

Integración, equidad y desarrollo

Integración, equidad y desarrollo



FLACSO
ECUADOR

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN:
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición:junio, 2005

Índice

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Sergio Abreu e Lima Florencio</i>	
ALCA - una sumatoria de visiones distintas	31
<i>Renato Baumann</i>	
Globalización, integración y las relaciones Mercosur - Comunidad Andina	53
<i>Luis Alberto Machado</i>	
América Latina y Brasil: desempeño reciente y desafíos para su crecimiento	77
<i>Carlos Enrique F. Mussi</i>	
Vulnerabilidad e inestabilidad de las economías latinoamericanas	97
<i>Rafael Correa</i>	
El desarrollo sostenible de la Cuenca Amazónica, ¿Cómo aplicamos la economía de biodiversidad?	109
<i>Joseph Henry Vogel</i>	
Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza	131
<i>Guillaume Fontaine</i>	

Programa Zona Franca Verde	149
<i>Sávio José B. Mendonça y Virgílio Viana</i>	
El laberinto de lo social: el gobierno de Lula en el contexto de la evolución política y económica de Brasil en los últimos años	159
<i>André Urani</i>	
El trabajo y el reconocimiento de las necesidades: dos condiciones de un enfoque orientado a la equidad	177
<i>Claudia C. Danani</i>	
Educación y equidad en Brasil	191
<i>Clarissa Eckert Baeta Neves</i>	
Educación, equidad y bienestar en América Latina	215
<i>Carlos Larrea</i>	

Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza

Guillaume Fontaine*

Este artículo aborda un aspecto particular de los conflictos ambientales relacionados con los megaproyectos extractivos en la Amazonía: la institucionalización de los arreglos. Para superar los límites de las principales corrientes teóricas de manejo de conflictos al respecto, la reflexión se adentra en el terreno de la ciencia política, y analiza los aportes del debate en torno a la gobernabilidad y la gobernanza. En la primera parte se realiza un estado del arte de esta discusión en América Latina, complementado por un análisis de las dimensiones normativas de varias aproximaciones a la gobernanza, defendidas por los organismos multilaterales de cooperación, presentes en la región. En la tercera parte se elabora un esquema simple de las relaciones entre actores sociales y sistema institucional, para evidenciar los principales obstáculos a la armonización de las políticas públicas energética, ambiental, social y económica en la Amazonía andina.

Palabras clave

Sociología, gobernabilidad, gobernanza, conflicto, Amazonía andina, medio ambiente, petróleo, hidrocarburos, megaproyectos extractivos, movimientos sociales, políticas públicas.

* Agradezco a Enrique Peruzzotti y Felipe Burbano de Lara, por sus comentarios a la versión preliminar de este artículo, que fue presentado en el seminario “Integración, desarrollo y equidad. Tema 4: Desarrollo Sostenible y Cuenca Amazónica”, FLACSO Sede Ecuador, Corporación Andina de Fomento, Embajada del Brasil en el Ecuador, Instituto de Investigaciones en Relaciones Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Quito, 12/05/2004.

Introducción

Los megaproyectos extractivos en la cuenca amazónica se enfrentan con una oposición difusa y multiforme de las comunidades locales y una parte de la sociedad civil, en particular las organizaciones indígenas y ecologistas amazónicas (Fontaine, 2005 a). Ello puede explicarse en parte por la disyunción entre el nivel de expectativas que generó un modelo de desarrollo, basado en la exportación de petróleo, y la satisfacción de las necesidades básicas en países como Ecuador y Venezuela, que es acentuada por los impactos ambientales negativos de la explotación de hidrocarburos en las cuatro últimas décadas.

Frente a este fenómeno, las metodologías de negociación y de resolución alternativa de disputa pueden ser eficientes, desde un punto de vista instrumental, pero tienen efectos perversos desde el punto de vista político, en sociedades con un alto déficit de gobernabilidad democrática, al reforzar la posición de los actores dominantes, en detrimento de los más débiles. Por otro lado, las metodologías de manejo comunitario de conflictos tienen el mérito de compensar, hasta cierto punto, el desequilibrio de poder entre los actores, pero, a su vez, favorecen la aparición de posiciones maximalistas que pueden ser hasta antisistémicas y radicalizan los conflictos a costa de la institucionalización de los arreglos.

