




SEGUNDA PARTE

GOBERNACIÓN Y COOPERACIÓN
AMBIENTAL EN LA FRONTERA
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS





5. Contradicciones de la gobernación ambiental frente a las influencias de la globalidad

Ricardo V. Santes-Álvarez

Resumen

En escenarios democráticos, la práctica de la gobernación ambiental (GA) es contradictoria. En general, falta al cumplimiento de los imperativos de un estilo superior para ejercer el poder; el común denominador es una gobernación de perfil modesto, incluso deficiente. En esto existe un desequilibrio en la prominencia de los actores, lo mismo que en sus responsabilidades, en lo público. Por tanto, la rapidez con que la visión de equilibrio o corresponsabilidad se incorpora al quehacer ambiental define la prontitud de arribo de la gobernación a niveles superiores.

Partiendo de un planteamiento teórico de gobernación y corresponsabilidad, se describe la gestación de propuestas y se identifican los elementos de mayor cabida en las fuentes; asimismo, se devela un modelo predominante de gobernación. Enseguida se expone la relevancia de la corresponsabilidad en el contexto de cinco estudios de caso, paso que da pauta para proponer un criterio alternativo. El trabajo concluye observando que, si bien, existe acuerdo sobre la importancia de la buena gobernación, es más probable que cualquier pronunciamiento sea solamente discursivo. Es necesario instrumentar un marco de variables que, destacando el criterio de corresponsabilidad, calibren la calidad de la GA; las que aquí se proponen conforman tres pares; el equilibrio a su interior apunta a la corresponsabilidad, ergo, a una gobernación superior.

Abstract

Environmental governance looks contradictory in democratic realms. Generally, principles pointing at superior exercising of power are missing, the most common denominator being modest or even deficient, governance styles. There exists disequilibrium among political actors regarding both, influence and co-responsibility in public matters. The lesson is that the faster a strategy of equilibrium or co-responsibility enters the environmental working, the faster the arrival of governance to superior stages will be, namely stages of good governance.

Departing from a theoretical development on governance and co-responsibility, the chapter describes how proposals of governance are built, identifying the elements favoured by most of the sources. Similarly, a predominating model of governance is unveiled. It follows a testing of co-responsibility before the experience of five case studies, a step which allows proposing alternative criteria. It is concluded that despite the existence of agreement about how important good governance is, it is more feasible that any initiative remains attached to discourse only. Therefore, there is the need of re-building a framework of variables that, spinning around co-responsibility, gauge better the quality of governance. Variables that are proposed here make up to three pairs, into which equilibrium points towards co-responsibility, ergo towards superior stages, of good governance.

Introducción

La discusión de la gobernación (*¿governance, gobernanza, gobernabilidad?*) inició en las últimas décadas del siglo xx y continúa al inicio del actual. Una pluralidad de autoridades la ubican en condiciones de ejercicio de poder que van desde rígidas y convencionales, hasta flexibles e innovadoras. Se trata de un tema en

constante polémica que abreva de la pluralidad de opiniones y se enriquece constantemente; que por supuesto representa un reto muy atractivo para el trabajo intelectual.

En el terreno ambiental, la gobernación ha estado a tono con la agenda mundial, reconfigurando esquemas domésticos para dar prioridad a intereses “globales” en acatamiento de directrices emitidas por organismos internacionales de cariz supranacional. En esa línea, se asume que las democracias consolidadas poseen características superiores (en terrenos políticos, económicos, científico-técnicos, entre otros) con las que pueden guiar a las democracias jóvenes en la construcción de sus gobernaciones. La suposición, empero, ha sido pronto debatida, pues el vínculo democracia madura-gobernación avanzada no es convincente (Jasanoff, 1996:63-70; Commission of the European Communities, 2001). Por otro lado, se observa en un número de países que individuos y grupos no gubernamentales manifiestan mayor interés por incidir en los asuntos sociales y políticos, y los gobiernos no tienen otra opción más que reconsiderar su papel como tomadores de decisión únicos de la cosa pública; así, mediante formas de actuación más incluyentes dan cabida a las nuevas voces, en lo que se reconoce como una gobernación ambiental de tendencia democrática. No queda claro, sin embargo, si la actitud gubernamental obedece a una voluntad genuina por resolver los asuntos ambientales o es producto de las influencias de la globalidad.

La práctica de la gobernación ambiental (GA) es contradictoria en escenarios democráticos, lo que en sí conlleva un diferencial de responsabilidades y una calidad de GA. El común denominador es un ejercicio de poder con desequilibrios en la participación e influencia de los actores políticos, gobernantes y gobernados, y una gobernación insatisfactoria; en el extremo opuesto se pugna por un equilibrio entre los actores y una gobernación satisfactoria. De cara a los intereses que aparecen en el seno de la comunidad internacional, se avizora complicado

incorporar el criterio de la corresponsabilidad en el quehacer ambiental en Estados democráticos; no obstante, se trata de una demanda amplia, por lo que el presente capítulo explora esa posibilidad. Luego de esta sección introductoria, en la segunda parte se plantean los fundamentos teóricos de la gobernación ambiental. En la tercera se describe la gestación de propuestas de gobernación que surgen en la arena internacional y se identifican los elementos más relevantes; asimismo, se devela un modelo predominante de gobernación y se confronta su pertinencia frente a cinco estudios de casos. La sección siguiente avanza un criterio alternativo de corresponsabilidad que coadyuve a aproximarse a niveles superiores de gobernación. Una sección de conclusiones y un apéndice cierra el escrito.

De gobernación a gobernación ambiental

Estudiar la gobernación es trascender al conocimiento sobre quién gobierna, esto es, al gobierno o la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la Constitución asigna el poder. Es preguntarse acerca del ejercicio del poder mismo, o cómo ejerce el poder quien gobierna... con la adición inevitable de un juicio de valor. Un aspecto que surge primeramente es el nivel de incertidumbre que se produce alrededor de la idea de gobernación: su definición, significado y alcance convocan a coincidencia y desacuerdo. Hay quien determina su nacimiento en la década de los setenta como resultado de un conjunto de iniciativas de influyentes sectores económicos que buscaban adquirir un papel más prominente en la toma de decisiones en el contexto internacional, es decir, la gobernación fue en sus inicios la expresión política de grandes intereses económicos (Launay, 2006:93).

Actualmente la gobernación posee una connotación de mayor envergadura e incluye aspectos como el desempeño de

las instituciones públicas, el papel político de nuevos actores sociales, el mercado, la reforma a los sistemas políticos nacionales, entre otros (Launay, 2006:99). En este tema, existe acuerdo en la importancia de tres actores principales: el Estado, el mercado, y la sociedad (Vargas, 2007), quienes, con sus imperfecciones de coordinación y, por supuesto, de peso específico, se distribuyen la capacidad de influencia.

El debate sobre la gobernación da paso a un número de definiciones que, de inicio, llama a un ejercicio de sistematización; en otra parte hemos presentado este intento con detalle (Santes-Álvarez, 2004:3-38), por lo que aquí nos limitaremos a mencionar las cuatro grandes perspectivas en que se enmarca la idea de gobernación. Una entiende a la gobernación como el ejercicio del poder político; otra como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa; en ambas el gobierno formal ostenta el poder. Una tercera visión acepta a la gobernación únicamente a partir de la inclusión de una pluralidad de actores no tradicionales en los asuntos públicos. La cuarta perspectiva exhibe a la gobernación como algo inédito, donde se propone el fortalecimiento del gobierno formal, con apoyo tecnológico y nueva visión de servicio/servidor público. Cabe resaltar que esta última opción va a contracorriente de la influencia de actores no gubernamentales, quienes pasan a ser, cuando mucho, “observadores críticos” de la acción gubernamental, pero con papel controlado por la lógica de una “nueva administración”.

