

LetrasVerdes | 34

REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

Tema libre



FLACSO
ECUADOR

Periodo septiembre 2023 - febrero 2024,
e-ISSN 1390-6631

LetrasVerdes

REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

N.º 34 septiembre 2023-diciembre 2023
e-ISSN 1390-6631
<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes>
Quito, Ecuador



FLACSO
ECUADOR

Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales N.º 34,
periodo septiembre 2023 - febrero 2024, e-ISSN 1390-6631

Editores Jefe

Dr. Teodoro Bustamante, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Editor Asociado

MSc. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España

Consejo editorial

Ph.D. Eduardo Bedoya, Pontificia Universidad Católica del Perú

Dr. Guillermo Castro, Fundación Ciudad del Saber, Panamá

Dr. Wilson Picado Umaña, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica

Comité científico

Dr. Arturo Argueta, Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dra. Ivette Vallejo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Edición de estilo

Alas Letras

Portada

Título: Air pollution by brick factories.

Autor: Janak Bhatta

Licencia: Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0

Diagramación

FLACSO Ecuador

Letras Verdes está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- ASI, Advanced Sciences Index. Base de datos.
- BIBLAT, Bibliografía Latinoamericana en revistas de investigación científica y social. Portal especializado en revistas científicas y académicas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales. Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DOAJ, Directory of Open Access Journals. Directorio.
- EBSCOhost Online Research Databases. Base de datos de investigación.
- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Master Journal List de Thomson Reuters. Índice de referencias.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina -FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica. INFOBASE INDEX. Base de datos.
- Journal TOCS. Base de datos.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.

Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales es un espacio abierto a diferentes formas de pensar. Las opiniones vertidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores.

© De la presente edición:

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Telf.: (593-2) 294 6800 ext.3673

www.flacsoandes.edu.ec/revistas/letrasverdes

Contenido

MISCELÁNEA

Desafíos de la gobernanza policéntrica para el ecoturismo en áreas protegidas: el caso del Santuario de Fauna y Flora los Flamencos en La Guajira, Colombia	7-27
<i>Ornella Choles-Povea y Juan Saavedra</i>	
Psicología y medioambiente. Hacia una aplicación de la sustentabilidad	28-47
<i>Matías Bustillos Contreras</i>	
Derecho a la energía desde los derechos humanos: transición profunda hacia viviendas adecuadas, un ambiente sano y modos de vida dignos	48-65
<i>Franco-David Hessling-Herrera, Santiago-Manuel Garrido y Cinthia-Natalia Gonza</i>	
Etnografía de un taller de educación ambiental en el Área Natural Protegida Cerro de la Estrella	66-85
<i>Paris Olalde-Estrada y Karla-Yadira Olalde-Estrada</i>	
Disposición a pagar por hoteles con ecocertificaciones en el contexto mexicano. Estudio comparativo a través de precios hedónicos	86-100
<i>Giselle Rodríguez-Rudi, Lya-Paola Sierra-Suárez y Neyfe Sablón-Cossio</i>	
El concepto científico de humedal en la creación del sitio Ramsar delta del Paraná, Argentina	101-120
<i>Norma-Elizabeth Levrant</i>	
Educación ambiental y gobernanza del agua en la cuenca de laguna del Sauce, Uruguay	121-140
<i>Gabriel Giordano, Micaela Trimble y Pedro-Roberto Jacobi</i>	
Áreas protegidas e inclusión social: contradicciones, mitos y modelos territoriales en Argentina y Latinoamérica	141-161
<i>Guillermo Martín</i>	
La acción comunitaria contra la "basurización" de Hidalgo, México	162-179
<i>Gabriela-Alejandra Vázquez-Rodríguez</i>	
Extractivismo: contexto histórico, fuentes analíticas y desafíos conceptuales	180-200
<i>Jorge-Enrique Forero</i>	
Política editorial	201-202

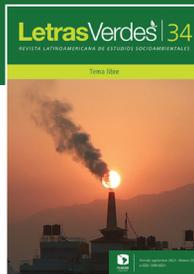
Content

MISCELLANEOUS

Challenges of Polycentric Governance for Ecotourism in Protected Areas. Case of Los Flamencos Fauna & Flora Sanctuary in La Guajira, Colombia	7-27
<i>Ornella Choles-Povea and Juan Saavedra</i>	
Psychology and Environment. Towards an Application of Sustainability	28-47
<i>Matías Bustillos Contreras</i>	
The Right to Energy from a Human Rights Perspective: A Profound Transition to Adequate Housing, a Healthy Environment and Dignified Livelihoods	48-65
<i>Franco-David Hessling-Herrera, Santiago-Manuel Garrido and Cinthia-Natalia Gonza</i>	
Ethnography of an Environmental Education Workshop in the Protected Natural Area Cerro de la Estrella	66-85
<i>Paris Olalde-Estrada and Karla-Yadira Olalde-Estrada</i>	
Willingness to pay for eco-certified hotels in the Mexican context. Comparative study through hedonic prices.	86-100
<i>Giselle Rodríguez-Rudi, Lya-Paola Sierra-Suárez and Neyfe Sablón-Cossío</i>	
The Scientific Concept of Wetlands in the Creation of Delta del Paraná Ramsar Site, Argentina	101-120
<i>Norma-Elizabeth Levrard</i>	
Environmental Education and Water Governance in Laguna del Sauce Basin, Uruguay	121-140
<i>Gabriel Giordano, Micaela Trimble and Pedro-Roberto Jacobi</i>	
Metabolic disaster zone on Nauru: A chronicle from Marx's political ecology.	141-161
<i>Guillermo Martín</i>	
Community Action Against the "garbagization" of Hidalgo, Mexico	162-179
<i>Gabriela-Alejandra Vázquez-Rodríguez</i>	
Extractivism: Historical Context, Analytical Approaches, and Conceptual Challenges	180-200
<i>Jorge-Enrique Forero</i>	
Política editorial.	201-202



MISCELÁNEA



Desafíos de la gobernanza policéntrica para el ecoturismo en áreas protegidas: el caso del Santuario de Fauna y Flora los Flamencos en La Guajira, Colombia

Challenges of Polycentric Governance for Ecotourism in Protected Areas. Case of Los Flamencos Fauna & Flora Sanctuary in La Guajira, Colombia

 Ornella Choles-Povea, Pontificia Universidad Javeriana Bogotá D.C., Colombia, o.cholesp@javeriana.edu.co, orcid.org/0000-0003-2612-424X

 Juan Saavedra, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Bio-Bío, Chile, juan.saavedra@ubiobio.cl, orcid.org/0000-0002-9188-8126

Recibido: 20 de diciembre de 2022

Aceptado: 10 de julio de 2023

Publicado: 31 de marzo de 2023

Resumen

La Guajira, en Colombia, es un Área Natural Protegida (ANP). Por ende, el desarrollo de actividades económicas debe ser compatible con los objetivos de preservación y con los arreglos de gobernanza para su gestión. En este artículo se estudian las prácticas de gobernanza policéntrica (GPC) para el ecoturismo en el SFFLF a partir del análisis situacional sobre las fallas para la acción colectiva y la coordinación, dada la concurrencia de diversos centros decisionales, con múltiples competencias de autoridad estatal y comunitaria. Se realizó una investigación aplicada de corte cualitativo, con entrevistas, talleres participativos y revisión documental, apoyada en la operacionalización y adaptación del Modelo Analítico de la Gobernanza de Hufty (2009) y en el análisis de actores, descriptivo y normativo. Los hallazgos evidencian fallas en los procesos de coordinación entre actores, y bajos niveles de confianza que restringen la cooperación para la acción colectiva, la articulación en planeación, la gestión del ecoturismo y la participación comunitaria. Tales disfuncionalidades de la GPC del área protegida restringen el desarrollo local y se hacen más complejas al estar involucrados derechos de uso, propiedad y gobierno de los grupos étnicos, así como por la falta de incentivos adecuados para la formalización y generación de acuerdos de cooperación para el desarrollo de actividades económicas.

