conservación del Bosque Chiquitano (FCBC) en Bolivia y el CATIE en Costa Rica.

El acompañamiento de organismos internacionales de renombre —tales como CUSO-VSO, que provee cooperantes profesionales de diversos países del mundo a cada bosque modelo, así como a la gerencia regional— ha sido de vital importancia para cumplir los objetivos planteados como red. Del mismo modo, la FAO ha dado su apoyo institucional y consejería en las reuniones de directorio. El respaldo de este prestigioso organismo es un aval importante con el que cuenta la RIABM.

Todas estas instituciones más otras, no de menor importancia, están trabajando de manera mancomunada en América Latina, buscando una meta común: el desarrollo sostenible para sus pueblos. Igualmente, a nivel local son las instituciones mencionadas anteriormente las que trabajan con muchos otros representantes de empresas privadas y sector público, como gobiernos municipales y regionales, para llevar a cabo actividades que contribuyen con el bienestar ambiental de sus territorios.

Por su parte, el CATIE como socio estratégico ha jugado el rol de liderar el proceso de investigación y desarrollo en los bosques modelo en América Latina. CATIE es la sede de la presidencia y de la gerencia general de la RIABM desde el año 2004 y brinda asesoramiento y asistencia en diversas áreas relacionadas con el manejo de recursos naturales.

## Conclusión

La **gobernanza** de los recursos naturales se basa en diversos factores, sin embargo, la experiencia latinoamericana indica que si deseamos conservar los recursos naturales mientras mejoramos la calidad de vida de los habitantes de las zonas con mayor pobreza en la región, debemos enfocar nuestros esfuerzos, en primer lugar, al empoderamiento de los pueblos, invertir en capacitación y generar los conocimientos necesarios para manejar de un modo sostenible los recursos naturales. Las alianzas intersectoriales, así como el reforzamiento del capital social entre personas e instituciones, se convierten en un capital necesario para poder incrementar el flujo de capital financiero que hace que se puedan cumplir actividades en los bosques modelo. Por tanto, con el empuje del capital social y financiero, se alcanzará la gradual restauración y conservación del capital natural de un pueblo, que en un círculo virtuoso refuerza al capital humano y se ve reforzado por él.

## 3. EXPERIENCIAS

### DE GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES EN UN ENTORNO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA REGIÓN ANDINA

# Áreas

## de conservación municipal: oportunidad para la gobernanza de los recursos naturales en la región andina

INGRID PREM, LILY RODRÍGUEZ

Y JORGE CARRILLO

PROGRAMA DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE  
COOPERACION TÉCNICA ALEMANA / GTZ-PERÚ  
INGRID.PREM@GTZ.DE

### BREVE DESCRIPCIÓN DEL CASO

A partir de la Cumbre de Río, y con más fuerza en los últimos cinco años, municipios<sup>15</sup> de países como Perú, Ecuador, Bolivia, Brasil y de Centroamérica han venido reconociendo la importancia de conservar parte de sus territorios en estado natural para la conservación de la diversidad biológica, así como de los recursos y servicios que esta genera.

El instrumento más usado por los municipios son las áreas de conservación municipal (ACM), las cuales procuran ser modelos de gestión orientados a la amplia participación e involucramiento de las poblaciones locales en las decisiones, convirtiéndose así en modelos reales de gobernanza de sus territorios. El manejo sostenible de la biodiversidad se promueve, principalmente, a través de iniciativas de ecoturismo y biocomercio, cuyos incentivos económicos estimulan a las poblaciones locales a contribuir en la gestión sostenible del territorio y sumarse a los esfuerzos nacionales de conservación.

Las ACM también contribuyen a los esfuerzos de descentralización y desconcentración de la gestión de los sistemas nacionales de áreas protegidas;

<sup>15</sup> El municipio es entendido como la entidad político-administrativa de menor jerarquía en un país.

### Bibliografía

GTZ-Grupo Biodiversidad-CoopeSoliDar  
2008. *Áreas de conservación municipal. Una oportunidad para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo local.* Lima.

INRENA-GTZ/PDRS  
2008. *Caja de herramientas para la gestión de áreas de conservación.* Lima.

MINISTERIO DEL AMBIENTE DEL ECUADOR-  
PROGRAMA GESOREN-GTZ.  
2008. Diagnóstico de las áreas de conservación municipal y sistematización de la experiencia de la Municipalidad de San Juan Bosco-Provincia de Morona Santiago. En: Propuesta de incorporación de las áreas de conservación municipal en el marco del Subsistema de Áreas de Gobiernos Autónomos Descentralizados del SNAP. Quito.  
2009. *Incorporación de subsistemas de áreas protegidas privadas, comunitarias, indígenas y afroecuatorianas y de gobiernos seccionales al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Informe final de consultoría.* Fabara & Compañía Abogados. Quito.  
<http://www.ambiente.gov.ec/userfiles/51/file/informe%20Preliminar%20Subsistemas.pdf>.

SOLANO, Pedro y Bruno MONTEFERRI  
2009. *Áreas de conservación regionales y áreas de conservación municipales. Propuestas para su consolidación.* Lima: SPDA.

### Enlaces

Red Nacional de Áreas de Conservación Regional y Local (Perú): <http://www.renocal.org.pe>

Conservation & Development:  
<http://www.conservation-development.net>

asimismo, refuerzan las funciones y decisiones locales sobre los territorios que surgen desde las estructuras municipales y de la sociedad civil vinculada a los espacios naturales. Esto a su vez genera un sentimiento de apropiación y participación de los involucrados, incluyendo actores tradicionalmente marginados, tales como mujeres, jóvenes y minorías étnicas. Así, en algunos países se han elaborado acuerdos y convenios entre interesados locales, organizaciones no gubernamentales y municipalidades, orientados al establecimiento de procesos de cogestión de las ACM. En otros casos, las experiencias han promovido procesos orientados a la gestión y toma de decisiones comunitarias. También existen países donde los municipios reconocen un área protegida privada como parte del sistema municipal.

*El instrumento más usado por los municipios son las áreas de conservación municipal (ACM), las cuales procuran ser modelos de gestión orientados a la amplia participación e involucramiento de las poblaciones locales.*

Sin embargo, es importante subrayar que, en algunos países de la región, las ACM no forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En algunos casos, esto se debe a que estas áreas aún no son reconocidas por el sistema nacional como espacios naturales protegidos; o bien, las áreas municipales pertenecen a categorías de manejo que no tienen una total correspondencia con las categorías de manejo reconocidas por los sistemas nacionales.



*En algunos países de la región, las ACM no forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.*



## PRESENTACIÓN DEL CASO

En las distintas regiones del Perú se vienen llevando a cabo procesos de creación y gestión de áreas de conservación regional (ACR) y ACM. Los gobiernos municipales han creado hasta la fecha alrededor de setenta ACM, que responden a las necesidades de la población por conservar las fuentes de agua y otros servicios ecosistémicos, así como las áreas remanentes de bosques naturales, que también sirven como espacios para la educación ambiental en sus respectivas localidades.

En febrero de 2007, conflictos de intereses con el sector productivo y energético promovieron la publicación de un decreto supremo que suprimió las disposiciones existentes en la Ley de Áreas Naturales Protegidas, dejando a estas áreas sin dicho respaldo legal, y solo con el que les provee la ley de municipalidades con relación al ordenamiento territorial. Ello fue visto como un atropello al principio de subsidiariedad y al proceso de descentralización que viene atravesando el país.

Este llamado de atención por parte de los gobiernos municipales hizo eco en varios congresistas de la república, quienes tradujeron sus acciones en la conformación de la Red Nacional de Áreas de Conservación Regional y Local (RENACAL), una red que agrupa a instituciones públicas y privadas, y a la cooperación internacional, abierta a más miembros, creándose como una plataforma de intercambio de información, destinada a mejorar, promover y difundir las experiencias de conservación y manejo de la biodiversidad, expresadas a través de la creación y gestión de ACR y ACM.

En este marco se recogieron los aportes de las discusiones, las cuales han sido el principal insumo para la elaboración de un documento base que sustenta una propuesta de ley a ser presentada próximamente al Congreso, orientada a llenar el vacío legal respecto a la facultad de los gobiernos municipales para crear y gestionar ACM con criterios técnicos y de sostenibilidad legitimados por la población. Se está buscando el consenso con todos los sectores políticos.

Espacios como RENACAL sirven para afianzar estas experiencias, generando sinergias entre las instituciones y consolidando modelos organizacionales para su gobernanza, viabilidad financiera y complementariedad con las iniciativas de los otros niveles de gobierno.

Entre los principales avances orientados al fortalecimiento de las ACM y otras estrategias de conservación en el país están:

- Aumento significativo de las inversiones públicas en materia de conservación.
- Avances en el desarrollo de instrumentos financieros como modelos de compensación por servicios ecosistémicos, vinculando el agua con la biodiversidad y la protección de las partes altas de las cuencas.
- Creación de dos sistemas regionales (departamentales) de conservación y varias iniciativas en marcha.
- Desarrollo de una metodología para la identificación de zonas prioritarias para la conservación (caso piloto en la región de Piura), con réplicas en cuatro regiones, orientándose a incorporar los resultados en los procesos de ordenamiento y planificación territorial.

En el caso de Ecuador, la Autoridad Ambiental Nacional ha diseñado varias estrategias como la promoción de la creación de áreas de conservación, con la participación de los gobiernos locales (municipios). Lo más notable es que en las políticas nacionales

y en el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se reconoce un subsistema de *áreas de gobiernos seccionales* donde se considera a las áreas de conservación de los gobiernos municipales. Estas incluyen al menos dieciséis áreas en tres diferentes plazos de viabilidad, además de algunas propuestas más específicas, dadas por los propios municipios, para organizar la gestión de dichas áreas.

En Bolivia, los municipios cuentan con amplias competencias en la planificación y manejo de recursos naturales y de la biodiversidad, fundamentalmente a través de los mecanismos de planificación participativa en el ámbito municipal.

Un ejemplo concreto es el Sistema Municipal de Áreas Protegidas del municipio de La Paz, que cuenta con veintiocho áreas protegidas y está actualmente en proceso de implementación. En una primera fase, se ha realizado la caracterización de todas las áreas, evaluando el estado de conservación, los valores arqueológicos, históricos y culturales, la biodiversidad, el paisaje, los tipos de administración, los aspectos legales, entre otros. En la segunda fase se priorizarán y seleccionarán las áreas que presenten mayores necesidades, a fin de iniciar rápidamente la gestión, involucrando a la población local.

El caso de Brasil es interesante y complejo, ya que por su estructura política y extensión territorial ha tenido que desarrollar toda una arquitectura normativa innovadora. El Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (SNUC) está constituido por el conjunto de las unidades de conservación federales, estatales y municipales.

Bajo ese marco, los estados y los municipios pueden definir otros tipos de categorías de manejo y otras reglas específicas para la creación, planificación y gestión de las unidades de conservación a fin de adecuarse a la realidad local y considerar los casos que no hayan sido contemplados por la ley federal o por los sistemas estatales. Esta mayor autonomía se refleja en los 948 municipios que presentan ACM, de los cuales algunos ya poseen sistemas municipales de áreas protegidas.



*Son una oportunidad para que los gobiernos locales organicen su gestión territorial hacia la sostenibilidad.*



Mirando hacia el futuro, se verifican dos tendencias:

- Aumento en el número de ACM, debido a la mayor participación social en el ordenamiento territorial, la demanda por espacios naturales en las ciudades y la existencia de incentivos fiscales y de mecanismos de compensación ambiental.
- Aumento de los sistemas municipales de áreas protegidas, ya que existen particularidades y especificidades que deben ser reglamentadas y reconocidas por los diferentes actores involucrados con la conservación.

Sin embargo, el gran reto a mediano plazo es mejorar la capacidad técnica y administrativa para gestionar las áreas de conservación de la gran mayoría de los municipios brasileños y lograr el adecuado encuadramiento de las categorías de manejo de las áreas municipales en el SNUC.

En el caso de Centroamérica (República Dominicana, Nicaragua, Guatemala y Honduras), los vínculos existentes entre los temas de conservación de biodiversidad, a través de la creación de espacios protegidos y los municipios, prioritariamente se han establecido bajo el modelo de gobernanza de cogestión.

En este sentido, el II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas, que tuvo lugar en octubre de 2007 en Bariloche, reforzó el compromiso de la región hacia la búsqueda y establecimiento de nuevas formas de gestión de áreas protegidas en todos los niveles.

diferentes formas con los sistemas nacionales de áreas protegidas, como por ejemplo en la conservación de biodiversidad, la manutención de los servicios ambientales y la conservación de los recursos hídricos y forestales.

- Son piezas importantes en el ordenamiento territorial y para la conectividad de los ecosistemas, por lo que se debe fomentar la coordinación intermunicipal y la articulación con los diferentes niveles de gobierno y otros actores locales.
- Han surgido mayoritariamente como una iniciativa de la población local, lo que permite lograr su compromiso para protegerlas y participar de su gestión.
- Representan una oportunidad para involucrar a nuevos actores en los esfuerzos de la conservación de biodiversidad.
- Han venido ganando credibilidad y aceptación de parte de técnicos vinculados a los temas de áreas protegidas, representantes de gobiernos locales, cooperación internacional y comunidades locales.

## [Lecciones] aprendidas.

El análisis de las experiencias vistas hasta el momento muestra que las ACM:

- Son una oportunidad para que los gobiernos locales organicen su gestión territorial hacia la sostenibilidad, a partir de la conservación de la biodiversidad como base para el desarrollo local. Esto promueve, por ejemplo, la conservación de recursos hídricos, el desarrollo de proyectos ecoturísticos, la promoción de espacios para la recreación y el esparcimiento, la gestión sostenible de los recursos silvestres, la educación ambiental y la creación de empleo local.
- Son parte importante, aunque no la única, de las estrategias de conservación *in situ*, que sumadas a las áreas de interés regional contribuyen de

## MIRANDO HACIA EL FUTURO

Los retos para las ACM en América Latina y el Caribe son los siguientes:

### RECONOCIMIENTO DE SU VALOR PARA LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

Es necesario que se reconozca el potencial y aporte de las ACM a los esfuerzos de conservación de la biodiversidad y desarrollo local, así como su importancia para aumentar la efectividad de los sistemas de áreas protegidas.

### DESCENTRALIZACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN

Es necesario, en algunos casos, mejorar la legislación que otorga autonomía a las municipalidades. En los países que cuentan con la normativa adecuada, se deben hacer los esfuerzos necesarios para que las municipalidades puedan aprovechar dichos marcos jurídicos.

### RECONOCIMIENTO ANTE LOS SISTEMAS NACIONALES

Es fundamental para el avance y la consolidación de las ACM que sean reconocidas por los sistemas nacionales de áreas protegidas y por la comunidad internacional. Con esto, los gobiernos locales podrían contar con mayores recursos, asignar fondos y asumir la responsabilidad total de su gestión.

### ESTABLECIMIENTO DE MARCOS COMUNES DE TRABAJO

Se deben definir criterios técnicos comunes en América Latina y el Caribe para el establecimiento de ACM y su integración en los sistemas nacionales.

### IDENTIFICACIÓN DE SITIOS DE APRENDIZAJE, DESARROLLO DE METODOLOGÍAS E INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS

Es fundamental para la consolidación de las ACM identificar experiencias concretas que han avanzado en los diferentes aspectos de su gestión (herramientas de manejo, desarrollo de capacidades, metodologías, incidencia política, experiencias exitosas de gobernanza, manejo de conflictos, etcétera).

### DESARROLLO DE CAPACIDADES

Se deben fortalecer las capacidades de gestión de las ACM y actores locales y promocionar estrategias de conservación a escalas local y regional. Se requiere tanto un mayor conocimiento de las implicancias del manejo como un mayor rigor científico para la conservación.

# Uso

## sostenible de la tierra en cuencas hidrográficas de los Andes - Proyecto Regional Cuencas Andinas

### ISABEL RENNER

PROGRAMA DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE  
COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA / GTZ-PERÚ  
ISABEL.RENNER@GTZ.DE

## Mayor información

MORENO-DÍAZ, A. e I. RENNER (editores)  
*Gestión integral de cuencas. La experiencia del Proyecto Regional  
Cuencas Andinas. Proyecto Regional Cuencas Andinas, CIP/GTZ,  
Lima, 2007*

CONDESAN, Proyecto Regional Cuencas Andinas:  
<http://www.condesan.org/cuencasandinas/>

### BREVE DESCRIPCIÓN DEL CASO

Uno de los mayores obstáculos para el desarrollo sostenible de la región andina es, sin duda, la continua degradación de los recursos naturales, y en especial de los recursos hídricos. Frente a esta problemática, se desarrolló entre 2003 y 2006 el Proyecto Regional Cuencas Andinas, un proyecto de cooperación entre el Centro Internacional de la Papa (CIP) y el Gobierno de Alemania a través del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), ejecutado por el Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Región Andina (CONDESAN) y la Red de Instituciones vinculadas a la Capacitación en Economía y Políticas Agrícolas en América Latina y el Caribe (REDCAPA), con la asesoría de la cooperación técnica alemana, GTZ. El Proyecto Regional Cuencas Andinas desarrolló sus actividades a nivel supranacional, en cuencas hidrográficas de Colombia (Fúquene y La Miel), Ecuador (Ambato y El Ángel) y Perú (Piura, Jequetepeque, Alto Mayo y Arequipa). Estas cuencas piloto fueron seleccionadas bajo criterios de representatividad ecológico-económica de la región, presencia de impactos ambientales negativos —como erosión— y la posibilidad de alianzas estratégicas con organizaciones que realizan trabajos en estas zonas.

Las siguientes preguntas-guía han sido el norte común del trabajo en esta red de aprendizaje formada por el proyecto, con el objetivo de que «los actores en cuencas hidrográficas seleccionadas empleen métodos innovadores para lograr un mejor uso de las potencialidades existentes para el desarrollo sostenible»:

- ¿Cómo incentivar/fomentar el comportamiento individual y colectivo favorable hacia un desarrollo sostenible en las cuencas?
- ¿Qué institucionalidad se necesita para asegurar la sostenibilidad de los procesos en una cuenca?
- ¿Qué tipos de uso de tierra generan ingresos para la población rural y aseguran al mismo tiempo el flujo de los servicios ecosistémicos?
- ¿Cómo promover más inversión pública y privada en las áreas rurales?
- ¿Cómo diseñar e implementar esquemas de pago/compensación por servicios ecosistémicos?

### PRESENTACIÓN DEL CASO

El Proyecto Regional Cuencas Andinas fue una red de organizaciones del área andina, que buscaba la generación de sinergias a partir de acuerdos y trabajos en conjunto, construyendo conjuntamente experiencias y lecciones aprendidas. El trabajo realizado en las cuencas fue producto de la colaboración estrecha con los socios de CONDESAN y REDCAPA (sobre todo ONG locales y universidades), los programas de la GTZ de los tres países, así como otras instituciones de investigación y desarrollo.

*Se realizaron cursos de capacitación presenciales y a distancia en los principales temas de la gestión integrada de cuencas, usando una plataforma educativa virtual y métodos como el blended learning.*

Durante la fase de planificación del proyecto se definieron conjuntamente con las contrapartes y socios las líneas de acción en las cuencas. Vale la pena resaltar que la estrategia de intervención se determinó tomando como base la problemática socioeconómica y ambiental en las cuencas seleccionadas y los contextos político-institucionales respectivos, así como la demanda de asesoría.

En el marco de la línea de análisis integral de cuencas, se realizaron estudios de diagnóstico en las cuencas para mejorar el conocimiento sobre la realidad de cada ámbito y brindar la base para la toma de decisiones en los procesos de planificación e implementación de medidas y proyectos. En resumen, se desarrollaron estudios biofísicos, socioeconómicos, de riesgo ante desastres, del marco legal y político, y de actores, entre otros.

El proyecto, además, apoyó procesos de planificación y gestión del territorio, como el ordenamiento territorial, asesorando en la elaboración de planes de ordenamiento territorial tanto a nivel político-administrativo como a nivel de cuencas.

Asimismo, se asesoró a las organizaciones en la ejecución de tecnologías que favorecen el desarrollo sostenible y la generación de servicios ecosistémicos, orientadas a impulsar el desarrollo sostenible en las cuencas, promocionando, por ejemplo, prácticas de agricultura de conservación y sistemas agroforestales.

Paralelamente, se fomentaron mecanismos financieros para fortalecer la conservación de los recursos naturales e internalizar las externalidades ambientales negativas. En este marco, se impulsaron modelos innovadores como pago/compensación por servicios ecosistémicos, con el fin de establecer un flujo financiero entre los beneficiarios de los servicios hídricos en la parte baja de la cuenca y los proveedores en la parte alta, contribuyendo así al financiamiento de la conservación de fuentes de agua, fomentando la institucionalidad correspondiente y por ende estructuras de gobernanza local. Además, se probaron otros mecanismos financieros como la creación de mecanismos de crédito ligados a la agricultura de conservación. Esto favoreció el mejoramiento de la organización de los productores y su capacidad de innovación.

De manera transversal, se buscó mejorar los niveles de confianza, aumentar la cooperación y facilitar la innovación, fortaleciendo de esta manera a las instituciones participantes en las cuencas.

Otro eje importante del proyecto fue el desarrollo de capacidades. Se realizaron cursos de capacitación presenciales y a distancia en los principales temas de la gestión integrada de cuencas, usando una plataforma educativa virtual y métodos como el *blended learning*.<sup>16</sup> Entre otras actividades, se diseñó y realizó un diplomado a distancia de seis meses en el cual participaron los profesionales de las cuencas seleccionadas del proyecto.

La estrategia elaborada consistió en formar multiplicadores en las cuencas participantes y de esta manera obtener una masa crítica para los principales temas de la gestión integrada de cuencas. Adicionalmente, se lograron compartir las experiencias y lecciones aprendidas e impulsar el diálogo de saberes entre los actores clave mediante pasantías entre las cuencas participantes.

Por ello, el tema de gestión del conocimiento fue de alta importancia, sobre todo para intercambiar y nivelar la información y los conocimientos entre las cuencas participantes, aspirando a introducir las lecciones aprendidas del proyecto en las comunidades de aprendizaje en los diferentes niveles. Actividades clave en este ámbito fueron el boletín informativo, los CD interactivos de enseñanza, las sistematizaciones de experiencias y sus respectivas publicaciones, así como los encuentros en sesiones de trabajo en la plataforma virtual con los actores involucrados en el marco de las pasantías, los talleres desarrollados en las cuencas y las visitas al campo.

## Lecciones aprendidas, [recomendaciones, retos y oportunidades.

Las actuales propuestas de política muestran una creciente conciencia en los países andinos sobre los problemas existentes en el uso sostenible de los recursos hídricos, los efectos negativos del cambio climático sobre estos y la importancia de la gestión integrada de recursos hídricos y cuencas. Sin duda, la gestión integrada de cuencas no solamente es uno de los grandes retos para la región andina, sino una gran oportunidad para el futuro. La vulnerabilidad de

<sup>16</sup> En el *blended learning* (aprendizaje combinado), se combina la educación presencial entre alumnos y profesores con aquella mediada por la computadora, en línea.

los sistemas socioeconómicos y ecológicos en la región a los impactos actuales y futuros del cambio climático, sobre todo con respecto a los recursos hídricos, requiere que todos los esfuerzos se dirijan hacia una planificación e implementación de estrategias de gestión sostenibles a corto, mediano y largo plazo. En este sentido, la gestión integrada de cuencas es una ventana de entrada a los procesos de desarrollo rural sostenible.

*Las actuales propuestas de política muestran una creciente conciencia en los países andinos sobre los problemas existentes en el uso sostenible de los recursos hídricos, los efectos negativos del cambio climático sobre estos y la importancia de la gestión integrada de recursos hídricos y cuencas.*

En el marco de la adaptación al cambio climático, la gestión integrada de cuencas se podría considerar como una medida *no regret* (sin lamentar nada), es decir, aún en un contexto de incertidumbre con respecto a los escenarios y los impactos climáticos, optar por esta opción trae beneficios en todos los casos. Ante los actuales impactos negativos que percibimos en los recursos hídricos de la región andina, y que según los escenarios en el futuro serán incluso más fuertes, la gestión integrada de recursos hídricos y cuencas debería tomarse como un eje clave en las estrategias de adaptación.

En conclusión, la gestión integrada de cuencas es un concepto prometedor para la región andina, sin embargo todavía se requiere multiplicar y concertar esfuerzos para llegar a una implementación a gran escala y poder afrontar de esta manera los actuales y futuros retos en el manejo sostenible de los recursos naturales fomentando la gestión sostenible del territorio.

En el Cuadro I están resumidas algunas de las principales lecciones aprendidas del proyecto, de las cuales parten recomendaciones, retos y oportunidades para la gestión integrada de cuencas en la región andina.

CUADRO 1: ENSEÑANZAS DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE CUENCAS

	LECCIONES APRENDIDAS DEL PROYECTO	RECOMENDACIONES, RETOS Y OPORTUNIDADES
Marco conceptual-metodológico	<p>La gestión integrada de cuencas es un enfoque sistémico y holístico que permite reconocer las características del ciclo hidrológico y su interacción con los bienes y servicios de los ecosistemas, así como los diferentes tipos de demanda por el agua.</p> <p>Sin embargo, los distintos conceptos de manejo de recursos hídricos y cuencas asumidos por las entidades y proyectos en ocasiones generan una institucionalidad diferente o formas de comprensión y estrategias de intervención distintas, aunque busquen el mismo objetivo de desarrollo.</p>	<p>El esfuerzo por sistematizar las experiencias y unificar y profundizar la comprensión de los conceptos facilitará sin lugar a dudas una mejor formulación e implementación de estrategias y políticas.</p> <p>Es importante realizar un consenso sobre los objetivos realistas y el alcance de la gestión integrada de cuencas: sostenibilidad de los recursos naturales, reducción de pobreza, aumento de productividad, competitividad del territorio... ¿Todos o algunos?</p>
Políticas e institucionalidad	<p>Para la implementación de la gestión integrada de cuencas es clave esforzarse por armonizar las políticas públicas dentro de un marco institucional adecuado, fomentando sinergias entre las políticas sectoriales y los procesos de planificación tanto en los diferentes niveles administrativos como entre ellos.</p> <p>Hay una asimetría significativa entre los diferentes actores en las cuencas y por ende un alto nivel de conflictos socioambientales sobre el tema de recursos hídricos y otros recursos naturales.</p>	<p>No se puede ni debe esperar una receta para la implementación, pues es importante ajustar el concepto de acuerdo al contexto político, institucional, socioeconómico y cultural de cada cuenca y país.</p> <p>Hay que fomentar los procesos de descentralización, construyendo y fortaleciendo las estructuras de gobernanza local. La participación amplia, así como el diálogo abierto y continuo, integrando las partes alta, media y baja de la cuenca, son principios importantes para evitar conflictos.</p>
Planificación del territorio	<p>Los procesos de ordenamiento territorial facilitan el diálogo entre diversos actores y un uso del suelo más acorde a su vocación de producción y protección. Esta situación contribuye a un uso más sostenible del agua y de los demás recursos naturales.</p>	<p>Es recomendable 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.</p>
Externalidades ambientales, valoración económica y financiamiento	<p>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 prerrequisito.</p> <p>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. El paquete tecnológico de agricultura de conservación y la agroforestería, por ejemplo, aportan a la optimización de la producción y al uso de los recursos naturales en cuencas, generando servicios ecosistémicos.</p>	<p>Es notable el incremento de esfuerzos en el marco de la responsabilidad social y ambiental, así como la creciente conciencia sobre el valor de los ecosistemas y sus funciones y servicios para el bienestar de la sociedad.</p> <p>Si bien existen <i>trade-offs</i><sup>17</sup> entre la productividad de las tierras y la conservación de recursos naturales y ecosistemas, sobre todo entre los beneficios a corto y largo plazo, los esfuerzos de valoración económica de los bienes y servicios de los ecosistemas son clave para incluir estos valores en las cuentas nacionales y revertir la situación. No existen recetas sobre el mecanismo de financiación de los servicios ecosistémicos. Hay necesidad, entonces, de analizar la realidad socioeconómica y cultural de cada cuenca y escoger de un menú de oportunidades, como pago/compensación por servicios ecosistémicos, fondos ambientales, crédito ligado a la conservación y/o reformas fiscales verdes, entre otros.</p>
Desarrollo de capacidades	<p>En las cuencas andinas se presenta un déficit en las capacidades técnicas e institucionales; el acceso a la información es difícil y la cantidad y calidad de la información de base es insuficiente. En consecuencia, la aplicación del enfoque de gestión integrada de recursos hídricos y cuencas aún es incipiente en la región.</p>	<p>Es importante desarrollar y fortalecer las capacidades técnicas y metodológicas, construyendo el puente entre la ciencia y el conocimiento local junto a las tradiciones y valores culturales, con el fin de orientar la implementación del concepto de desarrollo territorial sostenible.</p>

<sup>17</sup> El término *trade-off* describe un conflicto de objetivos, cuando optimizar una variable del sistema significa el compromiso de perder desempeño en otra.

