



Adaptación al cambio climático
para el desarrollo local



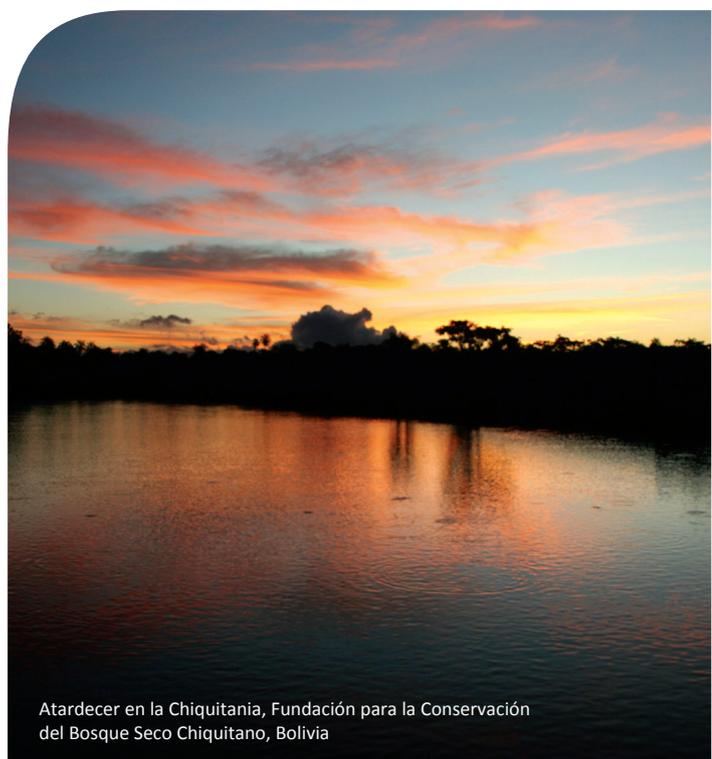
GOBERNANZA TERRITORIAL: DECISIONES SOBRE AGUA, BOSQUES Y PERSONAS

¿Latinoamérica en contradicción?

Las cifras sobre la riqueza de Latinoamérica en términos de recursos naturales son impactantes. A manera de ejemplos, Chile es el mayor productor mundial de cobre, Brasil es el tercer productor mundial de hierro, Bolivia es el cuarto productor mundial de estaño y el sexto de plata, mientras Colombia es el primero de esmeraldas y el décimo de carbón. El continente concentra el 52% de la producción mundial de soja, el 16% de la de carne y maíz, y el 11% de la de leche y posee un tercio de las reservas mundiales de agua dulce y un 15% de la superficie agrícola mundial. La región posee también una gran reserva de biodiversidad, principalmente en la Amazonia. Seis de los diecisiete países denominados megadiversos en el mundo se encuentran en Latinoamérica: Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela (CEPAL, 2015).

Estas cifras dan cuenta de las actividades que los países llevan adelante para el mantenimiento de sus economías, pero también de la gran riqueza y diversidad biológica que deben conservar. A menudo ambos objetivos, el de crecimiento económico y el de conservación, suelen percibirse desde posiciones aparentemente opuestas, y de hecho, muchas veces en el territorio, se suelen producir contradicciones que generan importantes niveles de conflictividad local.

Entonces, ¿cómo los países latinoamericanos pueden seguir siendo pioneros en actividades mineras y agroindustriales y, al mismo tiempo, lograr el buen manejo de los recursos y una disminución de la pobreza y de la brecha de acceso al desarrollo, además de mitigar y adaptarse al cambio climático?



