



ENGOV

Gobernanza Ambiental en
América Latina y el Caribe

PolicyBrief



Este proyecto ha recibido financiamiento del Séptimo Programa Marco de la Unión Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostraciones en virtud del Convenio de Cooperación No. 266710.

Gobernanza ambiental y actores sociales: Hacia la articulación de saberes múltiples y diversos en la gobernanza ambiental

Agosto 2014

¿Cuáles son los riesgos y tendencias actuales en cuanto al uso de los recursos de la naturaleza en América Latina?

En América Latina, la cuantía y diversidad de los recursos de la naturaleza o ecosistemas podrían satisfacer la alimentación, el mantenimiento de la salud y del hábitat de la población. Sin embargo, el desarrollo del mercado mundial ha privilegiado sobre todo a aquellos productores que obtienen mayor ventaja comparativa, maximizando sus ganancias.

Se excluye el uso de recursos que ofrecen menos ventajas para su comercialización como la flora no maderable, las plantas medicinales, diferentes tipos de fauna, fuentes energéticas, entre otros. Se impulsa un tipo de extracción de recursos de la naturaleza en una proporción muy superior a su capacidad de renovación. Estos desajustes son aún más graves por la amenaza del cambio climático y sus efectos de largo alcance sobre la conservación, el uso y el disfrute de los ecosistemas.

Recomendaciones

- El uso sostenible de los ecosistemas requiere la inclusión de los actores sociales que interactúan con la naturaleza. Para ello se requiere conocer, para cada actor, su racionalidad, su ubicación en la cadena productiva, su condición de productor o destructor de la biodiversidad y especialmente sus saberes en conjunto con los cambios tecnológicos actuales.
- Es necesario que aquellos actores sociales que usan los ecosistemas en su forma de vida, en particular los pueblos originarios y los campesinos, participen en todas y cada una de las etapas de las políticas de desarrollo sostenible.

Analizando varios estudios de caso hemos comprobado que estos problemas se dan tanto en lo relativo a los recursos renovables, como en lo relativo a agro-ecosistemas o tecno-sistemas y regiones mineras:

- En América Latina una parte importante de la población rural y periurbana extrae sus medios de subsistencia de ecosistemas y de esta interacción surgen múltiples saberes relevantes, así como diversas tecnologías adecuadas.
- A pesar de que el Convenio de Diversidad Biológica (CDB) de 1992 había logrado instituir normas de manejo de la naturaleza, reconociendo por primera vez la importancia de los conocimientos *tradicionales* (se trata de los conocimientos de las poblaciones generalmente denominadas como “indígenas”, “mestizas”, “originarias”, “autóctonas”, “locales”) y su respeto para su utilización y difusión en el manejo y gestión de los recursos de la naturaleza, su cumplimiento es aún deficiente.
- Desafortunadamente, en los diferentes estudios que hemos llevado a cabo en diferentes niveles, se ha demostrado que persiste un desajuste muy importante entre las aspiraciones demostradas por los discursos y la operatividad de sus postulados en la práctica para la construcción de un conocimiento integral en torno a los ecosistemas.
- Persiste aún una ausencia de diálogo entre los conocimientos científicos y tecnológicos y los conocimientos de las poblaciones originarias y campesinas para la construcción de un conocimiento integral en torno a los recursos de la naturaleza de cara a la concepción, puesta en marcha y evaluación de los proyectos de desarrollo sostenible.
- Se ha mantenido una lucha de intereses, en la que se da un alto grado de concentración del poder de decisión y la marginación de ciertas poblaciones y sus conocimientos, mientras que la naturaleza aparece deteriorada y/o desaprovechada.

Consecuencias

- Inclusión parcial de los conocimientos tradicionales y exclusión de la cosmovisión, rituales y simbolismos de las poblaciones tradicionales;
- En algunos casos, integración de las poblaciones originarias y campesinas en la conservación de la biodiversidad, en el reconocimiento de identidad de algunos pueblos, en los procesos de patrimonialización, pero exclusión en los procesos de construcción de los proyectos productivos que generan externalidades negativas naturales y sociales;
- Resistencia de las poblaciones originarias y campesinas a algunos proyectos de desarrollo especialmente infraestructurales.

Implicaciones y recomendaciones de política

La necesidad de identificar y caracterizar a todos los actores sociales que interactúan con la naturaleza es muy relevante para determinar las políticas de desarrollo sostenible orientadas a cada uno de ellos.

