

OCHO PRINCIPIOS DE CONSIDERACIÓN ÉTICA QUE CONTRIBUYEN A MEJORAR LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN LAS ZONAS COSTERAS

Por Guillermo Caille¹ y José María Musmeci²



Bandada de aves playeras en la Bahía de San Antonio, Patagonia Argentina. Foto: FPN

Enfoque y métodos de análisis

Desde inicios de este siglo han aumentado las voces que sostienen que la profundización de la crisis ambiental ha generado desigualdades económicas y sociales que resultan inaceptables; y que para cambiar esta situación deben concretarse una serie de cambios profundos en las políticas públicas, que incluyan el fortalecimiento de la gobernanza a escala local y regional (OIT, 2004).

En muchas de las zonas costeras de América Latina y el Caribe, las numerosas y crecientes presiones sobre los ecosistemas marinos han dado lugar a su deterioro, afectando al bienestar humano y las posibilidades de un desarrollo con equidad. Para frenar y revertir esta tendencia, la protección de los ecosistemas y de las comunidades que obtienen su sustento en ellos debe convertirse en uno de los componentes fundamentales de la gestión pública (WWAP2-UNESCO-PNUMA, 2006).

La importancia que este tema ha tomado frente a las crisis ambientales, convierte a la gobernanza en uno de los ejes a fortalecer; y tanto más por las contribuciones que puede aportar para recuperar y consolidar los marcos democráticos en los países de la región (Castro, 2018). Sin embargo, la complejidad de las dimensiones concurrentes y sus variaciones locales, requieren que el abordaje de “lo ambiental” se plante desde un enfoque de “pensamiento complejo”, evitando, por ejemplo, los reduccionismos de corte economicista (Morin, 1997; Morin 2008; Solanas, 2008).

1 Vicepresidente de la Fundación Patagonia Natural (FPN). Desde 2011 es Profesor Responsable de la Cátedra de Filosofía de las Ciencias de la Facultad de Cs. Naturales y Cs. de la Salud de la Universidad Nacional de la Patagonia (UNPSJB); gcaille2003@yahoo.com.ar

2 Presidente de la Fundación Patagonia Natural (FPN), Ex Ministro de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable de la Provincia del Chubut; jmusmeci@patagonianatura.org

De la percepción de esta complejidad, y de los desafíos que plantea sostener un desarrollo en equidad, surge la necesidad de construir espacios superadores para buscar estrategias viables para mejorar la gobernanza ambiental en las zonas costeras. Nuevos espacios que permitan generar propuestas concretas desde los gobiernos, ahondando en las cuestiones prácticas y estructurales; y que promuevan, recuperen y fortalezcan una participación activa y responsable del sector privado y de la sociedad civil y sus organizaciones en la gestión ambiental costera.

Un análisis de la gobernanza debe enfocar tanto a los actores formales e informales involucrados en los procesos de toma de decisiones, como a las estructuras que son necesarias (y que a veces faltan y deberán crearse) para poder implementar estas decisiones; atendiendo a los lineamientos que surgen de los marcos normativos vigentes en cada escenario y de las políticas de estado. Y se lo debe hacer con instrumentos de análisis y perspectivas que ayuden a percibir, como primera dificultad a resolver, estos múltiples cruces. Instrumentos que orienten a los gobiernos a poner en práctica nuevos cursos de acción frente a los crecientes desafíos sociales y ambientales que se plantean en nuestros escenarios costeros, que han dejado atrás (y con pocas perspectivas de sostener a futuro) los beneficios de varias décadas de un rápido crecimiento económico y demográfico (Caille y col., 2007).

La buena gobernanza

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la gobernanza es *“...el proceso de toma de decisiones y el proceso por el que estas decisiones son implementadas o no, en los diferentes escenarios económicos, sociales y ambientales”* (UNESCAP, 2014). En este contexto, el concepto de “buena gobernanza” está centrado en un enfoque basado en los derechos humanos, al considerar a la ciudadanía como *“...titulares de derechos, con plena capacidad de participación; y aspira a promover la equidad de género y social, con acento en los grupos empobrecidos y pueblos originarios, entre otros que merecen una consideración ética particular”* (OIT, 2004). Todo ello teniendo en cuenta un modelo de participación y decisión basado en un buen balance entre las políticas públicas, las condiciones que requiere el sector privado y las demandas de la ciudadanía; decisiones que luego se espera sean apoyadas por los gobiernos y sus organismos de implementación, para avanzar hacia el logro de una gestión ambiental eficaz y equilibrada, con un especial enfoque en aquellas actividades que son la base de las economías locales y regionales.

