



El proyecto "Gestión Comunitaria de los Desafíos Ambientales en Latinoamérica" está financiado por el Séptimo Programa Marco de la Comisión Europea (FP7-ENV-2011-282845 COMET-LA)



**COmmunity-based Management of  
EnviromenTal challenges in Latin America**

# **Policy Appraisal**

## **Actores locales y modelos de gobernanza sostenible**

Ana Correa

Manuel Sánchez

Marellia Auger

Fátima Lira

Cristina Sobaler

Oficina Técnica del Comité español de la UICN

Octubre 2014



# Introducción

---

El **COMET-LA** (COmmunity-based Management of EnvironmenTAl challenges in Latin America) es un proyecto de investigación y cooperación enfocado a buscar soluciones locales para prevenir y resolver tensiones derivadas del uso y aprovechamiento de los recursos naturales. El objetivo principal es identificar **modelos comunitarios de gobernanza** y gestión sostenible de los recursos naturales útiles para diferentes **Sistemas Socio-Ecológicos (SES)**, en el actual contexto de cambio climático y de creciente competitividad en el uso de estos recursos.

La **gobernanza** en el manejo sostenible de los recursos naturales, es un concepto basado en los **derechos humanos** y la **equidad**. En ocasiones, los beneficios de la naturaleza no se distribuyen de manera equitativa, y los recursos naturales están gestionados de manera poco eficiente. Para corregir estas situaciones, los modelos de gobernanza incluyen normas, instituciones y procesos que determinan el ejercicio del poder y las responsabilidades, la toma de decisiones y la participación ciudadana en el manejo de los recursos naturales. Proponen, por lo tanto, una relación articulada entre actores, instituciones y normas o leyes.

Según la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), la gobernanza se puede ejercer por parte del gobierno<sup>1</sup>, de manera compartida, de manera privada y por parte de pueblos indígenas y comunidades locales. En cualquier caso se debería asegurar que la toma de decisiones con respecto al medio ambiente, refuerce los beneficios de la **biodiversidad** y los servicios de los **ecosistemas** para todas las personas, con un énfasis especial en personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad, teniendo en cuenta la perspectiva de **género** y las necesidades de **comunidades étnicas y locales**.

Este documento presenta en una síntesis comparativa, **tres casos** de estudio identificados, caracterizados y analizados por el equipo de investigadores de COMET-LA, donde de manera destacada, se han utilizado herramientas metodológicas y técnicas participativas que incorporan la visión de los actores respecto al SES.

Cada uno de estos casos se centra en la gobernanza de un tipo de recurso: gestión forestal y uso del suelo en la Comunidad Santiago de Comaltepec en el Estado de Oaxaca (**México**); gestión de la biodiversidad y los recursos hídricos en los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras de Buenaventura (**Colombia**); y gestión costera y marina en el Estuario de Bahía Blanca, Buenos Aires (**Argentina**).

Para tales fines el documento está dividido en los siguientes apartados:

- Análisis del marco jurídico
- Análisis del sistema de gobernanza a nivel local
- Casos de estudio

---

<sup>1</sup> En este caso, muchos estudios coinciden en llamarla "governabilidad".

- Principales demandas de los actores locales
- Principales conclusiones y recomendaciones

## Marco jurídico

El marco jurídico es el conjunto de reglas establecidas para autorizar, permitir, limitar o prohibir las actuaciones de los individuos en una sociedad. Está compuesto por diversos cuerpos normativos tales como tratados internacionales, constituciones, leyes nacionales, regionales, decretos y códigos, que juegan un papel muy importante en el sistema de gobernanza de los recursos naturales en los tres casos de estudio. Funciona como una estructura que posibilita las interacciones entre actores y garantiza los derechos respecto a la tenencia de la tierra, a los pueblos locales y a la protección del medio ambiente.

En la *Matriz 1* se presentan los principales instrumentos normativos, planes y programas que ilustran las políticas ambientales operadas en dichos territorios. Basándonos en el grado de co-gestión de los recursos naturales y participación de los actores interesados como elemento crucial de la buena gobernanza, de acuerdo a los tipos establecidos por UICN, señalamos en color **verde** aquellas leyes y/o normativas más tendentes a la co-gestión, en **naranja** las que lo esbozan o indican sin desarrollarlo o darle importancia y en **rojo** las que no contemplan ningún tipo de co-gestión.