# El desarrollo

de capacidades y la gestión integrada de recursos hídricos como estrategias para el desarrollo económico territorial en mancomunidades de municipalidades rurales de Cusco y Apurímac, Perú

**MARCO SOTOMAYOR BERRÍO**  
DIRECTOR NACIONAL PROYECTO MASAL

**WALTER CHOQUEVILCA Y MARIELA MEJÍA**  
ESPECIALISTAS MASAL

PROYECTO GESTIÓN CONCERTADA DE LOS RECURSOS NATURALES EN MUNICIPIOS RURALES-MASAL, PERÚ

MARCO@MASAL.ORG.PE, POSTMAST@MASAL.ORG.PE

## INFORMACIÓN GENERAL

La experiencia del desarrollo de capacidades en gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) para el desarrollo económico territorial (DET) ha sido implementada en cuatro mancomunidades de municipalidades rurales de las regiones de Cusco y Apurímac, a través de la ejecución de proyectos concertados interdistritales (PCI), basados en los enfoques de desarrollo territorial rural (DTR)<sup>18</sup>.

Inicialmente, en el período 2002 a 2006, a iniciativa del Proyecto Gestión Concertada de los Recursos Naturales en Municipios Rurales (MASAL), se

<sup>18</sup> Schejtman y Berdegué (2002:9) definen el DTR como un «proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural». De acuerdo con esta definición, dos son los pilares fundamentales del DTR y que están estrechamente relacionados: la transformación productiva y el desarrollo institucional.



*La concertación en la gestión de los recursos naturales se inicia cuando los actores que convergen en un territorio analizan sus planes y propuestas de acción.*



desarrollaron diez experiencias piloto de Proyectos Concertados Interinstitucionales (PCI), en ámbitos distritales (cinco en Cusco y cinco en Apurímac), con el objetivo de fortalecer las capacidades locales para el diseño e implementación de propuestas sostenibles en la gestión de recursos naturales.

Como resultado de esta primera experiencia, a mediados del año 2006 se inició la planificación e implementación de cuatro PCI, en respuesta a la demanda de las municipalidades con continuidad territorial de la experiencia piloto. Estos PCI se iniciaron con una fase de orientación de un año, logrando dos objetivos: 1) la conformación de cuatro mancomunidades de municipalidades rurales: Altiva Canas y Hermanos Ayar en la región Cusco, y Corredor Interoceánico Pachachaca y Saywite-Choquequirao-Ampay en la región Apurímac, y 2) la aprobación y financiamiento de proyectos concertados de GIRH para el DET, que replican esta experiencia con fondos públicos aprobados mediante presupuesto participativo de los gobiernos regionales y las municipalidades. La ejecución de estos proyectos se inició en el año 2008.

Las instituciones involucradas en la experiencia de los proyectos concertados de GIRH para el DET en mancomunidades son: las municipalidades distritales, que lideran el proceso; las organizaciones sociales (referidas al agua), que participan activamente en la formulación e implementación del proyecto; el Gobierno Regional, que cofinancia las actividades del proyecto; y la cooperación (MASAL), como asesor

conceptual, técnico y metodológico, con un aporte económico bastante modesto, que está alrededor del 11% a 12%, para actividades en terreno.

La vocación productiva del territorio es la que define el eje económico estratégico, el cual también responde a la visión de futuro de la población. Este eje orienta las actividades del proyecto y define los roles de los actores involucrados. En el caso de la Mancomunidad Altiva Canas, el eje es el desarrollo de la ganadería lechera; en Hermanos Ayar es el mejoramiento de la crianza de cuyes y la incorporación del riego tecnificado; en Valle Pachachaca es la producción de menestras y frutales bajo riego; y, en el caso de Saywite-Choquequirao-Ampay, es el ecoturismo.

Los medios de gobernanza utilizados son: el PCI, la transparencia pública, la valoración y fortalecimiento de la normatividad consuetudinaria y formal, y la formación de líderes y lideresas comunitarias.

## PRESENTACIÓN DEL CASO

### DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS DE GOBERNANZA

El PCI integrado por diversas instituciones y organizaciones públicas y privadas, promueve el liderazgo municipal y la participación activa de las organizaciones sociales en la generación de normas y acuerdos locales que favorezcan la gestión sostenible de los recursos naturales, con énfasis en el agua. Asimismo, asigna roles y compromisos a los actores locales, a las entidades aliadas y a la cooperación, los cuales son monitoreados y evaluados por un Comité de Gestión del PCI.

La concertación en la gestión de los recursos naturales se inicia cuando los actores que convergen en un territorio analizan sus planes y propuestas de acción. Este primer paso permite visualizar enfoques, estrategias y líneas de acción comunes que muchas veces son ejecutadas con los mismos beneficiarios, duplicando esfuerzos y recursos. Esta reflexión y ejercicio de sinceramiento de los diversos actores del desarrollo sirve como punto de partida para tomar la decisión de consenso, que consiste en formular un solo proyecto bajo el liderazgo municipal; es a este proyecto que se suman esfuerzos, recursos y también mecanismos y metodologías de trabajo más o menos comunes.

En el marco del PCI se han desarrollado nuevas estrategias y metodologías de trabajo para áreas de pobreza rural, como los concursos campesinos para promover la innovación familiar; los *kamayoq*, expertos campesinos que asesoran y acompañan estas innovaciones; y un programa de líderes comunitarios que forma cuadros locales con mejores competencias y que en la práctica constituyen el soporte de los cambios, con una mayor oportunidad de participación y decisión de sus organizaciones locales en la gestión pública del territorio.

El Gráfico 1 muestra la estrategia de apoyo del proyecto MASAL en mancomunidades de municipalidades rurales, destacando la GIRH como marco orientador en cuanto a la gestión del agua. Esta, complementada con las estrategias señaladas líneas arriba, constituye el soporte fundamental de los proyectos que están claramente dirigidos y enfocados a familias rurales pobres.

## Bibliografía

- MASAL  
2006a. Informe Fase II. Cusco.  
2006b. Informe anual. Cusco.  
2007. Informe anual. Cusco.  
2008. Informe anual. Cusco.
- MASAL-COSUDE  
2008. Informe de la Misión de Revisión Externa. Cusco.
- MASAL-MARENASS  
2007. Informe consultoría sobre concursos campesinos. Cusco.
- PNUD  
2003. Manifiesto por la vida. Bogotá.
- SCHEJTMAN, A. y J. BERDEGUÉ  
2003. Desarrollo territorial rural. En R. Echavarría (ed).  
Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe.  
Washington DC: BID.
- SEN, Amartya y Bernardo KLIKSBURG  
2007. Primero la gente. Barcelona: Deusto.
- SOTOMAYOR, M. et al.  
2007. Agua para la vida. Kausanapaq Unu.  
«Cuando lo poquito se hace hartu». Cusco.

GRÁFICO 1: EL PROYECTO CONCERTADO INTERDISTRITAL



FUENTE: Proyecto MASAL, Cusco 2004.

En cuanto a la gestión de las mancomunidades, existen dos espacios de decisión:

- El Consejo Directivo, encargado de las decisiones políticas, que está conformado por los alcaldes (socios de la mancomunidad) que cuentan con el asesoramiento de las entidades aliadas y la cooperación.
- El Comité Técnico, encargado de las

acciones técnicas, que está conformado por representantes de las municipalidades —Oficina de Desarrollo Económico Local, Oficina Municipal de Saneamiento Básico Rural— de las entidades aliadas y organizaciones comunales.

CUADRO 1: MEDIOS Y MECANISMOS DE GOBERNANZA UTILIZADOS

Medios y mecanismos	Descripción	Actores involucrados y roles
1. Proyectos Concertados Interdistritales (PCI), en mancomunidades de municipalidades rurales.	Los PCI constituyen la expresión de la decisión política de las municipalidades, actores públicos y privados y organizaciones locales para promover un proyecto que fortalezca capacidades y estimule la GIRH para el desarrollo económico territorial, bajo el liderazgo municipal.	Municipalidad: su rol es cofinanciar y liderar el PCI, así como promover la concertación. Gobierno Regional: cofinancia y monitorea el PCI. Organizaciones locales: un o una representante participa en el Comité de Gestión del PCI. ONG, proyectos especiales del Estado: cofinancian los proyectos y son parte del Comité de Gestión del PCI. MASAL: facilita y promueve la concertación; asesora y cofinancia los PCI. Promueve la transparencia.
2. Transparencia pública: rendición de actividades y gastos.	La rendición pública de actividades y gastos que realiza el Comité de Gestión del PCI es uno de los mecanismos de transparencia pública que han permitido la apropiación y liderazgo del proyecto por las municipalidades y actores locales.	El Comité de Gestión del PCI es el que realiza la rendición pública de gastos, reportando los aportes y el grado de cumplimiento de los roles y compromisos de los aliados y socios del PCI.
3. Valoración y fortalecimiento de la normatividad consuetudinaria y la normatividad formal.	En lo referido a la gestión del agua, se ha apoyado y valorado la normatividad consuetudinaria, la misma que está socialmente aceptada y funciona como mecanismo de control social. Por ejemplo, una clausura en zonas de recarga acuífera y donde están las fuentes de agua no necesita cercos, sino una norma comunal que todos respetan y cumplen, porque emana de la decisión comunitaria. También sacar árboles de eucaliptos que están hasta cien metros de la fuente de agua es una norma local que todos cumplen. El proyecto también ha apoyado a que las organizaciones usuarias de agua logren licencias de uso en el marco de la normatividad estatal.	Los comités de riego y las juntas administradoras de servicios de saneamiento administran y gestionan el agua con criterios de equidad y eficiencia, por la incorporación de nuevas prácticas de gestión. Los expertos campesinos en agua o kamayaq asesoran a las organizaciones de usuarios en la incorporación de innovaciones y generación de normatividad local para la gestión eficiente del agua. Profesionales y técnicos de la autoridad local del agua asesoran a las organizaciones de usuarios y otorgan las licencias de agua. MASAL: asesor conceptual y metodológico.
4. Formación de líderes y lideresas locales para participar en espacios públicos y en la GIRH.	La formación de líderes comunitarios en el marco de un Programa Modular, en temas de identidad, gestión de conflictos, planificación y en la GIRH, tiene el propósito de contribuir a la gobernabilidad e institucionalidad del agua en microcuencas de municipios rurales y mancomunidades. Este grupo humano calificado logra diseñar proyectos sencillos que luego son presentados y ejecutados en el marco del presupuesto participativo de su distrito. Este es un programa de desarrollo de capacidades que está hecho no solo para mejorar el saber, sino sobre todo para actuar (el saber hacer) frente a la compleja problemática del agua y los recursos naturales.	Municipalidades: cofinancian los módulos. Gobierno Regional: cofinancia el programa. ONG, proyectos especiales del Estado (como AgroRural): cofinancian y replican el programa en otros espacios. Líderes: participan en el programa, diseñan proyectos para el presupuesto participativo de sus municipalidades; participan en espacios públicos.

### LOGROS, DIFICULTADES Y FACTORES DE ÉXITO

Los principales logros de esta experiencia son:

- El Gobierno Regional de Cusco ha incorporado dentro de su política institucional de promoción del desarrollo rural el modelo de GIRH para el DET en mancomunidades municipales, validada por MASAL y sus aliados.
- La experiencia piloto de un proyecto de cooperación como MASAL ha pasado a ser un proyecto de mayor cobertura con fondos públicos de los gobiernos regionales y



*Hasta aquí hay un esfuerzo inmenso de las familias pobres que, sobre la base de sus propias inversiones, están logrando mejorar sus condiciones de vida.*



municipales, sobre la base de las estrategias ya validadas, las mismas que han sido incorporadas en el Sistema Nacional de Inversión Pública.

- Las municipalidades distritales están institucionalizando el PCI asignando recursos económicos, mediante presupuesto participativo, e incorporándolo en su estructura orgánica a través de las oficinas de desarrollo económico local.
- Se han generado normas tendientes a la gestión sostenible de recursos naturales en diferentes niveles de gobierno: 1) ordenanzas y resoluciones regionales que declaran el agua como recurso estratégico para el desarrollo regional, 2) ordenanzas y resoluciones municipales que promueven la conservación y uso sostenible del agua, así como la protección de bosques y praderas naturales a través de sanciones para quienes provocan incendios forestales y quema de pastos naturales, y 3) acuerdos comunales declarando como áreas protegidas las fuentes de agua (manantes) y sus áreas de captación, así como el reordenamiento del uso de la tierra para acciones agrícolas, forestales y ganaderas.
- La experiencia viene mostrando un cambio importante en las estructuras de poder en los

territorios. Los líderes y lideresas formados en el programa y provenientes de organizaciones y grupos sociales tradicionalmente excluidos están accediendo a los espacios de toma de decisión con iniciativas de acción concertada que democratizan la asignación de recursos públicos y el acceso a los recursos naturales.

- La propuesta validada está contribuyendo al incremento de la autoestima en hombres y mujeres, quienes ahora desempeñan roles y funciones que antes eran exclusividad de los grupos con mayor poder. Ahora muchos se desempeñan como *kamayoq*, líderes, regidores campesinos o alcaldes.

#### **LAS METAS LOGRADAS A 2009 SON:**

- 4.488 familias han logrado mejorar sus ingresos, innovando su sistema productivo y su calidad de vida, a través de los concursos campesinos con asistencia técnica del *kamayoq*.
- Tres proyectos estratégicos en cuatro mancomunidades de municipalidades rurales tienen financiamiento público de los gobiernos regionales y municipales que superan los tres millones de dólares americanos.
- Cuatro mancomunidades de municipalidades rurales (diecinueve distritos) están inscritas en el registro de la Secretaría Técnica de la Presidencia del Consejo de Ministros, lo que les permite acceder a fondos públicos como el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) y otros.
- Se han formado 568 líderes y lideresas para fortalecer la institucionalidad y gobernabilidad local del agua.
- Existen nueve asociaciones de *kamayoq* (230 socios y socias) formalmente constituidas y fortalecidas, 80 *kamayoq* contratados por las municipalidades en los PCI de las mancomunidades.
- 168 profesionales, entre técnicos y autoridades, han sido fortalecidos en temas de GIRH en alianza con redes internacionales como LA-WETnet (Latin America Water, Education and Training Network).

#### **DIFICULTADES**

Las principales dificultades encontradas durante el proceso son:

- Escasa cultura de concertación entre los actores locales: municipalidades, organizaciones y entidades públicas y privadas.
- Excesivos cambios en la dinámica de los gobiernos regionales y las municipalidades, así como en las entidades aliadas.
- Débil liderazgo de las municipalidades y actores locales en la promoción del desarrollo rural.
- Débil institucionalidad local y regional para la gestión del agua y los recursos naturales: fragmentación y dispersión de acciones, incremento de conflictos por agua.
- Predominio de enfoques tradicionales en el desarrollo rural y gestión de los recursos naturales, que priorizan el paternalismo, asistencialismo y la extensión rural convencional.

#### **FACTORES DE ÉXITO**

El enfoque centrado en la gente, antes que en los recursos físicos, ha movilizó capacidades locales para la innovación social y técnica.

- A partir de visibilizar los cambios generados por el proyecto, se apertura la voluntad política de los decisores (alcaldes, regidores) y funcionarios de las diferentes instancias de los gobiernos regionales y de las municipalidades para la formulación y ejecución de proyectos de fortalecimiento de capacidades en el marco del SNIP, lo que permite ampliar estrategias y prácticas que contribuyen significativamente a la reducción de la pobreza rural.
- La metodología participativa utilizada en los concursos campesinos, familiares y comunales, con asistencia técnica de *kamayoq*.
- El Programa de Formación de Líderes y Lideresas ha permitido la participación de sectores y organizaciones locales representativas.
- La rendición pública de gastos e informes públicos de avance de los PCI.
- La asignación y cumplimiento de roles por parte de los actores locales.

#### **SOSTENIBILIDAD Y PERSPECTIVAS**

La sostenibilidad del enfoque, estrategias y metodologías validadas se sustenta en:

- La tendencia creciente de inversión efectuada por parte de las familias rurales en la incorporación de innovaciones tecnológicas a nivel parcelario y de microcuencas para proteger acuíferos, lo que representa entre cinco a seis veces más que la inversión de sus contrapartes, en este caso gobiernos regionales, municipios, MASAL y otros. Este es un factor valioso que hace irreversible el proceso de cambio que se ha desencadenado entre las familias pobres que antes no accedían a la asistencia técnica, ni contar con oportunidades para desarrollar sus capacidades.
- Las municipalidades rurales están incorporando los concursos campesinos, la asistencia técnica con *kamayoq* y la formación de líderes locales como parte de una estrategia de lucha contra la pobreza desde sus oficinas de desarrollo económico local y otras instancias similares.

- Los gobiernos regionales, sobre todo el del Cusco, promueven e invierten en proyectos públicos que incorporan las estrategias promovidas en mancomunidades; también la oficina regional de Planificación de Inversiones está incorporando estos mecanismos en el Sistema Nacional de Inversión Pública. Actualmente existe demanda para replicar proyectos con este enfoque GIRH-DET en tres provincias del Cusco.
- Los mecanismos de control social que se han generado, por ejemplo en las prácticas de protección y gestión de acuíferos, además de las inversiones familiares para proteger bienes públicos, son claramente una muestra de que los pobres tienen capacidad para la inversión cuando están seguros de los beneficios que deben lograr. Invertir en agua es como comprar un seguro para el futuro.
- Como perspectiva, señalamos que la estrategia GIRH-DET desarrollada en estos últimos cinco años por MASAL, las municipalidades y el gobierno regional es apreciada y demandada por sus logros visibles en términos de capitalización del patrimonio familiar, el incremento de los ingresos familiares, el mejoramiento de la alimentación y nutrición familiar. La demanda para replicar la experiencia viene de otros territorios como la Mancomunidad de Municipios de la Cuenca de Cuatro Lagunas de las provincias de Acomayo y

Canas-AMCLA, de la provincia de Paruro; y de la Mancomunidad de Municipalidades Rurales Apu Ausangate de la provincia de Quispicanchis. Ante esta demanda, tanto el Gobierno Regional del Cusco como MASAL están diseñando una estrategia para asesorar y acompañar estas iniciativas.

## [Lecciones,] recomendación de políticas y aspectos que requieren mayor profundización o estudios.

- Las familias pobres tienen capacidad para la innovación e inversión en la mejora de sus condiciones de vida cuando proyectan su futuro a partir de los cambios que desean como familia, a través de proyectos de vida familiares: mapas parlantes sencillos hechos por ellos mismos.
- Los Concursos Campesinos, con asistencia técnica de los *kamayoq*, es una estrategia de motivación y una oportunidad para mejorar los conocimientos, habilidades y actitudes de las familias, a través de una relación horizontal de diálogo y un proceso de interaprendizaje entre pares. Esto ha hecho posible cambios sustanciales en la calidad de vida de más de 5 mil familias campesinas.
- Las familias pobres tienen capacidad de inversión en bienes públicos, como son las zonas de recarga acuífera, cuando tienen muy claro los beneficios y los riesgos que corren de no hacerlo, sobre todo cuando se trata del agua aún con una oferta muy baja en términos

de volúmenes. Esto está muy asociado al tema del agua y la pobreza rural.

- Las inversiones familiares con apoyo de las municipalidades, gobiernos regionales, MASAL y aliados contribuyen al ordenamiento del predio familiar para hacerlo más eficiente y sostenible. Las familias están logrando construir un espacio y condiciones más agradables para vivir. Hasta aquí hay un esfuerzo inmenso de las familias pobres que, sobre la base de sus propias inversiones, están logrando mejorar sus condiciones de vida. El mejoramiento de servicios públicos como salud, educación, infraestructura vial y otros corresponde al Estado; por tanto, todavía existe un largo camino por recorrer.
- Las municipalidades rurales pobres no invierten muy fácilmente en el desarrollo de capacidades de los líderes locales, si es que primero no han logrado percibir y observar cambios concretos. En este caso, las familias pobres nos han dado una gran lección movilizándolo y poniendo en valor sus escasos recursos, pero por sobre todo, su gran capacidad para la innovación, lo que ha hecho que la autoestima de la familia se haya elevado sustancialmente, aun cuando este no sea un indicador clásico en las evaluaciones de impacto.
- La gobernanza de los recursos naturales, sobre todo del agua, es muy sensible cuando se perciben como amenazas la contaminación minera, el incremento de retribuciones y tarifas por el uso del agua, gravamen de impuestos a la tierra, entre otros. También es evidente la pérdida acelerada de la normatividad local que está hecha para proteger los bienes colectivos, mientras se pasa al predominio de los intereses privados o particulares. Esta contradicción es cada vez más evidente y pone en riesgo la sostenibilidad de los recursos naturales como bienes públicos.

*Las familias pobres nos han dado una gran lección movilizándolo y poniendo en valor sus escasos recursos, pero por sobre todo, su gran capacidad para la innovación.*

# Desarrollo

## territorial y gobernanza de los recursos naturales en la Cuenca Media y Alta del río Lurín (Lima, Perú)

**RICARDO CLAVERÍAS HUERSE**

PRESIDENTE DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN, EDUCACIÓN Y DESARROLLO (CIED-PERÚ)  
RICARDO@CIEDPERU.ORG

## Bibliografía

INSTITUTO DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE (IDMA)  
2001. *Diagnóstico integral de la Cuenca del Río Lurín*. Lima: IDMA

OFICINA DE ASESORÍA Y CONSULTORÍA AMBIENTAL (OACA)  
2000. *Plan estratégico para el desarrollo sustentable de la cuenca del Río Lurín*. Lima: OACA

CLAVERÍAS, R.  
2008. *Pro Cuenca Lurín. Del «Apu Pariacaca» a la competitividad territorial*. CIED-Perú.

CLAVERÍAS, R. y N. MARMANILLO  
2009. *De la pobreza a la competitividad territorial: participación en nuevos mercados rurales no agrícolas*. Santiago de Chile: Chorlavi.

FLACAM (Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales) y OACA-GEA  
2000. *Plan estratégico para el desarrollo sustentable de la cuenca del río Lurín*. Lima.

## INFORMACIÓN GENERAL

La cuenca del río Lurín se encuentra ubicada al sur de la ciudad de Lima, capital del Perú. Tiene una extensión superficial de 1.719.963 kilómetros cuadrados. La población total es de 71.508 habitantes, el 67,96% vive en el sector rural.

Conforma el ámbito de influencia de Lima Metropolitana. La parte alta de esta cuenca (entre 3 mil y 5 mil msnm) y la parte media (entre los mil y 3 mil msnm) se emplazan en las estribaciones de la cordillera occidental de los Andes del Perú (IDMA 2001). Políticamente, la cuenca se localiza en el departamento de Lima, ocupando las provincias de Lima y Huarochirí; está conformada por 10 distritos: 6 en la parte alta, 1 en la parte media y 3 en la parte baja de la cuenca. Limita por el norte con la cuenca del río Rímac; por el sur y este, con la cuenca del río Mala; y por el oeste, con el Océano Pacífico.

Los estudios de «ordenamiento territorial» presentan las siguientes zonas por distritos en la cuenca: zonas arqueológicas (en los distritos de la zona de la costa, en Pachacamac y Flores); áreas agrícolas erosionadas y cultivo de árboles frutales envejecidos (en la mayoría de los distritos en la parte media o yunga); sistemas de cultivo en andenes y acuíferos

tradicionales (amunas) abandonados (en los distritos de Tupicocha, Santiago de Tuna y la Merced, en la parte alta o suni y puna); pequeños centros urbanos en todos los distritos y organizaciones de comunidades rurales (en los distritos de Cullpe, Antioquía y Huarochirí).

Los problemas principales en la cuenca son la desintegración del ciclo hidrológico, la escasez de agua, la erosión de los suelos (desertización) y el uso inadecuado de la tierra, el abandono de una parte importante de la agricultura (30%), la destrucción de bosques, la producción extractiva agropecuaria sin valor agregado, la inseguridad alimentaria, la desnutrición humana, la desocupación, la falta de capacidad de negociación en el mercado, los conflictos intra e interfamiliares, además de emigraciones, analfabetismo y pobreza (IDMA 2001). Asimismo, disminución de los bienes ambientales (alimentos, forrajes, madera...) y deterioro de los servicios ambientales, por ejemplo, disminución de la biodiversidad y la productividad agropecuaria, deterioro del paisaje y de la calidad y estética del medio ambiente.

El Centro de Investigación, Educación y Desarrollo (CIED) trabaja en la zona desde 1993. La experiencia del proyecto de desarrollo territorial se inició en 2002 (Claverías 2008), con diversas instituciones y actores: Asociación de Autoridades Municipales de la Cuenca del Río Lurín (AAM), Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), Gestión Social del Agua y Ambiente en Cuencas (GSAAC), Cementos Lima, Pro Cuenca Lurín, FONCODES y la Plataforma de ONG de la Cuenca del Río Lurín, conformada por el CIED, el Instituto de Desarrollo y Medio Ambiente (IDMA), la Oficina de Asesoría y Consultoría Ambiental (OACA, hoy Grupo de Emprendimientos Ambientales, GEA), el Instituto de Promoción para la Gestión del Agua (IPROGA) y Educación para el Desarrollo Sustentable en los Andes (EDUCANDES).

Las actividades económicas principales en la zona son la agricultura, transformación, turismo, gastronomía y, últimamente, minería.

## Bibliografía

GSAAC (Gestión Social del Agua y Ambiente en Cuencas)  
2008. *Las amunas de Huarochirí*. Recarga de acuíferos en los Andes. Lima: IICA.

GUEVARA, D.  
2005. *Sistematización de la Asociación de Municipalidades en la Cuenca Lurín*. Lima: AAM.

LAMA, C.  
2005. *Pro Cuenca Lurín. Plan Nacional de Superación de la Pobreza. Restitución de la Gestión Estratégica 2004-2005*. Lima: MIMDES.

