

**Políticas ambientales  
y gobernabilidad  
en América Latina**

21 00 00

Guillaume Fontaine, Geert van Vliet, Richard Pasquis,  
Coordinadores

# Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina



**BIBLIOTECA - FLACSO - E C**  
Fecha: 20-11-07  
Categoría:  
Préstamo:  
Código:  
Donación: FLACSO - Ecuador

**REG. 00019318**  
**CUT, 17625**  
**BIBLIOTECA - FLACSO**

27427  
P. 150 p  
1-3

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2-) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**IDDR**

Institut du développement durable  
et des relations internationales  
6, rue Général Clergerie  
75116 Paris  
France  
Tel +33 1 53 70 22 35  
Fax: +33 1 53 70 21 45  
[iddri@iddri.org](mailto:iddri@iddri.org)  
[www.iddri.org](http://www.iddri.org)

**CIRAD**

Centre de coopération internationale  
en recherche agronomique pour le développement  
42 rue Scheffer  
75116 Paris  
France  
Tel +33 1 53 70 20 00  
Fax +33 1 47 55 15 30  
[www.cirad.fr](http://www.cirad.fr)

ISBN: 978-9978-67-144-3  
Cuidado de la edición: Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RisperGraf C.A.  
Quito, Ecuador, 2007  
1ª. edición: octubre, 2007

# Índice

<b>Presentación</b> .....	7
Prólogo:	
<b>Experiencias recientes y retos para las políticas ambientales en América Latina</b> .....	9
<i>Por Guillaume Fontaine, Geert van Vliet, Richard Pasquis</i>	
<b>Primera parte</b>	
<b>Innovaciones en las políticas públicas e instrumentos de gestión ambiental</b>	
<b>Factores que estructuran el diálogo sobre políticas ambientales en la Amazonía brasileña</b> .....	21
<i>Por Joseph S. Weiss, Geert van Vliet y Richard Pasquis</i>	
Estudio de caso	
<b>“Las políticas de las áreas naturales protegidas como laboratorio para los esquemas público-privado. Una interpretación a partir del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza”</b> .....	57
<i>Por David Dumoulin Kervran</i>	
<b>Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil</b> .....	79
<i>Por Marta de Azevedo Irving, Felipe Cozzolino, Claudia Fragelli y Altair Sancho</i>	
<b>Gobernanza y bienes comunes en la Amazonía brasileña</b> .....	107
<i>Por Gloria Maria Vargas y Richard Pasquis</i>	
Estudio do caso:	
<b>“O licenciamento como estratégia de controle do desmatamento ilegal: a experiência do Mato Grosso”</b> .....	123
<i>Por Andréa Aguiar Azevedo y Richard Pasquis</i>	

<b>A certificação do manejo florestal no Brasil: alcance e limites das novas formas privadas de governança</b> . . . . .	147
<i>Por Stéphane Guéneau</i>	
Testimonio: “El manejo de la gobernabilidad en la gestión ambiental a partir del sentido y la construcción del territorio en Colombia: desarrollo de una utopía desde lo complejo” . . . . .	175
<i>Por Carlos Castaño-Uribe</i>	
<b>Segunda parte</b>	
<b>El rol de los actores sociales en el sistema de gobernanza ambiental</b>	
<b>Redes verdes e governança na Amazônia</b> . . . . .	199
<i>Por Benjamin Buclet</i>	
<b>Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador</b> . . . . .	223
<i>Por Guillaume Fontaine</i>	
<b>Interação entre ação coletiva e ação pública no manejo de recursos comuns no Nordeste do Brasil</b> . . . . .	257
<i>Por Eric Sabourin</i>	
Estudio de caso: “Ámbitos, actores e instrumentos de la participación en la gestión ambiental en Colombia. El caso de Corpocaldas” . . . . .	279
<i>Por Isaias Tobasura Acuña y Erika Juliana Estrada Villa</i>	
Estudio do caso: “As organizações dos agricultores familiares e a gestão dos recursos naturais: aprendizagens sociais e construção social de uma governança” . . . . .	303
<i>Por Laurence Granchamp Florentino, Aquiles Simões, Eric Sabourin y Ghislaine Duqué</i>	
Presentación de los autores . . . . .	325

# Presentación

Este libro recopila las mejores contribuciones al simposio “Viajes en los terruños de la gobernabilidad: límites e innovaciones en la teoría y la práctica de las políticas ambientales en América Latina”, organizado en el marco del 52º Congreso internacional de americanistas en Sevilla (España), del 17 al 21 de Julio 2006. El simposio reunió unos 35 participantes de diversas nacionalidades, con experiencia profesional o académica en cuanto a los ciclos y las arenas de las políticas y los instrumentos ambientales, sus contenidos y sus procedimientos. Se presentaron y comentaron estudios llevados a cabo en Brasil, México, Colombia, y el Ecuador, sobre las experiencias más innovadoras en el ámbito de las políticas ambientales.