Para superar estos límites, proponemos una aproximación a estos conflictos, que recoja los aportes de las teorías de la gobernanza, en particular en cuanto a las condiciones de institucionalización de los arreglos, lo que condiciona un nivel normal de gobernabilidad democrática. En una primera parte aclaramos las diferencias entre gobernabilidad y gobernabilidad democrática, mediante un estado del arte sobre este tema en América Latina. Luego nos preocupamos por evidenciar las dimensiones normativas que sustentan las aproximaciones al problema de la buena gobernanza, traducción del inglés *good governance*. Finalmente sintetizamos los principales aportes de las teorías de la gobernanza a una sociología de los conflictos ambientales preocupada por la gobernabilidad democrática.

Entre gobernabilidad y gobernabilidad democrática: un problema de orden y poder.

La discusión sobre la gobernabilidad se inició en 1975, con la entrega de un informe sobre la crisis de la democracia a la Comisión Trilateral (1)

(Crozier et al., 1975). Este estudio se preocupa por los desafíos planteados por la crisis económica de la década del setenta, para los regímenes democráticos de Europa, Estados Unidos y Japón, e identifica tres tipos de desafíos. Un primer tipo, llamado desafíos contextuales, se relaciona con los cambios en la repartición del poder económico, político y militar, así como los problemas de inflación, encarecimiento de materias primas, inestabilidad monetaria, interdependencia económica y seguridad militar colectiva. Un segundo tipo, deriva de las tendencias sociales marcadas por la emergencia de movimientos radicales, que articulan la inseguridad económica y las tendencias nacionalistas de grupos de clase media baja, apoyándose en las estructuras residuales de autoritarismo tradicional, así como el nuevo papel de los intelectuales en la sociedad, y los cambios de valores generados por el acceso masivo a la educación superior.

Finalmente, hay desafíos que provienen del funcionamiento mismo de las democracias contemporáneas, que conllevan un cambio en los medios tradicionales de control, una deslegitimación de la autoridad política y una sobrecarga de demandas, respecto de las capacidades de respuesta de los gobiernos. En este contexto, subrayan los autores del informe:

“Las demandas de gobierno democrático aumentan, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca. Ello, al parecer, es el dilema central de la gobernabilidad de la democracia que se ha manifestado en Europa, Norteamérica y Japón, en la década de 1970.” ** (2)

El concepto de gobernabilidad es común, en la literatura hispano/hablante dedicada a los obstáculos encontrados en la fase de consolidación democrática y a las tensiones generadas por las políticas de ajuste estructural. Bajo esta forma, se analizan los efectos de la salida de la dictadura y la liberalización de la economía en Bolivia (Mayorga, 1992), la gestión autoritaria de Fujimori en el Perú (Sagasti et al., 1995; Panfichi, 2002), la inestabilidad política y la crisis económica en Ecuador (Vega, 1996; Pachano, 1999; Burbano de Lara, 2003 a) o aún la apertura del sistema bipartidista en Colombia (Rivera et al., 2000). Por lo general, estos estudios privilegian la dimensión sistémica de la gobernabilidad, para explicar 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. (Alcántara Sáez,

** Traducción mía.

1997; Coppedge, 2001; Pérez Liñán, 2001; Altman, 2001). Sin embargo, se destacan dos enfoques complementarios, aunque no necesariamente irreconciliables.

El primer enfoque deriva de una concepción de la gobernabilidad en términos de orden y poder. Inspirado por Samuel Huntington (1990), define la gobernabilidad como “el grado en el cual el sistema político se institucionaliza” es decir, sigue un “proceso por el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad” (Coppedge, 2001: 211). Considera que la gobernabilidad y la democracia descansan en principios antagónicos: “La gobernabilidad requiere una representación efectiva de los grupos en proporción de su poder; la democracia requiere una representación de grupos en proporción al número de personas que los apoyan.” (Coppedge, 2001 : 214)

A lo mejor, la gobernabilidad democrática no es sino una forma particular de gobernabilidad. La gobernabilidad “ejecutiva” democrática significa que las autoridades civiles electas tienen control sobre la burocracia y las fuerzas armadas, mientras que una gobernabilidad “legislativa” democrática requiere un parlamento fuerte, y la gobernabilidad “social” democrática, implica el respeto a la ley, la legitimidad de las reglas de juego. (Coppedge, 1996).

El segundo enfoque es adoptado por autores preocupados, ante todo, por las condiciones de la gobernabilidad en el marco de la democracia representativa. Este enfoque, que parte de la realidad de “sociedades pobres y subdesarrolladas”, mide la gobernabilidad, en función del rendimiento y de los resultados del sistema político, para alcanzar objetivos socialmente compartidos (Salgado, 1999: 4-5). En ese sentido, el funcionamiento del sistema político obedece a dos prioridades: la capacidad de receptor y atender las demandas sociales, por un lado, y la capacidad de asumir los conflictos y procesarlos para encontrar una resolución vía consenso o mayoría por el otro.

