

Gobernanza ambiental e interculturalidad en Ecuador

Emma Gutiérrez Vallejos

Instituto Agronómico Mediterráneo (IAM) - Montpellier Francia
emma.gutierrez165@gmail.com

Recibido: 30 de enero de 2023 / Aprobado: 15 de marzo de 2023

Resumen

En Ecuador y otros países andinos, la distribución desigual de la riqueza natural plantea desafíos en términos de acceso y control. La gobernanza ambiental es fundamental en este contexto de crecimiento económico y desarrollo sostenible. Aunque el crecimiento económico ha reducido la pobreza en algunos lugares, persisten desigualdades y conflictos socioambientales, especialmente relacionados con la industria petrolera y la minería a gran escala. Los principales actores en conflicto son las comunidades indígenas y locales, el Estado y las empresas transnacionales, cada uno con intereses económicos y culturales distintos. La gobernanza ambiental debe reflejar la relación entre sociedad y naturaleza, considerando tanto aspectos geográficos como humanos. Es importante reconocer la discriminación y la injusticia ambiental que han afectado a los grupos indígenas y minoritarios en el país. Para avanzar hacia una gobernanza ambiental intercultural inclusiva, es necesario promover el diálogo entre diferentes culturas y fortalecer la capacidad del Estado para proteger los derechos de estos grupos y reconocer a las autoridades locales en las decisiones ambientales. Además, se deben considerar las prioridades y formas de vida de las comunidades locales en la formulación de políticas.

Palabras clave: gobernanza ambiental, interculturalidad, actores, territorio, sostenibilidad.

Abstract

In Ecuador and other Andean countries, the unequal distribution of natural wealth poses challenges in terms of access and control. Environmental governance is fundamental in this context of economic growth and sustainable development. Although economic growth has reduced poverty in some places, inequalities and socio-environmental conflicts persist, especially related to the oil industry and large-scale mining. The main actors in the conflict are indigenous and local communities, the State and transnational corporations, each with different economic and cultural interests. Environmental governance must reflect the relationship between society and nature, considering both geographical and human aspects. It is important to recognize the discrimination and environmental injustice that have affected indigenous and minority groups in the country. To move towards inclusive intercultural environmental governance, it is necessary to promote dialogue between different cultures and strengthen the State's capacity to protect the rights of these groups and recognize local authorities in environmental decisions. In addition, the priorities and ways of life of local communities must be considered in policy formulation.

Keywords: environmental governance, interculturality, actors, territory, sustainability.

1. Introducción

El tema de la gobernanza ha pasado a ser un componente fundamental de casi toda estrategia de desarrollo sostenible en los países del norte y del sur. En el Ecuador, como en otros países andinos, donde la riqueza natural está acompañada de una distribución muy desigual respecto a su acceso y control, el tema de la gobernanza ambiental ha emergido dentro de un contexto mixto de crecimiento económico y de conflicto socioambiental. El sostenido crecimiento de la economía nacional, bastante articulado al crecimiento de sectores extractivos, ha permitido la reducción de la pobreza en diversos espacios, pero también la persistencia de desigualdades económicas y sociales y de conflictos socioambientales, sobre todo en torno a la expansión del sector petrolero y más recientemente también, en torno a las posibilidades de explotación minera a gran escala.

Entre los grupos en conflicto están las comunidades indígenas y locales —en cuyos territorios se localizan estos recursos—, el Estado y las empresas transnacionales. Un aspecto que marca el conflicto es el de las visiones particulares que cada grupo tiene respecto de quién debería tener acceso a los recursos y cómo se debería dar su explotación. Visiones que, entre otras cosas, responden a intereses económicos y a elementos culturales de cada uno de estos actores.

Dentro de este contexto, la gobernanza ambiental es un reflejo de las relaciones entre sociedad y naturaleza, que incorpora no solo los elementos geográficos físicos del medio natural, sino también los aspectos humanos. Históricamente, los grupos indígenas del país han sido objeto de discriminación social y racial, la cual ahora también se manifiesta como parte de la injusticia ambiental. El rechazo, omisión o desconocimiento de los elementos culturales particulares de estos grupos ha hecho que su condición de pueblos minoritarios, con territorios, culturas y formas de organización no haya sido integrada al sistema formal de la gobernanza ambiental.

