

Luces y sombras de la gestión comunitaria de los desafíos ambientales en América Latina

La experiencia del Proyecto COMET-LA

*María del Mar Delgado Serrano*¹

Coordinadora del proyecto COMET-LA

Resumen

COMET-LA es un proyecto de investigación en el que participan investigadores y representantes de la sociedad civil de países europeos y latinoamericanos, que busca identificar modelos de gobernanza sostenible en el manejo de los desafíos ambientales, teniendo como base la gestión comunitaria de estos recursos. Este artículo presenta el proyecto, los tres casos de estudio y las estrategias de gestión comunitaria existentes en cada uno de ellos, para así poner de manifiesto las luces y las sombras del enfoque.

Abstract

COMET-LA is a research project gathering researchers and civil society organizations from Europe and Latin America. Its objective is to identify sustainable governance models for the community-based management of environmental challenges. This article introduces the project, its three case studies and the community-based strategies in each of them, highlighting the pros and cons of the approach.

Agradecimientos

Esta investigación ha sido financiada por el 7º Programa Marco de la Unión Europea en el marco del proyecto "Community based management of environmental challenges in Latin America" (FP7-ENV2011-282845 COMET-LA). La autora agradece a todos los miembros de los equipos colombiano, mexicano y argentino de COMET-LA sus informes e informaciones que han sido muy importantes para la elaboración de este artículo. Como se menciona, parte de la información proviene de los informes de resultados del proyecto realizados por dichos equipos. Cualquier error o inexactitud queda de la absoluta responsabilidad de la autora.

¹Departamento de Economía, Sociología y Política Agrarias, Universidad de Córdoba (España).

Introducción

Los impactos directos e indirectos que el actual modelo de desarrollo está originando sobre los ecosistemas, y sobre los bienes y servicios que estos proveen, constituyen uno de los mayores desafíos actuales. La constancia de que hemos sobrepasado los límites del Planeta ha sido establecida por diferentes autores (Rockström et al. 2009). El último informe del IPCC establece que las emisiones de CO₂ a la atmósfera se han incrementado en más de un 46% desde 1990 (Knutti 2013). Por otro lado, cerca de un tercio de los recursos pesqueros están sobreexplotados y el número de especies que desaparecen o están en peligro de extinción continúa aumentando a pesar del incremento en las áreas protegidas (UNEP 2012).

Ante esta realidad y dada la importancia de los recursos naturales para la vida humana y para el buen funcionamiento del planeta, el establecimiento de sistemas y modelos para preservarlos viene siendo una prioridad.

Ya en los setenta se plantearon las primeras llamadas de atención sobre la sostenibilidad en el *Informe sobre los Límites del Crecimiento* (Meadows et al. 1972), desde entonces distintas estrategias han sido utilizadas. Inicialmente, predominaron las denominadas *conservacionistas* (Newton & Freyfogle 2005), en las que las nociones de conservación y uso sostenible se asociaron con impedir el acceso al hombre y sus actividades a los ecosistemas. No obstante, ante el fracaso de estas estrategias, se reconoció la necesidad de analizar y explorar otro tipos de estrategias.

Una de ellas, la gestión comunitaria de los recursos naturales (*community-based natural resource management*-CBNRM según la terminología inglesa) ha evolucionado en las últimas dos décadas como una alternativa a las estrategias descendentes impuestas por gobiernos y organismos de gestión ambiental (Paavola 2007).

Este enfoque enfatiza la importancia de incluir e implicar a la población en la gestión de los recursos naturales y de analizar las condiciones y el contexto de cada territorio. Así se conseguirá una mejor comprensión de las condiciones socio-institucionales, de las interdependencias entre factores humanos, sociales y ambientales, y de los riesgos en cada zona.

El proyecto COMET-LA explora las estrategias de gestión comunitaria frente a desafíos ambientales como el manejo del agua, de la biodiversidad, de los bosques y de las zonas marinas y costeras, que existen en tres Sistemas Socio-Ecológicos (SES por sus siglas en inglés) de América Latina con el objetivo de identificar modelos de gobernanza sostenible en el uso de estos recursos.

Este artículo aborda los siguientes aspectos: el concepto de la gestión comunitaria de recursos naturales, los objetivos y la pertinencia del proyecto COMET-LA, los 3 SES analizados y las actuaciones de gestión comunitaria existentes en cada uno de ellos, así como los problemas y las amenazas a las que se enfrentan. Para finalizar se sintetizan algunas de las lecciones aprendidas hasta ahora, ya que el proyecto finalizará a principios de 2015.

*Ya en los setenta se plantearon las primeras llamadas de atención sobre sostenibilidad. Una de ellas es la llamada **gestión comunitaria de los recursos naturales** (community-based natural resource management).*

La gestión comunitaria de los recursos naturales enfatiza la importancia de incluir e implicar a la población en la gestión de ellos y de analizar las condiciones y el contexto de cada territorio.

1. ¿Qué es la gestión comunitaria de los recursos naturales?

Las ideas seminales del concepto de gestión comunitaria de los recursos naturales se pueden encontrar en la definición de “conservación comunitaria” (*community-based conservation*) propuesta por Western and Wright (1994, p. 7): “protección de los recursos naturales y la biodiversidad por, para y con las comunidades locales”. Estos autores defienden la necesidad de establecer mecanismos de coexistencia entre hombres y naturaleza, frente a las propuestas conservacionistas basadas en el proteccionismo y la segregación entre ambos (op. cit., p. 8).