En este volumen, los autores intentan explicitar las estrategias y los intereses de los agentes del Estado, la sociedad civil y el mercado, a partir de problemas específicos, involucrando actores concretos. Esta reflexión se articula en torno a dos ejes analíticos: por un lado, las lecciones en materia de instrumentos de políticas públicas y gestión ambiental, por el otro, las interacciones entre los actores sociales, el sistema institucional y los actores del mercado.

La organización del simposio y la publicación de estas actas fueron posibles gracias al apoyo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Ecuador) y dos importantes centros de investigación franceses: el CIRAD (*Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement*) y el IDDRI (*Institut du développement durable et des relations internationales*).

Adrián Bonilla  
Director  
FLACSO - Ecuador

# Prólogo

## Experiencias recientes y retos para las políticas ambientales en América Latina

Guillaume Fontaine, Geert van Vliet, Richard Pasquis

### Nuevos problemas conceptuales en torno a las políticas ambientales

En el marco del 52º Congreso internacional de americanistas (organizado en Sevilla (España), del 17 al 21 de Julio 2006) se realizó el simposio “Viajes en los terruños de la gobernabilidad: límites e innovaciones en la teoría y la práctica de las políticas ambientales en América Latina”. Los objetivos del simposio fueron: generar conocimiento sobre los límites de la gobernabilidad en el manejo de los recursos naturales; promover reflexiones sobre las innovaciones en cuanto a regulación ambiental (políticas, instrumentos, sustancia, procesos); y promover la emergencia de nuevas capacidades de conducción en medio complejo.

Invitamos a los participantes a presentar estudios de casos en varios ámbitos espaciales, a diferentes niveles de decisión y en distintos momentos en el ciclo de las políticas públicas (identificación, elaboración, regulación, financiamiento, puesta en marcha, seguimiento y evaluación). Se trataba de explorar las innovaciones más prometedoras en materia de gestión ambiental pública y privada. Los artículos parten del análisis de problemas específicos, involucrando actores concretos. Los autores intentan explicitar las estrategias de los diferentes actores así como sus intereses. ¿Qué innovaciones se produjeron en el curso de la resolución de la problemática? ¿Cómo? ¿En qué medida podemos intentar desplazar los límites de la regulación ambiental?

Nos propusimos explorar los alcances y límites de las políticas ambientales – que se refieren al desarrollo sostenible y la conservación de la biodiversidad, o que pretenden regular el acceso y uso de los recursos naturales, así como la valorización de los servicios ambientales – a través de las nociones de gobernabilidad y gobernanza ambiental, cuyo uso se difundió ampliamente en la literatura especializada<sup>1</sup>. Ciertamente es que ambos conceptos siguen siendo el objeto de discusión por su polisemia en la comunidad académica, la cooperación internacional, los entes de gobierno y las organizaciones no gubernamentales. No obstante, y sin pretender hacer el mismo uso de ambos conceptos, las contribuciones recopiladas en el presente libro muestran cierta convergencia en torno a las implicaciones que tienen ellos para las políticas ambientales. Por lo tanto, nos pareció útil realizar una breve introducción a la discusión teórica y conceptual sobre el tema.

### *Gobernabilidad y gobernanza: definiciones operativas*

Las discusiones sobre gobernabilidad (*governability*) se iniciaron en foros especializados de las Naciones Unidas a finales de los años cincuenta y a lo largo de los años sesenta, durante los procesos de decolonización en el momento de concebir los primeros programas de asistencia técnica destinados a los gobiernos de los nuevos países independientes (van Vliet 1997). Estas discusiones fueron relanzadas en 1975, con la entrega de un informe sobre la crisis de la democracia a la Comisión Trilateral<sup>2</sup> (Crozier *et al.*, 1975). Este concepto se utiliza para analizar los problemas de la democracia por la fragmentación del sistema de partidos, la división de poderes y los límites del presidencialismo, la cultura política, etc. (van Vliet 1997; Alcántara Sáez 1997; Coppedge 2001; Pérez Liñán 2001; Altman 2001).

- 1 Para una lectura de esta emergencia de las nociones de gobernanza y gobernabilidad, véase van Vliet (1997).
- 2 La Comisión Trilateral fue creada en 1973, por un grupo de intelectuales, líderes políticos y sindicales procedentes de Estados Unidos, Europa del Oeste y Japón. En treinta años, se abrió a ciudadanos de Canadá, la Unión Europea y Asia del Pacífico.