En este escenario, la pregunta que guía este ensayo es: ¿cómo se incorpora la diversidad cultural y la interculturalidad en la construcción de un sistema de gobernanza ambiental? Para el caso, se plantea una reflexión general sobre esta pregunta y, para entenderla en el contexto ecuatoriano, se revisan contribuciones de la literatura y se señalan algunos ejemplos ilustrativos. Luego de esta introducción, este ensayo presenta una reseña de conceptos sobre gobernanza ambiental e interculturalidad que luego son analizados dentro del contexto ecuatoriano y, finalmente, se presentan unas conclusiones.

2. Elementos conceptuales básicos de gobernanza ambiental e interculturalidad

La gobernanza ambiental es central para estudiar las relaciones entre sociedad y medio ambiente (Evans, 2012). Se puede decir, por tanto, que la gobernanza ambiental

es un reflejo de las relaciones entre sociedad y naturaleza y que incorpora no solo los elementos de geografía física del medio natural o ecosistemas —qué recursos se tiene, dónde se localizan, qué funciones y servicios ecosistémicos generan—, sino también los aspectos humanos, cómo se usan los recursos, dónde se localizan los grupos humanos y por qué.

Son varias las definiciones de gobernanza ambiental que existen; de las cuales las siguientes son útiles para los fines de este ensayo:

Gobernanza es el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Incluye los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos expresan sus intereses, ejercen sus derechos, satisfacen sus obligaciones y resuelven sus diferencias. (Scanlon y Burhenne-Guilmin, 2004, p. 2, citado en Fontaine y Narváz, 2014, p. 13)

En Ecuador, esta definición general de gobernanza ha sido adaptada al contexto con la siguiente formulación:

La gobernanza puede ser descrita como el medio por el cual la sociedad define metas, prioridades y los avances de cooperación; ya sea a nivel mundial, regional, nacional o localmente. Los acuerdos de gobernanza se expresan a través del marco legal y marcos de políticas, estrategias y planes de acción; que incluyen la organización, disposiciones para el seguimiento de las políticas y planes y monitoreo del rendimiento. La gobernanza cubre las reglas de toma de decisiones, incluyendo quién tiene acceso a la información y participa en el proceso de toma de decisiones, así como las propias decisiones. (Scanlon y Burhenne-Guilmin, 2004, p.2, citado en Fontaine y Narváz, 2014, p. 14)

De los múltiples elementos que componen un sistema de gobernanza ambiental (véase, por ejemplo, la identificación de Hinojosa, 2014) para analizar el caso ecuatoriano dentro de una perspectiva de interculturalidad, se sugieren los siguientes:

Los actores y su conocimiento: el Estado y el gobierno, las comunidades de la sociedad civil y la empresa.

El proceso intercultural no solo corresponde al trabajo con nacionalidades y pueblos indígenas, sino que constituye un autoconocimiento, reconocimiento, acercamiento y trabajo conjunto de toda la diversidad de actores. Como se ha señalado en la literatura:

La construcción y consolidación de sistemas de gobernanza intercultural es un proceso de mediano y largo plazo que debe contar con el compromiso de los actores sociales, sobre todo de las autoridades y los líderes y lideresas de organizaciones indígenas y de la sociedad civil. De su voluntad política y visión amplia de la realidad local, es posible generar diálogos sostenidos interculturales para prevención, solución y transformación de conflictos. (Fundación Futuro latinoamericano, 2014, p. 43)

El conocimiento que posee cada uno de estos actores es determinante para generar barreras y oportunidades dentro de un sistema de gobernanza ambiental. Este «conocimiento» no solo se refiere al conocimiento de los componentes ecológicos de los ecosistemas, sino también al conocimiento de los marcos institucionales que dan soporte al sistema. Por otro lado, es en la forma cómo se genera el conocimiento para construir este sistema donde se originan las divergencias entre actores. Como sugieren Ison et al. (2011) la diferencia entre la generación lineal de conocimiento (de tipo jerárquico) y la cogeneración de conocimiento (más democrático) es determinante para su aceptación.

