

## CONSULTA C1

### Instituciones para un desarrollo sostenible democrático y descentralizado de las montañas

Por: **D. Jane Pratt**, Ph.D.

---

La sostenibilidad de los recursos naturales y la economía humana en las montañas se apoya en la respuesta simultánea a varios desafíos: muchas investigaciones recientes demuestran que es más probable que un enfoque tenga éxito si ocurre dentro de un marco de acuerdos institucionales que hagan recaer la facultad decisoria en la localidad e incluyan la participación de las partes interesadas (*stakeholders*) durante largos periodos de tiempo. Estas conclusiones refuerzan nuestra creciente comprensión de la naturaleza intrínseca de la sostenibilidad de las montañas, y las amenazas especiales que supone un desarrollo inadecuado.

Los objetivos de este primer borrador son, en primer lugar, identificar la naturaleza especial de los problemas de sostenibilidad que confrontan las comunidades de montaña, y sus relaciones con las poblaciones de aguas abajo que dependen de los servicios ambientales de las montañas; segundo, identificar los acuerdos institucionales y los regímenes administrativos que apoyan las mejores soluciones a estos problemas; tercero, identificar incentivos que podrían ayudar a superar los impedimentos a una mayor difusión de mejores prácticas; y el cuarto y más importante, buscar contribuciones y ejemplos que puedan mejorar nuestra comprensión y nuestra práctica.

### Definiendo las cuestiones

#### ► ¿Qué hace que la cuestión institucional sea decisiva en las montañas?

En líneas generales, la sostenibilidad en las montañas es cualitativamente diferente de la sostenibilidad en las tierras bajas. Las montañas se caracterizan por nichos ecológicos, con gran variabilidad debido a la zonificación altitudinal, y amplias diferencias en insolación, precipitaciones, temperaturas, suelos, y otros factores dentro de distancias relativamente cortas. Por ello el manejo de la sostenibilidad de las montañas *requiere* el manejo de la complejidad tanto a nivel local como de los ecosistemas. Además, las comunidades de montaña deben enfrentar un número extraordinariamente alto de factores de riesgo a fin de garantizar medios de vida adecuados, y la sostenibilidad de la dotación de recursos de la cual dependen.

Muchas culturas de montaña tradicionales han superado este desafío mediante enfoques holísticos; y continuarán siendo sostenibles siempre que se encuentren apartadas de las presiones demográficas y las incursiones externas. Por ejemplo, el campesino andino promedio cultiva más de 40 variedades de papa en una sola estación, junto con muchos otros cultivos, como también ganado. Los agricultores controlan el riesgo plantando cada variedad en el nicho apropiado, de acuerdo a las leves diferencias de temperatura, maduración, humedad y luz solar que necesitan las plantas. Se ha registrado que un agricultor en el Perú cultivó más de 100 variedades de papa al año, lo que refleja la sofisticación del conocimiento tradicional.

► **¿Cuán relevante es la cuestión institucional a mayores escales (fuera de las montañas, y entre las tierras altas y las bajas)?**

En el último siglo, el incremento de la actividad humana -tanto por el crecimiento demográfico como por el mayor consumo y producción per cápita-, ha sido lo suficiente como para amenazar ecosistemas enteros. En muchos países, la escala y el ritmo del cambio están presagiando la degradación severa y/o destrucción de funciones claves de los ecosistemas de montaña. La cuestión institucional surge principalmente de tres fuentes de amenazas: 1) las propias comunidades de montaña, que en algunos casos son incapaces de continuar prácticas de manejo sostenibles debido a las presiones demográficas e incursiones al interior de sus territorios; 2) las presiones externas de poblaciones de aguas abajo y/o intervenciones industriales para extraer recursos que causan desorganizaciones masivas en las montañas; y 3) factores globales tales como el cambio climático que altera al mismo ecosistema. Podemos pensar que el primer reto institucional es enfrentar las amenazas a la *sostenibilidad local*; y el segundo, el que afronta las amenazas a la *sostenibilidad vinculada*. El tercer tipo de desafío son los fracasos globales de sostenibilidad, que solo pueden ser abordados mediante instituciones internacionales y mecanismos coordinados. Estos no serán discutidos aquí.