La gobernación no es algo “nuevo”, como la cuarta perspectiva y otras opiniones sostienen, pues desde el momento en que existe un sistema político existe la gobernación; los atributos que la identifican han formado parte del discurso de infinidad de instancias, tanto gubernamentales como no gubernamentales, sean globales, regionales o nacionales. La idea es reciente, hasta cierto punto, para el debate académico solamente, en el cual un número de temas cada vez mayor se ha ido integrando y un

porcentaje de ellos hace referencia a innovaciones tecnológicas, pero en donde su esencia como proceso de ejercicio del poder y la manera en que el mismo opera permanece.

Los matices de la gobernación tienen que ver con actores, intereses, contextos específicos donde ocurre, y su propio grado de evolución. Así, una evolución positiva conlleva reformas en un sistema político, lo mismo que una percepción favorable del cambio; el objetivo de ese cambio debe apuntar hacia estadios superiores, o a lo que suele llamarse “gobernación buena” (*good governance*); en ese estadio, la gobernación se entiende como el ejercicio de autoridad con apertura política y actores comprometidos con los asuntos públicos en un esquema de responsabilidad compartida. Se determina como “buena” porque en su realización los asuntos públicos se ventilan y solucionan a satisfacción de las partes.

Por lo anterior, es comprensible que la connotación de la gobernación ambiental sea discernible solamente por la especificidad de su campo de acción: El ambiente. Gobernación ambiental implica una transición en el tratamiento de los asuntos, de la mera gestión gubernamental a una concepción más comprensiva que da entrada no sólo a una pluralidad mayor de tópicos sino también de actores, haciendo con ello referencia a una forma de ejercer el poder que trasciende a la autoridad formal como ente exclusivo para llevar a cabo acciones en el interés general. Se habla de un estilo diferente de percibir y responsabilizarse de los problemas.

La pertinencia o calidad de la GA se juzga en acuerdo con la amplitud de la distribución de satisfactores que resultan de su práctica; en ello va implícita la influencia diferenciada de los interesados en la creación, promoción e instrumentación de las políticas. En ese sentido, la gobernación ambiental y el criterio inherente de responsabilidad compartida transitan hacia estadios superiores, de gobernación ambiental “buena”, que significa

una evolución positiva del ejercicio del poder (Santes-Álvarez, 2004:6, 13). El equilibrio en la influencia de los actores revela la calidad de la GA, toda vez que coadyuva a una mejor distribución de beneficios pero también de responsabilidades. En ese sentido, es deseable que ningún interesado influya más allá de los límites que el resto esté dispuesto a tolerar. Los límites de derechos y obligaciones son, sin embargo, difícilmente reconocibles en la realidad, además de que el número de elementos que se incorporan a la discusión sobre la gobernación ambiental se incrementa cada vez más.

Influencias globales y modelo predominante

Una inspección de propuestas sobre los elementos que conforman la GA sirve para constatar una lucha por el posicionamiento de agendas e intereses distantes de los asuntos ambientales. El interés por el ambiente es secundario al interés por ejercer el poder sobre territorios, sociedades e ideologías; es resultante de una red de condiciones construida por intereses no ambientales que se consolidaron a mediados del siglo xx. En efecto, en acuerdo con Nicholson (1998:45) el estado del mundo tal como lo conocemos resulta de lo que hubo antes, por lo que muchos elementos explicativos de la realidad actual deben hallarse en el pasado. Las raíces de la GA deben hallarse, por tanto, en los juegos de poder que tenían otras miras en tiempos pretéritos.

Durante la Segunda Posguerra Mundial ocurren ajustes e innovaciones políticas, económicas y sociales, con la declarada intención de asegurar un mundo menos caótico y conflictivo. El periodo evidencia un amanecer lleno de convulsiones e incertidumbre, luego de la devastación en Europa y las masacres de Hiroshima y Nagasaki, y la nueva geografía mundial trazada por los triunfadores; asimismo, la animadversión entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, quienes amane-

cían como las únicas potencias y así inauguraban otro conflicto, la Guerra Fría. A la vez que el conflicto Este-Oeste se acrecentaba teniendo como eje de motivación el dominio del mundo por las armas y la ideología, ocurría también la gran escisión entre los países del Norte y los del Sur, donde los primeros defendían igualmente el sometimiento como incitación; pero a diferencia del disputado entre el Este y el Oeste, la hegemonía del Norte sobre el Sur era silenciosa e inexorable, sin más acciones bélicas que aquellas suficientes para mantener el *status quo*. Este interés de supremacía agudizó la división entre ricos y pobres, primer y tercer mundos, o como se prefiera denominar.

El primer paso para acrecentar la brecha fue crearla, y de eso se encargó el Presidente estadounidense Harry Truman en su discurso inaugural de 1949 cuando, a la luz del “desarrollo”, dio reconocimiento a la escisión del mundo, con una pequeña fracción de la población viviendo el desarrollo y una mayoría debatiéndose en el subdesarrollo (Truman, 1949). En el imaginario permeó desde entonces la convicción de que el subdesarrollado debe aspirar al desarrollo, que el desarrollado ya no actuaría con ambición imperialista, y que el avance se fundaría en dos ideas, una política (democracia) y otra económica (negociación limpia). Obviamente, ciencia y tecnología del mundo desarrollado serían instrumentos para guiar al resto al desarrollo. Al final de la Guerra Fría, se propagó la idea de que el modelo económico, político, y social que detentan la potencia triunfante y sus aliados debe ser El Modelo. Con ello, las concepciones de democracia, elecciones libres, transparencia, derechos humanos, y economía de mercado habrían de adoptarse sin reparo. El término del siglo xx dejó, no obstante, poco margen para el optimismo pues mientras el Norte siguió imponiendo su agenda, poco interés le mereció otear hacia el Sur.

Al iniciar el siglo XXI, parece que el conflicto Este-Oeste llega a un final feliz, en donde los países que se encontraban más

allá de la Cortina buscan ansiosamente incorporarse al tren del Oeste. Pero la dualidad Norte-Sur se acrecienta. El Sur sigue peleando sus propias guerras, de alcance tal vez más limitado, aunque de esencia más profunda, como pobreza, hambre, enfermedad, contaminación, inseguridad pública y jurídica, dependencia, desempleo, y corrupción; su condición parece ser consustancial al sistema dominante y, por tanto, ineludible. Hacia noviembre de 2004, el vicepresidente para el desarrollo sostenible del Banco Mundial (BM), corroboraba la brecha Norte-Sur al afirmar que: “Hoy, 80 por ciento del producto nacional global va a únicamente el 20 por ciento de la población mundial” (The World Bank, 2005a); y en junio de 2005, el reporte *Metas del desarrollo para el milenio* indicaba que, si bien en regiones como Asia las cosas son promisorias, en otras partes del mundo pero principalmente en el Sub-Sahara africano, la pobreza se ha agudizado (United Nations-Stat. Div., 2005a, 2005b; United Nations, 2005a).