LÓPEZ, Eduardo y Catherine M. HIRBOUR  
2005. *Cosecha del agua y participación organizada de la comunidad en Cullpe*. CIED.

## Enlaces

Programa Lurín IDMA:  
[www.idmaperu.org/lurin2.htm](http://www.idmaperu.org/lurin2.htm)

CIED-Perú:  
[www.ciedperu.org](http://www.ciedperu.org)

## PROCESOS EN EL DESARROLLO DEL VALLE

Para salvar y conservar el Valle de Lurín como reserva de la seguridad alimentaria y «pulmón verde de Lima», se optó desde el año 2002 por el enfoque de desarrollo territorial, mediante el cual se logró el desarrollo institucional con la articulación de varias instituciones del Estado, el sector privado y la sociedad civil. Instituciones que se aliaron para establecer una nueva forma de gestión en la cuenca. Se hicieron propuestas integradas con el objetivo de promover capacidades en la cuenca para un desarrollo sostenible (ver Gráfico 1). Se usaron medios y estrategias de una nueva gobernanza, que implicó que aquellas instituciones iniciasen los nuevos procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible de los recursos naturales y el desarrollo económico y social.

Las instituciones concertaron una nueva gobernanza y estrategias para la cohesión social con la incorporación de los conceptos de desarrollo territorial y de ordenamiento territorial en sus planes

*Mediante esos conceptos, se buscaba que los programas y proyectos se integraran, superaran a los proyectos sectoriales y al aislamiento de las instituciones, en particular, de los gobiernos municipales.*

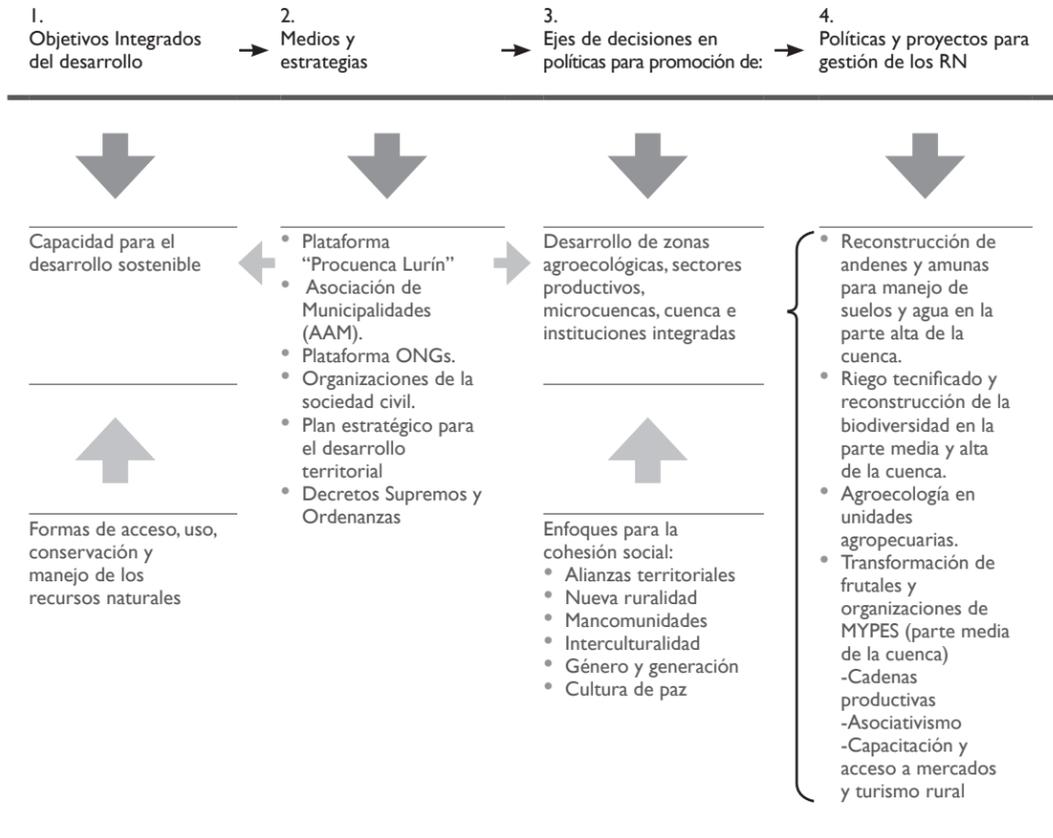
y gestión. Mediante esos conceptos, se buscaba que los programas y proyectos se integraran, superaran a los proyectos sectoriales y al aislamiento de las instituciones, en particular, de los gobiernos municipales. Los medios y estrategias para esa nueva gobernanza se basaron principalmente en las capacidades de la acción colectiva del capital social e institucional de los distritos. Los procesos al respecto se muestran en los siguientes hitos históricos:

1. Años 1997-2003. Se inicia el proceso con gobiernos municipales y comunidades aisladas. Desde el año 2000, las instituciones se unen mediante las mesas de concertación. Ese cambio se motivó con la elaboración y ejecución del Plan Estratégico para el Desarrollo de la Cuenca. Los ejes del plan fueron: considerar la cuenca como «despensa alimentaria de Lima», oferta del parque ecológico-turístico y articulación de los proyectos (OACA 2000), a los que suman en el año 2003 los temas de salud y medio ambiente para que Lurín sea un «modelo de cuenca integrada».
2. Año 2004. Organización de la Plataforma Procuencia Lurín, creada el 21 de agosto de 2004, mediante el decreto supremo 060-2004 PCM, cuya misión es: «Articular y gestionar en forma concertada la acción del Estado (Gobierno Nacional, Regional y Local), la Sociedad Civil y el Sector Privado en el contexto del Plan Nacional de Superación de la Pobreza y del Plan de Desarrollo Sostenible de las Municipalidades de la Cuenca» (Guevara 2005).

### GESTIÓN AMBIENTAL, DE RECURSOS NATURALES Y PRODUCCIÓN

Para el desarrollo sostenible de la cuenca se ejecutaron los siguientes proyectos en la zona de cabecera de la cuenca alta, así como en la zona media y baja: creación y establecimiento de la Autoridad de Aguas de la Cuenca, reforestación, recuperación del manejo de acuíferos tradicionales

GRÁFICO 1: GOBERNANZA, MEDIOS Y CAPACIDAD COLECTIVA PARA EL MEJOR USO, CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES (RN)



denominados «amunas», construcción de pequeñas represas para la cosecha del agua para la producción de tubérculos, leguminosas y forrajes en la zona alta, capacitación y técnicas para la reconstrucción de la agrobiodiversidad, sistemas de riego tecnificado en pampa y en laderas, reconstrucción de infraestructura agrícola en laderas, desarrollo de la productividad agropecuaria agroecológica en las zonas alta y media, desarrollo de la producción frutícola y agroindustrial en alianza entre productores y organización de cadenas productivas en la zona media. Asimismo, desarrollo de niveles de vida y desarrollo humano mediante proyectos de saneamiento ambiental rural y urbano, ampliación de la cobertura nutricional para la población vulnerable, creación de empleo rural estacional y permanente, mejoramiento vial de los accesos entre los centros poblados (para una mayor articulación territorial rural y urbana), electrificación de la cuenca media y alta, elevación de las capacidades de los ciudadanos para el control de las acciones del Estado, establecimiento de un programa turístico vivencial, ecológico, de aventura y gastronomía basado en la biodiversidad local. Aquí se destaca el proyecto Colores para Antioquia, mediante el cual los centros poblados se pintan artísticamente, y con el mejoramiento de los recursos naturales y el medio ambiente, el paisaje se «vende» como atractivo turístico.

## ¿DE QUÉ MANERA EL ENFOQUE DE DTR Y LA GOBERNANZA CONTRIBUYEN A UNA MEJOR GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES?

Se fortaleció la institucionalidad con la creación de la plataforma Pro Cuenca Lurín como un componente clave del enfoque del desarrollo territorial, mediante la cual hubo una mayor cohesión entre el Estado, la sociedad civil y la empresa privada, permitiéndose que exista una nueva gobernanza con nueva toma de decisiones para motivar e iniciar procesos de desarrollo que abarquen todo el territorio de la cuenca. Se incluyeron zonas que anteriormente fueron marginadas; igualmente, se promovió un mayor

*Se desarrollaron las capacidades de la población, en especial de las mujeres y los jóvenes. Se mejoró la calidad de vida, aumentó el empleo y los ingresos económicos familiares.*

relacionamiento entre los distritos y los campesinos con el mercado. Asimismo, mediante el enfoque de desarrollo territorial se inicia el proceso de reconstrucción del ciclo hidrobiológico en la concepción de microcuencas integrales en todo el territorio de la cuenca, lo cual implicó cohesionar social y económicamente a los subterritorios (comunidades, municipios, centros poblados, etcétera), así como articular los diversos tipos de infraestructuras agrícolas. Con ello se logró la

integración de proyectos sectoriales y el mejoramiento de los servicios ambientales para varios subterritorios de la cuenca (Lama 2005).

Una de las estrategias principales para la integración del desarrollo territorial fue la articulación intersectorial entre los proyectos financiados por FONCODES y ejecutados por las organizaciones de los campesinos con el acompañamiento de las ONG; por ejemplo, los proyectos sobre el mejoramiento de suelos y el manejo del agua se relacionaron con desarrollo agrícola, transformación agroindustrial —otro de los componentes clave del desarrollo territorial— y los mercados. Se innovó la producción mediante una explotación más racional de los recursos naturales y agrícolas. Se desarrollaron las capacidades de la población, en especial de las mujeres y los jóvenes. Se mejoró la calidad de vida, aumentó el empleo y los ingresos económicos familiares. Otro resultado de esa nueva gobernanza fue el cambio cultural, expresado en el cambio de comportamientos de las instituciones y las familias participantes respecto a la conservación y explotación de los recursos naturales. Este cambio se dio en la perspectiva de alcanzar con esos proyectos no solamente un mayor valor económico e individual, sino también obtener un valor ambiental y social sostenible.

### ORGANIZACIÓN E INSTITUCIONALIDAD

#### EL ENTORNO DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL

El 67,96% de la población de la cuenca vive en el sector rural y el 89% del territorio de la cuenca se encuentra en un entorno rural. De los diez municipios de la cuenca, ocho son predominantemente rurales. Por tanto, el sector rural abarca prácticamente todos los recursos naturales y una gran parte del patrimonio cultural, de ahí que no se pueda entender la conservación medioambiental y los recursos naturales sin garantizar su desarrollo rural sostenible y territorial.

### MEDIOS Y MECANISMOS DE GOBERNANZA UTILIZADOS

Creación de la Plataforma Pro Cuenca Lurín mediante decreto supremo del Estado, ordenanzas municipales y de la AAM. Creación de la Plataforma de ONG y proyectos para mejorar los recursos naturales. Organización de la sociedad civil, como fue el caso de las comunidades campesinas y las juntas de regantes que mediante la cooperación lograron la construcción de sistemas del uso del agua y de riego, modernos y tradicionales (interculturalidad), mediante la elaboración del Plan Estratégico para el Desarrollo Territorial de la Cuenca Lurín.

### LOGROS, DIFICULTADES Y FACTORES DE ÉXITO

Los recursos naturales se han mejorado sistémicamente; por ejemplo, se ha reconstruido el ciclo hidrológico por microcuencas. Se descubre que los campesinos se están adaptando al «cambio climático» mediante el rescate de tecnologías tradicionales e introducción de nuevas tecnologías (interculturalidad) de manera intercomunal. Por ejemplo, en la cabecera de cuenca, el Programa GSAAC, con varios gobiernos municipales y comunidades, mediante la elaboración y gestión de planes territoriales ha logrado reconstruir el sistema tradicional de redes de acuíferos (infraestructura ubicada a más de 3600 msnm) y ha mejorado los sistemas de suelos en terrazas para compartir los efectos de las sequías y heladas. Estos componentes son percibidos no solamente como infraestructura agrícola, sino también como partes de un modelo de manejo sistémico de los recursos naturales, en los cuales se

*Los factores de éxito de las propuestas fueron la gobernanza y la cohesión social expresadas en la cooperación entre las comunidades para reconstruir o construir nuevos sistemas del uso del agua y suelos, cambios que se han motivado mediante las fiestas comunales e intercomunales o en concursos sobre qué comunidad innova mejor el manejo del agua.*

han integrado proyectos para la innovación tecnológica, como son los sistemas de riego por aspersión, goteo o la agroindustria (López y Hirbour 2005), así como la recuperación de la cultura tradicional funcional con la conservación de los recursos naturales (mitos, ritos y fiestas comunales), todo lo cual ha incidido en los gobiernos municipales que han aprobado políticas para la recuperación y réplica de la reconstrucción de la infraestructura agrícola y la biodiversidad en otros valles de Lima.

En esos procesos, los factores de éxito de las propuestas fueron la gobernanza y la cohesión social expresadas en la cooperación entre las comunidades para reconstruir o construir nuevos sistemas del uso del agua y suelos, cambios que se han motivado mediante las fiestas comunales e intercomunales o en concursos sobre qué comunidad innova mejor el manejo del agua. Otro logro importante que ha surgido de este trabajo en la cuenca del río Lurín se refiere a los servicios ambientales que se obtienen con una gobernanza basada en la participación y acción colectiva de la sociedad civil, todo lo cual se une positivamente con la nueva ruralidad (es decir, multiactividades económicas no agrícolas en el sector rural). Con ello, tanto las familias individuales como las comunidades y distritos han pasado a realizar sus metas. Por ejemplo, los ingresos familiares se incrementaron en Antioquía y Cochahuayco de S/.4.800 anuales en el año 1996 a S/.15.000 (en moneda constante) en el año 2008; por lo tanto, la población está logrando fortalecer determinadas condiciones objetivas con la finalidad de reducir la pobreza en forma sostenible (ver el turismo rural y la agroindustria en el caso de Antioquía y Cochahuayco en Claverías y Marmanillo 2009).

Una de las dificultades más notorias en este proceso fue la baja participación inicial de las comunidades campesinas en algunos distritos como Antioquía y Cochahuayco, debido a que las instituciones que integraron Pro Cuenca priorizaron su trabajo con los gobiernos municipales. Sin embargo, en el presente año se ha elevado la participación de estas comunidades a través de un nuevo proyecto que permite el acopio, la transformación y la asociación entre productores para articularse favorablemente con el mercado.

#### **SOSTENIBILIDAD Y PERSPECTIVAS**

A partir de 2006, la plataforma Pro Cuenca Lurín ya no fue apoyada por el Estado debido a que esta propuesta no fue priorizada en los planes del nuevo gobierno, con lo cual en corto tiempo se debilitó la propuesta. Sin embargo, últimamente sigue mostrando su vitalidad territorial porque se está

replicando autónomamente en otros distritos de la cuenca y en el país, como también porque la AAM, las ONG y los comités de productores y de servicios turísticos contribuyen para que siga funcionando y se difunda esta propuesta territorial.

## Lecciones, [recomendación] de políticas y aspectos que requieren mayor profundización o estudios.

- Una de las lecciones que nos quedan para seguir aprendiendo se refiere a que los motores del desarrollo son dos procesos articulados: 1) el paso de la gestión de las organizaciones de la sociedad civil (autoridad de cuencas, comunidades, juntas de regantes, alianzas entre productores, entre otras) hacia la producción económica; y 2) la sociedad civil es incentivada para utilizar mejores estrategias para conservar y mejorar los recursos naturales y el medio ambiente, porque ese cambio le permite tener mayores ingresos —que se convierten en medios para mejorar su calidad de vida— y también le permite ofrecer un medio ambiente y un mejor paisaje al turismo, el cual es hoy la principal fuente de sus ingresos familiares.
- Se recomienda que las instituciones locales reactualicen anualmente el Plan Estratégico para la institucionalización del proceso de desarrollo territorial y hagan un balance de las oportunidades y amenazas externas, así como de las fortalezas y limitaciones internas para la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente.

- Se recomienda realizar mayores estudios sobre las estrategias tecnológicas, sociales y culturales que los campesinos vienen utilizando para la adaptación al cambio climático. Se recomienda también registrar los impactos que producen en los recursos naturales y en la calidad de vida de la población los proyectos y sectores articulados por el enfoque territorial y los medios de gobernanza, sobre todo porque en los últimos años ha habido un mayor desarrollo de la minería y no se conocen aún los impactos sobre los recursos naturales y el medio ambiente.

# Planificación

## en un clima cambiante: Tabaconas

**JOSÉ LUIS MENA ÁLVAREZ**

WWF - OFICINA DEL PROGRAMA PERÚ

JL.MENA@WWFPERU.ORG

**MIGUEL TANG TUESTA**

AMAZÓNICOS POR LA AMAZONÍA (AMPA)

AMPA@AMPAPERU.INFO

## Bibliografía

AMAZÓNICOS POR LA AMAZONÍA (AMPA)

2010. Propuesta de ordenamiento territorial de la comunidad campesina San Miguel de Tabaconas. Lima. AMPA, comunidad campesina San Miguel de Tabaconas; World Wildlife Fund-Oficina del Programa Perú. 123p

BRIKKÉ, S.

2005. *La percepción de las comunidades campesinas sobre el santuario Tabaconas-Namballe (Provincia de San Ignacio, Perú)*. París: Universidad de La Sorbona.

HERNÁNDEZ, O. L., C. F. SUAREZ Y L. G. NARANJO

2010. «Análisis de vulnerabilidad al cambio climático en la Cordillera Real Oriental (Colombia, Ecuador y Perú)». En: *Experiencias de adaptación al cambio climático en ecosistemas de montaña (páramos y bosques de niebla) en los Andes del Norte. Memorias del Taller Regional, Bogotá, C. C. Febrero 19 y 20 de 2009.* WWF, MAVDT, IDEAM y Fundación humedales. Soluciones Prácticas. Año 16, N° 9, pp. 65-82.

MENA, José Luis

2009. «Lecciones sobre la implementación de estrategias de conservación en un ecosistema forestal de montaña: Tabaconas». *Tecnología y Sociedad*. Lima: Soluciones Prácticas. Año 16, N° 9, pp. 57-75.

## INFORMACIÓN GENERAL

La Cordillera Real Oriental (CRO) comprende las estribaciones orientales de los Andes de Colombia, Ecuador y el norte de Perú. La CRO está caracterizada por la presencia de los ecosistemas de bosques montanos y páramos, los cuales son ampliamente reconocidos por sus altas tasas de diversidad y endemismos. En el Perú, estos ecosistemas se distribuyen principalmente en las regiones Cajamarca y Piura. El Santuario Nacional Tabaconas Namballe (SNTN), que se encuentra en el norte de Cajamarca, en la provincia de San Ignacio, es la única área natural protegida que conserva muestras representativas de los ecosistemas de la CRO.

Cualquier acción de conservación requiere de un proceso de coordinación y especialmente de apropiación de los actores relevantes al área que se pretende conservar, por esa razón se reconoce que el futuro de las áreas protegidas dependerá fundamentalmente del establecimiento de alianzas con los actores locales. En el caso del SNTN, un actor fundamental para su conservación y la de su zona de amortiguamiento es la comunidad campesina San Miguel de Tabaconas, especialmente para el mantenimiento de la cobertura de bosques en el extremo occidental del Santuario.

A través de la implementación del proyecto trinacional Un Paisaje Vivo (financiado por la Unión Europea e implementado por WWF y Fundación Natura en Colombia, Ecuador y Perú), se elaboró un análisis de la vulnerabilidad de la CRO frente el

impacto del cambio climático (Hernández et al., 2010). Este análisis ha identificado a la cuenca del Chinchipe como una de las áreas con mayor vulnerabilidad a los impactos del calentamiento global. La información desarrollada en este análisis ha permitido además identificar prioridades de conservación, donde destaca sin duda, el SNTN, su zona de amortiguamiento y la comunidad campesina San Miguel de Tabaconas.

Con la inminencia del cambio climático, la planificación del uso del territorio es una tarea urgente, la cual debe considerar no solo la potencialidad actual sino también la potencialidad futura debido a los cambios en las condiciones climáticas. Además, permite asegurar que la resiliencia de las áreas protegidas sea mayor, al intentar minimizar los impactos de la degradación de las tierras y la deforestación en sus zonas de amortiguamiento. En ese sentido, el proyecto Un Paisaje Vivo promovió el desarrollo de un proceso participativo de zonificación ecológico-económica (ZEE) y planificación territorial de la comunidad campesina San Miguel de Tabaconas (AMPA 2010). Dentro de este proceso, se ha recomendado el uso de las tierras de acuerdo a su potencialidad, destacando entre ellas la identificación de áreas que deben ser restauradas, en especial en las zonas de cabecera de cuencas. Se espera que esta planificación contribuya a disminuir el impacto del cambio climático, a través del aprovechamiento del territorio de acuerdo a su potencialidad actual, la diversificación de los sistemas productivos y la generación de conciencia respecto de las oportunidades que el cambio climático también les puede brindar. En este documento se describen algunos alcances de este proceso, rescatando principalmente algunas lecciones aprendidas y recomendaciones para similares emprendimientos.

El territorio de la comunidad campesina comprende aproximadamente 30 mil hectáreas. En la comunidad habitan unas 3500 personas (750 familias). La comunidad campesina fue reconocida por resolución suprema del 27 de octubre de 1935 como una organización de comuneros usufructuarios que están

## Bibliografía

MENA, J. L., L. NORRGROVE y M. REYES. 2005  
«Peru: Holding Back the Cattle». *Arborvitæ*, 28: 10.

MENDOZA, M. 2005  
«Ordenamiento territorial y conservación de la diversidad biológica». *Zonas Áridas*, 9, pp. 150-161.

OLSON, D. M. y E. DINERSTEIN. 2002  
«The Global 200: Priority Ecoregions for Global Conservation». *Annals of the Missouri Botanical Garden*, 89, pp. 199-224.

PRIMACK, R., R. ROZZI, P. FEINSINGER, R. DIRZO y F. MASSARDO. 2001  
*Fundamentos de conservación biológica: perspectivas latinoamericanas*. México D. F.: FCE.

ligados por vínculos ancestrales, sociales y culturales, administrados por el estatuto comunal. El sistema de posesión de tierras es comunal, es decir, la comunidad es dueña de las tierras y los comuneros disfrutan del usufructo de ella, no pudiendo traspasarla ni venderla a terceros. Las parcelas familiares tienen un promedio de cinco hectáreas por familia.

El territorio comunal, tiene como principal río al Tabaconas, que atraviesa la comunidad y desemboca en el río Chinchipe fuera de las fronteras de la comunidad. La zona de trabajo presenta por lo general una temperatura media anual constante, pero en una escala diaria las temperaturas pueden llegar a oscilar entre los rangos de 20°C durante el día y por debajo de los 0°C en la noche, en las zonas más altas del páramo. Durante un año normal, se presentan dos estaciones bien definidas: las épocas de lluvias (invierno), generalmente de enero a abril, en la que se acumula al 85% de la precipitación pluvial total anual (aproximadamente 1000 mm), y la época seca (verano), que ocurre por lo general entre los meses de julio a noviembre, siendo un periodo de escasa precipitación. Las actividades económicas principales en la comunidad campesina incluyen la agricultura de subsistencia (maíz, yuca, plátano, caña de azúcar), la agricultura orgánica (café de altura) y la ganadería extensiva.

## PRESENTACIÓN DEL CASO

### DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS DE GOBERNANZA

La toma de decisiones sobre el uso de la tierra en la comunidad se realiza en asambleas comunales. El territorio de la comunidad experimenta actualmente un acelerado proceso de deforestación, principalmente por el establecimiento de sistemas productivos incongruentes con las diversas potencialidades presentes. La población local percibe en parte, el cambio del clima (impredecible período de lluvias e incremento de la temperatura) como producto del cambio de bosques por tierras eriazas e inservibles.

Los objetivos en los cuales se centraron los procesos de microzonificación ecológico-económica (1: 25.000) y ordenamiento territorial (OT) de la comunidad campesina San Miguel de Tabaconas fueron los siguientes:

- Mejorar y fortalecer las capacidades humanas para un mejor conocimiento, entendimiento y aprovechamiento de las potencialidades que ofrece el territorio comunal (ZEE a nivel micro) con miras al proceso de OT.
- Definir las áreas prioritarias para la recuperación de las zonas con suelos degradados y en conflicto ambiental; identificando áreas con potencial para la agroforestería y la reforestación con especies nativas.
- Establecer las áreas de conservación comunal que contribuyen con el mantenimiento de los servicios ambientales actuales y potenciales.
- Consolidar la ZEE como el documento base para la generación de políticas comunales y municipales en torno al aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales y para la formulación e implementación de proyectos productivos y de gestión de riesgo.

El proceso tuvo tres etapas paralelas: 1) difusión, capacitación y validación de la propuesta de ZEE; 2) generación participativa y procesamiento de la información; y 3) planificación estratégica para el OT.

Para la planificación territorial se utilizó la información de la zonificación y en asamblea comunal se reconoció la misma como un documento oficial de la comunidad. El levantamiento de información técnica contó con la participación de la población, en adición a los talleres y capacitaciones que comprendieron todo el proceso. Un papel crucial fue desarrollado por la mesa comunal San Miguel de Tabaconas, un espacio en el que participan representantes de la comunidad y del gobierno local y de la sociedad civil (ONG, Iglesia, proyectos, grupo de jóvenes, etcétera), recibiendo la cobertura y apoyo de la mesa de concertación de lucha contra la pobreza de la provincia de San

Ignacio. La mesa comunal cumplió un rol concertador sobre el uso de la tierra y al mismo tiempo como comisión técnica del proceso de ZEE.

### ORGANIZACIÓN E INSTITUCIONALIDAD

La directiva comunal está conformada por un presidente y un representante de cada uno de los trece caseríos de la comunidad. La mesa comunal descrita anteriormente la integran un presidente, un vicepresidente, un delegado de la municipalidad distrital y un delegado de cada uno de los trece caseríos de la comunidad, más un delegado del club de madres de Tabaconas y otro de la ronda comunal.

### EL ENTORNO DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL

El ordenamiento territorial es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y favorece la ocupación ordenada del territorio. Su base es la ZEE. Partiendo de las características biofísicas, socioeconómicas y culturales identificadas, se han reconocido entidades relativamente homogéneas denominadas unidades ecológico-económicas (UEE), las cuales vienen a ser las unidades básicas de la ZEE. Cada unidad significa en términos prácticos una zona que presenta las mismas características físicas, biológicas y socioeconómicas que la hacen diferente de otra unidad en una o varias características. Cada UEE fue evaluada con diversos criterios, con el propósito de encontrarle los usos más apropiados de acuerdo a sus potencialidades y limitaciones. Los criterios utilizados fueron los siguientes:

- Valor productivo, orientado a determinar las UEE que poseen mayor aptitud para desarrollar actividades productivas con fines agropecuarios, forestales, pesqueros, turísticos, entre otros.
- Valor bioecológico, orientado a determinar las UEE que por sus características ameritan una estrategia especial para la conservación de la biodiversidad o de los procesos ecológicos esenciales.
- Vulnerabilidad, orientada a determinar las UEE que presentan alto riesgo por estar expuestas a erosión, inundación, deslizamientos, huacos y otros procesos que afectan o hacen vulnerables al territorio y a sus poblaciones, así como los derivados por la existencia de fallas geológicas.
- Conflictos de uso, orientado a identificar las UEE donde existan incompatibilidades ambientales (sitios en uso y no concordantes con su vocación natural, sitios en uso en concordancia natural pero con problemas ambientales por el mal manejo), así como conflictos entre actividades existentes y de límites con otras comunidades.
- Aptitud urbana e industrial, orientada a identificar las UEE que poseen condiciones tanto para el desarrollo urbano como para la localización de la infraestructura industrial.
- Potencialidades socioeconómicas, orientadas a identificar la disponibilidad del capital, no solo natural, sino también físico-financiero y socio-humano.