Matriz 1. Marco jurídico para la gestión de los recursos naturales				
Caso de Estudio	Argentina	Colombia	México	
<b>Documentos internacionales ratificados por los tres países</b>	Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes (1989) Declaración de Río (1992) Convención marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992) y su Protocolo de Kyoto (1997) Declaración del Milenio y sus Objetivos del Milenio (2000)			
<b>Sistema jurídico</b>	<b>Derechos de propiedad de la tierra</b>	Constitución Nacional de 1853 art 75.5, 124	Constitución Nacional de 1991 art 58, 64, 332	Constitución Federal de 1917 art 27
		Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994 art 28	Ley Nacional 21 de 1991 que aprueba el Convenio 169 sobre derechos de los pueblos indígenas art 14.1, 15.1	Ley Federal general de desarrollo forestal sustentable de 2003 art 5
			Ley Nacional 70 de 1993 protección identidad cultural y derechos de las comunidades negras de Colombia art 4, 5	Ley Federal Agraria de 1992 art 2, 9 Ley de desarrollo forestal sustentable del Estado de Oaxaca de 2013 art 6
	<b>Protección del medio ambiente y de los recursos naturales</b>	Constitución Nacional de 1853 art 41	Constitución Nacional de 1991 art 8, 79, 95	Constitución Federal art 4 párrafo 5
		Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994 art 28	Ley Nacional 2 de 1959 Reserva forestal protección de suelos y agua	Ley Federal del Equilibrio ecológico y protección del medio ambiente de 1998 art 157, 158
		Ley Provincial 11.477 de 1993 de pesca art. 1, 2, 3, 4, 9, 10, 17 (dominio en las aguas y Consejos de Pesca)	Decreto 1.449 de 1977 Conservación y protección de aguas, bosques, fauna terrestre y acuática	Ley Federal general de Desarrollo forestal sustentable de 2003

		Ley Nacional 25.675 de 2002 General del Ambiente art 2, 10	Ley Nacional 29 de 1986 regula áreas de reserva forestal protectora	Ley Federal Agraria de 1992	
		Ley Nacional 24.922 de 1998 Régimen de pesca	Ley Nacional 13 de 1990 Estatuto general de pesca	Ley del Equilibrio ecológico del Estado de Oaxaca de 1998	
		Ley Nacional 23.968 de 1991 espacios marítimos	Ley Nacional 99 de 1993 crea Ministerio Medio Ambiente y SINA	Ley de Desarrollo forestal sustentable del Estado de Oaxaca de 2013	
		Ley Nacional 25.688 de 2002 Régimen de gestión ambiental de aguas	Plan Nacional de desarrollo 2010-2014 Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	Ley de Cambio climático del Estado de Oaxaca de 2013 art 2.1	
		Ley de Medio Ambiente de la Provincia de Buenos Aires nº 11.723 de 1993 art 1, 2, 3	Código de recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente de 1974. art 1, 307	Plan de desarrollo municipal Santiago Comaltepec 2030	
		Código de aguas de la Provincia de Buenos Aires art 55, 79, 81, 97, 126, 127			
Sistema jurídico	Participación de la población en el manejo de los recursos naturales	Ley Nacional 25.675 de 2002 art 19, 20, 21	Constitución Nacional 1991 art 2, 40, 79, 80	Ley Federal del Equilibrio ecológico y protección del medio ambiente de 1998 art 157, 158	
		Ley Nacional 8.912 de 1977 ordenamiento territorial art 2	Ley Nacional 21 de 1991 art 15.1	Ley Federal general de Desarrollo forestal sustentable de 2003, título VII	
		Ley de Medio Ambiente de la Provincia de Buenos Aires nº 11.723 art 1, 2, 3	Ley Nacional 70 de 1993 art 4, 5	Ley de Equilibrio ecológico del Estado de Oaxaca de 1998 art 11 Ley sobre Derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca de 1998 art 51, 53, 55 Ley de Cambio climático del Estado de Oaxaca de 2013 art 2.11, 43-7	
	Derechos de los pueblos indígenas y tribales			Constitución Nacional de 1991 art 330	Constitución Federal de 1917 art 1, 2
				Ley Nacional 21 de 1991 art 2.1, 14.1, 15.1	Constitución Estatal de 1922 art 16
				Ley Nacional 70 de 1993 art 1, 3, 4, 5	Ley Federal del Equilibrio ecológico y protección del medio ambiente de 1998 art 157, 158
				Ley Nacional 160 de 1994 agraria art 1, 3	Ley Federal Agraria de 1992 art 9, 10
				Decreto 1745 de 1995 titulación de tierras de comunidades negras	Ley sobre Derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca de 1998 art 28, 29, 51, 52, 53, 55
				Decreto 1320 de 1998 consultas previas a comunidades indígenas y negras	Ley de Cambio climático del Estado de Oaxaca de 2013 art 2.1

