



Geografías de la gobernanza ambiental: los casos holandés y canadiense

*Miriam Alfie Cohen**

Resumen

El artículo discute la factibilidad de la gobernanza ambiental como un nuevo instrumento de política para dinamizar la gestión frente a diversos conflictos espacio/ambientales. Se aborda la discusión teórica sobre el concepto, su aplicación y las características que este nuevo instrumento de política ambiental adquiere en espacios económicos y sociales tan distintos como son el caso holandés y el canadiense. Se enfatiza la importancia de las interacciones sociales entre múltiples actores y la deliberación como eje central de la participación social y las nuevas formas estatales de negociación y formulación de consensos.

Palabras clave: Gobernanza ambiental, conflictos, interacciones sociales, negociación, formulación de consensos, política ambiental.

Recibido: 14-12-2011/ Aceptado: 10-05-2012

* Universidad Autónoma Metropolitana. Cuajimalpa, México. E-mail: malfie@correo.cua.uam.mx

Geographies of Environmental Governance: The Cases of Holland and Canada

Abstract

The article discusses the feasibility of environmental governance as a new policy tool, to dynamize management in the face of diverse spatial/environmental conflicts. It approaches the theoretical discussion of the concept, its implementation and the features that this new environmental policy instrument acquires in economic and social areas as diverse as the Dutch and Canadian cases. It emphasizes the importance of social interactions among multiple actors, deliberation as the central axis for social participation and new state forms for negotiation and the formulation of consensus.

Keywords: Environmental governance, conflicts, social interactions, negotiation, formulation of consensus, environmental policy.

I. Introducción

La gobernanza ambiental (GA) ha recibido atención de las Ciencias Sociales por lo menos en los últimos cincuenta años. Se pueden encontrar múltiples interpretaciones de este término. Desde mi punto de vista, defino a la GA como una combinación amplia de agrupaciones políticas reunidas en arenas de participación y deliberación, para tratar de aliviar reconocidos dilemas ambientales. Concepto que se construye a partir de las reflexiones sobre gobernanza promovidas por autores como Rhodes, 1996; Rosenau, 2001; y/o Mette, 2004. Recientemente en varios artículos, volúmenes editados y revistas especializadas se presenta un rápido desarrollo y un futuro promisorio de investigación sobre la GA, tanto en el campo conceptual como a partir de estudios de caso.

Los primeros estudios sobre GA estuvieron dirigidos por la ciencia política. Desde este ámbito, se cuestionaba sus condiciones de formulación y su efectiva puesta en práctica en las estructuras burocráticas existentes. En contraste, recientes estudios de la sociología ambiental como los enfoques de la Sociedad del Riesgo, la Modernización Ecológica y la llamada Sociedad Mundial emplean altos niveles de abstracción para teorizar procesos macro-sociales y definir los vínculos globales-locales de la problemática ambiental. Estos enfoques teóricos se concentran en desentrañar el papel desempeñado por el Estado para paliar o exacerbar la degradación ambiental.

La investigación reciente sobre la GA es enriquecedora tanto en investigaciones empíricas como en nuevos desarrollos teóricos. Un grupo amplio de investigadores de varias disciplinas y sub-disciplinas de las ciencias sociales, discuten el término y lo colocan en el ámbito de la interdisciplinariedad. Una importante serie de trabajos comparativos, con especial interés en países con variaciones políticas y económicas a nivel global, son publicados y se apoya este tipo de investigaciones (Anderson, 2000; Jordan, 2003; Spet, 2006; Bache, 2009; Kütting, 2009; Biermann, 2009; Bäckstrand, 2010).

Por otra parte, el análisis detallado de sectores sociales, movimientos ambientales, empresarios, sindicatos y organizaciones científicas, así como su papel en la solución de conflictos ambientales cobra vitalidad. También, se recupera la discusión sobre la teoría del Estado, sus nuevas formas de legitimidad y sus canales de expansión. Se procura alejarse de explicaciones centralizadas, ya sea en el Estado o en la sociedad, y se enfatiza la comprensión de las relaciones entre ambos.

Bajo este panorama se inscribe la lógica de este artículo. En él la guía de análisis será discutir la factibilidad de la GA como un nuevo instrumento de política que podría permitir dinamizar la gestión frente a diversos conflictos espacio/ambientales. Para ello, abordaré en un primer momento la discusión teórica sobre el concepto y su aplicación. En segundo término, analizaré las características que este nuevo instrumento de política ambiental adquiere en espacios económicos y sociales tan distintos como son el caso holandés y el canadiense. Enfatizaré la importancia de las interacciones sociales entre múltiples actores, la deliberación como eje central de la participación social y las nuevas formas estatales de negociación y formulación de consensos.

II. El concepto de gobernanza ambiental: orígenes y puesta en marcha

En las últimas décadas, el ejercicio democrático se ha concentrado en gran medida en la celebración de contiendas electorales de representación popular más o menos competitiva y justa, exaltando el aspecto procedimental de la democracia sobre muchos otros atributos. Sin embargo, los mecanismos tradicionales de representación política no han logrado satisfacer muchos aspectos de la vida ciudadana del siglo XXI, en gran parte de la geografía mundial se siguen cuestionando aspectos como la calidad de vida, el acceso a la justicia, el respeto de derechos o la equitativa distribución de recursos y oportunidades entre grupos sociales, sectores económicos e individuos.

Estos instrumentos de mediación política entre la ciudadanía y el Estado han sido a todas luces incapaces de asegurar la ampliación de canales de diálogo social que conduzcan al consenso en las decisiones públicas, el incremento

en la participación de los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a problemáticas diversas y en la materialización de las decisiones consensuadas.

La gobernanza surge dentro este terreno. Concepto que trata de encontrar una forma factible de edificación de espacios democráticos, una reconstrucción de instituciones de mediación, actores informados para elaborar pactos y llegar a decisiones conjuntas y, al mismo tiempo, restablecer normas y seguridades perdidas. La gobernanza se encuentra en boga tanto en el ejercicio de las políticas públicas, como en el estudio de la ciencia política o la sociología.

Observada desde distintas aristas, es utilizada por diferentes instituciones nacionales e internacionales. Igualmente, es privilegiada por multiplicidad de actores políticos y sociales en la nueva construcción de prácticas políticas y aprovechada como instrumento en la toma de decisiones en diferentes campos.

1. Concepto normativo

La apertura de fronteras, la velocidad de los intercambios monetarios y de mercancías, el aumento de la señal y la diversidad de múltiples medios de comunicación, la fuerza de los mercados, así como la pluralidad de actores, han afectado de manera directa los tres pilares del Estado moderno contemporáneo: la seguridad, la gobernabilidad y la soberanía. Al mismo tiempo, los cambios y transformaciones socio-económicos de los últimos veinte años han dado pie a la consolidación como actores de peso dentro de la escena política a las organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos internacionales (OI) y corporaciones multinacionales. Tonalidades diversas ante la influencia creciente de la pluralidad de actores, valores y normas.