La traducción del vocablo anglosajón *governance* al español “gobernanza” se generalizó tras la publicación del “Libro blanco sobre la gobernanza europea” en la definido por la Real Academia de España como “acción y efecto de gobernar o gobernarse”, y se lo usó para designar:

las “condiciones financieras, sociales y administrativas necesarias para instrumentar y aplicar las decisiones políticas adoptadas y poder ejercer la autoridad”; por analogía, además, al término “governabilidad” que se [usaba] desde hace ya tiempo para designar “las condiciones políticas para intermediar intereses y el apoyo político para gobernar”.

(Sosa Martínez 2000).

Algunos autores trabajando desde la perspectiva sistémica de la planificación estratégica situacional (PES) definen la gobernabilidad a partir de las relaciones entre tres componentes esenciales, que conforman el “triángulo de gobierno”, en varios niveles de organización (local, intermedio y global), (Matus 1987; Van Vliet 1997). Estos componentes son: la naturaleza de los problemas enfrentados (tratase de problemas estructurados simples, complejos o de alta complejidad); la capacidad de conducción, que incluye la capacidad de leer los problemas, de descifrarlos, de identificar y movilizar los múltiples tipos de recursos para confrontarlos (poder y capital político, tiempo, recursos naturales, espacio, recursos financieros, conocimiento, capacidad organizacional); y la naturaleza de los proyectos de los actores (¿Generan legitimidad? ¿Generan alianzas? ¿Resuelven las barreras políticas y sociales que se oponen a la acción?). Dentro de esta interpretación, el concepto de gobernabilidad no se restringe al Estado, sino que es válido desde la perspectiva de todo actor.

En este sentido, la gobernabilidad adquiere un carácter relativo y no absoluto, lo cual es incompatible con el intento de establecer normas: no hay algo como una “buena” gobernabilidad. Es un concepto práctico que representa, entonces, una entrada más fructífera para intentar comprender a partir de experiencias de la investigación operacional (investigación-acción), los alcances y límites de las políticas y estrategias públicas como privadas tendientes a preservar los recursos naturales.

En una perspectiva sociológica, la gobernabilidad depende del “equilibrio dinámico” entre el nivel de las demandas procedentes de la sociedad y la capacidad del sistema institucional de procesarlas de manera legítima y eficaz. Este nivel es condicionado por la percepción, los valores y las creencias de la sociedad en una situación sociopolítica concreta, por un lado, y por la capacidad de presión sobre el gobierno y el grado de organización de la sociedad civil y los actores políticos, por el otro. Si las demandas no están procesadas de manera inmediata, las discrepancias con el sistema institucional pueden convertirse en conflictos “tolerados”. Ahora bien, cuando se multiplican las “anomalías” en el ámbito económico, social o político, estos conflictos pueden convertirse en crisis, cuya resolución implica un cambio de relación entre Estado y sociedad civil, es decir de modelo de gobernabilidad. (Camou 2001: 36).

Desde finales de los años ochenta, mientras se abría un debate sobre el “nuevo orden mundial”, habían aparecido varios estudios sobre la relación entre la globalización y los problemas de seguridad y democracia, en gran parte bajo la influencia de los organismos multilaterales de cooperación (UNESCO 1997; Diehl 1997; The Meridian International Institute 2000). En ese contexto se multiplicaron los escritos sobre la gobernanza, que algunos politólogos asimilan a un nuevo paradigma, útil para encontrar nuevas formas de gobernar conllevadas por la globalización y la integración regional, en particular europea (Feldman 2001; Mayntz 2002). Sin entrar en el detalle de esta discusión<sup>3</sup>, vale mencionar la definición formulada por la Comisión sobre la gobernanza global, pues está usada por algunos expertos de la UICN (Scanlon y Burhenne-Guilmin 2004: 2):

Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institu-

---

3 Cf. Fontaine (2005), para un análisis más detallado, en relación con los conflictos ambientales y la institucionalización de arreglos.

tions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest.

(Commission on Global Governance 1995: chapter 1)

Esta definición operativa no restringe la gobernanza a su dimensión estatal o gubernamental, como se puede ver con los ejemplos usados por aquella Comisión para ilustrar su planteamiento:

Examples of governance at the local level include a neighbourhood cooperative formed to install and maintain a standing water pipe, a town council operating a waste recycling scheme, a multi-urban body developing an integrated transport plan together with user groups, a stock exchange regulating itself with national government oversight, and a regional initiative of state agencies, industrial groups, and residents to control deforestation. At the global level, governance has been viewed primarily as intergovernmental relationships, but it must now be understood as also involving non-governmental organizations (NGOs), citizens' movements, multinational corporations, and the global capital market. Interacting with these are global mass media of dramatically enlarged influence.