# Sistemas de gobernanza a nivel local

El manejo de los recursos naturales a nivel local, y específicamente en las comunidades de los tres casos de estudio, se sustenta en la colaboración entre entidades gubernamentales, no gubernamentales y actores locales. Las relaciones que se establecen entre ellos, sus motivaciones, así como los mecanismos de comunicación y participación determinan el tipo de gestión llevado a cabo en los territorios.

Los principales resultados y observaciones del COMET-LA han sido analizados y sintetizados en la *Matriz 2* que contiene la estructura de organización en el manejo de los Recursos Naturales, y los principales conflictos sobre el sistema de gobernanza identificados por los actores locales para cada caso de estudio.

Matriz 2. Sistemas de gobernanza de los recursos naturales			
Caso de Estudio	Argentina	Colombia	México
<b>¿Quiénes ejercen el poder y las responsabilidades?</b>			
<b>Principales actores gubernamentales</b>	<p><b>Local.</b> Guardia costera Argentina. Gobiernos del Municipio de Bahía Blanca, Coronel de la Marina y Monte Hermoso.</p> <p><b>Provincial.</b> Reserva natural provincial "Bahía Blanca, Bahía falsa y Bahía Verde", Instituciones provinciales de Asuntos agrarios, Obras públicas, Hidráulica y Desarrollo Sostenible.</p> <p><b>Nacional.</b> Consejo Federal Pesquero, Subsecretaría de pesca y acuicultura y Consejo Nacional de Deportes Acuáticos.</p>	<p><b>Local.</b> Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras de Buenaventura (CCC), Alcaldía de Buenaventura.</p> <p><b>Regional.</b> Gobierno del Departamento del Valle del Cauca y Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.</p> <p><b>Nacional.</b> Ministerios de Medio ambiente, Minas y energía, Protección social, Agricultura, Educación.</p>	<p><b>Local.</b> Asamblea de los ciudadanos y Asamblea Comunitaria, Cabildo municipal, Cabildo comunal y Cargos permanentes.</p> <p><b>Regional.</b> Gobierno del Estado de Oaxaca, Delegación del Distrito de Oaxaca.</p> <p><b>Nacional.</b> Gobierno Federal Mexicano y sus Secretarías.</p>
<b>Principales actores no gubernamentales</b>	<p>Aqua Marina International, FRAAM (Fundación para la Recepción y Asistencia de Animales Marinos), Club Rotario, Club de Leones Pehuén Co, Red de Jóvenes Líderes en Conservación, Asociación de pescadores <i>artesanales</i> de Bahía Blanca, Cámara de Propietarios y armadores de Pesca del estuario de Bahía Blanca, Club de Pesca Gral. D. Cerri, Asociaciones de pescadores de Pehuén Co y Monte Hermoso, Bahía Blanca y Coronel Rosales, Asociaciones de Vecinos de Gral. D. Cerri y Pehuén Co, Cámaras de Comercio e Industria de Pehuén Co, Monte Hermoso y Bahía</p>	<p>FUNDAPAV (ONG que acompaña desde hace 7 años los CCC), ECOBIOS, Fundación AGROESOP, Fundación Puerto Aguadulce, Fundación Simbiosis, FUNDELPA (Fundación Para El Desarrollo Económico Del Litoral Pacífico), Fundación San Cipriano, Fundación Sociedad Portuaria, "JUBCA" (Jóvenes Unidos que trabajan por el Fortalecimiento del Calima), Save the children, Fundación Calima Verde, Cruz Roja Internacional, ONCAPROTECA (Organización Negra Campesina Para La Protección Del Territorio Del Bajo Calima).</p>	<p>WWF ( World Wide Fund for Nature), FSC (Forest Stewardship Council), Fundación Interamericana, UZACHI (Unión de Comunidades Productoras Forestales Zapoteco-Chinanteca), ERA, Métrica Empresarial y de Negocios S.C.</p>