Las bases del enfoque están en la constancia de que muchas comunidades y organizaciones comunitarias han manejado y manejan los recursos naturales que constituyen su medios de vida, usando prácticas tradicionales y conocimientos ancestrales que generan usos sostenibles de los mismos (Ostrom 2002). Así, la plena participación de las comunidades en la gestión y toma de decisiones, la incorporación y reconocimiento de las instituciones y reglas locales, y de las prácticas y conocimientos tradicionales, a los mecanismos de gestión, control y sanción sobre el uso de los recursos, ha originado un manejo más sustentable (Barrett et al. 2001; Armitage 2005).

El enfoque constata que muchas comunidades y organizaciones comunitarias manejan los recursos naturales usando prácticas tradicionales y conocimientos ancestrales que generan usos sostenibles de los mismos.

Aunque muchas experiencias de gestión comunitaria tienen la propiedad colectiva de los recursos, conviene resaltar que no necesariamente está asociada a ella y que existen distintos tipos de iniciativas de manejo comunitario, incluidas las que manejan recursos de uso común (*common pool resources*), gracias al establecimiento de normas y reglas aceptadas por los distintos actores implicados.

Existen distintos tipos de iniciativas de manejo comunitario en las cuales se incluyen el manejo de recursos de uso común (common pool resources).

A pesar de no existir una única definición del concepto, se pueden aislar una serie de componentes claves del enfoque que son: 1) la implicación de todos los actores que inciden en el manejo (desde los más influyentes a los que no lo son tanto); 2) el establecimiento de mecanismos de colaboración inter-organizacional y 3) el reconocimiento por parte de los gobiernos del papel que pueden y deben jugar las comunidades.

Los componentes clave del enfoque son: 1) la implicación de los actores que inciden en el manejo; 2) el establecimiento de mecanismos de colaboración inter-organizacional y 3) el reconocimiento de los gobiernos de su papel en las comunidades.

Esta visión pretende superar los sesgos y limitaciones inherentes a los modelos descendentes, incorporando los conocimientos, ideas y apoyo de los habitantes locales y enfatizando la necesidad de procesos colaborativos, democráticos, descentralizados, dinámicos y adaptativos de toma de decisiones en el manejo de los recursos naturales (Lane & McDonald 2005; Lurie & Hibbard 2008).

En los noventa, el enfoque evolucionó, incluyendo en el análisis los vínculos y sinergias entre conservación y beneficios locales. Así, cuando las comunidades están implicadas en las estrategias de conservación, las medidas y restricciones que se establecen son más fácilmente aceptadas, lo que favorece la conservación. Cuando los propios habitantes protegen la productividad de los recursos, sin sobreexplotarlos, se generan oportunidades y medios de vida locales que favorecen el desarrollo (Agrawal & Gibson 1999).

Actualmente, se está estudiando el interés que puedan tener estos modelos en las estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático y de manejo de desafíos ambientales, siendo COMET-LA uno de los proyectos que pretende contribuir a ello.

Estos modelos de gestión comunitaria de recursos naturales han captado el interés de investigadores, decisores de políticas y actores ya que: 1) aúnan las preocupaciones de los ambientalistas y de los defensores de los derechos tradicionales de las comunidades, al incluir aspectos como la equidad social o el derecho de acceso y uso a los recursos por parte de las comunidades que tradicionalmente han vivido en esos territorios; 2) proponen oportunidades de desarrollo económico local y medios de vida basados en el manejo sostenible de los recursos naturales y 3) defienden formas alternativas de relación entre los Estados y las comunidades para desarrollar acciones de conservación ambiental (Brosius et al. 1998; Kellert et al. 2000; Barrett et al. 2001).

El interés del enfoque y las experiencias de éxito llevaron a que distintos organismos lo incluyeran entre sus requisitos para financiar actividades, ocasionando malinterpretaciones y que muchas iniciativas que lo incorporaron terminaran en fracasos (Berkes 2007). No obstante, la gestión comunitaria de los recursos naturales no debe ser entendida como una panacea (Ostrom et al. 2007).

En los epígrafes que siguen se analizan las luces y las sombras de esta forma de gestión en los 3 casos de estudio que conforman el proyecto COMET-LA.

¿Cómo se analiza la gestión de los recursos en COMET-LA?

COMET-LA-Community-based Management of Environmental Challenges in Latin America (www.comet-la.eu) es un proyecto financiado por el 7º Programa Marco de Investigación y Desarrollo de la Comisión Europea que tiene como objetivo global la *identificación de modelos sostenibles de gobernanza comunitaria para la gestión de recursos naturales que puedan ser utilizados en diferentes sistemas socio-ecológicos dentro del actual contexto de cambio climático y de aumento de la competencia por el uso de estos recursos.*

Para alcanzarlo, COMET-LA analiza el manejo y la gestión comunitaria de sistemas socio-ecológicos en tres casos de estudio, cada uno de ellos representando a un gran desafío medioambiental: 1) la gestión del agua y la biodiversidad se analiza en dos comunidades negras, Bajo Calima y Alto y Medio Dagua (Colombia); 2) la gestión de los bosques y el uso del suelo en la comunidad de Santiago de Comaltepec en la Sierra de Oaxaca (México) y 3) la gestión de las zonas costeras y marinas en el Estuario de Bahía Blanca y las costas adyacentes (Argentina).

El Consorcio que lo desarrolla está formado por once socios de Europa y América Latina, siendo una de sus particularidades que junto a universidades y centros de investigación, también participan como socios cuatro organizaciones de la sociedad civil (un Consejo Comunitario de Comunidades negras, una asociación civil y dos ONGs ambientales).

Esta visión de la investigación promovida por la Comisión Europea, aunando a investigadores y a representantes de la sociedad civil, ha permitido que las comunidades pasen de ser objeto de estudio a ser sujetos del estudio, participando plenamente en las decisiones de investigación, formándose en los métodos científicos utilizados y aportando sus conocimientos locales para construir la llamada '*arena de aprendizaje*' de COMET-LA.