El Estado-nación ha desarrollado nuevas formas de legitimidad al compartir el proceso de toma de decisiones con otras entidades, actores y valores que se encuentran "arriba, abajo y a su lado". En esencia el Estado se ha modificado y, como parte de esta transformación, las agencias públicas y privadas se han convertido en parte de una amplia red de regulación multi-nivel. De igual forma, la construcción y participación de organizaciones y redes de defensa empezaron a ocupar un papel crucial en el desarrollo de la vida política en sus diversas dimensiones.

En este contexto, el término de gobernanza surgió hace algunos años en contraposición a una visión vertical en la toma de decisiones que presentaba, fundamentalmente, al Estado-nación como actor único. A partir de los años ochenta, los estudiosos de la Ciencia Política dieron una connotación más amplia al uso del término de gobernanza, al incorporar en el concepto a la sociedad civil como un actor de gran relevancia en la toma de decisiones y, por ende, un motor de las transformaciones experimentadas en la relación entre la sociedad y el Estado.

Como bien señala Mette (2004), la gobernanza es un asunto más amplio que el propio gobierno. Gobernanza implica un proyecto político para establecer relaciones más horizontales, reflejo de las transformaciones vividas a nivel internacional y su importante impacto. La noción de gobernanza nació en los años de globalización intensa, como salida a una serie de fenómenos a nivel mundial; entre ellos cabe destacar la degradación ambiental, el peligro nuclear, las crisis económicas y con ellas el alto desempleo, el auge del terrorismo y el crimen organizado. Contextos de transformación y crisis. Una salida de corte normativo, de edificación de un futuro posible.

Gobernanza alude a una gestión fluida, transparente, flexible, participativa y creativa, donde existen grupos y sectores anónimos, silenciosos y minorías dispersas en múltiples niveles y contextos para la participación en las decisiones que a ellos les son importantes. Se registran nuevas prácticas colectivas basadas en la negociación y el consenso, redes ciudadanas de flujos e interacciones que operan junto con el Estado en el proceso de toma de decisiones.

Estos grupos y redes pueden ser intergubernamentales o inter-organizacionales, también logran tener carácter transnacional o representar nodos de confianza y reciprocidad. Como parte de su naturaleza flexible y multinivel, sobresale esta forma innovadora de organización política y social cruzada por las nociones de gobierno-sociedad-mercado y medios de comunicación. En esencia, desde esta postura la gobernanza implica la creación de conceptos y mecanismos capaces de vincular de forma armónica y eficaz el desarrollo y la democracia. Sin duda, esta concepción pone en el centro la resolución de problemas tanto de operación de la administración pública, como del desempeño de propia vida política y social.

El uso potencial del concepto de gobernanza puede verse como una reacción a los cambios en las prácticas políticas, junto a las transformaciones de la realidad la cual implica entre otras cosas, una mayor globalización, el surgimiento de redes que cruzan el espacio Estado-sociedad civil y la tremenda fragmentación de los actores políticos. Desde esta visión, el problema central de la gobernanza radica en cómo fortalecer la transparencia y con ella la responsabilidad, la rendición de cuentas, la legitimidad y la eficiencia en el ejercicio público. Por lo tanto, bajo esta perspectiva existe claramente un núcleo duro normativo en la concepción teórico-analítica de la gobernanza.

Frente a esta postura normativa, existe la crítica de autores como Rhodes (1996) que señala la aparición de la gobernanza unida al ejercicio de la "nueva gestión pública", pues su práctica parte de una concepción "gerencialista" del ejercicio público y responde a la formación de una economía neo institucional. Así, la competitividad a partir de la definición de estándares e indicadores vinculados a la relación calidad-precio en los servicios y gestiones; la generación de cadenas de incentivos para alentar la consecución de objetivos, metas y ta-

reas; la incorporación al mercado de las empresas y los servicios públicos; además de la apertura de espacios para la participación de grupos y representantes de la sociedad civil en asuntos de interés público, han sido elementos que tanto el Banco Mundial como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han utilizado para clasificar países y/o otorgar financiamiento¹.

Esta otra cara de la moneda marca cómo la llamada economía neo institucional se desarrolla y complementa con la visión gerencialista para impulsar el predominio de gobiernos empresariales, en sintonía con los postulados neoliberales del llamado Consenso de Washington. "Ahora, gobernanza es una manera abreviada de referirse al esfuerzo de las elites dirigido a la reconstrucción nacional y mundial. Las elites que usan el nuevo vocabulario se consideran a sí mismas reformadoras (incluso revolucionarias), y emprendedoras de "reformas desde arriba" ...el método básico de la reforma es la utilización de instituciones no estatales (y de las técnicas administrativas asociadas con ellas), para servir de contrapeso a las burocracias estatales así como para que su personal desempeñe los fines públicos" (Guttmann, 2004: 3).

La cristalización de estas tendencias al interior de un importante número de Estados nacionales, se apoya en gran medida en la atribución de poderes a los ciudadanos, transfiriendo parte de las funciones de la burocracia a la comunidad. Así ha sido el caso de la merma en fondos sociales diseñados y ejecutados en solitario por el gobierno, el retiro de subsidios y subvenciones, la venta de empresas públicas o las concesiones al sector privado para la dotación de servicios (Osborne y Gaebler, 1992).

Estas voces críticas censuran el espíritu etnocentrista implícito en los diseños hegemónicos cosmopolitas, que han sido concebidos bajo la idea de "administrar" el mundo bajo un mismo régimen. Esto, bajo el entendido que una gran cantidad de proyectos, programas e instituciones internacionales han sido diseñados y puestos en marcha a partir de concepciones y valores propios del Norte desarrollado u Occidente.

Sin embargo, una posición extremista de crítica a los proyectos cosmopolitas contra-hegemónicos (como las doctrinas universalistas de los derechos humanos, el anticolonialismo o en la actualidad los movimientos antiglobalización), suelen defender visiones del mundo que son tan "etnocéntricas como

1 Para el BM, la gobernanza es un modelo de gestión estatal que, necesariamente, deberán de adoptar los países en desarrollo. Este modelo pretende reducir la intervención del Estado en las decisiones públicas y ampliar la participación social en tres grandes rubros: la economía, la política y la administración pública.

los diseños globales a los que se oponen” y cuyas defensas con frecuencia ignoran o desconocen “concepciones no occidentales sobre la dignidad humana y los derechos colectivos” (Santos Sousa, 2007:18-19).

Bajo esta visión, el cosmopolitanismo como un conjunto de proyectos de convivencia para la humanidad y un marco de acción común global, sólo es viable en la medida que los procesos de cambio se edifique a partir de los excluidos de los proyectos e instituciones diseñados “desde arriba” -hegemónicos- y conformen parte de un cosmopolitanismo subalterno, con énfasis en la inclusión social plural -en términos identitarios- y un carácter contestatario por naturaleza contra-hegemónico.