Prioridades supranacionales

Durante los últimos cincuenta años se ha conformado una agenda internacional, política, social, pero sobre todo económica, que encuentra en instancias como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el BM, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), entre otras, los resortes institucionales necesarios para hacer valer criterios y visiones del mundo del grupo de países que lideran la escena mundial. La apuesta es que los esquemas de gobernaciones nacionales e internacionales se ajusten a las directrices que emanan de esas organizaciones, representadas por los Estados aunque fuertemente influenciadas por grandes corporaciones multinacionales.

La ONU plasma en la *Carta de la Naciones Unidas* cuatro directrices de las relaciones internacionales que los países miem-

bros deben seguir: 1) mantener la paz y la seguridad; 2) desarrollar relaciones de amistad; 3) cooperar en la solución de problemas y en promover el respeto por los derechos humanos; y 4) ser un centro para armonizar las acciones de las naciones (United Nations, 2005b). El BM, interesado inicialmente en la reconstrucción de la Posguerra, amplió su interés a desastres naturales, emergencias humanitarias, y necesidades de rehabilitación que afectan a economías en desarrollo y transición; actualmente, declara que la reducción de la pobreza es meta central de su trabajo (The World Bank, 2005b). El FMI buscó en su creación construir un marco de cooperación económica que evitara la repetición de las desastrosas políticas económicas que derivaron en la Gran Depresión de los treinta (International Monetary Fund, 2005a); sus propósitos son “promover la cooperación monetaria internacional, intercambiar estabilidad e intercambiar arreglos ordenadamente; impulsar el desarrollo económico y altos niveles de empleo; y proporcionar asistencia financiera temporal a los países para ayudarles a facilitar el ajuste de su balanza de pagos”(International Monetary Fund, 2005a, 2005b). Finalmente, la OECD, que se autodefine como un foro de 30 democracias de mercado, pretende resolver problemas económicos, sociales, ambientales y de gobernación de la economía mundial globalizante (OECD, 2005a).

Las directivas de la agenda internacional tienen reflejo en niveles hemisféricos. En América Latina, hacia 1961 se proponía la Alianza para el Progreso, de la cual el presidente John Kennedy fue activo promotor. Kennedy esbozó diez formulaciones preliminares de la Alianza, que definió como un vasto esfuerzo cooperativo: “sin paralelo en magnitud y nobleza de propósito, para satisfacer las necesidades básicas de la gente Americana de techo, trabajo, tierra, salud y escuela”. Destacaban las propuestas de un programa de 10 años de progreso democrático, de planeación del desarrollo desde adentro, de integración económica, de

un programa de emergencia de *alimentos-por-paz*, y de un fondo de 500 millones de dólares como primer paso para ayudar a los países del área (US-State Department, 1961).

La propuesta venía cargada de restricciones y mensajes. Se argumentaba, entre otras cosas, que las propuestas de la Alianza solamente tendrían éxito donde hubiera libertad política, pues “la libertad política debe acompañar el progreso material”; se trataba, continuando con el discurso, de una alianza de gobiernos libres, que deberían trabajar para eliminar la tiranía del hemisferio (US-State Department, 1961). La República Dominicana y Cuba estaban fuera de esa “sociedad de hombres libres”. Hacia principios de 1962, y luego de la reunión de la Organización de Estados Americanos en Punta del Este, Uruguay, quedaba claro que la Alianza tenía como objetivo principal el combate al comunismo en tierras de América (US-State Department, 1961; 1962).

La Cumbre de Miami de 1994 gesta una renovada iniciativa para la región, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con objetivos más acotados que la Alianza, ciertamente y con principios que no trastocan la esencia de añejas directrices. ALCA trata, por un lado, de evitar contaminarse con intereses “ajenos” al comercio: Las cumbres de Santiago 1998, Québec 2001 y la extraordinaria de Monterrey 2004, dejaron en claro que aun cuando hay aspectos en el tintero, como educación, pobreza, equidad, etcétera, la integración económica es primordial. Por otro lado, ALCA busca mantener la negociación al interior de las “democracias” del continente con la guía de Washington (Hansen-Kuhn, 1998; Nauman, 2001; ALCA, 2005).

En resumen, temas como paz, seguridad colectiva, derechos humanos, estabilidad y desarrollo económico, empleo, asistencia financiera, apoyo, pobreza, y otros no discutidos abiertamente como el comunismo, han sido relevantes en la agenda desde inicios de la posguerra y durante las últimas décadas. En

ese tiempo, la comunidad internacional se ha conducido al cobijo de un discurso promisorio: La búsqueda de una realidad menos incierta, vigilada por instancias supranacionales, que establezcan lineamientos para mejores estilos de convivencia bajo esquemas de gobernación alternativos. Pero el reporte de las metas del milenio deja en claro que hay camino mal recorrido y aún mucho por recorrer... o acaso no deba recorrerse, pues tal parece que, en tanto el Sur sea funcional a los intereses del Norte, no hay razones para el cambio.

El interés por el ambiente

Hacia fines de los sesenta, la OECD reconoció la importancia del ambiente como tema de política pública; estableció un comité ambiental en 1971 y un Directorado de Medio Ambiente; entre los aspectos positivos de este órgano, destaca la recomendación de 1972 del principio “El que contamina, paga” (OECD, 2005b). Esta iniciativa revelaba el fuerte vínculo entre las políticas económica y ambiental que impulsaba la OECD. El directorado ayuda a sus miembros en diversos aspectos de la problemática ambiental (OECD, 2005a, 2005b). La ONU también ha incorporado la temática ambiental en sus propuestas de gobernación; bajo la *Resolución 2997* sobre arreglos institucionales y financieros para la cooperación ambiental, y en línea con las recomendaciones de la Convención de Estocolmo de 1972, la Asamblea General de ese organismo creó el Programa de Medio Ambiente (PNUMA), con la misión de coordinar el desarrollo del consenso en política ambiental mediante la continua revisión del ambiente global y el señalamiento de asuntos emergentes hacia los gobiernos y la comunidad internacional (UNEP, 2005).

El BM, por su lado, con la creación en 1987 del Environment Department y un número de iniciativas dio señales definitivas de la incorporación del ambiente en sus prioridades. Hacia

septiembre de 1988, el director del Environment Department, aseveró que: “El ambiente se mueve hacia arriba en la agenda internacional”, y veía que era posible un esfuerzo multilateral en la materia si había voluntad en los gobiernos y se construía el consenso (The World Bank, 2008). En 1989, el Presidente del organismo identificaba los elementos clave del desarrollo sostenible: solución al problema de la deuda, esfuerzos de reforma política en países en desarrollo, inversión de largo plazo segura, comercio internacional irrestricto, y políticas ambientales serias. Posteriormente, pugnaba por el rompimiento del vínculo entre degradación ambiental, pobreza, crecimiento poblacional incontrolado, y subdesarrollo, y comprometía al BM a armonizar desarrollo económico y protección ambiental (The World Bank, 2008). Su receta se traduce en pago o renegociación de la deuda, democracia, disciplina fiscal, libre comercio, y altos estándares ambientales.

En la emergencia del interés ambiental no puede soslayarse la influencia de los acontecimientos generados en Estados Unidos. Tres años antes de la reunión de Estocolmo, el Congreso había aprobado la National Environmental Policy Act, y un año después, el Ejecutivo estrenaba la Environmental Protection Agency, encargada de confrontar una problemática fuertemente denunciada por el movimiento ambientalista. El interés ambiental estadounidense y de otros países industrializados fue el motor que condujo el tema hacia un sitio preponderante en la agenda internacional.