Palabras clave: desarrollo comunitario; desarrollo regional; ecoturismo; gobernanza; patrimonio natural; planificación

Abstract

The Flamingos Fauna and Flora Sanctuary, SFFLF, located in the department of La Guajira in Colombia, represents a Protected Natural Area, PNA, for which the development of economic activities must be aligned with conservation objectives and governance frameworks. This study focuses on the analysis of polycentric governance practices, PGP, for ecotourism within the SFFLF, based on the situational analysis of failures in collective action and coordination, due to the convergence and overlapping of various decision centers, each one with multiple powers of state and community authority. Applied qualitative research was conducted, employing interviews, participatory workshops, and document review. The operationalization and adaptation of Hufty's Analytical Model of Governance (2009) were used, along with descriptive and normative actor analysis. The findings reveal the nature of failures in coordination processes among stakeholders, low levels of trust that constrain cooperation for collective action, challenges in the alignment of ecotourism planning and management, and community participation. Such dysfunctions within the polycentric governance framework of the protected area hinder local development and are further compounded by the involvement of usage, ownership, and governance rights of ethnic groups, as well as the lack of suitable incentives for formalization and the establishment of cooperation agreements to foster economic activities.

Keywords: community development; ecotourism; governance; natural heritage; regional development planning



Introducción y estado de la cuestión

El caso de estudio se sitúa en el Santuario de Fauna y Flora Los Flamencos (SFFLF), reserva natural protegida y patrimonio nacional de Colombia desde hace 46 años. Está ubicado en el departamento costero de La Guajira, al norte del país, en la zona rural del corregimiento Camarones, perteneciente al Distrito Turístico de Riohacha, capital del departamento. El Santuario alberga un ecosistema con una diversidad de especies de flora y fauna; y le circundan otras áreas naturales como las zonas de playa y ríos. Es un entorno privilegiado, donde aún habitan los flamencos rosados, lo que hace del SFFLF un importante destino turístico. En este territorio, las comunidades locales desarrollan actividades económicas para su sustento. Al mismo tiempo, se manifiestan prácticas culturales y sociales de los pueblos indígenas y afrodescendientes que lo habitan. El SFFLF se traslapa en su totalidad con el resguardo Perratpu, compuesto por tres comunidades indígenas Wayúu. En sus alrededores, residen otras siete comunidades de la misma etnia, grupos afroguajiros, mestizos y población local sin vinculación étnica.

Al ser el SFFLF un área protegida del Sistema de Parques Naturales, entendiéndose esta como un “área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación” (Función Pública 2010, art.2), las actividades económicas, como el turismo y ecoturismo, deben ser compatibles con la preservación de los ecosistemas del territorio. Estas actividades están reguladas por instrumentos de planificación territorial como el Régimen Especial de Manejo y el Plan de Manejo del SFFLF, suscritos entre las autoridades tradicionales del resguardo Perratpu y Parques Nacionales Naturales (PNN).

Esos elementos contextuales enmarcan el tema de la investigación, enfocado en comprender aspectos de las prácticas de gobernanza relacionados con la cooperación, la participación comunitaria, la gestión y el manejo del recurso natural y la toma de decisiones sobre el ecoturismo en el SFFLF, para proponer alternativas que armonicen la conservación ambiental con el desarrollo local. El punto de partida fue el análisis situacional de la problemática, en torno a fallas de coordinación entre actores, bajos niveles de confianza y debilidades en la cooperación para la acción colectiva. Dichas condiciones afectan la articulación de los actores en los procesos de planeación y manejo del ecoturismo en el SFFLF, desincentivan la participación comunitaria y debilitan la gobernanza del ANP.

La interdependencia entre ecoturismo y gobernanza para la protección ambiental implica relaciones entre los actores involucrados en el ecoturismo en el SFFLF. Tales relaciones están condicionadas por: i) la calificación del territorio como un área de protección especial que implica la presencia de PNN como autoridad ambiental que representa los intereses del Gobierno en la conservación del territorio; ii) un contexto social complejo ante la presencia de comunidades étnicas en condiciones de

pobreza y vulnerabilidad, con un alto grado de dependencia de la explotación de los recursos naturales para su sustento, y que ven en el ecoturismo una alternativa para la generación de ingresos; iii) la concepción propia del territorio y su uso, determinada por los rasgos de la diversidad cultural y étnica de los pobladores que, en ocasiones, pueden entrar en disputa con los mandatos de conservación de los recursos naturales del territorio; iii) la presencia de otras organizaciones públicas y privadas con sus propios intereses misionales o económicos, tales como la Corporación Autónoma Regional de la Guajira (Corpoguajira) -autoridad ambiental departamental con competencia para vigilar e inspeccionar el manejo de los recursos naturales-, los actores privados para la operación turística y transportadores, entre otros.

Estas condiciones indican que el uso, manejo, acceso y gobierno de los recursos de uso común (RUC) del corregimiento de Camarones involucra varias fuentes de poder con competencias institucionales diversas: el Gobierno local, las autoridades ambientales y las comunidades indígenas y afrodescendientes. Dicho rasgo coincide con el concepto de gobernanza policéntrica, al configurarse múltiples centros de poder y de toma de decisiones (Ostrom 1999) en aspectos como la regulación y las políticas de conservación ambientales, la reglamentación y planeación turística y las expresiones de autoridad interna de territorios étnicos de las comunidades.

Las investigaciones sobre la gestión del SFFLF abordan una perspectiva institucional o económica del ecoturismo, sin ligarlo a la cuestión de la gobernanza (Fondo de Promoción Turística de Colombia 2012; Suárez 2015; Cámara de Comercio de La Guajira 2019). Si bien enuncian la existencia de problemas de coordinación entre los actores con influencia en el SFFLF, no profundizan en la comprensión de los factores causales o en las dinámicas de interacción de los centros de poder.

Algunos estudios que abordan de manera genérica la gobernanza de las ANP, en el contexto del desarrollo turístico en Colombia y México, identifican diversas problemáticas: la contraposición de intereses estatales y comunitarios, las asimetrías de poder (Durán 2009; Montero, Franz y Choles 2018), la baja participación comunitaria en la toma de decisiones e, incluso, la agudización de desigualdades socioeconómicas (Brenner y San German 2012). En respuesta, estos autores sugieren recomendaciones para fortalecer los esquemas de gobernanza o las políticas de desarrollo local, aunque no abordan de manera explícita la perspectiva policéntrica o multinivel de la gobernanza, ni la existencia de múltiples centros de poder.

Otro enfoque aborda la comprensión de la gobernanza desde la figura del manejo de las ANP con comunidades indígenas. Premauer y Berkes (2015) estudian el caso del Parque Nacional La Macuira, en Colombia, y Trentini (2016) se refiere al Parque Nacional Nahuel Huapi, en Argentina. Estos estudios analizan las tensiones entre la autoridad ambiental y las comunidades indígenas. Ellas incluyen la decisión de permitir o no el turismo en el territorio, la capacidad limitada para trabajar de forma colectiva y adoptar una visión instrumentalista de las comunidades. Aunque

los autores concluyen que el comanejo debe desarrollarse a partir de enfoques pluralistas o modelos no estandarizados, no profundizan sobre estrategias o modelos alternativos que puedan resolver estas tensiones de manera práctica.

La literatura relacionada con el enfoque policéntrico en la gobernanza de las ANP o los RUC y el ecoturismo es relativamente limitada, pero sugiere que la cuestión del policentrismo cobra relevancia en la comprensión de las deficiencias en los modelos y enfoques de gobernanza de los recursos naturales. Según Nyaupane, Poudel y York (2022), quienes investigaron tres ANP en Nepal, hay escasa evidencia sobre cuáles enfoques de gobernanza son más efectivos para la gestión de las ANP. Estos suponen objetivos que compiten entre sí: la conservación de la biodiversidad, la vida comunitaria y el turismo. Concluyen que los modelos de gobernanza varían según el contexto y están limitados por la rigidez y la tendencia monocéntrica de los modelos convencionales, por lo que proponen avanzar hacia enfoques de cogestión policéntricos y multinivel.

