

La gobernanza ambiental como enfoque para la cogestión adaptativa

The ambiental governance as a way of an adaptive collective management

Álvaro Valverde Garnica

Ingeniero en Ecología y Medio Ambiente

a.valverde@catiebolivia.org – alvaroives@outlook.com

RESUMEN

La gobernanza constituye una nueva forma gobernar y su estrategia sociopolítica más importante es la cogestión. Con la incorporación de la variable ambiental en el marco de las decisiones políticas respecto al ordenamiento territorial, el manejo de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático, la noción de la gobernanza ambiental ha empezado a tener importancia por sus principios de integración, interdisciplinariedad y conectividad entre espacios y territorios para alcanzar un desarrollo en armonía con la naturaleza. El artículo hace un abordaje en la configuración de una estructura para la práctica de la gobernanza ambiental en el país, rescatando los pilares del fundamento ‘vivir bien’.

Palabras clave: gobernanza ambiental, cogestión adaptativa

ABSTRACT

Governance is a new way to govern and its most important sociopolitical strategy is co-management. With the incorporation of the environmental variable in the context of policy decisions regarding land use, management of natural resources and adaptation to climate change, the notion of environmental governance has begun to be important for their early integration, interdisciplinary and connectivity between spaces and territories to achieve development in harmony with nature. The article makes an approach in setting up a framework for the practice of environmental governance in Bolivia, rescuing the foundation pillars of ‘living well’.

Key words: ambiental governance, adaptive collective management

Invitado / Invited: 01/04/2016

|

Aceptado / Accepted: 28/04/2016

La construcción actual de un marco integral de políticas, normativas e instrumentos de gestión de interés socioeconómico y biocultural en Bolivia, atraviesa una etapa analítica en razón del alcance y la capacidad del régimen político para orientar el bien colectivo de la sociedad en su conjunto. El desenlace coincide con la importancia

del rescate y la revalorización de los principios de complementariedad, reciprocidad y sustentabilidad, pilares del fundamento ‘vivir bien’³¹, que se postula como un manifiesto emergente e inclusivo del pensamiento ambiental latinoamericano con el propósito de alcanzar un desarrollo en armonía con la naturaleza.

El objetivo trazado para la consolidación del fundamento ‘Vivir Bien’ implica que el conjunto de instituciones que regulan el ejercicio de poder en el país reconfiguren el modelo de gestión actual con todas las implicancias que esto supone, dado que la discusión con base en la perspectiva más realista de la modernización del Estado y la concepción de desarrollo para vivir bien, se ha enfocado en una aspiración con intenciones marcadas de un cambio positivo en el medio ambiente, la cohesión social y la dinámica territorial.

Actualmente, el modelo de desarrollo que en años pasados justificaba la inherente transformación capitalista de nuestros recursos naturales de manera insostenible ha cesado demostrando su aspecto más quebrantable; es así que desde la Cumbre de Río en 1992, la ambigüedad del concepto ‘desarrollo sostenible’ ha generado contradicciones estructurales y funcionales propias de un modelo discutido y creado con base occidental diferente a la realidad del país, donde la pluriculturalidad y multietnicidad se han reafirmado y consolidado en el último tiempo.

Adicionalmente, los alcances de la globalización han mostrado un panorama que propende a la relación intencionada entre claros ganadores y perdedores en un mundo más complejo y diverso, y desigual dentro y entre países. La globalización conlleva una falsa integración creciente de sociedades y economías, donde que cada vez más los recursos naturales son considerados bienes y servicios con un estándar monetario.

En contraposición, las diversas reacciones en Latinoamérica han basado su punto de vista en la reestructuración y renovación emergente del Estado y las organizaciones sociales como actores de una naciente sociedad conectada con los derechos humanos, el medio ambiente y la sustentabilidad, afrontando la idea de que ‘ni los Estados, ni los organismos internacionales han sido capaces hasta hoy, de afrontar los desafíos planteados por la globalización’ (J. Prats i Catalá, 2005: 185).

31 El Vivir Bien es una cosmovisión que reinaugura una cultura de la vida sentida y vivida desde otros sentidos, desde otras razones de ser, aquellas que se conectan con la vida en sus diferentes manifestaciones, aquellas que perciben al otro en complementariedad y reciprocidad, en términos de igualdad, privilegiando la vida en conjunción con la naturaleza diversa y la interculturalidad para hacerla sustentable. La sustentabilidad y el Vivir Bien no podrán construirse únicamente con base en el conocimiento científico, ni siquiera de las ciencias de la complejidad. La sustentabilidad, al construirse a partir de las acciones sociales de las diferentes culturas, implica necesariamente la revalorización y actuación de sus propios saberes, de sus intereses y derechos de reapropiación de la naturaleza que habitan. De esta manera, ‘la sustentabilidad debe definirse en el marco de un diálogo de saberes, donde la sabiduría de nuestros pueblos sea la fuente más contundente para la descolonización del conocimiento’ (Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente 2010).

