

Capítulo 1

La gobernanza medioambiental como mecanismo para la solución de conflictos transfronterizos en la Amazonía*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602649.01>

Alejandra Cerón Rincón

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Los conflictos que afectan al entorno ambiental han alcanzado mayor protagonismo en el panorama mundial de la seguridad; fenómenos asociados, algunos de ellos, a la criminalidad, como la explotación descontrolada de recursos naturales y la contaminación de fuentes hídricas, hacen parte de las condiciones que acompañan el ejercicio de las nuevas formas de la violencia organizada. Esta situación afecta a la institucionalidad del aparato estatal y evidencia las dificultades propias de implementar una gestión pública que articule las demandas de las ciudadanía presentes en los territorios con los fines de seguridad determinados para el Estado. Proponer nuevas formas de gestión para situaciones de conflicto que traspasan las porosas fronteras de los territorios naturales, como es el caso de la selva amazónica, construye relaciones de gobernanza medioambiental. Este capítulo explora, a partir de la delimitación de las nociones de *gobernanza* y *gobernanza ambiental*, desde la dimensión del neoinstitucionalismo, de Eleonor Ostrom, algunas posibilidades que pueden ser reconocidas como modelos de gestión pública para el control del COT en la Amazonía.

Palabras clave: gobernanza; medio ambiente; Amazonía; seguridad; neoinstitucionalismo.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación *El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional*, del grupo de investigación "Masa crítica", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias), y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores, y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes

Alejandra Cerón Rincón

Doctora, Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Magíster, Gestión de Organizaciones, UQAC, Canadá. Socióloga, Universidad Nacional de Colombia. Docente investigadora, Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. <https://orcid.org/0000-0002-5642-7949> - Contacto: luz.ceron@esdeg.edu.co

Citación APA: Cerón Rincón, A. (2023). La gobernanza medio ambiental como mecanismo para la solución de conflictos transfronterizos en la Amazonía. En A. Cerón Rincón (Ed.), *El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional*. (pp. 15-34). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602649.01>.

EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA AMAZONÍA: ESCENARIO DE DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD REGIONAL

ISBN impreso: 978-628-7602-63-2

ISBN digital: 978-628-7602-64-9

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602649>

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2023



Introducción

El desequilibrio del ecosistema natural asociado al desgaste de un modelo económico basado en la explotación de la naturaleza, y el cual se fundó en la idea de que los recursos provenientes del planeta son ilimitados, presentó sus primeros síntomas de crisis hacia la década de 1960. Este modelo, centrado en la extracción de los bienes naturales como insumo de la transformación de mercancías y el transporte, había sido construido desde el siglo XVII europeo, en el marco de los procesos de la transformación social, política y económica de la Revolución Industrial, y se mantuvo vigente sin mayores críticas a lo largo de tres siglos. Sin embargo, para la segunda mitad del siglo XX, en razón del aumento de la población mundial que trajo consigo el crecimiento en la demanda energética y de alimentos, la comunidad científica y algunas organizaciones civiles empezaron a advertir sobre los peligros que planteaba para el futuro de la humanidad y del planeta continuar por esa senda.

Para los años sesenta, los sombríos resultados del uso de la bomba atómica, en contra de la naturaleza y de las personas, arrojaban preocupantes cuestionamientos en relación con la posibilidad de que la humanidad lograra o no preservar el mundo de la forma como durante siglos había sido observado. Con esta justificación, organizaciones y líderes sociales, en Europa y Estados Unidos, iniciaron la construcción de movimientos y reflexiones políticas en torno a la relación que el modelo económico y el desarrollo de los conflictos planteaban sobre el medio ambiente.

Además, es necesario anotar que estas discusiones tuvieron lugar en el contexto de la globalización contemporánea, cuyos rasgos distintivos están asociados a la construcción de grandes zonas para el libre mercado, y donde la participación

de los Estados es pasiva, pues se limita al control de la seguridad, para garantizar así el principio de no intervención en el mercado. Tal situación sugiere el planteamiento de cambios y reformas políticas en relación con el ejercicio de soberanía y autoridad del Estado.

Los cambios asociados a las políticas neoliberales —que, sin duda alguna, han agudizado la crisis de los gobiernos; sobre todo, en los países más pobres y con menos oportunidades de participar abiertamente en los grandes tránsitos de mercancías globales— motivaron la acción social y la construcción de políticas públicas enfocadas en la protección de una agenda variada, en la que se incluye el mundo natural. Además, es necesario tener en cuenta que la protección de reservas del medio ambiente algunas veces implica también el control de acciones de criminalidad asociadas a los actores organizados presentes en dichos territorios.