(Commission on Global Governance 1995: chapter 1)

Los arreglos de la gobernanza ambiental se expresan a través de marcos legales y políticos, estrategias y planes de acción. Incluyen los arreglos organizacionales para el seguimiento de las políticas y los planes, así como el monitoreo de los resultados. Ésta abarca las reglas de tomas de decisión, incluido quién tiene acceso a la información y participa en los procesos de toma de decisión, así como las decisiones mismas. La articulación entre distintos niveles de responsabilidad y de compromiso, es entonces un aspecto crucial para determinar la eficacia de la gobernanza, pues en esta perspectiva el compromiso y la capacidad de proseguir dependen de quién está involucrado y de cómo se toman las decisiones. Si la capacidad de gobernanza es débil a cualquier nivel, ello socavará los resultados. La necesidad de una devolución ordenada de la autoridad a las comunidades locales implica una "buena" gobernanza al nivel nacional y local, pero esta devolución está condenada a fracasar si no va acompañada por la capaci-

dad de organizar, financiar y asumir las responsabilidades devueltas (Scanlon y Burhenne-Guilmin 2004: 2).

### *La gobernanza ambiental: una perspectiva normativa*

Si bien es cierto, la política ambiental sigue siendo del dominio exclusivo del Estado nacional, la gobernanza ambiental responde cada vez más a preocupaciones y procesos de toma de decisiones globales, aunque estos no sean necesariamente vinculantes. En efecto, esta última se inscribe cada vez más en un acervo de reglas definidas a nivel internacional y que constituyen un régimen ambiental internacional. Los instrumentos de gobernanza ambiental obedecen al régimen de derecho internacional “blando”, constituido entre otras cosas por la Declaración de Estocolmo (1972), la Carta mundial para la naturaleza (1982), el informe Brundtland (1987), la Declaración de Río y la Agenda XXI (1992), el Borrador de convención internacional sobre medio ambiente y desarrollo elaborado por la UICN (1995), y la Declaración del milenio (2000) (Jeffery 2004: 14-16).

Por lo tanto, los Estados firmantes de aquellos documentos y miembros de programas del “régimen internacional ambiental” son cada vez más responsables ante la comunidad global. Según la UICN, en el estado actual de la regulación internacional, muchos de aquellos principios tendrán una influencia moral persuasiva en la aproximación de los temas ambientales y la “buena” gobernanza. Los gobiernos, los administradores de empresas y demás actores tendrán que tomar cada vez más en cuenta estos principios emergentes de legislación ambiental internacional, pese a que se le dejara mucha libertad y flexibilidad al Estado para llevar a cabo la gobernanza de las áreas protegidas al nivel nacional (Jeffery 2004: 14-16).

En el caso de la conservación en áreas protegidas, por ejemplo, se trata de elegir la mejor forma de administrar aquellas áreas, al amparo de normas legales y de políticas públicas claramente definidas. Sin embargo, este nivel sistémico no es suficiente y no garantiza una gobernanza eficiente sin la participación de los actores en los procesos democráticos. En la

perspectiva de la UICN, ello implica considerar la gobernanza ambiental como un medio, más que un fin en sí, para asegurar la conservación del medio ambiente. En efecto, derechos como aquellos de participación pública en la elaboración de políticas públicas y la toma de decisión (incluso aquella de los pueblos indígenas), el acceso a la justicia y la información, la existencia de un poder judicial informado, independiente y no sesgado, la transparencia y la rendición de cuentas forman parte de la “buena” gobernanza. Ésta debe ser presente e integrada al nivel local, estatal, regional y global de la sociedad civil (Jeffery 2004: 11).

Al respecto, algunos autores elaboraron una lista de criterios de gobernanza “eficiente” para las áreas protegidas (Cf. Graham *et al.*, 2003), que se basan en los principios de “buena” gobernanza asumidos generalmente por los organismos de desarrollo, en particular el PNUD: legitimidad y representatividad, orientación o “direccionamiento”, eficiencia, rendición de cuentas y equidad (PNUD 1997).

Con el principio de legitimidad y representatividad del sistema político, se articulan criterios como la existencia de un marco democrático y el respeto a los derechos humanos. La gobernanza aplicada a las áreas protegidas debe velar por la descentralización en las tomas de decisión y privilegiar la participación ciudadana a todos los niveles de toma de decisión. Estos criterios dependen a su vez de la existencia de actores independientes en la sociedad civil y de un alto nivel de confianza entre los miembros de la sociedad.

Al segundo principio, el de orientación o “direccionamiento” por parte del sistema institucional, corresponden criterios como la congruencia entre las orientaciones nacionales e internacionales, la existencia de orientaciones normativas y de un liderazgo efectivo. Deberían además existir planes macro para los sistemas de áreas protegidas y planes individuales para cada área.