Estas organizaciones han producido el nuevo concepto de que el gobierno de la globalización requiere el concurso de la sociedad civil, el Estado y el sector privado; es decir, pasar del gobierno a la gobernanza³² de la globalización, y en un enfoque más local, a la ‘glocalización’, haciendo alusión al alcance de la democracia a cualquier nivel de decisión política comprometida con el fortalecimiento de las organizaciones y con la definición de territorios conectados con una gestión y visión ambiental, social-productiva y cultural.

Fortalecer esta idea de conexión ambiental entre territorios implica concentrarse en el ejercicio de una buena gobernanza que determine la evolución de los sistemas socioeconómicos, las estrategias ambientales y las decisiones políticas, abocadas a la relación Estado y sociedad civil.

El análisis de la gobernanza exige conocer la coherencia de la acción pública que no se concentra sólo en la perspectiva ‘Estado-céntrica’, sino en la adopción de formas de coordinación multiactor, multiescala y multisectorial.

Con la premisa descrita, la introducción de la gobernanza como estrategia efectiva para la gestión de los territorios y el manejo de los recursos naturales ha preponderado la importancia de la variable ambiental a la hora de las decisiones políticas, incluso últimamente en los alcances y las determinaciones para frenar los efectos del cambio climático en el mundo, con la reunión COP20 desarrollada en Lima – Perú en 2014.

La realización de la vigésima Conferencia de las Partes (COP) sobre cambio climático empezó a resaltar la importancia de trabajar en una gobernanza ambiental a escala supranacional, donde cada país debe hacerse responsable por las emisiones de gases de efecto invernadero y otros impactos que alteran el medio ambiente y la sociedad, buscando estrategias más efectivas y ambientalmente sanas para adaptarnos a la variabilidad climática y lograr una resiliencia ecológica y social inmediata.

La preocupación es inminente para las poblaciones más vulnerables a lo largo y ancho del planeta, y es que alcanzar el paradigma de la resiliencia eco-social todavía tiene una brecha que debe ser concordante con la proyección económica, el crecimiento poblacional y los modelos de simulación climática y ambiental; es decir, no todo pasa por recomendar que la adaptación y/o la mitigación al cambio climático es la tarea más inmediata sin saber a qué debemos adaptarnos, de cuáles impactos reales de variación en la temperatura y precipitación debemos alertarnos, qué riesgos ambientales se originaría y cómo deberíamos actuar ante el cambio, la

³² La gobernanza no es una esfera inalcanzable y abstracta; es la cúspide de una red que va ascendiendo desde una esfera local a una global. La buena gobernanza se fundamenta en la existencia de redes de actores que, mediante la interacción según reglas formales e informales de relación, configuran sociedades cohesionadas y gobernables [Joan Prats i Catalá, 2005].

complejidad, la incertidumbre y el conflicto a escala de nuestros territorios, a la mirada de nuestras comunidades y a la decisión de nuestras autoridades políticas.

La gobernanza ambiental toma fuerza en el intento de establecer la relación de la gestión del entorno y sus recursos naturales, los medios de vida de las comunidades y ahora, la adaptación al cambio climático, donde el espacio es el conjunto natural de localizaciones y el territorio un lugar construido social y políticamente. Por ello, la convivencia de la interfase socio-natural de la gestión territorial con el manejo de recursos naturales está bien emparentada, articulando la gobernanza ambiental con la participación y decisión de todos los involucrados en cada porción territorial, compartiendo los costos de administración y manejo, y distribuyendo los beneficios de acceso y uso de los recursos naturales; es decir, adquiriendo un modelo de ‘cogestión’ sujeto a rasgos organizativos, productivos, culturales y climáticos (adaptativos).

La cogestión con carácter adaptativo se ha constituido como la estrategia sociopolítica más importante de la gobernanza ambiental y considera el manejo de los recursos naturales como uno de sus objetivos; los otros son la protección hídrica, la estabilidad energética y la seguridad alimentaria. En países como Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, las instituciones competentes respecto a medio ambiente y recursos naturales han trabajado bajo este enfoque de cogestión, definiendo a las cuencas hidrográficas como una unidad efectiva de planificación territorial, en el que se incorpora la variable climática.