Atardecer en la Chiquitania, Fundación para la Conservación del Bosque Seco Chiquitano, Bolivia

A partir del 2012, EcoAdapt trabaja en tres Bosques Modelo en América Latina: Chiquitano en Bolivia (BMCH), Jujuy en Argentina (BMJ), y Araucarias del Alto Malleco en Chile (BMAAM). Esta iniciativa procura incidir en procesos de gestión de los recursos hídricos que aporten al desarrollo local y reduzcan la vulnerabilidad de las poblaciones al cambio climático, a través del fortalecimiento de capacidades; el intercambio de conocimientos; la prevención y mitigación de conflictos; y la promoción del diálogo entre científicos, sociedad civil y tomadores de decisión. Es financiado por la Unión Europea y se desarrolla bajo un consorcio de 8 socios que incluyen: centros de investigación y organizaciones de sociedad civil de América Latina y Europa.

1. Gobernanza y Bosques Modelo

En Latinoamérica la gestión de bosques, agua y demás recursos naturales, es un reto de múltiples aristas. La “buena” gobernanza de los recursos naturales es una vía para el reordenamiento y organización social del territorio, que integra los intereses de la diversidad de actores que en él cohabitan y que busca los mecanismos más adecuados para el manejo sostenible de los recursos, el mejor desempeño de las instituciones y la co responsabilidad de todos los actores.

Para lograr esta buena gobernanza, diversas iniciativas han surgido en países latinoamericanos, motivadas todas por tratar de lograr las condiciones necesarias para dar soluciones de largo plazo al manejo de los recursos naturales. Estas iniciativas han tenido dos motivaciones principales; por un lado, promover el uso sostenible y acceso equitativo a los recursos naturales y, por otro, que estas experiencias muestren aprendizajes sobre cómo enfrentar los desafíos, así como mitigar aquellos conflictos que surgen en el camino hacia el desarrollo sostenible.

Como una propuesta a estos desafíos, surge el concepto de Bosques Modelo (BM), estructuras de gobernanza donde los actores involucrados buscan avanzar en el manejo sostenible

del territorio en una forma colaborativa y coordinada (RIABM, 2014). En el territorio de un bosque modelo, las personas se organizan y participan para gestionar juntos sus bosques y otros recursos naturales, en la búsqueda de un desarrollo integral. Por ello, los BM, contribuyen a alcanzar objetivos globales de reducción de la pobreza, cambio climático, lucha contra la desertificación y metas del milenio. Estas oportunidades han sido reconocidas por el proyecto EcoAdapt, iniciativa que busca la adaptación al cambio climático basada en ecosistemas en tres territorios de BM en Chile, Argentina y Bolivia.

Dicho esto, parecería que la vía más adecuada para obtener un modelo de gobernanza como el descrito es la del diálogo y la participación activa, pues solo así se pueden maximizar las alianzas y la colaboración entre distintos actores de una forma equilibrada, inclusiva y sostenible. Sin embargo, no siempre las políticas en los países latinoamericanos promueven condiciones para que estos procesos se puedan llevar adelante de forma rápida, coherente, adecuada y sostenible en el tiempo.