En cuanto a la eficiencia, los criterios de buena gobernanza para las áreas protegidas son la eficiencia de los costos, la capacidad, la coordinación por parte de los actores estratégicos. A ello, cabe agregar la información pública sobre los resultados (transparencia), la capacidad de respuesta ante críticas y quejas de otros actores, así como la posibilidad de llevar a cabo el monitoreo y la evaluación de la gestión. En su conjunto, esos

criterios son garantizados por una administración flexible y una buena gestión de los riesgos.

Complementario del anterior, el principio de rendición de cuentas atañe a criterios de claridad y coherencia de las decisiones tomadas por los dirigentes políticos. Implica, por otro lado, la existencia de instituciones públicas de rendición de cuentas y de medios de comunicación efectivos e independientes.

Finalmente, la equidad tan sólo se puede lograr mediante la existencia de un sistema judicial respetuoso del gobierno de la ley. En este caso, los criterios decisivos son aquellos que coadyuvan al fortalecimiento de reglas justas, imparciales y efectivas. Implican por último justicia en el proceso de creación de áreas protegidas y en la administración de las mismas.

Estos criterios no se aplican exclusivamente al dominio del Estado, pues los sistemas de gobernanza ambiental pueden combinar varios modelos de gestión territorial y del espacio protegido: estatales (administración nacional, local o por delegación), compartidos (co-administración o asociación), privados (por personas físicas, ONG, o corporaciones) o comunitarios (pueblos indígenas y comunidades locales) (Graham *et al.*, 2003: 16).

### *Las interacciones entre sociedad, sistema institucional y mercado*

Algunos autores marxistas consideran que las teorías de la gobernanza sirven ante todo a legitimar el intento de los gobiernos de conservar el monopolio del poder, a costa de una creciente separación entre gobernabilidad y política (Nogueira 1995: 55); otros las consideran una justificación de los modelos conservadores de dominación y una legitimación del neoliberalismo (Stolowicz 1996; Torres-Rivas 2001). Otros más consideran que la “buena gobernanza” recetada por los organismos internacionales consiste, ante todo, en hacer pasar las reformas económicas recetadas por el “consenso de Washington” en condiciones de estabilidad política y en un contexto de globalización y mercados desregulados (Hewitt De Alcántara 1997).

Independientemente del enfoque teórico que se adopte para hablar de gobernanza o gobernabilidad, en relación con las políticas ambientales, queda claro que éstas no se restringen ni a un mero problema de gestión, ni tampoco a un problema de gobierno. Es más bien la combinación de estructuras institucionales (reglas de juego y agencias estatales) con procesos participativos que involucran a los actores sociales y a los actores del mercado, la que define las condiciones de la calidad de las políticas públicas. A su vez, para ser eficiente, éstas pueden articular diferentes modelos de gestión, diferentes instrumentos y diferentes hábitos culturales. Responden a la capacidad de procesar las demandas de la sociedad y de articularlas con los procesos de toma de decisión (públicos y privados).

En otras palabras, se trata de buscar un equilibrio dinámico entre la eficiencia de los mecanismos burocráticos de gestión y la participación de los sectores de la sociedad civil interesados en la sustentabilidad del desarrollo. Ello significa en particular que no existe una panacea para la “buena” gobernanza. Esta última es determinada por las modalidades democráticas de administración de la cosa pública, la cual es parte del dominio del Estado. Por último, si bien es cierto que las condiciones de la gobernanza global inciden fuertemente en las opciones de políticas públicas, los Estados son, en última instancia, los que rinden cuenta de sus actos y de su eficiencia ante las sociedades nacionales, lo cual remite nuevamente a un problema de gobernabilidad – aunque ésta no se restrinja a la esfera del Estado.

## **Contenido del libro**

El libro se organiza en dos partes: en la primera hemos agrupado los artículos que presentan las innovaciones en las políticas públicas y los instrumentos de gestión ambiental; en la segunda, se concentran los artículos que analizan el rol de los actores sociales en los sistemas de gobernanza ambiental nacionales e internacionales.

*Innovaciones en las políticas públicas e instrumentos de gestión ambiental*

En “Factores que estructuran el diálogo sobre políticas ambientales en la Amazonía brasileña”, Joseph S. Weiss, Geert van Vliet y Richard Pasquis analizan las situaciones de baja gobernabilidad en las cuales se desarrollan los ciclos de las políticas públicas que regulan el acceso y uso de recursos agrarios y forestales en la Amazonía brasileña y los cambios recientes favorables. No obstante una mayor capacidad de intervención de la sociedad civil y del sector público, las experiencias de diálogo siguen frágiles, mientras que los procesos complejos que llevan a la deforestación siguen sin alteración mayor. ¿Cuáles son los factores que impiden o favorecen el diálogo, en términos de actores, de procesos y de sustancia? Sugieren pistas para futuras investigaciones: ¿Qué nuevo rol jugará el diálogo de políticas? ¿Cómo devolver la confianza en el diálogo a los que tienen miedo, o a los que prefieren la confrontación?