	Blanca, Asociación Industrial Química de Bahía Blanca.		
<b>¿Cómo se toman las decisiones a nivel local?</b>			
<b>Poder de los actores locales en la gestión de los recursos naturales</b>	No tienen poder de toma de decisiones, ni para dictar políticas y normas de uso para la gestión y manejo de los recursos naturales. Sin embargo existen determinadas estructuras y asociaciones de pescadores con normas sociales y formas de organización que les permiten incidir y enfrentar las decisiones gubernamentales.	Las comunidades tienen la custodia del territorio y por tanto poder de incidir a través de los CCC en la gestión de los recursos naturales.	Se rigen mediante el sistema de <i>Usos y Costumbres</i> de los pueblos indígenas. Sus principales Instituciones son la Asamblea de comuneros que establece el sistema de cargos y tequio (trabajos y cargos públicos no remunerados) por lo que las comunidades tienen un alto poder de incidencia en el manejo de los recursos naturales dentro del territorio.
<b>Reglas de operación para la gestión de los recursos naturales</b>	No existen reglas internas de operación para la gestión.	Los Consejos Comunitarios establecen reglas y mecanismos internos de manejo de sus recursos naturales, en particular agua y biodiversidad. Estas reglas y mecanismos intentan regular la forma en la que se accede y se extraen recursos naturales así como las cantidades y los momentos. Esto con el fin de regular los impactos negativos que estas prácticas puedan generar sobre la conservación de los recursos naturales.	La Asamblea Comunitaria emite las autorizaciones sobre el uso comercial de los recursos naturales. Se requiere autorización del Comisariado de Bienes Comunales y Consejo de Vigilancia para el uso de recursos naturales para el autoconsumo.
<b>Mujeres en la toma de decisiones</b>	Las mujeres tienen un papel predominante en el trabajo doméstico y comunitario, con poca participación en las asociaciones de pescadores y buena representación en asociaciones de turismo, empresa y comercio.	En los Consejos Comunitarios, los roles de género siguen siendo tradicionales y asignando mayores cargas en lo privado a las mujeres. Los derechos colectivos de tierras, así como mejores condiciones al acceso de bienes y servicios no se traducen necesariamente en cambios en las relaciones de género. Aun así se percibe un aumento en la participación de las mujeres en la planeación del uso del territorio, sin que eso sea una condición general.	En 2010 se eligió a la primera mujer comunera y las mujeres aumentaron su participación en las asambleas, por las migraciones de los varones. Tenuemente se va reconociendo el papel de las mujeres en la preservación de la naturaleza, pero sus acciones no son plenamente visibles y reconocidas.

**Matriz 2. Sistemas de gobernanza de los recursos naturales (continuación)**

Caso de Estudio	Argentina	Colombia	México
<b>Estructuras de organización (redes) para la gestión de los recursos naturales</b>			
<b>Sociales</b>	Existen organizaciones sociales para la atención de contingencias ambientales y actividades culturales y recreativas.	Existen organizaciones sociales que posibilitan o median el intercambio de los recursos físicos, financieros y humanos y se relacionan con la provisión de servicios ambientales, las dimensiones económica y cultural, la provisión de los servicios públicos y la generación de políticas.	Existen organizaciones sociales cuyas actividades principales se encuentran relacionadas con el manejo de los recursos naturales, el financiamiento de la producción agrícola y forestal y la generación de políticas a nivel regional.
<b>Ambientales</b>	Existen organizaciones vecinales y de defensa del medio costero, que promueven actividades relacionadas con la conservación de los recursos naturales.	Existen organizaciones ambientales para la construcción de acuerdos puntuales para la conservación. Remediación de impactos ambientales y políticas públicas para la protección y regulación de los recursos naturales, redes sociales para la extracción, procesamiento y comercialización de los recursos naturales y actividades de acción colectiva, relacionadas con el manejo de recursos naturales.	Existen organizaciones locales que promueven modelos de Desarrollo Sostenible. Organizaciones regionales que contribuyen a manejar adecuadamente los recursos naturales. Organizaciones globales para la creación de redes de mercados ecológicos (sellos verdes y cumplimiento de normativas).
<b>De mercado</b>	Existe una organización público-privada para la gestión del puerto marítimo de Bahía Blanca. Organizaciones para la integración de la industria con la sociedad. Organizaciones formales de pescadores artesanales. Empresas relacionadas con la actividad turística.	Existen organizaciones para la producción agropecuaria, de trueque comunitario y mercados locales. Organizaciones informales para la producción de minería de oro y la pesca.	Existen organizaciones para el aprovechamiento y asesoría en el manejo forestal sustentable, la comercialización de productos maderables y el ecoturismo.
<b>Cómo participan los ciudadanos en el manejo de los recursos naturales</b>			
<b>Reglas de elección participativa</b>	No existen normas de elección colectiva.	Se toman acuerdos, respaldados y validados mediante asambleas participativas de los Consejos Comunitarios.	Se toman acuerdos colectivos respaldados y validados por la Asamblea Comunitaria. En el Consejo de Ancianos, se toman acuerdos validados por representantes con mayor experiencia en la comunidad.
<b>Mecanismos de monitoreo y sanción</b>	No existen mecanismos de participación de los usuarios en el monitoreo y sanción de ilícitos relacionados con el manejo de los recursos naturales. Informalmente, los pescadores artesanales informan sobre la presencia de barcos ilegales.	Las Juntas directivas de los Consejos Comunitarios son co-responsables del cumplimiento de reglas y normas relacionadas con el manejo de los recursos naturales.	Todo miembro de la comunidad está obligado a reportar a las autoridades cualquier incidente de uso indebido de los recursos naturales. Existe un sistema de penalizaciones a nivel local. Adicionalmente, los miembros de la comunidad inician un proceso de diálogo con el infractor para resolver el problema.