Vista opuesta del dique La Ciénaga, Asociación Bosque Modelo Jujuy, Argentina

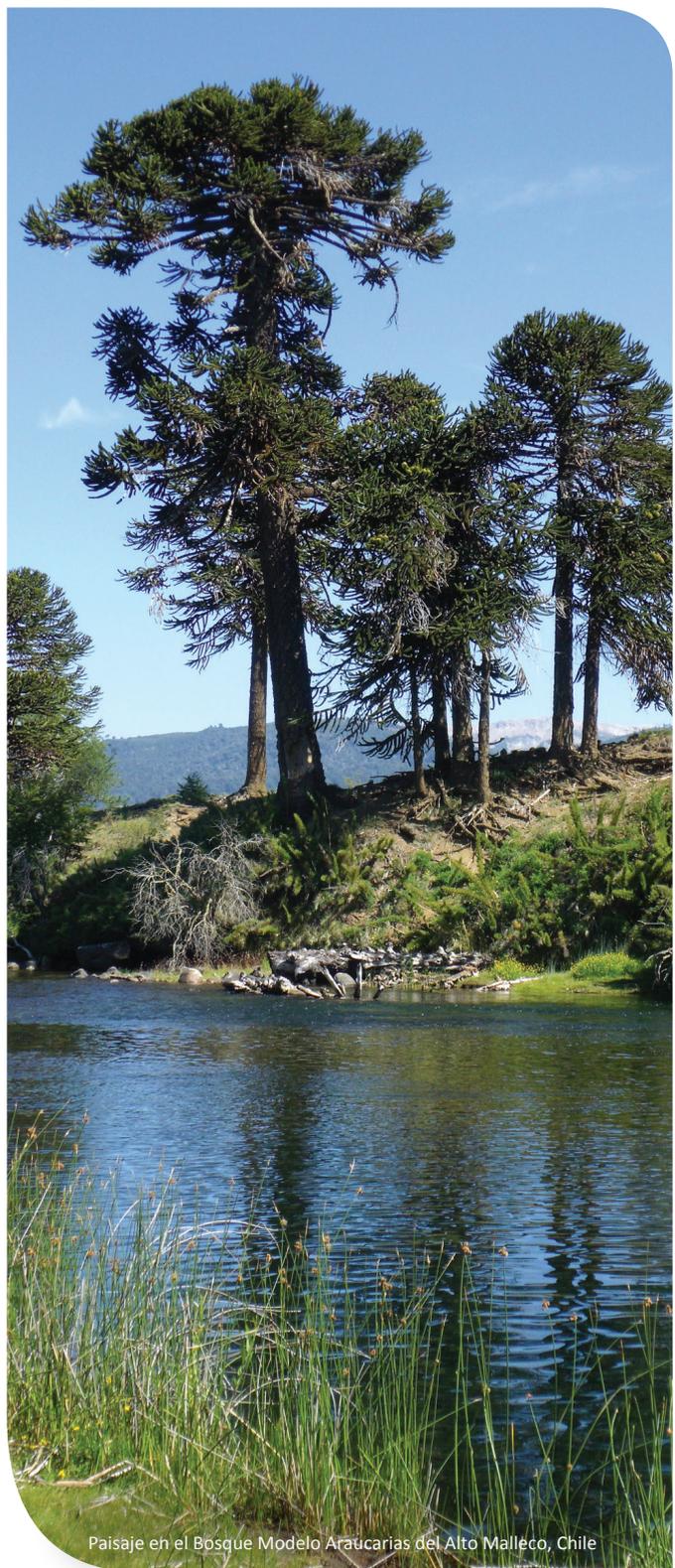
A menudo se asume que la gobernanza de los recursos naturales se ejerce a través de las instituciones formales de cada país; de la determinación de los derechos de propiedad o uso de los recursos naturales; de los regímenes de concesiones que regulan su explotación o aprovechamiento; y del tratamiento fiscal que se da a los recursos económicos provenientes de esa explotación o aprovechamiento, para que sea la sociedad en general quien reciba estos beneficios. Y efectivamente, en los niveles nacionales y soberanos de cada país, éstos son, sin duda los temas clave. Sin embargo, la gobernanza debe alcanzar otros elementos y niveles de tratamiento como la participación activa de los distintos actores involucrados, directa e indirectamente en una determinada actividad; la rendición de cuentas; la transparencia, la colaboración y la co-responsabilidad en las acciones emprendidas.

En los Bosques Modelo el trabajo para tratar de involucrar a los diferentes actores del territorio en acciones comunes de desarrollo y conservación es un esfuerzo diario. En este modelo, donde las plataformas se conforman por representantes de las autoridades locales, de organizaciones de la sociedad civil, de la academia y del sector privado; dependiendo del caso, se entiende que las decisiones se toman de forma participativa, considerando elementos como la autoridad, la confianza, las alianzas y contingencias.

Los conceptos de autoridad formal e informal dentro de los BM¹ son importantes para comprender el poder y la capacidad para la toma de decisiones en la red de gobernanza.