Así las cosas, con valiosos precedentes de política global y de acción ciudadana, como fue el caso del Convenio de Basilea (1992), del Protocolo de Kyoto (1997) y del convenio de Estocolmo (2004), las políticas públicas encaminadas a la protección del medio ambiente y la armonización de los sistemas productivos dentro de la lógica de la sostenibilidad comenzaron a tener arraigo en la interpretación de los problemas relacionados, y demostraron que es posible construir nuevas formas de comprender la relación del hombre con el medio ambiente y el desarrollo de los sistemas productivos, así como el control de los conflictos sociales que tienen lugar en esos espacios.

Desde este ámbito de la innovación a la hora de interpretar la relación de las distintas sociedades con el medio ambiente y sus formas de gestión pública se han desarrollado modelos exitosos de administración de los recursos naturales, con miras a su preservación. Es así como se configura el ámbito de la *gobernanza*, entendida, en este contexto como un enfoque alternativo al ciclo de las políticas públicas (PP); lo anterior, entendiendo principios para su construcción, tales como la formación de redes multinivel capaces de incluir las etapas de consolidación de las PP desde el escenario de la formulación hasta la implementación.

Para el caso concreto de las políticas relacionadas con el medio ambiente, se empieza a cimentar una *gobernanza ambiental*, en la medida en que tanto los gobiernos como la sociedad en general han construido una conciencia sobre las nefastas secuelas que puede representar el desequilibrio de los ecosistemas para la supervivencia humana.

Con la intención de limitar la expansión descontrolada de los sistemas económicos basados en la extracción de recursos naturales y repensar las relaciones de

los seres humanos con el medio natural, surge este nuevo espacio de gestión pública denominado gobernanza ambiental, y que ha sido conceptualizada como el “conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos y sociales influyen en las acciones y resultados medioambientales. Esto incluye a actores como el Estado, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil” (Montoya-Domínguez & Rojas-Robles, 2016, p. 10).

En el marco de acción política colombiana, los temas medioambientales y su defensa han sido liderados, en su gran mayoría, por movimientos sociales y otros actores civiles (como la academia y las organizaciones no gubernamentales [ONG]) que buscan lograr el reconocimiento y la defensa de la diversidad ambiental de los territorios nacionales. Para el caso concreto de la Amazonía, tomando en cuenta su vital interrelación como una selva continental, el asunto de la gobernanza ambiental adquiere mayor interés, tanto por la necesidad de acciones del multilateralismo como por la intervención de la diversidad cultural y étnica presente en la zona. Adicionalmente, cabe reconocer que la presencia de conflictos armados y criminalidad en la zona dificultan cada vez más no solo la cuestión del orden público, sino la del control a la explotación indiscriminada de los recursos naturales.

En este contexto, discutir sobre los fundamentos teóricos, conceptuales y metodológicos que ofrecen los modelos de gobernanza y de gobernanza ambiental para la cuestión pública en materia ambiental resulta una tarea inaplazable, que puede ofrecer opciones y recomendaciones para la solución de los problemas de seguridad presentes hoy en el territorio.

El ámbito teórico de la gobernanza ambiental. Una aproximación desde el enfoque *neoinstitucional*

Para la investigadora E. Ostrom (2009), representante de la corriente *neoinstitucional* en el enfoque de p.p, la manera como se ha atendido a los problemas públicos tiende a encasillarse en sus respuestas, y a hacer que tanto la práctica de la construcción de la p.p como su análisis pierdan valor en cuanto al reconocimiento de sus bases. Para el caso concreto de las políticas asociadas al tema medioambiental, dada la especificidad que este debate representa para el siglo XXI, puede plantearse la posibilidad de que su construcción y su análisis giren en torno a

interpretaciones alejadas de las necesidades, dinámicas y características propias del territorio.

Ostrom (2009) resalta el hecho de que existen tres amplios supuestos, utilizados de manera frecuente por el análisis contemporáneo de las p.p, y que deben ser revaluados, pues la investigación empírica sobre el ámbito de las p. p han demostrado su incapacidad para explicar los fenómenos. El primer supuesto de la política es que sus fuentes están tan interconectadas que necesitan una administración centralizada, y tal situación ha sido comúnmente aplicada a los asuntos relacionados con la protección del medio ambiente.

Para el caso concreto de la Amazonía, es interesante recalcar que, debido a la presencia constante de conflictos por diversas razones —entre las que es necesario mencionar las territoriales, las limítrofes o por el control de los recursos naturales—, en todos los casos son los discursos de la soberanía y el nacionalismo los que esconden el verdadero interés, relacionado con los recursos naturales (Reyes, 2020), y así prevalece en ellos una interpretación del problema desde el centro del poder hacia la periferia.