Esta arena pretende ser un espacio de participación que involucra en igualdad de condiciones a las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades locales, los organismos de investigación, los actores interesados y los decisores de políticas. El proyecto busca unir el conocimiento existente tanto a nivel local (prácticas ancestrales, manejo tradicional, cultura y tradiciones...), como científico (información científica, experiencias prácticas, patrones de organización...) en el manejo comunitario de los recursos naturales ante los desafíos del cambio climático y las crecientes presiones de uso.

Para ello se aplican metodologías comunes de trabajo en todos los territorios con el objetivo de poder comparar los resultados y extraer conclusiones que puedan ser de utilidad a otros niveles y en otros SES.

De forma más concreta, para identificar los mencionados modelos de gobernanza sostenibles en el manejo de cada uno de los desafíos ambientales abordados, el proyecto se organiza en 3 fases:

- 1) *Caracterización de los sistemas socio-ecológicos desde una perspectiva de sostenibilidad.* Para ello, se ha trabajado con el marco propuesto por Ostrom (2009) y se han hecho las adaptaciones necesarias para su uso al nivel local. La metodología utilizada en este procedimiento y los resultados para cada uno de los casos de estudio se pueden consultar en los informes de resultados del

COMET-LA busca identificar modelos sostenibles de gobernanza comunitaria para la gestión de recursos naturales que puedan ser utilizados en diferentes sistemas socio-ecológicos dentro del contexto de cambio climático.

COMET-LA analiza el manejo y la gestión comunitaria de sistemas socio-ecológicos en tres casos de estudio: 1) la gestión del agua y la biodiversidad en Colombia; 2) la gestión de los bosques y el uso del suelo en México y 3) la gestión de las zonas costeras y marinas en Argentina.

El Consorcio COMET-LA está formado por 11 socios de Europa y América Latina (universidades, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil).

proyecto (*deliverables*)², todos ellos accesibles en: www.comet-la.eu/deliverables

- 2) *Identificación de las variables claves, actuales y futuras usando métodos de análisis de prospectiva.* Una vez caracterizados los SES se han aplicado técnicas de Análisis Estructural de Prospectiva (Godet 1986), que también han sido adaptadas para ser usadas a nivel local, para identificar el papel que juegan las principales variables presentes. Los resultados de esta fase, están en estos momentos parcialmente publicados en informes del proyecto. Los restantes resultados estarán disponibles en septiembre de 2014³.
- 3) *Construcción de escenarios* que permitan a las comunidades reflexionar sobre potenciales cambios y desafíos futuros. Con los datos obtenidos de la fase anterior y teniendo en cuenta la realidad y los posibles escenarios de cambio en cada uno de los casos de estudio, se elaborarán unas narrativas y se verá la posible evolución de cada SES en esos escenarios. Esta fase final del proyecto está en proceso de desarrollo y sus resultados estarán disponibles a la finalización del proyecto en enero de 2015.

2. ¿Cuáles son los Sistemas Socio-Ecológicos analizados en el proyecto y sus desafíos?

Este apartado describe los casos de estudio y porqué fueron seleccionados para analizar esos desafíos ambientales. En todos ellos existen recursos naturales de gran valor, pero sometidos a importantes presiones sobre su uso, que cuestionan su sostenibilidad futura, como se describe a continuación. Las descripciones más detalladas de cada caso y de los análisis realizados se pueden encontrar en los informes de resultados del proyecto mencionados, elaborados por los equipos de cada país.

3.1. La gestión del agua y la biodiversidad

El análisis de la gestión del agua y la biodiversidad se realiza en los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras de Bajo Calima y Alto y Medio Dagua, ambos ubicados en la región biogeográfica del Chocó, reconocida internacionalmente como una de las áreas de mayor diversidad biológica y riqueza hidrográfica del Planeta. Calima tiene una extensión de más de 66.000 has, mientras que el territorio de Dagua es de unas 9.000 has.

Los territorios pertenecen al municipio de Buenaventura, donde está el mayor puerto del Pacífico colombiano y desde el que se realiza la mayor parte del tráfico marítimo del país. El tráfico de mercancías entre el puerto y las principales ciudades como Cali y Bogotá se realiza en su totalidad por una carretera que atraviesa el Consejo de Dagua. Así, la zona no sólo se ubica estratégicamente por su riqueza medioambiental y su biodiversidad, sino que también tiene una posición económica y geopolítica estratégica.

Ambos Consejos tienen derechos de propiedad colectivos otorgados por la Ley 70 de 1993, que reconoce el derecho de propiedad sobre las tierras y sus recursos, a las comunidades negras que las han ocupado tradicionalmente. Esta Ley permite la gestión comunitaria basada en conocimientos tradicionales, prácticas ancestrales, y sistemas de gobernanza organizados en torno a la confianza y la reciprocidad siempre que esté

El análisis se realiza en los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras de Bajo Calima y Alto y Medio Dagua. Ambos Consejos tienen derechos de propiedad colectivos que reconocen el derecho de propiedad sobre las tierras y sus recursos a las comunidades negras que las han ocupado tradicionalmente.

² D1.1: Locally-adapted tools for the Characterization of Social Ecological Systems; D2.1: Stakeholder vision on Social Ecological System situation in Colombia Case Study; D3.1: Stakeholder vision on Social Ecological System situation in Mexico Case Study y D4.1: Stakeholder vision on Social Ecological System situation in Argentina Case Study.