Esta perspectiva desde abajo tiene una dimensión política. Para autores como Santos Sousa y Rodríguez Garavito (2007) la finalidad de su análisis es presentar, en el contexto de la globalización, el potencial y las limitaciones que tienen las estrategias cuyo eje es el derecho para hacer progresar las luchas políticas contra-hegemónicas. Ello implica potenciar la voz de aquellos que han sido víctimas de la globalización neoliberal, sean éstos pueblos indígenas, campesinos sin tierra, mujeres pobres, colonos ilegales, trabajadores de las maquilas o inmigrantes indocumentados.

Bajo esta óptica, coincido en que se deberá proponer una construcción inclusiva, con concepciones plurales de los derechos y valores de los pueblos, en especial de los excluidos del bienestar de los modelos hegemónicos. Ello está estrechamente ligado a la construcción de una base democrática realmente inclusiva sobre la que se transite por la cooperación y comunicación entre redes de cooperación, organizaciones de ciudadanos, gobernados y gobernantes, el incremento de la transparencia en la toma de decisiones entre múltiples agentes y en varios niveles, así como la puesta en práctica de la participación, deliberación y responsabilidad compartida por todos los actores políticos en cuestión.

Desde mi perspectiva, la gobernanza puede convertirse, lejos de cualquier ideología, en piedra angular para repensar la democracia, la participación social, la deliberación, la toma de decisiones, la ampliación de la política a otros actores, la nueva función de los gobiernos y el papel de los diferentes agentes bajo una lógica de escala territorial. Hablar de gobernanza implica resaltar el cambio institucional, pero sin dejar de lado la agencia humana. La gobernanza combina las reglas institucionales con los ciudadanos y los grupos de comunidades, los cuales deberán hacer efectivos los aspectos de transparencia y responsabilidad y así propiciar su empoderamiento para acceder al proceso de toma de decisiones. La gobernanza incide sobre las estructuras en las que los ciudadanos y políticas públicas concurren y, al mismo tiempo, moldea identidades e instituciones de la propia sociedad civil. Allí está la apuesta.

Un espacio donde se pone a prueba la gobernanza son los conflictos ambientales. Existe una amplia discusión teórica y metodológica que analiza, discute y propone elementos sobre la gobernanza ambiental, su potencial y uso como una herramienta política, que acompañada de otros instrumentos, puede construir lugares para la deliberación y toma de decisiones negociadas entre múltiples actores sociales. Sitios de tolerancia y empoderamiento que no desaparecen de tajo las contradicciones y tampoco terminan de manera definitiva y única con el conflicto, pero que ensanchan, engrosan y producen nuevas posibilidades de entendimiento y negociación frente al deterioro ambiental.

2. El concepto de gobernanza ambiental

Varias escuelas de pensamiento han planteado diversas perspectivas sobre el uso de la GA. La visión "pluralista" pretende evaluar la formulación y la eventual efectividad de las políticas ambientales. La premisa guía de esta escuela, considera a la política pública como resultado de intereses competitivos y recursos limitados. El papel de las instituciones estatales será proveer un marco justo para la toma de decisiones. Para estos teóricos, la pregunta clave consiste en establecer cómo las instituciones gubernamentales agregan múltiples intereses competitivos del campo ambiental para producir políticas efectivas.

Este enfoque se centra en las prácticas estatales, aunque la problemática ambiental y las metas por alcanzar han provocado serios conflictos al interior del aparato de Estado. Estas rupturas provocan inconsistencias legislativas y burocráticas, abren paso a agencias poco efectivas, estáticas, inamovibles las cuales sufren el acecho constante de diversos grupos de interés. Grupos que tratarán de frenar, a toda costa, los esfuerzos en materia ambiental. Por ello, el enfoque pluralista sobre la GA busca edificar pactos y consensos en la construcción de políticas (Klyza, 1992; Miller, 1987).

La perspectiva denominada "captura por agencias", se localiza en contextos locales donde históricamente la autoridad central tiene menos legitimidad. En un principio estas formas "clientelares" fueron vistas como una fortaleza y efectividad de las agencias gubernamentales. Algunos autores critican la posición aglutinadora de la agencia, pues tanto ella como las agendas están impregnadas por los intereses industriales y los resultados han provocado un manejo inadecuado de los recursos naturales.

El excesivo poder delegado a las agencias, ha provocado resultados contraproducentes en materia ambiental y una acelerada difusión de estilos políticos, con una fuerte carga de neoliberalismo gerencial. El análisis de "captura por agencias" revela un número de matices socio-estructurales, entre ellos la necesidad de un análisis detallado a las relaciones Estado-capital y la evaluación constante de planes conjuntos entre gobierno e industria (Kaufmann, 1960; McConnell, 1970).

El enfoque de la "modernización ecológica" emerge de observaciones sociológicas sobre el mejoramiento del ambiente en sociedades industriales. Esta escuela explica los medios por los cuales la problemática ambiental ha provocado transformaciones en los sistemas sociales. Se preocupa por enfatizar cómo gobiernos y diversos actores económicos están comprometidos en tareas de mejoras ambientales, respuestas racionales a los límites ambientales y materiales a los cuales se enfrentan. Estas tendencias apuestan que con el tiempo las acciones conjuntas se acumulan y la internalización de los costos ambientales es un tema signficante en la reforma de las estructuras políticas y económicas, sustentadas por avances ambientales científicos y tecnológicos (Mol, 1997; Spaargaren, 2000).

Esta escuela proviene de una postura optimista sobre la modernización. El éxito de poner en práctica medidas científicas y tecnológicas en mejoras ambientales y la confianza en procesos productivos "verdes", descansa en una minoría de países que han seguido la ruta clásica de los patrones de desarrollo. La "modernización ecológica", está consciente de la imposibilidad de poner en práctica estas medidas en países emergentes. El predominio de la tecnología y las soluciones de mercado, dejan fuera las preocupaciones por el consumo de recursos, la diversidad biológica y la justicia ambiental.

Precisamente, el consumo de recursos, la diversidad biológica y la justicia ambiental son los temas de preocupación de la "ecología política" la cual tiene como punto de partida el Club de Roma (1972). Esta corriente se inserta en el ecocentrismo, el cual toma como centro la relación entre el hombre y la naturaleza dando más importancia a la naturaleza que al hombre puesto que éste forma parte de ella. La propuesta de la "ecología política" es sustituir el modelo de Estado basado en la producción y el consumo e implantar un Estado postindustrial, donde se busque la justicia ambiental, una nueva relación hombre-naturaleza y propiciar un desarrollo armónico con el ambiente (Lipietz, 1993; Gorz, 1980; Bookchin, 1993).