Los tópicos que conforman la agenda mundial son aquellos que interesan principalmente a un sector de países; a la luz de esos intereses, emergen brazos operadores, como arreglos institucionales, organizacionales y reguladores que señalan el curso de los diseños “permisibles” de gobernación. Las estructuras institucionales creadas en la posguerra han mantenido la esencia de sus sugerencias de gobernación *sensu lato*, si bien, con

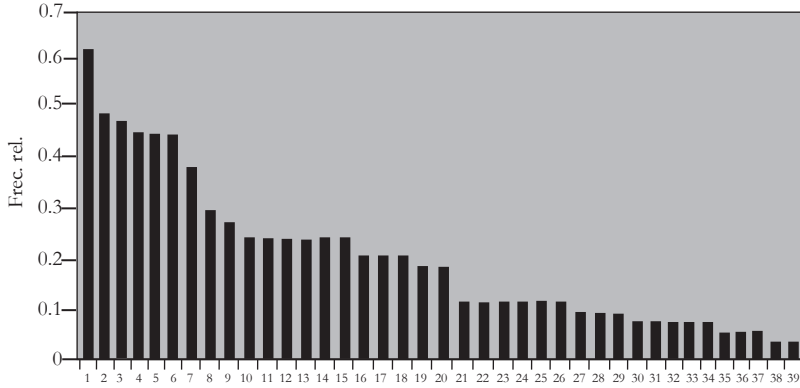
el tiempo han tenido que ir adecuando y ampliando sus objetivos en función de nuevos retos. El tema ambiental es parte ya de esas organizaciones, con el resultado de que la propuesta de una mejor gobernación ha recibido un cúmulo de insumos; procederemos a su examen.

Estimación de variables

El planteamiento general de la GA se reconoce mediante un número de variables y su relación con los actores políticos, y determina el esquema de mayor aceptación. Una inspección de fuentes (Blanco, y Gomà, 2003:5-42; Santes-Álvarez, 2004; Comisión de la Carta de la Tierra, 2000; UNDP, 1997; United Nations Div. for Sust. Dev., 2002; The World Bank, 2004; World Resources Institute, 2002; otras fuentes se citan adelante) procura responder a esas inquietudes y ayuda a establecer un marco referencial más específico de la GA. Las fuentes consultadas revelan que al menos 39 variables se proponen recurrentemente para definir la gobernación, cada una destacando en mayor o menor medida la preponderancia de algún sector; o incluso la posibilidad de equilibrar la influencia entre ellos. La figura 1 muestra el orden de relevancia que las fuentes otorgan a las diferentes variables, mientras que el cuadro 1 presenta tres bloques de variables, uno correspondiente al predominio de actores gubernamentales y élites, otro al papel de los actores no gubernamentales, y uno más al balance de intervención entre ambos grupos.

Se advierte que los aspectos de “Participación pública”, “Rendición de cuentas”, e “Inclusión” son reportados con la mayor frecuencia; en un segundo sitio se ubican las variables de “Acceso a la información”, “Certidumbre jurídica”, y “Transparencia”; y así sucesivamente. Cabe anotar que algunas conjugan ideas encontradas; en algunos casos se percibe que una subsume a otra u otras en su definición, y en varias se establecen analogías; por razón

FIGURA 1. Importancia de variables de gobernación



- | | |
|--------------------------------------|----------------------------------|
| 1. Participación pública | 21. Autoridad |
| 2. Rendición de cuentas | 22. Adaptabilidad institucional |
| 3. Inclusión | 23. Baja tolerancia a corrupción |
| 4. Acceso a la información | 24. Integración de políticas |
| 5. Certidumbre jurídica | 25. Subsidiaridad |
| 6. Transparencia | 26. Tipo de problema |
| 7. Acceso a la justicia | 27. Regulación directa |
| 8. Balance de influencia | 28. Legitimidad |
| 9. Incremento de capacidad colectiva | 29. Requerimiento |
| 10. Incremento de capacidad local | 30. Eficiencia |
| 11. Diálogo | 31. Capacidad de elección |
| 12. Efectividad institucional | 32. Igualdad representativa |
| 13. Capacidad gubernamental | 33. Responsiva gubernamental |
| 14. Apertura | 34. Confianza |
| 15. Pluralidad de actores | 35. Mercado |
| 16. Coordinación intergubernamental | 36. Voluntarismo |
| 17. Conocimiento científico | 37. Coherencia de políticas |
| 18. Responsabilidad | 38. Conocimiento local |
| 19. Análisis de información | 39. Simplificación legal |
| 20. Comunidad | |

Fuente: Elaboración propia.

de importancia y espacio, ejemplificamos con el concepto de “transparencia”, únicamente, aunque debe advertirse la urgencia de definir con detalle cualquiera de las otras variables. (Para muestra sobre dos ideas cercanas, como “coherencia de políticas” e “integración de políticas”, ver Commission of the European

CUADRO 1. Preponderancia de participación de actores según variables de gobernación

<i>Gobierno y élites</i>	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Rendición de cuentas 2. Inclusión 3. Acceso a la información 4. Certidumbre jurídica 5. Transparencia 6. Acceso a la justicia 7. Incremento de capacidad local 8. Efectividad institucional 9. Capacidad gubernamental 10. Apertura 11. Coord. intergubernamental 12. Autoridad 13. Adaptabilidad institucional 	<ol style="list-style-type: none"> 14. Integración de políticas 15. Subsidiaridad 16. Tipo de problema 17. Regulación directa 18. Legitimidad 19. Eficiencia 20. Igualdad representativa 21. Responsiva gubernamental 22. Mercado 23. Voluntarismo 24. Coherencia de políticas 25. Simplificación legal
<i>Balance de intervención</i>	<i>Gobernado</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Balance de influencia 2. Diálogo 3. Conocimiento (ciencia) 4. Responsabilidad 5. Baja tolerancia a corrupción 6. Confianza 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participación pública 2. Incremento de capacidad colectiva 3. Pluralidad de actores 4. Análisis de la información 5. Comunidad 6. Requerimiento 7. Capacidad de elección 8. Conocimiento (local)

Fuente: Elaboración propia.

Communities, 2001:8, 13; European Environmental Bureau, 2001; European Union, 2002:2-4, 14; UNEP, 1972; United Nations Div. for Sust. Dev., 2004; Hey, Janicke, and Jorgens, 2003:13. Sobre las ideas de “Adaptación institucional a problemas”; y “Tipo de problemas”, ver Badenoch y Seymor, 2001:8; Hey *et al.*, 2003; European Union, 2002; Wijkman, 1998).

El concepto de transparencia no resulta precisamente “transparente”. Para algunos, significa acceso público a la información gubernamental, a la vez que rendición de cuentas; para otros es apertura. Para otros más, apertura y transparencia son ideas distintas (ver Jasanoff, 1996:66; Bonde, 2005; Wijkman, 1998:87). No obstante, la transparencia es reportada como una idea esencial de gobernación en más de 50 por ciento de las fuentes (entre otros: United Nations Div. for Sust. Dev., 2004; OECD, 1993:7; Commission on Global Governance, 1994; European Union, 1998; US-AID, 2005). Opinamos que transparencia remite a un gobierno que ofrece al ciudadano la posibilidad de saber como realiza su labor, y la oportunidad de acceder a la información que produce. En un momento posterior, transparencia remite a la participación ciudadana en los asuntos de interés general.