³ Los fundamentos teóricos y metodológicos se recogerán en el D1.2: *Locally-adapted Prospective Analysis Techniques to Social Ecological Systems*. Los de aplicación a los casos de estudio en D2.2: *Stakeholder vision on problems and drivers related to environmental challenges in Colombia Case Study*; D3.2: *Stakeholder vision on problems and drivers related to environmental challenges in Mexico Case Study* y D4.2: *Stakeholder vision on problems and drivers related to environmental challenges in Argentina Case Study*. Otros resultados de los casos de estudio formarán parte de los D2.3: *Stakeholder vision on perspectives of future in Colombia Case Study*; D3.3: *Stakeholder vision on perspectives of future in Mexico Case Study* y D4.3: *Stakeholder vision on perspectives of future in Argentina Case Study*.

asociada al manejo sostenible y la protección de los recursos naturales existentes en los territorios.

Cada uno de los Consejos se articula en torno a la cuenca de un río, Calima y Dagua respectivamente, siendo los mismos elementos clave en los medios de vida y la economía de las comunidades. Los distintos asentamientos existentes en el Consejo de Dagua están comunicados por carretera o por ferrocarril, pero en Calima muchas poblaciones sólo son accesibles a través del río.

La economía de estas comunidades se basa en la explotación de recursos naturales tales como madera, pesca y minería tradicional de oro y en la agricultura de subsistencia. Estos productos se venden en mercados locales o informales. Un problema importante es la falta de empleos formales organizados en torno a estos recursos, especialmente para las mujeres. Una de las consecuencias de ello es que la población está considerada como de alto nivel de marginación (en una escala que va de 0 a 6, se clasifican como nivel 0-1).

También existen actividades ilegales como los cultivos de coca (aunque en los últimos años se están reduciendo), la tala de árboles o la cacería. En ambos territorios ha habido problemas por el uso de los recursos con agentes externos como paramilitares y grupos armados que han ocasionado desplazamientos y graves conflictos en la población.

La economía de estas comunidades se basa en la explotación de recursos naturales tales como madera, pesca y minería tradicional de oro y en la agricultura de subsistencia. También existen actividades ilegales como los cultivos de coca, la tala de árboles o la cacería.

3.2. La gestión de los bosques y el uso del suelo

El análisis de la gestión de los bosques y el uso del suelo se lleva a cabo en Santiago de Comaltepec, una pequeña comunidad indígena, de etnia chinanteca, en el Estado de Oaxaca. En las más de 18.000 hectáreas que posee esta comunidad hay bosques de coníferas, bosques tropicales y uno de los bosques mesófilos mejor conservados del país gracias a que el municipio se extiende desde más de 3000 msnm en sus partes más altas a menos de 200 msnm en las más bajas. Además del núcleo principal, en el municipio existen otros dos asentamientos, denominados agencias (Soyolapam y La Esperanza).

El análisis de la gestión de los bosques y el uso del suelo se lleva a cabo en Santiago de Comaltepec, una comunidad indígena de etnia chinanteca, en el Estado de Oaxaca.

Al igual que en el caso colombiano, la comunidad tiene los derechos de propiedad colectiva de la tierra y sus recursos, reconocidos por la Ley Agraria de 1953. Este es un tema muy sensible para la comunidad, ya que a pesar de estos derechos, el gobierno mexicano le dio a una empresa papelera una concesión de uso de los bosques por 25 años que originó importantes problemas de deforestación. Ante la intención de renovar esta concesión a principios de los 90's, la comunidad se enfrentó al gobierno y la papelera y consiguió frenar la iniciativa volviendo a tener, desde entonces, el pleno derecho sobre el uso de sus bosques.

La economía del territorio depende de la agricultura de subsistencia y de actividades madereras que la comunidad explota a través de empresas comunitarias (aserradero) que dan trabajo a un 10% de la población activa. La insuficiencia de los ingresos derivados de estas y otras empresas comunitarias (ecoturismo) y la utilización que se realiza de los mismos (reversión en las empresas comunitarias o utilización en bienes colectivos) hacen que una parte importante de los habitantes tengan que migrar a la ciudad, a la capital o incluso a Estados Unidos, por lo que las remesas también tienen un importante papel en los medios de vida de las familias.

La economía del territorio depende de la agricultura de subsistencia y de actividades madereras y de la migración a la ciudad o a Estados Unidos.

Las vías de comunicación interna no son buenas, especialmente para acceder a una de las agencias y muchos servicios que necesitan los habitantes, no existen dentro de la comunidad. No obstante, la comunidad tiene garantizadas las infraestructuras y los servicios mínimos de educación, salud y transporte. De hecho, en los últimos veinte años, la zona ha mejorado sus índices de bienestar, pasando de estar considerada como de muy alta marginación, a alta marginación, aunque obviamente es necesario avanzar en esta trayectoria.

La alta conciencia ambiental de la comunidad se aprecia en hechos como: 1) la mayoría del territorio está bajo figuras de protección ambiental y sólo una pequeña parte se explota comercialmente gracias a la existencia de Planes de Manejo del Bosque aprobados por las autoridades nacionales; 2) se ha reforestado y regenerado el bosque,

desde que la comunidad recuperó su capacidad de gestionarlo; 3) la madera que se corta está certificada, aunque su escaso volumen no permite que sea comercializada como tal, aunque para la comunidad es importante esta certificación que garantiza el manejo ambientalmente sostenible de sus bosques.

3.3. La gestión costera y marina

El caso de estudio argentino se desarrolla en el estuario de Bahía Blanca y en las zonas costeras adyacentes, situado en la provincia de Buenos Aires, a unos 800 km al sur de la capital. En la zona existen distintas localidades cada una con actividades económicas y problemáticas ambientales diferentes.