Por último, el "ambientalismo global" estudia las presiones externas o supranacionales sobre el Estado-nación en asuntos ambientales. Los analistas de esta escuela marcan la importancia de los problemas ambientales globales y la internacionalización de las problemáticas ambientales. Presionan a los Estados nacionales ante el fracaso de sus políticas y las fuertes divisiones sociales por ellos generadas. Los responsabilizan de crear la sociedad de riesgo global. Esta incapacidad nacional frente al deterioro del entorno da lugar a pensar en formas globales de GA (Gould, Scnaiberg y Weinberg, 1996; Hopgood, 1998).

Otros autores de esta corriente, están de acuerdo en fortalecer y extender las funciones del Estado-nación frente a estos peligros, por ello hoy y ante las presiones económicas y ambientales globales, los Estados son más responsables, pues estructuran su política ambiental con una serie de agencias en el

combate a la contaminación y se comprometen a ampliar sus zonas verdes y de conservación. La variación en la construcción nacional de políticas ambientales está directamente vinculada con su capacidad económica y con su apertura democrática (Davidson et al., 2004).

Por otra parte, en términos generales, la gobernanza se inscribe dentro de la edificación de canales de interlocución entre el gobierno y la sociedad civil. Allí, se fortalece el diálogo y la acción conjunta bajo acuerdo, ejercida de manera autónoma y distinta a los mecanismos tradicionales de agregación, corporativización y participación dentro de los partidos políticos y del Estado en general. La gobernanza ha evolucionado en el campo de los asuntos públicos, a partir de la distinción entre la acción del gobierno y la *gobernación* de la sociedad. Ello significa negociar con múltiples actores para encontrar medidas adecuadas, una apuesta política hacia la regulación.

Se alude a una gestión fluida, transparente, flexible, participativa y creativa, donde existen grupos y sectores anónimos, silenciosos y minorías dispersas en múltiples niveles y contextos. Se registran nuevas prácticas colectivas basadas en la negociación y el consenso, redes ciudadanas de flujos e interacciones que operan junto con el Estado en el proceso de toma de decisiones.

Para Françoise Graña (2005), el surgimiento de la noción de gobernanza hace patente una crisis política plasmada en las formas de representatividad, en la participación y en la legitimidad de los modelos democráticos vigentes, así como en el comportamiento de los actores políticos tradicionales. Esta situación ha dado como resultado tanto la emergencia de sociedades que operan en red, como una crisis de legitimidad de los Estados-nación. Así, "la gobernanza aparece asociada a la emergencia de dispositivos de articulación y agregación de intereses que las estructuras políticas tradicionales ya no son capaces de constituir" (Graña, 2005:507).

Para R.A.W. Rhodes (1996) la gobernanza refiere a una forma de auto-organización, a redes inter-organizacionales que trabajan y se caracterizan por su interdependencia e incluyen el intercambio de recursos, reglas reconocidas y una autonomía significativa frente al Estado (Rhodes, 1996: 658-660). Por su parte, G. Hyden (2000) señala que la gobernanza se conforma por las reglas del juego político formal e informal que involucran a un conjunto de normas y actores en el ejercicio del poder al tratar de resolver conflictos. Mientras, James Rosenau (2001) asienta que la gobernanza es un sistema de normas, donde el logro de metas se da mediante el ejercicio del control y éste tiene repercusiones transnacionales. Este autor considera la existencia de una distinción fundamental entre el concepto de gobierno y gobernanza -sea desde la perspectiva global o localizada-, pues mientras las actividades de gobierno están acompañadas por una autoridad formal, la gobernanza alude a mecanismos informales de objetivos compartidos, no a reglas impuestas por una autoridad institucionalizada.

Como puede observarse, estas concepciones teóricas refieren a un campo de conocimiento más allá de la noción vertical y formal del Estado. El ejercicio de la gobernanza exalta el papel que desempeñan las redes de ciudadanos y las organizaciones de individuos para alcanzar objetivos comunes. Los grupos y las redes pueden ser intergubernamentales o inter-organizacionales, también pueden tener carácter transnacional y/o representar nodos de confianza y reciprocidad. Como parte de su naturaleza flexible y multinivel, sobresale esta forma innovadora de organización política y social cruzada por las nociones de gobierno-sociedad-mercado-medios de comunicación.

La centralidad del planteamiento sobre la gobernanza recae en el ciudadano, primero al reconocer el derecho, la obligación o la libre opción de éste a comprometerse y corresponsabilizarse con el bien de su comunidad, y por consiguiente, a constituirse en sujeto activo de la deliberación política sobre los asuntos públicos. En segundo lugar, desde un enfoque de gestión estratégica, el ciudadano es el agente fundamental del entorno gubernamental, cuyas expectativas y demandas en diferentes campos de la vida social y política representan en sí mismas las "oportunidades" o "amenazas/adversidades" para la legitimidad, confiabilidad y efectividad del gobierno (Aguilar, 2006: 106-107).

Desde mi punto de vista, la gobernanza se inscribe dentro de la órbita de la Democracia Deliberativa Facultada (DDF). La DDF es una forma de organización de las fuerzas políticas y sociales la cual permite a los ciudadanos participar e influir sobre las decisiones que afectan sus vidas de manera efectiva. La exploración de la deliberación es una estrategia progresiva de reforma institucional, ella permite avanzar en el entendimiento empírico y conceptual de la práctica democrática. La DDF pone en juego los valores de participación, deliberación y empoderamiento bajo límites de prudencia y viabilidad.

Término utilizado para referirse a un modelo político que pretende equilibrar la democracia representativa con un proceso de toma de decisiones regido por los principios de imparcialidad y racionalidad. Contrasta abiertamente con las concepciones dominantes de la democracia y, en especial, con la teoría de la elección racional que enfatiza el acto de votar como institución central de la democracia, los teóricos de la democracia deliberativa argumentan que las decisiones sólo pueden ser legítimas si llegan como consecuencia de una deliberación pública por parte de la ciudadanía.

En particular, Habermas (2003), uno de los principales inspiradores de este modelo político, concibe la democracia deliberativa como extensión de la acción comunicativa en el plano de las instituciones. Esta forma de democracia es dependiente de procedimientos y presupuestos comunicativos que institucionalizan el discurso público. Así, políticos, técnicos y opinión pública deliberan entre sí en un circuito democrático.

A partir del estudio de casos prácticos, se ha concluido que el enfoque DDF recrea efectivamente situaciones en las cuales los actores acostumbrados a competir unos con otros, por poder o recursos, pueden cooperar y establecer relaciones fructíferas entre ellos. Para ciertos tipos de problemas públicos, puede ser de mayor trascendencia la experiencia y el conocimiento de los ciudadanos y operadores de campo que la de los distantes expertos. En el proceso de toma de decisiones bajo la deliberación colectiva, los participantes escuchan y asimilan las posiciones de otros y generan opciones grupales. Los actores involucrados suelen encontrar razones para aceptar las acciones colectivas, aunque no les resulten ventajosas al máximo (Bäckstrand, 2010).²

Hoy en día, el ámbito de la construcción democrática transita entonces por la cooperación y comunicación entre redes de confianza, organizaciones de ciudadanos, gobernados y gobernantes, el incremento de la transparencia en la toma de decisiones entre múltiples agentes y en varios niveles, así como la puesta en práctica de la participación, deliberación y responsabilidad compartida por todos los actores políticos en cuestión. La gobernanza combina las reglas institucionales con la participación de los ciudadanos y los grupos de comunidades, los cuales deberán hacer efectivos los aspectos de transparencia y responsabilidad, para así propiciar su empoderamiento y acceder al proceso de toma de decisiones (Irazábal, 2005: 40).