En términos generales, el territorio de la comunidad se caracteriza por el porcentaje significativo de las zonas productivas (42 %), sobre todo en lo referente a las zonas con potencial forestal (31%), mientras que las zonas de aptitud agropecuaria son algo menores

(11%). Por otro lado, un área significativa del territorio comunal ha sido deforestada con fines agrícolas, pero, desde el punto de vista de aptitud, corresponde a tierras que son para protección o para producción forestal, constituyéndose de esta manera en las zonas para recuperación por conflicto de uso (25%). El resto del territorio es considerado con potencial para protección y conservación ecológica (31%) y el 0,11% corresponde a zonas con vocación urbano-industrial.

### **POLÍTICAS INVOLUCRADAS (AMBIENTALES Y DE DTR) Y FORMA DE ABORDAJE**

Desde 1984 se cuenta con diversos dispositivos legales, que solo hacen referencia al concepto de OT, sin definirlo, utilizando diversos términos para tipificarlo. En algunos casos, se utiliza el término de acondicionamiento territorial (decreto supremo 007-85-VC y Ley de Bases de la Descentralización); en otros, indistintamente, planificación ambiental y ordenamiento ambiental («Código del medio ambiente» ya derogado); ordenamiento ambiental y territorial (Ley de Conservación y Aprovechamiento de la Biodiversidad); ordenamiento ambiental (Ley del CONAM); y ordenamiento territorial (Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales) y ordenamiento territorial ambiental (decreto supremo 045-2001-PCM). Complementariamente, el 28 de enero de 2005 fue aprobado el reglamento de la ley marco del sistema nacional de gestión ambiental mediante el decreto supremo 008-2005-PCM, donde se considera el ordenamiento ambiental como parte del ordenamiento territorial para una gestión sostenible del ambiente.

El decreto supremo 045-2001-PCM declara de interés nacional al OT y por primera vez se indica que el instrumento base es la ZEE. Es en este sentido, de acuerdo al artículo 14 del reglamento de la ZEE aprobado por decreto supremo 087-2004-PCM, donde se establece la creación del Comité Técnico Consultivo de la ZEE y OT, que se ha trabajado en la definición del concepto,

determinación de los lineamientos de política y criterios para el OT en el país, a fin de ir llenando los vacíos en la legislación vigente. En este mismo reglamento también se menciona que el OT se realiza sobre la base de la ZEE. La base legal principal para el OT está constituida por las categorías sectoriales y de los otros niveles de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

 *La Ley General del Ambiente (ley 28611, aprobada en octubre de 2005) reconoce como instrumento de gestión ambiental al ordenamiento territorial ambiental.* 

En el sector agrario, el OT tiene el propósito de promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona. Se entiende también que la ZEE es un apoyo al OT a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados y demás fines. Dicha zonificación se realiza conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (ley 26821).

En la legislación también se especifica que el Estado debe promover la incorporación de criterios ecológicos para la conservación de la diversidad biológica en los procesos de ordenamiento

ambiental y territorial (ley 26839); así como garantizar la propiedad territorial de las comunidades nativas (ley 22175).

También se ha definido la zonificación forestal como la clasificación de las áreas forestales del país que se realiza en base a la ZEE y de acuerdo a su aptitud natural (ley 27308). De esta forma, el ordenamiento forestal comprende bosques de producción, bosques de aprovechamiento futuro, bosques en tierras de protección, áreas naturales protegidas, bosques en comunidades nativas y campesinas, y bosques locales.

Es importante mencionar también al Sistema Nacional de Inversión Pública (ley 27293), que tiene la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión. Por otro lado, el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (ley 27446) es uno de los instrumentos estructurales que contribuyen al reordenamiento político, institucional y procesal de la gestión ambiental.

La Ley General del Ambiente (ley 28611, aprobada en octubre de 2005) reconoce como instrumento de gestión ambiental al ordenamiento territorial ambiental; y en el artículo 19 menciona que la planificación sobre el uso del territorio es un proceso de anticipación y de toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, los criterios y los aspectos para su ordenamiento ambiental.

Finalmente, mediante el decreto legislativo 1013-2008, se aprueba la creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, y en su artículo 7 se señalan sus funciones específicas, y en especial en el inciso c se indica dentro de sus funciones «establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes y conducir su proceso».

### **MEDIOS Y MECANISMOS DE GOBERNANZA UTILIZADOS**

El medio usado para la toma de decisiones en la comunidad es la asamblea comunal, conducida por una directiva comunal (presidente y representantes de los caseríos). La asamblea sirve también como un espacio para la transferencia de información y la rendición de cuentas.

Otros medios utilizados son la mesa comunal (espacio de concertación conformado por miembros de la comunidad e instituciones presentes en el territorio comunal, tanto gubernamentales como no gubernamentales) y por supuesto el gobierno local (municipalidad distrital), que emitió las ordenanzas municipales reconociendo el proceso de la ZEE, con lo cual se inició su reconocimiento a nivel provincial, regional y nacional.

### **LOGROS, DIFICULTADES Y FACTORES DE ÉXITO**

Después de dos años de iniciado, el proceso de ZEE y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la comunidad campesina San Miguel de Tabaconas se encuentran en su fase final de aprobación y reconocimiento a nivel provincial y regional. Afortunadamente, el proceso de elaboración del POT contribuyó a mejorar la comunicación entre el gobierno local y la comunidad, ya que la relación entre ambos actores no era muy fluida al principio. Es

*El financiamiento para estos casos dependerá de acuerdos con el gobierno regional, el gobierno nacional y la cooperación internacional.*

importante destacar que este proceso fue el punto de partida para el inicio del ordenamiento territorial de la provincia de San Ignacio.

Entre las dificultades, se puede mencionar la falta de disponibilidad de información espacial en la escala adecuada para los objetivos de la ZEE. La escala de trabajo fue 1:25,000 y fue necesario generar gran parte de la información espacial. Otra dificultad —o más bien desafío— fue poder comunicar los métodos y resultados del proceso técnico a la población local. Los profesores de la comunidad cumplieron un papel vital para transmitir esta información a la población en general. Aún queda complementar la difusión en los colegios y fortalecer lo aprendido con todos los caseríos, la cual debe ser una tarea constante.

La ZEE y el POT de la comunidad constituyen documentos básicos para la coordinación entre la comunidad campesina y el Proyecto Especial Olmos-Tinajones (PEOT), ya que el PEOT contempla en su segunda fase (aún sin fecha de inicio), la construcción de infraestructura en el territorio comunal. El PEOT tiene como objetivo el trasvase de agua de los ríos Manchara y Tabaconas (ambos en la comunidad) al río Huancabamba, y posteriormente al río Olmos en la vertiente del Pacífico.

### **SOSTENIBILIDAD Y PERSPECTIVAS**

La sostenibilidad del proceso dependerá de la implementación del POT y su reconocimiento como herramienta de gestión por el gobierno local. Para dicho propósito, la mesa de concertación de lucha contra la pobreza y la mesa comunal realizaron capacitaciones sobre el diseño del presupuesto participativo, lo cual tiene como objetivo incluir fondos para la implementación del POT en la comunidad; actividades que deben llevarse a cabo continuamente.

También se prevé que el suministro de agua de las cuencas de los ríos Tabaconas y Manchara a través del PEOT podría implicar el desarrollo de mecanismos de compensación a la comunidad campesina, expresados en la reforestación, mantenimiento de plantaciones y bosques, además del fortalecimiento de la agricultura orgánica (por ejemplo, cafés especiales) usando como guía el POT de la comunidad campesina. Asimismo, la provincia de San Ignacio viene desarrollando, a través de la mesa de concertación, un plan de adaptación al cambio climático, el cual considera similares actividades para ser desarrolladas en el ámbito de la comunidad. El financiamiento para estos casos dependerá de acuerdos con el gobierno regional, el gobierno nacional y la cooperación internacional.

## Lecciones, [recomendación] de políticas y aspectos que requieren mayor profundización o estudios.

Ordenar el territorio resulta fundamental y prioritario, es como la columna vertebral que nos permite articular e integrar correctamente los diversos procesos de desarrollo a nivel nacional, regional, local y comunal. No obstante, es importante entender que la planificación realizada puede ir mejorándose, a medida que crece el sentido de apropiación y entendimiento de la ZEE. Sin embargo existen numerosos aportes adicionales generados por el proceso de OT comunal, orientados a la adaptación al cambio climático, que vale la pena mencionar en este capítulo y que están relacionados con los siguientes ítems:

### **PREVENCIÓN DE DESASTRES**

- Elaboración de documentos útiles para el desarrollo posterior de un mecanismo de compensación por servicios hídricos en el ámbito del PEOT.
- Inicio del proceso de establecimiento de las áreas de conservación privada a nivel comunal como mecanismo para resguardar las zonas de protección y conservación al interior del territorio comunal y el mantenimiento de los servicios ambientales.
- Implementación de los sistemas agroforestales como alternativa económica viable para las zonas recientemente intervenidas, en especial el café orgánico, muy reconocido en la región.
- Contribución a la incorporación de la ZEE y el OT en el currículum educativo como mecanismo de afianzamiento y fortalecimiento de las capacidades en los jóvenes de la comunidad. La ZEE es uno de los ítems importantes en el plan de educación ambiental de la comunidad campesina.

### **MITIGACIÓN DE LOS RIESGOS**

- Contribución a la implementación de un programa de reforestación para la protección de las cuencas y la reforestación comercial en zonas de aptitud forestal o agropecuaria.
- Contribución al establecimiento de un programa de recuperación de la franja marginal de las vías de acceso para la mitigación del riesgo derivado por los derrumbes.
- Contribución a un proceso de sensibilización para el cumplimiento de los estatutos comunales, con énfasis en las potencialidades y restricciones del uso del suelo.

### **RECUPERACIÓN DE ÁREAS DEGRADADAS**

- Incorporación a la economía comunal de las áreas degradadas mediante la cosecha, transformación y comercialización del helecho Pteridium (shapumba) al mercado coreano y como complemento a los proyectos de reforestación.

## Comentarios finales

La sostenibilidad del proceso de ZEE puede ser analizada desde dos aristas, una a nivel de la apropiación por parte del poblador local y la otra con respecto al uso del instrumento a nivel de gestión. La primera tiene que ver con el aceptable involucramiento y los compromisos generados, tanto a nivel comunal como a nivel de los gobiernos locales, la apropiación del proceso y el fortalecimiento de capacidades que ha llevado a que las mismas poblaciones sean las que utilicen la herramienta como su instrumento de planificación con prometedores avances. Esto puede evidenciarse, por ejemplo, en el reemplazo de parcelas antiguas de café por nuevas, o reforestando áreas degradadas con especies nativas (Por ej. Aliso). No obstante, como señalamos anteriormente, la capacitación es constante, especialmente cuando se trata de directivas comunales con períodos corto de gestión. La segunda arista tiene que ver con el reconocimiento de que las iniciativas de gestión a partir del gobierno local deben usar la ZEE como herramienta y destinar parte de su presupuesto para la implementación del plan de OT. De hecho, asegurar la implementación del OT dependerá en gran medida de la voluntad política del gobierno municipal de turno, pero también de la apropiación por parte de la población y de su rol para hacer de su implementación una realidad.

La socialización y capacitación de los actores constituyó el eje central y transversal del proceso, puesto que ellos serán los ejecutores y responsables directos de la aplicación de su planificación territorial. Fue necesario el manejo de técnicas de inclusión en los talleres de apropiación, difusión y concertación a través de herramientas participativas a nivel interactivo e iterativo, con alto grado de flexibilidad, imaginación y adaptabilidad, de acuerdo a la realidad encontrada en cada uno de los caseríos que conforman la entidad territorial trabajada.

Contar con un comité de apoyo ha sido clave para la planificación territorial. Este comité lideró el proceso en todas sus fases. Los que conformaron este comité fueron los representantes de la mesa comunal, y gracias a su dedicación y esfuerzo, los resultados han sido más que alentadores.

# Estrategias

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  
JROMERO@INTERCOOPERATION.ORG.EC / JC.ROMERO@MAIL.COM

### LUIS YAGUACHE

COORDINADOR EN NAPO DEL PROGRAMA ECOBONA  
LYAGUACHE@INTERCOOPERATION.ORG.EC

### JAIME RODRÍGUEZ

RESPONSABLE DEL PROYECTO EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE QUIJOS  
JAIMERODRIGUEZG@YAHOO.COM

## INFORMACIÓN GENERAL

El proyecto, que lleva el título de este texto, se localiza en los flancos orientales de la Cordillera Real en Ecuador, en una zona de ecosistemas forestales andinos (bosques nublados montanos), en el cantón Quijos de la provincia de Napo.

El caso es parte de la implementación de un proyecto mayor de manejo de recursos naturales denominado Crianza de Vacunos Jersey Bajo los Parámetros de Desarrollo Sustentable, promovido por el Gobierno Municipal de Quijos y ECOBONA. Es una iniciativa propia de dicho gobierno, contemplada en el Plan de Desarrollo Cantonal de Quijos.

La antigüedad del proyecto es de dos años y participan el Gobierno Municipal de Quijos, la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) y el Programa Regional ECOBONA.

En estos ecosistemas forestales andinos se involucran el suelo, el agua y la biodiversidad, siendo la actividad económica principal la producción ganadera de leche.

## PRESENTACIÓN DEL CASO

### DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS

Se parte del hecho de que la ganadería es una de las más grandes amenazas que tienen los ecosistemas. Sus bajos niveles productivos, debido a un manejo inadecuado y no integral, obligan a que la capacidad de carga sea muy baja y a que la actividad sea extensiva, degradante, insuficientemente rentable y altamente demandante de cuidados y subsidios agrícolas. En consecuencia, la ocupación de espacios de bosque y la deforestación, muchas veces en zonas de fuertes pendientes, es permanente.

La idea del gobierno local y de ECOBONA es mejorar técnica y tecnológicamente la ganadería a partir de lo siguiente:

- Mejora del manejo ganadero tendiendo a la integralidad del mismo.
- Enfocar toda la cadena productiva de la leche.
- Establecer arreglos y confianza entre ganaderos para que se integren a la iniciativa.
- Involucrar al gobierno local fortaleciendo su rol en el desarrollo económico local sostenible.

- Fortalecer la organización de ganaderos para lograr mejores arreglos de comercialización asociativa.
- Considerar el trabajo y alianzas con sectores financieros.
- No descartar el uso de subsidios a la producción con el fin de lograr niveles aceptables de ingresos pero a la vez sistemas productivos sostenibles que impidan la deforestación y degradación de los ecosistemas.
- Establecer arreglos entre los ganaderos y el gobierno municipal para lograr mejor gestión del territorio, zonificación adecuada y normativas lógicas.

### ORGANIZACIÓN E INSTITUCIONALIDAD

El proyecto global es implementado por el Gobierno Municipal de Quijos, con apoyo técnico de la ONG CESA y el asesoramiento metodológico del programa ECOBONA. La asociación de ganaderos del cantón, gremio en proceso de fortalecimiento, es clave. El apoyo de ECOBONA a esta iniciativa se enmarca en los resultados de la planificación del programa: planes de intervención y apoyo a iniciativas económicas que reduzcan presiones sobre los ecosistemas forestales andinos (EFA).

### EL ENTORNO DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL

El cantón de Quijos limita con el Distrito Metropolitano de Quito, con el cual se mantienen importantes intercambios económicos, sobre todo porque la producción de leche del cantón es vendida a empresas con sede en Quito u otros cantones. Adicionalmente, Quijos tiene gran potencialidad turística y su oferta, aunque no totalmente desarrollada, es aprovechada principalmente por visitantes de Quito. Por otro lado, una buena parte de la oferta hídrica del cantón es trasvasada a Quito con fines de consumo humano. La ganadería es la principal actividad económica, seguida del turismo de naturaleza; empresas petroleras (estatal y privadas) también son fuente de empleo y de ingresos para el gobierno local.

### MEDIOS Y MECANISMOS DE GOBERNANZA UTILIZADOS

La primera estrategia fue respetar los esquemas locales de producción y los procesos locales de desarrollo. La construcción de un plan de desarrollo local, en el caso de muchos gobiernos locales, es hecha de forma participativa. Esto supone que las demandas de desarrollo, y por ende de asistencia al desarrollo, son legítimas y reales. El ECOBONA se insertó en la agenda local, apoyando la producción ganadera pero con el añadido de tornarla menos agresiva para el entorno, reduciendo así las presiones a los ecosistemas, manteniendo las funciones y servicios ambientales. La asistencia técnica inicial ha sido «convencional», considerando que se han empleado esquemas tradicionales de «extensión» y capacitación en campo. Subyace la comunicación de las intenciones del gobierno local, CESA y ECOBONA: reducir las presiones, pero mejorar la productividad introduciendo nuevas prácticas de producción ganadera, que intensifican la actividad, reduciendo así la capacidad de carga y logrando «abandono» de pastizales, para que su uso retorne al forestal o sean

*El mayor logro hasta ahora ha sido la participación activa y el fuerte liderazgo del municipio en el proyecto, desde sus autoridades (alcalde y concejales) hasta sus mandos medios y técnicos.*

aprovechados en agroforestería o cultivos frutales, estos últimos menos agresivos con los ecosistemas que la ganadería. El centro de la propuesta es una granja experimental del mismo municipio, lugar al que acuden ganaderos para conocer los pormenores técnicos y tecnológicos de la propuesta. Por su parte, CESA hace la «extensión» y trabaja en la organización de los ganaderos para lograr su involucramiento no solo en lo técnico-productivo, sino en lo normativo y político, frente al gobierno local. Un acuerdo entre ambas entidades deberá arrojar una normativa negociada que permita zonificar adecuadamente el cantón y definir qué zonas ganaderas pueden cambiar de uso y qué incentivos dará el municipio a quien se integre en la iniciativa.

### LOGROS, DIFICULTADES Y FACTORES DE ÉXITO

El proceso está en marcha. Ha sido enfocado más como un programa de asistencia que como un proyecto. Hasta ahora se han vencido los normales recelos de las partes, tanto ganaderos como gobiernos locales, pues una iniciativa de este tipo, incorporada en el plan de desarrollo local y en los esquemas productivos locales y que a la vez viene del sector «conservación», creó dudas al inicio.

Por otro lado, la gente ha reconocido la estrategia y ha logrado relacionarla con la conservación de los ecosistemas, pero también con el incremento de la productividad.

No obstante, el mayor logro hasta ahora ha sido la participación activa y el fuerte liderazgo del municipio en el proyecto, desde sus autoridades (alcalde y concejales) hasta sus mandos

## Enlace

Portal Gestión Social de Ecosistemas Forestales Andinos:  
www.bosquesandinos.info

medios y técnicos. De hecho, representa la realización de una idea de apoyo al desarrollo económico local y a la conservación ambiental.

También se han dado los primeros pasos claros de fortalecimiento de la organización de ganaderos, lográndose sembrar la idea de que una organización fuerte representa muchas fortalezas desde el punto de vista de comercialización asociativa, incidencia en políticas públicas y consecución de financiamiento productivo.

Las mayores dificultades han girado en torno a la interiorización de la propuesta y su enfoque. Ha sido necesario conversar extensamente con los involucrados para que reflejen en sus acciones un proceso de desarrollo con componentes de gobernanza y gobernabilidad, zonificación y gestión territorial.

Los factores remarcables de éxito son:

- Inserción en un proceso local de desarrollo.
- Respeto y soporte a los esquemas productivos locales.
- Flexibilidad. Al ser implementada la iniciativa como un programa de asistencia más que como un proyecto, se logró armonizar los tiempos propios y las condiciones particulares de la administración pública con los del ECOBONA.
- Fortalecimiento de las capacidades locales a nivel individual, institucional-organizativo y sistémico (normativa y ordenanza).

#### **SOSTENIBILIDAD Y PERSPECTIVAS**

Los factores de éxito, además, facilitan (aunque no garantizan) la sostenibilidad de la propuesta. Estrategias tales como establecer alianzas para microfinanciamiento, lograr «extensión» adecuada y la subsidiariedad del apoyo técnico y financiero permiten interesar a los actores y muy probablemente mantener los impactos.

## Lecciones, recomendación de políticas y aspectos que requieren de [mayor estudio.]

La participación activa del gobierno local es fundamental para lograr expandir la idea, conseguir nuevos apoyos de la cooperación o fuentes fiscales y agrupar a los gremios de ganaderos y, sobre todo, para liderar la formulación, cumplimiento, seguimiento y sanción de una normativa que regule la ganadería en la zona y que incentive el nuevo modelo. La participación del gobierno local también es indispensable en la provisión o levantamiento de un catastro ganadero, no con fines de cobrar impuestos, sino para tener información que permita zonificar y definir realmente dónde sí se puede establecer el nuevo modelo de ganadería para reducir las presiones y dónde no. La participación del gobierno local ha permitido subsidiar la puesta en marcha de la idea.

Finalmente, lograr acuerdos entre los ganaderos y el gobierno local se facilitará por el involucramiento de este último, pues así demuestra que sí tiene interés en las actividades cotidianas productivas de la gente, lo que supone no solo interés en la actividad económica sino respeto a sus esquemas y cultura productiva.

La ganadería es parte fundamental del paisaje productivo local y está social, cultural y políticamente interiorizada. Eso facilitó la participación de la gente y del gobierno local frente a otras oportunidades en el mismo Quijos, como el ecoturismo. Además es más rentable que el turismo comunitario.

Es indispensable trabajar en la zonificación y planificación física espacial, asegurada con normativas de incentivos y control/sanción, para que la actividad sea sostenible y se logren reducir las presiones.

Es necesario desarrollar esquemas innovadores de microfinanciamiento, empleando herramientas de la economía financiera, pero condicionando la buena administración y el mantenimiento del capital natural, humano y social antes que el crecimiento del capital financiero, lo que no significa excluirlo. Esta «humanización» de las finanzas es uno de los factores que más pueden contribuir a la gobernanza de los recursos naturales.

# La gestión

## del bosque en comunidades campesinas con derecho propietario sobre la tierra en Pando, Bolivia

**PAMELA CARTAGENA**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN DEL CAMPESINADO CIPCA

DIRECTORA CIPCA PANDO, BOLIVIA

PCARTAGENA@CIPCA.ORG.BO

## Bibliografía

- AGUILAR, L.  
2005. Gobernanza y justicia. FLACSO. México D. F.  
<http://www.focal.ca/pdf/aguilar.pdf>
- ANDERSSON, K.  
2005. *¿Cómo hacer funcionar la gestión forestal descentralizada?*  
Lecciones de Bolivia. La Paz: Plural Editores.
- BERNARD, A.  
2006. «¿Qué tipo de gobernanza se debe aplicar a los recursos forestales? Marco reglamentario e institucional». Initiative pour le Renforcement des Capacités. Uagadugú.
- BOJANIC, A.  
2001. Balance is beautiful: Assessing Sustainable Development in the Rain Forest of the Bolivian Amazon. PROMAB. Netherlands
- CARTAGENA, P.  
2008. «Conformación de la comunidad campesina en Pando». Documento de trabajo. CIPCA. Pando. Cobija.

## DESCRIPCIÓN DEL ÁMBITO TERRITORIAL

El norte amazónico boliviano abarca el departamento de Pando y las provincias Vaca Díez y Abel Iturralde de los departamentos de Beni y La Paz, respectivamente; representa 100 mil kilómetros cuadrados del territorio nacional (DVH, 1993). El área históricamente con escasa integración al resto del país, en los últimos años ha despertado el interés nacional e internacional debido a la riqueza natural y cultural, y a su buen grado de conservación.

Pando posee un territorio de 6,3 millones de hectáreas constituidas en 5 provincias y 15 municipios. Se ubica al norte de Bolivia, limita al norte y al este con Brasil, al oeste con el Perú, y al sur con los departamentos de La Paz y Beni. La diversidad cultural se manifiesta por la existencia de 5 pueblos indígena originarios: Tacana, Cavineño, Esse Eja, Yaminahua y Machineri; pero en el territorio también se encuentran comunidades campesinas no originarias establecidas en el siglo XIX como población laboral enganchada por la empresa del caucho, provenientes del norte de La Paz y del Beni, y con raíces también indígenas.

- CÉSPEDES, M. 2008  
«La gestión de los recursos naturales en comunidades amazónicas de Pando: el caso de Puerto Rico y Bella Flor». Documento de trabajo. CIPCA. Pando. Cobija.
- CIPCA. 2008  
«Ingreso familiar anual de las familias campesinas de Puerto Rico y Bella Flor, Pando». Documento de trabajo. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. Cobija.
- DVH. 1993.  
«Consultants, Banco Mundial y Gobierno de Holanda. Proyecto de desarrollo agropecuario, estudios agroecológicos, forestales y socio económicos en la región de la castaña de la Amazonía boliviana». La Paz, Bolivia
- INE/PNUD. 2005  
«Bolivia: atlas estadístico de municipios». Instituto Nacional de Estadísticas/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. La Paz, Bolivia.
- INRA PANDO. 2008  
«Estado del saneamiento en Pando». Documento interno. Instituto Nacional de Reforma Agraria. Pando Cobija.
- MACIA. 2003  
«Estudio, identificación, mapeo y análisis competitivo de la cadena productiva de la castaña». La Paz: Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios (MACIA).
- PAC, CAF y ANAPO. 2003  
«Estudio de identificación, mapeo y análisis competitivo de la cadena de maderas y manufacturas en Bolivia». Programa Andino de Competitividad, Corporación Andina de Fomento y Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas. Santa Cruz, Bolivia.
- PACHECO, P. ORMACHEA, E. CRONKLETON, P. ALBORNOZ, M. PAYE, L. 2009  
«Trayectorias y tendencias de la economía forestal extractiva en el Norte Amazónico de Bolivia». Centro para la investigación forestal internacional CIFOR. Santa Cruz, Bolivia.
- SCHEJTMAN, A. BERDEGUÉ, J. 2004  
«Desarrollo territorial rural». Debates y Temas Rurales, N° 1. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Marzo, Santiago de Chile.]
- SEPÚLVEDA, S. Rodríguez, A. Echeverri, R. Portilla, M. 2003.  
«El enfoque territorial del desarrollo rural». Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA. San José Costa Rica.
- SUZUKI, T. 2008  
«Incremento de los ingresos familiares a partir de la optimización de los mecanismos de recolección y comercialización de la castaña». Tesis para obtener el título de licenciatura en economía. Universidad Mayor de San Andrés. La Paz, Bolivia.

Desde los primeros años de la vida republicana la ocupación del territorio tuvo flujos inmigratorios de población nacional y extranjera en busca de recursos naturales de importancia para el mercado externo —la goma entre 1850 a 1980 y la castaña y madera hasta el presente— lo cual, acompañado de la

*La economía campesina indígena depende en gran medida de la recolección y venta de castaña, de la producción agropecuaria, caza y pesca de subsistencia, y de la venta de fuerza de trabajo a la generación de ingresos familiares.*

política nacional de colonias impulsada por el Estado, facilitó la consolidación de derechos sobre grandes territorios en pocas manos que institucionalizaron la barraca gomero castañera: organización económica territorial para la posesión de tierras y usufructo de productos del bosque sustentada en relaciones socioeconómicas inequitativas especialmente para los indígenas y campesinos (Bojanic, 2001, Pacheco et al, 2009). La caída del precio de la goma provocó también la caída de los grandes emporios establecidos en el territorio, que generó la dispersión de las grandes propiedades en otras más pequeñas, pero que mantienen vigentes las bases de dicho modelo socioeconómico.