Es importante mencionar que la articulación de decisiones entre diferentes niveles o ámbitos de acción es vital. Y el proceso no es simple. En el nivel local, las autoridades formales y organizaciones locales con autoridad informal deben acordar acciones a través de procesos continuos de incidencia y construcción de confianza, lo cual requiere de un esfuerzo incesante de reconocimiento, apertura, credibilidad y legitimidad.

Cuando esto se logra, es importante que la plataforma local de actores con autoridad formal e informal pueda conectar sus acciones y decisiones con el nivel de toma de decisiones y planificación de ámbito regional o nacional según sea el caso en cada país. Pues si no se articulan los procesos locales con los nacionales, el esfuerzo consolida una experiencia catalogada como pilotaje, y no un verdadero sistema de toma de decisiones reconocido y que busca la sostenibilidad del territorio.



Paisaje en el Bosque Modelo Araucarias del Alto Malleco, Chile

1 De acuerdo al estudio denominado: *Dinámicas sociales durante el proceso de planificación para la adaptación al cambio climático (Vignola et al., 2014)*: En relación a los conceptos de autoridad formal e informal, la autoridad formal se define como el proceso que va de arriba hacia abajo. Este tipo de autoridad no es suficiente para la implementación de políticas efectivas tal y como sucede en el contexto de decisiones de los intermediarios a nivel local, donde se puede tener una influencia significativa en las acciones destinadas el cambio de actitudes en lo referente a formulación de política.

La autoridad informal va del lado opuesto (abajo-arriba). Este tipo de autoridad interactúa y debería complementarse con la autoridad formal con el fin de alcanzar acciones concretas. Este concepto hace referencia a la capacidad para comprometer e influenciar en la toma de decisiones en torno a problemas concretos en el territorio. La autoridad informal puede construirse en base a "habilidades específicas, conocimiento y proximidad al problema a resolverse".

2. Ciencia y Toma de Decisiones

Históricamente, los países de América Latina y el Caribe han tenido ciertas dificultades para tomar decisiones respecto al manejo sostenible de los recursos naturales. Estas dificultades aparentemente tienen que ver con la ausencia de una visión común y de un modelo de gestión del desarrollo acordado, que tome efectivamente el manejo a largo plazo de los recursos naturales renovables como una posibilidad de ser fuentes de bienestar y de generación de ingresos más sostenibles. En muchas ocasiones la información sobre otras alternativas de desarrollo más sostenibles existe, pero no necesariamente está al alcance y comprensión de todos. Es difícil de creer que, a pesar de existir bases y acciones globales para emprender un paradigma alternativo de desarrollo, que va más allá del crecimiento económico, todavía sea complicado concretar acciones para caminar en esa vía. Sin duda no es solamente por falta de información y evidencias, es también porque hay una serie de intereses económicos empeñados en mantener el status quo, y porque los cambios de actitud y mentalidad implican procesos más largos que la construcción de normas, resoluciones, decretos o leyes.

Como se mencionó en el párrafo anterior, si bien los patrones económicos actuales mantienen una tendencia de insostenibilidad, hay que atender otras aristas que aportan a esta tendencia. Una de las variables que dificulta la toma de decisiones sostenibles podría ser la falta de evidencias e información que valide y sostenga las medidas emprendidas y como parte de los efectos que han ocasionado estas decisiones que no se basan en evidencia científica, nuestros países atraviesan por períodos de bonanza exportadora de sus recursos naturales que no necesariamente se traducen en procesos de desarrollo de largo plazo, ni en niveles de crecimiento estables, ni en inversión pública que contribuya a elevar sostenidamente la productividad.

Muchas veces, las decisiones políticas maximizan el fomento económico por sobre otras variables, reduciendo drásticamente las posibilidades de reducir la pobreza y de mejorar la distribución del ingreso en el largo plazo.