Actualmente, la estrategia se ha ajustado al concepto de ‘territorios climáticamente inteligentes’ (CATIE, 2014) en el que prevalece el equilibrio de la capacidad de producción versus la conservación de recursos naturales y el desarrollo de capacidades de adaptación en un marco de gobernanza y gobernabilidad establecido.

La cogestión implica un conjunto de decisiones compartidas y avaladas tanto por la esfera gubernamental como por la sociedad civil y la empresa privada. El desafío de la cogestión es claro en la gobernanza ambiental cuando se incorpora la variable climática en el manejo de recursos naturales, lo que implica re-definir los territorios y conectarlos con la aplicación de estrategias de adaptación más efectivas.

En consecuencia, la cogestión adaptativa como estrategia de la gobernanza ambiental y del manejo de los recursos naturales, establece al menos 3 ejes de relación: a) la escala territorial, b) la red actores, y c) el marco sectorial.

Escala Territorial

Dentro de la escala territorial como eje de la estructura de un sistema de gobernanza, existen dos niveles extremos de entidad en la cogestión: la supranacional y la local.

En ambos niveles, se ha desarrollado estudios vinculados concretamente a la gestión de redes participativas; sin embargo, el nivel local es el que nos interesa estudiar.

Cogestión Local: La revalorización de la participación y el conocimiento tradicional

El nivel local se explica como el resultado de los esfuerzos de intervención integral entre actores locales implicados en procesos participativos de decisión, con la intención de solucionar colectivamente sus problemas y encarar sus necesidades sociales.

Lo local se define como “el nivel de organización de la mediación social, lo que implica considerarla como un medio para construir y tratar problemas de organización” (J. Bourdin, 2000: 49). La sociedad civil aparece como el centro de todo y lo local se constituye en una forma social de integración en redes de actores y acciones, y de grupos e intercambios.

En el actual contexto político del país, la interacción sociopolítica horizontal como mecanismo de participación – decisión para el logro de intereses colectivos respecto a los recursos naturales y el empoderamiento de la gestión compartida de los territorios han evidenciado la fortaleza de la gobernanza ambiental como respuesta a un proceso equitativo e inclusivo de acción política.

La cogestión adaptativa desde lo local tiene la posibilidad de rescatar una racionalidad ambiental extraviada por los intereses económicos de la modernidad, para retornar a una convivencia consciente con la naturaleza, sin pretensiones y ambiciones económicas. Lo local determina el sentir de los pueblos indígenas originarios campesinos y considera iniciar un camino hacia la ecoproductividad tecnológica, acorde a las características bioculturales y climáticas de nuestros territorios.

Actuar bajo el enfoque de la gobernanza ambiental para manejar nuestros recursos naturales es posible, pero esa posibilidad no sólo radica en la reconfiguración de organizaciones o en tomar lugar de los poderes de decisión; implica también coadyuvar en la definición de propuestas de actuación técnica-local, apostar por la integración en la investigación – acción, invertir en el desarrollo de medidas de adaptación y en ampliar estrategias de proyección productiva hacia la construcción de sociedades sustentables y conectadas, concebidas desde el fundamento del vivir bien.

Ahora bien, la dimensión geográfica también afecta los procesos de gobernanza ambiental y de la cogestión adaptativa en un nivel local, dado que algunas jurisdicciones administrativas pueden resultar demasiado grandes para que se

consideren locales. Muchas veces es relevante preguntarse: ¿cuál es la escala más apropiada para qué tipo de decisiones?

En la práctica, no siempre se puede emparejar las jurisdicciones territoriales con las formaciones ecológicas, porque da la casualidad que cuencas, bosques y áreas protegidas pueden no quedar en una misma jurisdicción administrativa local; por ello, se debe buscar una unidad efectiva (espacial y territorial) para manejo de los recursos naturales.

La escala local en la cogestión adaptativa requiere contrarrestar la influencia de los poderes globales que inciden en los territorios locales con una amplia progresión de recursos naturales y funciones ambientales. En este sentido, se propone la definición de áreas (unidades) de gobernanza como espacios - territorios clave para los procesos de 'gestión compartida' a partir de las experiencias en la definición de sistemas de vida (Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, 2012), de gestión de cuencas hidro-sociales (Delgadillo & Durán, 2012), de proyectos de retracción de glaciares (Proyecto PRAA Bolivia, 2012) o bosques modelo (CATIE, 2008), por ejemplo.

Red de Actores

El planteamiento de una horizontalidad como forma de cooperación Estado - sociedad recae en la estructuración de redes de actores, el cual constituye uno de los rasgos más singulares de la gobernanza ambiental.