El territorio es un nodo estratégico para el desarrollo económico del país por ser el mayor puerto de aguas profundas, y por estar dotado de un sistema de transporte por carretera y ferrocarril que permite el transporte de mercancías desde otras regiones. También está en debate un proyecto de gas licuado que abastecería gran parte del país.

En el estuario conviven zonas protegidas, como unas marismas de alto valor ambiental en las que se desarrollan los primeros eslabones de la cadena trófica de las especies marinas, con las actividades económicas existentes en el puerto, como un polo petroquímico o diversas empresas relacionadas con la agricultura (granos, carnes, etc.).

Las costas y playas tienen un alto valor arqueológico y paleontológico ya que en las mismas se encuentran huellas fósiles de megaterios y otros animales de una antigüedad entre 8.000 y 12.000 años. La zona también es conocida porque las huellas de estos megaterios fueron las que permitieron a Darwin esbozar sus ideas de la teoría de la evolución.

En las zonas de costa, las actividades se articulan en torno a la pesca artesanal y el turismo. La pesca se enfrenta al problema de la reducción de las capturas por la sobreexplotación (principalmente realizada por grandes buques que usan técnicas de arrastre) y por la contaminación del estuario y las costas (vertidos de efluentes sin tratar, ruptura del ciclo de las mareas que afecta a la producción de fitoplancton...). Los pescadores también se quejan de la falta de opciones para dotar de mayor valor añadido a los productos que extraen, aunque se espera que pronto entre en funcionamiento una planta de procesamiento de pescado.

Las costas se enfrentan a crecientes problemas de erosión por las construcciones cada vez más cerca del mar que impiden el normal funcionamiento de los movimientos de los médanos. Además una práctica habitual es la extracción de arena para usarla en la construcción, aunque esta actividad está prohibida, su control no es fácil.

Los indicadores socioeconómicos de la zona denotan un alto nivel de desarrollo, tanto en ingresos como en dotación de infraestructuras y servicios. La oferta educativa va desde la escuela primaria hasta la universidad y también existe un hospital y cobertura sanitaria en todas las poblaciones.

3. ¿Cómo se manejan los Sistemas Socio-Ecológicos de COMET-LA?

4.1 La gestión comunitaria en los Consejos Comunitarios Colombianos

Los Consejos Comunitarios estudiados vienen gestionando sus territorios de forma comunitaria desde hace poco más de una década, por lo que la institucionalidad local se viene consolidando desde entonces y en diferentes aspectos aún necesita fortalecerse. Lo anterior no significa que previamente no existiera una importante historia de asociacionismo y de lucha por sus derechos.

En ambos Consejos existen reglas internas de gestión y manejo comunitario de los recursos naturales que prohíben actividades como la caza, la extracción de madera o la contaminación del agua. Otro elemento importante del sistema de gobernanza del

El análisis se desarrolla en el estuario de Bahía Blanca y en las zonas costeras adyacentes, situado en la provincia de Buenos Aires. El territorio es estratégico para el desarrollo económico del país por ser el mayor puerto de aguas profundas, y por estar dotado de un sistema de transporte por carretera y ferrocarril.

Las actividades se articulan en torno a la pesca artesanal y el turismo.

En ambos Consejos existen reglas internas de gestión y manejo comunitario de los recursos que prohíben la caza, la extracción de madera o la contaminación del agua. Además, existe un sistema de gobernanza denominado 'consulta previa'.

territorio es el denominado *procedimiento de consulta previa* reconocido por la Ley 70 y formalizado en el decreto 1320 de 1998. El mismo consiste en que cualquier organismo, empresa o entidad que pretenda hacer una actuación en el territorio, debe negociarlo con estos Consejos y los mismos deben aprobar la actuación y las condiciones en las que se realiza.

En la zona existe un alto capital social y un elevado sentimiento de identidad y pertenencia al territorio que hacen que el cumplimiento de las reglas se base en el reconocimiento, la reputación y el prestigio social que ello conlleva. Este comportamiento es reconocido por las autoridades comunitarias dando acceso preferente a oportunidades, a los que cumplen las reglas.

Uno de los principales problemas es la imposibilidad de realizar un monitoreo del territorio ante la no disponibilidad de los medios necesarios para ello. En general, son las propias instituciones comunitarias (comités veredales) los que vigilan lo que ocurre en sus zonas. Estas acciones son más complicadas en Calima por la gran extensión del territorio y por lo inaccesible de muchas de sus zonas.

A ello se une la escasa capacidad de los Consejos para sancionar a los que infringen las normas. Para con los habitantes del territorio existen mecanismos internos de resolución de conflictos basados en el diálogo y en hacerles ver lo inapropiado de sus acciones o en imponerles pequeñas sanciones. Sin embargo, frente a actores externos, especialmente si son actores poderosos, la comunidad tiene escaso margen de actuación. Son las autoridades ambientales las que deben actuar, que tampoco tienen siempre los medios necesarios para ello.

Los principales problemas a los que se enfrenta la gestión comunitaria en este territorio son:

1. Las escasas fuentes de empleo no ligadas a la explotación de los recursos.
2. La ausencia de valor de mercado de sus mayores riquezas, la biodiversidad y el agua, que ni son remuneradas ni generan empleo o actividad económica, por lo que la gente es pobre y cuando necesita dinero, puede utilizar los recursos de manera no sostenible.
3. Las dificultades de las autoridades comunitarias para hacer imponer las reglas de manejo de los recursos y para controlar actividades ilegales, como cultivos, minería de oro industrial, tala de bosques, pesca o caza de especies protegidas o amenazadas.
4. La escasa capacidad de negociación y de reconocimiento de los Consejos frente a otros actores más poderosos y capaces de ejercer importantes presiones, tanto lícitas como ilícitas, que les impide ejecutar la autonomía que tienen concedida en el manejo de sus territorios.
5. La falta de coordinación entre las políticas y diferentes sectores del gobierno (por ejemplo la de protección de biodiversidad, con la de concesión de licencias a grandes empresas mineras) y su falta de alineación con los intereses de los habitantes locales.
6. Las dificultades para contrarrestar impactos fuertes, siendo como son comunidades frágiles y marginales.