Matriz 2. Sistemas de gobernanza de los recursos naturales (continuación)			
Caso de estudio	Argentina	Colombia	México
<b>Conflictos entre actores locales y sistemas de gobernanza</b>			
<b>Conflictos entre actores locales y sistemas de gobernanza</b>	<p>Existe un conflicto de intereses entre la conformación social y el sistema de gobierno.</p> <p>Los actores y tomadores de decisiones no suelen coincidir sobre la asignación y uso de los recursos naturales.</p> <p>Las decisiones respecto a los recursos naturales son tomadas en un territorio más amplio que el local.</p>	<p>Dilema permanente de los individuos entre obtener ingresos privados y un recurso común.</p> <p>Situaciones que están desafiando la capacidad de organización local: presencia de actores armados.</p> <p>Afluencia de colonos que utilizan la violencia como estrategia para controlar el territorio y para la extracción de oro.</p> <p>Multiplicidad de intereses entre la comunidad.</p> <p>Dificultad de llegar a acuerdos sobre las estrategias de desarrollo territorial.</p>	<p>Discrepancia entre los actores con el sistema de gobernanza local, debido a que no se les proporcionan suficientes oportunidades económicas y sociales.</p> <p>Conflictos afectan la sostenibilidad institucional son:</p> <p>Las mujeres y jóvenes no participan en igualdad de condiciones de los beneficios del sistema.</p> <p>Los jóvenes pueden cambiar su forma de pensar respecto al sistema debido a influencias como la televisión y la migración.</p> <p>Preocupación general respecto al sistema de cargos y tequio, ya que las actividades no remuneradas y/o poco remuneradas afectan la economía familiar.</p>

## Casos de estudio

### 1 Caso Argentino

En la tenencia del territorio en el Estuario de Bahía Blanca impera la propiedad privada, aunque los recursos naturales están bajo custodia del Estado de acuerdo con las Constituciones Nacional de 1853 y Provincial de 1994. Los habitantes, según las leyes 11.723 de 1993 y 25.675 de 2002, tienen derecho a "*ser consultados y opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente*"; por lo que no participan directamente en la toma de decisiones. Sin embargo, se organizan en asociaciones como las de pescadores artesanales, para tratar de influir y participar en procesos que tienen que ver con el manejo de los recursos naturales.

Tampoco existen mecanismos de participación de la población en los procesos de monitoreo y sanción para la protección de los recursos naturales. Aunque los pescadores artesanales

suelen informar sobre la presencia de barcos ilegales, sólo los Guardacostas tienen atribuciones para ejercer el control policial sobre el tráfico de barcos. Además, colaboran como auxiliares de policía para controlar la pesca y las contingencias ambientales.