En “Las políticas de las áreas naturales protegidas como laboratorio para los esquemas público-privado. Una interpretación a partir del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza”, David Dumoulin Kervran explica que el caso de este fondo, creado en 1994, debe entenderse en el contexto de institucionalización de la política de áreas nacionales protegidas, después de la firma del tratado de libre comercio, y de su fuerte internacionalización, como lo ilustra la importancia de los impactos financiero e institucional del Global Environment Facilities. El caso de México muestra como estos esquemas de cogestión van a la par con la cooptación de ciertas organizaciones no gubernamentales, nuevas relaciones con empresas, el crecimiento de “tierras privadas para la conservación”, y la posible oposición local sobre la finalidad “pública” de esta conservación. Sin embargo, el FMCN es también un ejemplo de eficiencia institucional y fue acompañado por el fortalecimiento de la acción de las agencias públicas del sector. El análisis invita a un entendimiento detallado de las prácticas de esta familia cosmopolita de la conservación y a una nueva interrogación sobre lo que consideramos como “lo público”.

En “Governança e políticas públicas: Desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil”, Marta de Azevedo Irving, Felipe Cozzolino, Claudia



Fragelli y Altair Sancho recuerdan que los parques nacionales representan categorías de manejo de áreas protegidas esenciales en el plano de las estrategias globales de conservación de la biodiversidad, considerando su reconocimiento internacional y su difusión. Estos ilustran, cómo ningún otro tipo de área protegida, la separación entre sociedad y naturaleza, característica de las sociedades contemporáneas. Los autores presentan y discuten el contexto y los desafíos de la gestión de los parques nacionales en Brasil, considerando el compromiso de construcción de gobernanza para la inclusión social en las políticas públicas.

En “Gobernanza y bienes comunes en la Amazonía brasileña”, Gloria Maria Vargas y Richard Pasquis explican que la región amazónica brasileña ha sufrido diferentes procesos de ocupación y explotación que han dejado huellas de degradación ambiental en su paisaje. El cultivo de la soya, la explotación de la madera, la pecuaria, los proyectos hidroeléctricos y la minería, son algunas de las actividades responsables por el mal uso de los recursos naturales. El papel de las políticas públicas en este contexto es crucial. Los autores analizan algunas políticas, tanto a nivel federal, como regional y local que pretenden revertir este estado de cosas. Son acciones de gobierno y de la sociedad civil que repercuten en la forma cómo se decide el acceso y uso de los recursos naturales y, en esa medida, hacen parte de la construcción de la gobernanza ambiental de la región.

En “O licenciamento como estratégia de controle do desmatamento ilegal: a experiência do Mato Grosso”, Andrea Aguiar Azevedo y Richard Pasquis tratan de evaluar los alcances y límites de un instrumento de política pública, desde el enfoque del manejo y control, para luchar contra la tala ilegal de bosque en el Estado Mato Grosso (Amazonía Legal brasileña). Se trata de evaluar el Sistema de licenciamiento ambiental de propiedades rurales, desde una doble perspectiva: operacional y estructural. Este instrumento no ha sido muy eficaz, pues presenta dos series de limitantes. Una primera serie va desde la falta de fortalecimiento institucional y de técnicos capacitados, hasta la desarticulación con otros órganos y políticas. La segunda atañe a factores estructurales, que restringen el potencial de acción del instrumento al nivel macro y micro. Estos factores son agravados por la naturaleza propia de los instrumentos de manejo y control, que no son ecuanimes ni estimulan a los actores que buscan ser más pro-

activos en el tema ambiental. En este sentido, los instrumentos económicos como la venta de servicios ambientales, podrían ser una alternativa, aunque sea temporal, para mejorar la adhesión de los agentes al sistema.

En “A certificação do manejo florestal no Brasil: alcance e limites das novas formas privadas de governança”, Stéphane Guéneau se preocupa por la privatización del manejo forestal a través de la certificación. Él analiza las razones de la emergencia de la certificación de la gestión forestal en Brasil, luego evalúa sus alcances y límites, en un contexto de baja gobernabilidad, especialmente en la Amazonía. Resalta la complementariedad entre estrategias privadas y acción pública, para enfrentar los principales desafíos planteados por la gobernanza de los bosques: tala ilegal, inseguridad territorial, competencia con la agricultura y la ganadería, etc. Finalmente evoca las posibilidades de usar la certificación que conllevan las reformas recientes del sector forestal y la evolución de los mercados internacionales.