La población departamental según el Censo 2001 es 52.525 habitantes con 3,48 de tasa anual de crecimiento intercensal. La población campesina indígena es mayoritariamente rural y representa al 60,3% del total (INE/PNUD, 2005). Las TCO

son representadas por la Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando CIPOAP afiliada a la Central de Pueblos Indígenas de Bolivia CIDOB; y las comunidades campesinas a la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Pando FSUTCP afiliada a su vez a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia CSUTCB.

La economía campesina indígena depende en gran medida de la recolección y venta de castaña, de la producción agropecuaria, caza y pesca de subsistencia, y de la venta de fuerza de trabajo a la generación de ingresos familiares. El ingreso familiar anual en los municipios Puerto Rico y Bella Flor – área de estudio- alcanzó a 2.410 y 3.412 dólares respectivamente en la gestión 2007/2008; de los cuales el 57% en el primer caso, y el 38% en el segundo, corresponden a la actividad forestal no maderable (castaña), siendo además el único ingreso monetizado de estas familias, porque el resto de actividades constituyen la base de la subsistencia familiar (CIPCA, 2008).

El área de estudio cuenta con una gama de ríos y arroyos -Tahuamanu, Karamanu, Orthon, Abuná, Madre de Dios- que desembocan en la cuenca amazónica. Existen en ella dos tipos de bosque predominantes: el bosque tropical de tierra firme (70%), y bosque de llanura aluvial (30%); especies forestales maderables: mara (*Swetenia macrophilia*), cedro (*Cedrella odorata*), tumi (*Amburana searensis*), etc; especies forestales no maderables: caucho (*Hevea brasiliensis*), castaña (*Bertholletia excelsa*); frutales exóticos: asái (*Euterpe precatoria*), copoazú (*Theobroma grandiflorum*), cacao (*Theobroma cacao*) y una gama incalculable de especies alimenticias y medicinales. Las características del entorno permiten también albergar una gran diversidad de mamíferos, reptiles, anfibios, aves, peces e insectos (Céspedes, 2008).

La situación de la tenencia de la tierra en Pando ha cambiado, y tras más de una década de luchas sociales<sup>19</sup> y reformas legales<sup>20</sup>, el 2008 logró ser el primer departamento con territorio saneado. Los

pueblos indígenas accedieron a tierras comunitarias de origen TCO (2 en el territorio: Yaminahua-Machineri y Multiétnico II); y los campesinos a comunidad campesina (135 comunidades). En ambos casos la titulación es en propiedad colectiva con un mínimo de 500 hectáreas por familia como unidad de dotación, indivisible, inembargable, imprescriptible y exenta de impuestos, aspectos que responden a la tradición ancestral de acceso a la propiedad de la tierra de los pueblos campesinos indígenas (Guzmán et al, 2008).

Con esta nueva estructura de la tenencia de la tierra: los campesinos e indígenas acceden al 40% del territorio respecto al 0,7% al que accedían antes del saneamiento; las barracas se han reducido a áreas no mayores de 15 mil hectáreas, y las propiedades privadas han sufrido importantes recortes en caso de no haber comprobado la función económica social<sup>21</sup> prevista por la Ley. Las superficies comunales son grandes extensiones dependiendo del número de familias, pudiendo fluctuar entre 5 mil y 35 mil hectáreas.

## APROXIMACIONES CONCEPTUALES

El *desarrollo territorial rural* es un proceso de transformación productiva e institucional cuyo fin es reducir la pobreza rural. El *proceso de transformación productiva* articula competitiva y sustentablemente la economía del territorio con mercados dinámicos que suponen cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado; y el

<sup>19</sup> Las demandas por tierra y territorio datan de casi un siglo atrás, pero fueron más efectivas desde 1990 con la 1ra marcha indígena por la dignidad y el territorio donde indígenas de las tierras bajas de Bolivia marcharon desde Trinidad hasta La Paz pidiendo el reconocimiento de sus derechos y sus territorios. En la 2da marcha de 1996 lograron incluir las TCOs como forma de titulación colectiva. En la 3ra marcha de 2000 la aplicación de saneamiento simple para Pando y la dotación de 500 ha/filia. En la 4ta marcha de 2002 los indígenas de tierras bajas y altas demandaron la convocatoria a la Asamblea constituyente. En la 5ta marcha la modificación del la Ley INRA.

<sup>20</sup> La reformulación de la Ley INRA 1715 a partir de la emisión de la Ley 3545 de reconducción comunitaria y otros decretos supremos.

<sup>21</sup> La función económica social es una forma de demostrar la ocupación y uso de la tierra aplicado durante el proceso de saneamiento a las propiedades privadas. A las comunidades campesinas indígenas se aplicó solo el cumplimiento de la función social.

CUADRO 1: NUEVA ESTRUCTURA DE LA TIERRA EN PANDO

Tipo de tenencia de tierra	Antes del saneamiento		Después del saneamiento	
	Superficie (ha)	Porcentaje	Superficie (ha)	Porcentaje
Concesiones forestales maderables	1.568.558	25,1	1.187.002	19,0
Concesiones forestales no maderables	3.472.722	55,5	1.370.436	21,9
Propiedad individual	880.364	14,1	371.514	5,9
Propiedad comunitaria	33.746	0,5	2.124.388	34,0
Propiedad TCO comunitaria	0	0,0	427.832	6,8
Áreas protegidas	0	0,0	200.390	3,2%
Tierras fiscales disponibles	299.850	4,8	573.678	9,2%
<b>Total:</b>	<b>6.255.240</b>	<b>100,0</b>	<b>6.255.240</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: INRA PANDO, 2008

*proceso de transformación institucional* estimula la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y de los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y los beneficios de la transformación productiva (Schejtman y Berdegué, 2004). Al ser los recursos naturales una característica inherente a la ruralidad, el desarrollo territorial rural también es un modelo para la gestión sostenible de los recursos naturales (Sepúlveda et al, 2003).

La *gobernanza* aparece como un concepto nuevo en los noventa tras los incipientes resultados de las políticas neoliberales. Exige un nuevo modo de gobernar que se deriva de las nuevas circunstancias sociopolíticas que determinan los principios de la nueva gerencia pública, traspasando el enfoque administrativo con la incorporación de aspectos sociales políticos y culturales que permitan coadyuvar en la formación de una sociedad con mayor igualdad e inclusión (Aguilar, 2005). Cuando se habla de gobernanza de los recursos naturales, sencillamente se está haciendo referencia a la adopción de decisiones, al poder, las relaciones entre actores y la rendición de cuentas sobre los recursos naturales. Según Bernard (2006), señala que la oficina de las Naciones Unidas ha definido cinco principios que hacen un *buen gobierno*: legitimidad y voto, rendición de cuentas, cumplimiento, imparcialidad y orientación.

Asimismo, la gobernanza de los recursos naturales dependerá del grado de *descentralización* impulsado por el Estado, entendiéndose la descentralización como la transferencia de poderes, funciones y competencias desde el Estado hacia otras instancias subnacionales. Cuando esta se hace efectiva a nivel administrativo, de toma de decisiones y de manejo de recursos muestra ventajas para que instancias de tipo más local puedan atender mejor a su población; pero en general son incipientes los casos donde se ha dejado de lado la tradicional carga burocrática que liga a los ámbitos sub nacionales con el nacional.

Bolivia en materia de descentralización de recursos naturales tiene procesos avanzados ya que ha sido impulsado por la Ley de Participación Popular N° 1551 que delega en los

## La producción maderera en Bolivia significa el 10% de la producción latinoamericana, anualmente se producen tres millones de metros cúbicos de madera aserrada.

municipios una amplia gama de responsabilidades, funciones y decisiones políticas en educación, salud, infraestructura y manejo de recursos naturales; habiendo sido complementada con la Ley Forestal N° 1700 que descentraliza funciones administrativas y económicas hacia los municipios, que son las instancias gubernamentales más cercanas a la población (Andersson, 2005).

Dadas las condiciones del bosque amazónico y su relación con los pobladores, la gobernabilidad del territorio se concentra en la gestión del bosque, ya que el desarrollo social y económico de los actores locales depende de los bienes y servicios que brinda el bosque. Para tal efecto, la gestión del bosque en Puerto Rico y Bella Flor, Pando, cuenta con una estructura normativa e institucional –formal y no formal- que por un lado, es fruto del conjunto de reformas legales adoptadas en la década de los años noventa que dio origen a diferentes instrumentos de gestión del bosque establecidos por parte del Estado, y por otro lado, es fruto de la construcción colectiva de normas y acuerdos internos establecidos por los actores usuarios del bosque, fuertemente ligado al modelo de la barraca gomero-castañera (Cartagena, 2008; Céspedes, 2008).

### ACTORES, RECURSOS NATURALES Y MEDIOS DE GOBERNANZA

Identificamos cuatro grupos de actores para la gestión del bosque en Pando: a) *Gobierno central y*

*sus dependencias especializadas:* Ministerio de Desarrollo Rural y Tierra como autoridad nacional competente, y Superintendencia Forestal como entidad fiscalizadora en materia de recursos naturales; b) *Gobierno local:* Prefectura y Municipios a través de la Dirección departamental forestal, y de las Unidades forestales municipales; c) *Actores privados no estatales:* empresas madereras, empresas beneficiadoras de castaña, asociaciones de productores, ONG, etcétera; y d) *Actores de base social:* familias campesinas indígenas con tierra, zafreros asalariados sin tierra.

A su vez la producción forestal en Pando está caracterizada por un mercado de exportación de materias primas; por el cumplimiento del marco normativo institucional en materia de gestión de bosque establecido por el Estado; y por las reglas sobre gestión de recursos naturales pactadas dentro las comunidades campesinas indígenas de acuerdo a sus usos y costumbres, y de éstas con actores públicos y privados.

En referencia a los recursos naturales, en Pando las dos principales actividades económicas en torno al bosque son la producción de castaña y la producción de madera.

La producción de castaña del norte amazónico boliviano significa el 70% de la producción mundial (Brasil participa con el 20% y Perú con el 10%). El volumen exportado ha sido creciente desde el año 2000, debido al cierre de algunas empresas brasileras. De igual forma, los ingresos generados se han incrementado, al año 2006 alcanzaron un monto de 70,19 millones de dólares, generando alrededor de 30 mil empleos directos (MACIA 2003).

La producción maderera en Bolivia significa el 10% de la producción latinoamericana, anualmente se producen tres millones de metros cúbicos de madera aserrada. El aporte de la producción forestal al PIB nacional fue mayor al 1,5% en los últimos años, experimentándose un cambio sustancial en los ingresos debido al incremento del valor agregado por exportaciones de madera manufacturada que

mínimamente duplican su valor frente a la madera aserrada (PAC, CAF y ANAPO 2003). Pese al potencial forestal de Pando, su aporte es poco significativo (6,5% del total nacional) debido a causas múltiples como el contrabando de madera facilitadas por las condiciones de frontera, alejamiento de los centros económicos nacionales, y la debilidad institucional para enfrentar la gestión forestal.

En referencia a los medios de gobernanza, en Bolivia se ha generado un importante marco normativo en materia de recursos naturales y de protección de los pueblos campesinos indígenas<sup>22</sup>. En general las leyes, normas e instrumentos contemplan la participación de los usuarios locales del bosque, aunque no siempre son compatibles con las normas consuetudinarias manejadas por las comunidades campesinas indígenas; es más, en el caso de

## En Bolivia se ha generado un importante marco normativo en materia de recursos naturales y de protección de los pueblos campesinos indígenas.

las normas forestales, su diseño corresponde a una mirada mercantilista del bosque, lo cual no ha permitido una participación efectiva de las poblaciones locales. Por otra parte, los avances en el marco legal no necesariamente se han traducido en mejores condiciones de vida para los pueblos campesinos indígenas porque no existe una distribución equitativa de los beneficios generados por la actividad forestal. La Ley Forestal prevé dos aspectos importantes:

1) La descentralización administrativa y financiera de la gestión forestal hacia los municipios, y su participación en el 25% de los ingresos provenientes de las concesiones de explotación forestal comercial y el pago de certificación de origen forestal (CEFO), exigiendo para ello, la creación de unidades forestales municipales (UFM) que deben prestar servicios públicos a usuarios locales del bosque en coordinación con la Superintendencia Forestal. En Pando solo 2 de los 15 municipios cuentan con UFM instaladas debido a la carencia de personal técnico especializado, los recursos económicos que permitan su funcionamiento, la escasa visión de desarrollo integral en los gobiernos municipales, y en algunos casos porque las elites políticas mantienen fuertes lazos con las elites económicas que dominan el comercio de los recursos del bosque.

2) La elaboración de instrumentos técnico-jurídicos para el aprovechamiento forestal, principalmente el Plan General de Manejo Forestal (PGMF) y el Plan de Manejo de Castaña (PMC) están orientados a lograr el manejo sostenible y la equidad en la distribución de beneficios, sin embargo, los altos costos económicos y requerimientos técnicos imposibilitan a las comunidades liderar su realización, dependiendo siempre del apoyo de la empresa privada o de instituciones privadas de desarrollo como las ONGs para su cumplimiento.

<sup>22</sup> Desde la homologación del Convenio 169 de la OIT en Bolivia, los derechos de los pueblos indígenas han estado presentes en muchas leyes, empezando por el cambio en la Constitución que reconoce al país como multiétnico y pluricultural; con las leyes forestal, de medio ambiente, agraria y de régimen electoral, que reconocen derechos a los pueblos indígenas, sin embargo, su aplicación es compleja debido a las luchas de poder regional asociadas a la tenencia y dominio de recursos naturales.

## PRESENTACIÓN DEL CASO

El estudio se desarrolla en comunidades campesinas de los Municipios Puerto Rico y Bella Flor, Pando, área de cobertura institucional del CIPCA. Se efectuó observación participante, entrevistas, talleres y levantamiento de información secundaria en 18 comunidades: los resultados analizados corresponden a 7 comunidades. Se han tomado en cuenta 2 variables referidas a la gestión de los recursos naturales: i) *mecanismos regulatorios de los RRNN establecidos por las comunidades ó adoptados de la regulación estatal*; y ii) *acceso a RRNN* que sustenta derechos de propiedad informal establecido por acuerdo interno.

Además en el Cuadro 2 se incluyen datos relevantes que facilitan la interpretación de los resultados. El tipo de aprovechamiento de los RRNN que es la forma de organización interna sobre los recursos naturales. Las acciones colectivas que se dan en torno a los RRNN que muestran algunos indicios de sustentabilidad. La forma ocupación del territorio que guarda directa relación con la forma en cómo se gestionan los recursos naturales. El tipo de comercialización, y los ingresos provenientes por el rubro castaña que permite apreciar el grado de organización interna y la importancia estratégica del rubro castaña.

CUADRO 2: CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN DE RRNN EN SIETE COMUNIDADES DE PANDO

VARIABLE	PUERTO RICO				BELLA FLOR		
	Conquista	S.A. de Matti	Motacusal	Campeones	Karamanu	El Carmen	Palacios
Mecanismos regulatorios de los RRNN	Normas y acuerdos verbales en la comunidad	Normas y acuerdos verbales en la comunidad Plan de manejo de castaña	Normas y acuerdos verbales en la comunidad Plan de manejo de castaña	Normas y acuerdos verbales en la comunidad Plan de manejo de castaña	Normas y acuerdos verbales en la comunidad Plan de manejo forestal	Normas y acuerdos verbales en la comunidad	Normas y acuerdos verbales en la comunidad
Acceso a los RRNN	Parcelado	Por sendas	Parcelado y Colectivo	Por sendas	Parcelado y colectivo	Colectivo	Colectivo
Aprovechamiento de los RRNN	Familia nuclear individualmente	Familia ampliada, distribución benefici-cios decide el titular Hijos con derecho propiedad	Familia nuclear individualmente	Familia ampliada, la distribución benefici-cios decide el titular Hijos e hijas igual derecho propiedad	Familia nuclear individualmente Beneficios por venta de madera a nivel familiar	Familia nuclear individualmente	Familia nuclear individualmente
Acciones colectivas en torno a los RRNN	Control esporádico límite comunal Limpieza camino y sendas	Control periódico límite comunal Limpieza camino y sendas	Control periódico límite comunal Limpieza camino y sendas	Control periódico límite comunal Limpieza camino y sendas	Control esporádico de límite comunal	Control periódico límite comunal	Control periódico límite comunal
Forma de ocupación del territorio comunal	Ex barraca	Ex barraca	Asentamiento familiar de ex empadronados p/ propiedad privada 90s	Ex barraca	Inmigrantes y lugareños asentados en propiedad privada 90s	Lugareños asentados en prop privada 90s	Inmigrantes y lugareños asentada en barraca abandonada 50s
Comercialización	Venta libre -no organizada- de la castaña Adeudo/adelanto por producción	Venta libre por familias intermediario Venta castaña certificada-cooperativa Dependen de Adeudo/adelanto por producción	Venta libre por familias a ciertos intermediarios Apoyo institucional para comercializac. Adeudo/adelanto por producción	Venta libre de la castaña Venta castaña certificada de algunas flías a cooperativa Adeudo/adelanto por producción	Venta libre por familias a ciertos intermediarios	Venta libre por familias a ciertos intermediarios Adeudo/adelanto por producción	Venta libre de la castaña y goma
Ingreso familiar -por castaña(*)	48%	67%	70%	50%	39%	33%	15%

FUENTE: Elaboración propia con base a resultados del estudio GESTIÓN de RRNN en comunidades amazónicas de PANDO, CÉSPEDES, 2008. (\*) datos tomados del estudio de ingreso familiar anual, CIPCA 2008.

Las comunidades son en general nuevas, existe más presencia de ex barracas en Puerto Rico que mantiene vigente el modelo de la barraca en las relaciones socioeconómicas que mantiene la comunidad persistiendo la red de intermediarios y el intercambio/adeudo a cuenta de la producción de castaña; en Bella Flor son mayormente asentamientos en tierras de privados, aspecto que determina menor dependencia por castaña, mayor vocación agrícola ganadera, y formas diferentes de acceso y uso de los recursos naturales.

Los *mecanismos de regulación* establecidos por el Estado (plan de manejo forestal y de castaña) han incursionado en comunidades con mayor grado de organización; por otra parte, todas las comunidades se cuentan con normas y acuerdos verbales internos, en algunos casos inscritos en los estatutos comunales y en otros pactados verbalmente en asamblea comunal.

Existen tres *tipos de acceso* a los recursos naturales: *colectiva* responde a la esencia del tipo de propiedad; *por sendas* de acuerdo a usos y costumbres manteniéndose la organización para la recolección de goma o castaña durante la vigencia de la barraca; *parcelado* cuando existe una división interna del territorio. La forma colectiva –ideal para el tipo de propiedad indivisible establecido por ley- es poco funcional para las comunidades, y se mantiene solo en áreas de compensación (no exploradas) a las que acceder las familias nuevas de la comunidad o los que no se encuentran reconocidas en el título ejecutorial comunal. El acceso por sendas es más común y está vigente en todas las comunidades de Puerto Rico que se derivan del modelo de organización socio económico de la barraca. El acceso parcelado es una nueva forma de acceso a los recursos, se delimitan 500 ha aproximadamente por familia sin tomar en cuenta la abundancia o no del recurso castaña.

## EFFECTIVIDAD DE LOS MECANISMOS DE GOBERNANZA

Para determinar la efectividad de los mecanismos de gobernanza sobre los recursos naturales en Pando se debe abordar un análisis sobre las reglas formales y no formales que caracterizan la gestión de los recursos del bosque. Las reglas formales son las normas establecidas por la institucionalidad estatal que prevén instancias descentralizadas regulatorias (UFM), así como aplicación de instrumentos técnico-jurídicos (PGMF y PMC) que regulen la gestión de los recursos del bosque; por su parte, las reglas no formales, es decir las normas establecidas desde los usuarios del bosque, se han centrado principalmente en acuerdos verbales que pueden o no estar institucionalizados en los estatutos de las comunidades. Ambos tipos de mecanismos de gobernanza están vigentes en la gestión de los recursos del bosque, sin embargo, la debilidad institucional, falta de capacidades ó apoyo técnico, escaso financiamiento, entre otros, no permiten su efectividad. Analizamos a continuación de manera breve cada mecanismo:

Las UFM en Puerto Rico y Bella Flor no están instaladas pese a su importante producción de castaña y madera. En la estructura institucional de ambos municipios tampoco se ha previsto la existencia de una instancia que coadyuve a una gestión forestal eficiente en términos de cumplimiento de la ley por un lado, y de facilitación de procesos hacia los actores locales del bosque, por el otro. Ambos municipios reciben el porcentaje por patentes forestales establecido por ley, pero estos recursos no son reinvertidos en el mismo rubro por ser escasos, pudiendo solo cubrir el salario de un agente forestal y no el

funcionamiento de la UFM. Los escasos ingresos tienen que ver con la poca participación de las comunidades en el control y vigilancia social sobre los recursos del bosque: en el caso de la castaña es común que los camiones acopiadores recojan el producto de 2 o 3 municipios y por comodidad registren a nombre de uno solo al hacer su declaración en los controles forestales; en el caso de la madera, el tráfico ilegal se realiza a vista de todos porque la carga burocrática que conlleva la presentación de denuncias desmotiva a las comunidades e incluso a los gobiernos municipales de efectuarlas, en el peor de los casos, el contrabando de madera se efectúa en complicidad de algunos malos dirigentes ó funcionarios estatales. Finalmente, dada la cultura política regional, existen redes de cooperación entre las élites políticas y económicas en torno a los recursos naturales y el acceso al poder local es una estrategia que les permite gozar de ciertas ventajas.

El *PGMF* requiere alta inversión económica y capacidad técnica, para lo cual las empresas madereras acreditadas por la Superintendencia Forestal efectúan acuerdos con comunidades campesinas indígenas para el aprovechamiento de sus áreas forestales a lo largo de diez años, tiempo en que la comunidad se beneficia con los ingresos económicos del aprovechamiento forestal o del empleo eventual durante los censos, los municipios reciben el pago por patentes forestales y la Superintendencia realiza el control correspondiente. En este proceso, los actores locales (comunidades y gobiernos municipales) son receptores pasivos de los beneficios que genera el bosque, y —pese a las previsiones normativas— su participación en la toma de decisiones y en el control y vigilancia sobre la forma de aprovechamiento de sus recursos es en general escasa. La Superintendencia Forestal se limita a otorgar los permisos correspondientes tras el cumplimiento de los requisitos establecidos por la norma, pero debido a sus limitaciones técnicas y económicas tiene escasa capacidad de control en un territorio tan vasto<sup>23</sup>. La situación de frontera, la normativa compleja y la escasa capacidad de control del Estado y de los actores locales propician

el tráfico ilegal de madera en Pando. Asimismo, el diseño de la norma forestal hace más complejo el uso tradicional de madera para los usuarios locales en las áreas que se encuentran bajo manejo forestal, por lo cual las comunidades campesinas están eternamente sujetas a una situación de ilegalidad.

El *PMC* debe ser diseñado por las comunidades donde se efectúa el aprovechamiento forestal no maderable a razón de 10% del bosque con castaña por año. La elaboración de este instrumento es también de alto costo por el personal especializado y las inversiones necesarias para efectuar los trabajos de censo de castaña y manejo de sendas en extensas superficies boscosas, aunque la participación comunal y su utilidad es mayor porque permite que las comunidades campesinas mejoren sus prácticas de manejo de bosque y la productividad, y puedan acceder a la certificación de su producción<sup>24</sup>. Por la vocación productiva, tradición y grado de organización de las comunidades, Puerto Rico cuenta con más comunidades que cuentan con *PMC*, lo cual no sucede en Bella Flor por la forma de gestión parcelada contraria a la esencia del *PMC* que requiere alto grado de iniciativas colectivas.

Las *normas comunales y acuerdos verbales* son el mecanismo de gobernanza más común en el área de estudio y están vigentes en todas las comunidades, independientemente del tipo de acceso a los recursos que estas tengan. Las normas diseñadas por el Estado en general no consideran las formas de uso tradicional del bosque ni hacen mucho por corregir ciertas transgresiones que se sustentan en los usos y costumbres de las comunidades que pueden afectar negativamente los derechos de las mujeres o las familias más jóvenes en la

<sup>23</sup> Pando tiene un territorio boscoso de 6,3 millones de hectáreas y la Superintendencia forestal cuenta escasamente con seis técnicos forestales y un vehículo para el monitoreo.

<sup>24</sup> La elaboración del *PMC* está siendo apoyado por algunas ONGs en la mayoría de las comunidades que se encuentran dentro de la reserva de Vida Silvestre Manuripi ó en algunas que han decidido certificar su producción para comercializar vía cooperativas campesinas que ofrecen adicionalmente beneficios sociales como la COINACAPA. Los costos de elaboración son altos por lo cual las instituciones apoyan del 10 al 30% de áreas esperando que las comunidades capacitadas puedan proseguirlo de manera autogestionaria.

comunidad. La ley prevé que el acceso a los recursos naturales, y consecuentemente el goce de beneficios sea equitativo a todos y todas los integrantes de la comunidad, pero los mecanismos de gobernanza privilegiados como son las normas internas que regulan el acceso a los recursos naturales (cuadro 2) no siempre lo garantizan. En el caso de las comunidades que manejan de manera colectiva los recursos son comunes los conflictos internos ante la desigualdad en mano de obra en la época de recolección, las familias más numerosas o con capacidad de subcontratar mano de obra usualmente tienen mayores beneficios económicos, por lo cual la tendencia a parcelar el territorio es creciente. Las comunidades asentadas en territorios de ex barracas donde el acceso es por sendas las familias más antiguas gozan de mayores beneficios respecto a las más jóvenes porque en general acceden a las sendas con mayor cantidad de castaña, con mejor conectividad a la red de comercialización y eventualmente con mejor infraestructura productiva (centros de acopio y caminos), quedando para las familias más jóvenes disponibles las áreas de compensación que en general son alejadas a los centros castañeros y por ende no cuentan con infraestructura productiva. En comunidades parceladas con criterios de superficie (alrededor de 500 ha por familia) no se puede garantizar acceso equitativo porque la cantidad de árboles de castaña o madera es diferenciado, algunas familias tendrán mejores beneficios por castaña mientras que otras ubicadas en bajíos no tendrán acceso al recurso; asimismo, esta forma de acceso está generando que la empresa privada efectúe acuerdos ilícitos con familias para la extracción de madera y los beneficios no sean distribuidos en la comunidad. Finalmente, las formas de acceso vigentes tampoco garantizan la equidad de género, por la cultura patriarcal de las comunidades, los hijos varones tienen más derechos que las hijas mujeres: mientras están solteros siempre acceden al doble de las sendas de castaña o de las áreas parceladas, y en la mayoría de casos a la muerte de los padres, las sendas o parcelas son heredadas preferentemente por los hijos varones asumiéndose que las mujeres conformarán otra familia en otra comunidad y por tanto serán dependientes.