Uno de los problemas de la gestión comunitaria en este territorio son las escasas fuentes de empleo no ligadas a la explotación de los recursos o la ausencia de valor de mercado de sus mayores riquezas, su biodiversidad o el agua.

4.2. La gestión comunitaria en Santiago de Comaltepec

En esta comunidad se realiza una gestión comunitaria de los recursos naturales desde tiempos ancestrales. El territorio, como la mayoría de la Sierra de Oaxaca se rige por el denominado sistema de *Usos y Costumbres*, por el cual el manejo del territorio (administración, control del manejo de los recursos naturales, vigilancia y seguridad, etc.) se hace por la propia comunidad, sin estar sometidos a las reglas del Gobierno nacional.

El modelo de gobernanza y las reglas de manejo establecidas por la comunidad hacen que todas las decisiones se tomen en Asamblea General, a través de un sistema de democracia directa. Cada familia tiene un representante en la Asamblea, pero para poder ser

El territorio se rige por el denominado sistema de Usos y Costumbres, por el cual el manejo del territorio (administración, control del manejo de los recursos naturales, vigilancia y seguridad, etc.) se hace por la propia comunidad.

considerado comunero y tener los derechos asociados que ello conlleva, los hombres de la familia tienen que realizar distintos tipos de trabajo comunitario no remunerado, entre los que destacan los *cargos* y los *tequios*.

El sistema de cargos consiste en el desempeño por parte de la comunidad, de todas las actividades relacionadas con el gobierno de la misma, existiendo hasta 84 cargos diferentes. Cada comunero está obligado a desempeñar distintos tipos de cargos durante 6 años de su vida laboral (entre los 18 y los 60 años). Los *tequios* son trabajos cortos (normalmente de un día) que se realizan periódicamente para el mantenimiento del ecosistema, las infraestructuras, las instalaciones de la comunidad, etc.

La comunidad tiene perfectamente establecido el sistema de reglas que rigen el manejo de su territorio, incluidas las de monitoreo y sanción. Cada comunero tiene derecho a un terreno para su casa y para realizar agricultura de subsistencia, así como a extraer los recursos del bosque y de agua que necesite, pero no puede usar estos últimos con fines comerciales.

El cumplimiento de las reglas también se basa en un sistema de confianza, reciprocidad y prestigio social. Además, en el territorio existen vínculos ancestrales con la tierra y el bosque que hacen que los habitantes prefieran migrar para satisfacer sus necesidades económicas, antes que hacer una explotación más intensiva del bosque.

La comunidad se enfrenta a un problema de asimetrías entre los 3 asentamientos que lo componen. Los habitantes de las 2 agencias perciben que sus condiciones de vida son peores que las de los del núcleo principal y que su participación en los beneficios de las empresas comunitarias es limitada. Al tener menos habitantes y por tanto menos representantes en la Asamblea General, sus opciones de desarrollo se ven mermadas. Las escasas opciones de actividad económica y liquidez hacen que en estas zonas no se respete tanto el bosque y que existan presiones para desforestar y criar ganado.

En Comaltepec se realiza una gestión comunitaria del bosque ambientalmente sostenible. Los principales problemas están relacionados con la sostenibilidad económica y social, siendo:

1. Las dificultades de combinar el modelo propuesto por la globalización y el mercado con la visión tradicional de manejo del bosque y los recursos. El conflicto entre lo individual y lo colectivo crea importantes focos de tensión, ya que la explotación que se está realizando del bosque garantiza la subsistencia de las familias, pero no los niveles de bienestar a los que en la actualidad aspiran la mayoría de los habitantes.
2. El escaso valor añadido de las actividades madereras y su uso para bienes y servicios comunes y no individuales y la no existencia de empleos formales y por tanto de oportunidades de disponer de dinero efectivo para satisfacer necesidades, fuerza a tomar otro tipo de decisiones, como la de migrar.
3. La aversión al riesgo de los habitantes dificulta la toma de decisiones que podrían mejorar las condiciones de vida.
4. Las prácticas y cultura tradicionales no fomentan el emprendimiento individual ni la búsqueda de oportunidades. Los jóvenes más emprendedores buscan sus opciones fuera del territorio.
5. La situación es más complicada para las mujeres, que desempeñan un papel tradicional como responsables de la casa y de la unidad familiar, pero con escasas oportunidades fuera de ello. Aunque la Asamblea no prohíbe expresamente que las mujeres sean comuneras, la mujer solamente participa en la misma si es viuda. Además, el estatus de comunero va asociado al cumplimiento de los cargos y se asume que las obligaciones de las mujeres no son compatibles con ello. Esta situación junto con la falta de empleo hace que muchas mujeres, especialmente las más formadas, emigren a otras zonas.

Uno de los principales problemas de la comunidad relacionados con la sostenibilidad económica y social es la dificultad de combinar el modelo propuesto por la globalización y el mercado con la visión tradicional de manejo del bosque y los recursos.

4.3 La gestión en el estuario y las zonas costeras de Bahía Blanca

En este caso, al contrario que en los anteriores, no existe una propiedad colectiva de los recursos ni estrategias de gestión comunitaria de los mismos, excepto los acuerdos de las asociaciones de pescadores. Los recursos naturales en Argentina se rigen por derechos de propiedad y gestión privados o nacionales, como ocurre con una parte muy importante de estos recursos a nivel global.