Para que dichos actores sociales acompañen e incidan positivamente en las políticas, si se considera la heterogeneidad de los actores sociales, se debe actuar en consecuencia. Se requieren entonces tipologías instrumentales. Para ello hemos elaborado dos cuadros con los actores sociales significativos y las variables que se han mencionado.

A continuación, el **cuadro 1**, propone una tipología de actores sociales a partir de cuatro especificidades y características socioculturales principales:

- 1) La racionalidad esencial de su funcionamiento, es decir la demanda de recursos de la naturaleza en el proceso de producción y de consumo.
- 2) Relación con la biodiversidad (o cómo producen, utilizan o destruyen a la biodiversidad, en definitiva cómo co-evolucionan con ella).
- 3) Su ubicación en la cadena productiva.
- 4) Relación con la ciencia, la tecnología, la cultura y las entidades representativas.

Es necesario identificar a los actores sociales a nivel global. Sin embargo, cuando se trabaje en regiones específicas ha de replantearse el análisis para incluir las especificidades y diferentes prioridades que se presenten.

Más abajo, el **cuadro 2** muestra cómo se pueden movilizar los actores sociales para que su cooperación sea activa en la sostenibilidad nacional. De este modo, las políticas estarán mejor enfocadas y serán más efectivas y se podrá avanzar en la gobernanza ambiental.

Cuadro 1: Tipología de los actores sociales respecto al uso de recursos de la naturaleza

ACTOR SOCIAL		RACIONALIDAD	RELACIÓN CON BIODIVERSIDAD	UBICACIÓN EN CADENA PRODUCTIVA	RELACIÓN CON CIENCIA, TECNOLOGÍA, CULTURA Y ENTIDADES REPRESENTATIVAS
Comunidades Indígenas	Poca relación con el mercado	Sobrevivir y mantener su hábitat.	Uso y domesticación de especies y co-evolución del grupo social con el proceso ecológico.	Autoproducción y autoconsumo.	Gran potencial en la enseñanza de la conservación de la biodiversidad.
	Relación intensa con el mercado	Sobrevivir y mantener su hábitat. Nivel pequeño de acumulación para imprevistos.	Presión poco medida sobre algunas especies.	Producción de materias primas, cierto nivel de autoconsumo y pequeña acumulación.	Asesoramiento en ciertos productos y capacitación en ciencias y tecnología.
Productores	Población campesina parcialmente asalariada	Lograr un autoabastecimiento y asegurar la propiedad de la tierra.	Selección y reproducción de ciertas especies.	Proveedores de materias primas y comercialización justa.	Demostración de estrategias de auto-subsistencia. Elaboración de productos agrícolas. Captura y uso de fauna de todo tipo. Conocimientos agrícolas prácticos. Capacitación bidireccional interactuando con los productores.
	Pequeño productor propietario	Lograr un autoabastecimiento posible y vender materia prima para los intermediarios y los grandes productores.	Mayor repercusión sobre el medio ambiente por un uso de la biodiversidad que disminuye la riqueza de los recursos naturales.	Participante inicial de la cadena. Resulta perjudicado por la acción de los monopolios.	Promoción de cultivos asociados y de nuevos cultivos.
	Mediano Productor	Maximizar los ingresos reduciendo los costos.	Selección reductora para incrementar sus ganancias.	Participante medio de la cadena productiva y mejoramiento de la comercialización. Mejoras de los precios de materias primas.	Manejo integral de plagas. Bajos precios de la tecnología. Baja presión impositiva. Influencia importante al nivel de producción del diálogo de saberes. Mayor tendencia a la Asociación Cooperativa.
	Gran terrateniente	Maximizar los ingresos. sin considerar otros factores. Algunos terratenientes a través de la rotación de cultivos consideran los efectos de la destrucción de la biodiversidad.	Entre deterioro de los ecosistemas y uso adecuado por rotación de cultivos	Intereses importantes en la formación de oligopolios en la agroindustria.	Reproducción de una cultura dominante de alta transformación de la naturaleza.
Industriales y empresarios	Agroindustrial	Maximizar los ingresos sin considerar otros factores.	Efectos sustanciales sobre el número de especies utilizadas y el deterioro de los ecosistemas por la acción de los subsidios energéticos. En algunos casos se hace un uso mas adecuado a través de la rotación de cultivos.	Propietario de grandes empresas agroindustriales que manejan las cadenas productivas que oligopolizan el mercado.	Dominio de la cadena productiva por financiación. Dominio de los mercados. Reproducción de una cultura dominante de alta transformación de la naturaleza.