► **¿Cómo varía la importancia/relevancia de la cuestión de una región a otra?**

Los tipos de acuerdo institucional requeridos para el desarrollo sostenible de las montañas dependen tanto del tipo de desafío que se afronta como de la región geográfica en la que están localizadas las montañas.

En muchos casos, la sostenibilidad local puede ser manejada a través de marcos institucionales que estipulen derechos sobre los bienes comunes locales, autonomía local en la toma de decisiones, y responsabilidad compartida entre los miembros de la comunidad. Muchos sistemas tradicionales hacen exactamente esto; y las intervenciones de gobiernos, donantes, y otros deben comprender y fortalecer tales sistemas. En un estudio seminal sobre manejo de recursos naturales locales en los Andes (Kenny-Jordan *et al.* 1999), se encontró que la sostenibilidad institucional depende de la orientación, capacidad, y credibilidad de la organización, que se centra en los recursos humanos y sus habilidades para la solución de problemas. En todos los casos, la participación y la toma de decisiones descentralizadas permitieron a la gente de la localidad desarrollar un consenso respecto a sus propios problemas y prioridades.

Cuando las comunidades múltiples utilizan un *pool* de recursos comunes y existe interdependencia -como sucede con la sostenibilidad vinculada-, los recursos comunes parecen estar exitosamente manejados en la medida en que incorporan muchos de los mismos rasgos: toma de decisiones descentralizada, reconocimiento de la naturaleza de fondo común del recurso, la participación y la responsabilidad compartida entre los *stakeholders*. Sin embargo, en tales casos, los acuerdos institucionales deben también facilitar la conciencia de las necesidades mutuas, las comunicaciones y las negociaciones. Al ser las comunidades de montaña pequeñas y dispersas, es difícil crear congregaciones confiables, aunque las comunicaciones modernas y las redes electrónicas pueden ayudar a crear congregaciones "virtuales".

Cuando la industria extractiva o las incursiones de desarrollo inapropiadas se entremeten en los sistemas tradicionales y no facilitan la responsabilidad compartida para el manejo de los recursos comunes surgen varios problemas. La sostenibilidad local se desorganiza de manera irrevocable, y no es reemplazada por regímenes administrativos que alienten la emergencia de una nueva sostenibilidad vinculada. En la sección de ejemplos prácticos, buscaremos comprender mejor por qué sucede ésto, y cómo puede ser abordado.

Se necesitan incentivos que promuevan la acción colectiva para el manejo sostenible de los recursos comunes frecuentes en los ecosistemas de montaña. También se requiere la acción

colectiva para garantizar la sostenibilidad de los servicios ambientales que conectan las comunidades de las tierras altas con las tierras bajas. Los acuerdos institucionales que promueven esa acción colectiva pueden contribuir sustancialmente al desarrollo sostenible democrático y descentralizado de las montañas.

► **¿Cuáles son las implicaciones de género?**

Las culturas tradiciones de la montaña también pueden discriminar a las mujeres; pero a la vez, hay una menor diferenciación del trabajo por géneros puesto que todos los miembros de la familia deben ser capaces de reemplazar el trabajo de cualquier miembro ausente. Los mayores vínculos con los mercados de las tierras bajas crean amenazas y oportunidades particulares para las mujeres y niñas. Por un lado, su acceso y su voz política suelen desgastarse en las interacciones con instituciones de los centros políticos y los mercados de aguas abajo. En casos extremos, son vulnerables a caer en la prostitución e incluso la esclavitud. Por otro lado, la mayor exposición a las normas y prácticas de las mujeres urbanas, y a los turistas visitantes de las tierras bajas, puede mejorar las oportunidades de educación, los modelos de roles y los medios de vida de la mujeres de la montaña. Lo que es evidente es que si no se diseñan deliberadamente acuerdos institucionales que aborden los asuntos concernientes al género, es muy probable que las mujeres de la montaña queden bien rezagadas.

