

Gobernando la complejidad costera

Reseña del libro:

Governing the Coastal Commons, Communities, Resilience and Transformation
(editado por Derek Armitage, Anthony Charles y Fikret Berkes. Routledge, 2017, 271 pp.).

*Evelia Rivera-Arriaga**

Este libro presenta una excelente colección de casos de estudio sobre gobernanza en catorce países (Sudáfrica, Canadá, México, Indonesia, Japón, Francia, Brasil, Tailandia, Islas Salomón, República Dominicana, Jamaica, Vietnam e India), en los que los habitantes costeros deben decidir la mejor forma de manejar los recursos que son propiedad de la comunidad. La dependencia de los asentamientos costeros —hacia los ecosistemas y recursos en un clima cambiante— es el mayor reto al que se enfrentan los pobladores de la costa. Esta obra analiza las condiciones que imperan sobre los sistemas socioambientales que emergen, transitan y se construyen en cada uno de los casos analizados.

La obra se divide en dos partes, cada una con siete capítulos que se enfocan tanto en la temática de la gobernanza como en los diferentes contextos geográficos presentados en cada caso de estudio. Tanto en el primer como en el último capítulo los autores analizan las oportunidades de construir una gobernanza costera para los recursos comunes, y en los otros doce capítulos son abordados los ingredientes clave para el análisis y discusión de las oportunidades para construir dicha gobernanza. Por lo tanto, en mi opinión, no hay realmente una razón para dividir en dos secciones este libro.

A lo largo del texto, y en cada caso de estudio vemos plasmada parte de la gran diversidad que existe entre los diferentes sistemas socioecológicos costeros, y al mismo tiempo es posible a través suyo identificar los elementos comunes entre éstos con el fin de generar la gobernanza de los recursos comunes, así como las condiciones para transitar hacia su transformación y adaptación. De esta manera, se hace el recuento de los retos que enfrentan las comunidades costeras estudiadas, las experiencias asociadas, los elementos y procesos de construcción de resiliencia y adaptación,

* Doctorado en Política Marina con especialización en Relaciones Internacionales por University of Delaware, Estados Unidos. Profesora-investigadora en el Instituto de Ecología, Pesquerías y Oceanografía del Golfo de México (Epomex) de la Dirección General de Posgrado e Investigación, Universidad Autónoma de Campeche, México. Líneas de interés: manejo integrado de la zona costero-marina, política ambiental y del cambio climático, desarrollo sustentable. Correo electrónico: evrivera@uacam.mx

las oportunidades para subir el nivel de atención y acción gubernamental, así como las lecciones aprendidas.

La lectura de cada capítulo es fácil y es posible reconocer para cada caso: a) la acción gubernamental que se llevó a cabo, b) las condiciones y fortalezas de las comunidades costeras, c) los contextos socioambientales que cada una tiene, y d) las oportunidades y fortalezas en la construcción de la gobernanza de los bienes comunes. El primer capítulo describe lo que significa la integridad en el abordaje de temas costeros donde, dada su complejidad y dinamismo, es imposible separar los recursos y espacios costeros comunes de los sistemas socioambientales en los que se gestan los procesos de gobernanza y se desarrollan acciones de transformación. El último capítulo es un excelente análisis de los ingredientes y oportunidades para “gobernar las transformaciones costeras” —como lo expresan los autores—, además de que ofrece seis propuestas para la construcción de la gobernanza:

Propuesta 1

Los arreglos de gobernanza que involucran redes interactivas y vínculos a través de múltiples niveles, con andamiajes verticales y horizontales con las instituciones que son responsables de los cambios en el sistema socioambiental en el tiempo y son sensibles al contexto local, crean nuevas oportunidades para la toma de decisiones y fomentan la colaboración que cataliza las transformaciones. Aquí entran algunos casos donde se identifican los elementos críticos que caracterizan la transformación hacia un manejo comunitario de los recursos: 1) reglas y prácticas; 2) normas, valores y creencias, y 3) distribución del poder, autoridad y recursos.

El caso de las Islas Salomón presenta un panorama en el que el gobierno otorga a los clanes un sistema de tenencia sobre territorio y recursos que ampara la constitución nacional, al mismo tiempo que promueve la descentralización a través de instituciones locales. Sin embargo, la distribución de beneficios dentro de comunidades con costumbres arraigadas y percepciones sobre los “verdaderos dueños” de los recursos, generan conflictos y pocas oportunidades para mejorar la gobernanza.