Las visiones y discursos sobre las relaciones sociedad-naturaleza de cada grupo

Los discursos juegan un rol fundamental en un sistema de gobernanza ambiental (Navarrete et al., 2004). Estos discursos responden, en buena medida, a los elementos culturales de cada grupo. Los discursos sobre el medio ambiente y la gobernanza ambiental van aparejados de visiones (ideas, imaginarios) respecto de cómo se debería utilizar y quienes deberían acceder —y bajo qué condiciones— a ese medio ambiente. Estas visiones y discursos son los que movilizan a los grupos y se materializan en formas de organización particulares para gobernar los recursos.

Una visión que ha sido dominante desde la perspectiva de desarrollo económico se ha traducido en el proyecto de *la modernidad*. Sin embargo, esta ha sido revisada a raíz del reconocimiento de que el uso indiscriminado de los recursos naturales no ha ido acompañado de mecanismos regulatorios y de control social que eviten la destrucción de ecosistemas y reduzcan el riesgo de desigualdades e injusticias ambientales.

Frente a este, el discurso que se le ha opuesto primero ha sido el de «desarrollo sostenible» (WCED, 1987), el cual busca un equilibrio entre la explotación de recursos para atender las necesidades de la sociedad, pero cuidando la sostenibilidad ambiental. Luego, ha aparecido el discurso de la «sostenibilidad» como tal, el cual se distingue de los dos anteriores porque incorpora un elemento de «derechos del medio natural» (i.e. el derecho de existir de los elementos no-humanos que componen el planeta, aun si estos no generaran servicios directos para la humanidad) y porque consideran un tipo de relación entre sociedad y naturaleza que es interdependiente y que es específico a la «racionalidad ambiental» y comportamiento de grupos específicos (por ejemplo, de pueblos indígenas).

En esta oposición de discursos, mostrar la base *cultural* que sustenta cada discurso es esencial, tanto para entender el origen del discurso (dónde aparece, quién lo formula) como para que este se materialice y gane o pierda legitimidad.

La interculturalidad dentro de la gobernanza ambiental

En el presente ensayo se define la interculturalidad como un proceso permanente de relación, comunicación y aprendizaje entre grupos con conocimientos valores tradi-

cionales distintos, orientado a generar, construir y propiciar un respeto mutuo, y un desarrollo pleno de las capacidades de los individuos por encima de sus diferencias (Walsh, 2008).

La interculturalidad como propuesta de interrelación igualitaria en situación de contacto implica el mutuo reconocimiento y la valoración positiva entre los diferentes grupos étnicos de una sociedad nacional junto con la vigencia de derechos educativos múltiples de varias culturas que conviven en un mismo territorio (Walsh, 2008).

La interculturalidad se fundamenta en la necesidad de construir relaciones entre culturas, como también entre prácticas, lógicas y conocimientos distintos, con el afán de confrontar y transformar las relaciones de poder (incluyendo las estructuras e instituciones de la sociedad)

La interculturalidad va más allá de la diversidad, el reconocimiento y la inclusión, evidencia la diferencia, no solamente cultural, sino también el proceso histórico de dominación, pero al mismo tiempo busca maneras de renegociar e interrelacionar la particularidad con el universalismo, pluralismo y lo alternativo, es decir, según el lema de Walsh (2008) «la unidad en la diversidad». La interculturalidad sirve también para propiciar cambios profundos en todas las esferas de la sociedad, aportando a la construcción de una propuesta civilizadora alternativa a un nuevo tipo de Estado y una profundización de la democracia.

Las instituciones de la gobernanza ambiental

Las instituciones tienen un papel central en un sistema de gobernanza ambiental por su función de control, regulación y autorregulación (Aragón Soto, 2007). Estos aspectos normativos de un sistema de gobernanza ambiental (leyes, normas, reglas) y los mecanismos para su implementación y cumplimiento surgen de procesos de negociación y, por tanto, suponen mecanismos de democracia (WRI, 2005), pero también son resultado de conflictos que ponen en evidencia las relaciones de poder (Castree, 2007, citado en Hinojosa, 2014).