Las dinámicas que dieron lugar al nacimiento de estas localidades (migraciones de Europa y asentamientos de antigüedad inferior a los 150-200 años) hacen que los habitantes no tengan una marcada identidad territorial ni vínculos ancestrales con el territorio. A ello, se unen los periodos dictatoriales vividos por Argentina en el siglo pasado que bloquearon cualquier intento de acción colectiva y crearon una cultura fuertemente individualista. La puesta en marcha de iniciativas de manejo comunitario no ha sido tradicional en la zona y es sólo recientemente, y en cierta medida gracias al efecto detonante del proyecto COMET-LA, que se está empezando a analizar su pertinencia e interés.

Los modelos de manejo de los recursos naturales se basan en normas dictadas por los gobiernos nacional, regional o local, y la cultura imperante hace que los habitantes no se hayan planteado hasta ahora la posibilidad de decidir sus propias reglas y negociarlas con otros estamentos. La visión más extendida entre ellos es que el gobierno debe actuar y resolver los problemas existentes.

No obstante, las normas dictadas por los distintos estamentos institucionales no siempre son claras ni están coordinadas, lo que dificulta su cumplimiento y deja abiertas oportunidades para incumplirlas. A ello se une la falta de medios para controlar y sancionar el uso de los recursos (como las excesivas capturas pesqueras o la extracción de arena de playa).

A pesar de lo anterior, la conciencia ambiental cada vez está más desarrollada entre los habitantes del territorio, que por un lado ven las crecientes amenazas sobre sus recursos naturales y por otro, que al unirse en defensa de sus derechos pueden conseguir cambios en la actitud y en las decisiones de los políticos, que antes no imaginaban.

Los principales problemas a los que se enfrenta la gestión comunitaria en este territorio son:

1. La ausencia de una cultura de trabajo en común entre los habitantes, que dificulta la gestión comunitaria.
2. La falta de una visión de conjunto por parte de los distintos actores que les permita entender que no son actores aislados que viven en una población concreta sino que forman parte de un sistema socio-ecológico en el que las acciones de unos tienen influencias sobre lo que hacen y pueden hacer otros. Los sectores más estratégicos como el turismo y la pesca no tienen planes estratégicos ni integrados de manejo que permitan conocer las repercusiones de las distintas acciones y su influencia en otros sectores y actores.
3. La visión predominante de desarrollo económico e industrial que no tiene en cuenta sus costes ni efectos medioambientales y que además normalmente se está desarrollando por grandes empresas y al margen de las necesidades de la sociedad.
4. La existencia de acciones con fuerte impacto sobre los recursos naturales, como el dragado del estuario para incrementar el calado de los barcos que lo navegan, la contaminación real ante la falta de tratamiento de efluentes y basuras o la sobreexplotación de la pesca por grandes buques pesqueros (muchos de ellos internacionales). Tampoco es desdeñable la amenaza potencial de contaminación derivada de las industrias (ante un eventual accidente o vertido).
5. La costa también está sometida a problemas ambientales, ya que el desarrollo del turismo ha propiciado un notable incremento de las construcciones que

Al contrario que en los casos anteriores, no existe una propiedad colectiva de los recursos ni estrategias de gestión comunitaria de los mismos, excepto los acuerdos de las asociaciones de pescadores. Los recursos naturales se rigen por derechos de propiedad y gestión privados o nacionales.

Los periodos dictatoriales vividos en el siglo pasado bloquearon cualquier intento de acción colectiva y crearon una cultura fuertemente individualista. La visión más extendida entre ellos es que el gobierno debe actuar y resolver los problemas existentes.

Uno de los problemas a los que se enfrenta la gestión comunitaria es la ausencia de una cultura de trabajo en común entre los habitantes, que dificulta la gestión comunitaria o la visión predominante de desarrollo económico e industrial.

impiden la circulación natural de las dunas y genera erosión y por el uso de la arena para diferentes usos como la construcción, a pesar de estar prohibido.

4. ¿Qué hemos aprendido con COMET-LA?

A continuación se detallan algunas de las principales lecciones extraídas en el desarrollo seguido hasta ahora por COMET-LA con respecto a la gestión comunitaria de los recursos naturales.

La gestión comunitaria de los recursos naturales cuando se analiza desde las perspectivas ambiental, económica, social e institucional presenta luces y sombras: independientemente de que la propiedad sea o no colectiva, la implicación de los habitantes en el manejo de los recursos naturales y la existencia de normas internas adecuadas al contexto y necesidades de cada zona es una opción interesante para el manejo sustentable de los mismos. No obstante, existen problemas y desafíos asociados a la gestión efectiva de estas estrategias.

En los casos colombiano y mexicano, las comunidades se enfrentan al dilema de mantener las tradiciones y la gestión sostenible, a la vez que unos niveles de bienestar y desarrollo adecuados. La globalización, las visiones del mundo o la economía de mercado introducen nuevas necesidades de manejo de dinero que las estrategias tradicionales de subsistencia no proveen. En ausencia de otros medios, los habitantes pueden introducir cambios y presiones importantes para la sostenibilidad de los SES.

En el caso argentino, la problemática es diferente, el principal desafío es entender el sistema socio-ecológico en su conjunto y las repercusiones de las acciones de unos actores y sectores sobre otros, así como la influencia que las acciones de desarrollo económico pueden tener sobre los recursos si se continúa sin tener en cuenta sus efectos sobre el medioambiente. Este entendimiento colectivo es el primer paso para el desarrollo de estrategias de gestión comunitaria. Las enseñanzas de este caso y los procesos seguidos pueden ser de mucho interés para territorios sin trayectoria de trabajo en común.