Esta primera parte se concluye con el testimonio de Carlos Castaño-Uribe, ex director nacional de parques en Colombia: “El manejo de la gobernabilidad en la gestión ambiental a partir del sentido y la construcción del territorio en Colombia: desarrollo de una utopía desde lo complejo”. Él presenta un modelo de instrumentos y política pública para construir territorio, generar valor y capital social y lograr una mayor capacidad de intervención legítima de los actores institucionales a partir de la participación y el rescate de la identidad cultural.

### *El rol de los actores sociales en el sistema de gobernanza ambiental*

En “Redes verdes e governança na Amazônia”, Benjamin Buclet recuerda que el proceso de integración regional de la Amazonía se intensificó en los últimos años, como lo muestran la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), lanzada en 2000, y la creación de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) en diciembre de 2002. Por su lado, desde la década de los años

noventa, las organizaciones de la sociedad civil, se organizan en redes para articular mejor sus alternativas, con el apoyo de varias agencias de cooperación internacional. Ahora, estas redes participan activamente en la definición de políticas públicas, que puedan contribuir a transformar la gobernanza regional. El autor analiza estas transformaciones a partir de un estudio llevado a cabo en Brasil, Ecuador, Perú y Bolivia. Expone las características, estrategias de incidencia y gestión de las principales redes de la sociedad civil en esta región.

En “Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador”, Guillaume Fontaine analiza la relación entre el movimiento ecologista ecuatoriano y el sistema de gobernanza, a partir de la siguiente problemática: ¿cuál ha sido el alcance de este movimiento para coadyuvar a la conservación del medio ambiente, frente a la explotación petrolera en la región amazónica? Estudia el rol de este movimiento en la institucionalización de los arreglos, que coadyuven la equidad social y la justicia ambiental. Revisa los aportes de las principales disciplinas que estudian el ecologismo en América Latina, luego recuerda cómo evolucionó el movimiento ecologista ecuatoriano, finalmente analiza su capacidad de incidencia en el sistema normativo y político de gobernanza.

En “Interação entre ação coletiva e ação pública no manejo de recursos comuns no Nordeste do Brasil”, Eric Sabourin estudia las nuevas formas de acción colectiva desarrolladas desde 2005 por comunidades campesinas y organizaciones domésticas rurales en el Noreste brasileño. Algunas de estas iniciativas, que movilizaron redes sociales y socio-profesionales, podrían expresar sus demandas bajo formas híbridas, para conseguir el reconocimiento de la opinión pública y el apoyo de instituciones del Estado. El autor analiza las lecciones y las limitaciones de estas formas de interacciones entre la acción colectiva campesina y las políticas públicas del Estado. Su trabajo se basa en tres estudios de casos de gestión comuna de recursos naturales: agua, bosque y biodiversidad.

En “Ámbitos, actores e instrumentos de la participación en la gestión ambiental en Colombia. El caso de Corpocaldas”, Isaías Tobasura Acuña y Erika Juliana Estrada Villa analizan, en primer lugar, la manera como los diferentes actores sociales han participado en las Corporaciones autónomas regionales, específicamente en la Corporación para el desarrollo de

Caldas (Corpocaldas), a partir de la creación del Sistema nacional ambiental colombiano, en 1993. Los autores indagan cómo la política ambiental con sus diferentes instrumentos y ámbitos de participación ciudadana, ha garantizado la defensa de los recursos naturales, contribuido al fortalecimiento de la democracia participativa y permitido la gobernabilidad, o simplemente legitimado las decisiones de las autoridades ambientales. En segundo lugar, presentan un caso de participación de la comunidad orientado y promovido por Corpocaldas. Este último dirigido a identificar los problemas relacionados con la conservación de la fauna y flora silvestres, conocer la normatividad existente para su conservación y definir las especies emblemáticas de fauna y flora de cada municipio.

En “As organizações dos agricultores familiares e a gestão dos recursos naturais: aprendizagens sociais e construção social de uma governança”, Laurence Granchamp Florentino, Aquiles Simões, Eric Sabourin y Ghislaine Duqué analizan el proceso de la constitución de organizaciones rurales como sujeto de desarrollo. A partir de un estudio comparado de gestión de recursos naturales, los autores evidencian la construcción de una convergencia política entre el fortalecimiento de la agricultura de subsistencia y la preservación del medio ambiente. Esta convergencia, fruto de una construcción retórica que tiene incidencia en las prácticas, favorece una nueva coincidencia entre acción pública y acción colectiva. No obstante, esta coincidencia no puede existir sin el amparo de un sistema de actores que evolucionan en un “régimen de interdependencia” y generan así canales de aprendizaje social, en los cuales los actores producen nuevas formas de gobernanza, que expresan la búsqueda del control de la historicidad del desarrollo.