Más allá de una estructura, una red de actores presenta una configuración interna³³, que puede resumirse en 5 puntos: a) Densidad de la red, entendida como el número de actores implicados y el grado de heterogeneidad e intensidad en las interacciones relacionales, b) Institucionalización de la red, relacionada con el grado de estabilidad de la misma, c) Funciones principales, de acuerdo a problemas, redes de profesionales, productores, ONG's, de coordinación intersectorial y gubernamental, d) Relaciones e interrelaciones de la red, como capacidades de influencia de los actores, los tipos de recursos que manejan y los grados de apertura y reacción; y finalmente e) Prácticas de arbitraje, mediación y consenso.

En teoría, todos los tipos de relaciones que se defina podrían ser utilizados para conformar una red que sea el soporte de la cogestión adaptativa. No obstante, debe comprobarse qué tipos predominan en cada caso y demostrarse qué combinación de ellos es más operativa para la consolidación de dicha red. De todas maneras, vale la pena preguntarse: ¿cómo puede orientarse una red de gobernanza con un sentido

³³ Para cada ámbito de gobernanza, se debe construir una tipología de relaciones acorde con la realidad organizacional y funcional de los actores en un territorio (H. Börzel, 1997: 19).

estratégico de regulación de cuestiones socio-ambientales (conflictos, problemas, demandas y necesidades) en la cogestión adaptativa?

Mucho depende de las estrategias por desempeñar en relación al fomento de situaciones de suma positiva en las que todos decidan, involucrando y promoviendo la participación de las verdaderas instancias decisoras políticas y técnicas, además de concentrarse en temas o cuestiones específicas, evaluando y mediando permanentemente todas las alternativas de solución.

Marco Sectorial

La acción pública se organiza y ejecuta alrededor de dos lógicas de regulación en la gobernanza ambiental, cada una con su propia racionalidad: la lógica territorial (horizontal) y la lógica sectorial (vertical).

La lógica territorial busca regular una totalidad social en un espacio geográfico construido como es el territorio, con el fin de mantener una cohesión social. La lógica sectorial se refiere a un cuestionamiento de la capacidad del Estado para hacer admitir un principio de jerarquización y de ordenamiento de políticas públicas sectoriales que hace que el Estado termine produciéndolas. (Jolly, 2001: 36)

Dado este carácter híbrido en la gobernanza ambiental traducido en la condición: ¿cómo a la vez reglamentar el territorio con una lógica sectorial, y gobernar con una lógica territorial?

La gestión de los recursos naturales en el país se condiciona por esta premisa y con ello nacen los conflictos en la gobernanza, ya que la administración de lo público, con una variante horizontal y al mismo tiempo vertical, se estanca en la creación de espacios constantes de mediación, en razón de la incoherencia de múltiples estrategias que existen alrededor de las políticas públicas. Esto significa examinar las implicaciones de la lógica territorial frente a la lógica sectorial y definir lo que es la mediación de un lado, y las redes de políticas públicas del otro.

La gobernanza ambiental pretende afrontar de mejor manera la relación de cuestiones sociales, económicas y políticas, y responder estos criterios con objetivos estratégicos y funcionales, manteniendo un carácter multiactorial de decisión, así como una horizontalidad que permita obrar en red y con una cultura de participación para la acción, en que se establecen algunos ámbitos que promuevan la práctica de la gobernanza ambiental para la cogestión adaptativa de los recursos naturales.

Los ámbitos más recomendados para el abordaje de la gobernanza ambiental radican en la conformación de una estructura fuerte para la práctica de la cogestión

adaptativa, que se funde desde una institucionalidad plena y con capacidades para la decisión en el manejo de los recursos naturales y en la definición de estrategias de adaptación para hacer frente al cambio climático.

Ámbito 1: Estructuras organizativas de cogestión

Una estructura organizativa en la gobernanza se constituye en un concepto amplio que abarca una variedad de formas de alianzas y asociaciones, en la que la instancia gubernamental responsable y la sociedad civil constituyen en un sentido práctico, un marco integrante de poder representativo, de decisión y acción, donde los procesos participativos y alianzas se ven fortalecidos por derechos de tenencia, políticas y legislación que los apoye.

La organización debe basar sus virtudes en la multiplicidad y diversidad de actores, porque los interesados poseen diferentes capacidades y alianzas de distribución basada en la complementariedad de sus distintos roles. El desafío pasa por crear una situación en la que los beneficios de colaboración sean mayores a los de la competencia organizativa individual, y se consolide la representatividad de actores que encarnen la voz de su territorio.