Modelo predominante y su pertinencia

Un esquema inmediato de aspectos relevantes de la gobernación se da al tomar las variables más prominentes del examen; en ese sentido, puede asumirse que el modelo dominante de gobernación debiera incluir a “Participación pública”, “Rendición de cuentas”, “Inclusión”, “Acceso a la información”, “Certidumbre jurídica”, “Transparencia”, “Acceso a la justicia”, “Balance de influencia”, “Incremento en la capacidad colectiva”, e “Incremento en la capacidad local”; pues aun con debilidades conceptuales habría acuerdo en que una representación aceptable de gobernación establece adherencia a esas diez variables. Cabe advertir que siete variables se adscriben a la preponderancia de influencia del sector gobierno y élites, una al área de balance en la intervención de los actores, mientras que sólo dos remiten a la influencia del sector gobernado (cuadro 1). Experiencias de gobernación en diferentes regiones del mundo permiten confrontar el apego de esta aproximación a la realidad y, como consecuencia, examinar su pertinencia.

cia. En el anexo se resumen cinco estudios de casos. Se aprecia que tales experiencias refieren sólo algunas variables del modelo dominante. Los temas de “Participación pública” e “Inclusión” se reportan en al menos tres ejemplos. En el caso canadiense, se concluye que poco se conoce de la inclusión de ciudadanos, lo mismo que de acuerdos voluntarios. En Beringia se revela la necesidad de permitir a los representantes de usuarios tener mayor voz en el manejo ambiental; asimismo, que los asuntos que interesan a la gente no son atendidos sistemáticamente. El caso español-portugués deja ver también una participación pública restringida; la falta de estructuras burocráticas que promuevan estas prácticas salta a la discusión.

El rubro de “Rendición de cuentas” no es mencionado; solamente es dable especular que, en el caso de los países de la Región Andina, la debilidad institucional y el reducido presupuesto abonan a un bajo nivel de contabilidad; ahí se denuncia una mala experiencia en el manejo de los recursos económicos, lo mismo que una baja interacción con los sectores financieros. El tema de “Acceso a la información” es nota en el caso hispano-lusitano, pero la evaluación es poco promisoría: la falta de estructuras burocráticas encargadas de dar seguimiento a los procesos de acceso a la información gubernamental por parte del ciudadano ordinario da al traste con cualquier intento de gobernanza ambiental superior.

El aspecto de “Certidumbre jurídica” es tratado en forma somera en cuatro ejemplos; el canadiense muestra que la inviabilidad de una división de responsabilidades precisa y estática ante un ambiente complejo e incierto se traduce en una escasa certidumbre legal del proceso; el beringia revela su caída en un embrollo de ambigüedades jurisdiccionales, y su soslayo de problemas relativos a los derechos de gente local; el español-portugués deja ver que la ausencia de estructuras burocráticas deviene en problemas de incertidumbre jurídica. La situación más exitosa

en este rubro es la eurregio; ahí los Estados nación tienen el papel crucial de apoyar los esfuerzos locales y regionales, además de que hay aceptación de entidades supranacionales, lo que permite corregir los problemas por encima de gobiernos nacionales. Finalmente, es de destacar que no hubo una sola instancia que se atreviese a referenciar el tema de la “Transparencia”, mucho menos su puesta en marcha.

Es factible concluir que el modelo pregonado por las fuentes, además de tener escaso reflejo en la realidad, observa desbalance en la relación gobernante-gobernado: como se anotó, solamente dos de diez características resaltan el papel del sector gobernado; en consecuencia, no existen los contrapesos que promuevan una mejor distribución de derechos y obligaciones entre los actores. El desbalance significa un ejercicio de poder inadecuado.

Corresponsabilidad en la gobernación

Un modelo de gobernación que establezca equilibrio entre los intereses e influencia de los actores lleva implícito un criterio de corresponsabilidad; el equilibrio ocurre cuando el peso de un sector en una determinada variable encuentra el justo contrapeso en la variable complementaria. Un esquema que opere así, a favor de los dos sectores de poder favorece a una buena gobernación. En el contexto de la GA se asume que algunas variables que la determinan constituyen efectivamente la responsabilidad compartida. Este planteamiento resulta útil para decantar un criterio alternativo.

Del cúmulo de aspectos propuestos por las fuentes, seis variables conforman un esquema de equilibrio en el actuar de gobernantes y gobernados, éstas son, por el lado del primero: “Rendición de cuentas”, “Inclusión” y “Acceso a la información”; por el lado del segundo, “Participación pública” (la variable más

importante de gobernación, según las fuentes) acompañada de “Análisis de la información” y “Requerimiento” (que ocupan en la figura 1 las posiciones de importancia 19 y 29, respectivamente). El criterio alternativo de corresponsabilidad queda definido por esas variables, que son complementarias entre sí:

a) *Acceso y análisis de la información.* En un escenario democrático, todos los actores políticos tienen la oportunidad de contar con la misma información sobre un problema específico, o con la información que ellos juzguen como necesaria (Jasanoff, 1996:65-66). Para Hazen (1997), el “derecho a saber” es una herramienta efectiva para fortalecer políticamente a comunidades y grupos de ciudadanos, de tal manera que ellos puedan debatir en igualdad de condiciones las decisiones del gobierno y la industria sobre la calidad del ambiente. Individuos y organizaciones sociales tienen, por otro lado, la responsabilidad de analizar la información disponible en términos ajenos a un ambientalismo enemigo del desarrollo. La sociedad informada puede volverse más participante pero sobre todo más capaz para identificar, analizar, explicar y proponer alternativas de solución a los problemas.

b) *Inclusión y participación pública.* El gobierno revela voluntad de ser incluyente, de permitir que los actores sociales participen activamente en la cosa pública; es consciente de que incorporar a más interesados en el proceso de toma de decisiones implica en su beneficio una legitimidad incrementada respecto a sus iniciativas... o al menos que la responsabilidad de los resultados se distribuya ampliamente. Individuos y grupos organizados exhiben interés por participar en los asuntos ambientales; reconocen que su aportación puede garantizar mejores resultados de las decisiones y que su participación en lo ambiental resulta tan importante como la que se da en otros aspectos de su cotidianidad (Hazen, 1997). En suma, un mayor número de opiniones

ayuda a orientar a los actores al descubrimiento de preferencias compartidas por la generalidad.

c) *Rendición de cuentas y requerimiento*. En una sociedad democrática, la demanda porque las autoridades rindan cuentas es pertinente; es una práctica que ocurre, o debe ocurrir, por parte de aquellos a quienes se les ha confiado el derecho de ejercer el poder público (Karin, 2003:116-118). Para que ello ocurra, es imprescindible que existan mecanismos normativos, éticos y operativos. Pero igualmente importante es contar con un público informado, intelectualmente maduro, que ejerza su responsabilidad de requerir a la autoridad cuentas de sus actos. Un gobierno contable al escrutinio de un público demandante es mayormente capaz de asegurar su legitimidad para seguir conduciendo el destino de una sociedad y así poner en práctica decisiones difíciles (Patten, 2000).

La complementariedad de las variables de gobernación abre la posibilidad de satisfacer los imperativos de la correspondencia, pues los dos grandes sectores de influencia tienen prominencia similar en el ejercicio del poder, disposición que, como se ha constatado, no se cumple en el modelo dominante. Cabe remarcar que esto se propone sin menoscabo de que se reconozcan otros elementos que coadyuvan a evaluar la gobernación de manera más exhaustiva.