## 2 Caso Colombiano

De acuerdo con la Ley 21 de 1991, en el caso de Buenaventura, la titularidad de la tierra es comunitaria. Cada Comunidad Negra está conformada en un Consejo Comunitario (CCC) según el artículo 330 de la Constitución, y la Ley 70 de 1993. Su identidad y sus derechos están reconocidos por las mismas normas, y sus funciones son *"delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas, velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales"*(Ley 70 de 1993).

En el artículo 15.1 de la ley 21 de 1991 se otorga a los pueblos el derecho a *"participar en la utilización, administración y conservación"* de los recursos naturales existentes en sus tierras. Sin embargo, el Estado es *"propietario del Subsuelo y de los recursos naturales no renovables"* como lo reconoce el artículo 332 de la Constitución y la gestión de los recursos naturales, su protección vía mecanismos de monitoreo y sanción, y el uso del Agua y Biodiversidad en particular, se realizan de manera compartida entre las comunidades y el Estado.

## 3 Caso Mexicano

En Santiago de Comaltepec, como en otros territorios del país, la propiedad de la tierra es comunitaria. Los núcleos de población comunitarios, tienen patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas. Así mismo, los recursos forestales que se encuentran en el territorio comunal son administrados por la comunidad de acuerdo a las leyes y procedimientos establecidos por el Estado (Ley agraria del 92, Ley de Derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca, Ley general de Desarrollo Forestal Sustentable de 2001, Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del estado de Oaxaca).

De acuerdo con el artículo 2 de la Constitución Nacional, las localidades cuentan con un sistema de gobierno local basado en los "Usos y costumbres indígenas". Complementado por la Ley general del equilibrio ecológico, permite la participación de todos los miembros de la comunidad (Asamblea Comunitaria) en la toma de decisiones que afectan el manejo de los recursos naturales. Por otra parte, el artículo 4 de la Constitución Nacional garantiza el derecho a un ambiente sano y su protección. Así mismo, existen mecanismos formales de vigilancia y sanción a nivel local, que incorporan la participación de los usuarios del territorio en la protección de los recursos naturales, sustentados en el Plan de Desarrollo Municipal Santiago Comaltepec 2030, y en el programa municipal para la Conservación y Protección del medio ambiente.

# Principales demandas de los actores locales<sup>2</sup>

---

El manejo de los recursos naturales a nivel local, y específicamente en las comunidades de los tres casos de estudio

## Demandas de los actores locales en Argentina

- Educar, informar y concientizar a la comunidad, los turistas y los tomadores de decisiones sobre el medio ambiente y los valores de la comunidad.
- Capacitar y promocionar organizaciones que permitan una mayor colaboración entre la base comunitaria y las instituciones.
- Crear mecanismos de participación comunitaria para la realización de planes de gestión de los recursos naturales.
- Establecer, con la participación de todos los actores, una normativa y un sistema de control y sanción sobre veda, pesca artesanal y costas.
- Controlar el desarrollo de las actividades productivas mejorando la competencia de las actividades artesanales frente a las grandes empresas.

## Demandas de los actores locales en Colombia

- Fortalecer la *educación propia* y la *etno-educación* mediante la difusión del plan de Etno-educación de los Consejos Comunitarios, la capacitación de docentes, y el reconocimiento del plan en el currículo educativo por parte del Ministerio de Educación.
- Crear una escuela de gobernanza para formar y ayudar a los actores locales a gestionar mejor sus recursos y a relacionarse con otras instituciones a diversas escalas.
- Desarrollar y fortalecer el sentido de pertenencia al territorio de la comunidad.
- Mejorar la comunicación y las relaciones entre las autoridades, instituciones y los habitantes para tener mayor incidencia en las políticas públicas.
- Establecer un plan de ordenamiento territorial a nivel local que incorpore la visión de los actores sobre la gestión de sus recursos.

---

<sup>2</sup> Las principales demandas de los actores locales fueron extraídas en gran parte de los talleres locales en Argentina, Colombia y México.

- Capacitar y adaptar las normas a las necesidades de la comunidad.
- Velar por el buen cumplimiento de las normas existentes (plan de manejo) y establecer una normatividad y un sistema de control y sanción que permitan mejorar el uso y manejo del bosque.