Si la unidad de análisis sigue siendo el sistema político – que incluye el régimen político, los factores sociales, la cultura política y el escenario internacional – los criterios de gobernabilidad son la eficiencia, la legitimidad y la calidad, a través del tiempo. La prioridad de la gobernabilidad es la modernización social, vía organización estatal, y los elementos críticos del sistema político son aquellos que interactúan con el sistema económico: “El sistema económico interesa en cuanto a sus resultados, que dan un determinado rendimiento, pero es en el sistema político donde se alojan y funcio-

nan los mecanismos de decisión y realización de un gobierno, que son el objetivo básico del análisis” (Salgado, 1999: 11).

En esta perspectiva, 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, 2001a: 36).

De esta manera, se pueden identificar los grados de gobernabilidad. Al nivel más alto, la gobernabilidad ideal implica un equilibrio entre las demandas de la sociedad y las respuestas del sistema institucional. Se puede alcanzar un nivel de gobernabilidad normal, cuando las discrepancias entre aquellas demandas y respuestas están en un equilibrio dinámico. En cambio, hay un “déficit de gobernabilidad” cuando entran en desequilibrio crónico, lo que se traduce por la aparición de anomalías percibidas como inaceptables por los actores organizados, que amenazan la estabilidad institucional por la presión política. Por último, una situación de crisis de gobernabilidad surge cuando aquellas anomalías se multiplican y constituyen “un conjunto de desequilibrios inesperados y / o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales” (Camou, 2001a: 39).

El problema de la “buena gobernanza”

A partir de finales de los años ochenta, mientras se abría un debate sobre el nuevo orden mundial, aparecieron 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 (3) (UNESCO, 1997; Diehl, 1997; The Meridian International Institute, 2000). En

ese contexto se multiplicaron los escritos sobre la “governance”, que algunos asimilan a un nuevo paradigma, preocupado por encontrar nuevas formas de gobernar conllevadas por la globalización y la integración regional, en particular europea (Feldman, 2001; Mayntz, 2002).

Un estado del arte de las teorías de la gobernanza deja percibir que, tanto en los documentos técnicos de las principales agencias de cooperación para el desarrollo como en la literatura anglosajona, el uso de *governance* sustituyó al de *governability*. En cambio, en la literatura hispano/hablante, el concepto de “governabilidad” predomina aunque pueda aparecer como sinónimo de “gobernanza”, al cual suele sustituirse en función del contexto político y cultural (Camou, 2001 a: 23). Ello genera cierta confusión con los intentos de traducir “governance” y “good governance” por perífrasis procedentes del campo semántico de “gobierno” (antiguo significado de “gobernanza”, caído en desuso), como “buen gobierno”, “sistema de gobierno”, “capacidad de gobierno”, “función de gobierno” o “gobernación” (DeFerrari, 1996; Solà, 2000). Al fin y al cabo, el concepto de *governability* se volvió un concepto atrápalo-todo (Oszlak, 2001), hasta tal punto que algunos llegaron a formular la paradoja de la “governabilidad “desde la ingovernabilidad”, es decir que se construye a partir de la inestabilidad, la incertidumbre y el caos” (Torrijos, 2001).

En 1997, con oportunidad de la traducción al español de un libro sobre la reforma del sistema de las Naciones Unidas (South Center, 1996), se impuso la necesidad de acudir a un término específico para resolver lo que se había convertido en un rompecabezas para los terminólogos de la ONU. Con ello se redescubrió el término *governanza*, definido por la Real Academia de España como “acción y efecto de gobernar o gobernarse”, y cuyo sentido grecolatino fue enriquecido por el aporte de la economía política anglosajona, 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)

Esta traducción se generalizó tras la publicación del “Libro blanco sobre la gobernanza europea” en 2000 (Comisión de Comunidades Europeas, 2000). Para el Banco Mundial, la “buena gobernanza” depende de la mejo-

ra en la gestión y el incremento de la responsabilidad del sector público, además de la mejora y la transparencia en el marco legal (Cerrillo, 2001). Para el PNUD, la “buena gobernanza” abarca no solo los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos articulan sus intereses, median sus discrepancias y ejercen sus derechos y obligaciones legales, sino también el uso optimizado y equitativo de los recursos (PNUD, 1997). Para la Unión Europea, se basa en la apertura, la participación, la responsabilidad, la rendición de cuenta, la eficiencia y la coherencia en las políticas públicas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000:4). La agencia de cooperación estadounidense, USAID, llama “gobernanza democrática” las dimensiones políticas del proceso de gestión pública, sobre la base de cinco principios: transparencia, pluralismo, implicación de la ciudadanía en las tomas de decisión, representación y responsabilidad o rendición de cuentas (USAID, 1998) (4).