En el contexto de la gobernanza regional en áreas marinas que involucran jurisdicciones estatales como centros de poder, Gjerde y Yadav (2021) identifican las principales deficiencias de la GPC. Observan la falta de reglas y normas para estructurar acciones y comportamientos; así como la ausencia de procesos para mejorar la cooperación, coordinación y resolución de conflictos. A partir de ello, proponen medidas para fortalecer la GPC, entre las que se destacan: robustecer las capacidades de las entidades con responsabilidades superpuestas y compartidas; e implementar mecanismos para la gestión del conocimiento a nivel intra e interregional. Sin embargo, es notable que, en lo que respecta a las condiciones intrarregionales o internas de cada jurisdicción, no se aborda el papel de la sociedad civil y las comunidades en los modelos de GPC.

El estado del arte muestra que, si bien se ha avanzado en la identificación de problemas relacionados con la gobernanza en la gestión de las ANP y la proposición de soluciones situadas en los casos de estudio, se extraña una mayor especificidad del enfoque y el modelo de gobernanza estudiado o respecto del cual se sugieren los mejoramientos.

Trabajos que abordan explícitamente enfoques o modelos de gobernanza, en particular aquellos relacionados con la GPC, sugieren diversas soluciones que buscan mayor articulación de actores y decisiones para la acción colectiva. No obstante, estas soluciones suelen dirigirse más hacia escenarios globales o transnacionales que al contexto local y territorial. Frente a este vacío, el presente artículo busca generar aportes, desde el enfoque de la GPC para las ANP relacionadas con el ecoturismo, al destacar las lógicas de múltiples centros de poder, en los que convergen entidades gubernamentales, autoridades ligadas a la división político administrativa y al sector ambiental, así como las jurisdicciones especiales para los grupos étnicos, reconocidas constitucionalmente. Además, el artículo pretende proporcionar evidencias para una comprensión más profunda de los factores subyacentes en algunas problemáticas que marcan puntos de inflexión de los sistemas de GPC.

Marco de referencia

Rhodes (1996) y Kooiman (2005) definen la gobernanza como un proceso de gobierno en el que actores estatales y no estatales interactúan a través de redes interdependientes para tomar decisiones públicas y mejorar la gobernabilidad. Reconocen que, por sí solos, estos actores carecen del conocimiento y la información necesarios para abordar problemas complejos y dinámicos, y no pueden ejercer un control unilateral.

Ostrom, Tiebout y Warren (1961) desarrollaron la GPC en contextos metropolitanos que se caracterizaban por la existencia de múltiples unidades políticas superpuestas. Estas componen un sistema político integrado por: (i) muchas unidades autónomas, formalmente independientes entre sí; (ii) otras que actúan de forma interrelacionada; y (iii) unas terceras que cooperan, establecen compromisos y resuelven conflictos. Según esta perspectiva, la GPC distribuye poder y autoridad mediante una coordinación efectiva entre varios centros y niveles espaciales.

En los años 80, Elinor Ostrom (1999) introdujo el término policentricidad al estudio de problemas de acción colectiva en la gestión de los RUC, vistos como ecosistemas de recursos agotables y renovables. Ostrom et al. (1999) criticaron las soluciones propuestas por Hardin (1968) para evitar 'la tragedia de los comunes' (el control del Gobierno o la privatización). Argumentaron que no existe una única solución, aplicable a todos los contextos territoriales, ecológicos y socioculturales, para la gestión eficiente, justa y sostenible de los RUC. En respuesta, Potete, Janssen y Ostrom (2012) proponen, por un lado, principios de diseño institucional para una gobernanza efectiva de los RUC, que incluyen reglas de acceso a estos recursos; crean incentivos para usuarios (comunidades); y configuran espacios para resolver conflictos, formular políticas internas a largo plazo así como para definir métodos de monitoreo y sanción a los infractores de tales reglas. Por el otro, sugieren aplicar el enfoque policéntrico para abarcar las dinámicas de las diferentes escalas espaciales y temporales que implican los procesos sociales y ecológicos (Janssen, Aderies y Ostrom 2007), como una alternativa flexible para el manejo de recursos naturales complejos (Álvarez Ballesteros 2018).

Jones y Long (2020) destacan la complejidad de coordinar los niveles de GPC, atribuida a la poca interacción entre los distintos centros decisionales en las ANP. A esto, Moreno-Plata (2021) adiciona la debilidad o la inexistencia de mecanismos de articulación institucional. Esto pone en duda la capacidad de tales niveles para coordinarse, resolver conflictos o contrarrestar asimetrías de poder en procesos decisorios para la gestión de los RUC. Ello podría favorecer la imposición de intereses particulares de sectores dominantes en perjuicio de grupos vulnerables (Jones y Long 2020).

Gruby y Basurto (2013), Marshall (2015) y Carlisle y Gruby (2019) cuestionan la autonomía de los centros decisionales, cuando señalan que el Gobierno central

ejerce un control sustancial sobre los demás niveles de una estructura policéntrica. En concordancia, Jones y Long (2020) plantean que los demás niveles: (i) deben asumir cierto grado de obligaciones y de rendición de cuentas a los centros estatales; (ii) dependen de la capacidad de ejecución y sanción del Estado; o (iii) están sujetos a la regulación estatal para ciertas actividades sectoriales. Esto sugiere que la capacidad de materializar la coordinación entre los diferentes centros decisionales puede ser más compleja de lo que plantea la literatura sobre la GPC, especialmente cuando se trata de llegar a acuerdos sobre la gestión, el uso y el manejo de las ANP o de recursos naturales, en la medida en que cada centro de poder representa intereses, competencias y visiones diversos o superpuestos. Dicha superposición (*overlapping*) puede, incluso, propiciar la disparidad de poderes, lo que suscitaría la imposición de políticas ambientales prohibitivas, en perjuicio de posturas incluyentes, orientadas a la participación efectiva de la población en la gestión conjunta de los RUC.

Desde la teoría se plantea que la superposición en la GPC puede facilitar el flujo de información entre los centros decisionales y el aprendizaje compartido de experiencias sobre instituciones o prácticas innovadoras exitosas en diversos niveles (Ostrom 1999; Marshall 2008; McGinnis y Ostrom 2011). A la vez, proporciona controles y contrapesos para contrarrestar los incentivos perversos que surgen al abordar problemas ambientales complejos. No obstante, en la práctica, estudios recientes sobre la gobernanza de los RUC en América Latina (Urquiza et al. 2019; Vallejo y Rodríguez 2022) muestran que la superposición puede complejizar la toma de decisiones, principalmente porque las competencias de gestión se encuentran dispersas entre múltiples organizaciones, con enfoques funcionales diferentes y escalas de decisión superpuestas. Esto dificulta la coordinación y la aplicación uniforme de normas en los diversos contextos territoriales (Urquiza et al. 2019).

Tales estudios consideran que los modelos de GPC tienden a simplificar excesivamente la comprensión de las dinámicas sociales, al reducirlas a la capacidad de articular los niveles organizacionales (coordinación vertical), sin abordar la dimensión horizontal de la coordinación, ni las diversas racionalidades comunicativas presentes en cada nivel. Esta simplificación dificulta el consenso en la gestión de un recurso y la resolución uniforme de problemas sociales complejos (Urquiza et al. 2019).

Material y métodos

La cuestión problemática que subyace en la investigación se origina en la vivencia de una de las investigadoras, oriunda del territorio, respecto de los escasos avances en la mejora de las condiciones de vida y el bienestar de sus pobladores. La cercanía con

el contexto y los vínculos relacionales facilitó el acercamiento a actores claves para, en un primer momento, delimitar el problema práctico y el punto de llegada. De ahí que se planteara una investigación aplicada de corte cualitativo y participativo (Vasilachis 2006). Con ella se siguió la ruta de una práctica basada en el diagnóstico, cuya finalidad no es solo generar conocimientos, sino propender a la construcción de respuestas prácticas con el objetivo de superar las problemáticas en contextos y realidades situadas, donde los saberes, las comprensiones y las aspiraciones de los involucrados son imprescindibles para plantear y emprender cualquier acción de transformación (Vargas Cordero 2009).