A menudo, los científicos y los tomadores de decisiones no se juntan para reflexionar sobre el desarrollo y el futuro de un territorio. De hecho, los tiempos de los científicos y de los tomadores de decisión no están coordinados. Mientras los primeros a menudo tratan de eliminar la incertidumbre de sus resultados a través de procesos de investigación de mediano plazo, los otros deben tomar acciones inmediatas sobre temas que, muchas veces, no conocen a profundidad.

Es importante construir espacios de comunicación, entendimiento, coordinación e intercambio. El diálogo y la información compartida entre científicos y tomadores de decisión como base para tomar acciones orientadas al desarrollo sostenible de un territorio son vitales. Un espacio compartido logra cristalizar un trabajo colaborativo entre estos actores para analizar, generar y proponer soluciones viables a los problemas locales con una mirada de mediano plazo. Este es justamente el aporte de los BM, y del proyecto EcoAdapt, pues en estas plataformas, a través de los procesos de trabajo conjunto, se logró un reconocimiento de las contribuciones diferenciadas de los miembros; de la importancia de la colaboración, y de la necesidad de tomar decisiones con base en información y evidencias que puedan aportar a decisiones más pertinentes y a evitar errores por falta de información basada en evidencias por parte de las autoridades formales y, al mismo tiempo, quienes producen información, comprendieron que las decisiones trasladadas a herramientas de política pública tienen mayor impacto y contribuyen a sistemas de gobernanza más efectivos.



Reunión con agricultores para el proyecto de eficiencia en riego, Asociación Bosque Modelo Jujuy, Argentina

3. Decisiones Creativas

Con miras a lograr la sostenibilidad de un territorio, es importante democratizar la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos naturales. Esto es, abrir la posibilidad de que los diferentes actores involucrados puedan ser partícipes de las acciones de manejo y procurar que éstas atiendan los diferentes intereses y distribuyan los beneficios equitativamente. Para esto, la constitución de plataformas multiactores como espacios de planificación, coordinación y toma de decisiones es una manera viable de conjugar colaboraciones y construcción de relaciones que apoyen la gestión territorial. En criterio de la Red Internacional de Bosques Modelo, los bosques modelo (BM) aportan ostensiblemente a este reto pues cumplen este rol de un sistema de gobernanza, el de la inclusión y la toma de decisiones sostenibles.

Desde la visión del proyecto EcoAdapt, es importante atender el fenómeno del cambio climático y procurar estrategias locales para poder enfrentarlo. Sin duda son los BM las plataformas que pueden atender este nivel de reflexión para la búsqueda de respuestas y opciones a través de un ejercicio de creatividad que obligue a los actores locales a salir de sus lugares habituales, y los traslade a escenarios de mayor complejidad, donde se deben tomar decisiones y acciones adecuadas como medidas de adaptación.

Este ejercicio requiere de atención y de esfuerzos para escuchar y entender, de esfuerzos para tener información suficiente sobre la mesa para lograr un entendimiento común de la situación, de esfuerzos para tratar de construir

una visión común del futuro y; con base en estos elementos, tomar las mejores decisiones creativas y democráticas posibles.

En general, las decisiones creativas de las plataformas de los BM surgen alrededor del recurso agua, pues las percepciones de afectación a este recurso son las más comunes y serán sin duda, las decisiones actuales sobre este recurso, las que marcarán un futuro más sostenible de los territorios.

Las decisiones tomadas podrían afectar los intereses de algunos actores, y de hecho, romperían con el estatus del manejo del recurso, de manera que no es difícil pensar en que decisiones de gestión traigan consigo conflictos y enfrentamientos. Por ello es indispensable acordar mecanismos y procedimientos para dar seguimiento a los conflictos socioambientales identificados y al cumplimiento de los acuerdos alcanzados a través de soluciones creativas. La participación inclusiva da legitimidad al proceso y sostenibilidad a los acuerdos, y este es un reto diario para los BM.