En los escenarios de las zonas costeras de nuestra región, la gestión de gobierno debería promover el interactuar con los otros sectores, dependiendo en cada sitio de los diferentes contextos y actores presentes (por ejemplo, los propietarios de la tierra, las asociaciones de pescadores, las cooperativas y asociaciones productivas, las cámaras y asociaciones empresariales, las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, los organismos e institutos de investigación, los centros de enseñanza, entre otros). Tanto más si se considera que varios de estos *“otros actores”* habitan desde hace tiempo (en ocasiones por muchas generaciones), obtienen su sustento, y proyectan su futuro en los escenarios (económicos/sociales/ambientales) en los que van a impactar las consecuencias (positivas o no, inmediatas o no, previsibles o no) de las decisiones que se implementen.



Puerto de San Clemente en la bahía de Samborombón, Argentina. Foto: Carman y Gonzales (2016)

Las estructuras de implementación previstas pueden ser informales (como grupos asesores o de asistencia técnica, consejos o consorcios de gestión, entre otras) y formales (como las autoridades de aplicación previstas en los marcos jurídico/normativos vigentes); y para que todo se lleve a cabo no sólo de manera correcta según el marco constitucional y las leyes vigentes, sino que se legitimen y adquiera una dimensión superadora, es necesario que existan y articulen un *“buen gobierno”* y *“una buena gobernanza”*.

En el sentido desarrollado en los párrafos anteriores, hay ocho dimensiones (que no excluyen otras que puedan agregarse según las nuevas complejidades que se perciban) que, definidas como atributos a incorporar y garantizar en la gestión, si se equilibran, darán sostén y contribuirán a promover una buena gobernanza ambiental, según:

1. Un marco legal y normativo justo e imparcial;
2. Equidad y no discriminación;
3. Sensibilidad a las demandas ciudadanas y de grupos vulnerables por parte de los decisores;
4. Buen acceso a la información por la sociedad y mecanismos de participación equitativa;
5. Transparencia y rendición de cuentas en las decisiones;
6. Consensos intra e intersectoriales entre los involucrados en la gestión;
7. Corresponsabilidad entre actores clave; y

8. Eficacia y eficiencia en las instancias de ejecución.

La gobernanza ambiental

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) propone como definición de gobernanza ambiental “...un concepto que incluye normas, instituciones y procesos que determinan cómo se ejercen el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo participan los ciudadanos en el manejo de los recursos naturales” (Pazmiño y Montero, 2013). Es decir, se enfocan las relaciones y ejercicios del poder, y las tensiones entre actores, instituciones y normas o leyes; pero también se incluyen los discursos y dispositivos que la comunican a la ciudadanía y a sus organizaciones, así como los procesos (participativos o no) que la legitiman.

Se distinguen cuatro tipos o categorías de gobernanza ambiental (Pazmiño y Montero, 2013), según:

Tipo I - Gobernanza por parte del gobierno: Uno o más organismos del gobierno poseen la autoridad, la responsabilidad, la capacidad de implementar y la obligación de rendir cuentas sobre la gestión ambiental.

Tipo II - Gobernanza compartida: Se comparte la autoridad administrativa y la responsabilidad entre varias partes, gubernamentales y no gubernamentales.

Tipo III - Gobernanza privada: Comprende áreas bajo el control y propiedad de personas, organizaciones de la sociedad civil o empresas/corporaciones, gestionadas con o sin ánimo de lucro.

Tipo IV - Gobernanza por parte de pueblos originarios y comunidades locales: En general está basada en prácticas culturales tradicionales, e incluye territorios de pueblos indígenas y áreas gestionadas por comunidades locales que son reconocidas formalmente.

La efectividad de la gestión ambiental que puede alcanzar cada uno de estos tipos o categorías de gobernanza (que pueden no estar reconocidos formalmente, aunque sí darse en la práctica), estará condicionada por la calidad y aceptación lograda en su diseño, planificación, grado de implementación y cumplimiento.

Esta búsqueda de efectividad en la gestión ambiental está reflejada y promovida en diversos acuerdos internacionales de fines del siglo pasado, como el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (ONU, 1993), la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (ONU, 1994), el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (OIT, 1989); y más recientemente en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 2007) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios Éticos en relación al Cambio Climático (UNESCO, 2017), entre otros.

Por ello, una buena gobernanza ambiental puede entenderse como “...un sistema de gobernanza que responde a los principios y valores escogidos libremente por las personas de un país y que están reflejados en su constitución, y que articulan eficazmente con sus leyes ambientales y de recursos naturales, y las normas de áreas particulares, prácticas culturales y leyes tradicionales...” (UNESCAP, 2014).