Por ello, frente al constante deterioro ambiental la GA se convierte en un nuevo instrumento político para dirimir conflictos y llegar a acuerdos a partir de negociaciones deliberativas entre múltiples actores sociales. A estas alturas, queda claro el potencial de innovación que exige la transformación efectiva de los problemas ambientales. Sin embargo, la GA enfrenta retos significativos. Uno de gran importancia es el empleo de un lenguaje excesivamente especializado que da a los procesos de deliberación un aura de supuesta objetividad, pero que *de facto* oscurece la naturaleza política misma de la elección tomada. La disminución de la confianza pública en las políticas ambientales a finales del siglo XX, se debe a su falta de claridad, a su poca coherencia y a su carencia de legitimidad democrática.

Por otra parte, algunos autores critican vehementemente, el uso del término *stakeholder* en la política ambiental internacional, pues argumentan que su definición adquiere un sentido apolítico, de origen claramente gerencial. De

2 Cabe señalar que desde nuestra perspectiva la DDF puede no ser útil en algunos entornos institucionales. Hay que aclarar que no se trata de una reforma estratégica con aplicación universal. En muchas áreas de la vida pública, los sistemas convencionales de la tutela, delegación y representación política funcionan correctamente o bien podrían optimizarse.

esta manera, las cuestiones ambientales se abordan con sentido de urgencia, con la máxima "la naturaleza no espera a nadie" y provocan un renovado énfasis por "hacer algo". Sostienen que el uso apolítico de la categoría de *stakeholders*, tiene una connotación menos "agresiva" y exalta su inclinación por lograr acuerdos de forma más pronta y sencilla.³

Otros analistas señalan cómo, en los últimos años, la formulación de políticas ambientales ha estado fuera de la regulación gubernamental directa y lejos de foros políticos, pues los gobiernos son cada vez más reacios a tomar la responsabilidad directa de los resultados obtenidos. Ante ello, se enfatiza la manera en cómo los propios gobiernos han promovido procesos alternativos de solución de controversias como la mediación, el arbitraje y las consultas públicas y privadas (mecanismos diseñados para servir a las empresas). La idea gubernamental es ubicar las deliberaciones políticas lejos del ojo público. Ante este panorama, las organizaciones de base critican ampliamente los procedimientos que marginan a los ciudadanos de los procesos deliberativos del gobierno, los cuales engendran un legalismo contradictorio entre los participantes y esparcen obstáculos, a menudo insalvables, en el camino de la GA colaborativa.

Frente a estas fallas, errores y resultados sobre cómo atacar los diversos problemas ambientales, los organismos internacionales (PNUMA, ONU, PNUD, etc.), públicos tuvieron a bien modificar, de manera contundente y en todos los niveles, la concepción de la GA. Un cambio radical se aprecia al invitar a los ciudadanos y las comunidades a participar en mesas de negociación y diálogo; a tomar en cuenta sus puntos de vista tanto en cuestiones instrumentales como normativas. La intención es coproducir con ellos la definición y las respuestas a

3 Con el término de *stakeholders* nos referimos a aquellos actores relacionados con la construcción política y con el empoderamiento. Los *stakeholders* son organizaciones, grupos o ciudadanos informados que participan activamente en la toma de decisiones para contribuir en la elaboración de políticas específicas sobre asuntos puntuales. Así, los *stakeholders* se caracterizan por resultar afectados sus intereses o por impactar en el logro de los objetivos de una organización o sistema sea dentro de empresas, corporativos o gobiernos. El llamado análisis *stakeholder* se basa en la suposición que la gobernanza es más ventajosa cuando se guía por un principio de integración. La articulación de procesos multi-*stakeholders* implica una cierta reconstrucción de marcos de política pública, hacia una democracia más participativa con implicaciones significativas para la gobernanza social. En teoría, los representantes de los diferentes ámbitos de la sociedad no sólo serán consultados, sino estarán directamente integrados en las deliberaciones dentro de los procesos de la toma de decisiones (Navarrete, M. D. y C. Modvar, 2009).

los problemas ambientales. Se trata de involucrar a los *stakeholders* de manera política y significativa en la toma de decisiones ambientales.

El ejercicio de la GA está basado en la colaboración intersectorial. Una herramienta para volver a conectar a los ciudadanos con la construcción de un propósito común y mejorar los procesos de deliberación. Un ambientalismo cívico basado en la protección, acciones de abajo hacia arriba y enfoques donde el territorio ocupa un papel clave. Se pretende el manejo colaborativo de los recursos naturales y la gestión de ecosistemas, para adaptar soluciones a condiciones locales y superar la fragmentación burocrática. Los resultados de estos programas han producido una creciente ola de consejos de cuencas, de guardianes de los ríos, fideicomisos de tierras, programas voluntarios de vigilancia e iniciativas para la creación de comunidades sustentables (Meadowcroft, 1996).

Para la GA, la cuestión de cómo conectar escalas socio-económicas, políticas y ecológicas se convierte en un punto crítico. De igual manera, la emergencia de asuntos ambientales más allá de las fronteras, donde las causas y las consecuencias se dividen entre diferentes países y autoridades políticas, plantean agudos desafíos. La escala muestra importantes ventajas metodológicas para explicar la compleja transformación relacionada con la política multinivel; en particular, en conflictos de distribución y su posible solución.

Se trata de diseñar desde la localidad respuestas políticas concretas, el lugar es un atributo de los procesos socio-económicos y políticos, crucial para la toma de decisiones en un mundo globalizado. La visión de escalas impacta sobre el esbozo y la operación institucional, dando lugar a nuevas políticas en el régimen internacional y transformaciones en cuestiones distributivas. Cuando se conciben las interacciones entre escalas, lo local deja de existir de manera independiente. Así, la escala local se produce cada vez más por los procesos globales o "globalismo localizado" y el mismo proceso se presenta a la inversa, es decir el impacto de lo local en lo global o "localismo globalizado" (Santos Sousa, 1998).