Todos estos textos fueron discutidos durante el simposio, luego fueron trabajados para su publicación y sometidos a un doble proceso de evaluación, interno y externo. Agradecemos en particular a Marcel Burstyn, Philippe Léna y un lector anónimo, por sus comentarios y aportes, que mejoraron el contenido de los capítulos.

## Bibliografía citada

- Alcántara Sáez, M. (1997). “Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina”, en Camou, M. (Ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad*. México D.F.: FLACSO-Plaza y Valdés, 177-185.
- Altman, D. (2001). “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura”, *Instituciones y Desarrollo*, 8-9. Barcelona: Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, 385-410.
- Camou, A. (2001). “Estudio preliminar”, en Camou, A. (Ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad*. México D.F.: FLACSO-Plaza y Valdés.
- Comisión de Comunidades Europeas (2000). “Libro Blanco sobre la gobernanza europea. Profundizar la democracia de la Unión Europea. Programa de trabajo. Documento de trabajo de los servicios de la comisión”. Bruselas: mimeo.
- Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighbourhood. Report of the Commission on Global Governance*. Londres: Oxford University Press.
- Coppedge, M. (2001) [1993]. “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”, en Camou, M. (Ed.) (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*. México D.F.: FLACSO-Plaza y Valdés, 211-239.
- Crozier, M.; Huntington, S.; Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Diehl, P. F. (Ed.) (1997). *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Feldman, E. (2001). “La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio del régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad”, *Instituciones y Desarrollo*, 8-9. Barcelona: Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, 367-384.
- Fontaine, G. (2005). “Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza”, en S. Florencio Abreu (Comp.), *Integración, equidad y desarrollo*. Quito: FLACSO-Embajada de Brasil-Ministério das Relações Exteriores-CAF-Oderbrecht, 131-148.

- Graham, J.; Amos, B.; Plumptre, T. (2003). "Governance Principles for protected Areas in the 21st Century". Paper prepared for the 5th World Parks Congress. Durban, South Africa. Quebec: Institute On Governance, mimeo.
- Hewitt De Alcántara, C. (1997). "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad", Ginebra: UNRISD, mimeo.
- Jeffery, M. (2004). "An international legal regime for protected areas", en J. Scanlon, F. Burhenne-Guilmin (Ed.), *International environmental governance. An international regime for protected areas*, IUCN Environmental policy and law paper, 49. Gland: IUCN, 14-16.
- Matus, C. (1987). *Adiós Señor Presidente: planificación antiplanificación y gobierno*. Caracas: Pomaire.
- Mayntz, R. (2002) [1998]. "Nuevos desafíos de la teoría de governance", *Instituciones y Desarrollo*, 7. Barcelona: Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Nogueira, M. A. (1995). "Gobernabilidad democrática progresiva. Dilemas y requisitos", *Análisis Político*, 25. S. F. de Bogotá: IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, 55-68.
- Pérez Liñán, A. (2001). "Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996", *Instituciones y Desarrollo*, 8-9. Barcelona: Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, 281-298.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1997). "Governance for sustainable human development". A UNDP policy document. New York: mimeo.
- Scanlon, J.; Burhenne-Guilmin, F. (2004). "Executive Summary", in J. Scanlon, F. Burhenne-Guilmin (Ed.), *International environmental governance. An international regime for protected areas*. IUCN Environmental policy and law paper, 49. Gland: IUCN.
- Sosa Martínez, B. (2000). "Governance: la comprensión y la expresión", *PuntoyComa*, 66. Bruselas: Servicio de Traducción de la Unión Europea.
- Stolowicz, B. (1996). "La gobernabilidad como dominación conservadora", en Yánes Quintero, H. (Comp.) (1996), *El mito de la gobernabilidad*. Quito: Trama, 35-57.

- The Meridian International Institute (2000). "Global Governance". San Francisco: The Meridian International Institute.
- Torres-Rivas, E. (2001). "La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica", *Instituciones y Desarrollo*, 8-9. Barcelona: Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, 143-170.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura) (1997). "Gobernar la globalización. La política de la inclusión: el cambio de responsabilidades compartidas". Cumbre Regional para el Desarrollo Político y los Principios Democráticos. Brasilia, 07/1997. México D. F.: UNESCO-DEMOS.
- Van Vliet, G. (1997). "Le pilotage aux confins mouvants de la gouvernance (Economie, écologie, politique et régulation en Amazonie Colombienne, 1975 - 1990)". Thèse pour le Doctorat en Sciences Economiques (René Passet, Dir.), Université de Paris I, Paris: mimeo.