Principios éticos para una buena gobernanza ambiental

Pueden proponerse un conjunto de ocho principios éticos, a considerar en su conjunto y comunes a los cuatro tipos de gobernanza (aunque no excluyentes de nuevos principios

que se agreguen al percibirse nuevas dimensiones de la gestión, pero siempre consistentes con las ocho dimensiones/atributos antes definidas), para promover el logro de una buena gobernanza ambiental en las zonas costeras, según:

1. De legitimidad y voz: Promueve el diálogo social y los acuerdos colectivos sobre los objetivos y las estrategias de gestión, sobre la base de libertad de asociación y expresión; sin discriminación en función de género, etnia, modos de vida, valores culturales u otras características.
2. De subsidiariedad: Promueve atribuir autoridad de gestión y responsabilidad concreta a las instituciones más cercanas a los recursos.
3. De equidad: Promueve compartir equitativamente los costos y los beneficios de establecer y administrar los recursos, y proporcionar los medios para un juicio imparcial o una mediación en casos de conflictos.
4. De no hacer daño (de no perjuicio): Promueve asegurar que los costos de establecer y gestionar los recursos no creen ni agraven la pobreza, la vulnerabilidad y la discriminación.
5. De respeto intergeneracional: Promueve respetar los derechos humanos en el contexto de la gobernanza de los recursos, incluyéndolos derechos de las generaciones futuras.
6. De rendimiento (de eficacia): Promueve conservar eficazmente la calidad ambiental y la biodiversidad, a la vez que responder a las preocupaciones de los grupos de interés y realizar un uso adecuado y responsable de los recursos.
7. De rendición de cuentas: Promueve tener claras líneas de responsabilidad y asegurar la información y la comunicación adecuada a todos los grupos implicados, acerca del cumplimiento de sus responsabilidades.
8. De transparencia (de acceso a la información): Promueve asegurar que toda la información relevante esté disponible para los grupos de implicados (sean beneficiados o perjudicados), y para la ciudadanía en general, y facilitar de forma activa su accesibilidad.

Accionando en su conjunto, estos ocho principios de consideración ética propuestos para promover una buena gobernanza ambiental, deberían no sólo ser atendidos por los decisores como respuestas a los reclamos de la sociedad y sus organizaciones, sino internalizados e impulsados en forma activa desde la gestión pública, a través de todas las estructuras de implementación previstas.

Sobre los riesgos y la gobernanza ambiental en las zonas costeras

Aunque aún hoy se percibe, la mayoría de las veces, la realidad natural y social bajo un enfoque de corte socio-económico concebido desde inicios del siglo pasado, con tensiones binarias y no resueltas entre *“tradicionalismo y progresismo”* o *“conservacionismo y desarrollismo”* entre otras; diferentes sociólogos de este siglo han conceptualizado el momento actual de la civilización occidental como el de una *“sociedad del riesgo”* en el sentido propuesto por Beck a fines de los 90’s (Beck, 1998; Montenegro, 2005).

Este enfoque destaca que, como sociedad contemporánea *“...estamos situados en el riesgo como un estilo de vida”* y que *“...el riesgo constituye el punto de partida de toda situación”* (Buxó y Casado, 2005). Esto representa en sí una oportunidad para lograr visibilizar, intentar

resolver y superar los desafíos ambientales que plantea el crecimiento de las economías extractivistas, basadas en el uso intensivo de los recursos.

En las costas, las situaciones/escenarios de riesgo constituyen procesos interactivos en que concurren casi todos (sino todos) los niveles de realidad (el material, el temporal, el institucional, el organizativo, el afectivo, entre otros); y que además interconectan las escalas locales, regionales y nacionales, e incluso global, como lo señalan los procesos del cambio climático que impactan en las costas (RIOCCADAPT, 2020).



Trabajando con las futuras generaciones para valorar las costas, Puerto Madryn, Argentina. Foto: FPN

Consideraciones finales

En nuestra región, donde por décadas las economías han estado basadas casi exclusivamente en un uso extractivo creciente de los recursos, mejorar la gobernanza resulta clave para articular en forma superadora las tensiones del mundo social y las legítimas aspiraciones de mayor bienestar de las comunidades costeras, con la conservación de la naturaleza como legado a las generaciones futuras (Caille y col., 2007).