La territorialización de un sistema de gobernanza ambiental

Los recursos naturales y la actividad económica, que a partir de ellos se da, están localizados dentro de un espacio geográfico. De la misma forma, también las instituciones se dan y aplican dentro de un espacio territorial definido y los actores se ubican en un espacio definido. Es esta fijación de los recursos naturales y de su aprovechamiento, regulado institucionalmente en un espacio definido (una comunidad, una provincia, un país o una región), la que da lugar a que un sistema de gobernanza ambiental tenga una territorialidad. Es también esta delimitación territorial, real o imaginaria, del medio natural, la que en parte explica que los grupos locales, con

sus respectivas culturas, reclamen un sistema de gobernanza ambiental particular que les resulte legítimo, porque, como lo plantea Escobar (2008) corresponde a sus relaciones particulares, materiales y simbólicas, con la naturaleza.

Tomando en cuenta estos elementos conceptuales, en la siguiente sección se toma el sistema de gobernanza ambiental ecuatoriano como un ejemplo ilustrativo del rol de una perspectiva de diversidad cultural e interculturalidad dentro de la gobernanza ambiental.

3. Interculturalidad y gobernanza ambiental en Ecuador

Es de creciente reconocimiento que los grupos indígenas del país han sido objeto de discriminación social y racial, lo cual a su vez se manifiesta en la injusticia ambiental. El rechazo, omisión o desconocimiento de los elementos culturales particulares de estos grupos ha hecho que su condición de pueblos minoritarios, con territorios, culturas y formas de organización no haya sido integrada al sistema formal de la gobernanza ambiental. La dominancia occidental ha significado limitaciones en torno al reconocimiento de sus derechos colectivos y al desconocimiento de sus patrones de vidas ancestrales, así como de sus relaciones con la naturaleza y las dinámicas sociales, económicas y territoriales que estos grupos generan, especialmente en términos de autodeterminación.

No obstante el avance en la nueva Constitución del Ecuador, todavía no se ha logrado resolver los principales factores de discriminación y exclusión del cual los grupos minoritarios son objeto. Así, el deterioro ambiental de sus territorios ha significado la emergencia de conflictos socioambientales y el deterioro de sus formas propias de gobernabilidad. Al no ser estas substituidas por marcos alternativos que les sean legítimos, las reformas en el sistema de gobernanza ambiental nacional han generado, sobre todo, frustración y una expansión de expectativas sociales que no son respondidas desde las nuevas estructuras legales y organizacionales.

Los aspectos previstos en la Constitución y el marco legal derivado de esta como los principios de participación, la interculturalidad, la plurinacionalidad, el respeto a la diferencia y la igualdad de género, son todavía aspectos a desarrollar. El esperado «proceso de gestión intercultural» supone un ejercicio de «diálogo intercultural sostenido» que se constituya en una herramienta básica para el logro de transformaciones sociales y políticas de una gobernanza ambiental intercultural.

Los actores, su geografía sus conocimientos y culturas

La construcción de discursos ambientales y de los usos de recursos naturales del país se ha dado en función de la defensa de los intereses de determinados grupos (Estado, empresa, comunidades locales) y también de sus conocimientos. Por ejemplo,

mientras el gobierno nacional que tiene un nivel de dependencia directa significativa de las rentas petroleras y las empresas usan información «científica» para defender la expansión de la industria en territorios comunales e indígenas, las comunidades locales resisten la expansión de la industria extractiva a partir del conocimiento adquirido de los problemas ambientales que esta trae para sus formas de vida, así como por un conocimiento transmitido, a través de redes de comunidades locales, el sector ONG y los medios de comunicación, incluido el internet. En escenarios de conflicto, se ha visto que «las comunidades de las provincias del centro sur de la Amazonía ecuatoriana carecen de mecanismos y espacios para concertar estrategias de desarrollo entre actores indígenas y autoridades locales» (DED, 2008, citado en Fundación Futuro Latinoamericano, 2014, p. 12). Sobre la base de esto se ha sugerido que «un diálogo intercultural, basado en el respeto mutuo, la aceptación de cosmovisiones y patrones culturales diferentes, así como en la equidad e igualdad de derechos, no se ha dado» (DED, 2008, citado en Fundación Futuro Latinoamericano, p. 12-13).