► **¿Qué sabemos?**

En los últimos años la investigación comparativa académica ha generado un mayor conocimiento sobre la eficacia desarrollista y la sostenibilidad, y los tipos de instituciones que pueden lograr esos objetivos son aquellas que apoyan el desarrollo sostenible democrático y descentralizado. Sin embargo, queda una brecha importante entre conocimiento y práctica, especialmente en las regiones montañosas que a menudo son las últimas en beneficiarse de las repercusiones de los enfoques prometedores.

► **¿Qué no sabemos y por qué? ¿Cómo varía nuestro conocimiento de una región a otra?**

Al igual que en el caso de la información sobre las montañas, hay mucha nueva investigación e información sobre casos particulares. Por ejemplo, sabemos que los montañeses tienden a ser más pobres y menos bien nutridos que los campesinos de las tierras bajas. En la mayoría de casos sabemos por qué: la productividad agrícola es mejor, y hay mayores requerimientos calóricos en la altura. Lo que es difícil encontrar son datos sistemáticos desagregados espacialmente que indiquen cómo cambia el bienestar relativo en un país o una región dada. Esta ausencia es crucial porque hace que los problemas de los montañeses sean invisibles para los gobiernos y agencias de desarrollo, y por ello difíciles de abordar mediante mecanismos institucionales estándar a niveles nacionales y regionales.

## **Ejemplos prácticos**

Afortunadamente, hay algunos trabajos muy agudos que pueden aplicarse a estas cuestiones cruciales. El Programa Internacional de Investigación de Recursos e Instituciones Forestales de la Universidad de Indiana ha realizado análisis que identifican el carácter particular de las instituciones requeridas para una sostenibilidad de las montañas. En los estudios de largo plazo de instituciones para la administración de recursos forestales, Poteete y Ostrom sostienen que las instituciones que manejan exitosamente recursos son producto de la acción colectiva. Ellos han encontrado que las condiciones que favorecen el éxito institucional dependen de dos conjuntos de factores: atributos del recurso y atributos de los usuarios. Muchos de los atributos de los usuarios que ellos citan son particularmente relevantes para las comunidades de

montaña: prominencia del recurso para los usuarios, comprensión colectiva del recurso, confianza y relaciones de reciprocidad, autonomía de la autoridad externa, y participación previa en asociaciones locales de unos con otros. Además, todos estos atributos argumentan a favor de la consulta en la toma de decisiones, y los acuerdos institucionales que son participatorios y representativos.

### **Sostenibilidad local**

En áreas extremadamente remotas y escarpadas, los grandes desafíos para la sostenibilidad local son cómo mejorar la productividad para el consumo local, cómo hacer factible que las vinculaciones con los mercados tengan bajo impacto y no sean desorganizadoras, y cómo suministrar servicios sociales, en particular la atención de la salud y la educación.

Los ejemplos de enfoques institucionales exitosos a esos problemas facilitan el control descentralizado local sobre aspectos claves del uso y asignación de recursos, la participación y/o representación de las partes interesadas (*stakeholders*) para garantizar que los recursos comunales sean manejados para uso y beneficio equitativos de todos los miembros; y mecanismos que controlen el riesgo. Cuando estos elementos están presentes, las comunidades pueden lograr la sostenibilidad local, a condición de que estén apartadas de la intromisión externa.

Un ejemplo muestra que la propiedad poseída inicialmente de una manera centralizada junto con la incapacidad de manejar zonas montañosas remotas de propiedad del Estado, llevaron a una degradación. Al dar a las comunidades locales el control y el uso efectivos se recuperó la sostenibilidad de los recursos forestales, y mejoraron los medios de vida de las comunidades pobres.