Un segundo supuesto es que los dolientes de los problemas no están capacitados para diseñar por sí mismos las reglas que sostendrán a las fuentes a través del tiempo; de alguna forma, los representantes públicos asumen tener la capacidad para hacerlo (Ostrom, 2009). En el caso concreto de las políticas diseñadas para la protección medioambiental, esta ha sido una constante, pues se parte del supuesto de que la administración y protección de dichos activos estratégicos de la nación deben corresponder a políticas centralizadas desde el ámbito del alto gobierno, que interpreta el problema político de la conservación ambiental. En este aspecto, la mayoría de las iniciativas que han sido promovidas como acción de protección del medio ambiente en Latinoamérica vienen desde la acción estatal centralizada.

En la figura 1 se observa cómo desde 1973 se han adelantado acciones políticas en torno a la protección medioambiental, y que, en este marco de acción, han sido las instituciones internacionales y la representación del Estado las encargadas de generar iniciativas para la protección del medio ambiente, desde una visión de acción enmarcada en el reconocimiento del “centro político” como constructor de la formula política, lo cual deja de lado las visiones y dinámicas propias de lo local. La participación de organismos provenientes de los acuerdos regionales, como es el caso de la Comunidad del Caribe (Caricom), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Asociación de los Estados del Caribe (AEC), entre otros.

Figura 1. *Iniciativas para la protección del medio ambiente desde América Latina.*

1973	Comunidad del Caribe (CARICOM): desde su creación, ha liderado proyectos en temas como desarrollo de energías renovables, adaptación al cambio climático y seguridad alimentaria
1982	Foro de Ministros del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe: se reúnen periódicamente para acordar posiciones conjuntas ante organismos globales y suscribir acuerdos de cooperación regional. Cuenta con un plan de acción regional que constituye una importante plataforma de cooperación.
1989	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD): fue creada como parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y adquirió gran relevancia como foro subregional de ministros del medioambiente o autoridades equivalentes
1991	Mercado Común del sur (MERCOSUR): desde 1996, cuenta con un subgrupo de trabajo sobre medio ambiente. Adoptó el Acuerdo Marco sobre el Medio Ambiente con su respectivo plan de acción, así como iniciativas de cooperación en temas específicos.
1992	Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) de las Naciones Unidas
1994	Cumbres de las Américas: son auspiciadas por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y han incluido en sus deliberaciones la agenda para el desarrollo sostenible, desde la primera cumbre, realizada en Miami en 1994
1994	Asociación de estados del Caribe (AEC): cuenta con cinco comités especiales: desarrollo del comercio y las relaciones económicas externas, turismo sustentable, transporte, desastres naturales, y presupuesto y administración.
1999	Comunidad Andina de Naciones (CAN): en 1999 aprobó la creación del Comité Andino de Autoridades Ambientales, como instancia de diálogo y búsqueda de consenso en este tema
2002	Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC): fue adoptada en 2002 por los gobiernos de América Latina y el Caribe en el marco de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo sostenible de Johannesburgo
2008	Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR): desde su fundación, ha incluido en su agenda la cooperación en materia de desastres naturales y porrección de los recursos naturales
2011	Comunidad de estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): en el Plan de Acción de Caracas se acordó convocar a una reunión de ministros y ministras del área ambiental, antes de Río+20, para hacer un seguimiento de los acuerdos de la Declaración Ambiental Ministerial de caracas y contribuir al éxito de la conferencia.

Fuente: Valdivieso et al. (2020, p. 101).

Si bien espacios como los mencionados en la figura 1 han generado acciones disruptivas en relación con el ejercicio del poder en el contexto del sistema internacional, no puede perderse de vista el hecho de que tales iniciativas regionales fueron dispuestas desde la acción centralizada de la política de los Estados. El escenario de lo local, con sus particularidades —en el sentido de los actores y su interpretación de los problemas de gestión de los recursos naturales—, no va en el mismo sentido concreto de las propuestas.

El tercer supuesto es que el diseño de reglas para mejorar los resultados de la política es, relativamente, una tarea simple de análisis, que “queda mejor aún” si se la hace desde el análisis de los objetivos. Según Ostrom (2009),

[...] en realidad, ni los dolientes de los problemas, ni las autoridades públicas, ni los analistas tienen la capacidad para desarrollar el análisis mientras exista la pretensión de desarrollar un análisis de todas las variables, sus posibles combinaciones y la forma en que ellas interactúan con los atributos del mundo biofísico. Todo esfuerzo por resolver problemas relacionados con fuentes comunes necesita ver el análisis a partir de un experimento base dentro de un análisis parcial de los problemas específicos. (p. 89)

Así las cosas, en la situación de la selva amazónica, los problemas asociados al espectro de la seguridad —que se resumen en situaciones concretas, como el tráfico de estupefacientes, la trata de personas, el contrabando, la minería ilegal y el tránsito del mercado negro de armas, por mencionar las más comunes— exigen interpretaciones distintas desde la visión de cada uno de los Estados en frontera, así como de los pobladores de los territorios; predomina, en cambio, la interpretación desde la política de gobierno.