Más allá de los matices entre estas definiciones, los conceptos de buena gobernanza y gobernanza democrática se refieren a una dimensión más normativa que descriptiva, para plantear nuevos incentivos encaminados a mejorar el funcionamiento de las democracias. Así mismo, las interpretaciones discrepan en torno a las prioridades en el tratamiento de los problemas de gobernanza global. Para algunos, la gobernanza global es, en sí, un sistema eficiente, al descansar en propósitos comunes que no derivan necesariamente de obligaciones legales o formalmente prescritas por las leyes o las constituciones políticas. Es un sistema de reglas que funciona siempre y cuando es aceptado por la mayoría o los más poderosos que afecta, sinónimo de orden; por lo tanto, en vez de “gobernanza ineficiente” se hablaría de “caos” o de “anarquía” (Rosenau, 1992: 4-5). Asimismo, algunos entienden por gobernanza la capacidad de hacer que las cosas se hagan sin tener, necesariamente, la competencia legal para ordenar que se hagan: mientras los gobiernos aplican reglas, la gobernanza utiliza el poder. En ese sentido, el sistema internacional es un sistema de gobernanza, así como los conflictos que se dan en este sistema (Czempiel, 1992: 250).

Por lo contrario, algunos autores se preocupan por crear un sistema de “gobernanza global eficiente”, gobernado por la gente y las instituciones, conforme a reglas y mecanismos definidos conjuntamente, de manera de asegurar que todos contribuyan a (y benefician de) una economía mundial eficiente, una justicia social universal, libertad y auténtica diversidad cultu-

ral y democracia consolidada. Estas características implicarían un uso adecuado de los recursos naturales y artificiales, existentes y potenciales; mecanismos de solidaridad y de responsabilidad entre las generaciones presentes y futuras; un marco dinámico y de múltiples variables de promoción, diálogo e integración de las identidades culturales; la mayor participación posible de los individuos y grupos en los procesos de toma de decisión, respaldada por un sistema de información y comunicación pluralista y orientado hacia los intereses del público. (Petrella, 1995: 111-112.)

Por lo tanto, es necesario concretar cuatro contratos globales entre el sistema internacional y las organizaciones de la sociedad civil, en base a la cooperación internacional, la responsabilidad (accountability) ante la ciudadanía, la relevancia de estrategias que articulen lo global con lo local, y el respeto por la diversidad cultural. El primer contrato debería perseguir la satisfacción de las necesidades básicas (lucha contra la pobreza y la desigualdad). El segundo debería buscar la tolerancia, el diálogo y el desarrollo humano en la diversidad cultural. El tercero parte de los límites de la democracia representativa a nivel global y busca incrementar el control de la esfera económica por la sociedad civil y los gobiernos. El cuarto consiste en implementar la Agenda XXI (5), en particular mediante la reforma de la Organización Mundial del Comercio y los organismos financieros multilaterales. (Petrella, 1995: 124-125.)

Algunos consideran que las teorías de la gobernanza insisten demasiado en la capacidad de los gobernantes de “viabilizar la reproducción de las condiciones de preservación 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; Yánes Quintero, 1996; Torres-Rivas, 2001). Otros 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” (6) en condiciones de estabilidad política y en un contexto de globalización y mercados desregulados (Hewitt De Alcántara, 1997).

De ahí surge la preocupación por retomar el control democrático sobre los procesos de reformas económicas e institucionales, y una distinción entre gobernanza y gobernabilidad que vaya más allá de la oposición hecha por Beatriz Sosa Martínez (2000) entre condiciones financieras, sociales y admi-

nistrativas por un lado, y condiciones políticas por el otro. Este enfoque enfatiza el papel de las instituciones, el Estado orientador y la sociedad civil en la elaboración de nuevos contratos sociales (PNUD, 1997). Subraya que la “buena gobernanza” implica reglas y procedimientos formalmente democráticos, además de actores estratégicos constituidos, mientras que la gobernabilidad democrática implica que los actores se comporten y resuelven “sus conflictos, efectivamente, conforme a las fórmulas democráticas formalmente establecidas” (Prats, 2001: 141). De esta manera, queda claro que los problemas de gobernanza y gobernabilidad no son solo técnicos sino también políticos y sociales y, por tanto, no suelen resolverse con meros programas de ingeniería institucional, como los que se multiplicaron en los años noventa en América Latina.

Sociología de conflictos ambientales, gobernanza y gobernabilidad

En el centro de muchos conflictos ambientales originados por las actividades hidrocarburíferas se ubica la lucha por la definición de un modelo de desarrollo que nunca es el objeto de un consenso general, porque los actores en oposición comparten distintas visiones del mundo y lógicas racionales (Fontaine, 2004 a y 2004 b). Lo que está en juego aquí es el control de la historicidad, es decir la capacidad de la sociedad en su conjunto de reproducirse, transformarse e incrementar su acción y participación. En este sentido, los conflictos ambientales constituyen un problema para la democracia en los países de la Amazonía andina. Ahora bien, tanto el ecologismo y el indianismo radicales como el clientelismo y el paternalismo de muchas empresas y por supuesto el autoritarismo del Estado suelen obstaculizar el funcionamiento normal de la democracia, pues la extrema polarización de los conflictos, así como los arreglos amigables que los “invisibilizan” impiden la institucionalización de los arreglos y acentúan, por último, los déficits de gobernabilidad democrática (Fontaine, 2005 b).

Un aporte esencial de las teorías de la gobernanza a la sociología de conflictos ambientales consiste precisamente en explicar las condiciones de esta institucionalización. En una primera aproximación, adopté una definición operativa de la gobernabilidad como “un modo o un estilo de gobierno, es

decir una manera de resolver problemas, susceptible de ser aprehendida a varios niveles de análisis: el marco institucional en el que se ejerce el poder político (las reglas del juego), el marco estatal en el que se elaboran las políticas públicas, los actores del juego político (elites político-administrativas), su manera de jugar y, finalmente, los problemas a los que tienen que responder (estado de la economía, movilización social, etc.)” (Fontaine, 2003: 109).

Ahora, esta definición puede ser complementada con la distinción entre la gobernanza como sistema y la gobernabilidad como procesos: la gobernabilidad se articula con la gobernanza, o sistema institucional que enmarca la acción de los actores sociales, y la acción de gobernar, que incluye la política, las políticas públicas y la administración pública (Prats, 2003: 244). En este sentido, asumimos que la buena gobernanza se articula con la gobernabilidad democrática, en función de la capacidad de la sociedad de llegar a la estabilidad, la integración social y política y el manejo de los conflictos sobre la base de la capacidad de negociación e institucionalización de los arreglos, y la responsabilidad de las instituciones.

Una causa estructural de los conflictos ambientales deriva del hecho de que, el debate en torno a las políticas públicas se encuentra, a menudo, desarticulado entre un espacio legislativo donde dominan intereses corporativos y locales, el espacio del ejecutivo donde dominan las tendencias al autoritarismo y la tecnocracia, y el espacio informal de la opinión pública, donde las demandas y necesidades de la sociedad son captadas por sectores de la sociedad civil muy politizadas, pero con escasa base de legitimidad. Para lograr un nivel satisfactorio de gobernabilidad democrática, el lugar de deliberación en torno a las políticas energética, ambiental, social y económica debería ser una esfera pública que privilegie la participación de la sociedad civil (7), en interacción con las instituciones de la gobernanza.

En efecto, la naturaleza de las relaciones entre los actores sociales y el sistema institucional depende de la correlación entre las decisiones tomadas en la esfera pública y las necesidades expresadas en la esfera privada. Estas relaciones se caracterizan por flujos continuos de informaciones e ideas, que inciden en la formación de la opinión pública, sea a través de los medios masivos de comunicación, o de las formas alternativas de difusión, como son el Internet y los boletines asociativos. En segundo lugar, el proceso legítimo de toma de decisión, procedente del sistema institucional, pasa por

las deliberaciones en la esfera pública, en particular a través del poder legislativo. Por su lado, la sociedad civil procesa y organiza las necesidades y demandas formuladas por la población al nivel local, para luego trasmitirlas al sistema institucional, mediante los partidos políticos o de manera directa, a través de la acción colectiva.

Por último, las relaciones entre Estado, sociedad civil, comunidades locales y empresas, así como la institucionalización de los arreglos, se definen en relación con el proyecto central de cada actor. Así es como el proyecto central del Estado, de asegurar la unidad de la nación y garantizar niveles satisfactorios de desarrollo económico debe contar con el proyecto central de las empresas, es decir la libertad de inversión y la seguridad jurídica. Por otro lado, esta interrelación debe armonizarse con el proyecto central de las comunidades locales afectadas por los proyectos extractivos, es decir, la defensa del derecho a la vida, a través de identidades y estilos de vida propios. A su vez, la armonización a la que se refiere debe coincidir con el proyecto central de los movimientos ecologistas, campesinos e indígenas, de concretar un modelo de desarrollo equitativo, a través de mecanismos de consulta y participación.

Conclusión

Existen varias definiciones de la gobernanza y la gobernabilidad, que dejan percibir cierta confusión en relación con la democracia. A pesar de cierto consenso en los principios generales (como la necesidad de transparencia, participación y responsabilidad), los sentidos que se da al concepto de gobernabilidad traducen divergencias, en cuanto al papel de los actores en el sistema de gobernanza (división de los tres poderes, sistema de partidos, instituciones públicas y administración del Estado), o los procesos gobernabilidad (elecciones políticas, debates en la esfera de opinión pública y responsabilidad ante la ciudadanía).

En el caso particular de los conflictos generados por los megaproyectos extractivos en la Amazonía andina, es particularmente relevante esta interacción, entre las dimensiones sistémica y social de la gobernanza, ya que en el centro de los conflictos ambientales está la validación o el desacuerdo en torno a las políticas públicas. En particular, ello nos permite superar los límites de los enfoques sistémicos, que tratan las políticas públicas y la con-

solidación del sistema institucional de manera separada, cuando ambas son constitutivas de las crisis políticas y sociales de los países andinos. De manera general, estos enfoques siguen viendo en el sistema de partidos el mecanismo central para procesar las demandas de la sociedad, cuando en realidad el rol de los partidos políticos queda indeterminado, por falta de programas que articulen las prioridades en las políticas económica, social, ambiental y energética.

En cambio, para garantizar el éxito de las políticas públicas, parece más realista buscar la coordinación de los mecanismos de gobernanza con los procesos de gobernabilidad democrática, que esperar que se armonicen las condiciones financieras (determinadas por el entorno internacional), sociales (condicionadas por las primeras) y administrativas (en sí reducibles a los aspectos técnicos de la gobernanza) y condiciones políticas (que dependen de sistemas de partidos deficientes). Ello implica reubicar las relaciones entre actores sociales y sistema institucional en el centro del análisis, considerando la vitalidad de los movimientos colectivos y la gran inestabilidad política de los países de la región andina.

Notas

- (1) La Comisión Trilateral fue creada en 1973, por un grupo de intelectuales 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.
- (2) Texto original: “The demands on democratic government grow, while the capacity of democratic government stagnates. This, it would appear, is the central dilemma of the governability of democracy which has manifested itself in Europe, North America and Japan in the 1970s.” Disponible (Febrero de 2005): www.trilateral.org
- (3) En 1998-1999 los proyectos en relación con la gobernabilidad representaban el 4,4% de la ayuda al desarrollo otorgada por la OCDE (Cerrillo, 2001). Existían 90 proyectos de gobernanza o gobernabilidad en América Latina y unos 1.000 proyectos en Europa (Saldomando, 2000).

- (4) En un estudio comparado entre 29 países, USAID establece una correlación entre el nivel de inversiones extranjeras directas y la “buena gobernanza energética”, medida por la existencia de autoridades reguladoras independientes, la regulación de las inversiones privadas, la comercialización de las ganancias y la privatización de los activos existentes (USAID, 2002: 3-6).
- (5) La Agenda XXI fue adoptada en la Cumbre de la Tierra organizada en Río de Janeiro, en junio de 1992. Se trata de un programa de acción dividido en 40 capítulos y cuatro secciones, que abarcan las dimensiones sociales y económicas del desarrollo sostenible, la conservación y la gestión de los recursos para el desarrollo y el fortalecimiento del papel de los principales grupos y medios de ejecución. (Fontaine, 2003: 315).
- (6) El “Consenso de Washington” designa un conjunto de reglas económicas de corte neoclásico, sistematizado en 1989 a partir de un documento del Banco Mundial. Plantea diez medidas para fomentar la liberalización del comercio y los capitales: flexibilidad de los tipos de cambio, alza de las tasas de interés, estímulo a las exportaciones, racionalización de las inversiones públicas, y reducción de los gastos salariales del Estado, mejoramiento de la recolección de los impuestos, alza de los precios de servicios y bienes públicos (entre otras cosas los productos derivados del petróleo), liberalización del comercio, reforma de las tasas y privatizaciones. (Biersteker, 1992).
- (7) Entiendo la sociedad civil, como una red de grupos y asociaciones, que median entre los individuos y el Estado, entre lo privado y lo público. Incluye una calidad cívica pública relacionada con un derecho a existir, y una capacidad de deliberación, por un lado, una calidad de autoexpresión y movimientos sociales, por el otro (Arato y Cohen, 2000: 71). Para un mayor análisis sobre el papel de los movimientos ecologistas en la consolidación del Estado de derecho, desarrollado a partir de la teoría del discurso de Jürgen Habermas y la teoría de la sociedad civil de esos autores, véase Fontaine (2002).

Bibliografía

- Alcántara Sáez, M. 1997. “Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina”, en Camou, M. (Ed.), Los desafíos de la gobernabilidad. FLACSO. México : Plaza y Valdés.
- Altman, D. 2001. “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura. Instituciones y Desarrollo, No 8-9. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Arato, A., Cohen, J. 2000. Sociedad civil y teoría política. México D. F : Fondo de Cultura Económica.
- Biersteker, T. J. 1992. “The “triumph” of neoclassical economics in the developing world: policy convergence and bases of governance in the international economic order”, en Rosenau, J.N., Czempiel, E. O. (Ed.), Governance Without Government : Order and Change in World Politics. Cambridge : Cambridge University Press.
- Burbano de Lara, F. 2003a. “Democracia, cultura política y gobernabilidad – los estudios políticos en los años noventa”, en Burbano de Lara, F. (Comp.), Antología Democracia, gobernabilidad y cultura política, Quito : FLACSO, Sede Ecuador.
- Burbano de Lara, F. 2003b (Comp.). Antología Democracia, gobernabilidad y cultura política. Quito : FLACSO, Sede Ecuador.
- Camou, A. 2001 a “Estudio preliminar”, en Camou, A. (Ed.), Los desafíos de la gobernabilidad. FLACSO. México : Plaza y Valdés.
- Camou, A. 2001 b (Ed.). Los desafíos de la gobernabilidad. FLACSO. México : Plaza y Valdés.
- Cerrillo, A. 2001. “La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad”, Instituciones y Desarrollo, No 8-9. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- 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 Disponible (Noviembre de 2004) http://europa.eu.int/comm/governance/contrib_ied_es.pdf
- Coppedge, M. 1996. “El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos”, en Vega, E. (Ed.) (1996), Ecuador: un problema de gobernabilidad. Quito : CORDES.

- Coppedge, M. 2001. [1993], "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en Camou, M. (Ed.) (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*. FLACSO. México : Plaza y Valdés.
- 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.
- Czempiel, E. O. 1992. "Governance and Democratization", en Rosenau, J.N., Czempiel, E. O. (Ed.) (1992), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Deferrari, D. 1996. "Governance o las tribulaciones de un terminólogo". Bruselas : Punto y Coma No. 40 (Servicio de Traducción de la Unión Europea).
- Diehl, P. F. 1997. (Ed.) *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*. Boulder, Colorado : 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*, No 8-9. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Fontaine, G. 2002. "Sobre ética, política y ecologismo. Sociedad civil y desarrollo sustentable en Ecuador", en *Ecuador Debate*, 56. Quito : Centro Andino de Acción Popular.
- Fontaine, G. 2003. *El Precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito : FLACSO, Institut Français d'Études Andines.
- Fontaine, G. 2004 a. "Actores y lógicas racionales en los conflictos socio-ambientales: el caso del bloque 10 en Ecuador (Pastaza)", en Falconí, F., Hercowitz, M., Muradián, R. (Ed.). *Globalización y desarrollo en América Latina*. Quito : FLACSO.
- Fontaine, G. 2004 b. "Logique de conflit et conflit de logiques: ethnicité versus pétrole dans le Sararé", *Cahiers du GRESAL (Groupe de Recherches en Sciences Sociales sur l'Amérique latine)*, No 3, Número monográfico: Uribe G. (Ed.), *La Colombie à la recherche de la paix*, Grenoble : Maison des sciences de l'Homme Alpes.

- Fontaine, G. 2005 a. "Governance and the role of civil society. The case of oil and gas extraction in the Andean Amazon", en Walter Leal Filho (Ed.), *The Handbook of Sustainability Research*. Peter Lang Scientific Publishers, Frankfurt, New York, Bern, Vienna (en revisión).
- Fontaine, G. 2005 b. "Microconflictos ambientales y crisis de gobernabilidad en la Amazonía ecuatoriana", *Íconos*, No 21, Fontaine, G. (Coord.). Dossier: Petróleo y medio ambiente en la Amazonía andina. Quito : FLACSO.
- Hewitt De Alcántara, C. 1997. Usos y abusos del concepto de gobernabilidad. Ginebra : UNRISD. Disponible (febrero de 2005) www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html
- Huntington, S. 1990 [1968]. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires : Paidós.
- Mayntz, R. 2002. [1998] "Nuevos desafíos de la teoría de governance". *Instituciones y Desarrollo*, No. 7. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Mayorga, R. A. 1992. (Coord). *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas : CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad.
- Nogueira, M. A. 1995. "Gobernabilidad democrática progresiva. Dilemas y requisitos", *Análisis Político*, No. 25. S.F de Bogotá : IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.
- Oszlak, O. 2001. "La construcción de conceptos en ciencias sociales: una discusión sobre el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática". *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, No 17. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Pachano, F. 1999. (Ed). *La ruta de la gobernabilidad*. Quito : CORDES-CIPIE.
- Panfichi, A. 2002. (Ed). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. Pontificia Universidad Católica del Perú. México D.F : FCE.
- Pérez Liñán, A. 2001. "Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996", *Instituciones y Desarrollo*, No. 8-9. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Petrella, R. 1995. (Dir.) *Limits to competition*, The Group of Lisbon. Cambridge(Mass.) : MIT Press.

- PNUD. 1997. Governance for sustainable human development. A UNDP policy document. New York.
- Prats, J. 2001. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", *Instituciones y Desarrollo*, No. 8-9. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Prats, J. 2003. "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", *Instituciones y Desarrollo*, No. 14-15. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Rivera, G ; Yépes A ; Ortega, G. 2000. (Coord). *Gobernabilidad Democrática: el proyecto colombiano*. Memorias del Foro Internacional Gobernabilidad democrática y el pensamiento de Galán. S.F de Bogotá : Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia.
- Rosenau, J.N. 1992. "Governance, Order and Change in World Politics", en Rosenau, J.N., Czempiel, E. O. (Ed.) (1992), *Governance without government : order and change in world politics*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Rosenau, J.N., Czempiel, E. O. 1992. (Ed). *Governance without government : order and change in world politics*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Sagasti, F, Patrón, P, Lynch, N., Hernández, M. 1995. *Democracia y buen gobierno*. Informe final del proyecto agenda: Perú, Apoyo, Lima.
- Saldomando, Á. 2000. *Medir la gobernabilidad. ¿quimera o instrumento de trabajo?* Documentos del Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, No. 117. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.
- Salgado, G. 1999. "Introducción", en Pachano, F. (Ed). *La ruta de la gobernabilidad*. Quito :CORDES-CIPIE.
- Solà, A. 2000. *La traducción de governance*. Punto y Coma (Servicio de Traducción de la Unión Europea), No. 65, Brussels. Disponible (enero de 2005) <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm#fn1>
- Sosa Martínez, B. 2000. *Governance: la comprensión y la expresión*. Punto y Coma (Servicio de Traducción de la Unión Europea), No. 66, Brussels. Disponible (enero de 2005) <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/66/pyc667.htm>

- South Center. 1996. "For a Strong and Democratic United Nations. A South Perspective" on UN Reform, Zed Books, Londres. Disponible (febrero de 2005)
www.southcentre.org/publications/unreform/toc.htm
- Stolowicz, B. 1996. "La gobernabilidad como dominación conservadora", en Yánes Quintero, H. (Comp). El mito de la gobernabilidad. Quito :Trama.
- The Meridian International Institute. 2000. Global Governance. The Meridian International Institute, San Francisco. Disponible (enero de 2005) www.meridianinternational.org/global_governance.htm
- Torres-Rivas, E. 2001. "La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica", Instituciones y Desarrollo, No. 8-9. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Torrijos, V. 2001. La gobernabilidad reluctante ?. Documentos del Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, No. 90, Barcelona.
- UNESCO. 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.
- USAID. 1998. Democracy and governance: a conceptual framework. Center for democracy and governance, Washington D. C.
- USAID. 2002. Analysis of the Relationship Between Improved Energy Sector Governance and the Attraction of Foreign Direct Investment . Washington : USAID-PA Consulting Group.
- Vega, E. 1996. Ecuador: un problema de gobernabilidad. Quito : CORDES.
- Yánes Quintero, H.1996. (Comp). El mito de la gobernabilidad. Quito: Trama.