La gestión comunitaria sostenible de los recursos naturales, además de unas reglas asentadas en la comunidad y respetadas por todos sus miembros que garanticen esta sostenibilidad, necesita estrategias de fortalecimiento institucional que creen vínculos horizontales (con los distintos miembros de la comunidad) y verticales (con niveles de gobierno superiores, con agentes económicos y sociales, con representantes institucionales, etc.). La falta de reconocimiento de las normas y reglas comunitarias por actores y organizaciones con visiones diferentes en temas como la intensificación en el uso o la comercialización de los recursos, introduce presiones importantes sobre los sistemas socio-ecológicos.

Como conclusiones finales, se destacan que no se puede pretender que toda la responsabilidad del manejo de los desafíos ambientales recaiga en las comunidades, ni que las políticas de Estado sean señaladas como las culpables permanentes del deterioro ambiental. Una adecuada gestión de los recursos naturales implica conjugar la *lente global* (demandas para conservar los recursos naturales necesarios que regulan el buen funcionamiento del sistema socio-ecológico Planeta Tierra), con la *lente local* (necesidad de disponer de medios de vida y de ingresos suficientes para satisfacer las distintas necesidades). El modelo actual hace que las comunidades no se apropien de los beneficios que derivan de sus acciones de conservación y protección de los recursos naturales.

Una verdadera apuesta por el manejo comunitario sostenible de los desafíos ambientales debe incluir incentivos económicos y modelos de compensación que permitan unos niveles de desarrollo y bienestar adecuados. En caso contrario, la sostenibilidad de muchos sistema socio-ecológicos puede estar en peligro.

Independientemente de que la propiedad sea o no colectiva, la implicación de los habitantes en el manejo de los recursos naturales y la existencia de normas internas adecuadas al contexto y necesidades de cada zona es una opción interesante para el manejo sustentable de los mismos.

Una adecuada gestión de los recursos naturales implica conjugar la lente global con la lente local. El modelo actual hace que las comunidades no se apropien de los beneficios que derivan de sus acciones de conservación y protección de los recursos naturales.

Referencias

- Agrawal, A. & Gibson, C.C., 1999. Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation. *World Development*, 27(4), pp.629–649. Available at: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0305750X98001612> [Accessed February 8, 2014].
- Armitage, D., 2005. Adaptive capacity and community-based natural resource management. *Environmental management*, 35(6), pp.703–15. Available at: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15940398> [Accessed September 17, 2013].
- Barrett, C.B. et al., 2001. Conserving Tropical Biodiversity amid Weak Institutions. *BioScience*, 51(6), p.497. Available at: <http://www.jstor.org/stable/1313977>.
- Berkes, F., 2007. Community-based conservation in a globalized world. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104(39), pp.15188–93. Available at: <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=2000555&tool=pmcentrez&rendertype=abstract>.
- Brosius, J.P., Tsing, A.L. & Zerner, C., 1998. Representing communities: Histories and politics of community-based natural resource management. *Society & Natural Resources*, 11(2), pp.157–168. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08941929809381069> [Accessed February 25, 2014].
- Godet, M., 1986. Introduction to la prospective: Seven key ideas and one scenario method. *Futures*, 18(2), pp.134–157.
- Kellert, S.R. et al., 2000. Community Natural Resource Management: Promise, Rhetoric, and Reality. *Society & Natural Resources*, 13(8), pp.705–715. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/089419200750035575> [Accessed February 28, 2014].
- Knutti, R., 2013. Projections of climate change: Climate sensitivity, cumulative carbon.
- Lane, M.B. & McDonald, G., 2005. Community-based Environmental Planning: Operational Dilemmas, Planning Principles and Possible Remedies. *Journal of Environmental Planning and Management*, 48(5), pp.709–731. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09640560500182985> [Accessed March 6, 2014].
- Lurie, S. & Hibbard, M., 2008. Community-Based Natural Resource Management: Ideals and Realities for Oregon Watershed Councils. *Society & Natural Resources*, 21(5), pp.430–440. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08941920801898085> [Accessed February 25, 2014].
- Meadows, D.H. et al., 1972. *The limits to growth*, New York, USA: Universe Books.
- Newton, J.L. & Freyfogle, E.T., 2005. Sustainability: a Dissent. *Conservation Biology*, 19(1), pp.23–32. Available at: http://doi.wiley.com/10.1111/j.1523-1739.2005.538_1.x [Accessed March 6, 2014].
- Ostrom, E., 2009. A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. *Science (New York, N.Y.)*, 325(5939), pp.419–22. Available at: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19628857> [Accessed September 16, 2013].
- Ostrom, E., 2002. Common-pool Resources and Institutions: Toward a Revised Theory. In B. Gardner & G. Rausser, eds. *Handbook of Agricultural Economics, Volume 2*. Elsevier Science B.V., pp. 1315–1139.
- Ostrom, E., Janssen, M. a & Anderies, J.M., 2007. Going beyond panaceas. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104(39), pp.15176–8. Available at: <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=2000490&tool=pmcentrez&rendertype=abstract> [Accessed March 6, 2014].
- Paavola, J., 2007. Institutions and environmental governance: A reconceptualization. *Ecological Economics*, 63(1), pp.93–103. Available at: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S092180090600526X> [Accessed January 22, 2014].
- Rockström, J. et al., 2009. Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 14(2).
- UNEP, (2012). Global Environment Outlook 5: GEO5: environment for the future we want. Nairobi. Recuperado a partir de http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5_report_full_en.pdf