A menudo las comunidades de montaña libradas a su propio criterio han diseñado esos sistemas de propiedad comunal de manera voluntaria a lo largo del tiempo, y estas prácticas están completamente integradas en la cultura tradicional. Tal es el caso con la cosecha de productos forestales no maderables entre los maoríes de Nueva Zelanda, por ejemplo, donde el acceso a los recursos en las zonas montañosas es controlado estrictamente por sanciones sociales y religiosas. De manera similar, en la tradición andina de reciprocidad mutua (*ayni*), las relaciones entre comunidades y recursos naturales se encuentran reforzadas por tradiciones sagradas que norman el uso de recursos comunales de las montañas (TMI, Montañas sagradas y conservación ambiental, 1998). En otros casos, donde las prácticas tradicionales han sido desarticuladas, por ejemplo, por gobernadores coloniales, puede necesitarse una intervención externa que restituya o reintroduzca controles comunales efectivos, como en el ejemplo de la revisión de la política forestal de Nepal referida antes.

Sin embargo parecen haber mucho menos ejemplos de provisión sostenible de servicios sociales básicos en esas áreas aisladas. En casos extremos, la única alternativa puede ser suministrarlos en base a pagos de asistencia social y/o subsidios, o aceptar emigraciones importantes que desarticulan la integridad de las comunidades de montaña, y a menudo causan problemas con las comunidades de las tierras bajas.

**Sostenibilidad vinculada.** Con la sostenibilidad vinculada, la primera preocupación es garantizar la salud de los sistemas de producción local, las culturas tradicionales, y los servicios sociales a la vez que se facilita la sostenibilidad de los servicios ambientales a las poblaciones de aguas abajo. Aquí debe reconocerse derechos y obligaciones recíprocas.

En el caso del abastecimiento de agua de la ciudad de Nueva York, y el de Costa Rica, las acciones de los usuarios de aguas arriba estaban por debajo de lo óptimo desde el punto de vista tanto de la sostenibilidad local como la vinculada. Las prácticas administrativas de los

agricultores individuales estaban degradando lentamente la dotación de recursos naturales, de manera que los niveles de producción estaban bajando; y , a la vez, la degradación ambiental estaba causando daño a los tierras bajas. En ambos casos, individuos e instituciones innovadoras fueron capaces de identificar conjuntamente los mecanismos benéficos que compensaban a los usuarios de aguas arriba para un mejor manejo de los recursos naturales, de manera que la degradación de aguas abajo fue reducida o evitada. Esto comprende hacer que tanto las comunidades de aguas arriba como las de aguas abajo acuerden un mejor manejo de un *pool* de recursos comunes en toda la línea divisoria de aguas, y compartan los costos y beneficios. Así la participación y la toma de decisiones descentralizada fueron extendidas a un recurso común más amplio.

Para una sostenibilidad vinculada, los acuerdos institucionales exitosos descritos arriba incorporan mejores comunicaciones e información compartida entre la diversas partes involucradas. Además, las instituciones que abordan estos desafíos facilitan acuerdos comerciales y pago de servicios.

Existe un desafío especial para la sostenibilidad relacionada a las industrias extractivas. En el caso de la minería, las actividades de desarrollo son a menudo inherentemente no sostenibles. El volumen de mineral es limitado, y su explotación se realiza durante unas pocas décadas. Con respecto a la madera, si la tala deja claros, ese desarrollo tampoco puede ser sostenible. Si bien el recurso es teóricamente renovable, si la extracción no es manejada adecuadamente puede llevar a la degradación permanente del suelo y del agua necesaria para el rebrote. Sin embargo, aún más, los países pobres a menudo tienen pocas alternativas de crear empleo y promover las exportaciones que generen divisas, y deben dificultar el canje entre conservación y desarrollo. Se han creado pocos acuerdos institucionales exitosos en esos casos, pero son las excepciones, y se requieren más ejemplos. En esos casos, las mejores prácticas reflejan la implementación de los análisis del impacto ambiental y social y su mitigación, como también una participación temprana y continua de las comunidades locales en la determinación de sus opciones preferidas para el futuro.