### Demandas de los actores locales en México

- Difundir una educación de la comunidad acorde a los valores de la comunidad y vinculada con la gestión comunitaria.
- Fortalecer el sistema de *usos y costumbres* incluyendo la participación de las mujeres en la toma de decisiones y aumentando la duración de los cargos públicos.
- Fortalecer la memoria colectiva de la comunidad transmitiendo valores y conocimientos locales a niñas/os y jóvenes.
- Facilitar la formación de técnicos cualificados para llevar empresas comunales.
- Reconocer el papel social de las empresas comunitarias y generar mecanismos de subvenciones del Estado / deducción de impuestos por las obras sociales que realiza la comunidad.
- Revisar y mejorar los planes de desarrollo y de manejo forestal incluyendo la participación de la población local, con énfasis en las mujeres y jóvenes.

## Principales conclusiones y recomendaciones

---

### Conclusiones Generales

- En el análisis, se pueden distinguir dos modelos de gobernanza: el Modelo de gobernanza de pueblos indígenas y comunidades locales perteneciente a los casos mexicano y colombiano, que se gesta a partir de la custodia legal colectiva del territorio, donde los actores locales participan directamente en la gestión de los recursos naturales; y el Modelo de gobernanza compartido que corresponde al caso argentino aunque los actores interesados y los tomadores de decisiones actúan por separado. La tierra es en su mayoría propiedad privada titulada a particulares, y las leyes sólo permiten a los habitantes emitir opiniones respecto a procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente y el ordenamiento territorial.

- Se resalta que en los tres casos analizados hay avances en los derechos de las mujeres, pero aún se encuentran límites debido a marcos culturales discriminatorios: participación no equitativa, déficits en la toma de decisión, acceso limitado a los recursos y relegamiento al trabajo doméstico. Esto evidencia la necesidad de incluir el enfoque de género y medidas de equidad.
- El relevo generacional y la formación de jóvenes es clave para mantener las estructuras locales de participación y gestión de los recursos.
- Se hace notar para los casos mexicano y colombiano, que la consulta previa a los grupos étnicos enmarcada por el convenio 169 de la OIT, es un parteaguas que define un nuevo modelo de gobernanza de los recursos naturales y la custodia del territorio basado en el respeto y la autonomía de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

### Recomendaciones para el caso de estudio Argentino:

- Adoptar los **tres proyectos de ley de manejo costero** pendientes para establecer la **cogestión** de los recursos naturales por parte de los actores locales interesados y el gobierno. El fin de este mecanismo es su institucionalización y normativización y debería considerar los siguientes aspectos:
  - **Integrar a los actores locales con los tomadores de decisiones** para establecer estrategias comunes en el manejo general de los recursos costeros/marítimos y en particular para el manejo de los recursos pesqueros.
  - Incluir mecanismos de seguimiento, control y sanción que velen por la **buena implementación**, por parte de los actores gubernamentales, de las leyes y reglamentos establecidos para la gestión y conservación de los recursos naturales.
  - Considerar un justo **equilibrio** entre **intereses económicos** públicos y privados y objetivos de **conservación** de los **recursos naturales**.
  - Establecer mecanismos de **participación equitativa e inclusiva** de **toda la ciudadanía** dentro del sistema de gobernanza, y en particular de las **mujeres** en las asociaciones de pescadores en las cuales están, actualmente, poco representadas.

### Recomendaciones para el caso de estudio Colombiano:

- Fortalecer el proceso emergente de gobernanza del territorio mediante los nuevos **sistemas de reglas generadas por los Consejos Comunitarios**. Para ello, una oportunidad identificada durante el desarrollo del COMET LA puede ser el **Plan de Ordenamiento Territorial** siempre que durante su elaboración e implementación:
  - Se incluyan mecanismos de participación **de toda la ciudadanía** en la toma de decisiones, **generando un acceso equitativo** a los derechos colectivos de tierras, haciendo especial énfasis en las **mujeres**; y se dirija a:

- **Mejorar el sistema de organización local** combatiendo la presencia de actores armados, regulando y prohibiendo la afluencia de colonos que utilizan la violencia como estrategia para controlar el territorio para la extracción de oro, y **favoreciendo el diálogo** entre actores locales.
- Incluir **Consolidar** la economía a través del mercado laboral, para eliminar el dilema permanente de los individuos entre obtener **ingresos privados y un recurso común**.