Un punto central, es la descentralización en la gestión tanto de recursos naturales como de ecosistemas. Dotar de derechos sobre la propiedad a los individuos y comunidades locales para que sean los usuarios primarios, permite alcanzar más y mejores resultados en cuanto a equidad y justicia. Hablar de justicia ambiental es asumir las diferentes formas de exposición de las minorías a los riesgos ambientales. Se busca poner remedio a la desigual distribución de costos y beneficios ambientales para mitigar las condiciones de inequidad, a la vez de terminar con las decisiones unilaterales, planteamientos clave de la "ecología política". La escasa representación, el nulo acceso al poder y a la toma de decisiones implica un vicio de procedimiento. La GA otorga un papel clave a la participación de *stakeholders* en la toma de decisiones, como una forma de proteger los intereses de todos.

En resumen, la GA deberá poner en práctica, para su buen desempeño, la participación de agentes comprometidos con la situación, el uso de un lenguaje claro, la promoción de relaciones intersectoriales con un fin común, la intersección de escalas, la descentralización y la puesta en práctica de la justicia y equidad ambiental. La proliferación de esquemas de GA, como un instrumento de solución a conflictos ambientales, contrasta con el papel de los mecanismos de mercado como medio privilegiado de los años ochenta y de igual manera con el papel regulatorio y normativo del Estado en los años setenta. Hoy, el reto es garantizar la combinación de diversos instrumentos (de mercado, normativos, sociales y políticos) para enfrentar de manera eficaz el deterioro ambiental.

III. El caso holandés: la exitosa puesta en práctica de la GA⁴

Holanda, es un pequeño país cuyo territorio tiene una extensión de apenas 41.500 Km². Sin embargo, está ocupada por 15,700.000 habitantes, es decir, 460 habitantes/km². Posee, por tanto, una de las más altas densidades entre los países de Europa. Su organización administrativa se estructura a partir de tres niveles territoriales: el Estado central, las provincias (12) y los municipios (647). Los municipios poseen una extensión promedio de 64 km² y allí, vive una población promedio de 24.000 habitantes. Sus ciudades más pobladas son Ámsterdam con 720.000 habitantes, Róterdam con 600.000 y La Haya con 450.000.⁵

En los últimos cuarenta años, la política ambiental holandesa se transformó y expandió hasta llegar a incorporar múltiples *stakeholders*, actores reconocidos por la legislación, los cuales formulan planes para llevar a la práctica objetivos ambientales. Se puede asegurar que la política ambiental en Holanda ha dado un giro importante al pasar de un fuerte "Comando-Control" (políticas ambientales dirigidas y comandadas única y exclusivamente por el Estado), en

4 Tanto el caso holandés como el canadiense expuestos en este artículo fueron el resultado de una investigación de campo llevada a cabo durante 2010-2011, se recopiló bibliografía, hemerografía, así como la realización de entrevistas a actores clave y movimientos ciudadanos. Además de acudir a diversos foros de discusión y análisis y poner en práctica la llamada observación participante en ambos casos.

5 Para tener una idea de la densidad de población holandesa, en España los registros muestran que existen 80 habitantes por Km², para mayor información puede consultarse Población y Territorio www.ine.es/ss/Satellite?blobcol=urldata

los años setenta, a una integración mayor de asociaciones público-privadas, a nivel local y regional, en la toma de decisiones a partir de una GA, en los últimos diez años.

En Holanda, las preocupaciones ambientales no sólo se centran en proteger la salud humana y la integridad de diversos ecosistemas sino, de manera importante, se establecen canales de comunicación entre crecimiento económico y cuidado ambiental, se asegura el uso y manejo sustentable de recursos naturales en el plano nacional e internacional y se fomenta, de manera persistente, la calidad de vida (Ministerio de Ambiente de Holanda, VROM, 1998-1999 y 2010).

Este camino de cambios y transformaciones está ligado a la particular cultura política holandesa, a sus propias condiciones socio-históricas y a un aprendizaje que es incorporado de manera rápida a las prácticas políticas. Todo plan de política ambiental holandés ha estado ligado a la planeación del espacio. De manera gradual, diversos actores se han incorporado a la toma de decisiones. En Holanda, se pasó de un modelo legalista y normativo a una filosofía de dirección, donde la GA adquiere un lugar principal en el ejercicio político de la construcción del espacio.

Aún cuando Holanda ha sido un país pionero en el combate al deterioro ambiental, hoy sigue enfrentado problemas en esta materia resultado de múltiples causas. Entre ellas, las más importantes son el alto riesgo ecológico de una amplia y estratégica industria química y petrolera; un sector agrícola de uso intensivo (pesticidas, fertilizantes y una acelerada producción de estiércol); dos puertos principales, el marítimo de Róterdam y el aéreo Schiphol-Ámsterdam, en constante expansión dentro de un territorio limitado; su localización en la ribera baja de dos ríos altamente contaminados por otras naciones europeas (Rin y Mosa) y la afectación de su calidad del aire por actividades industriales de países cercanos. A ello debe añadirse el uso intensivo de fuentes de energía, el uso inadecuado de los recursos minerales y la debilidad de políticas para reorientar la huella ecológica (Keijzers, 2000: 179).⁶

6 El 40% de la tierra de Holanda se encuentra por debajo del nivel del mar, 7 700 km² son superficie de agua, 2.8% de las tierras son parques nacionales, la mayoría de su población se encuentra entre los 40 a los 64 años de edad, el crecimiento poblacional es de 1% anual, el 41% de su población no manifiesta tener religión alguna, 29% de sus habitantes tiene educación profesional. Su producto interno bruto (PIB) es de 505 millones de euros, el PIB *per cápita* es de 34,174 euros. El valor aproximado de sus exportaciones en el año 2006 fue de 318,100 millones de euros principalmente a Alemania, mientras sus importaciones en ese mismo año ascendieron a 285,100 millones de euros (Oficina Central de Estadísticas, 2006. www.scribd.com/doc/219496).

Si bien estos asuntos representan grandes desafíos, un tema conflictivo es la escasez de suelos, de espacio. País con 16 millones de habitantes y altamente urbanizado, su densidad de población se incrementó de 157 habitantes por km² en 1990 a 466 en el año 2000 y el área más poblada, conocida como el *Randstad* (espacio que comprende las ciudades de Róterdam, La Haya, Leiden, Haarlem, Ámsterdam y Utrecht) presentó, en ese mismo año, una densidad de 2000 habitantes por km². La población ha crecido en 1.72 veces y las zonas residenciales en 2.42 entre 1950-1996. El 40% del territorio se encuentra por debajo del nivel del mar y los riesgos de inundaciones hacen indispensable un manejo integral del agua (Geurts *et al.*, 2004:143).⁷

La escasez de espacio dio como resultado la puesta en práctica de un modelo de ciudad compacta, el cual implicó en términos generales, el aprovechamiento máximo de espacio, la concentración habitacional, la remodelación de espacios con actividades múltiples para engarzar vivienda, trabajo y servicios en diferentes barrios y zonas. Con la consecuente capacidad para reducir la cantidad de viajes internos, el uso de transporte y controlar la expansión urbana. La ciudad compacta atendió en cierta medida el deterioro ambiental, pero también dio pie a una serie de fricciones, sobre todo a nivel local. Los gobiernos locales se vieron muy presionados por el modelo adoptado. El espacio se convirtió en un lugar de conflicto de intereses a nivel local, su escasez provocó aún mayor presión debido a la puesta en práctica de modelos de zonificación y reordenamiento territorial con altos estándares ambientales entre 1990 y el año 2000 (Perlin, 2003).