Conclusiones

Existe amplia aceptación de la necesidad de que individuos y organizaciones no gubernamentales, como representantes de intereses difusos, asuman papeles más relevantes en la cosa pública, tanto en países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo (Patten, 2000; Bell *et al.*, 2002; McLaverty, 2002). Se acepta también la necesidad de optimizar las formas en que go-

bierno y sociedad actúan, e interactúan, partiendo de una gobernanación tradicional hacia otra de vanguardia. En el mundo desarrollado, así como en un creciente número de países, formas de corresponsabilidad en el ejercicio del poder son referentes de una gobernanación eficiente, o buena. Ya varias instancias hablan de buena gobernanación como una meta difícil de alcanzar en su totalidad pero hacia la cual las naciones del mundo deben dirigir sus esfuerzos.

El *Reporte de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible* de la ONU indica que la buena gobernanación es imprescindible para el logro del desarrollo sostenible; que en el nivel doméstico, las bases para ese logro son, entre otras, políticas económicas, sociales y ambientales serias, instituciones democráticas responsivas a las necesidades de la gente, el imperio de la ley, y medidas anticorrupción (United Nations, 2002). Estamos de acuerdo en lo general con esta formulación, como también lo estamos con la idea de que es más sencillo plantear un discurso que instrumentar una propuesta coherente. Las experiencias aquí detalladas revelan más bien un escenario de contradicciones donde diversos intereses se contraponen y obstaculizan las rutas hacia mejores esquemas de gobernanación.

Un marco operativo de variables que destaquen el criterio de corresponsabilidad se significa como mejor opción para calibrar la calidad de la GA. Una mayor apertura en la oferta de información oficial, la inclusión de actores no gubernamentales en todas las fases de tratamiento de los asuntos públicos, así como una mejora en los mecanismos para rendir cuentas ante la sociedad, permitirían al gobierno transitar hacia mejores estadios de política y ejercicio de autoridad. Por su parte, un detenido análisis de la información gubernamental que permita emitir juicios más elaborados, la voluntad de participar en la cosa pública, así como la capacidad de requerir cuentas de la autoridad, serían condiciones para que los actores sociales tengan mayor

influencia en procesos de toma de decisión. Siendo así, gobierno y sociedad estarían en la ruta de construir un esquema de gobernanación eficiente.

El equilibrio al interior de las variables apunta a una mayor corresponsabilidad en la GA; su optimización en concordancia con circunstancias culturales y políticas específicas ayuda al fortalecimiento de regímenes de buena gobernanación. Cabe reiterar que el planteamiento de tres pares de variables aquí esbozado no es obstáculo para reconocer la factibilidad de adicionar otros elementos que permitan evaluar la GA de manera más exhaustiva; por ejemplo, en un examen de la problemática de residuos industriales peligrosos abandonados, propusimos tres aspectos adicionales: compromiso de los actores con el cuidado ambiental, remediación de sitio afectado y compensación social (Rivera y Santes-Álvarez, 2007:45-65).

El estudio indica que el vínculo directo entre una democracia madura y una GA superior no es consistente; los casos examinados no soportan esta hipótesis. Si bien, democracias consolidadas admiten el tema ambiental en sus esquemas de gobernanación con mayor decisión que democracias jóvenes o emergentes, lo que define la calidad de la GA es ante todo la manera en que los actores asumen su responsabilidad frente a los problemas; en esa lógica, la gobernanación ambiental es aún insatisfactoria en la mayoría de los casos.



Bibliografía

- ALCA, “Cumbres de las Américas”, en *Área de Libre Comercio de las Américas*, 2005, <http://www.ftaa-alca.org/Summits_s.asp>.
- Badenoch, Nathan y Seymor, F., “Transboundary Environmental Governance in Mainland Southeast Asia”, en *The Common Property Resource Digest*, no. 59, 2001, pp. 8-9.
- Barreira, Ana, “La participación pública en la Directiva Marco del Agua: Implicaciones para la Península Ibérica”, *III Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas, La Directiva Marco del Agua: Realidades y futuros*, Sevilla, 13-17 de noviembre, 2002.
- Bell, Ruth, J. Stewart, y M. Nagy, “Fostering a Culture of Environmental Compliance through Greater Public Involvement”, en *Environment*, 44, no. 8, 2002, pp. 34-44.
- Blanco, Ismael y R. Gomà, “La crisis del modelo de gobierno tradicional”, en *Gestión y Política Pública*, XII, no. 1, 2003, pp. 5-42.
- Bonde, Jens-Peter (ed.), “The EU Constitution”, EUABC, 2005, <http://www.euabc.com/upload/rfConstitution_en.pdf>.
- Comisión de la Carta de la Tierra, “La carta de la Tierra”, Secretariado de la Carta de la Tierra, 2000, <<http://www.eartcharter.org>>, consultado en marzo 2005.
- Commission of the European Communities, *European Governance: A White Paper*, Brussels, EU Commission of the European Communities, 2001.
- Commission on Global Governance, “Our Global Neighbourhood”, en *International Labour Organization*, November 1994, <<http://www.itcilo.it/english/actrav/telearn/global/ilo/globe/gove.htm>>, consultado en marzo 2004.
- European Environmental Bureau, *Good Governance for Environment*, Brussels, EEB, Annual Conference, 27-28 September, 2001.

- European Union, *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, Aarhus, Denmark, EU, 1998.
- _____, “Decision No. 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002”, *Official Journal of the European Communities*, 10, no. 9, 2002, p. 15.
- Ganster, P., A. Sweedler, J. Scott y W. Dieter-Eberwein (ed.), *Borders and Border Regions in Europe and North America*, San Diego, CA, IRSC, SDSU, 1997.
- Hansen-Kuhn, Karen, “In Focus: Free Trade Area of the Americas”, *In Focus*, 3(6), 1998, <<http://www.zianet.com>>, consultado en septiembre 1998.
- Hazen, Susan, “Environmental Democracy”, en *Our Planet 8.6*, March 1997, <<http://www.ourplanet.com/txtversn/86/hazen.html>>, consultado en mayo 2003.
- Hey, Christian, M. Janicke and H. Jorgens, *Environmental Governance in the European Union*, Marburg, 2nd. ECPR Conference, Sep. 18-21, 2003.
- International Monetary Fund, “The IMF at a Glance”, en IMF, 2005a, <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/glance.htm>>, consultado en mayo 2005.
- _____, “About the IMF”, en IMF, 2005b, <<http://www.imf.org/external/about.htm>>, consultado en mayo 2005.
- Jasanoff, Sheila, “The Dilemma of Environmental Democracy”, *Issues in Science and Technology*, 13, no. 1, 1996, 63-70.
- Karin, Anna, “Suecia: Apertura, transparencia y libertad”, en *Nexos*, Ed. Extraord., 13, 2003, pp. 116-118.
- Launay, Claire, “La gobernanza. Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia”, en *Controversia*, 185, 2006, pp. 89-105.
- Martínez, Claudia, “Assessing Progress in Environmental Governance in the Andean Region”, en *CAF, Wash.*, no. 8, Sep.