### Recomendaciones para el caso de estudio Mexicano:

- Mejorar los **planes de desarrollo**, de **manejo de los recursos forestales** y **áreas de conservación comunitaria** para que fortalezcan el sistema de gobernanza de la comunidad, incluyendo lo siguiente:
  - Establecer un sistema de **trabajos remunerados** a nivel individual.
  - Crear mecanismos de **participación de toda la ciudadanía** y en particular de las **mujeres**, en la toma de decisiones, en la gestión de los recursos naturales en su territorio y en la preservación de la naturaleza.
  - Resaltar los **valores culturales y tradicionales de las comunidades**, siempre que no sean discriminatorios, frente a las formas más individuales de pensamiento influenciadas por la globalidad de las comunicaciones y los fenómenos de migración.

*Finalmente recomendamos encarecidamente que se lleven a cabo las mociones presentadas en la Asamblea General de la UICN en Jeju 2012, para cada uno de los casos de estudio: [Resolución 053 para México](#), [Recomendación 165 para Argentina](#) y [Recomendación 175 para Colombia](#).*

Para mayor información puede consultar las páginas de UICN y COMET-LA:

<http://www.comet-la.eu>

<http://www.comet-la.eu/index.php/es/publicaciones.html>

<http://www.iucn.org/es/noticias/?13149/Aprendiendo-sobre-gobernanza>

## Referencias

---

- Avendaño, Bryan y otros (2013). *Deliverable D2.2. Stakeholder vision on problems and drivers related environmental challenges in Colombia case study*. [http://www.comet-la.eu/images/comet\\_la/deliverables/COMET-LA%20D2.2.pdf](http://www.comet-la.eu/images/comet_la/deliverables/COMET-LA%20D2.2.pdf)
- Dudley, Nigel (ed.) (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Gland, Suiza: UICN. <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/PAPS-016-Es.pdf>
- Escalante Semerena, Roberto I. y otros (2012). *Deliverable D3.1. Stakeholder vision on Socio-ecological System (SES) situation in Mexico. A Case Study*. [http://www.comet-la.eu/images/comet\\_la/deliverables/D%203.1.\\_Comaltepec.pdf](http://www.comet-la.eu/images/comet_la/deliverables/D%203.1._Comaltepec.pdf)
- Escalante Semerena, Roberto I. y otros (2013). *Deliverable D3.2. Stakeholder vision on problems and drivers related environmental challenges in Mexico case study*. [http://www.comet-la.eu/images/comet\\_la/deliverables/COMET-LA%20D3.2.pdf](http://www.comet-la.eu/images/comet_la/deliverables/COMET-LA%20D3.2.pdf)
- Farah Q, María Adelaida (2012). *Deliverable 2.1. Stakeholder vision on Socio-ecological System situation in Colombia case study*. [http://www.comet-la.eu/images/comet\\_la/deliverables/D%202.1.stakeholder%20view%20on%20SES%20deliverable%20COLOMBIA%2014%20SEPT%202012%20final.pdf](http://www.comet-la.eu/images/comet_la/deliverables/D%202.1.stakeholder%20view%20on%20SES%20deliverable%20COLOMBIA%2014%20SEPT%202012%20final.pdf)
- London, Silvia y otros (2012). *Deliverable D4.1. Stakeholder vision on Socio-ecological System situation in Argentina case study*. [http://www.comet-la.eu/images/comet\\_la/deliverables/D%204.1.DELIVERABLE%20ARGENTINA%20FINAL.pdf](http://www.comet-la.eu/images/comet_la/deliverables/D%204.1.DELIVERABLE%20ARGENTINA%20FINAL.pdf)
- London, Silvia y otros (2013). *Deliverable D4.2. Stakeholder vision on problems and drivers related environmental challenges in Argentina case study*. [http://www.comet-la.eu/images/comet\\_la/deliverables/COMET-LA%20D4.2.pdf](http://www.comet-la.eu/images/comet_la/deliverables/COMET-LA%20D4.2.pdf)
- Pazmiño Montero, Aracely (2013). "Aprendiendo sobre gobernanza". Moreno R., Verónica (ed.). *Conservación Ahora*. Pp. 17-19. [http://cmsdata.iucn.org/downloads/revista\\_web\\_sur.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/revista_web_sur.pdf)
- UICN (2012). *Programa de la UICN 2013-2016*. [http://cmsdata.iucn.org/downloads/programa\\_de\\_la\\_uicn\\_2013\\_2016\\_final\\_29\\_nov\\_12.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/programa_de_la_uicn_2013_2016_final_29_nov_12.pdf)