7 Una característica del suelo holandés ha sido tratar de ganar terreno al agua, sistema conocido como pólder. Un pólder es un término neerlandés que describe las superficies terrestres ganadas al mar. Esta técnica se utilizó por primera vez en el siglo XII, en la región de Flandes. Los holandeses se han convertido en auténticos maestros en el arte de conquistar las tierras situadas a orillas del mar, que se hallan a su mismo nivel o inferior, para darles de esta forma un aprovechamiento agrícola. Este tipo de técnica consiste en aislar por medio de diques un espacio cubierto por el mar, permanentemente o durante la marea alta. La desecación se realiza mediante el bombeo hacia el mar del excedente de agua de la cubeta artificial resultante, construyendo a continuación una red de drenajes y canales que avienen las aguas pluviales y evitan el encenagamiento de los suelos. Este proceso da lugar a un paisaje geométrico, animado antaño por bombas de agua movidas por el viento, en forma de molinos, cuya función era activar las maquinarias de captación del agua, con el fin de reconducirla a través del sistema de canales (<http://stata-tic.nai.nl/polders/e/index.html>).

La política de zonificación generó una serie de conflictos espacio/ambientales difíciles no sólo de prever, sino también de lidiar con ellos. La calidad ambiental se presentaba como un todo inamovible sin posibilidad de negociación y de entrada chocó, de manera directa, con infinidad de intereses tanto económicos como sociales a nivel local, debido a la necesidad de suelo y a la puesta en práctica de proyectos de desarrollo y vivienda. Muchas críticas empezaron a mostrar cómo los costos excedían los beneficios ambientales por una política tan estricta.

Ante esta panorama, en los últimos años, se ha tratado primero de involucrar de lleno a una infinidad de actores sociales y políticos en la toma de decisiones locales, no sólo como sujetos de consulta sino como agentes para definir, dar ideas y deliberar en la búsqueda de solución a conflictos espacio/ambientales. Se intenta emitir estrategias de solución y plantear resultados en la planeación. La meta fundamental ha sido crear un nuevo campo de acción para repensar la política ambiental y la planeación territorial.

En otras palabras, se impulsó un enfoque basado en el desarrollo del auto-gobierno aunado a una regulación directa por redes. Las políticas puestas en marcha implicaron, en los hechos, que todos los actores dependen unos de otros, por ello encontrar soluciones equilibradas se convirtió en un asunto conveniente para todos. La cooperación entre actores funcionó como marco de posibilidades locales y restricciones impuestas, al dar pie a una política "hecha a la medida" la cual genera valor adicional. Acciones de abajo hacia arriba que flexibilizan la zonificación (De Roo, 2003: 204).

El núcleo de transformaciones de esta última década dio lugar a una política ambiental orientada en dos direcciones. Por un lado, acciones de abajo hacia arriba con una participación deliberativa de múltiples actores sociales; primero a nivel industria mediante el programa conocido como "Consejo Económico y Social" (SER, por sus siglas en neerlandés), donde participan en las decisiones productivas gobierno, empresarios, sindicatos y ambientalistas. Además de planes y programas impulsados por el gobierno desde el Ministerio de Ambiente conocidos como VINEX, guía del crecimiento de las ciudades y regiones de aquel país. Ordenamiento territorial que contempla la participación activa de la ciudadanía. Y el propio modelo de "green polder" (Green Polder Model), donde las organizaciones sociales tienen la oportunidad de ventilar sus puntos de vista desde las etapas tempranas del proceso de toma de decisiones; mientras el gobierno mantiene su autoridad en la ronda definitiva de las decisiones.

Por el otro, flexibilización y autonomía de los gobiernos locales, lo cual les permitió diseñar una política "hecha a la medida", para lidiar con los conflictos espacio/ambientales. De manera puntual, hay ya una intención expresa de unir ambiente y planeación. Plan conocido como ROM (planeación urbana y am-

biente), en el cual intervienen gobiernos municipales, ciudadanos, grupos ambientalistas y empresarios en la negociación y deliberación de asuntos ambientales. Bajo esta lógica se publicaron varios documentos guía para establecer áreas contaminadas con alto potencial económico.

En esta fase (2000-2010) se promueve la construcción de infraestructura amplia, la cual permitió a la economía holandesa seguir creciendo en un contexto global. En estos proyectos se trató de afectar lo menos posible al ambiente, mediante la búsqueda de soluciones intersectoriales y bajo la consulta de múltiples actores. El puerto marítimo de Róterdam y el aeropuerto Schiphol-Ámsterdam dan cuenta de estos sucesos. El mayor reto era poder conjugar intereses económicos, sociales y ambientales.⁸

Uno de los asuntos más importantes, en esta última fase fue poder seguir creciendo y cuidar el ambiente en una economía globalizada, la apuesta radicaba en convertir al país en un centro importante de llegada y salida de personas, mercancías y bienes a través de sus dos principales puertos, el marítimo de Róterdam y el aeropuerto Schiphol-Ámsterdam.⁹ Hablar de extensión de proyectos donde el suelo está en juego, implica poner en confrontación múltiples intereses económicos, pero también al ser estos proyectos sumamente controversiales en aspectos ambientales, las decisiones de planeación incorporaron a diversos grupos de *stakeholders*, tanto del ámbito local como a nivel nacional, a través del diálogo y la deliberación con ciudadanos interesados y ONG´s ambientalistas.

Aún cuando la política de pactos y convenios de los años noventa fue altamente positiva, es en los últimos diez años con el diseño de auto-gobierno y redes, donde la GA funciona como un instrumento clave de la política holandesa en la resolución de conflictos espacio/ambientales. Las lecciones aprendidas se incorporaron en políticas claras y precisas para enfrentar el deterioro. La identidad, la movilización y la defensa del espacio se presentaron como formas previas para participar, de manera deliberativa, en las decisiones y propuestas de cambio. Los *stakeholders* fueron considerados agentes corresponsables

8 En esta lógica se publican el plan VINO (1988), el plan VINEX (1993) y en 2010 El Plan Nacional de Estrategia Espacial.

9 Se le llama *hub* a un centro de conexión de un aeropuerto importante del que salen y al que llegan vuelos de larga distancia que se realizan mediante aviones de gran capacidad. Boeing y Airbus han realizado estudios de pronosis de pasajeros que prevén un aumento relevante de 3200 millones de vuelos actuales, a cerca de 8000 millones para el año 2020. El objetivo principal de todo *hub* es ser una plataforma de conexiones, organizando sus vuelos según ventanas de llegadas y salidas de aviones, de forma que aumenta la conectividad entre los diferentes destinos.

del cuidado ambiental y los programas de planeación estuvieron cruzados por el ambiente desde el ámbito local.