- 2004, <<http://www.iadb.org/sds/doc/CMartinez2.pdf>>, consultado en junio 2005.
- McLaverty, P. (ed.), *Public Participation and Innovations in Community Governance*, Hants, England, Ashgate, 2002.
- Nauman, Talli, “Mexican Trade Policy: Trading Away the Future?”, en *Borderlines*, 78, 2001, <<http://www.americaspolicy.org/borderlines/2001/bl78/bl78.html>>, consultado en octubre 2004.
- Nicholson, Michael, *International Relations*, New York, NYU Press, 1998.
- OECD, *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance*, OECD/GD, (93)191, Paris, OECD, 1993.
- _____, “Overview of the OECD”, OECD, 2005a, <<http://www.oecd.org>>, consultado en junio 2005.
- _____, “OECD Environment Programme 2005-2006”, OECD, 2005b, <http://www.oecd.org/dataoecd/32/52/34703969.pdf>>, consultado en junio 2005.
- Parson, Edward, “Environmental Trends and Environmental Governance in Canada”, en *Canadian Public Policy-Analyse de Politiques*, xxvi, no. Special, 2, 2000, pp. 123-143.
- Patten, Chris, “Governance”, en *Reith Lectures*, BBC Radio4, 12 April 2000, <http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/events/reith_2000/lecture1.stm>, consultado en julio 2000.
- Rivera, Clementina y R. Santes-Álvarez, “Gobernación ambiental en la frontera norte de México: El caso de Metales y Derivados en Tijuana (1986-2004)”, en V. Sánchez, (coord.) *Gestión ambiental y de recursos naturales en México: Los modos imperantes*, Tijuana, B.C., RNIU, El Colef, 2007, pp. 45-65.
- Sánchez, V. (coord.), *Gestión ambiental y de recursos naturales en México: Los modos imperantes*, Tijuana, B.C., RNIU, El Colef, 2007.
- Santes-Álvarez, Ricardo, “Gobernación ambiental en México en el marco del TLCAN (1993-2003). El desafío de los residuos

- industriales peligrosos,” en *Región y Sociedad*, xvi, 31, 2004, pp. 3-38.
- Scott, James, “Dutch-German Euroregions: A Model for Transboundary Cooperation?”, en P. Ganster *et al.* (ed.) *Borders and Border Regions in Europe and North America*, San Diego, CA., IRSC, SDSU, 1997, pp. 107-140.
- Truman, Harry, “Inaugural Address of Harry S. Truman”, en *The American Presidency*, 1949, <<http://www.geocities.com/americanpresidency.net/33rdinaugural.htm>>, consultado en septiembre 2004.
- United Nations, “Report of the World Summit on Sustainable Development”, UN, 2002, <<http://www.johannesburg-summit.org>>, consultado en noviembre 2004.
- _____, “UN Secretary-General Launches State-of-the-World Report on Poverty, Health, Education and the Environment”, UN Office in Bulgaria, 9 June 2005a, <<http://www.un-bg.bg>>, consultado en junio 2005.
- _____, “The UN in Brief”, en United Nations, 2005b, <<http://www.un.org/Overview/brief1.html>>, consultado en mayo 2005.
- United Nations Development Program, “Governance for Sustainable Human Development”, UNDP, 1997, <<http://magnet.undp.org/policy/default.htm>>, consultado en marzo 2004.
- United Nations Division for Sustainable Development, “Johannesburg Declaration on Sustainable Development”, UN Econ. and Social Dev., 2-4 Sep., 2002, <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm>, consultado en septiembre 2004.
- _____, “Agenda 21”, UN Econ. and Social Dev., 2004, <<http://www.un.org/esa/index.html>>, consultado en febrero 2005.
- United Nations Environmental Program, “Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment”, UN Environmental Program, 1972, <<http://www.unep.org>>, consultado en mayo 2005.

- _____, “Resources for Government Officials”, UNEP, *Environment for Development*, 2005, <<http://www.unep.org/resources/gov>>, consultado en junio 2005.
- United Nations Statistics Division, “The Millenium Development Goals Report”, UN Dept. of Econ. and Social Affaires, 9 June 2005a, <http://unstats.un.org/unsd/mi/mi_dev_report>, consultado en junio 2005.
- _____, “World and Regional Trends”, UN Dept. of Economic and Social Affaires, 9 June 2005b, <http://unstats.un.org/unsd/mi/mi_worldregn.asp>, consultado en junio 2005.
- US-AID, “Democracy & Governance”, US-AID, 2005, <http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/governance/index.html>, consultado en mayo 2005.
- United States State Department, “Address by President Kennedy at a White House Reception for Latin American Diplomats and Members of Congress”, *Department of State Bulletin*, vol. XLIV, no. 1136, 471-74, March 14, 1961, <<http://www.fordham.edu>>, consultado en septiembre 2004.
- _____, “Remarks of Welcome to the Members of the U.S. Delegation Upon their Return from the Punta del Este Conference, 1962”, en *The American Presidency Project*, February 1, 1962, <<http://www.presidency.ucsb.edu>>, consultado en septiembre 2004.
- Vargas, José, “La nueva correlación de fuerzas para la gobernabilidad del estado, el mercado y la sociedad”, en *Tecsisotecat. Revista electrónica de ciencias sociales*, vol. 1, no. 2, julio 2007, <<http://www.eumed.net/rev/tecsistecat/n2/jgvh.htm>>.
- Wijkman, Anders, “Does Sustainable Development Require Good Governance?”, *UN Chronicle*, no. 1, 1998, pp. 86-88.
- World Bank, The, “About Governance”, The World Bank, 2004, <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/about.html>>, consultado en junio 2004.

_____, “Global Environmental Governance in 2050”, The World Bank, 2005a, <<http://web.worldbank.org>>, consultado en junio 2005.

_____, “World Bank History”, The World Bank, 2005b, <<http://go.worldbank.org/2GIYUD9KB0>>, consultado en enero 2008.

_____, “World Bank Group Historical Chronology: 1980-1989”, The World Bank, 2008, <<http://go.worldbank.org/NRD66T7ZD0>>, consultado en enero 2008.

World Resources Institute, “World Resources 2002-2004: Decisions for the Earth: Balance, Voice, and Power”, WRI, 2002, <http://pubs.wri.org/pubs_pdf.cfm?PubID=3764>, consultado en febrero 2005.

Young, Oran, “Transboundary Protected Areas: Why Plans that Seem Attractive on Paper Can Go Awry on the Ground”, *The Common Property Resource Digest*, no. 59, 2001, pp. 1-4.

ANEXO

Experiencias de gobernación ambiental

CASO 1. Canadá: Tendencias ambientales

Parson (2000:123-143) examina las tendencias ambientales, así como las necesidades de conocimiento para mejorar la GA en Canadá. Se interesa en aspectos como integración de conocimiento científico en la hechura de políticas; naturaleza trans-escalar de los problemas; y coordinación de acciones entre niveles de autoridad, áreas de política, y grupos con distintas autoridades e intereses. Para asumir esos desafíos, plantea innovaciones como cambio de regulación coercitiva hacia medidas voluntarias y de cooperación, e incremento en la participación ciudadana directa. Sostiene que Canadá ha resuelto con éxito los problemas que atañen a la mayoría de países; no obstante, aún experimenta problemas de contaminación de aire, ruido, congestión y residuos, aunque en baja intensidad. Acepta que Canadá enfrenta los problemas de países ricos, asociados con altos niveles de consumo, transporte y uso de energía; y que ha habido resultados mixtos con los problemas más prominentes en la agenda, que son globales en escala, pero también cambiantes e inciertos (capa de ozono, cambio climático). Un problema nodal es el tratamiento de temas sociales y políticos en la gobernación del ambiente para manejar las tendencias persistentes.