## **Implicaciones: mejores prácticas**

### **► Para el desarrollo e implementación de políticas.**

En el caso de la sostenibilidad local, con bajo grado de dependencia en vinculaciones externas, los enfoques institucionales exitosos deben seguir pautas relativamente claras: garantizar la participación, promoviendo regímenes administrativos de la propiedad comunal que apoyen la cultura tradicional, y protejan los sistemas efectivos contra la intromisión externa que desorganice las normas y las prácticas administrativas de la propiedad comunal. Estas comunidades a su vez requieren el apoyo o colaboración externa que les ayude a crear mecanismos institucionales que protejan el ambiente natural del cual depende su futuro. Y, si bien es necesario que las comunidades de montaña se protejan de la intromisión, también es importante que tengan acceso a la información compartida, comunicaciones y educación. El mejoramiento de los medios de vida de los montañeses en esos sistemas dependerá de la asesoría técnica selectiva que respete los conocimientos y las prácticas tradicionales, y en algunos casos, transfiera pagos para garantizar la provisión de los servicios sociales básicos. Para una sostenibilidad local, esas instituciones deberían centrarse en promover regímenes de propiedad común y alentar la participación de los *stakeholders*.

Los sistemas vinculados son inherentemente más complejos, dado su gran interdependencia. Las estructuras institucionales en tales casos deben facilitar la negociación, el monitoreo, y el apoyo de los acuerdos entre los *stakeholders*, que deben recibir un poder contrarrestante que garantice que los intereses de aguas arriba y aguas abajo sean equilibrados. En el caso de la sostenibilidad vinculada, las instituciones deben ser diseñadas para satisfacer las necesidades de comunicación e información, y desarrollar mercados que garanticen pagos apropiados y equitativos para los servicios ambientales. Es más probable que los acuerdos institucionales para la sostenibilidad vinculada sean formales debido a su mayor complejidad y a las desproporcionadas relaciones de poder que suelen involucrar (es decir, con industrias extractivas como la minería, el abastecimiento de agua, y la madera), y dependientes de las normas de las leyes y los mercados, y los cuerpos estatutorios que operan dentro del marco de las políticas nacionales. Vuelve a ser importante el apoyo de sistemas nacionales para crear marcos apropiados que alienten y apoyen interacciones equitativas.

En el caso especial de las industrias extractivas, los acuerdos institucionales deben facilitar la participación temprana y continua de las comunidades locales en la determinación de sus futuros preferidos; y los sectores privados y públicos deberán colaborar para garantizar que las preferencias comunales sean respetadas e implementadas. Además de las evaluaciones sociales y ambientales convencionales, las instituciones que estipulan los pactos y las negociaciones colectivas deben facilitar modelos prometedores. Pero debemos insistir en tener cautela y prestar mayor atención puesto que los ejemplos positivos parecen ser muy escasos.

#### ► Para la implementación práctica

Podemos identificar de manera tentativa los tipos de acuerdos institucionales que probablemente serán más prácticos, y las cuestiones que probablemente crearán desafíos en la implementación en diferentes situaciones. Pero se necesitan las contribuciones de los participantes de la conferencia electrónica para ilustrar ejemplos prometedores y de mejores prácticas que aborden las preguntas claves restantes. Las áreas que necesitan especial atención están sembradas de preguntas.

**Sostenibilidad local.** Los acuerdos institucionales apropiados a nivel nacional y regional deberían centrarse primero en construir capacidad local para la acción colectiva respecto a las prioridades consensuales, y en segundo lugar, en mejorar la capacidad productiva. En este contexto, los gobiernos nacionales y provinciales deben reconocer los derechos de propiedad local como una parte integral de su apoyo para la creación de la capacidad local. En casos donde no se ha logrado totalmente la sostenibilidad, será necesario subsidios u otros pagos de asistencia social que garanticen que esas comunidades tengan acceso a los servicios sociales básicos. En estas circunstancias una pregunta importante es cómo alentar el mejoramiento de la producción local, y ofrecer oportunidades para el desarrollo de recursos humanos, mientras se fortalece la toma de decisiones y la gobernabilidad local. Y al mismo tiempo, ¿cómo las instituciones pueden enfrentar la emigración y los cambios de la composición de género de esas comunidades?