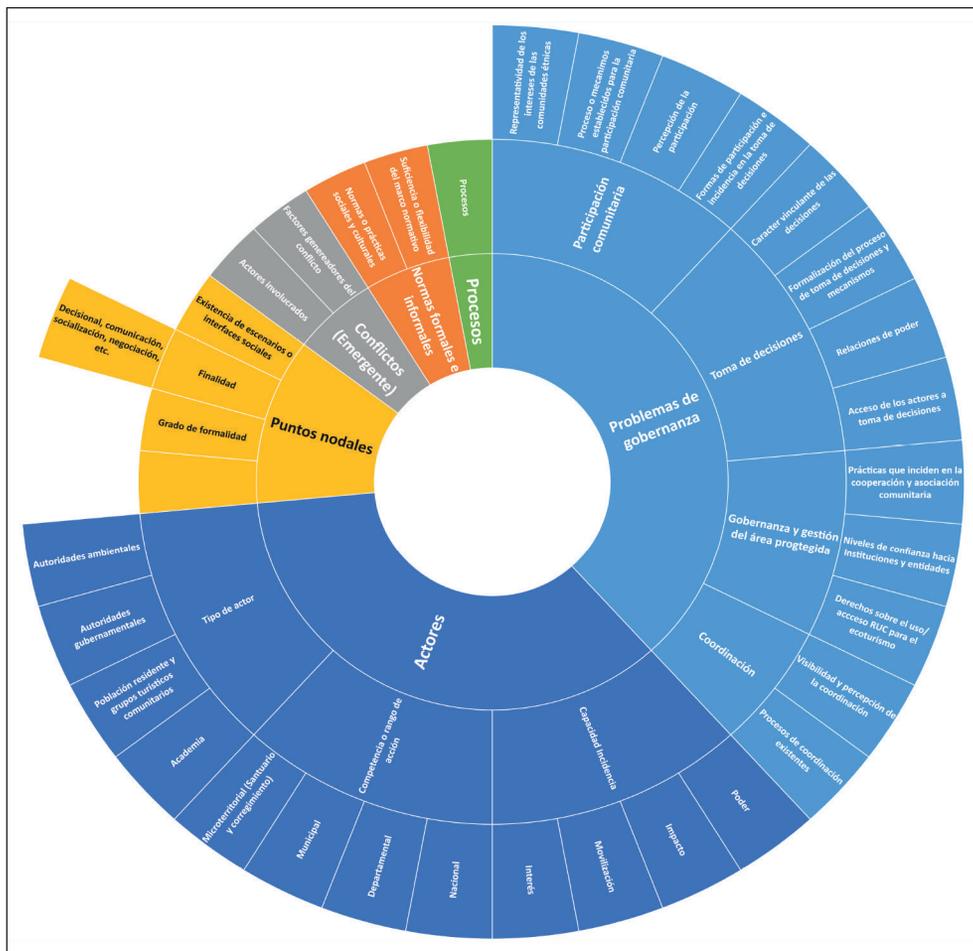
Se partió de un análisis situacional para la caracterización y comprensión de las problemáticas asociadas a las prácticas de gobernanza en el SFFLE, con énfasis en la actividad ecoturística. En un segundo momento, se priorizaron factores críticos y se definió la teoría del cambio sobre las acciones relacionadas con la coordinación de los actores y los escenarios de participación y de toma de decisiones. Por último, se planteó la construcción participativa de propuestas para la gobernanza del desarrollo ecoturístico en el SFFLE. Este proceso se llevó a cabo entre marzo de 2020 y junio de 2021,¹ a través de la revisión documental, entrevistas abiertas semiestructuradas y talleres participativos con los actores involucrados.

A partir de la revisión de fuentes secundarias y entrevistas exploratorias, se identificaron y seleccionaron a los participantes en el estudio. Se tuvo en cuenta la representatividad de las diferentes voces de actores implicados, para lo cual se establecieron los siguientes criterios de inclusión: i) la relación directa con el SFFLE por mandatos y competencias institucionales; ii) el desarrollo activo de actividades turísticas en la zona de influencia y corregimiento, iii) la pertenencia étnica; iv) el nivel de influencia, conocimientos y experiencia en relación con el Santuario y sus problemáticas; y finalmente, v) la voluntad explícita de participar en el estudio, registrada en el consentimiento informado, escrito y verbal, en las entrevistas virtuales, con el compromiso del anonimato y la confidencialidad en el manejo de la información. En total, se aplicaron cuatro entrevistas a profundidad (Funcionaria de Parques Nacionales UAESPNN, Operador turístico formal, Guía autorizado para aviturismo formal, Funcionario de la Gobernación de la Guajira); diez entrevistas semiestructuradas (a niveles directivo o decisorio gubernamental de comunidades indígenas y afrodescendientes; líderes de operadores formales e informales y de la Academia). Posteriormente, se realizó un taller con 11 participantes: resguardos indígenas, operadores turísticos formales e informales y representantes de Consejos Comunitarios Afro. Por último, con estos mismos actores se realizó una mesa de trabajo para la revisión y validación final del modelo propuesto.

¹ Si bien el periodo de recolección de información ocurrió durante el confinamiento por la pandemia de la COVID-19, la condición de ruralidad del territorio proporcionó mayor laxitud en estas restricciones, aunque se acogieron los protocolos de distanciamiento social y medidas de protección. Solo en dos casos se realizaron entrevistas virtuales.

Se estableció un marco analítico apriorístico a partir de la operacionalización y adaptación del Modelo Analítico de Gobernanza (MAG) de Hufty (2009, 1), definida por el autor como “una metodología pragmática que tiene como objetivo demostrar el potencial del concepto de gobernanza con respecto del análisis de problemas colectivos”. El marco propone cinco dimensiones: 1) el problema de gobernanza (lo que está en juego); 2) los actores individuales o colectivos, 3) las normas o acuerdos sociales; 4) los puntos nodales, que se refieren a espacios físicos o virtuales en donde convergen interacciones, problemas, procesos, actores y normas; y 5) los procesos, entendidos como las sucesiones de estados por los cuales pasan las otras dimensiones. También se incorporaron los conflictos en calidad de categoría emergente, por la recurrencia y relevancia revelada en la fase de análisis

Figura 1. Categorías de análisis



Fuente: elaboración propia.

e interpretación (figura 1). Con respecto de la categoría “2) actores”, se estableció un conjunto de atributos (tabla 1) para realizar el mapeo/análisis de actores, al combinar el enfoque descriptivo y el normativo (Reed y Curzon 2015).

Tanto las categorías/subcategorías apriorísticas como los atributos orientaron la recolección de información a través de las preguntas incorporadas en las guías de entrevistas, talleres y matrices de revisión documental. Una vez se aplicaron los instrumentos, se procedió a la transcripción de audios y al análisis de contenido de los textos para su codificación por parte de la investigadora principal y, después, a la revisión por supervisión.

Cuadro 1. Caracterización de los actores y niveles de incidencia

Tipo de Actor		Competencia o rango de acción				Interés	Movilización	Impacto	Poder
Mct: Microterritorial (Santuario y corregimiento); M: Municipal; D: Departamental; N: Nacional						Alto:	Medio:	Bajo:	
Autoridades ambientales	Parques Nacionales Naturales	Mct 	M 	D 	N 				
	Corpoaguajira	Mct 	M 	D 	N				
Autoridades gubernamentales	Alcaldía municipal	Mct 	M 	D	N				
	Gobernación de La Guajira	Mct 	M 	D 	N				
	Resguardo indígena Perraptu	Mct 	M	D	N				
	Consejo comunitario de afrodescendientes	Mct 	M	D	N				
Población residente y grupos turísticos comunitarios	Operadores turísticos autorizados	Mct 	M 	D 	N				
	Grupos ecoturísticos organizados/formalizados	Mct 	M	D	N				
	Grupos ecoturísticos no organizados/informales	Mct 	M	D	N				
	Grupos comunitarios otras actividades	Mct 	M	D	N				
Academia	Universidad de La Guajira	Mct 	M 	D 	N				
	SENA	Mct 	M 	D 	N 				

Fuente: elaboración propia.

La información se registró en una matriz de sistematización para facilitar el análisis y la triangulación de las fuentes, así como la interpretación diferenciada por actor, las convergencias y divergencias por categorías/subcategorías. Respecto del análisis de actores, se elaboró una matriz basada en los atributos y se definieron las escalas y rangos de valoración. Estos resultados fueron insumos para el análisis y la reflexión colectiva de actores en el territorio respecto de las problemáticas y propuestas para promover la gobernanza.

Análisis y resultados

A. Análisis de actores para la gobernanza

En torno a la gestión del Santuario, según el mapeo, 52 actores interactúan y tienen algún grado de incidencia en la toma de decisiones sobre la planificación, el manejo y la gestión del territorio para desarrollar actividades ecoturísticas. Su caracterización tuvo en cuenta varios criterios, asociados a la gobernanza y a una escala de incidencia de cada uno de ellos (bajo, medio o alto). Como se muestra en el Cuadro 1, en los factores se tuvo en cuenta: i) el grado de interés del actor, según su vinculación en procesos de participación, planificación, gestión y uso del territorio; ii) su capacidad para movilizar los recursos que apoyen a los procesos; iii) el impacto de su gestión en los resultados de los procesos; iv) el grado de poder que puede ejercer en los procesos y el efecto que dicho poder tiene en la toma de decisiones. Todo ello con el objetivo de visibilizar algunos de los elementos de los desafíos de la gobernanza policéntrica que se abordan en este artículo.

Los resultados revelan que el principal actor en el territorio es PNN, máxima autoridad ambiental que, por sus funciones y competencias legales, ejerce un alto grado de influencia en la formulación de planes y estrategias de conservación ambiental. Además, posee una notable capacidad para relacionarse con entidades públicas, organizaciones privadas, sociales, así como con actores comunitarios locales. De igual manera, tiene una capacidad alta para movilizar recursos, que, si bien se orientan principalmente hacia el cumplimiento de sus objetivos misionales, también benefician a la comunidad, que se dedica a las actividades ecoturísticas.

Los actores comunitarios con mayor grado de poder son aquellos constituidos resguardo o consejo comunitario, los que al tener un sistema jurídico propio, en el ámbito de la propiedad de tierras y el ejercicio de derechos políticos, logran una mayor incidencia en la toma de decisiones sobre el territorio y la movilización de recursos en beneficio de las comunidades. En contraste, aquellos actores comunitarios con un menor grado de organización experimentan baja capacidad de movilización de recursos y de poder decisional.

Pese a que los entes territoriales en el nivel regional y local poseen una alta capacidad de influencia, de movilización de recursos y de poder, en la práctica, tienen un bajo interés en participar de los procesos de concertación, y si lo hacen, muestran una actitud pasiva hacia el uso, el manejo y la gestión del territorio para el ecoturismo. Aunque mantienen relaciones directas con el SFFLF, su capacidad de movilización es media o baja, y según otros participantes, la interacción suele ser distante o, en ocasiones, conflictiva (Parques Nacionales Naturales 2013).

B. Dinámicas de gobernanza en la planeación y gestión

En el caso de estudio, el uso, manejo, acceso y gobierno de los RUC del territorio son ejercidos por varios poderes institucionales con multiplicidad de competencias. Esta condición es consistente con una de las principales críticas a la GPC: la dificultad de coordinación entre los diferentes centros decisionales.

En este sentido, uno de los problemas develados por la investigación es que la coordinación para la gestión del ANP se afecta por las fricciones entre entidades de los órdenes nacional, departamental y local por hacer valer sus competencias ante las de otras entidades. Ello se debe, en gran medida, a los traslapes funcionales establecidos por las normas, como lo refiere uno de los entrevistados: “venimos articulando, es un poco complejo porque somos autoridades y cada una de las autoridades quiere hacer valer su rol, sus competencias frente a la otra” (Funcionaria UAESPNN, en entrevista con el autor, 20 de marzo de 2021). También se revelaron intereses contrapuestos entre algunas entidades estatales, que no solo generan conflictos con la cosmovisión y los usos tradicionales del territorio por parte de las comunidades indígenas que habitan el Santuario, sino que también desconocen derechos de los grupos étnicos establecidos por mandato constitucional (Funcionaria UAESPNN, en entrevista con el autor, 20 de marzo de 2021). A juicio de uno de los entrevistados, “de una u otra forma no hay como una carta de navegación que establezca cómo es esa armonía entre las instituciones; [la gestión] se fundamenta más que todo en los intereses particulares de miembros de las instituciones” (Investigador Universidad de La Guajira, en entrevista con el autor, 3 de marzo de 2021).

Otro aspecto relacionado con las debilidades en la coordinación es la ausencia de un punto nodal que congregate a los diferentes actores, de forma coordinada, para decidir aspectos sobre la planeación, el uso, el manejo y la gestión del territorio para el desarrollo del ecoturismo, y que este represente un verdadero espacio para la toma de decisiones sobre tales aspectos. Así lo indica uno de los entrevistados:

No, no hay, y ahí es donde debería tener un papel preponderante espacios como el Nodo Departamental de Ecoturismo. Debería ser el espacio de encuentro [...], un espacio propio donde estos actores tengan la posibilidad de organizar, de planear, con

una visión de corto, mediano y largo plazo todo el tema de ecoturismo en La Guajira (Investigador Universidad de La Guajira, en entrevista con el autor, 3 de marzo de 2021).

A ello se suma que la coordinación entre la autoridad ambiental y la comunidad indígena parte, principalmente, de figuras institucionalizadas en instrumentos de gestión conjunta del área protegida, que están reglados por la normatividad ambiental (Plan de Manejo y Régimen Especial Manejo). En el caso concreto, tales figuras no congregan a todos los centros de poder comunitarios, pues incluye a la institución sociopolítica, legalmente constituida, del resguardo Perratpu —que agrupa solo tres de las nueve comunidades indígenas Wayúu del Santuario y sus áreas circundantes— pero no integra a otros centros de poder como las comunidades afrodescendientes (Funcionaria UAESPNN, en entrevista con el autor, 7 de marzo de 2021).

La coordinación y articulación entre el sector público y los grupos comunitarios es mayor mientras más organizados y formalizados se encuentren estos. En contraste, con los grupos informales, la interacción es escasa o casi inexistente. Según señalan, los guías formalizados y el representante de la autoridad tradicional indígena tienen sendas interacciones con algunas entidades públicas y entes gubernamentales, mientras que el guía informal interactúa solo con otros grupos de guías ecoturísticos: “Coordinamos solo con los guías; [con] Parques [Nacionales] solamente [nos relacionamos] es cuando se van a hacer reuniones” (Guía informal, en entrevista con el autor, 14 de marzo de 2021). Estas diferencias también son fuente de conflicto entre los pobladores locales.

Esta investigación arroja que la imposibilidad de crear reglas de exclusión en el uso del Santuario para los guías informales es la causa principal de las disputas que genera la explotación económica de este RUC. Además, estos grupos tienen pocos incentivos para la formalización, porque pueden obtener casi los mismos beneficios económicos que los organizados, aunque se privan del acceso a la formación y a la capacitación que para el ejercicio del ecoturismo en el territorio ofertan gratuitamente diversas entidades. Al consultarlo sobre este tipo de conflictos, uno de los entrevistados manifestó:

Y cómo decirle que no [a los grupos informales], si son de la comunidad [...] y sabemos que la necesidad es grande y no tenemos excepción por nadie. [Pero] debe haber una manera de quién los organice a ellos. Nosotros no vamos a ser quienes los vamos a organizar, que lo organice Parques [Nacionales] o la Alcaldía, pero porque ellos le pueden exigir, como entidad, normas. Ellos [los informales] tienen unos derechos pero que también tienen unos deberes que cumplir (Guía aviturismo formal 1, en entrevista con el autor, 24 de marzo de 2021).

Otro hallazgo reveló no solo dificultades en la representación y la participación comunitaria en la toma de decisiones sobre el territorio para el desarrollo del ecoturismo en el ANP, sino también percepciones diferentes de los actores sobre sus dinámicas y sus causas.

Por un lado, los actores estatales perciben una participación comunitaria que, en principio, pareciera activa, pero se reduce a la simple presencia en actividades informativas, y no refleja una participación sustancial que aporte a la toma de decisiones. También se encontró que el flujo de la información queda represado en los líderes, o no existen mecanismos adecuados de comunicación:

la gente a través de los líderes, de sus autoridades tradicionales, participan de manera activa en las actividades que se programan [...]. Sin embargo, nosotros creemos que la información muchas veces queda en los líderes o en las personas que van a la actividad y no fluye porque esos líderes, de pronto por sus actividades, por lo dispendioso que es, no generan ese espacio para contarle a sus asociados lo que pasó en la reunión. (Funcionaria UAESPNN, en entrevista con el autor, 7 de marzo de 2021).

Por otro lado, los actores comunitarios encuentran pocos incentivos para participar en los procesos de gobernanza del ecoturismo en el Santuario, debido a la desconfianza en las entidades públicas, por percibir que estas emplean los espacios de participación como ‘plataforma’ para mostrar los resultados de su gestión; y por percatarse de que son excluidos de los procesos decisorios “pues yo no opino nada, solamente escucho” (Guía informal, en entrevista con el autor, 14 de marzo de 2021), y no reciben los apoyos que requieren. Esto refieren los entrevistados:

A nosotros no nos gusta cuando hacemos las campañas de aseo, a veces vemos [...] muchachos de la Alcaldía y solamente [...] quieren tomar fotos para decir «estamos haciendo esto». Varios muchachos le han dicho a la Alcaldía «¿ustedes para qué toman fotos?; ¿quieren fotos para llenar requisitos y decir que sí lo están haciendo?» [...] A veces los grupos que tenemos no quieren asistir a reuniones y capacitaciones porque [...] llevamos pidiendo apoyo y nunca lo hemos tenido. Entonces uno [...] se decepciona un poco, no le dan más ganas. [...] He visto muchos muchachos que no asisten a las reuniones debido a ese tema [...] insistimos en apoyo y nunca se ha visto (Guía aviturismo formal 2, en entrevista con el autor, 25 de marzo de 2021).

También existe desconfianza hacia algunos líderes comunitarios que ejercen o representan algún tipo de autoridad. Tal factor se percibe como un desincentivo para la participación comunitaria, porque restringe el acceso a los apoyos, a los proyectos productivos y de fortalecimiento, y a las capacitaciones e instancias de decisión sobre el ecoturismo:

Las autoridades y líderes gestionan para beneficio de ellos. Tantos proyectos que han dado aquí para la comunidad y todos en beneficio de la autoridad, del líder, entre ellos mismos se roban la plata [...]. Por eso acá muchas personas hoy en día no le paran bolas [prestan atención] [para] asistir a una reunión (Guía informal, en entrevista con el autor, 14 de marzo de 2021).

El análisis de las prácticas de gobernanza reveló poca cohesión entre los actores, ineficacia de los puntos de participación y de toma de decisiones para el desarrollo ecoturístico (y escaso involucramiento de la comunidad en estos), falencias en la coordinación entre entidades/organizaciones y limitada integración de herramientas de planificación territorial. Asimismo, destacó un débil capital social comunitario: niveles reducidos de asociación, autonomía, liderazgo y empoderamiento, tanto al interior de las comunidades como entre estas.

Discusión y conclusiones

Jones y Long (2020) plantean que los desafíos de los modelos de GPC en las ANP surgen por las interacciones en los distintos niveles o centros decisionales, particularmente por cómo estos pueden lograr una verdadera coordinación entre jurisdicciones, resolver conflictos y contrarrestar las asimetrías de poder, al contener una eventual imposición de intereses particulares de élites o sectores dominantes, en perjuicio de grupos vulnerables en procesos decisorios sobre la gestión de los RUC.

La investigación confirma este panorama, al constar que un mayor número de centros decisionales dificulta el consenso, debido a la diversidad de intereses en juego. Aunque este hallazgo pareciera obvio, se complejiza al analizar casos concretos como el del Santuario, donde los intereses de entidades estatales se enfrentan con los intereses, derechos o prerrogativas que la Ley otorga a los centros de poder con denominación étnica, que operan bajo modos propios de gobierno y de toma de decisiones. En este caso, la cultura indígena Wayúu tiene su propio sistema decisional y de resolución de conflictos, reconocido como una jurisdicción especial, que difiere de la justicia ordinaria colombiana. Esto puede resultar una fuente de conflictos para tomar decisiones sobre las reglas de gobierno en un territorio con vinculación étnica.

La superposición, término central de la GPC, describe la existencia de ciertas capacidades funcionales o de áreas de responsabilidad compartidas entre los centros decisionales que operan en múltiples niveles o jurisdicciones (Marshall 2015). Aunque la literatura resalta sus ventajas, como facilitar el flujo de la información entre centros decisionales, proporcionar controles y contrapesos (Marshall 2008; McGinnis y Ostrom 2011), la investigación revela que la coordinación en aspectos asociados a la gestión del SFFLF se afecta por disputas de competencia o traslapes

funcionales entre algunas de las autoridades. Tales fallas de coordinación y, por tanto, de gobernanza, originadas en la disparidad de objetivos e intereses de cada entidad, pueden reproducir rezago y desigualdad en los grupos comunitarios dedicados al turismo (Funcionario de Gobernación de La Guajira, en entrevista con el autor, 27 de marzo de 2021).

Asimismo, la investigación indicó que, contrario a los referentes teóricos, en la práctica, la superposición de funciones o responsabilidades no solo puede dificultar la coordinación, sino también limitar el flujo de información en algunos niveles de los centros decisionales. Muestra de ello son las dificultades para consolidar algunos procesos de los entes territoriales encaminados a dinamizar iniciativas productivas dentro del sector turístico, debido a que la participación del sector empresarial suele ser inconstante, al no vincularse, no permanecer durante todo el proceso, o retirarse de este antes de que culmine (Funcionario Gobernación de La Guajira, en entrevista con el autor, 27 de marzo de 2021). Tal situación no solo impacta en el flujo de la información, sino que también dificulta el logro de los objetivos de política pública, fijados por el nivel central y acogidos en los planes de desarrollo local.

Se resalta que algunos estudios como los de Jones y Long (2020) plantean interrogantes sobre la verdadera autonomía de los centros decisionales en la gobernanza de las ANP, al considerar que estos, a menudo, están sujetos al mandato y el control del nivel central/estatal. Uno de los hallazgos de la investigación destaca que, a pesar de cierto grado de autonomía, los centros decisionales no son ajenos a asimetrías en el liderazgo y requieren de la interacción de los otros niveles para reforzar y legitimar sus actuaciones; v.gr. la Alcaldía municipal no puede limitar usos del territorio ocupado por comunidades indígenas sin previamente consensuar estas decisiones con estos conglomerados.

Aunque el modelo de GPC promueve la autoorganización, la confianza y el aprendizaje compartido en sus múltiples escalas (Urquiza et al. 2019), las asimetrías de poder y los bajos niveles de confianza, presentes en el caso de estudio, dificultan la participación de las comunidades locales, de forma autónoma y sin limitantes, en la toma de decisiones. Catalogar una decisión de 'autónoma' puede cuestionarse cuando se mantienen prácticas paternalistas y clientelistas para asistir a sectores sociales pobres o vulnerables (Durston 2003), sobre todo, si se parte de que, en el caso de estudio, la participación comunitaria tiende a ser mayoritariamente instrumental y condicionada por prácticas paternalistas que perpetúan la dependencia de los grupos comunitarios del apoyo de actores estatales o de cooperación internacional (Atria 2003).

En adición, la falta de canales adecuados de comunicación entre los líderes y las comunidades para socializar los resultados de los procesos participativos en el SFFLF refleja el posible arraigo de figuras de liderazgo jerárquico y personalista, lo que puede acentuar asimetrías de poder. Este punto concuerda con estudios como el de Montero (2015), que considera que la falta de representación de ciertos actores, ya sea de mane-

ra directa (no invitados a participar) o indirecta (invitados, pero no familiarizados con el lenguaje y las dinámicas de la planificación participativa), puede reproducir jerarquías sociales existentes o diseñar agendas que perjudiquen a poblaciones vulnerables o subrepresentadas. Como se evidenció en el caso de estudio, una visión reduccionista de la participación implica creer que los mecanismos son más participativos solo por contar con la asistencia o representación de la comunidad, pero no garantizan que las comunidades se sientan partícipes de estos procesos, al vincularlas en las decisiones sobre el manejo y la gestión de su territorio. Asimismo, la exclusión selectiva de actores de los mecanismos de comunicación termina por perjudicar la legitimidad y la amplitud de los procesos de gobernanza (Marinelli 2018).

Ello se complementa con lo enunciado en los resultados, al referir que la coordinación entre la autoridad ambiental y la comunidad indígena en los instrumentos de gestión o manejo conjunto del ANP puede llegar a ser restrictiva, al dejar fuera a grupos étnicos que no forman parte de la comunidad, legalmente constituida resguardo indígena. Esta situación puede afectar a la representación de los diferentes centros de poder comunitarios. Ello puede, además, cuestionar qué tan participativas serían estas figuras de comanejo, si no todos los centros de poder están representados en la toma de decisiones sobre el territorio.

Este es uno de los retos de la GPC: empoderar a los grupos sociales vulnerables y tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones, para fortalecer su incidencia decisional. Por ello, la investigación propone una figura de gobernanza comunitaria, apoyada en los principios de diseño institucional propuestos en Ostrom (1999). También adiciona criterios que el propio caso determinó como incluyentes y flexibles, con la finalidad de abarcar a aquellos actores sociales que pueden ser el eslabón débil en las escalas de toma de decisiones, y consolidar una capacidad instalada en los grupos comunitarios suficiente para desarrollar los procesos de manera autónoma e independiente de los actores externos. Esta propuesta aborda la complejidad de la GPC y busca equilibrar las dinámicas de poder en la gestión de las ANP y los recursos naturales.

Investigaciones como la de Carlisle y Gruby (2019) destacan un riesgo inherente a los foros que vinculan múltiples partes interesadas: su vulnerabilidad a la dominación por intereses poderosos. Ello puede limitar el diálogo, la resolución creativa de problemas y la diversidad de instituciones con capacidad de adaptación.

Lo anterior resalta un desafío adicional para la GPC: el riesgo del localismo, que puede surgir cuando la equidad en la provisión de un reparto justo de costos y beneficios, la inclusión de todos los grupos sociales en la toma de decisiones, el reconocimiento, el respeto de las costumbres y las culturas locales, y el logro de los objetivos de conservación de un ANP pueden captarse por los intereses de las élites o de actores locales influyentes en la promoción de actividades de desarrollo económico (Jones y Long 2020).

En el caso de estudio, la comunidad desconfía de las autoridades tradicionales indígenas o de los líderes comunitarios que los representan, debido a la percepción generalizada de los miembros entrevistados de que tales representantes actúan en función de sus intereses particulares a la hora de decidir aspectos sobre el manejo o la gestión del SFFLF. De igual manera, las entrevistas revelaron la falta de canales de comunicación interna adecuados, esto es, entre los líderes y las comunidades que estos representan. Ello limita la socialización de los asuntos que se discuten en las instancias formales del régimen especial de manejo, así como la participación de la comunidad en los procesos de toma de decisión (Funcionaria UAESPNN, en entrevista con el autor, 7 de marzo de 2021). Esto coincide con la literatura sobre gobernanza, que sugiere que la desconfianza hacia las autoridades del Gobierno (locales o étnicas) puede surgir de figuras de liderazgo jerárquico y personalista, puede generar asimetrías de poder y reproducir jerarquías sociales existentes o diseñar agendas excluyentes (Montero 2015). En sistemas de GPC, la confianza es un factor determinante para la acción colectiva y, cuando esta descende, lleva a la poca o nula cooperación, y constituye fuente de conflictos (Poteete, Janssen y Ostrom 2012). La investigación busca mitigar tales riesgos con el diseño de un modelo multinivel participativo para el ecoturismo, que vincula a los actores clave en la toma de decisiones, dando protagonismo a las comunidades locales. De esta manera, se abordan desafíos como la dominación de intereses poderosos y se fomenta una participación genuina y equitativa en la gestión de las áreas protegidas.

Las asimetrías de poder y las diferencias en los valores entre las partes con un interés en un recurso compartido hacen que el conflicto sea casi inevitable cuando se toman decisiones sobre la asignación y el uso de un RUC, por lo que debe evitarse que los conflictos se intensifiquen hasta un punto en el que el sistema de gobernanza se vuelva disfuncional (Dietz, Ostrom y Stern 2003).

Al respecto, la investigación reveló la concordancia con las observaciones de Da Silveira y Richards (2013), en cuanto a una debilidad de la GPC, relacionada con los bajos incentivos para la cooperación entre algunos grupos comunitarios formales e informales en el SFFLF y la intensa competencia por el acceso al recurso. Debido a estas debilidades, Poteete y Ostrom (2004) recomiendan diseñar instituciones para administrar o minimizar los conflictos, ante la presencia de pocos incentivos para la cooperación y de una intensa competencia entre sus usuarios por la distribución y el acceso a los recursos.

En línea con lo anterior, ante la ausencia de un mecanismo para la resolución de conflictos, la investigación propone un modelo de gobernanza en el que se diseña una estructura comunitaria que permita la integración funcional de los grupos formales e informales; la participación consensuada de estos en la toma de decisiones; la configuración de reglas para mitigar prácticas excluyentes en el acceso y uso del recurso; y resuelva los conflictos que se presenten. Una de las respuestas futuras será

si la puesta en marcha del modelo fue o no capaz de resolver o mitigar la conflictividad por el acceso y el uso del recurso.

A su vez, el modelo propone una fase en la que se configuren las reglas para instalar un punto nodal destinado a la articulación de los instrumentos de planificación territorial. Este punto destaca la importancia de dos aspectos clave: por un lado, modular el riesgo de imposición de intereses y diseñar incentivos para fomentar la permanencia de actores no estatales en procesos de planificación y, por el otro, garantizar espacios para la participación comunitaria con vocación decisional en todas las etapas de planificación territorial, aun si algunos actores eligen voluntariamente no participar o no vincularse con ellos.

Es relevante destacar que la diversidad de perspectiva en torno a cuestiones como el uso de un RUC pueden afectar el potencial del policentrismo en calidad de marco de análisis institucional aplicable a la gobernanza de las ANP (Jones y Long 2020). Por esta razón, la particularidad de cada caso puede permitir la propuesta de estructuras dinámicas y flexibles, que permeen no solo las normas o referentes legales, sino también la gestión coordinada de las entidades públicas y los modelos de gobernanza y planificación territorial. Para abordar esta complejidad, la investigación abandonó la idea de una única perspectiva de gobernanza para abarcar y resolver las situaciones complejas en torno al SFFLF, y apostó por combinar elementos de diferentes formas de gobernanza (comunitaria, multinivel y colaborativa -en red) para construir un marco de gobernanza flexible y adaptable a tales complejidades. Ello se traduce en un modelo sui generis de gestión territorial del ecoturismo, que promueve la construcción colectiva del conocimiento a partir del intercambio de experiencias y el reconocimiento de los actores involucrados en el SFFLF.

Bibliografía

- Álvarez Ballesteros, Marta. 2018. “Gobernanza policéntrica en sistemas socio-ecológicos complejos: la gestión de la pesquería del pulpo común (*Octopus vulgaris*) en Galicia”. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad de Vigo. <https://adclicker.io/f/i3ShCb>
- Atria, Raul. 2003. “Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo”. En *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, editado por Raul Atria, Marcelo Siles, Irma Arriagada, Lindon Robison y Scott Whiteford, 581-590. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Brenner, Ludger, y Stephanie San German. 2012. “Gobernanza local para el ecoturismo en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, México”. *Alteridades* 22(44): 131-146. <https://adclicker.io/f/17IWIM>
- Cámara de Comercio de La Guajira. 2019. “Informe del Sector Turismo de La Guajira”, <https://adclicker.io/f/uMwSWO>
- Carlisle, Keith, y Rebecca Gruby. 2019. “Polycentric Systems of Governance: A Theoretical Model for the Commons”. *Policy Studies Journal* 47: 927-952.

- Da Silveira, André, y Keith Richards. 2013. "The Link Between Polycentrism and Adaptive Capacity in River Basin Governance Systems: Insights from the River Rhine and the Zhujiang (Pearl River) Basin". *Annals of the Association of American Geographers* 103: 319-329.
- Dietz, Thomas, Elinor Ostrom y Paul Stern. 2003. "The Struggle to Govern the Commons". *Science* 302: 1907-1912.
- Durán, Carlos. 2009. "Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales colombianos: reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo". *Revista de Estudios Sociales* 32: 60-73.
- Durston, John. 2003. "Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe". En *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, editado por Raul Atria, Marcelo Siles, Irma Arriagada, Lindon Robison y Scott Whiteford, 147-202. Santiago de Chile: Naciones Unidas.Fondo de Promoción Turística de Colombia. 2012. "Plan de Desarrollo Turístico de La Guajira", <https://adclicker.io/f/25JjPV>
- Función Pública. 2010. "Decreto 2372 de 1 de julio", adclicker.io/f/zh7-6M
- Gjerde, Kristina, y Siddharth Yadav. 2021. "Polycentricity and Regional Ocean Governance: Implications for the Emerging UN Agreement on Marine Biodiversity Beyond National Jurisdiction". *Frontiers in Marine Science* 8: 1-15.
- Gruby, Rebecca, y Xavier Basurto. 2013. "Multi-level governance for large marine commons: politics and polycentricity in Palau's protected area network". *Environmental science & policy* 33: 260-272.
- Hardin, Garrett. 1968. "The tragedy of the commons". *Science* 162: 1243-1248.
- Hufty, Marc. 2009. "Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza". En *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*, editado por Hubert Mazurek, 77-100. Lima: IFEA-CESU-IRD. adclicker.io/f/-SaZk7
- Janssen, Marco, John Aderies y Elinor Ostrom. 2007. "Robustness of Social-Ecological Systems to Spatial and Temporal Variability". *Society and Natural Resources* 20: 307-322.
- Jones, Peter, y Stephen Long. 2020. "Analysis and discussion of 28 recent marine protected area governance (MPAG) case studies: Challenges of decentralisation in the shadow of hierarchy". *Marine Policy* 129: 1-17.
- Kooiman, Jan. 2005. "Gobernar en gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, editado por Agustí Cerrillo, 57-81. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Marinelli, Nicoletta. 2018. "Procesos comunicacionales en la gobernanza de un área natural protegida del Distrito Metropolitano de Quito". *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* 24: 161-180.
- Marshall, Graham. 2008. "Nesting, Subsidiarity, and Community-based environmental Governance beyond the Local Scale". *International Journal of the Commons* 2: 75-97.

- Marshall, Graham. 2015. "Polycentricity and adaptive governance". Ponencia presentada en la *15th Biennial Global Conference of the International Association for the Study of the Commons*, Edmonton, Canadá, 10-12 de enero. <https://adclicker.io/f/RHb-oJ>
- Mcginnis, Michael, y Elinor Ostrom. 2011. "Reflections on Vincent Ostrom, Public Administration, and Polycentricity". *Public Administration Review* 72(1): 15-25. doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02488.x
- Montero, Sergio. 2015. "Gobernanza y planeación regional en América Latina". *Estudios Jaliscienses* 101: 6-19. https://adclicker.io/f/sM_d3m
- Montero, Sergio, Tobías Franz y Miller Choles. 2018. "Repensando la Gobernanza y el Desarrollo Económico Local desde Colombia: Informalidad, Élite y Diversidad. Documentos de Política", adclicker.io/f/mosxc2
- Moreno-Plata, Miguel. 2021. "En busca de los arreglos institucionales para una nueva gobernanza global ambiental". *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* 29: 9-28.
- Nyaupane, Gyan, Surya Poudel y Abigail York. 2022. "Governance of Protected Areas: An Institutional Analysis of Conservation, Community, and Tourism Outcomes". *Journal of Sustainable Tourism*: 30(11): 2686-2705. doi.org/10.1080/09669582.2020.1858089
- Ostrom, Elinor. 1999. "Principios de diseño y amenazas a las organizaciones sustentables que administran recursos comunes". *Eldis*, 6 de enero. <https://adclicker.io/f/ZgVYau>
- Ostrom, Vincent, Charles Tiebout y Robert Warren. 1961. "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry". *American Political Science Review* 55: 831- 842.
- Ostrom, Elinor, Joanna Burger, Christopher Field, Richard Norgaard y David Policansky. 1999. "Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges". *Science* 284: 278-282.
- Parques Nacionales Naturales. 2013. "Plan de Manejo Santuario de Fauna y Flora los Flamencos", adclicker.io/f/NHTFzq
- Poteete, Amy, y Elinor Ostrom. 2004. "Heterogeneity, Group Size and Collective Action: The role of institutions in forest management". *Development and change* 35(3): 435-461. doi.org/10.1111/j.1467-7660.2004.00360.x
- Poteete, Amy, Marco Janssen y Elinor Ostrom. 2012. *Trabajar Juntos: acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Premauer, Julia, y Fikret Berkes. 2015. "A Pluralistic Approach to Protected Area Governance: Indigenous Peoples and Makuira National Park, Colombia". *Ethnobiology and Conservation* 4: 1-16. doi.org/10.15451/ec2015-5-4.4-1-16
- Reed, Malcom, y Rachel Curzon. 2015. "Stakeholder mapping for the governance of biosecurity: a literature review". *Journal of Integrative and Environmental Sciences* 12(18): 15-38.
- Rhodes, Roderick. 1996. "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies* 44: 652-667.

- Suárez, Chaitanya. 2015. “Evaluación social y económica de la gestión del ecoturismo en el Santuario de Fauna y Flora Los Flamencos, Colombia”. Tesis de Maestría, Universidad Las Palmas de Gran Canaria.
- Trentini, Florencia. 2016. “Procesos de construcción de la diferencia cultural en el co-manejo del Parque Nacional Nahuel Huapi”. *Revista de Estudios Sociales* 55: 32-44.
- Urquiza, Anahí, Catalina Amigo, Marco Billi, Julián Cortés y Julio Labraña. 2019. “Gobernanza policéntrica y problemas ambientales en el siglo XXI: desafíos de coordinación social para la distribución de recursos hídricos en Chile”. *Persona y sociedad* 33(1): 133-160.
- Vallejo, Janett, y Juan Rodríguez. 2022. “Áreas naturales protegidas y cogestión: aspectos críticos en el Parque Nacional Cofre de Perote (Veracruz, México)”. *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* 31: 25-41.
- Vargas Cordero, Zoila. 2009. “La investigación aplicada: una forma de conocer las realidades con evidencia científica”. *Revista educación* 33(1): 155-165.
- Vasilachis, Irene. 2006. *Estrategias de Investigación Cualitativa*. Barcelona: Gedisa.