Mientras se reconoce que las causas de los conflictos socioambientales son múltiples y que el relegamiento de poblaciones indígenas tiene raíces profundas, en el escenario presente, se puede decir que las diferentes visiones sobre el desarrollo y el dominio de un concepto de desarrollo «moderno», hace que las relaciones entre pueblos indígenas y población mestiza colona, así como las relaciones entre poblaciones locales con empresa y Estado, estén marcadas por desconfianza y clientelismo electoral y diferencias conceptuales sobre interculturalidad y gestión de los recursos naturales.

A pesar de que ha habido un proceso de aprendizaje, en parte inducido por el surgimiento de conflictos, las brechas culturales y de conocimiento entre los diferentes actores, son todavía poco significativas. Las causas de estas brechas van en ambos sentidos, las comunidades locales denuncian la negación por parte del Estado y de las empresas de sus derechos ambientales y relaciones particulares con la naturaleza. Pero, también, hay reclamo del Estado y las empresas hacia las poblaciones locales por no reconocer el «conocimiento científico», que mencionan está en la base, por ejemplo, de los estudios de impacto ambiental.

Los temas institucionales de los recursos naturales en Ecuador

El marco institucional para la gobernanza de los recursos naturales en Ecuador incluye, a nivel nacional, el marco legal actual establecido por la Constitución Política del 2008. La promulgación de la Constitución y las leyes que se derivan de ella, que en su contenido reconocen la plurinacionalidad y la interculturalidad como principios constitucionales, plantea también la conformación de circunscripciones territoriales indígenas como regímenes territoriales especiales, con la posibilidad de conformar gobiernos autónomos. Este planteamiento es de suma importancia para que los pueblos y nacionalidades amazónicas vean fortalecidas sus capacidades orgánicas como una estrategia territorial a largo plazo, para poder ejercer los derechos planteados en

la nueva Constitución, a través del ejercicio de nuevas formas de gobierno intercultural y para realizar e identificar buenas prácticas en gestión intercultural que lleven a la consolidación de sus gobiernos. Nuevamente, como ejemplo, se puede citar los recientes casos de explotación de petróleo en el Yasuní y la exploración en la zona de Íntag que constituyen muestras de que lo avanzado a nivel institucional legal, todavía tiene mucho camino que recorrer en la implementación de estos marcos legales dentro de las políticas económicas y territoriales del gobierno.

Si bien, la estructura constitucional y los nuevos marcos normativos en los temas de participación, contienen y contemplan diversos espacios y mecanismos de participación a nivel local a través de asambleas locales, instancias de participación ciudadana, consejos locales de planificación y presupuestos participativos, donde es un principio básico de la participación, la interculturalidad, la plurinacionalidad, el respeto a la diferencia y la igualdad de género, «el proceso de gestión intercultural» que supone un «ejercicio del diálogo intercultural sostenido» todavía requiere del desarrollo de herramientas, políticamente viables y prácticas, orientadas al logro de transformaciones sociales estructurales y una buena gobernanza intercultural.

4. Conclusiones

En este ensayo se ha planteado una reflexión sobre el tema de la integración de la diversidad cultural y la interculturalidad en el sistema de gobernanza ambiental, utilizando ilustraciones del caso de Ecuador para su mejor comprensión.

Una primera conclusión es que dicha integración está en proceso y que, dentro de este proceso, es importante que se generen los mecanismos que permitan sentar las bases para una sostenibilidad social y ambiental que incluya la diversidad cultural de todos los grupos que ocupan el territorio nacional.

La gobernanza ambiental debería desarrollarse en Ecuador con un enfoque integrador y multidisciplinario, que no solo articule procesos efectivos de construcción de diálogos de personas, sino también de culturas, de institucionalidad, de capacidades humanas, de participación ciudadana en contextos de una gestión concertada del territorio y sus recursos. Una mirada integradora de la interculturalidad en la gobernanza ambiental sugiere también que, en el tiempo, se busquen mecanismos para lograr aprendizajes que ayudarán a generar colaboración.