En el caso de Brasil, por ejemplo, la visión del territorio hace parte de su propia estrategia de defensa, y aboga, pues, por la no intervención de organismos extrarregionales. Por su parte, Perú se enfoca en los problemas del narcotráfico. Mientras, Colombia lo hace “en la presencia de los grupos armados en el territorio” (García, 2018, p. 70).

Atendiendo la visión de Ostrom, en el sentido de hacer énfasis en las condiciones y características propias a los territorios que necesitan la conservación ambiental, es posible ahondar en la tendencia hacia la búsqueda de interrelación en las formas concretas de la gestión pública, centrándose en los actores presentes en los territorios y en el reconocimiento de necesidades y supuestos específicos que esos mismos actores han identificado.

Ostrom (2009) afirma que el tema de los factores que dirigen o motivan el pensamiento de los dolientes del problema objeto de la política —específicamente, respecto a la experimentación con las reglas y los cálculos que se usan para tomar tales decisiones— es una cuestión que con frecuencia no se aborda desde el análisis teórico, pues muchos de los análisis de política pública se ocupan y del tema, y entienden que esto es lo que hacen los representantes del gobierno, en vez de lo que los dolientes del problema hacen. Pero muchos campos de la investigación han identificado variables relacionadas con iniciativas locales, autoorganización y la elaboración de mejores reglas relacionadas con los conjuntos locales.

Lo anterior, sin embargo, no resta importancia a la complejidad involucrada en la experimentación con reglas ni al hecho de que en muchos espacios locales las reglas son diseñadas por las élites locales, para su propio beneficio, lo cual es el tema de discusión del último capítulo del presente texto; sobre todo, en el sentido de hacer recomendaciones para robustecer las instituciones para el gobierno y administración de las fuentes comunes de recursos.

A partir del enfoque neoinstitucional como herramienta de análisis para acercarse a los problemas políticos asociados a la conservación del medio ambiente, en el contexto de amenazas a la seguridad, se hace necesario revisar el contexto de aproximación teórica a las nociones de gobernanza y gobernanza medioambiental.

La gobernanza como concepto

Como una aproximación a la gobernanza, cabe mencionar los procesos de interacción entre actores estratégicos (Strom & Müller, 1999); esta definición aumenta el espacio de análisis desde las relaciones centralizadas y verticales de la política tradicional, hacia un direccionamiento multinivel y multimodal que puede contener diferentes formas y estructuras.

Además, la gobernanza ha sido definida “en clave más sociológica como las estructuras sociopolíticas que emergen y forjan dichos procesos de interacción de forma reflexiva” (Granovetter, 1985, p. 14). Para que dichas estructuras se realicen es necesario que en las instituciones formales e informales se restrinja el comportamiento de los actores que cumplen una doble función:

- 1) Solucionar dilemas distributivos (Bardhan, 1999).
- 2) Solucionar problemas de información (bajo contextos diferenciados más o menos: igualdad, mayores o menores dotaciones económicas y de conocimientos, u otros) (Shepsle & Weingast, 1994, p. 44).

La gobernanza y gobernabilidad

La *gobernabilidad* hace parte de la discusión que engloba el tema de la gobernanza; no obstante, se debe establecer un límite de diferencia entre los dos conceptos, dado que el primero, la gobernabilidad, antecede a la gobernanza. La gobernabilidad comenzó a ser objeto de discusión en la década de 1970, en razón de los espacios y grandes cuestionamientos que podrían plantear los dilemas sociales de la época:

Aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político. (Prats, 2003, p. 106)

Durante mucho tiempo, el Banco Mundial (BM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo han utilizado el término de gobernabilidad para referirse a:

- 1) El proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados.
- 2) La capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones.
- 3) El respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones socioeconómicas entre ellos (Kaufmann et al., 2000, p. 108).

Cabe tomar en cuenta una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas, fundamentada en la eficiencia de un gobierno; sobre todo, para el pueblo, más que por o desde el pueblo (Renata Mayntz, 2000; Adrienne Windhoff-Héritier, 1999; Fritz Scharpf, 2000 y 2001):

La gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico; es decir, de sus capacidades para autorreforzarse. El problema de la gobernabilidad se torna pues un problema de refuerzo (*'enforcement'*), en cuanto es el alineamiento de necesidades y capacidades a través de las instituciones (o reglas del juego) lo que determina su nivel o grado. (Rothstein, 1996, p. 36).

De acuerdo con Rothstein (1996), "Las instituciones políticas son, en su sentido más básico, las reglas que rigen el juego político y sus interacciones con otros sistemas, como el social o el económico, es posible distinguir a grandes rasgos cuatro tipos de instituciones políticas" (p.199):

- 1) Un primer tipo, necesario para adoptar decisiones colectivas vinculantes y, por tanto, generadoras de normas (como los legislativos, los ejecutivos y, en algunos casos, los organismos reguladores autónomos).
- 2) Un segundo tipo, necesario para la implementación y la ejecución de dichas decisiones (entre las que no se encuentra ya el Parlamento, pero sí el gobierno, los organismos reguladores autónomos y la administración u el mercado).