## SOSTENIBILIDAD Y PERSPECTIVAS

Como se analizó en el anterior apartado existen algunos mecanismos establecidos -base jurídica desde el Estado, y normas consuetudinarias desde las comunidades- orientados al logro de la gobernanza de los recursos del bosque en la Amazonía boliviana, sobre los cuales, identificamos los siguientes indicios de sustentabilidad:

El Estado boliviano declara a los bosques naturales y suelos forestales de carácter estratégico para el desarrollo del pueblo boliviano y establece en 2008 las siguientes reformas: i) fomento de la gestión integral del bosque como una nueva forma de aprovechamiento sustentable basada en los múltiples productos del bosque y la valoración de las culturas y prácticas de sus usuarios; ii) emisión del Decreto Supremo 29643 que reconoce, norma y promueve las actividades desarrolladas por las comunidades campesinas indígenas y su conformación como organizaciones forestales comunitarias OFC delegando a la superintendencia la aprobación del Plan General Integral del Bosque; iii) conversión de la Superintendencia Forestal en Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosque y Tierra, creando la Comisión Agraria Nacional de Control social conformada por representantes de la sociedad civil; y iv) reconocimiento en la Constitución Política del Estado de derechos territoriales para los pueblos campesinos indígenas. Esta base jurídica orientada a mejorar la gestión del bosque enfrenta algunas tensiones propias de un Estado con instituciones débiles: *primero*,

existe voluntad política para cambiar el modelo primario exportador de materias primas, y a la vez se mantiene vigente una política económica nacional basada en el modelo extractivista; *segundo*, el diseño de una nueva política forestal que democratiza la gestión del bosque cuenta con escasa inversión en fortalecimiento de capacidades (usuarios del bosque y agentes forestales) y para mejorar el funcionamiento del sistema de monitoreo; *tercero*, se posibilita la participación de la sociedad civil en la gestión forestal pero persisten las redes clientelares y corruptas establecidas entre usuarios el bosque y Estado.

Por su parte, los pueblos campesinos indígenas han logrado la seguridad jurídica sobre sus territorios, dominio sobre ellos, y han desarrollado e institucionalizado normas internas de acordes a sus modos de vida. Dichas normas verbalmente pactadas ó inscritas en los estatutos comunales funcionan como mecanismos de gobernanza gobernanza en torno a los recursos del bosque, aunque en algunas comunidades —ya sea por desconocimiento de la ley o por el abuso de poder de algunos de sus integrantes— dichas normas pueden tener fallas y no garantizar algunos derechos colectivos e individuales en un contexto de propiedad colectiva de los recursos. Enlistamos algunas realidades contrapuestas a tomar en cuenta: *primero*, derecho campesino indígena sobre el territorio boscoso, pero persistencia del modelo barraquero culturalmente apropiado y socialmente aceptado en el cual los actores privados (barraqueros, intermediarios, comerciantes) establecen las condiciones y reglas de comercialización dejando escasas opciones a campesinos indígenas y al Estado para liderar la gestión del bosque; *segundo*, existencia de iniciativas campesinas indígenas de comercialización para facilitar la autogestión y representar los intereses de sus asociados<sup>25</sup> pero dificultades para competir con las redes comerciales privadas; *tercero*, dominio

<sup>25</sup> Nos referimos a las cooperativas campesinas que son escasamente 3 en el norte amazónico (CAIC, COINACAPA, ACERM) y tienen capacidad de acopiar solo el 10% de la producción regional, incluso las dos últimas no cuentan con beneficiadoras de castaña dependiendo aún de contratos con beneficiadoras privadas para exportar su producción.

campesino indígena sobre un vasto territorio pero dificultades para garantizar sus derechos dado el escaso apoyo gubernamental efectivo en el seguimiento al saneamiento de la tierra y la delimitación de deslindes entre comunidades o con privados que mantiene los conflictos entre comunidades ó acrecenta el riesgo por invasiones y avasallamientos por propietarios privados, empresas o extranjeros para saquear la madera ó efectuar actividades ilícitas de caza y pesca; *cuarto*, riqueza de recursos maderables y no maderables en el bosque amazónico, pero un modelo económico asentado en patrones primario exportadores con las consecuentes desventajas económicas, sociales y ambientales para el Estado y la población local persistiendo las condiciones de pobreza y marginación en la región; *quinto*, marco legal favorable a la participación social en la gestión del bosque, pero escasas iniciativas de sostenibilidad económica y ambiental en las comunidades al no existir reinversiones en el rubro castaña ni prever áreas de reservas boscosas; *sexto*, ampliación de derechos de los pueblos campesinos indígenas pero escasa difusión y acompañamiento desde el Estado para garantizar la equidad respecto al goce de beneficios provenientes de los recursos colectivos del bosque.

## Lecciones aprendidas.

El desarrollo de un marco normativo orientado a la gestión sostenible de los recursos naturales es importante para Bolivia porque posee al menos un 50% de su territorio cubierto de bosques tropicales, pero es más importante aún para la Amazonía, donde la relación y dependencia social y económica de los actores locales —estatales y no estatales— se concentra en la gestión del bosque, dependiendo por tanto de dicha dinámica la gobernabilidad del territorio.

El amplio marco normativo institucionalizado por el Estado es un mecanismo para encarar

gobernabilidad del territorio y los recursos naturales, pero no es lo único que puede garantiza; ya que en torno a los recursos de la amazona existen una serie de actores locales que ante el vacío gubernamental y la necesidad de hacer funcionar los sistemas socio-económicos desarrollados en torno al bosque han desarrollado también sus propias normas bajo criterios socialmente pactados. Si bien ambos tipos de mecanismos tienen fallas que no permiten hacer del todo eficiente la gestión del bosque, esta realidad demanda un nuevo rol del Estado, tomar en cuenta esos criterios para adecuar los marcos normativos y construir de manera concertada mecanismos más eficientes para la gestión sostenible del bosque.

La posibilidad de compatibilización de ambos mecanismos será posible en la medida que el Estado haga efectivo los avances normativos que descentralizan y democratizan la gestión del bosque donde el rol de los actores estatales y no estatales del nivel local es fundamental. Sin embargo el impulso a la descentralización debería ir acompañado de procesos de fortalecimiento institucional de las instancias regulatorias de recursos naturales, pero también de procesos de fortalecimiento de capacidades en los actores locales, para que juntos, se contribuya a una relación más constructiva entre Estado-sociedad civil.

Las organizaciones campesinas indígenas tras el logro de sus reivindicaciones sociales en torno a la tierra, territorio y recursos naturales, se encuentran en una nueva etapa en la que pueden aportar decisivamente a mejorar la gestión del bosque, ya que su relacionamiento con el bosque amazónico trasciende los aspectos económicos y políticos que caracterizan al relacionamiento establecido por actores públicos y privados. Si bien las comunidades asentadas en el territorio tienen derechos y han logrado un importante grado de apropiación del bosque establecido en sus formas de gestión, es imperativo que sus organizaciones impulsen el establecimiento de mecanismos eficientes que garanticen la participación y control social sobre los recursos naturales.

La forma de ocupación de la Amazonía ha consolidado un territorio eminentemente multicultural, por lo cual es rol del estado en sus diferentes niveles, generar procesos inclusivos de actores diversos en la gestión del bosque, y esto será posible en la medida que se generen espacios de concertación donde se valore los roles de cada tipo de actor, y se definan políticas interculturales en torno al bosque y sus recursos naturales.

---

# 4. CONCLUSIONES

Y

RECOMENDACIONES

---



**CONDESAN**  
Consortio para el Desarrollo Sostenible  
de la Ecorregión Andina

COMUNIDAD  
ANDINA  
SECRETARÍA GENERAL



gtz

PROGRAMA REGIONAL  
ECOBONA \*

Inter  
cooperation



IICA

# Conclusiones y Recomendaciones

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL Y GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES.

**JUDITH KUAN CUBILLAS**  
CONDESAN  
JUDITHKUAN@GMAIL.COM

A continuación presentamos las principales conclusiones y recomendaciones derivadas del diálogo del foro electrónico Desarrollo Rural Territorial y Gobernanza de los Recursos Naturales: Reflexiones en los Andes, que se llevó a cabo entre mayo y junio de 2009. Los documentos de referencia que se presentaron en esa ocasión pueden hallarse en el Anexo 3.

### CONCLUSIONES SOBRE LA CONTRIBUCIÓN DEL ENFOQUE DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL EN LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES

#### El enfoque de desarrollo territorial rural

- 1 El enfoque de desarrollo territorial rural (DTR) implica alejarse de una propuesta sectorial para enfatizar en una multisectorial, multidisciplinaria y multidimensional.
- 2 La visión del desarrollo rural territorial resalta los vínculos urbano-rurales y promueve la potencialidad de pequeños núcleos urbanos o ciudades intermedias, que pueden constituirse en motores de actividades agrícolas y no agrícolas.
- 3 El DTR es un enfoque aún en proceso de construcción respecto al problema del desarrollo de las áreas locales. Desde el punto de vista de un desarrollo sostenible, el DTR busca tener en cuenta las oportunidades y restricciones internas de las áreas rurales como resultado de

los factores medioambientales, económicos, sociales y culturales del pasado de un territorio, junto a las oportunidades y restricciones externas que resultan de la apertura de las economías locales.

- 4 El DTR busca involucrar a los actores locales, grupos económicos y sociales interesados e instituciones públicas y privadas, y busca también una nueva visión global de la zona de intervención. Es, por lo tanto, un enfoque de abajo hacia arriba. Sin embargo, para que funcione la vinculación de esfuerzos de nivel nacional y local, se necesita una buena coordinación y gobernabilidad entre esos niveles.
- 5 La magnitud y la complejidad de los desafíos del desarrollo de los territorios rurales no han sido abordadas en el pasado con enfoques globales, ni con la asignación de recursos suficientes, sino con proyectos puntuales, discontinuos y con escasa articulación a estrategias y políticas nacionales, y menos aún a estrategias supranacionales.
- 6 Como los problemas ambientales en el medio rural responden a fallas de mercado y gobernabilidad, es esencial considerar las dimensiones ambientales, sociales y culturales en todo el proceso y considerar que el manejo sostenible de los recursos naturales no solo se resuelve en el ámbito rural mediante la promulgación de leyes y creación de instituciones o invirtiendo en mitigación o reparación. Sin embargo, es clave guardar una evaluación crítica del marco normativo y legal relacionado con la potestad de uso y propiedad de los recursos naturales, lo cual debe enmarcarse dentro de una planificación territorial de competitividad del país con sostenibilidad ambiental, equidad e inclusión social.
- 7 Se debe entender el enfoque territorial considerando una visión de red social, que apunta a asegurar la mejor gobernabilidad del territorio por los grupos sociales con intereses comunes, complementariamente a la óptica geográfica o ecosistémica. Asimismo, se debe tomar en consideración el concepto de bien común y de justicia social como referencia para definir territorios, asegurando así una mejor gobernanza de los mismos. Este nuevo elemento, que pone la referencia social como eje de articulación de acciones en un determinado territorio, puede asegurar un mayor compromiso de los actores, facilitando el logro de resultados efectivos y más sostenibles, inclusive intervenciones para la mejor gestión de los recursos naturales. Es importante la operación de redes sociales, basadas en esquemas de autorregulación y de cooperación.
- 8 Equidad e inclusión son dos categorías importantes que deben estar presentes en todo proyecto de DTR para que se cumplan los postulados de este enfoque y se logre un desarrollo más justo, que permita la redistribución del ingreso y la reducción de la pobreza.
- 9 Se debe entender la competitividad territorial como fenómeno sistémico no atribuible a unidades productivas aisladas, sino a las sinergias producidas por las instituciones y las personas para interactuar en el mercado.

#### Gobernanza de los recursos naturales

- 10 El enfoque de DTR involucra la gobernanza de muchos aspectos, dentro de los cuales el referido a los recursos naturales cobra una relevancia central.
- 11 Particularmente en la gobernanza de los recursos naturales, es importante destacar el «sentido de pertenencia» a un territorio, el reconocimiento de los derechos de las poblaciones locales del territorio y la incorporación de estos criterios en las estrategias de modernización y descentralización del Estado.
- 12 La buena gobernanza de los recursos naturales dentro de un enfoque de DTR implica la necesidad de desarrollar sistemas de gobernanza descentralizados, en los que participen

todos los involucrados sobre la base de normas claramente establecidas, con transparencia e información suficiente, responsabilidades claramente definidas, con empoderamiento local y seguridad jurídica. La gobernanza requiere una aproximación de múltiples interesados y la construcción de arreglos y acuerdos que viabilicen una gestión adecuada de los recursos naturales, donde lo ambiental no debe tratarse como una externalidad, sino por el contrario debe ser tratado como un factor de competitividad.

- 13 Instrumentos como el ordenamiento territorial, especialmente en el uso de la zonificación ecológico-económica, han contribuido eficazmente en los programas de DTR y en la gobernanza de los recursos naturales.
- 14 El proceso de gobernanza de los recursos naturales debe armonizar políticas, instituciones, procedimientos, herramientas e información.
- 15 El concepto de reducción de la vulnerabilidad de los sistemas de vida y grupos humanos es el fundamento clave para la gobernanza de los recursos naturales, cuya intervención debe realizarse a través de la planificación territorial.

#### **Las experiencias de aplicación**

- 16 Los diversos casos presentados en el foro, tanto las experiencias internacionales como los casos de la región andina, dan cuenta de la aplicación efectiva y los aportes ordenadores, sistémicos y holísticos del enfoque de DTR en la gobernanza de los recursos naturales: hídricos, suelo, biodiversidad, bosques, paisaje, aire y otros, en lo referente a aplicaciones a nivel local, nacional y supranacional en los Alpes y en los Andes.
- 17 Las experiencias en Europa muestran que el enfoque territorial contribuye a aumentar la conciencia pública en general y de las autoridades políticas respecto de la necesidad de asegurar una visión especial y adecuada de los ecosistemas frágiles, facilitando la participación de entidades públicas y privadas.
- 18 Dentro de los países latinoamericanos las sociedades son muy diversas, hay muchos grupos con distinto pasado histórico y diversas formas de vinculación con los espacios geográficos que ocupan. La multiculturalidad dentro de cada país desaparece bajo la idea convencional de «un país es igual a un territorio». En cambio, el enfoque de DTR trae implícito el concepto de multiculturalidad al reconocer las particularidades de cada territorio en sus aspectos económico, social, político, cultural, institucional y ambiental.
- 19 El proyecto de la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Comisión Europea, Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN), ha permitido la definición de lineamientos para la incorporación del concepto de gestión de riesgo en el ordenamiento territorial, lo cual constituye una buena base para la gobernanza de los recursos naturales en la región andina.

## **SOBRE LAS LECCIONES APRENDIDAS**

#### **El enfoque de DTR y la gobernanza de los recursos naturales en el contexto macro**

- I A nivel global, el modelo tradicional de desarrollo ha generado una economía incontrolable y un crecimiento económico indiscriminado, que promueve el aumento de la presión sobre los recursos naturales. La disponibilidad de los recursos naturales no permite acompañar este ritmo de crecimiento indiscriminado, que no considera el bienestar sostenible de las personas ni la calidad de su ambiente.

- 2 La presión política que ejercen los grandes grupos económicos provenientes de países fuera y dentro de la región andina para el uso indiscriminado de los recursos naturales está afectando, y puede afectar aún más, una buena gobernanza de dichos recursos.
- 3 Para un entendimiento más justo en la gobernanza ambiental, los países y sectores contaminantes deben reconocer la deuda ecológica acumulada y contribuir con su pago, especialmente en términos financieros y tecnológicos.
- 4 Para aprovechar al máximo el potencial rural, la agenda del desarrollo necesita considerar adecuadamente el desarrollo de los territorios rurales y enfrentar los principales problemas estructurales que tiene la población rural (especialmente pobreza y exclusión). Esa agenda debe ser implementada de manera articulada y formar parte de una estrategia dirigida al desarrollo y a la formación de una sociedad moderna, pero equitativa.
- 5 Como postula el enfoque de desarrollo rural territorial, la gobernanza requiere de una perspectiva *socio-territorial* que implica la activa participación de las comunidades y de los actores locales, incluyendo a los gobiernos locales, en el proceso de toma de decisión sobre el uso sostenible de los recursos naturales. Sin la dimensión social y participativa no se logrará un desarrollo rural sostenible.
- 6 En la región andina se producen situaciones de gobernabilidad contrapuestas entre el gobierno central y los gobiernos locales, que afectan la gobernanza de los recursos naturales. Un ejemplo es el caso boliviano, donde el Estado central juega más un rol de facilitador, mientras que los gobiernos locales, y eventualmente las autoridades «tradicionales», ganan cada vez más importancia y en muchos casos van a contracorriente de lo que propone el gobierno central.
- 7 Es necesario incluir el rol de las reformas agrarias como hito importante para la transformación del mundo rural (transformación social y productiva, más allá de los aspectos positivos o negativos que dicha reforma generó). El rol de las reformas agrarias es central para entender la evolución del sistema de reglas y procedimientos de control y uso de recursos naturales. Asimismo sería útil incorporar permanentemente la referencia de nuevos actores y sectores, y los conflictos asociados a las industrias extractivas (minería, petróleo, gas).
- 8 Considerando los grandes desafíos que enfrentan las zonas de montaña en los países andinos, es necesario que el cambio climático se vuelva un factor crítico para las intervenciones en las zonas rurales. Para las zonas andinas, los impactos probables causados por la modificación de los ciclos climáticos incluyen: incremento en la temperatura media, impactos sobre la ecología de los Andes, afectación de los glaciares andinos y otros ecosistemas montañosos, pérdida de los páramos y de los humedales de altura, y problemas crecientes de disponibilidad de agua, tanto para riego como para consumo humano.
- 9 Las débiles capacidades institucionales constituyen un obstáculo serio para el desarrollo de los territorios rurales.
- 10 La sensibilización a todos los niveles de la importancia de los temas ambientales y de gestión sostenible de los recursos naturales ha llevado a un mayor reconocimiento de las contribuciones de las áreas rurales en la sostenibilidad económica y ambiental.
- 11 La gestión del riesgo da valor a la planificación del desarrollo con ordenamiento territorial, ya que en la medida en que se involucra el concepto de seguridad se puede hablar de un desarrollo sostenible real.

### **Estrategias de intervención y factores de éxito**

- 12 Extrayendo lecciones a partir de las experiencias de la FAO en la región, podemos concluir que para la intervención y acción en la gobernanza de los recursos naturales conviene a) comenzar en «pequeño» en términos de resultados previstos para luego crecer; b) considerar al usuario de los recursos naturales como el punto focal en el proceso; c) implementar un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones para orientar el proceso; d) involucrar desde un inicio a todos los actores del desarrollo en la toma de decisiones; e) tener paciencia para inducir un cambio; f) sistematizar las experiencias a lo largo del proceso; g) implementar desde un inicio un fuerte componente de comunicación para el desarrollo.
- 13 Como muestra la experiencia de la cuenca del río Mapache, en Iowa, el capital político del lado de la gestión sostenible del ambiente juega un rol protagónico para el logro de sus fines. Complementariamente, como lo señala el trabajo de la Red Iberoamericana de Bosques Modelo, con el empuje del capital social y el capital financiero se alcanzará la gradual restauración y conservación del capital natural de un territorio.
- 14 Es relevante la utilización de instrumentos de planificación como el ordenamiento territorial para definir estrategias de adaptación al cambio climático.
- 15 No hay cambio que tenga un costo cero, pero además, dicho cambio requiere de tiempo y esfuerzo, tanto desde el punto de vista de los técnicos, como de las comunidades.
- 16 Se requiere fortalecer las capacidades de las autoridades locales para el manejo de los territorios, mediante modelos adecuados que involucren la participación de las poblaciones locales.
- 17 Para una intervención exitosa resulta relevante crear confianza y reconocimiento de los procesos locales existentes, respetando las propuestas de los habitantes de la zona, a quienes se les debe apoyar para lograr su participación con empoderamiento y responsabilidad.
- 18 Es clave contar con la voluntad política de los decisores y funcionarios de las diferentes instancias de gobierno relacionados con el desarrollo ambiental sostenible.
- 19 La participación de los gobiernos con programas y proyectos públicos en las comunidades rurales no debe desaparecer o verse disminuida, y se deben evitar cambios excesivos en las normas y procesos de gestión.
- 20 No existe un único esquema de gobernanza para todas las sociedades. Este esquema debe estar fundamentado en las líneas de base de cada zona, ya que cada comunidad es un «mundo aparte».
- 21 La *transversalización* de los enfoques de género, interculturalidad, respeto a los derechos de los actores y sostenibilidad es clave para garantizar procesos de desarrollo sostenibles, equitativos e inclusivos.
- 22 La debilidad de la arquitectura institucional constituye un obstáculo serio para el desarrollo de los territorios rurales.
- 23 Las opciones de desarrollo deben ser menos «tecnocráticas» y sustentarse en la construcción de arreglos institucionales flexibles que movilicen las capacidades locales.
- 24 Desde el punto de vista analítico y desde el punto de vista práctico, es necesario desarrollar una institucionalidad que permita diseñar programas, políticas y proyectos piloto que vayan construyendo sistemas de aprendizaje en los que puedan basarse los actores del desarrollo rural para actuar en sus territorios, a la luz de los aprendizajes ocurridos en ese espacio y en otros espacios rurales.

- 25 La autoorganización y la asociación espontánea de personas interesadas en resolver sus problemas ambientales directos pueden generar resultados positivos importantes. Para tal efecto, es necesario que la asociación mantenga en todo momento su independencia. Una asociación de personas interesadas no siempre podrá resolver los problemas ambientales que los afectan, pero estando bien organizada, es el mejor medio de defensa. Las políticas de DTR deben considerar la constitución y el fortalecimiento de la asociación de los legítimos interesados como elemento importante de gestión del desarrollo rural a nivel local.
- 26 La aplicación satisfactoria del enfoque de DTR exige la participación activa de varios actores, entre ellos el sector privado, lo cual asegura (u obliga a) una mejor gobernanza en la gestión de los recursos naturales.
- 27 Los proyectos especializados en DTR ofrecen una oportunidad para fortalecer la gobernanza y el empoderamiento de las poblaciones locales en el ordenamiento del territorio y para la implementación de medidas de conservación, de buen uso de los recursos naturales, y de mitigación y adaptación al cambio climático.
- 28 El ejemplo italiano y los casos de la Convención de los Alpes y de la Comisión Internacional para la Protección de los Alpes sirven como referencia de una forma exitosa de organización institucional con enfoque territorial, que partió de las propias comunidades interesadas y que debería, de todas maneras, ser analizada por las instituciones y poblaciones que viven en ecosistemas con evidente circunscripción territorial y que comparten intereses de un ecosistema común, como por ejemplo, las cuencas hidrográficas, las áreas costeras, bosques, zonas de montaña, manglares y otros ecosistemas que requieren de atención especial para el desarrollo y conservación de sus recursos naturales.
- 29 La zona alpina es un claro ejemplo de buena gestión en regiones de montaña, especialmente porque muestra intensa competencia por el espacio entre los diferentes usos del territorio, haciendo que el ordenamiento territorial sea crucial, especialmente para enfrentar el cambio climático y los desastres. La Convención de los Alpes ha avanzado en acuerdos concretos para el tema de cambio climático, población y cultura. También se evalúa un protocolo sobre el agua.
- 30 Los bosques modelo aplicados en Centroamérica se están convirtiendo en adecuados ambientes para la gestión de los recursos naturales, precisamente porque se desarrollan a escala de paisaje, lo que posibilita focalizar acciones más allá de los límites político-administrativos centrandose su accionar en la relación sociedad-naturaleza, con intervenciones integrales, multidisciplinarias y que contemplen una variada gama de usos y valores. Estos modelos de gestión se sustentan en un sistema de gobernanza enfocado en la generación de diálogo a partir de alianzas público-privadas, construcción de una visión compartida y desarrollo de metas comunes, creación de confianza e interacción entre distintos actores permitiendo que las intervenciones en el ambiente sean más efectivas, con empoderamiento de comunidades y líderes como agentes de cambio en la provisión y uso de servicios de los ecosistemas; trabajo participativo para planificar a largo plazo y generación de fondos sostenibles.
- 31 El trabajo en red es altamente provechoso, pues además de fortalecer la colaboración, cooperación, intercambio de experiencias y generación de capacidades, favorece las alianzas y el acompañamiento de organismos internacionales que de manera mancomunada buscan el desarrollo sostenible en la región de América Latina y el Caribe. La construcción de redes incluye múltiples interesados, entre los cuales se cuenta no solo a los actores rurales tradicionales: productores, campesinos y centros poblados, sino otros grupos que aprovechan el territorio, como montañistas, grupos de turismo, entre otros.

- 32 El diálogo, la creación de confianza y la interacción son esenciales. En algunos casos esas redes son incentivadas por organismos intergubernamentales, como en los Alpes y en Italia; en otros, surgen de la propia iniciativa de los grupos locales, como muchos casos en la región andina.
- 33 Conviene buscar una adecuada relación entre experiencias prácticas y conocimientos. Ejemplo de ello es la construcción de relaciones con universidades, como en Iowa, el apoyo de planificadores profesionales en los Alpes, el rol de CATIE en las experiencias centroamericanas y la relación entre ONG y el apoyo de organismos de cooperación técnica y académica en los casos nacionales y supranacionales de los países andinos.
- 34 El desarrollo de metodologías e instrumentos innovadores, flexibles y adaptables a cada zona ha dado muy buenos resultados. Esto puede incluir mecanismos financieros utilizando concursos; alianzas público-privadas con empresas social y ambientalmente responsables, como en la Red de Bosques Modelo; modalidades experimentales para lograr acuerdos entre actores, como en FOCUENCAS; la integración de diversos tipos de conocimiento, como en los Alpes; la utilización de los diversos capitales de los actores y sus redes para influir en los resultados, como en Iowa; y el fortalecimiento de capacidades locales con la activa participación de líderes comunales, como en algunas experiencias andinas.
- 35 En el desarrollo de experiencias de DTR y de gobernanza de los recursos naturales, hay una fase lenta de experimentación inicial, con altos costos de transacción, antes de llegar a un nivel de desarrollo más dinámico. Sin embargo, se debe procurar la aproximación al aprendizaje social, aunque las formas de avanzar no estén claras desde el inicio. Esto ya ha sido subrayado por autores como Krishna, Uphoff y Esmán; y las experiencias de Iowa, de los Alpes y de la Red Iberoamericana de Bosques reafirman esta idea.
- 36 Si bien la dimensión territorial es vital y lo que pasa entre los actores juega un rol fundamental en la durabilidad y eficacia de las experiencias, lo nacional también es muy importante. En las experiencias europeas las comisiones inter e intra gubernamentales son básicas para el desarrollo de las experiencias, así como la existencia de normas sobre el manejo de montañas. En el caso de Iowa todo el esfuerzo está dirigido a lograr cambios en las normas que regulan el manejo de los ríos, donde influyen los poderosos grupos agroindustriales. En la región andina faltan acuerdos supranacionales e inter e intra nacionales con lineamientos estratégicos comunes para el desarrollo de los Andes, así como para el desarrollo de la Cuenca Amazónica y del Altiplano.
- 37 Es importante incluir a los centros poblados en las zonas de montaña, normalmente subestimados, pero que juegan roles fundamentales para el desarrollo sostenible. Los temas de calidad de los servicios que estos pueblos prestan a su *hinterland* rural son importantes de considerar y constituyen un elemento clave para la buena gobernanza de los recursos naturales.
- 38 La gestión integrada de cuencas y la gestión integrada de recursos hídricos para el desarrollo económico territorial son conceptos prometedores para enfrentar los retos actuales y futuros de una gestión sostenible de los recursos naturales en la región andina; para ello se requiere concertar criterios para multiplicar esfuerzos y poder llegar a una implementación a gran escala.