Sin embargo, tal como están definidos la mayoría de las veces los problemas a resolver en las zonas costeras, de forma unidisciplinaria y restringidos al escenario local (como los casos de erosión costera, acumulación de desechos en las playas, mortalidad de fauna o disminución de la pesca, entre otros), no se tiene demasiadas chances de solución en la práctica; y por lo tanto resultará necesario redefinir los problemas de forma interdisciplinaria y en general con enfoques integrados a mayores escalas, tanto espaciales como temporales. El enfoque basado en “situaciones/escenarios de riesgo”, aporta a considerar procesos interactivos que se despliegan en múltiples escalas temporales y espaciales, y nos brinda una oportunidad para visibilizar e intentar superar los desafíos ambientales que resultan de décadas de intervenciones extractivistas.

Muchos de los escenarios costeros de la región, luego de varias décadas de crecimiento económico y demográfico, necesitan de cambios urgentes para poder sostener los beneficios que el uso de sus recursos ha generado (o prevenir y mitigar los deterioros). En ellos, el logro progresivo de una buena gobernanza ambiental requerirá que los gobiernos locales y regionales, además de adoptar estos principios de consideración ética para orientar sus

decisiones, promuevan su difusión, apropiación y puesta en práctica por parte de la sociedad civil y del sector privado.

Referencias

- Beck, U. 1998. La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Ed. Paidós. Barcelona, 400 pp.
- Buxó, M. J. y M. Casado (Editores). 2005. Riesgo y precaución. Pasos hacia una bioética ambiental. Residencia d'investigadors CSIC. Barcelona, 225 pp.
- Caille, G., Ochoa, E. y S. Olsen. 2007. Para mejorar la gobernabilidad sobre los cambios en los ecosistemas costeros de Latinoamérica. En: Ocho caminos para la integración inter-territorial latinoamericana. Fundación AVINA (Tarak, P. y B. Toro Editores), Bogotá, Colombia, pp. 13-33.
- Carman, M. y V. Gonzales. 2016. La fragilidad de las especies: tensiones entre biólogos y pescadores artesanales en torno a la conservación marina. *Etnográfica*, vol. 20 (2): 411-438. Ver: <https://journals.openedition.org/etnografica/4333>
- Castro, A. 2018. El desafío de un pensar diferente: pensamiento, sociedad y naturaleza. CLACSO. Buenos Aires, 373 pp.
- Montenegro, S. M. 2005. La sociología de la sociedad del riesgo: Ulrich Beck y sus críticos. *Rev. Pampa*, UNL, Santa Fe, Argentina, Año 1, Núm. 1: 117-130.
- Morin, E. 1977. El Método (Tomo I). La naturaleza de la Naturaleza. 6ta. Edición. Ediciones Cátedra EM-UNESCO, 496 pp.
- Morin, E. 2008. Introducción al pensamiento complejo. Ed. Gedisa, Buenos Aires, 110 pp.
- OIT. 2004. Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos. Organización Internacional del Trabajo, Suiza, 185 pp.
- ONU. 1993. Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (CBD). Ver: <https://www.cbd.int/convention/>
- ONU. 1994. Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación (UNCCD). Ver: <https://www.unccd.int/>
- ONU. 2007. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Ver: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Pazmiño Montero, A. 2013. Aprendiendo sobre la gobernanza. En: Conservación Ahora. Oficina Regional para América del Sur de la UICN, pp. 17-20.
- RIOCCADAPT. 2020. Adaptación frente a los riesgos del cambio climático en los países iberoamericanos– Informe RIOCCADAPT. J.M. Moreno, C. Laguna-Defior, V. Barros, E. Calvo Buendía, J. A. Marengo y U. Oswald Spring (Eds.), McGraw Hill, Madrid, España, 782 pp. Ver: <http://riocadapt.com/wp-content/uploads/libro-completo.pdf>
- Solanas, J. L. 2008. El pensamiento complejo como alternativa al neopositivismo y al posmodernismo en antropología. *Synergies Monde*, N° 4, pp. 235-243.
- UNESCAP. 2014. What is Good Governance? United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Ver: <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>

UNESCO. 2017. Declaration of Ethical Principles in relation to Climate Change. Ver: <https://en.unesco.org/themes/ethics-science-and-technology/ethical-principles#:~:text=Some%20195%20states%20joined%20a,session%20of%20UNESCO's%20General%20Conference.&text=Other%20ethical%20principles%20identified%20are,equity%20and%20a%20precautionary%20approach>

WWAP2-UNESCO-PNUMA. 2006. Capítulo 5: Ecosistemas costeros y de agua dulce. En: El agua, una responsabilidad compartida. Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP) de las Naciones Unidas, pp. 159-198. Ver: <https://uesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000145405.page=175>