- 3) Un tercer tipo, el cual vendría definido por las instituciones que vigilan el cumplimiento de los acuerdos y resuelven los conflictos entre individuos surgidos a raíz de las normas generadas (donde resulta clave el poder judicial).
- 4) Las instituciones encargadas de vigilar a los que vulneran las normas, sean o no miembros de la comunidad (instituciones de imposición de normas, como la administración pública, o los mecanismos informales, como las sanciones de grupo) (Rothstein, 1996, p. 200).

Desde las dimensiones mencionadas se establece una comparación entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, planteada en tabla 1, con la intención de establecer la distancia entre las dos nociones.

Tabla 1. *Gobernanza y gobernabilidad*

Gobernanza (Governance)	Gobernabilidad (Governability)
Entramado institucional para la acción pública	Capacidad de gobierno y gestión
Es considerada una variable independiente	Es una variable dependiente
Permite la interacción y, por tanto, la construcción mancomunada de las reglas del juego	"Se define como la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte" (Aoki, M., 2001).
Es una herramienta analítica y descriptiva que construye formas únicas de gestión que pretenden adaptarse a las dinámicas de los actores, y por tanto establece una dimensión normativa para la acción	"[...] responde a un equilibrio, no siempre rígido, sino cambiante, donde los actores pueden cambiar las reglas del juego a través de su interacción estratégica, aunque dicho cambio no está ausente de problemas" (Aoki, M., 2001).
La interacción entre actores estratégicos es causada por la arquitectura institucional	La capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, para transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas

Fuente: elaboración propia, con base en la bibliografía referenciada.

La gobernanza de fuentes robustas en instituciones policéntricas

El estudio de las reglas que acompañan la administración de las fuentes comunes de recursos afronta una inquietante conclusión, y es que tanto los impactos como los análisis de las reglas solo se refieren a partes aisladas de la cuestión, y no a la

totalidad, lo cual puede decepcionar a muchos lectores, por cuanto ellos esperan encontrar la respuesta a la política que pueda resolver el problema del manejo de las fuentes comunes, pero en la práctica tan pronto como se diseña una política en un ambiente determinado, las innovaciones adoptadas por los participantes pueden cambiar el entorno; de igual manera, todo diseño de sistemas puede producir resultados imprevistos.

A pesar de lo anterior, Ostrom no renuncia a la pretensión de encontrar maneras de mejorar el desarrollo de los complejos sistemas socio-ecológicos. Por ejemplo, en el diseño de principios y el robustecimiento de los sistemas ecológico-sociales. Para la aplicación de estos principios se proponen ocho condiciones básicas:

- 1) Una clara definición de los límites: lo que no es claramente definido puede llegar a tener una lectura de libre interpretación.
- 2) Una equivalencia proporcional entre costos y beneficios, porque las reglas pueden definir cuál es la cantidad de recursos que los apropiadores pueden utilizar.
- 3) Los acuerdos de cambios colectivos.
- 4) El monitoreo.
- 5) Las sanciones graduales.
- 6) Los mecanismos de resolución de conflictos.
- 7) Un mínimo reconocimiento del derecho a la autogestión.
- 8) Las empresas anidadas.

Lo anterior conduce a las siguientes preguntas acerca del funcionamiento de los modelos de gestión de fuentes comunes:

- 1) ¿Cómo podemos definir de mejor manera los límites de las fuentes?
- 2) ¿Cómo podemos clarificar las relaciones entre los beneficios recibidos y las contribuciones o costos del sistema?
- 3) ¿Cómo podemos mejorar la participación de aquellos relacionados con la toma de decisiones del sistema?
- 4) ¿Cómo monitorear el sistema, y cómo pueden ellos ajustar tal monitoreo de cara al cambio?
- 5) ¿Cuáles son las sanciones que debemos autorizar, y los actores del sistema pueden ajustar, según cada cual?
- 6) ¿Qué mecanismo local o regional existe para resolver conflictos derivados de los recursos?

Los principios 7 y 8 apuntan a altos niveles de gobernanza, y estos últimos, a su vez, apuntan a:

- 1) ¿Hay esfuerzos funcionales y creativos, por parte de apropiaciones locales, a la hora de construir mecanismos efectivos de administración para los recursos locales?
- 2) ¿Cómo podemos crear una capa múltiple, o un sistema policéntrico, que pueda ser dinámico, efectivo y adaptativo a través del tiempo?

Contextualizar las variables es clave para entender el crecimiento inicial y la sostenibilidad de la acción colectiva, así como los desafíos de una sobrevivencia longeva y la autogestión para los resultados, dentro de un enfoque teóricamente satisfactorio. En particular, necesitamos determinar cómo el contexto afecta la contratación de individuos que pueden llegar a ser cooperadores condicionales y buenos jueces dentro de un sistema en curso, y la probabilidad de que las normas establecidas por dichos principios sean adoptadas y reforzadas por otros y por una población relevante.