ACTOR SOCIAL		RACIONALIDAD	RELACIÓN CON BIODIVERSIDAD	UBICACIÓN EN CADENA PRODUCTIVA	RELACIÓN CON CIENCIA, TECNOLOGÍA, CULTURA Y ENTIDADES REPRESENTATIVAS
	Corporaciones con relación con el capital financiero	Maximizar los ingresos sin otra consideración. Mostrar los efectos de la destrucción de la biodiversidad.	En el caso específico de la soja, al deterioro del ecosistema se le une la acción del uso de pesticidas como el glifosato que afecta seriamente el ambiente y la salud de la población.	Dominio de la cadena productiva en función de la financiación y promoción del deterioro ambiental.	Máximo grado de artificialización y transformación de las operaciones. Utilización indiscriminada de transgénicos. Fumigación aérea. Reversión de todos los métodos destructivos. Difusión de cultivos de gran artificialización de la naturaleza. Acciones para demostrar los efectos que causan la destrucción de la biodiversidad y las fumigaciones aéreas.
Estado	Estado empresario	Se comporta como grandes empresas que maximizan el ingreso.	Uso de monocultivo que reduce la potencialidades diversas del ecosistema.	Ganancia de corto plazo, a veces deteriorando el ambiente. Otras veces uso integral y sustentable de los recursos con participación social.	El uso integral y sustentable debe servir para generar proyectos demostrativos de tecnologías adecuadas, nuevos recursos, y formas de incorporación de los actores sociales y sus formas asociativas.
	Zonas protegidas	Generar conocimiento en manejo de tecnologías y experiencias para el uso sostenible de ecosistemas que son representativos.	Conserva la biodiversidad especialmente de ecosistemas.	Para cumplir las funciones de las Zonas protegidas se deberán promover, entre otras las siguientes acciones: controlar las cuencas hidrográficas, la captación de carbono, el paisaje, el refugio de fauna, la biodiversidad de ecosistemas.	Campo de experimentación y de estudio del funcionamiento de ecosistemas que son representativos en relación con las culturas características de la región que se cubre y de los actores sociales que rodean las zonas de las ecosistemas.
	Estado regulador	Definir y aplicar políticas de desarrollo sostenible destinadas a elevar la calidad de vida y el manejo integral de los recursos.	Recibir el legado de las generaciones pasadas y promover políticas de co-evolución con la estructura natural. Cuidar especialmente las especies en peligro de extinción. Promover un comercio justo que posibilite el uso adecuado de la biodiversidad.	Estimula y desestimula las cadenas productivas para que usen la naturaleza en forma integral y sustentable.	Diálogo de saberes. Profundización del conocimiento de los recursos y sus aplicaciones. Problemas alimentarios. Estructura participativa para la sociedad civil de los diferentes sectores sociales.

Cuadro 2: Actor social, tipo de estímulo y cambios que se requieren para una articulación de saberes

ACTOR SOCIAL		TIPO DE ESTÍMULO	TIPO DE CAMBIO QUE SE REQUIERE
Comunidades indígenas	Poca relación con el mercado	Dominios de sus ancestros. Protección legal de la tierra.	Diálogo de saberes. Manifestando en la alimentación, la salud y la tecnología.
	Relación intensa con el mercado	Protección legal de las tierras. Nivel de precio de los productos. Comercialización directa.	Comercio justo en la alimentación, salud y tecnología. Inclusión de medicina <i>tradicional</i> .
Productores	Población campesina parcialmente asalariada	Precio de los productos. Propiedad de la tierra. Nivel de salarios, condiciones de trabajo. Acceso al crédito para instrumentos de trabajo y vivienda.	Mayor promoción de policultivos en lugar del monocultivo. Difusión de métodos de manejo integral de plagas.
	Pequeño productor propietario	Precio de los productos. Mejora de las condiciones de comercialización y subsidios energéticos.	Integración en cooperativas de comercialización y/o trabajo. Crédito para tecnología.
	Mediano productor	Precio del producto principal. Reducción de precios de insumos.	Manejo Integral del Plagas. Mejores condiciones de trabajo Asociación Cooperativa.
	Gran terrateniente	Liberación de impuestos a la tierra en la medida que cumpla con el Ordenamiento Territorial que estimula el uso integral y sustentable de los recursos.	Eliminación de la fumigación aérea, de monocultivos, Rotación de cultivos. Solidaridad con las cooperativas y el pequeño productor.
Industriales y empresarios	Agroindustrial	Precio del producto principal, reducción de precios de insumos. Mejora de las condiciones de comercialización y subsidios energéticos.	Altos controles estatales. Solidaridad con las cooperativas y el pequeño productor.
	Corporaciones con relación con el capital financiero	Alta integración con el capital financiero y elemento fundamental para el dominio de la cadena productiva. Expulsión del campo de los pequeños productores y su reemplazo por alta tecnificación.	Altos controles estatales y expansión externa de los productos. Promoción del Comercio Justo.
Estado	Estado empresario	Aplicación de cuentas del patrimonio natural, estimando la existencia física y monetaria de todos los recursos naturales.	Posibilidad de articular la utilización integral y sustentable de los recursos con el diálogo y participación de los distintos actores sociales.
	Zonas protegidas	Dotar de fondos adecuados para el estudio del papel del manejo integral y sostenible en la protección de la biodiversidad.	Dotar de fondos adecuados para lograr el manejo integral y sostenible de los ecosistemas.
	Estado regulador	Normas, leyes, financiación, políticas tecnológicas, educativas, de comercio exterior y políticas sociales, étnicas que permitan cumplir su racionalidad. Organización de las instituciones del Estado de manera específica para ayudar a cumplir estos objetivos.	Políticas integrales que superen las visiones sectoriales por recursos que actualmente prevalecen. Reversión de los procesos de degradación, erosión y en general de deterioro del medio ambiente.