En Indonesia el sistema de gobernanza *sasi laut* tradicional es adaptable y ha persistido a pesar de sucesos históricos como la colonialización y los mandatos del gobierno durante el siglo xx, y constituye, aún ahora, la mejor forma de manejo de los recursos costeros en ausencia de un gobierno formal. Es el mejor ejemplo de gobernanza participativa, adaptativa y de comanejo de los sistemas comunes, que además va incluyendo temas y elementos necesarios para garantizar la construcción de alianzas y redes.

En la zona intermareal de Nueva Escocia, Canadá, no se cuenta con ley, política ni participación gubernamental en la zona costera. Las organizaciones no gubernamentales, enfocadas en un principio en la protección y conservación ambiental, se transformaron hace menos de una década en organizaciones que trabajan para promover y construir la gobernanza costera con un enfoque que abarcó al ambiente y a las comunidades que dependían de él, por lo que se amplió su visión para ser más regional que local y poder plantear sus posturas y formar parte de la toma de decisiones.

Propuesta 2

Es requerido un sistema adaptativo y flexible de gobernanza en el que la incertidumbre sea reconocida y abordada por la política, además de mantener un portafolio diverso de opciones de manejo y arreglos institucionales adecuados. Dicho sistema de gobernanza requiere además monitorear los resultados y retroalimentaciones de las intervenciones, lograr comprometer a un amplio rango de actores para que colaboren, e incorporar diversas fuentes y tipos de conocimientos.

El caso que mejor ilustra esto es el de los pescadores de Quintana Roo, México. El gobierno transformó el acceso abierto a los recursos pesqueros en un derecho de propiedad comunitaria mientras dirige sus políticas de fomento a la industria del turismo. Por una parte, las comunidades pesqueras respondieron organizándose en cooperativas para la pesca en exclusiva de los recursos, pero al cambiar de nuevo la ley, los recursos los podía explotar cualquier interesado. Por otra parte, las comunidades se aliaron con organizaciones ambientalistas con las que construyeron un área natural de protección comunitaria, en la cual las propias organizaciones, instituciones gubernamentales federales y la comunidad académica generaron información biológica y ecológica con la cual generaron el plan de manejo. Los habitantes costeros, reconociendo su importancia, se organizaron en cooperativas prestadoras de servicios turísticos reglamentadas por zonas y por actividad.

Propuesta 3

Participación informada y con entregas que incluya la colaboración desde diferentes niveles y formas con el fin de ayudar a conjuntar perspectivas y actores múltiples, además de construir el capital social requerido para colaboraciones de larga duración. Es fácil reconocer esto en casos como los siguientes:

Los pescadores de Japón. El gobierno, sociedad organizada, comunidad local, comunidad científica y usuarios generaron un manejo comunitario exitoso que tiene como componente impor-

tante en el ecosistema la dimensión humana. La gobernanza para la conservación, la conservación marina y las pesquerías son vistas con igual importancia y valor y no son separadas. El contexto cultural de los japoneses es clave para lograr una colaboración a largo plazo.

Las reservas de la biósfera en Francia. Después de dos crisis por inundaciones se generó un cambio en la balanza de poder entre los dueños de las tierras y los actores locales que permitió la construcción de un enfoque de conservación basado en los paisajes, cimentando los vínculos entre lo social y la resiliencia ecológica, así como la coevolución de esos paisajes y los sistemas sociales. Se creó la autoridad del parque con un enfoque de abajo hacia arriba, que contribuyó a reforzar la resiliencia colectiva institucional. Se involucraron también personas de diferentes órdenes y niveles, y se identificó un capital social que interactuó con confianza y cooperación. La gobernanza construida en este caso es participativa y basada en el aprendizaje social y la coproducción de procesos de conocimiento.

Propuesta 4

El aprendizaje social provee de una importante base para la gobernanza adaptativa y es reconocido como proceso social pero también como producto de procesos de colaboración influenciados por relaciones sociales de poder entre diferentes actores en torno a los recursos comunes costeros. Los mejores ejemplos sobre esta propuesta son los siguientes:

Los pescadores de Sudáfrica. El gobierno actuó con un enfoque proteccionista de arriba hacia abajo, por lo que las comunidades costeras han reclamado su derecho humano sobre los recursos que son su subsistencia y combatido las iniciativas de conservación que les impiden pescar. Gracias a la apertura de espacios de diálogo, se construye la gobernanza deseada basándose en consensos sobre la importancia de un marco legal robusto, el valor de crear alianzas, contar con un enfoque multidisciplinario, el papel crítico de la defensoría legal, el alertamiento temprano y la construcción de capacidades.