Tratar de entender por qué tanta diversidad institucional es creada, en primer lugar, y luego, las consecuencias que emergen en la diversidad ecológica, social y en conjuntos económicos, es un gran desafío.

El campo de investigación en las fuentes comunes de recursos

Sobresalientes hallazgos en el campo de investigación han demostrado que la autogestión resulta ser la manera más exitosa para abordar dilemas de fuentes comunes de recursos. A pesar de otras experiencias también reportadas como profundos fracasos, podría decirse que a esas informaciones se oponen casos en que los líderes locales han hecho de los recursos comunes un espacio privado entregado a la custodia de los gobiernos. Otro hallazgo de importancia es el fracaso de las agencias de los gobiernos nacionales a la hora de establecer un conjunto de reglas uniformes y efectivas para el dominio de las fuentes de recursos naturales.

Muchos países industrializados nacionalizaron sus tierras y fuentes hídricas entre los años cincuenta y setenta. Los acuerdos locales hechos por los usuarios de dichas fuentes fueron ideados para limitar la entrada y el uso. Los gobiernos nacionales que asumieron tan difícil tarea carecían de los fondos suficientes y del personal capacitado para desarrollar tales tareas; entonces, optaron por entregar la administración de esas fuentes a las firmas privadas, para obtener algún tipo de ingreso por ellas.

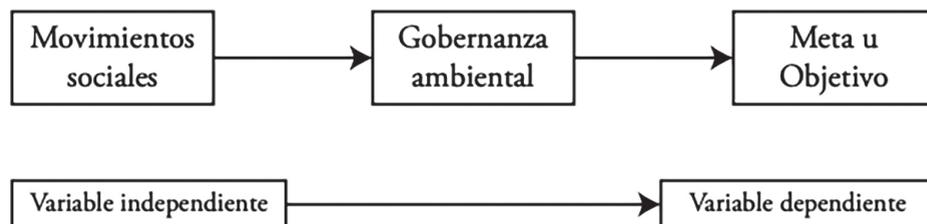
La potencial efectividad de estas políticas fue minada por la temprana intervención del Estado, que opuso los intereses comerciales en contra de los intereses locales. En tal sentido, la investigación en el campo ha demostrado que los doctores de los problemas tienen mayor capacidad para administrar las fuentes de recursos a través de la autoorganización que los organismos centrales de control de los gobiernos, como lo presenta la literatura relacionada. Sin embargo, a partir de ello no es posible asegurar que todo esfuerzo local funciona mejor, ni que todo esfuerzo de largo aliento y extensión es, en esencia, pobre en sus resultados.

¿Qué reglas son fundadas dentro de los regímenes de autogestión para las fuentes comunes?

Al respecto, se propone elucidar el comportamiento de las siete reglas enunciadas al comienzo del capítulo, con la intención de clarificar los siguientes aspectos:

- 1) Ilustrar, a través de los casos de estudio, la infinita capacidad humana, creatividad y capacidad de emprendimiento para solucionar los problemas, característica que a menudo es desconocida, pues se considera que las personas no tienen la educación suficiente, o que tan solo se trata de personajes de reconocimiento local e insuficiente para reconocer la capacidad de sus propuestas.
- 2) Mostrar la increíble diversidad de reglas que un individuo puede adoptar en uno o más conjuntos de situaciones.
- 3) Cambiar la aseveración, a menudo hecha por el análisis político, de que es factible conducir el análisis completo de un problema y su desarrollo óptimo con un simple conjunto de reglas que lo resuelven.
- 4) Mostrar el beneficio de clasificar las reglas.

Figura 2. Fuentes y procesos de la gobernanza ambiental.



Fuente: Piñeiro (2004).

Seguridad, gobernanza y fronteras

La frontera, entendida como institución política, hace alusión a factores fundamentales para la existencia del Estado, tales como el poder, la soberanía y la identidad; en ella confluye una serie de dinámicas sociales y representaciones simbólicas en torno a la afirmación de la autonomía un gobierno y su población dentro de los límites de un territorio.

En tal sentido, la definición de los límites político-administrativos en la región de la Amazonía ha resultado ser un proceso complejo y conflictivo que a la postre representa obstáculos y problemas para la concreción del interés nacional, así como de los objetivos estratégicos derivados. En efecto, desde la consolidación histórica de la nación colombiana, una vez disuelto el proyecto bolivariano de la Gran Colombia, las dinámicas de los actores sociales presentes en los territorios fronterizos han terminado por expresarse en conflictos, guerras y otra serie de amenazas para la expresión de la capacidad de poder y soberanía nacionales.