#### Construyendo desde abajo

- 39 Los pobladores de un territorio son los que más sufren con la interferencia en éste y por ello tienen el derecho de opinar y participar de las decisiones sobre cualquier acción o intervención en su territorio, aunque esa intervención sea de interés más amplio a nivel de

país. El fortalecimiento de instituciones de representación territorial es, por consiguiente, la mejor forma de asegurar la vigilancia necesaria para el buen manejo del territorio y de sus recursos naturales, acreditando la transparencia de las intervenciones y la participación de los pueblos directamente interesados.

- 40 A las autoridades gubernamentales y políticas les corresponde facilitar la identificación del territorio común, apoyar el desarrollo del ordenamiento territorial y facilitar mecanismos participativos y técnicos, así como políticos y legales. Asimismo, la iniciativa política para esos efectos podría partir de las entidades nacionales, facilitando asimismo, el desarrollo ordenado de los territorios.
- 41 Es clave el reconocimiento, por parte del 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 la base de una planificación adecuada construida participativamente.
- 42 Muchos gobiernos locales de nuestros municipios andinos son reticentes a fomentar una participación más activa en la gobernanza de los recursos naturales, especialmente cuando se tocan intereses contrapuestos sobre su uso, que involucran conflictos, no sólo por la falta de claridad para proceder, sino por el riesgo político que se asume al tocar estos temas.
- 43 La gestión concertada del desarrollo local es posible si logra definir productos concretos que involucren al mismo tiempo intereses comunes, en un escenario donde todos ganen.

#### Mecanismos y medios de gobernanza de los recursos naturales

- 44 En la región andina se han desarrollado e implementado diversos mecanismos y medios de gobernanza de los recursos naturales, que muestran resultados positivos, como por ejemplo: el apoyo a los consejos de cuenca y a las áreas de conservación municipal, la evaluación por comités de gestión ambiental, el trabajo en análisis y gestión de riesgo, los fondos de co-inversión para reconversión de prácticas agrícolas, la rendición de cuentas por parte de empresas extractivas, la formación de líderes comunitarios y capacitadores tipo *kamayoq* en Perú, el uso de mecanismos de control social por iniciativa comunal; en general 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, y el fortalecimiento al interior de las instituciones y de las relaciones entre estas con las comunidades.
- 45 Las externalidades ambientales pueden ser un mecanismo sólido para generar un flujo permanente de recursos al sector rural, siendo el análisis y la valoración económica de las externalidades un prerrequisito.
- 46 Es necesario analizar la realidad socioeconómica y cultural de cada cuenca para decidir qué mecanismo de financiación de los servicios ecosistémicos es más adecuado, dentro de un menú de oportunidades como: pago o compensación por servicios ecosistémicos, fondos ambientales, crédito ligado a la conservación o reformas fiscales verdes, entre otros.
- 47 La creciente demanda por los servicios ambientales derivados o no del manejo de bosques y de cuencas, como el secuestro de carbono y la provisión de servicios recreacionales de las áreas de conservación, presenta nuevas oportunidades de ingreso e inversiones para la población rural.
- 48 Una de las primeras cosas que se deben hacer es definir la oferta y demanda por los servicios que ofrece determinado ecosistema y establecer los valores de protección y restauración. Luego de esto, es posible hacer un ajuste ambiental a las tarifas de uso. La

experiencia ha demostrado que es posible conseguir que los usuarios, por ejemplo de agua, paguen por servicios ambientales, siempre y cuando los recursos económicos realmente se utilicen para conservación y protección. Sin embargo, conseguir esto implica un proceso largo, por lo que se deberá considerar el apoyo estatal para la conservación y protección de los recursos naturales, el mismo que progresivamente se podrá ir sustituyendo por los pagos del sector privado.

- 49 La gobernanza de los recursos naturales, sobre todo en lo referente al agua, presenta situaciones muy sensibles, especialmente cuando se percibe «como amenazas» a los intereses de algunos actores, por ejemplo: la contaminación minera, el incremento de las tarifas o gravamen de impuestos al agua, a la tierra, entre otros.
- 50 Es necesario asegurar nuevos mecanismos de comunicación y relaciones que incentiven la mejor calidad del tejido social y aseguren la participación de las redes sociales en la planificación e intervención para la búsqueda de soluciones para un determinado territorio, promoviendo procesos sostenibles de diversificación productiva y la formación de capacidades y habilidades. Para ello: a) conviene promover el crecimiento económico evitando la degradación profunda de los bienes y servicios ecosistémicos; b) el sector privado responsable debería exigir condiciones que no vayan contra los valores y los derechos de la sociedad; c) los proyectos de seguridad alimentaria deben mostrar una visión más holística considerando la tecnología, los problemas organizativos, la comercialización, el financiamiento rural y generar posibilidades para nuevas políticas con responsabilidad ambiental y conservación de los recursos naturales.
- 51 El uso de mecanismos creativos para incentivar la formación de redes para la gobernanza de los recursos naturales da buenos resultados. Entre estos se incluyen los concursos con asistencia técnica, incentivos tributarios, financiamiento promocional y el uso de herramientas de planificación territorial sencillas como los mapas parlantes y maquetas comunales.

#### **Evaluación de resultados**

- 52 El nivel de avance en la gobernanza de los recursos naturales en los distintos países se explica en parte por los diferentes niveles de descentralización y autonomía territorial en el ejercicio de la gestión ambiental. Por ejemplo, en Ecuador hay un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y una ley de régimen municipal que faculta al municipio para implementar acciones de servicios ambientales, que facilitan una gobernanza descentralizada.
- 53 Los instrumentos metodológicos desarrollados por los proyectos de gobernanza de los recursos naturales se encuentran 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.

## **RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA LA APLICACIÓN EN LOS PAÍSES ANDINOS**

### **Recomendaciones para la aplicación del enfoque de DTR y la gobernanza de los recursos naturales**

- I Desde diferentes niveles de intervención, local, subnacional, nacional y a nivel andino, se requiere superar la sectorización de programas y proyectos rurales. El nuevo enfoque de

DTR, aunque es aceptado en muchos espacios, aún no ha logrado cuajar como política de Estado y continúan implementándose proyectos puntuales y aislados, donde prevalece la visión sectorista.

- 2 Se recomienda incluir elementos de cambio climático y gestión del riesgo en la definición de lineamientos de programas de DTR y en las políticas de planificación y ordenamiento territorial, de esta manera se concretarán esfuerzos para el manejo del cambio climático y la gobernanza ambiental.
- 3 Es necesario integrar la gestión de riesgo en la planificación territorial, traduciéndola en compromisos y decisiones de política específicas, como a) la consolidación y unificación de información sistematizada y su socialización; y b) el desarrollo de marcos normativos concretos y vinculantes, con estructura institucional definida.
- 4 Fomentar la competitividad territorial, sobre la base de la innovación, de manera que vincule la «competitividad social», la «competitividad medioambiental», la «competitividad institucional» y la «competitividad económica» alrededor de la cual deben actuar concertadamente los diferentes sectores, bajo el liderazgo de los gobiernos locales.
- 5 Se recomienda la aplicación de contratos territoriales de desarrollo, mesas de concertación ambiental, comités de cuenca a nivel de estas y especialmente a nivel comunal, consejos locales de desarrollo, y otros arreglos institucionales que cuenten con poder de decisión especialmente sobre el destino de los recursos financieros.
- 6 Reconocer el rol de los movimientos sociales y el uso de sus derechos en la gobernanza de los recursos naturales y de los territorios rurales. Este es el camino más directo para la inclusión de derechos marginados.
- 7 Se recomienda que la cooperación internacional dé el salto desde las experiencias piloto validadas exitosamente hacia la intervención en propuestas de políticas públicas.
- 8 Las políticas nacionales y regionales deben ser transparentes, con sensibilización sobre el uso adecuado de los recursos naturales y en lo posible deben realizarse consultas a la población local sobre las políticas que se quiere implantar.
- 9 Las estrategias y políticas de desarrollo de los territorios rurales en los países andinos deben ser coherentes con las políticas macroeconómicas y deben incluir la totalidad del ámbito rural y las relaciones rural-urbanas, incorporando el carácter multiactivo de las estrategias de vida de las familias rurales en sus varios niveles.
- 10 Se requiere «superar las fronteras» y otorgar mayor visibilidad en los foros internacionales sobre la situación de las montañas, su fragilidad y la necesidad de conservar sus recursos para la población y el desarrollo mundial. Esto tiene un paralelismo evidente en el caso de la región andina y la relevancia de los Andes, particularmente como reservorio de agua, en el contexto regional.

### **Recomendaciones a partir de las experiencias**

- I I Revisar más exhaustivamente las experiencias en los Alpes, para trabajar interdisciplinariamente y a partir de los saberes tradicionales.
- 12 Siguiendo el ejemplo del Convenio Alpino, se recomienda poner énfasis en la cooperación territorial entre los países andinos, coordinando medidas y proyectos comunes para la eficaz protección y conservación de las montañas y el desarrollo de sus poblaciones, superando las fronteras nacionales. El Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático puede servir de instrumento legal, ante la ausencia de un acuerdo respecto a zonas montañosas hasta el momento.

- 13 Como lo señala la experiencia de la CIPRA, se recomienda tener en cuenta tres requisitos básicos para un desarrollo sostenible exitoso: a) tomar conciencia de las potencialidades y restricciones, b) ofrecer un entrenamiento para capacitar y generar un proceso continuo de enseñanza sobre el desarrollo sostenible de los Andes y c) desarrollar actividades y redes a todo nivel: subnacional, nacional y transnacional.
- 14 Se recomienda que la integración de grupos de interés en el desarrollo sostenible, en redes sociales y en la formación de capital social se acompañe con el impulso de líderes y personas clave que le den sostenibilidad y faciliten la integración de los diferentes tipos de conocimiento (tradicional y moderno).
- 15 Para mejorar la gobernabilidad y el desarrollo local se requiere el mantenimiento de los servicios públicos, desarrollar estrategias económicas locales basadas en la calidad de productos y de recursos endógenos, y el reconocimiento nacional de las representaciones sociales locales.
- 16 Tomando como referentes las experiencias internacionales, en los Andes debemos revisar los alcances de los acuerdos supranacionales, como los convenios y tratados entre los países de la CAN, para buscar una visión más integral, superar el enfoque preponderantemente comercial, e incorporar acuerdos sobre ordenamiento territorial, sostenibilidad del medio ambiente y atención al cambio climático.
- 17 En el diseño de estrategias de intervención en la gestión de los recursos naturales, se recomienda tener presente que en el caso andino (y de la mayor parte de América Latina) hay problemas críticos que enfrentan al Estado y la sociedad civil, como ineficacia de las administraciones, acciones de corrupción, debilidad del rol regulador del Estado, debilidad de expresión de la sociedad civil, emergencias de nuevos temas críticos derivados de la crisis económico-financiera, problemas asociados a la globalización y otros. Esto afecta a los marcos institucionales de la gobernanza ambiental tanto en el orden político como en el jurídico, y a la posibilidad de construir espacios de concertación con equidad, creando procesos insostenibles de gestión de los recursos naturales y de desgobierno.
- 18 En los países de la región andina que están pasando por procesos de descentralización es necesario tener en cuenta los ejemplos del proceso de descentralización de Ecuador, crear condiciones políticas y de normatividad, y formar y contratar las capacidades necesarias a nivel de las regiones, municipios y gobiernos locales, para facilitar la implementación de programas de servicios ambientales que dependan de las regiones y no de los gobiernos centrales.
- 19 Se recomienda que los países andinos fomenten la articulación interinstitucional, el intercambio de experiencias y el diálogo entre actores públicos y la sociedad civil, todo ello acompañado de medidas adecuadas, como las que se están utilizando en Colombia con el Sistema Nacional Ambiental, que reconoce roles y responsabilidades de todos los sectores, descentraliza la autoridad ambiental en corporaciones autónomas regionales (departamentales), fomenta el diálogo e interés por la integración territorial por encima de las fronteras político-administrativas de los departamentos, y organiza y fortalece las ONG locales.
- 20 Al evaluar la situación en los países andinos se encuentra que en todos los países hay deficiencias normativas, de coordinación institucional, de manejo de información y de desarrollo de capacidades, que deben ser abordadas de manera específica.
- 21 Se recomienda la inclusión de áreas del tipo de conservación municipal en los sistemas nacionales de áreas protegidas, que a nivel de la región andina pueden reflejarse en redes de

trabajo que promuevan la conservación de áreas naturales y ecosistemas estratégicos. Para ello se requiere fijar previamente criterios técnicos comunes.

#### **Recomendaciones para la aplicación de aspectos específicos relevantes**

- 22 La transformación institucional del medio rural es indispensable para lograr una mejor gobernanza de los recursos naturales, por lo que se recomienda fomentar: a) la modernización de las organizaciones públicas vinculadas al desarrollo rural; b) coordinación, controles y equilibrios entre los niveles nacional, provincial y local de gobierno; c) promoción de redes y otras formas de asociación entre gobiernos locales, para generar organizaciones de alcance regional; d) fortalecimiento de la capacidad de gestión de los poderes locales; e) asignación de mayores atribuciones y capacidades a los gobiernos locales en lo político, administrativo y financiero; y f) vigencia de los derechos ciudadanos de los miembros de los hogares pobres.
- 23 El diseño y la implementación de políticas deben reconocer y respetar las redes sociales que aseguran una gobernanza legítima del territorio y una gestión democrática y transparente, estableciendo asimismo mecanismos de diálogo y consulta permanente con la sociedad local.
- 24 La formulación de políticas y programas debe tomar en cuenta los intereses y expectativas de los actores, como forma de atender a sus intereses y demandas, fortaleciendo la gobernanza, los compromisos locales y, por ende, la sostenibilidad de los resultados, así como inversiones públicas mejor orientadas y efectivas.
- 25 Es necesario tener claridad en los propósitos reales de los actores, en cada ecosistema y territorio, y negociar acuerdos para el mediano y largo plazo.
- 26 Antes de una intervención relacionada a la gestión de los recursos naturales, se requiere adelantar procesos de sensibilización con los grupos y actores clave, a efectos de lograr la apropiación clara de los fines propuestos.
- 27 Es importante reconocer los avances normativos e institucionales desarrollados en los países y en los territorios, para extender los aprendizajes a nivel regional.
- 28 Se deben procurar procesos de planificación hacia un enfoque territorial considerando la integralidad y particularidad de cada territorio, en vez de solo apreciar los aspectos administrativo-políticos.
- 29 Se recomienda la generación y armonización de políticas públicas que concilien los intereses de producción-conservación, demandando un diálogo intersectorial y la consolidación de un marco institucional adecuado.
- 30 Resulta indispensable la incorporación de la valoración económica de los bienes y servicios ambientales en las cuentas nacionales.
- 31 Hay que perfeccionar la gobernanza para reforzar las capacidades institucionales y poder responder al desafío que exige la gestión de los grandes temas ambientales y concordar la armonización de las acciones de la sociedad y del Estado para la correcta utilización de los recursos naturales en la región andina.
- 32 Los programas de pago por los servicios ecosistémicos deberían contemplar beneficios para los habitantes de estos territorios, con el fin de fortalecer y potenciar aún más la provisión de servicios ambientales.
- 33 Establecer claramente los límites políticos entre distritos y provincias, con una mirada de la funcionalidad de los territorios, para evitar conflictos y lograr mayor eficacia en los compromisos por parte de las autoridades.

- 34 Es necesario definir criterios técnicos comunes para el establecimiento de áreas de conservación.
- 35 Se requiere definir la unidad de planificación territorial que será el marco de referencia para establecer la escala de trabajo y de análisis. Se sugiere la cuenca.
- 36 Se requiere formular políticas y legislación orientadas hacia la coordinación interinstitucional y la articulación multisectorial, así como ajustar la legislación para incorporar la gestión del riesgo, de acuerdo a las características particulares de cada país, con la flexibilidad suficiente para poder ser aplicadas en distintos contextos y escalas. Asimismo, evitar contradicciones y favorecer sinergias.
- 37 Se recomienda diseñar políticas de educación y capacitación orientadas a generar en la población una cultura de prevención y de responsabilidad frente a las condiciones de riesgo y sobre el buen manejo de los recursos naturales.

#### **Recomendaciones sobre evaluación**

- 38 A nivel de los países andinos, se requiere diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación del impacto de los programas de DTR y de las acciones de gobernanza de los recursos naturales que sea sencillo, de bajo costo y eficiente.

## **ASPECTOS PRIORITARIOS QUE REQUIEREN DE MAYOR ESTUDIO**

### **Estudios**

- 1 Para tener un mejor conocimiento de las condiciones de la región andina y de la gobernanza de sus recursos naturales, se requeriría revisar asuntos esenciales como: a) el valor añadido que proporcionan los Andes, b) la capacidad para la gobernanza de los recursos naturales, c) el reconocimiento de las áreas protegidas y la biodiversidad, d) la movilidad, e) la manera de tomar decisiones, f) las políticas vigentes y g) las herramientas empleadas.
- 2 Se requiere explicar de qué manera el desarrollo territorial y la cohesión económico-social brindan un valor agregado a las propuestas para que la sociedad civil pase a la dimensión de la economía o del mercado, con el objetivo de superar la pobreza y apoyar a que el territorio de la localidad sea competitivo.
- 3 Es necesario profundizar el estudio del ordenamiento territorial rural, complementariamente con el urbano.
- 4 Las experiencias de ordenamiento son predominantemente urbanas, y por tanto el ordenamiento territorial rural constituye un área de mayor estudio.
- 5 Diseñar el fortalecimiento de capacidades para la gestión y el manejo de áreas protegidas, de forma articulada con las políticas municipales y las políticas nacionales.
- 6 En cuanto a la gobernanza en áreas protegidas, falta ahondar en el análisis de 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, y ampliar el diálogo con otros sectores de alta incidencia, como minería, ganadería, infraestructura vial, etcétera.
- 7 Respecto al manejo de bosques, los aspectos que aún requieren mayor estudio y consolidación se refieren a contar con una mayor incidencia en cuanto a la implementación de políticas públicas que faciliten y habiliten un mayor desarrollo de mecanismos innovadores de administración y de sostenibilidad financiera, posibilitando atraer mayor

inversión pública para la conservación, así como mayor inversión privada en planes para bienes y servicios ambientales.

- 8 La región andina debe estudiar en su totalidad las consecuencias de las prácticas no sostenibles en el uso del agua y la tierra y las consecuencias del cambio climático.
- 9 Con el fin de facilitar las negociaciones entre actores, se requiere investigar el efecto de las actividades económicas actuales y su impacto en el balance hídrico y en el uso y conservación de otros recursos.
- 10 Estudiar los retos actuales en términos de gobernanza de los recursos naturales y sobre la gobernabilidad del sistema que se está reformulando (el caso más evidente es el de Bolivia, por lo radical de los cambios ya empezados, pero los casos peruano y ecuatoriano son también motivadores).
- 11 Se requiere la interpretación y aplicación práctica de los resultados de los estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo en procesos y decisiones concretos de planificación o gestión territorial.

### **Estudio de modelos, mecanismos y herramientas**

- 12 Se debe buscar desarrollar modelos de diálogo y consultas permanentes y efectivas, como procedimientos integrados a las políticas, para conocer y reconocer las prioridades e intereses de los actores sociales de los territorios.
- 13 Buscar mecanismos para trabajar la asimetría de poderes entre los diferentes actores involucrados en la gobernanza de los recursos naturales en los diversos ecosistemas y poder manejar el alto nivel de conflictos socio-ambientales que se presentan sobre el tema.
- 14 Seguir reflexionando sobre qué mecanismos se deben emplear para vincular al sector privado con los procesos de gestión del desarrollo local rural.
- 15 Ampliar el diseño de herramientas de manejo que faciliten la gestión en los territorios por parte de las municipalidades y otros actores locales involucrados.
- 16 Mecanismos novedosos que aseguren prioridad a la calidad de vida de las poblaciones, la justicia social y la gobernanza participativa del territorio son modelos poco conocidos y carecen de mayor estudio y profundización.
- 17 Validar mecanismos para la construcción de competencias, capacidades y experiencia necesaria para enfrentar problemas complejos y dinámicos relacionados con los recursos naturales.
- 18 Definir mecanismos de valorización de servicios ambientales que permitan regular el uso sostenible de los recursos y encontrar salidas más ad hoc, con una normatividad que contemple por ejemplo, los conflictos de agua entre partes altas y bajas.
- 19 Se requiere consolidar el uso de mecanismos de rendición de cuentas, que tengan información clara, accesible, transparente y respaldada con un sistema de información sencillo y de provisión oportuna; y que contemplen los usos, tradiciones y costumbres de las poblaciones locales.
- 20 Desarrollar bases generales para planes de ordenamiento territorial (POT) que articulen los espacios urbano-rurales para que posteriormente se adapten a las realidades locales de cada territorio.
- 21 Se precisa generar una propuesta metodológica para la definición y adopción de medidas regulatorias y programáticas en torno a la gestión del riesgo, que permitan la concreción y aplicación de políticas de reducción del mismo en la planificación territorial.
- 22 Es necesaria la elaboración de herramientas económicas y de difusión masiva para estimular y sustentar la toma de decisiones de forma informada y participativa.

- 23 Se requiere de un registro y difusión permanente y confiable sobre los impactos de las actividades humanas y del cambio climático sobre los recursos naturales y sobre la calidad de vida de la población.

**Estudios sobre seguimiento y evaluación**

- 24 Se requiere realizar la valoración de los bienes y servicios ambientales, e incorporar los valores en las cuentas nacionales.
- 25 Hacer un seguimiento crítico a la evolución de la normatividad. Por ejemplo, la pérdida acelerada de la normatividad local hecha para proteger los bienes colectivos está dando paso al predominio de los intereses privados o particulares poniendo en riesgo la sostenibilidad de los esfuerzos efectuados para la buena gobernanza de recursos naturales.
- 26 A nivel regional se requiere encontrar indicadores comunes de vulnerabilidad al cambio climático, diseñar sistemas de alerta temprana adecuados para predecir efectos del cambio climático, identificar sistemas productivos apropiados para prevenir riesgos de desastres y adaptarse a las variaciones climáticas y diseñar herramientas pedagógicas para fortalecer las capacidades para implementar los procesos de ordenamiento territorial.
- 27 Es necesario evaluar el riesgo de que los migrantes presionen por más áreas agrícolas en lugar de preservar las áreas forestales, lo que se puede traducir en problemas de superposición de los «derechos de migrantes».
- 28 Se requiere la evaluación del pago por los servicios ambientales que prestan los bosques y otros recursos naturales a las propiedades rurales, cuando los casos así lo ameriten.
- 29 Se requiere profundizar y difundir el estudio de las comunidades rurales, forma de vida, culturas, idiosincrasias, etcétera, en las cuales se incluyan estudios de programas de desarrollo de los territorios rurales como proceso de aprendizaje.

## 5. ANEXOS

## Anexo 1

### PROGRAMA Y REFERENCIAS DEL FORO ELECTRÓNICO DESARROLLO RURAL TERRITORIAL Y LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES: REFLEXIONES EN LOS ANDES.

JUDITH KUAN CUBILLAS

CONDESAN

#### CALENDARIO DE LA CONFERENCIA ELECTRÓNICA

ACTIVIDADES	FECHAS
Mensaje de bienvenida	Viernes 29 de mayo de 2009
Introducción	29 de mayo
Presentación de ponencias del Bloque I: a) Aspectos generales	29 de mayo
Presentación de ponencias del Bloque I: b) Casos internacionales	Lunes 1 de junio
Comentarios de los panelistas del Bloque I	Martes 2 de junio
Comentarios de los participantes a las presentaciones del Bloque I, respondiendo a las 4 preguntas centrales del foro	Del 3 al 5 de junio
Presentación de ponencias del Bloque II: casos andinos	Lunes 8 de junio
Comentarios de los panelistas del Bloque II	Martes 9 de junio
Comentarios de los participantes a las presentaciones del Bloque II, respondiendo a las 4 preguntas centrales del foro	Del 10 al 12 de junio
Semana de Café Virtual: participación libre por parte de los participantes	Del 15 al 19 de junio
Presentación del Bloque III Documento de avance con lecciones, recomendaciones e identificación de necesidades de estudio	Lunes 22 de junio
Comentarios finales de los conferencistas y panelistas	Martes 23 de junio
Comentarios finales de los participantes para las conclusiones y recomendaciones	Del 3 al 5 de junio
Despedida	Viernes 5 de junio

## ORGANIZACIÓN

El foro está organizado en tres bloques:

- **Bloque I.** Aspectos generales del desarrollo rural territorial y la gobernanza de los recursos naturales.
- **Bloque II.** Experiencias de gobernanza de los recursos naturales en un entorno de ordenamiento territorial.
- **Bloque III.** Conclusiones y recomendaciones.

El Bloque I se ha dividido, a su vez, en dos grupos de ponencias:

- **Aspectos generales en América Latina y la región andina.** Estas ponencias cubrirán aspectos de análisis sobre el desarrollo territorial rural en América Latina y la región andina, (tema que será presentado por el Dr. César Falconí), el aporte de este enfoque en la gobernanza de los recursos naturales (que será expuesto por el Dr. Carlos Jara), los desafíos para la gobernanza de los recursos naturales (desarrollado por el Dr. Gustavo Cárdenas), y el tema sobre los recursos naturales, el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo (que será presentado por la Dra. Doris Suaza). Con estas exposiciones tendremos una mirada rápida y global, que nos brindará un marco de referencia para la reflexión sobre los temas del foro.
- **Experiencias fuera de la región andina.** Se presentarán casos internacionales de experiencias de gobernanza de los recursos naturales que destacan la movilización civil en la cuenca del río Raccoon en Estados Unidos (presentado por Cornelia Butler y Michael Delaney), las experiencias de la Convención de los Alpes (por Marco Onida) y de la Comisión Internacional para la Protección de los Alpes-CIPRA (por Aurelia Ullrich), un modelo italiano aplicado por la Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani-UNCCEM (por Enrico Borghi), la experiencia de CATIE en Honduras y Nicaragua (por Cornelis Prins) y el caso de la Red Iberoamericana de Bosques Modelo (a cargo de Milka Barriga y Olga Corrales).

La revisión de estos casos y los comentarios del Panel I nos permitirán tener referencias de factores de éxito, dificultades y conflictos que se presentan en otros espacios, los procesos y redes de actores construidos, las medidas formales e informales que se están forjando, los aspectos temáticos que falta trabajar, etcétera. Y al observar paralelos surgirán interrogantes e ideas para una mejor gestión de los recursos naturales en nuestra región.

#### Panelistas del Bloque I:

- FAO-RLC, Grupo Temático de Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe: Jan Van Wambeke, Carlos Carneiro, Mario Mengarelli, Jorge Meza y Jessica Casaza; y Laura Meza, consultora en Cambio Climático, RLC.
- RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Manuel Chiriboga, investigador principal y secretario ejecutivo del Grupo Charlovi.
- UICN-Sur, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Oficina Regional para América del Sur: Doris Cordero Camacho, oficial Programa de Bosques, Punto Focal

- Cambio Climático y Aracely Pazmiño, oficial senior de Equidad Social de UICN-Sur.
- PDRS-GTZ, Programa de Desarrollo Sostenible: Alberto Aquino, coordinador del Componente I: Gestión del Riesgo para el Desarrollo en el Área Rural, y Miguel Ángel Dossman, asesor técnico.
- GRADE: Javier Escobal, investigador principal.