Otra conclusión, tomando en cuenta ejemplos concretos como Yasuní e Íntag, es que el Estado ecuatoriano todavía no ha mostrado capacidad ni competencias interculturales para actuar acorde a los dispositivos constitucionales y legales que protegen los derechos de estos grupos. Desde el Estado central todavía no se ha reconocido la legitimidad de las autoridades locales para las decisiones en materia ambiental, lo que ha generado conflicto. Tampoco se han reconocido las prioridades locales de las estrategias y formas de vida de las comunidades locales. Teniendo en cuenta estos ejemplos concretos, se sugiere que el diálogo intercultural es muy importante y tiene

que realizarse como un proceso permanente, a construirse dentro de una visión de país común que armoniza los intereses individuales y colectivos y los intereses locales y nacionales. Instrumentos previstos para este diálogo intercultural existen en la Constitución, como, por ejemplo, la consulta previa. Toca ahora encontrar los mecanismos que ayuden a su aplicación y al respeto democrático de los resultados de su aplicación cuando se decide la implementación de proyectos de inversión.

Finalmente, en este ensayo se concluye que, para orientarse hacia una gobernanza ambiental intercultural, es fundamental conocer las culturas, conocimientos, prácticas y saberes locales y, a partir de ellos, generar las políticas. Se requiere también que, para la práctica de la gobernanza multicultural, se socialice y sea accesible el conocimiento científico, y que el conocimiento de las poblaciones locales pase a ser integrado como parte de la cogeneración de conocimiento. Como ha sido señalado por varios autores, el 'buen vivir' intenta mirar el desarrollo más allá de lo económico e implica una relación armónica entre las colectividades y la naturaleza mediante un enfoque ecológico de desarrollo y solidaridad. Para hacer efectiva la gobernanza ambiental intercultural, se requiere reconocer que el país tiene como riqueza una elevada biodiversidad y una alta diversidad cultural. Reconocer esta diversidad en una perspectiva intercultural es fundamental para impulsar un desarrollo sustentable legítimo.

Referencias

- Aragón Soto, F. (2007). *Gobernabilidad del agua*. UICN/ORMA.
- Castree, N. (2007). Neo-liberalising nature: processes, outcomes and effects. *Environment and Planning A* 40, N.º 1, 153-73.
- Escobar A. (2008). *Territories of difference: place, movements, life, redes (New Ecologies for the Twenty-First Century)*. Duke University Press.
- Evans, J. P. (2012). *Environmental governance*. Routledge.
- Fontaine, G. y Narváez, I. (2014). Problemas de la gobernanza ambiental en el Ecuador. En *Yasuní en el siglo XXI: el Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*. Abya-Yala.
- Hinojosa, L. (2014). Elementos para el debate sobre gobernanza ambiental en los Andes, con especial mención a agua y minería en Perú. *Polítai*, 4(6), 33-45.
- Scanlon, J. & Burhenne-Guilmin, F. (2004). *International environmental governance, an international regime for protected areas*. IUCN Environmental Law Programme.
- Ison, R., Collins, K. & Colvin, J. (2011). Sustainable catchment managing in a climate changing world: new integrative modalities for connecting policy makers, scientists, and other stakeholders. *Water Resources Management*, 25(15), 3977-

3992.

- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales [UICN]. (2009). *La gobernanza del agua en Mesoamérica: dimensión ambiental*. UICN Serie de Política y Derecho Ambiental, n.º 63.
- Navarrete, M., Kay, J. & Dolderman, D. (2004). *Ecological integrity discourses*. Fundación Futuro Latinoamericano [FFLA]. (2014). *Ruta a la gobernanza intercultural en la Amazonía ecuatoriana. Una experiencia hacia la transformación social desde la complementariedad*. FFLA.
- World Commission on Environment and Development [WCED]. (1987). *Our Common Future / Brundtland Report United Nations World Commission on Environment and Development WCED Annex to General Assembly Document A/42/427- Development and International Co-operation: Environment*. United Nations.
- Walsh, C. (2008). Interculturalidad crítica y educación intercultural. En *Interculturalidad, Estado, sociedad: luchas de coloniales de nuestra época*. Abya-Yala.
- World Resources Institute [WRI, in collaboration with United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, and World Bank]. (2005). *World Resources 2005: The wealth of the poor-managing ecosystems to fight poverty*. WRI.