Ante el panorama anterior, y desde una contextualización contemporánea respecto a la seguridad de las fronteras colombianas, es necesario reflexionar sobre el hecho de que el fenómeno de la globalización ha hecho evidente que los actores y las redes de la criminalidad transnacional están presentes cada vez más en los conflictos de las fronteras, ya sea porque actúan como poderes paraestatales que entran en disputa frente al Estado para el control y la soberanía de los territorios, o porque dichas redes están en capacidad de mimetizarse con los actores sociales que representan a la institucionalidad de los Estados utilizando tácticas asociadas a la corrupción para lograr sus intereses.

Así las cosas, una radiografía de las fronteras colombianas hoy demuestra que existe una alta composición de dinámicas criminales transnacionales —la mayoría de ellas, asociadas a los tráficó ilícitos—, y que están presentes en toda la región, en conjunto con fricciones asociadas al respeto de la soberanía estatal y la ciudadanía, dadas principalmente por el actuar de la fuerza pública en territorios de difícil definición fronteriza.

La definición de la soberanía es hoy uno de los terrenos más debatidos en el contexto de las ciencias sociales; sobre todo, para la disciplina de las relaciones internacionales, que, desde las distintas corrientes teóricas, enfrenta grandes dificultades para su aplicación, tomando en cuenta el contexto diverso, complejo y cambiante que impone la globalización.

Para el caso particular que ocupa esta reflexión, y el cual tiene que ver con la seguridad fronteriza, el concepto de soberanía está relacionado con el acuerdo sobre los límites de la capacidad autónoma de la seguridad en pro de la seguridad colectiva:

La configuración de alianzas militares permanentes, al estilo del pacto de Varsovia y de la propia OTAN, conllevó desde mediados del siglo XX compromisos entre estados que cedieron soberanía al acordar limitaciones a la capacidad autónoma de decisión en un sector de tan alta jerarquía como el de la seguridad. Contemporáneamente, la construcción de acuerdos y consensos en materia de seguridad internacional, que se han movido de la concepción de la seguridad colectiva a los de seguridad cooperativa, humana y democrática, ha también significado un replanteamiento de la seguridad, no para preservar la soberanía del estado, sino —cada vez más— la de los ciudadanos. (Cardozo, 2007, p. 182)

A partir de esta noción, es posible identificar algunas de las claves respecto a la conflictividad y las amenazas que se ciernen sobre el Estado colombiano en sus territorios de frontera. El primer caso —y tal vez, históricamente, el de mayor relevancia— se refiere a las relaciones con Venezuela; en el estudio de esa situación, Linares (2019) explica que la situación reviste un alto nivel de complejidad, pues los dos países parten de una geografía e historia en común que

[...] georreferencia la frontera en estudio como un ‘cuerpo uniforme’ que permite ver dicho espacio geográfico en sus propias características geoespaciales definidas, con evolución histórica análoga, que a pesar de las diferencias actuales en su modelo económico y político, presentan similares problemas sociales y culturales. Este espacio está bien diferenciado en tres unidades físico-geográficas, lo cual facilitaría la enunciación de una política de seguridad fronteriza integral. (p. 140)

Lo anterior ha obligado a que ambos países deban lidiar con problemas similares en cuanto a sus demandas sociales y dificultades económicas, no obstante el hecho de que la crisis interna de Venezuela se ha agravado sustancialmente a lo largo de los últimos años, y el hecho de las diferencias políticas e ideológicas entre los gobiernos de ambos países. Ello demuestra la ausencia e imperiosa necesidad de definir una política pública en cuanto a la coordinación de funciones entre los dos Estados, en pro de una seguridad fronteriza integral.

El segundo caso remite al cambio cualitativo que han tenido los flujos migratorios durante las últimas décadas en el mundo entero, y que han terminado por afectar la seguridad nacional de Colombia. En efecto, en años recientes se ha observado cómo las redes de COT presentes en los territorios nacionales —especialmente, en los territorios aledaños al golfo de Urabá— han propiciado que el país sea visto como un territorio de tránsito para la migración irregular, que deja a su paso crisis humanitaria, pobreza y aumento en los índices de violencia y criminalidad (Defensoría del Pueblo, 2019).

En este ámbito de migraciones irregulares asociadas a la violencia y a las nuevas formas de guerra en el mundo, resulta pertinente mencionar también la posible llegada de migrantes afganos que huyen del conflicto en su propio territorio. El impacto que tal situación puede generar sobre el territorio genera expectativas para la seguridad nacional, como lo mencionó J. Espinosa Palacios, director de Migración Colombia (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021).