Asimismo, la gestión del agua y las decisiones creativas para su manejo deberían darse por ámbitos geográficos de cuenca, y por lo tanto, los actores participantes de los bosques deben representar a los sectores y territorios de la cuenca y no solamente a las regiones socio políticas o administrativas. Al mismo tiempo, las representaciones deben atender los criterios de escala, como se explicó anteriormente en este documento.



Taller de vocería con agentes de cambio, Bosque Modelo Araucarias del Alto Malleco, Chile

4. Resiliencia y Sostenibilidad

La gestión del desarrollo sostenible en los territorios debe considerar la necesidad de definición de las relaciones entre los sistemas económicos, sociales y ecológicos, para así asegurar que la sociedad y sus dinámicas continúan de forma permanente y de acuerdo a la diversidad de culturas que existen y donde los efectos de las actividades humanas no rebasen los límites ambientales permisibles y respeten la complejidad y las funciones propias de los ecosistemas que soportan la vida.

El modelo de desarrollo en Latinoamérica tiene hoy en día, distintas aproximaciones, sin embargo, todas promueven, con mayor énfasis, la variable económica. En general, poco se integran de manera equilibrada las otras variables de la sostenibilidad como la ambiental, la social, la cultural o la política; y esto genera efectos contrarios a la posibilidad de un desarrollo armónico e integral.

Es necesario que el uso de los recursos naturales se realice bajo los umbrales razonables de extracción del stock natural disponible en los espacios de intervención en el territorio, para tratar de disminuir los efectos adversos a los ecosistemas y a las sociedades que dependen de ellos.

Entendiendo esta compleja dinámica de relaciones, se deberían generar políticas, estrategias y acciones concretas que conduzcan a una resiliencia de los sistemas, es decir, a la adecuación de estos sistemas en la búsqueda del equilibrio y la estabilidad bajo contextos y alteraciones permanentes producidas por acciones del ser humano, como el cambio climático.

La gestión del agua, debe considerar al recurso como la base del desarrollo y tomar en cuenta que de su manejo dependen otros elementos como la conservación de los ecosistemas, la generación de energía, la producción local, la seguridad alimentaria, el saneamiento y la salud de las poblaciones. Es importante mantener una visión amplia de la gestión del recurso hídrico en el territorio y donde las voces de todos los involucrados puedan construir consensos sobre las tareas que se generarán en el territorio.

El rol de los BM y su visión integral e integradora es importante pues se constituyen en las plataformas adecuadas para reflejar las necesidades de los actores, para identificar los vacíos de la gestión del recurso, para difundir información adecuada y para tomar las decisiones requeridas de forma participativa.



Proyecto eficiencia de riego en la finca El Pongo, Asociación Bosque Modelo Jujuy, Argentina