Los pescadores del arrecife de Bali. El gobierno de Bali intervino en la regulación del método de pesca que la comunidad tradicionalmente llevaba a cabo en el arrecife utilizando cianuro y que había provocado gran daño al ecosistema. El acuario actúa como la institución promotora del comercio de peces de ornato, el cual se ha convertido en su única actividad productiva. La intervención de arriba hacia abajo, además de fomentar la conciencia entre los pescadores para el cuidado del arrecife, los capacita en una alternativa de captura de peces, que mejora la salud ambiental y contribuye a recuperar la economía local. Aunque no todas las comunidades de pescadores de peces

de ornato marinos han seguido este ejemplo, todo este esfuerzo transitó hacia una nueva organización social que genera y promueve reglas de acción colectiva.

Propuesta 5

Es necesario que el conocimiento sea plural y que haya una colaboración activa en su producción, además de reconocer el valor de considerar sus múltiples fuentes para así construir una comprensión integrada y holística de los sistemas costeros complejos y promover la generación de un nuevo conocimiento colectivo. Se puede apreciar esto en los capítulos 3, 4, 7, 8, y en particular: 9.

La comunidad del Puerto Mouton Bay, Canadá. En esta comunidad el gobierno falló institucional y políticamente en el manejo y protección del ecosistema. Ante esta situación la comunidad se involucró generando información sobre el estado del ecosistema, estableciendo un monitoreo que permitió identificar los daños provocados por la acuicultura y al mismo tiempo generar un conocimiento híbrido con la comunidad científica encargada de estudiar el ecosistema. De igual forma, se abrió la oportunidad para dialogar y generar compromisos políticos que tuvieran repercusión en el gobierno municipal. De este modo se identificó al aprendizaje social como un proceso de transformación que vincula el conocimiento con la acción colectiva a través del tiempo y de las redes sociales.

El área natural protegida de Paraty en Brasil. El gobierno emitió un decreto de protección sobre un área y convirtió una zona de pesca tradicional en una de “no pesca” sin consultar con las comunidades locales. A través de muchos intentos fallidos resultado de múltiples conflictos, se logró un ejercicio de participación conjunta en el que se dieron las condiciones necesarias para tomar el acuerdo de convertir el área de protección en una de uso sustentable de los recursos, lo cual permitiría a las comunidades volver a pescar. Sin embargo, dada la diversidad de actores y usuarios finalmente no se logró obtener acuerdos: la visión proteccionista del gobierno se vio enfrentada con la visión socioambientalista que promovía el comanejo. Actualmente la disputa aún persiste.

Propuesta 6

El liderazgo y la construcción de capacidades es crucial cuando éste es reconocido en la mediación, la edificación de confianza, en la orientación, el manejo de conflictos, y en la compilación y generación de conocimiento, así como en la promoción de actividades de emprendimiento y desde el reconocimiento de que hay diversas formas de ejercerlo como facilitadores, emprendedores, organizaciones de vinculación y alineación.

El caso del turismo en Tailandia es excelente para ilustrar esta última propuesta. Los pobladores locales se enfrentan a la merma de sus productos pesqueros por el deterioro ambiental, por lo que el líder comunitario convenció y condujo a la villa hacia un sistema de gobernanza participativa generando un sistema de manejo sobre los recursos naturales comunitarios que permitió la diversificación de actividades, mejoró las condiciones ambientales y de vida de los lugareños y generó rentabilidad en las actividades turísticas y de conservación que llevan a cabo. Mucho fue inspirado por la filosofía del rey de Tailandia. Este caso se construye como gobernanza basada en el liderazgo y se apuntala en la cultura y el contexto del sitio a partir de los siguientes elementos: 1) liderazgo, 2) capital social, 3) equidad en la distribución de beneficios, 4) servicios para los atractivos turísticos vivenciales, 5) difusión por medios de comunicación, 6) cultura de hospitalidad y convivencia, 7) apoyo gubernamental casi siempre, y 8) cumplimiento en los tiempos.

En su conjunto esta obra es muy recomendable como texto obligado en temas de manejo y gobernanza costero-marina donde el lector encontrará análisis sobre temas como: a) problemas con el acceso y el derecho a los recursos, b) el papel de la participación y sus procesos, c) cambios institucionales y legales, d) el papel de los sistemas tradicionales o costumbristas para la toma de decisiones, e) el papel de los valores y el cambio de los mismos, f) la importancia de los procesos de aprendizaje, g) el resurgimiento del manejo comunitario de los recursos, i) la formación de las redes de gobernanza, j) la transformación de formas centralizadas de gobierno en otras más proclives a la colaboración y la adaptación y k) los esfuerzos de la sociedad civil para superar aquello que se perciba como no adecuado en la forma de gobernar de los comunes.