El Bloque II incluye la presentación de experiencias nacionales y supranacionales dentro de la región andina. Se presentarán casos de experiencias que fueron invitadas al foro y otras que fueron enviadas por los participantes. Estos casos destacarán los procesos y la relación entre actores, los medios y mecanismos de gobernanza utilizados, puntualizarán los logros, las dificultades y los factores que incidieron en los buenos resultados y adelantarán respuestas a las tres últimas preguntas del foro, desde su propia experiencia.

Se cuenta con ponencias de casos sobre biodiversidad a nivel regional (presentado por PDRS de la GTZ), cuencas hidrográficas en los Andes a nivel supranacional (experiencia de CONDESAN-GTZ), la gestión integrada de los recursos hídricos en Perú (presentado por MASAL), la gobernanza de los recursos naturales en el río Lurín-Perú (por CIED), la planificación en un contexto de cambio climático en los Andes del Norte (por WWF), estrategias de gobernanza y gobernabilidad en ecosistemas forestales andinos (por ECOBONA), la gestión del bosque con derecho propietario sobre la tierra en Bolivia (por CIPCA) y la gestión del territorio y del agua en una comunidad de Bolivia (por Agua Sustentable).

#### Panelistas del Bloque II:

- Noemí Marmanillo Bustamante. Responsable de la Unidad Ejecutora de los Proyectos Transnacionales Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Mejoramiento de la Nutrición en las Comunidades Indígenas de la Comunidad Andina.
- María Teresa Becerra. Responsable del Área de Medio Ambiente, SG-CAN Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Edith Fernández-Baca. Oficial regional para la Secretaría de la Alianza para las Montañas / CONDESAN.
- María Febres. Especialista en Desarrollo Rural y Gestión de Proyectos del IICA en Perú.
- Teddi Peñaherrera. Director de Conservación en WWF-Perú.
- Andrés Felipe Betancourt. Director de la Fundación Eduquemos, Colombia.

Finalmente, en el Bloque III se trabajarán las conclusiones y recomendaciones del foro, agrupadas alrededor de las cuatro preguntas centrales.

## ALCANCES

A partir de experiencias concretas de aplicación de mecanismos de gobernanza en contextos de ordenamiento territorial, procuraremos extraer lecciones para una mejor comprensión de la problemática de la gobernanza de los recursos naturales en nuestra región. Será clave identificar qué mecanismos y medios de gobernanza han generado o están generando resultados positivos en el buen gobierno de los recursos naturales y rescatar lecciones para ejemplo de replicabilidad, siempre teniendo en cuenta las particularidades de cada territorio.

Por otro lado, trataremos de identificar las medidas de política que de acuerdo a los diferentes casos han venido dando buenos resultados en la gobernanza de los recursos naturales; o en su defecto, identificaremos cuáles son los vacíos o aspectos de las políticas que requieren ser modificadas.

Este proceso de reflexión se ubica en un contexto teórico sobre el desarrollo rural territorial y la gobernanza de recursos naturales que se encuentra en proceso de esclarecimiento. Por lo que con este proceso de reflexión buscamos también identificar aspectos que notoriamente requieren de mayor estudio.

## REFERENCIAS CONCEPTUALES

Con el fin de facilitar nuestro diálogo, a continuación presentamos algunas definiciones de los términos que serán más usados en este evento. En el caso de que alguno de los participantes desee utilizar una definición muy diferente, le solicitamos anteponerla a su participación.

### DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

Schejtman y Berdegúe (2004) definen «el desarrollo territorial rural como un proceso de transformación productiva, institucional y *social* en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar 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 territorial rural (DTR) es un enfoque relativamente reciente al problema del desarrollo de las áreas locales. Desde el punto de vista de un desarrollo sostenible, el DTR busca tener en cuenta las oportunidades y restricciones internas de las áreas rurales como resultado de los factores medioambientales, económicos, sociales y culturales del pasado de un territorio, junto a las oportunidades y restricciones externas que resultan de la apertura de las economías locales». <sup>26</sup>

### ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

«El enfoque territorial del desarrollo rural está todavía lejos de constituir un nuevo paradigma o una nueva teoría para la acción en el espacio rural, sin perjuicio de lo cual los diversos intentos de reconceptualización del desarrollo rural tienen tres elementos importantes en común: 1) la consideración de que lo rural va más allá de lo agrícola; 2) el reconocimiento de la centralidad de los recursos naturales; y 3) el papel clave de los vínculos urbano-rurales en la constitución del territorio rural» (Schejtman 2009).

<sup>26</sup> César Falconí, «Mas allá del sector agrícola: desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe», 2009. Ponencia en el Foro Desarrollo Rural Territorial y Gobernanza de los Recursos Naturales: Reflexiones en los Andes.

## **TERRITORIO**

Schejtman y Berdegué (2004) definen *territorio* como una construcción social, que corresponde a un «espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente». Para Raffestin (1993), el territorio es un espacio que ha sido apropiado por la acción social de diferentes actores en un particular juego de poder.

## **ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

El ordenamiento territorial es una normativa que regula el uso del territorio, definiendo los usos posibles para las diversas áreas en que este se ha dividido, ya sea el país como un todo, o una división administrativa del mismo.

También se lo define como un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que estos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo.

## **GOBERNANZA**

La GTZ describe *gobernanza* como las reglas formales e informales y mecanismos de aplicación que establecen las pautas de interacción entre actores en el proceso de toma de decisiones de acuerdos concertados (Fischer *et al.* 2004).

Es una definición compatible con la propuesta por Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN): «La gobernanza se refiere a los medios y capacidades de acción colectiva mediante las cuales una sociedad define sus metas y prioridades promoviendo la cooperación alrededor de ellas. Esos medios incluyen políticas, leyes, decretos, normas, instrumentos e instituciones. No se refiere solamente al ámbito de lo gubernamental, sino que incluye también arreglos institucionales no formales, como códigos voluntarios de conducta para el sector privado, alianzas entre sectores y espacios para el diálogo y la participación pública en la toma de decisiones. Un elemento esencial de la gobernanza es la movilización de diferentes actores hacia metas comunes respecto a las cuales todos acceden a trabajar».

## **GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES**

En este caso, la gobernanza de los recursos naturales se refiere a los medios y capacidades de acción colectiva mediante los cuales una sociedad define sus metas y prioridades promoviendo la cooperación alrededor de un mejor uso, conservación y gestión de los recursos naturales.

## **DESARROLLO SOSTENIBLE O SUSTENTABLE**

El término *desarrollo sostenible, perdurable o sustentable* se aplica al desarrollo socioeconómico y fue formalizado por primera vez en «Nuestro futuro común», documento también conocido como «Informe Brundtland» (1987), fruto de los trabajos de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, creada en Asamblea de las Naciones Unidas en 1983. Dicha definición se asumió en el Principio 3° de la Declaración de Río (1992): «Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades».

## **COHESIÓN SOCIAL**

La *cohesión social* se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan.

## **GOBERNANZA AMBIENTAL**

Se entiende por *gobernanza ambiental* «las maneras políticas, sociales y administrativas de gobernar el acceso y uso de los recursos naturales. La gobernanza ambiental puede ser ejercida mediante organizaciones e instituciones estatales (por ejemplo, ministerios, gobiernos municipales, legislación forestal o pesquera, ordenanzas municipales de uso del suelo, etcétera) y/o por organizaciones o instituciones de la sociedad civil (por ejemplo, asambleas comunitarias, juntas de regantes, sistemas tradicionales de reglas y criterios para el acceso y uso de recursos forestales o de pastos comunitarios, etcétera), en ambos casos con mayor o menor incidencia de reglas de mercado» (Grupo Chorlaví 2005).

## **GOBERNABILIDAD**

La gobernabilidad tiene dos acepciones principales: la primera, surgida de los informes del Banco Mundial, la define como un estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales en el interior de redes de decisiones mixtas públicas y privadas. La segunda se define como un conjunto de modalidades de coordinación de las acciones individuales, entendidas como fuentes primarias de construcción del orden social. Por extensión, gobernabilidad es definida como cualquier forma de coordinación social.

## Anexo 2

### LISTA DE PARTICIPANTES DEL FORO ELECTRÓNICO.

1 Abanto Albarran, Ludgerio (Perú)  
 2 Abril Carrera, Miguel Ysauro (Perú)  
 3 Acosta Reveles, Irma Lorena (México)  
 4 Aguilar Aguilar, Elverth Iván (Ecuador)  
 5 Aguirre Asturrizaga, Carlos Guillermo (Perú)  
 6 Aguirre Gonzalo, Óscar Manuel (Perú)  
 7 Aire Untiveros, Alfonso Rodolfo (Perú)  
 8 Albán Contreras, Luis (Perú)  
 9 Altamirano Pilares, Rómulo Paul (Perú)  
 10 Alvarado Castro, Bertha Luz (Perú)  
 11 Alzate, Augusto (Colombia)  
 12 Apaza Ticona, Alfredo (Costa Rica)  
 13 Aquino Yaringaño, Sandro (Costa Rica)  
 14 Arango Echeverry, Ángela Inés (Colombia)  
 15 Arango Ospina, María Eugenia (Colombia)  
 16 Arce Serpa, Sonia (Perú)  
 17 Armijos Burneo, María Teresa (Ecuador)  
 18 Bajaña Zajia, Lenin Stalin (Ecuador)  
 19 Baptiste, Brigitte L.G. (Colombia)  
 20 Barriga Machicao, Milka (Costa Rica)  
 21 Bartolo Alegre, Salvador (Perú)  
 22 Bayona Gallardo, Francisco (Perú)  
 23 Becerra, María Teresa (Perú)  
 24 Begazo Puente, Walter Lázaro (Perú)  
 25 Benites Clements, Rubén (Perú)  
 26 Benítez Rubiano, Doris (Colombia)  
 27 Bermeo Córdova, Bélgica Normandí (Ecuador)  
 28 Bermúdez Cavero, Alan Omar (Perú)  
 29 Betancourth López, Andrés Felipe (Colombia)  
 30 Borghi, Enrico (Italia)

31 Borja González, Judith (Ecuador)  
 32 Briceño Delgado, Musuq Allpa (Perú)  
 33 Bullón Churampi, Joel Edilberto (Perú)  
 34 Butler Flora, Cornelia (Estados Unidos de América)  
 35 Cabaña Yépez, Martín (Perú)  
 36 Cabero Gandarias, Javier (Bolivia)  
 37 Cabrera Solano, Margot Hilda (Bolivia)  
 38 Cañarejo Quilumbaquí, Iván (Ecuador)  
 39 Caraballo de Gavidia, María Henrika (Venezuela)  
 40 Cárdenas, Gustavo (Costa Rica)  
 41 Carneiro, Carlos (Chile)  
 42 Carrillo, Jorge (Perú)  
 43 Cartagena Ticona, Ruth Pamela (Bolivia)  
 44 Casani Barbachán, Carmen Alejandrina (Perú)  
 45 Casaza, Jessica (Chile)  
 46 Castañeda Flores, Milagros (Perú)  
 47 Castillo Torres, Patricio Ricardo (Chile)  
 48 Chávez Tipoa, Dimelsa (Bolivia)  
 49 Chiriboga, Manuel (Chile)  
 50 Chirinos Zúñiga, Betsy Madeleina (Perú)  
 51 Choque Vilca, Magda Alejandra (Argentina)  
 52 Choquevilca Lira, Walter (Perú)  
 53 Chumpitaz Maldonado, Donny Dick (Perú)  
 54 Claverías Huerse, Julián Ricardo (Perú)  
 55 Colino Monroy, Paúl Wenceslao (Perú)  
 56 Cordero Camacho, Doris (Ecuador)  
 57 Coria, Lorena (Argentina)  
 58 Corrales, Olga Marta (Costa Rica)  
 59 Dallos Escobar, Carlos Román (Colombia)  
 60 Damonte Valencia, Gerardo Héctor (Perú)

61 Delaney, Mike (Estados Unidos de América)  
 62 Diana Amelia, Vega Isuhuaylas (Perú)  
 63 Donoso, Patricio (Ecuador)  
 64 Eche Elías, Rolando Enrique (Perú)  
 65 Echeverría L., César S. (Guatemala)  
 66 Escobal, Javier (Perú)  
 67 Estrada Zúñiga, Andrés (Afganistán)  
 68 Falconí, César (Italia)  
 69 Febres Huamán, María Bethzabé (Perú)  
 70 Fernández-Baca Pacheco, Edith Cristina (Perú)  
 71 Figueroa Llanos, Rubén Víctor (Perú)  
 72 Flores Pérez, Mónica Alexandra (Ecuador)  
 73 Fuentes, Ana (Ecuador)  
 74 Galarza Medrano, Jaime Antonio (Perú)  
 75 Galindo Ruiz, Olga Yaneth (Colombia)  
 76 García Acero, Diana Lucena (Colombia)  
 77 García Cienfuegos, Bertha Cecilia (Perú)  
 78 García Núñez, Omar M. (Bolivia)  
 79 Gavilanes Garzón, Carla Gioconda (Ecuador)  
 80 Gayoso Castillo, Manuel Antonio (Perú)  
 81 Gianella Malca, Cecilia (Perú)  
 82 Gómez Bravo, Carlos A. (Perú)  
 83 Gonnella, Marisa de Luján (Argentina)  
 84 Gonzales Gallego, William Fernando (Colombia)  
 85 Gonzales Redolfo, Edwin Enrique (Perú)  
 86 González González, Aníbal Eduardo (Ecuador)  
 87 González Oliveros, Yitsully Geraldine (Colombia)  
 88 Gonzalo Rojas, Rosio Patricia (Perú)  
 89 Gudynas, Eduardo (Uruguay)  
 90 Gutiérrez Matta, Félix (Bolivia)  
 91 Heredia, José Alfonso (Perú)  
 92 Hernández Rodríguez, María de Lourdes (México)  
 93 Hernández Soriano, Claudia Elizabeth (Argentina)  
 94 Hidalgo, Wilbert (Perú)  
 95 Hidalgo Vallejo, Pamela Alejandra (Bolivia)  
 96 Huamani Anampa, Walter (Perú)  
 97 Huamantincó Esquivel, Omar (Perú)  
 98 Huanay Quiñones, Yanett Zunita (Perú)  
 99 Huaraca Pacheco, Karen Beverly (Perú)  
 100 Inocente Osorio, Seville (Perú)  
 101 Isminio Ramírez, Marco Antonio (Perú)  
 102 Jara, Carlos (Costa Rica)  
 103 Kuan Cubillas, Judith (Perú)  
 104 Laínez Cárdenas, Víctor Manuel (Perú)  
 105 Lancheros-Piliago, Daniel (Colombia)  
 106 Laura Allende, Miguel (Perú)  
 107 Leo Luna, Mariella (Perú)  
 108 León Ventura, Jesús Raquel (Perú)  
 109 Li Pereyra, Elena (Perú)  
 110 Loaiza Sulcahuamán, Alejandrino (Perú)  
 111 Loja Reyes, Jenner Rosendo (Perú)  
 112 López Montoya, Ariel (Colombia)  
 113 Loyo, Pedro Rafael (Ecuador)  
 114 Ludeña Enciso, Herminio (Perú)  
 115 Mansilla Astete, Hernán A (Perú)  
 116 Marmanillo Bustamante, Noemí (Perú)  
 117 Maya Vélez, Diana Lucía (Colombia)  
 118 Mazón Ortiz, Nelson Gonzalo (Ecuador)  
 119 Medina Hernández, Mary Josefina (Venezuela)  
 120 Medina Muñoz, Galo (Ecuador)  
 121 Mena, José Luis (Perú)  
 122 Mengarelli, Mario (Chile)  
 123 Menjura Morales, Tatiana (Colombia)  
 124 Mereta, Aylen Fabiana (Argentina)  
 125 Meza, Jorge (Chile)  
 126 Moina Choque, Carlos Abelardo (Perú)  
 127 Montedónico, Marcia (Chile)  
 128 Montero, Chirito (Perú)  
 129 Morales Solís, Roberto (México)  
 130 Moreno Díaz, Alonso Guillermo (Ecuador)  
 131 Mosquera López, Ana Catalina (Colombia)  
 132 Muñoz Espinoza, Gilmer Antonio (Perú)  
 133 Olivera Hurtado, Edgar (Perú)  
 134 Onida, Marco (Italia)  
 135 Ordóñez Morales, César (Guatemala)  
 136 Osco Castillo, Juan Carlos (Bolivia)  
 137 Ospina Rodríguez, Guillermo Andrés (Colombia)  
 138 Pacheco Castañeda, Rolando (Perú)  
 139 Pajares Tapia, Gonzalo (Perú)  
 140 Paz Castro, Mirtha Gicela (Perú)  
 141 Pazmiño, Aracely (Ecuador)  
 142 Pellicori, María Teresa (Italia)  
 143 Peñaherrera, Teddy (Perú)  
 144 Peralta Roldán, Elvis Sergio (Perú)  
 145 Perea Maffla, Héctor Favio (Colombia)  
 146 Pinedo Ramírez, Armando (Perú)  
 147 Pinedo Ramírez, Enzo (Perú)  
 148 Polania Daza, Jairo (Colombia)  
 149 Prado Beltrán, Priscila Fernanda (Ecuador)  
 150 Prem, Ingrid (Perú)  
 151 Prins, Cornelis (Costa Rica)  
 152 Pro Santana, Juana (Perú)  
 153 Pucha Cofrep, Katherine Amaya (Ecuador)  
 154 Q. Medina, Alberto (Bolivia)  
 155 Quinteros Ewest, Judith Inés (Perú)  
 156 Ramírez Copelos, Ana Francisca (Reino Unido)  
 157 Ramos Alva, Elías Renán (Perú)  
 158 Real Ortellado, Marcelo Rubén (Argentina)  
 159 Reátegui Elía, Rosa Amelia (Perú)  
 160 Reinoso Reinoso, Jorge (Perú)  
 161 Renner, Isabel (Perú)  
 162 Restrepo, Francisco (Colombia)  
 163 Ríos Trigoso, José Augusto (Perú)  
 164 Rivera Castañeda, Juan Ernesto (Perú)  
 165 Roca Tavella, Jorge Isaac (Perú)  
 166 Rodríguez, Lily (Perú)  
 167 Rodríguez, Jaime (Ecuador)  
 168 Rodríguez Bilella, Pablo (Argentina)  
 169 Rojas, Manuel (Perú)  
 170 Rojas Quispe, Demetrio (Perú)  
 171 Romero, Juan Carlos (Ecuador)  
 172 Romero Cuevas, Beatriz Eugenia (México)  
 173 Romero Huayhua, Yuri (Perú)  
 174 Romero Nishiki, Hernán Rafael (Perú)  
 175 Rosenmann Becerra, Erg Dayan (Chile)  
 176 Roza Pérez, Antonio Alexander (Colombia)  
 177 Ruiz Agudelo, César Augusto (Colombia)  
 178 Saavedra, Carlos Pedro (Bolivia)  
 179 Saito Díaz, José Antonio (Perú)  
 180 Salinas Aramburo, José (Bolivia)

- 181 Sánchez Barba, Juan (Perú)  
 182 Sánchez Narváez, José (Perú)  
 183 Sandoval Cornejo, Carlos Augusto (Perú)  
 184 Sarria Torres, Grace Stephanie (Perú)  
 185 Serrano Rosales, Francisco (Perú)  
 186 Sertzen Seminario, Carlos Javier (Perú)  
 187 Soncco Mamani, Carlos Narcizo (Perú)  
 188 Sotomayor Berrio, Marco Augusto (Perú)  
 189 Suaza, Doris (Perú)  
 190 Tapia Cedeño, Ricardo Esteban (Ecuador)  
 191 Tarifa Baldiviezo, Agustín Alejandro (Bolivia)  
 192 Thiebault, Gael (Ecuador)  
 193 Thompson Bello, Diego (Uruguay)  
 194 Tipacti Milachay, Miguel Ángel (Perú)  
 195 Tobón Quintero, Gabriel John (Colombia)  
 196 Torres Álvarez, Oscar (Perú)  
 197 Torres Cueva, Alba Valeria (Ecuador)  
 198 Tovar Figueroa, Liz Dalila (Perú)  
 199 Ucharico Velásquez, Genaro (Perú)
- 200 Ullrich, Aurelia (Italia)  
 201 Unda Proaño, René Carlos (Ecuador)  
 202 Valera Palacios, María Celina (Perú)  
 203 Van Wambeke, Jan (Chile)  
 204 Varas Castrillo, María Nilda (Perú)  
 205 Vargas, Cintya (Bolivia)  
 206 Vargas García, Víctor Jassmani (Perú)  
 207 Vásquez Cerón, Adriana (Colombia)  
 208 Vásquez Luque, Rebeca Giovanna (Perú)  
 209 Vázquez Farez, Patricia Alexandra (Ecuador)  
 210 Vázquez Palma, Miguel Ángel (Ecuador)  
 211 Vera Zúñiga, Marco Alexis (Perú)  
 212 Vergara Medrano, Segundo Edilberto (Perú)  
 213 Vilcapaza Quispe, Walter (Perú)  
 214 Villacorta Olaza, Marco Antonio (Perú)  
 215 Yaguache, Luis (Ecuador)  
 216 Zapata, Florencia (Perú)  
 217 Zegarra Morán, Renzo (Perú)  
 218 Zegarra Pezo, Alejandro (Perú)

## Anexo 3

### LISTA DE DOCUMENTOS DE REFERENCIA.

ABRAMOVAY, R. *et al.*  
 2007. «Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial». En José Bengoa (editor), *Territorios rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia.

CLAVERÍAS H., Ricardo.  
 2008. *Desarrollo territorial y nueva ruralidad en el Perú*. Lima: CIED.

FIDA.  
 2006. *Mesa redonda: Asegurar el acceso a la tierra de la población pobre*. GC29/INF5/Rev.1, 15 febrero 2006.

FISCHER, Anke, Lorenz PETERSEN y Walter HUPPERT  
 2004. *Recursos naturales y gobernanza: incentivos para el uso sostenible. Manual de asistencia*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

GRUPO CHORLAVÍ.  
 2005. «Gobernanza ambiental descentralizada». *InterCambios*, año 5, N°49. Fecha de consulta: 19/04/2010. <http://www.rimisp.org/boletines/bol49/>.

KRISHNA, A. UPHOFF N. y ESMAN M.  
 1996. *Reasons for Hope, Instructive Experiences in Rural Development*. Publisher: Kumarian Press, October 1996.

MINAM, REMURPE y GTZ/PDRS

2008. *Competencias municipales vinculadas a la gestión ambiental y de los recursos naturales*. Lima: Ministerio del Ambiente (MINAM), Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) y GTZ-Programa Desarrollo Rural Sostenible.

ONU

2007. *La nueva Generación de programas y Proyectos de Gestión de Cuencas Hidrográficas*. Capítulo I - Enseñanzas del pasado.

RAFFESTIN, Claude

1993. *Por una geografía do poder*. Trad. M.C. Franca. Versión original Francia  
1980. Sao Paulo. Ed. Ática.

RANABOLDO, Claudia y Alexander SCHEJTMAN (editores)

2009. *El valor del patrimonio cultural: territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas*. Lima: RIMISP, IEP (Estudios de la Sociedad Rural, 35).

ROJAS, J.

2008. *La agenda territorial del desarrollo rural en América Latina*. Mérida: Instituto de Geografía, Centro de Estudios Rurales Andinos, Universidad de Los Andes.

SCHEJTMAN, Alexander.

2009. «Analizando el desarrollo territorial rural a partir de los estudios de caso».

En Ranaboldo y Schejtman (editores) 2009: 81-101.

SCHEJTMAN, Alexander y Julio A. BERDEGUÉ.

2004. «Desarrollo territorial rural». *Debates y Temas Rurales*, N° 1. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Marzo, Santiago de Chile.

SEPÚLVEDA, Sergio.

2008. *Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios. Biograma 2008*. San José, Costa Rica: IICA.

SEPÚLVEDA, Sergio et al.

2003. *El enfoque territorial de desarrollo rural*. San José, Costa Rica: IICA.

SMITH, M. et al.

2006. *Establecer pagos por servicios de cuencas*. Gland, Suiza: IUCN. Editado por Mark Smith, Dolf de Groot, Daniele Perrot-Maitre y Ger Bergkanp

SOTOMAYOR, O.

2008. «Gobernanza y tenencia de tierras y recursos naturales en América Latina». FAO, 10 de octubre.

## Anexo 4

### PRINCIPALES ABREVIATURAS EMPLEADAS EN ESTE LIBRO.

ACM	Área de conservación municipal
ACR	Áreas de conservación regional
AEM	Asociación Europea de Autoridades Políticas de Regiones de Montaña
CAFO	Concentrated Animal Feeding Operation
CAN	Comunidad Andina
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CBD	Convenio sobre Biodiversidad
CIED	Centro de Investigación, Educación y Desarrollo (Perú)
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CIPRA	Comisión Internacional para la Protección de los Alpes
CONDESAN	Consortio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina
CPLRE	Comité de Poderes Locales y Regionales (Consejo Europeo)
DET	Desarrollo económico territorial
DTR	Desarrollo territorial rural
DYNALP	Dynamic Rural Alpine Space
EFA	Ecosistemas Forestales Andinos

FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FOCUENCAS	Fortalecimiento de la Capacidad Local para el Manejo de Cuencas y la Prevención de Desastres Naturales
FONCODES	Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (Perú)
FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
GdR	Gestión del riesgo
GIRH	Gestión integrada de recursos hídricos
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Alemania)
Ha	Hectárea
IDMA	[confirmar si es el Instituto de Desarrollo y Medio Ambiente (Perú)]
MASAL	Manejo Sostenible de Suelos y Agua en Laderas (Perú)
Msnm	Metros sobre el nivel del mar
NENA	Network Enterprise Alps
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OLDER	Organización local para el desarrollo rural
ONG	Organización no gubernamental
OT	Ordenamiento territorial
PBI	Producto bruto interno
PCI	Proyecto concertado interdistrital
PEA	Población económicamente activa
POA	Plan operativo anual
PREDECAN	Prevención de Desastres en la Comunidad Andina
RENACAL	Red Nacional de Áreas de Conservación Regional y Local (Perú)
RIABM	Red Iberoamericana de Bosques Modelo
SNTN	Santuario Nacional Tabaconas Namballe (Perú)
TCO	Tierras comunitarias de origen (Bolivia)
UNCEM	Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (Italia)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UEE	Unidades ecológico-económicas
ZEE	Zonificación ecológico-económica



**CONDESAN**

Consortio para el Desarrollo Sostenible  
de la Ecorregión Andina

**MOVILIZANDO LA RIQUEZA DE LOS ANDES  
PARA SUPERAR LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**



En **CONDESAN** estamos comprometidos con una gestión sostenible de los recursos naturales que contribuya a superar la pobreza de las poblaciones andinas y asegure su bienestar. Para ello promovemos procesos de investigación orientados a obtener un panorama regional del manejo que tiene la población de los países andinos sobre sus recursos naturales. Con esos hallazgos, impulsamos procesos colectivos de diálogo que resultan en recomendaciones de políticas públicas a nivel local, nacional y regional.

ISBN: 978-612-45881-0-5



9 786124 588105