5. Medidas Fundamentales

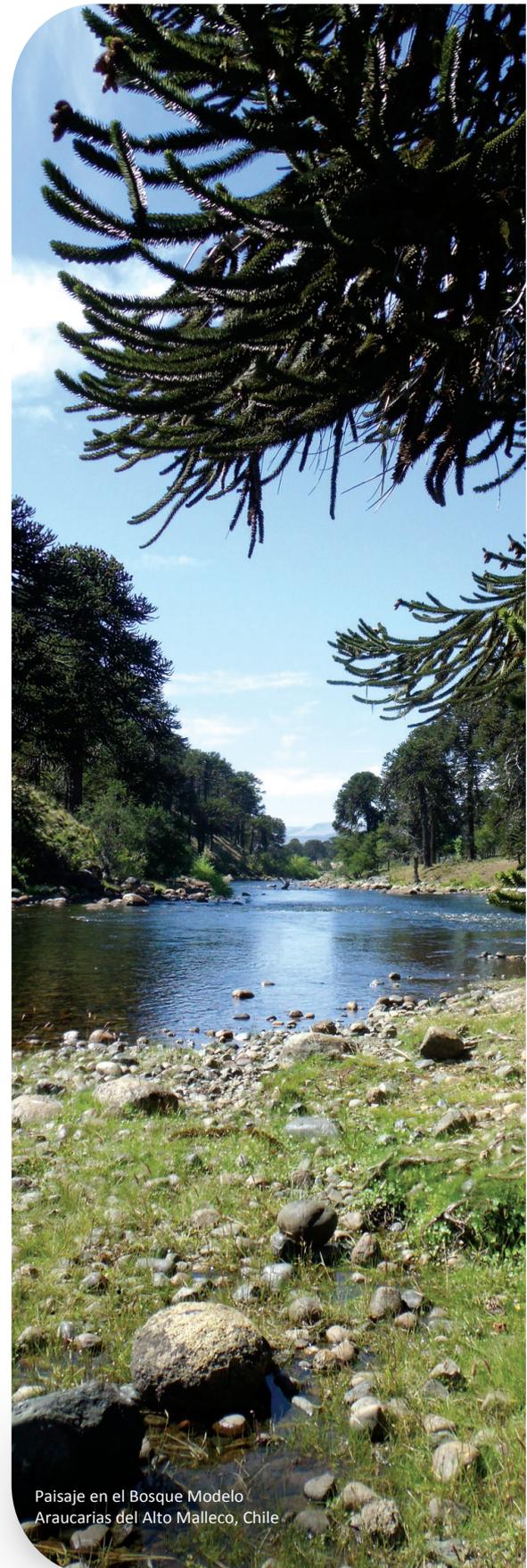
Si bien a nivel nacional se podría plantear una mayor participación de los proyectos extractivos en las rentas nacionales, es vital que en una escala territorial menor, se aterricen esos esfuerzos en la inversión de esas rentas no solo en infraestructura gris, sino en infraestructura verde y productiva, que por ejemplo, en una cuenca determinada pueda fomentar la conservación de bosques, humedales y páramos; que promueva alternativas de tecnificación del riego que fortalezcan la productividad y al mismo tiempo, detengan el avance de la frontera agrícola y la destrucción de ecosistemas abastecedores de agua.

Asimismo, se debería pensar en la inversión en el fortalecimiento de las capacidades humanas no solo para la gestión del agua, sino para la adecuada atención al creciente número de conflictos socioambientales asociados al acceso a los recursos y al desarrollo de proyectos extractivos en zonas de fragilidad hídrica y ecológica. La institucionalidad debería tener la capacidad de garantizar una mayor transparencia y control en el manejo de las rentas y su distribución entre distintos actores y niveles de gobierno para alcanzar el desarrollo sostenible e inclusivo.

Mensajes Clave

En base de las lecciones aprendidas desde diferentes procesos de gestión del agua y los recursos en Latinoamérica, como aquellas obtenidas desde los Bosques Modelo y el proyecto EcoAdapt; los actores locales y los gobiernos nacionales y locales deberían considerar algunos aprendizajes que favorecen la puesta en escena de este tipo de sistemas que apoyan la toma de decisiones y que atienden el tratamiento de conflictos socio-ambientales:

- Las decisiones que se tomen para la gestión del agua y los recursos relacionados deben ser consensuadas entre los tomadores de decisión y los participantes de las plataformas multiactores, como los BM, siempre con base en información científica y empírica disponible.
- Las políticas públicas locales y nacionales que constituyen los marcos para que estos procesos funcionen, deben considerar las características específicas de cada región, con normas ajustadas a cada contexto, que sean integrales y a diferentes escalas.
- Es importante la definición clara de roles y responsabilidades de los actores involucrados, tanto públicos como de la sociedad civil, para la obtención de resultados, ejecución de acciones, monitoreo y evaluación.
- Es vital el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones participantes tanto públicas como privadas: tanto institucionales como de gremios de productores, representantes de las comunidades locales, asociaciones y diferentes sectores que deben ser tomados en cuenta; pues tienen una voz e interés sobre el recurso.
- Las voces de los actores locales son masculinas y femeninas, por lo tanto, se debe identificar dentro de los actores a ser fortalecidos a grupos y representantes de mujeres, quienes juegan roles específicos sobre el manejo de los recursos.
- Se debe velar por la coordinación interinstitucional y de políticas para alinear acciones y esfuerzos hacia la gestión sostenible. Esto implica establecer mecanismos y procedimientos para una comunicación y coordinación efectiva.
- El trabajo sobre la transparencia y rendición de cuentas para promover un fácil acceso a la información y dar seguimiento a las acciones de las autoridades es una tarea que no debe descuidarse.
- Debe preverse la inversión en identificación de actores y formas de convocar adecuadas para lograr una participación efectiva y representatividad de todos aquellos que deben ser tomados en cuenta para decidir y acordar acciones para el manejo del agua y sus recursos relacionados.
- Es importante el establecimiento de espacios de diálogo multisectorial a través de la conformación de plataformas multiactores que tengan capacidad de toma de decisiones coordinadas y colaborativas con las autoridades locales y en donde científicos y custodios de información participen de forma activa.
- Se debe propender a la elaboración de planes estratégicos participativos que establezcan la corresponsabilidad para el manejo territorial y de los recursos existentes atendiendo las formas tradicionales y los saberes que los actores locales.
- Es fundamental la definición de la gestión territorial tomando en cuenta cuencas hídricas y las escalas necesarias para un adecuado manejo del agua y sus recursos vinculados.



Paisaje en el Bosque Modelo
Araucarias del Alto Malleco, Chile

Referencias:

Barua, Fransen and Wood. Climate Policy Implementation. World Resources Institute. Washington DC, USA.

Cabrera, Patricio. Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), 2011. Sistematización del Proceso de Gobernanza Inter-escalas para la Gestión de Recursos Hídricos. El Caso de la Cuenca Alta del Río Guayllabamba. Quito, Ecuador.

Chamochumbi, Walter. La Resiliencia en el Desarrollo Sostenible, Lima, 2005. Disponible en: www.ecoportal.net.

Herrero, Susana. Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), 2014. Memoria del VII Foro Regional sobre Transformación de Conflictos Socioambientales – Roles y Retos de la Gobernanza Ambiental.

Notas del Foro: Challenges and opportunities for sustainability in “frontier” landscapes. EcoAdapt – SIANI. Global Landscape Forum, Lima, Perú. 2014

Red Iberoamericana de Bosques Modelo, RIABM, 2014. Qué es un Bosque Modelo. Disponible en: <http://www.bosquesmodelo.net/que-es-un-bosque-modelo/>

Vignola R., González J., Morales M., Alvarado W., Sandoval C., Cronenbold R., Schillinger R., Canedi V., Leclerc G., 2014. Working paper on social dynamics during adaptation planning, Deliverable 3.5, Proyecto EcoAdapt.

Zagt RJ., Pasiecznik NM., Savanije H., 2014. Lessons from the landscape – approaches that work. Ensuring equitable benefits for forest and farming families. Policy Brief. Tropenbos International and ILEIA – Centre for learning on sustainable agriculture, Wageningen, the Netherlands.

Autoría: Patricio Cabrera,
Fundación Futuro Latinoamericano
Edición: Susana Viteri, Cristina Pinto y Marianela Curi, Fundación Futuro Latinoamericano
Revisión: Mariela Morales, CATIE



Reunión con comunidades en la Chiquitania, Fundación para la Conservación del Bosque Seco Chiquitano, Bolivia

Las fotografías tienen como fuente los archivos del Proyecto EcoAdapt y de cada bosque modelo.

Mayor información sobre EcoAdapt:

www.ecoadapt.eu
weadapt.org/initiative/ecoadapt

Contactos:

Grégoire Leclerc
gregoire.leclerc@cirad.fr
Raffaele Vignola
rvignola@catie.ac.cr