En muchos países y regiones se han intentado y probado mecanismos institucionales, incluidos parques nacionales, áreas protegidas, tratados y convenios internacionales (Programa MAB, Patrimonio del Mundo, Convención Alpina, etc) para promover la sostenibilidad local con ecoturismo de bajo impacto y bien controlado (como fue descrito en el trabajo anterior de Lama y Sattar). ¿Cómo pueden los acuerdos institucionales en tales circunstancias promover las asociaciones necesarias entre gobiernos nacionales que crean y administran parques y áreas protegidas, y la gente de la localidad que debe involucrarse y beneficiarse de la conservación?

**Sostenibilidad vinculante.** En muchos casos donde es posible vínculos *win-win* (donde se gana en cualquier caso), deberían bastar políticas convencionales como la evaluación, la evitación y la mitigación del impacto ambiental y social; pero fracasan demasiado a menudo. ¿Por qué funcionan cuando funcionan, y cuándo no? ¿Cómo pueden los acuerdos y las políticas institucionales crear incentivos para la acción? ¿Cómo pueden esos mecanismos comprometer a las comunidades de aguas arriba y a las de aguas abajo en la toma de decisiones? La manera en que respondamos a tales interrogantes influirá si en un futuro puede lograrse instituciones democráticas y descentralizadas para el desarrollo sostenible de las montañas.

En otras situaciones con fuertes conexiones comerciales, hay un canje difícil entre conservación y desarrollo. Se necesitan negociaciones, pero ¿quién “hablará por los árboles”? ¿Cómo podemos garantizar que las comunidades y los intereses de la montaña estén adecuadamente representados, y sus preferencias sean respetadas? ¿Cómo pueden las comunidades de montaña ganar acceso y voz en la toma de decisiones políticas cuando su poder relativo es tan desigual? Aquí probablemente las instituciones democráticas y descentralizadas son aún más importantes.

### ► Asociaciones actuales y potenciales

Un elemento clave de los mecanismos institucionales exitosos es incorporar incentivos que alienten la participación de los *stakeholders*. En los ejemplos dados, los *stakeholders*, o sus representantes, fueron incluidos en el diseño y la implementación de soluciones durante un periodo extendido de tiempo. Esto fue posible sin duda por los incentivos creados -a menudo surgidos de desafíos específicos- de manera que es en el mejor interés de los *stakeholders* continuar trabajando juntos. A menudo tales estructuras de incentivos parecen mantenerse tanto por los incentivos sociales y “sanciones suaves” que dependen de la presión de los pares para el cumplimiento, como por las sanciones formales. ¿Cómo pueden crearse esos marcos basados en valores para participantes con culturas y normas ampliamente diferentes?

Estas asociaciones –sea entre los moradores de aguas arriba y los de aguas abajo, gobiernos y organizaciones privadas, productores y consumidores, o comunidades globales e instituciones locales– tienen a menudo mucho éxito cuando son iniciadas por los propios *stakeholders*. ¿Cómo pueden crearse y mantenerse la conciencia y la comunicación entre las comunidades de aguas arriba y las de aguas abajo? ¿Cómo pueden darse incentivos para que los individuos actúen de manera colectiva antes que independientemente, de forma que los *stakeholders* retornen a la mesa a renegociar las asociaciones y alianzas frágiles y tenues?

### Acciones claves

Lo anterior sugiere que los tipos específicos de facultad decisoria y participación necesarios dependen de si el desafío es crear y/o fortalecer la sostenibilidad local o promover la sostenibilidad vinculada. Se desarrollarán recomendaciones y una agenda de acción priorizada en base a los aportes y sugerencias recibidas de los miembros y participantes del Foro de Montañas, alentados a compartir sus propias experiencias y sugerencias.