Identidad de Autores

Mina Kleiche Dray Institute de Recherche pour le Développement (IRD) - Mina.Kleiche@ird.fr

Héctor Sejenovich Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) – hsejenovich@yahoo.com.ar

Identidad de Proyecto

Coordinador Dra. Barbara Hogenboom, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), b.b.hogenboom@cedla.nl

Comisión Europea Cristina Marcuzzo, DG Research & Innovation, cristina.marcuzzo@ec.europa.eu

Consortio

- Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos, Universidad de Amsterdam (CEDLA-UvA) www.cedla.uva.nl
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) www.clacso.org.ar
- Institut de Ciència y Tecnologia Ambientals, Universitat Autònoma de Barcelona (ICTA-UAB) www.icta.uab.cat
- Institute de Recherche pour le Développement (IRD) www.ird.fr
- Centre for Development and the Environment - University of Oslo (SUM-UiO) www.sum.uio.no
- Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília (CDS-UnB) www.unbcds.pro.br/pub
- Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-Xoc) www.xoc.uam.mx
- Instituto de Estudios Avanzados – Universidad de Santiago de Chile (IDEA-USACH) www.idea.usach.cl
- Gino Germani Research Institute (IIGG) www.iigg.sociales.uba.ar
- Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Quito (UASB-SQ) www.uasb.edu.ec

Duración marzo 2011 – febrero 2015 (48 meses)

Presupuesto Contribución UE: EUR 2.699.310,-

Página Web www.engov.eu

Este Policy Brief solo refleja el punto de vista del autor. La Unión Europea no se hace responsable por cualquier uso que se haga de la información contenida en el presente.

ENGOV- Environmental Governance in Latin America and the Caribbean

“Gobernanza Ambiental en América Latina y el Caribe: Desarrollando Marcos para el Uso Sostenible y Equitativo de los Recursos Naturales” (ENGOV) es un proyecto de investigación colaborativo entre investigadores latinoamericanos y europeos financiado por la Comisión Europea. ENGOV aborda una serie de aspectos y actores importantes en la conformación de la gobernanza ambiental en América Latina y el Caribe. Se enfoca en iniciativas recientes propuestas por grupos estatales, privados y de la sociedad civil que abordan múltiples objetivos de sostenibilidad, justicia social y desarrollo local.

Bibliografía descargable :

- “Poverty and sustainable development in environmental governance in Latin America” – Hector Sejenovich, Agustin Salvia, Maria C. Rodriguew, Daniel Panario, Gabriela Merlinsky y Ofelia Gutierrez (2012)
- “Dynamic processes in the use of natural resources and food systems by indigenous and mestizo communities in Mexico and Brazil” – Esther Katz y Mina Kleiche (2013)
- “Implementación de un complejo forestal industrial ¿una política de estado? Estudio de caso: Uruguay” – Ofelia Gutiérrez y Daniel Panario (2014)
- "Saberes científicos y saberes tradicionales en la gobernanza ambiental: La agroecología como práctica híbrida" – Mina Kleiche-Dray, Jean Foyer, Frédérique Jankowski, Julien Blanc e Isabel Georges (2014)