En este sentido, la organización debe pasar por una serie de procesos estructurales que requiere revisiones y mejoras sobre la marcha más que la estricta aplicación de un conjunto de reglas establecidas, por lo que es necesario definir el ámbito territorial – local de aplicación de la cogestión, lo que significa no mantener la organización pactada por quienes creen que la jurisdicción territorial responde a un patrón de asentamientos y conductas autoritarias de dirección y decisión. Se debe ajustar desde ya, un nuevo modelo organizativo a partir de la definición de una unidad más propicia para la cogestión que rompa la hegemonía organizativa experimentada a lo largo de los años.

El resultado importante es definir las características que una organización de cogestión debería considerar para su constitución a partir de las alianzas horizontales de participación y que representen en conjunto a todas las comunidades.

Ámbito 2: Institucionalidad social y arbitraria

Como se explicó, el proceso de la gobernanza tiene dos lógicas de organización social y territorial (horizontal y vertical), y la institucionalidad debe construirse considerando el rol y la función específica del nivel de decisión política que emprenda el proceso; lo que significa que el papel ‘facilitador’ del Estado contribuirá en la reconquista de oportunidades de participación, decisión y acción de la sociedad civil, y también, en ejercer su responsabilidad de arbitrar en el espacio de mediación local que se origine una vez instalada la red de cogestión.

Sin embargo, ¿es posible analizar hasta qué punto las organizaciones sociales pueden contribuir a generar la institucionalidad de la gobernanza agrupando sectores y viviendo bajo el paraguas arbitrario del Estado para evitar ‘caos’ en los procesos de decisión – acción?; y en razón de ello, ¿qué estrategia gubernamental debería resultar más efectiva para facilitar la participación social en cuanto a la gobernanza ambiental en áreas de interés en el país?

La institucionalidad no sólo se traduce en cuánta gente participa, también trata de experimentar alianzas efectivas que faciliten la inclusión, el poder de expresión – comunicación, la decisión y la actuación, cumpliendo con ciertas normas del proceso de cogestión, así como en la captación de recursos financieros, en la apertura a esquemas de aprendizaje adaptativo, en la promoción de mecanismos de respuesta a la responsabilidad y en la generación de confianza (dentro de la red y con el Estado arbitrario) con base en consensos locales y acciones concretas.

Ámbito 3: Capacidades para los procesos de cogestión

La intensificación de la integración y la voluntad de cogestión y participación de la población local es la mejor estrategia de la gobernanza ambiental para cualquier área de intervención, por ello es importante concentrarnos en preguntas de gerencia pública afines a la gobernanza: ¿Cuánta inversión se requiere para lograr impactos de participación? ¿Se requiere un cambio de estrategias, instituciones, instrumentos y/o herramientas? ¿Es necesario involucrar la participación de la población local a procesos administrativos y técnicos propios de las instancias de gobierno?

Todo lo mencionado puede o no desacreditar la cogestión en su momento y habrá que analizar si interfiere en los intereses del manejo de los recursos naturales en el país.

La representatividad y el logro de la cogestión nos darán los elementos necesarios para apuntar a la revalorización y el empoderamiento de procesos de organización del territorio, de los recursos y de la gestión sustentable de áreas de gestión y del manejo de recursos naturales.

Finalmente, los diferentes principios de la cogestión implican que los actores comprometidos con el proceso tengan la capacidad de tomar decisiones, generar estrategias y establecer directrices con solidez local y técnica, apoyados por la experiencia local y desde varias percepciones convergentes. Algunos de estos principios se organizan en: responsabilidad compartida, integración e integralidad, respeto a la identidad, solidaridad y equidad, cooperación y transparencia. En este sentido, la gobernanza ambiental depende del fortalecimiento y la generación de

capacidades para relacionar los conocimientos, fortalezas y experiencias de los actores de co-gestión desde el enfoque adaptativo.

Bibliografía

- Börzel, T.** (1997). What's so special about Policy networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. Disponible en <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf>
- Bourdin, J. C.** (2000). *Materialismo: Más allá del pluralismo*. Bélgica: Universidad de Leige.
- Delgadillo, Durán & Quiroz** (2012). *Aguas arriba, aguas abajo*. Cochabamba: Centro Andino para la Gestión y el Uso de Agua – CENTRO Agua – Universidad Mayor de San Simón.
- Jolly, J. C.** (1998). *Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas*. Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine – IHEAL Ecole Doctorale.
- Prats i Catalá, J.** (2005). *A los Príncipes Republicanos: Gobernanza y Desarrollo desde el Republicanismo Cívico*. La Paz: Plural.
- Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente** (2010). Construcción de la sustentabilidad desde la visión de los pueblos indígenas de Latinoamérica.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua** (2012). Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien.