



Asociación de Universidades
GRUPO MONTEVIDEO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA

II Congreso de Agua Ambiente y Energía, AUGM

Gobernanza multinivel en áreas de conservación y manejo en Chile y Uruguay.
Lagos X^a, Magri A^b, Marin A^c

*^aCentro Universitario Regional del Este, Universidad de la República Uruguay,
xlagos@cure.edu.uy*

*^bInstituto de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República,
Uruguay*

*^cCentro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas, Universidad de Los Lagos,
Chile.*

RESUMEN

En las últimas décadas, las políticas públicas ambientales han promovido la creación de áreas de conservación y manejo junto a espacios de gobernanza que permitan la confluencia de actores de diferentes ámbitos para abordar las dificultades de la gestión de los recursos costeros-marinos. Sin embargo, la implementación de estas áreas requiere considerar un proceso social complejo que envuelve múltiples dimensiones socio-institucionales y ecológicas en su gestión. El trabajo que aquí presentamos busca caracterizar diferentes espacios de gobernanza multinivel, a partir del análisis de casos de áreas de conservación y manejo en Chile y Uruguay, poniendo foco en las trayectorias socioinstitucionales de las áreas. Para esto se utilizó una metodología cualitativa, con revisión documental, herramientas del enfoque etnográfico (observación participante, entrevistas en profundidad y semi-estructuradas) y el análisis de contenido para su procesamiento. Los resultados de este trabajo muestran la importancia que ocupan las dinámicas socioinstitucionales en la conformación de las áreas y sus espacios de gobernanza. Estos espacios de gobernanza se encuentran mediatizados por las tensiones entre el nivel nacional y las demandas de los actores locales en la toma de decisión sobre los recursos costeros-marinos.

PALABRAS CLAVE: áreas de conservación y manejo, gobernanza multinivel, dinámica socioinstitucionales, actores, zonas costeras-marinas.

1 INTRODUCCIÓN

Las zonas costeras tienen una gran relevancia social y ecológica; son sistemas de alta complejidad que se encuentran sometidas a fuertes presiones, conflictos y procesos de degradación socioambiental. La gestión de estos ecosistemas es un proceso social que supone mecanismos de toma de decisiones que se encuentran influenciados y delimitados por el entramado social constituido en torno a los recursos en tanto prácticas culturales, instituciones administradoras, legislación y políticas públicas (Barragan 2015).

Las políticas ambientales de las zonas costeras tienen hoy como principal herramienta de gestión, las áreas de manejo y/o protegidas. En países como Chile y Uruguay los esfuerzos gubernamentales, en materia de conservación, se han puesto en desarrollar diferentes esquemas de protección de la biodiversidad o de manejo sustentable de los recursos. En ellos se promueven la

creación de ámbitos de participación y/o cogestión por parte de las comunidades locales, los usuarios de los recursos u otros actores de interés. Esto implica múltiples niveles de abordaje socio-institucional, y conflictividades, a partir de las diferentes escalas de integración tanto territorial y de actores en los procesos de gobernanza. En este sentido, la principal dificultad que enfrenta la gestión, refiere a como se desarrolla en los procesos de gobernanza multinivel, los mecanismos de toma de decisiones sobre el manejo recursos costeros, en un contexto donde los espacios multi-actorales se presentan con superposición de competencias, tensiones políticas y de mercado.

La gobernanza multinivel es un enfoque que ha sido reconocido como relevante para la gobernanza ambiental de aquellos recursos que requieren una acción integrada y concertada en múltiples niveles dentro de las esferas políticas, económicas y ciudadanas (Sattler et al 2016). Aparece de manera reciente, en la conservación y manejo de zonas costeras-marinas, como una aproximación teórico-práctica que permite abordar las interacciones horizontales y verticales entre los agentes de las políticas públicas ambientales, tales como las agencias de cooperación internacional, las institucionales nacionales con competencia ambiental (ministerios, secretarías, nacionales), y los niveles subnacionales y locales de administración territorial. Además de organizaciones ambientales y productivas como sindicatos y/o federaciones de pescadores, asociaciones civiles y organizaciones comunitarias.

El trabajo que aquí presentamos se enmarca en el desarrollo de la investigación doctoral, y tiene por objetivo analizar los espacios de gobernanza multinivel, como áreas protegidas y de manejo, en Uruguay y Chile, problematizando sus dinámicas de funcionamiento, analizando el contexto legal-administrativo en el cual se insertan y las trayectorias de los casos de estudio, y diferentes elementos que se conforman en su entorno y que moldean el desarrollo de la gobernanza y sus diferentes expresiones.

2 METODOLOGÍA

La investigación se enmarca dentro de las metodologías cualitativas. Se realizó una revisión documental y bibliográfica para contextualizar los marcos institucionales (nacional o internacional) así como entrevistas abiertas para la identificación y selección de casos de estudio, en Chile (Área Marina Costero Protegida de Múltiples Usos de Rapanui y Comité de Manejo de Bahía de Corral) y Uruguay (Paisaje Protegido de Laguna de Rocha y Área de Habitat y Especies Cerro Verde). Esta revisión documental aportó a la caracterización de los espacios de gobernanza en relación a su funcionamiento, el marco normativo-institucional que lo lleva adelante, el contexto local donde se desarrollan y los actores quienes lo componen.

Se desarrolló un abordaje etnográfico, con observaciones participantes y directas en espacio de participación tales comisiones o comités, y se revisaron fuentes documentales como actas de reuniones, documentos de trabajo, planes de manejo e informes para reconstruir las trayectorias de los espacios y la caracterización de sus dinámicas y procesos. Junto a esto, se llevaron a cabo alrededor de 20 entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a los actores que conforman los espacios en Chile, así como la revisión de fuentes secundarias para el caso de Uruguay. Con estas entrevistas se relevaron las percepciones de los espacios de gobernanza, en sus dinámicas y procesos, así como también las tensiones que viven en la ejecución de políticas desde el nivel central del gobierno a lo local.



Asociación de Universidades
GRUPO MONTEVIDEO



3 RESULTADOS

3.1 Marco institucional de Áreas de Conservación y Manejo

Respecto a las áreas de conservación y manejo, Chile y Uruguay siguen trayectorias muy diferentes. En Uruguay, Tejera (2006) identifica su desarrollo a partir de tres etapas principales. La primera de “parques recreativos” entre 1916 y 1946, se caracteriza por el desarrollo de parques nacionales (PN), entendidos como zonas de recreación con forestación de especies exóticas. La segunda etapa, entre 1946 y 1982, de “política endógena de áreas naturales” incorpora pautas internacionales de conservación de áreas silvestres y la influencia de las políticas ambientales estadounidenses en Latinoamérica. Y que significaría la creación del PN Lacustre José Ignacio, Garzón y Rocha y de “monumentos nacionales” como Dunas de Cabo Polonio y Costa Atlántica, el refugio de Fauna Laguna de Castillo, entre otros. Sin embargo, no se desarrollarían medidas de conservación y quedaron sólo con la sanción legal.

La tercera etapa, entre 1982 a la actualidad, es denominada por el autor como “política exógena de áreas naturales”, y sitúa a los organismos de cooperación internacional como el factor clave del desarrollo de la política de AP del país. Se firman los convenios de tratados de Ramsar creándose la Reserva de Biosfera Bañados del Este en departamento de Rocha. En esta línea, se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), en el año 2000 a través de la Ley N° 17.234 y reglamentado en 2005, por el Decreto 52/005. Se encuentra anclado en la División del Áreas Protegidas de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, perteneciente al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Como principal estructura de gobernanza del sistema, se establecen las Comisiones Asesoras Específicas (CAE), las cuales tienen el objetivo de dar asesoramiento, promoción, seguimiento y control de las áreas.

En el caso de Chile, hay una trayectoria desde 1916 respecto a parques nacionales orientados al desarrollo forestal (Sierralta et al 2011). En la zona costera-marina, existen diferentes figuras de conservación y manejo, creadas principalmente en la década de los noventa tales como Parques y Reservas Marinas; y las áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos (AMERB). Este último, fue el primer esquema de cogestión de recursos pesqueros, se centra en una o varias especies y son decretadas por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA).

Hacia el año 2010, se crean Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU), a través de la ley 20.417, la cual estableció una administración bajo diferentes regímenes, entre las que destacan la administración público - privada y a través de organizaciones y actores locales. Se encontraban en un inicio administradas por SUBPESCA, sin embargo en los últimos años algunas pasan bajo la administración del Ministerio de Medio Ambiente. Estas áreas se establecen como áreas para uso sostenible de ecosistemas naturales y han desarrollado espacios multi-actores, que se conforman desde un enfoque “desde abajo” (*bottom-up*) para su creación y gestión (Oyanedel et al 2016). En 2012, una nueva reforma de regulación pesquera apuntó a potenciar la conservación y uso sustentable de los recursos pesqueros, creándose la figura de Planes de Manejo, que incorporan nuevos actores en los procesos de toma de decisiones, mejorando la participación de los actores vinculados a la actividad pesquera y dar mayor peso a la ciencia en el manejo. Para esto, los planes se desarrollan en el Comité de Manejo y revisados por un Comité Científico-Técnico (Reyes et al 2016).

3.2 Principales características de los casos de estudio y sus espacios de gobernanza

Para la caracterización de los casos, se utilizaron seis dimensiones (Fig 1.) que nos permiten contextualizar la diversidad del desarrollo de las áreas, al mismo tiempo que trazar líneas comunes en sus trayectorias.

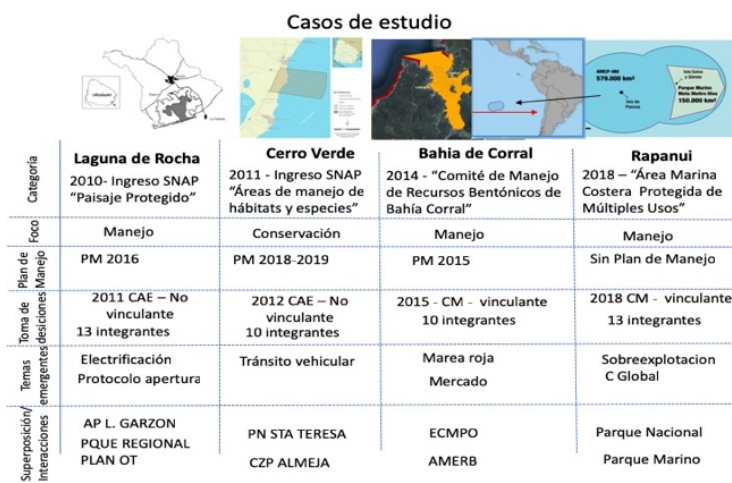


Fig 1. Síntesis de dimensiones de caracterización de casos de estudio

En las categorías de manejo, los casos en Uruguay muestran procesos de mayor desarrollo temporal como sucede en Laguna de Rocha (LR) y Cerro Verde (CV), las cuales fueron decretadas en el año 2010 y 2011, respectivamente. En el caso de LR el proceso de conformación del área viene antecedido por un proceso de innovación socioinstitucional que permitió su ingreso al área (Lagos et al 2012) manteniendo en la actualidad una fuerte red de actores (Lagos et al 2017). La categoría de Paisaje Protegido resalta los valores bioculturales del área, principalmente asociado a la producción rural y la actividad de la comunidad de pescadores artesanales asentados en el lugar desde principios del siglo pasado. En el caso de CV, el proceso de conformación del área estuvo caracterizada por un proceso de conflictividad entre pobladores de La Coronilla, grupos de conservación y ámbitos institucionales de nivel nacional que llevaron adelante el proceso de ingreso del área. Esto enlenteció su aprobación durante años, hasta lograr acuerdos entre los niveles institucionales y actores locales para su ingreso al SNAP bajo la categoría de "Área de manejo de hábitat y especies".

En Chile, los procesos de creación de las áreas son más recientes, respondiendo también a procesos de movilización socioinstitucionales. En el caso de Bahía de Corral, se conforma en 2014, el Comité de Manejo de Recursos Bentónicos como respuesta a procesos de intensificación productiva y el consiguiente impacto sobre la sostenibilidad de los recursos pesqueros. Este comité, y área de actuación territorial que contempla, es posible vincularla a las categorías de CV, por su foco en especies. En el caso de Rapanui, su Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos fue creada en 2018, a partir de un complejo y conflictivo proceso de relación entre el Estado chileno, ONG internacionales y la etnia rapanui. Su aprobación estuvo antecedida por una serie de herramientas de consultas entre los clanes y acuerdos consuetudinarios que permitieron la creación de un área orientada a la conservación de los suelos marinos y las prácticas ancestrales de pesca.



Asociación de Universidades
GRUPO MONTEVIDEO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA

Respecto a los focos de las categorías presentes, sólo Cerro Verde presenta una orientación con preponderancia en la conservación. En la medida que las prácticas culturales y productivas, como la pesca artesanal tienen importancia, como en Laguna de Rocha y los casos en Chile, el foco de estos lugares se orienta más al manejo. Es decir, que además de que consideren la conservación de recursos, se pone de relevancia la dependencia de ellos como medios de vida por lo que se vuelve clave el manejar las actividades productivas que se desarrollan para asegurar la sustentabilidad de todo el sistema.

Las categorías y los focos se reflejan en los planes de manejo, con excepción del caso de Rapanui donde aún no es elaborado. En LR, el paisaje cultural como uno de los objetos de focales de conservación del área, por lo que hay un énfasis en las orientaciones de producción sostenibles en la actividad pesquera, rural y turística. En el proceso de elaboración de los planes, Bahía de Corral y en Uruguay la participación de los ámbitos de gobernanza cumplieron un importante rol en su elaboración. Ya sea a través de subcomisiones, como en LR que aportaron a los diferentes programas o integrándose directamente en la discusión de los objetivos del plan y construcción de las líneas de base de las especies y ecosistema, como en BC.

En la toma de decisiones, las CAE en Uruguay, tienen una función asesora no vinculante, lo que implica que la dinámica que se establece entre actores, su capacidad de agencia o de construcción de consensos resulta vital para darle sentido a la participación. Estos casos, comparten algunos actores como la intendencia de Rocha, pero el universo de actores varía por el tipo de administración del área, en las instituciones locales y organizaciones sociales, presentando una gran heterogeneidad de actores e intereses, aún en un espacio territorial acotado. En Chile, los comités son integrados por pescadores y actores institucionales de diferentes niveles gubernamentales, vinculados al sector productivo o a las administraciones territoriales como sucede en Rapanui. En el caso de los integrantes no gubernamentales, son designados incluso por voto. Ambos comités son vinculantes, por lo que la toma de decisiones se encuentra más tensionada por los intereses y demandas locales frente a las respuestas de las instituciones gubernamentales.

Esto es posible observar con los temas emergentes que surgen en los territorios. En Uruguay se sigue un camino centrado en los marcos institucionales y legales establecidos, que tensiona por los tiempos y necesidades locales versus los tiempos administrativos y burocráticos del Estado. En los casos de Chile, los procesos naturales o antrópicos asociados al cambio global ponen de manifiesto, la dificultad de los espacios de gobernanza de procesar respuestas adaptativas a fenómenos como la marea roja o en temas de alta complejidad como la sobreexplotación de recursos por la pesca industrial.

Otro elemento importante, se relaciona con la superposición o interacciones con otros esquemas de ordenación territorial, como planes locales en Uruguay, o de administración que cohabitan en el mismo territorio o en zonas adyacentes y donde los espacios de gobernanza son capitalizadores de su gestión. En Chile, como áreas costeras de pueblos originarios (EMCPO) o parques nacionales. Estas interacciones añaden complejidad en términos políticos-administrativos y amplían las redes de actores en sus múltiples escalas de agregación social y territorial.

4 CONCLUSIONES

La gobernanza en áreas de conservación y manejo en Chile y Uruguay se encuentra enmarcada en los contextos nacionales e internacionales de políticas ambientales, que promueven la integración de los actores en la toma de decisión. Sin embargo, esta premisa, se manifiesta llena de complejidad en la medida de que se desarrollan, en un marco de procesos democráticos post-dictatoriales con escasa acumulación social de experiencias de participación, con gobiernos centralistas y marcos regulatorios y de políticas ambientales muy actuales.

Los casos estudiados dan cuenta de la heterogeneidad en las manifestaciones de la gobernanza multinivel en la región, y la dificultad de su desarrollo, como proceso social de integración de actores y niveles de actuación territorial. Esta heterogeneidad, sin embargo, no es una limitante al trazar problemáticas comunes desde lo local, que tienen que ver principalmente con los actores locales, las comunidades dependientes de los ecosistemas que son objeto del manejo como medio de vida, tienen la capacidad de incidir y generar espacios reales de co-gestión de los recursos costeros-marinos. En este contexto la gobernanza parece ser un mecanismo oportunista para la gestión de los recursos pero que, sin embargo, es apropiada desde el ámbito local porque presionan a los niveles nacionales gubernamentales por una real participación en la construcción del futuro de los territorios que habitan.

5 AGRADECIMIENTOS

A todas las personas entrevistadas en Bahía de Corral, Rapanui, Laguna de Rocha y Cerro Verde. A la Comisión Académica de Posgrado de la Universidad de la República por su apoyo a la realización de la investigación doctoral a través de la beca de Apoyo a Docentes .

6 REFERENCIAS

- Barragan JM. (2014). Política, gestión y litoral. Una nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales. Tebar Flores, Madrid.
- Lagos X., Cabrera C., Nogueira L., Rodríguez- Gallego L. (2012). Experiencias en el Proceso de Implementación de un área Protegida: Laguna de Rocha, Uruguay. De la investigación a la gestión. En: Apuntes para la Acción II. Sistematización de Experiencias de extensión universitaria. Berruti et al. (comp). Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio, Montevideo.
- Lagos X., Dabezies JM., Delgado E., Cetrulo, R. (2017). Vínculos para la gestión: dinámicas socio-institucionales y perspectivas para el manejo integrado de la pesca artesanal en Laguna de Rocha (Uruguay). *Redes. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 28(1), 47-60. doi:<https://doi.org/10.5565/rev/redes.669>
- Oyanedel R., Marin A., Castilla JC., Gelcich S. (2015). Establishing marine protected areas through bottom-up processes: insights from two contrasting initiatives in Chile. *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems* DOI: 10.1002/aqc.2546.
- Sattler C., Schröter B., Meyer A., Giersch G., Meyer C., Matzdorf B. (2016). Multilevel governance in community-based environmental management: a case study comparison from Latin America. *Ecology and Society* 21(4):24. <https://doi.org/10.5751/ES-08475-210424> <https://doi.org/10.5751/ES-08475-210424>
- Sierralta L., Serrano R., Rovira J., Cortés C. (eds.) (2011). Las áreas protegidas de Chile. Ministerio del Medio Ambiente, 35 pp.
- Reyes V, Gelcich S, Ríos M. (2016). Problemas globales, respuestas locales: planes de manejo como articuladores de un sistema de gobernabilidad policéntrica de los recursos pesqueros. Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas 2016. Universidad Pontificia Universidad Católica.
- Tejera R. (2006). La política de áreas protegidas en Uruguay (1993-2005). Tesis de grado. Montevideo: UR. FCS, 2006.