Conclusiones

Contextualizar las variables que hacen parte de la política del espacio medioambiental es imprescindible para entender el crecimiento inicial y la sostenibilidad de la acción colectiva, así como los desafíos de una sobrevivencia longeva y la autogestión para los resultados, dentro de un enfoque teóricamente satisfactorio. En particular, necesitamos determinar cómo el contexto afecta la contratación de individuos que pueden llegar a ser cooperadores incondicionales y buenos jueces dentro de un sistema en curso, y la probabilidad de que las normas establecidas por estos principios sean adoptadas y reforzadas por otros y una población relevante.

Tratando de entender por qué tanta diversidad institucional es creada, en primer lugar, y luego, las consecuencias que emergen de la diversidad ecológica, social y en conjuntos económicos es un gran desafío.

Se evidencia la necesidad de proponer nuevas formas de gestión en relación con las situaciones de conflicto que traspasan las porosas fronteras de los territorios naturales, como es el caso de la selva amazónica, y terminar por construir relaciones de gobernanza medioambiental.

Este capítulo exploró, a partir de la delimitación de las nociones de gobernanza y gobernanza ambiental, y desde la dimensión del neoinstitucionalismo, de E. Ostrom, algunas posibilidades que pueden ser reconocidas como modelos de gestión pública para el control del COT en la Amazonía.

En conclusión, es posible afirmar que las nuevas amenazas que afectan a la seguridad fronteriza de Colombia deben ser objeto de debate y formulación de política pública, donde las nociones de poder, la soberanía y la identidad sean las claves para trazar los planes y acciones de gestión pública en los que las FF. MM. del país y los Estados fronterizos tengan una participación central para salvaguardar los intereses nacionales.

Referencias

- Bardhan, P. (1999). *The political economy of development in India: Expanded edition with an epilogue on the political economy of reform in India*. OUP Catalogue.
- Cardozo, E. (2007). Teoría de las relaciones internacionales y soberanía: construcción, deconstrucción y reconstrucción. *Cuadernos Unimetanos 11*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3997691>
- Defensoría del Pueblo (2019). *La ruta de los migrantes ilegales en Urabá*. <https://www.defensoria.gov.co/public/especiales/uraba/cr%C3%B3nica---la-ruta-de-migrantes-ilegales.html>
- García Pinzón, V. (2018). Dimensiones locales de la seguridad y la cooperación transfronteriza en la frontera amazónica de Brasil, Colombia y Perú. *Ópera*, 23, 59-80.
- Granovetter, M. (1985). *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*. Second Edition. University of Chicago Press
- Granovetter, M. (1992). Economic institutions as social constructions: a framework for analysis. *Acta Sociológica*, 35(1), 3-11.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Lobatón, P. (2000). Aggregation governance indicators. *Policy Research, Journal of Public Economics*, 76, 459-493.
- KROC Institute de Estudios Internacionales de Paz. (2017). *Informe sobre el estado efectivo de paz implementación de acuerdo de paz en Colombia*. https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf
- Linares, R. (2019). Seguridad y política fronteriza: una mirada a la situación de frontera entre Venezuela y Colombia. *Ópera*, 24, 135-156. <https://doi.org/10.18601/16578651.n24.08>
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. *Instituciones y desarrollo*, 7(1).
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021). *Migración Colombia trabaja en un plan de llegada para migrantes afganos, ante su posible arribo al territorio nacional*. <https://acortar.link/qcSifj>
- Montoya-Domínguez, E., & Rojas-Robles, R. (2016). Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental. *Gestión y Ambiente*, 19(2), 302-317.
- Ostrom, E. (2009). Understanding institutional diversity. En *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
- Piñeiro, D. E. (2004). En busca de la identidad. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina.
- Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14(15), 239-269.
- Reyes, S. L. (2020). Los discursos del espacio amazónico. En E. Pastrana Buelvas, & N. Stopfer (Eds.), *Gobernanza multinivel de la Amazonía*. Fundación Konrad Adenauer. <https://acortar.link/18yygD>

- Rothstein, B. (1996). Political institutions: an overview. En *A new handbook of political science* (pp. 133-166). Oxford Academic.
- Scharpf, F. W. (2001). Notes toward a theory of multilevel governing in Europe. *Scandinavian Political Studies*, 24(1), 1-26.
- Shepsle, K. A., & Weingast, B. R. (1994). Positive theories of congressional institutions. *Legislative Studies Quarterly*, 149-179.
- Strøm, K., & Müller, W. C. (1999). Political parties and hard choices. En *Policy, office, or votes* (pp. 1-35). Cambridge University Press.
- Valdivieso C, A., Camelo, Z. J., & García B. R. (2020). Los desafíos del multilateralismo en el marco del sistema de Naciones Unidas frente a la gobernanza de la Amazonía. En E. Pastrana Buelvas & N. Stopfer (Eds.), *Gobernanza multinivel de la Amazonía*. Fundación Konrad Adenauer. <https://acortar.link/18yygD>
- Windhoff-Héritier, A., & Héritier, A. (1999). *Policy-making and diversity in Europe: Escape from deadlock*. Cambridge University Press.