Principales hallazgos: Parson concluye que las evaluaciones científicas y técnicas necesitan de métodos más efectivos, lo mismo que definición de fronteras con los procesos políticos; que el cambio de autoridad ambiental internacional debe permitir alguna diversidad en estándares y medidas y aspectos específicos. Con respecto a redes de autoridad compartida, está claro que una división de responsabilidades precisa y estática es inviable frente a un am-

biente complejo e incierto; la creación de instituciones flexibles es imprescindible. En cuanto a prioridades de conocimiento, es patente que la imprecisión de los límites globales continuará; por tanto, es pertinente estudiar la gobernación bajo incertidumbre. En esa línea, la resolución de problemas de coordinación debe impulsarse mediante mayores estudios en diferentes contextos institucionales. Otro aspecto es lo poco que se conoce del involucramiento de ciudadanos y los acuerdos voluntarios, por lo que debe explorarse esta veta; igualmente, se necesita reflexionar sobre cómo las innovaciones propuestas se acumulan mientras se otorga poca atención a los cambios de comportamiento necesarios para manejar problemas ambientales.

CASO 2. Estados Unidos: El Beringia

Oran Young (2001:1-4) discute la propuesta de crear un parque natural binacional en el área del estrecho de Bering, el Beringia. Un elemento atractivo de la propuesta enfatizaba la protección de la herencia cultural y de los sistemas biofísicos. Luego de una etapa de entusiasmo, surgieron obstáculos que, hacia 2001, mantenían la iniciativa sin avance, lo cual resultaba impactante toda vez que la ecoregión está experimentando cambios rápidos que podrían detonar alteraciones mayores. Young intenta responder a las causas de esta situación e identifica seis factores que han impedido que la iniciativa progrese:

- 1) No atiende los problemas ambientales más urgentes de la ecoregión; 2) Cayó en el embrollo de ambigüedades jurisdiccionales y política burocrática; 3) No atiende sistemáticamente asuntos pertenecientes a la gente y los parques, incluyendo el papel de las actividades de subsistencia en las áreas bajo consideración y en la necesidad de permitir a los representantes de grupos de usuarios tener mayor voz en el manejo; 4) No ataca los problemas relativos a derechos de indígenas o gentes nativas;

5) Los planificadores no han tratado adecuadamente algunos efectos colaterales potenciales de la creación del parque; 6) La incertidumbre política y la transformación de la Unión Soviética en la Federación Rusa han descarrilado la propuesta.

Principales hallazgos: El análisis de Young resalta que la creación de áreas protegidas transfronterizas como el Beringia resulta más fácil en el papel que en la realidad. Pero tales iniciativas pueden hacer diferencia si: Toman en cuenta las ecoregiones e incorporan los principios de manejo de ecosistemas; los proponentes son sensibles a los problemas locales y brindan a los interesados oportunidades de participar; y atienden a los tiempos correctos, pues las ventanas de oportunidad ocasionalmente se cierran conforme cambian las circunstancias internacionales.

CASO 3. Región Andina: Debilidades estructurales

Martínez (2004) evalúa la GA en la Región Andina. En Bolivia observa que, a pesar de la creación de un ministerio de desarrollo sustentable, la inversión en el sector va a la baja; asimismo, que las inversiones para el sector reciben apoyo significativo del exterior, pero no internamente. En Colombia, aun con la creación de un ministerio del ambiente y del Sistema Ambiental Nacional en los años noventa, el tema es manejado al nivel de vice-ministerio, los departamentos ambientales de instituciones sectoriales se han debilitado o desaparecido, y el presupuesto ha decrecido.

En Ecuador se detecta un bajo nivel de institucionalización, manifiesto en falta de sistemas de información consistentes que apoyen la toma de decisiones, rotación alta de personal especializado y autoridades en puestos clave, y bajo nivel de inversión en el sector ambiental. En Perú el panorama no es diferente, pues si bien ha habido desarrollo de reglamentación ambiental, hay

falta de consolidación del sector: Hay dispersión y debilidad de autoridades y traslape de funciones, amén de recursos escasos.

En Venezuela se detecta el primer sistema ambiental de la región; incluye un ministerio del ambiente, único con infraestructura de mandato ejecutivo. En ese sentido, Venezuela otorgó prioridad a la infraestructura por sobre la política, lo que deviene en una ausencia de coordinación institucional y una limitada descentralización. Venezuela, no obstante, observa proclividad a integrar los aspectos sociales con el ambiente.

Principales hallazgos: Martínez concluye que la gobernación en la región andina se caracteriza por instituciones débiles, con presupuesto reducido para el sector ambiental. Existe poca imaginación para retornar el ambiente a un mejor lugar en la agenda; hay falta de continuidad y coordinación para el logro de objetivos comunes y la obtención de resultados específicos; existe también mala experiencia en el manejo de los recursos económicos, lo mismo que baja interacción con los sectores financieros. Pero tal vez peor, en la región prevalece una mentalidad de corto plazo.

CASO 4. España-Portugal: Gestión del agua

Ana Barreira (2002) estudia la gestión del agua en cuencas hidrográficas de España y Portugal dentro de la Directiva Marco del Agua (DMA) de la comunidad europea. Particularmente, trata un tema definido como “transversal” de la DMA, que es la participación pública. La participación pública en la gestión de los recursos hídricos está contemplada en el ordenamiento jurídico de España y Portugal, aunque debe adecuarse al establecido por la DMA. En el contexto transfronterizo es referencia el “Convenio sobre cooperación para la protección y aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas”, o CHL.

Principales hallazgos: Barreira asevera que, en España, la participación es restringida frente a los términos de la DMA, pues se limita a los usuarios de la gestión hidrológica, y al “público interesado” en la planificación (aunque de manera reducida); por tanto, con excepción del órgano de planificación, en el resto hay una ausencia total de representantes de valores ambientales pertenecientes a la sociedad civil. En Portugal sucede lo mismo, por lo que en el ámbito de los consejos de cuenca la participación pública es deficiente. No obstante haberse firmado luego del Convenio de Aarhus, el CHL no incluyó disposiciones sobre participación pública activa en los términos previstos en la DMA. La participación, lo mismo que el acceso a la información en el marco del CHL, se dificulta por la falta de una estructura burocrática que las promueva.

CASO 5. Euregio: Integración, subsidiariedad, y sinergia

Scott (1997: 107-140) trata el tema de la cooperación transfronteriza, con énfasis en las euroregiones; particularmente, examina el modelo Alemán-Holandés, o Euregio. Explora la perspectiva transcultural de la transferencia de modelos de cooperación fronteriza y discute la política de estas regiones en la UE. Anota que en la UE se gesta una política fronteriza basada en filosofía pragmática que enfatiza la coordinación internacional de política, la solución de problemas cotidianos a diferentes niveles administrativos, y la creación de oportunidades de crecimiento regional mediante la cooperación. Un modelo de política fronteriza europea se da por la evolución de las prioridades de desarrollo regional y por las cambiantes actitudes nacionales hacia la diplomacia subnacional. De acuerdo a esta política, los estados nación tienen el papel crucial de apoyar los esfuerzos locales y regionales. Tres elementos esenciales del modelo son integración, subsidiariedad, y sinergia: La primera tiende puentes entre naciones; la segunda hace el trabajo en equipo entre gobiernos locales y superiores;

RICARDO V. SANTES-ÁLVAREZ

la tercera implica que la cooperación conlleva beneficios mutuos en eficiencia económica y administrativa.

Principales hallazgos: Establecida en 1965, la Euregio se ha consolidado por cinco razones: 1) Inexistencia de problemas agudos de asimetría; 2) Contexto económico similar; 3) Aceptación de entidades supranacionales, lo que permite corregir por encima de gobiernos nacionales; 4) En la UE, los intereses nacionales se definen más por lo económico que por cuestiones de seguridad y control territorial; 5) La Euregio ha sido capaz de influir en altos foros de la UE y asumirse así como un “modelo”.