Un factor clave en Holanda ha sido incorporar a las universidades en el desarrollo de modelos ambientalistas, con el objetivo de contribuir en la toma de decisiones objetivas sobre algún problema. Desde 1970, existe una relación cercana entre universidades y gobierno, especialmente con los departamentos de tecnología conectados de manera directa con la hechura de las políticas ambientales. Estos departamentos han generado tecnología sustentable, ésta se ha cristalizado en proyectos y así se ha revitalizado la toma de decisiones. Para 2001, una red de investigadores se concentró en la generación de sistemas y perspectivas sustentables en la industria de transformación, con aportes clave y resultados visibles en los años subsiguientes, cabe destacar el papel de la Universidad de Leiden y Delft.

Estas contribuciones permitieron modificaciones sustanciales en las políticas de transporte, saneamiento urbano, una moderna agricultura y la búsqueda de fuentes de energía alternativa. El gobierno escuchó a la red y se creó un programa de actividades que facilitó el diálogo entre proyectos y deliberación política. Este esquema versó sobre tácticas para poner en práctica las recomendaciones, una coalición clave entre gobierno-universidad emergería para sustentar la política ambiental de los siguientes diez años. Las empresas fueron incluidas en el proyecto, de tal manera que los diálogos eran un aprendizaje conjunto de diversos puntos de vista entre académicos, diferentes ministerios, empresarios y sociedad civil. La innovación verde fue el puente de comunicación entre los diferentes Ministerios y la sociedad, así como el vehículo para la transición de ideas.

Se motivaron las negociaciones ambientales en múltiples arenas con la visión de crecimiento y sustentabilidad, donde frente a problemas persistentes como el cambio climático se propusieron sistemas de innovación y oportunidades de negocio apropiados, como proyectos de casas flotantes, diques desmontables y parques eólicos. La idea consistió en establecer un sentido de oportunidad para hacer exportable la modernización ecológica. Una visión verde del conocimiento, un gobierno abierto a trabajar, productivamente, con el mundo de los negocios y una política ambiental donde el Ministerio de Economía pudo internalizar los objetivos y plantear proyectos alternativos de crecimiento. Se formularon acuerdos vinculantes con las empresas, en los cuales éstas se comprometieron a cuidar el ambiente a partir de procesos de producción limpios, mientras el gobierno aseguró el otorgamiento de financiamientos para el cambio tecnológico, situación que se firmó en el Plan Nacional de Política Ambiental (NEPP 4) (Carreras Planells, 2009).

La articulación de nuevas tácticas otorgó a los tomadores de decisiones un número de conceptos e ideas aplicables tanto al discurso como al desarrollo institucional. La flexibilidad fue base de consensos, modular las acciones

permitió ampliar agendas y redes, formar coaliciones y convenios y así fortalecer la corresponsabilidad ambiental. Por ello, a partir de experimentación en nichos de innovación política e institucional, se pudo plantear una reducción de entre el 40 y 60% de emisiones de dióxido de carbono para el año 2030 (Smith, 2009: 87-89).¹⁰

Estos cambios relevantes pueden apreciarse en la economía y en el diseño político, sus consecuencias son palpables en la dinámica ambiental del país, el cuidado y la protección del ambiente. El factor principal radica en la transversalidad del proyecto ambiental hacia el resto de las actividades productivas. Todos los grandes temas socio-económicos son cubiertos por el Consejo Social y Económico (*Sociaal Economische Raad, SER*) que está conformado por un número igual de representantes de las federaciones de empresarios, centrales sindicales y el gobierno (miembros independientes). Este mismo modelo se aplica a las cuestiones ambientales; allí, la incorporación de organizaciones y grupos especialistas en la materia, le otorga un carácter dinámico al proceso de toma de decisiones en proyectos y planes con orientación ecológica.

Tener una economía verde ha sido un asunto prioritario, no sólo para el gobierno holandés sino también para sus interlocutores sociales, pues desde hace más de diez años han construido juntos una nueva agenda ambiental. Los objetivos de la política ambiental holandesa se han alcanzado mediante la combinación de diversos instrumentos. Desde los jurídicos, los financieros o hasta los sociales. La intención es influir en el comportamiento de los ciudadanos, empresas u organismos públicos, a partir de innovadores instrumentos de ejecución y de información, en ellos la GA desempeña un papel central.

Este recorrido me permite plantear que la gobernanza ambiental en Holanda es un instrumento de ayuda en la búsqueda de soluciones a conflictos espacio/ambientales. Este instrumento abre la posibilidad de consensos a través de arenas deliberativas; fortalece la transparencia y la rendición de cuentas y genera compromisos de corresponsabilidad. La gobernanza ambiental holandesa combina el fortalecimiento de programas de planeación, el ordenamiento territorial y sobre todo una legislación abierta y normativa en relación a la participación y la consulta ciudadana.

10 Importante es señalar que en el Plan Nacional de Política Ambiental (NEPP 4) se ponen en práctica reformas importantes en el sector energético a partir de negociaciones en múltiples arenas y la incorporación del sector privado, no sólo como posible inversionista sino también como actor partícipe en la toma de decisiones. La Transición Energética implicaba reformas institucionales para el cambio estructural, innovaciones en los usos de energía, nuevos modelos de negocios y cambios sociales.

Uno de los aspectos más valiosos para arribar a la deliberación y a la construcción de consensos es la cultura política. Las condiciones geofísicas de Holanda obligan a sus habitantes a cooperar en tareas para impedir la inundación de terrenos, el pólder es el referente identitario de esta región del mundo. No sólo por el gran logro de haber ganado terreno al mar, sino sobre todo por haber inyectado una fuerte dosis de colaboracionismo a sus habitantes. El milagro tulipán se basa en la ayuda mutua, en la colaboración y el respeto al otro.

Si bien la colaboración es un asunto a destacar también la transversalidad de los temas ambientales en el diseño de planes de crecimiento y desarrollo económico; la concepción integral de puesta en práctica de políticas ambientales abarcando todos los niveles de gobierno; la complementariedad entre el gobierno central y sus diversas instancias; la descentralización de funciones a gobiernos locales y la flexibilización de políticas ambientales han fortalecido la puesta en práctica de la GA holandesa.

Varios retos ambientales quedan por delante para este país, entre ellos destacan poder cumplir con los altos estándares ambientales exigidos por la Unión Europea; controlar el uso de pesticidas y fertilizantes en su agricultura intensiva; vigilar, permanentemente, la producción de estiércol en sus granjas; combatir los graves problemas del cambio climático en relación a inundaciones en su territorio; supervisar a la industria química, petrolera y gasera; establecer programas de cuidado a la biodiversidad y, por si fuera poco, enfrentar día a día la escasez de territorio frente a nuevas demandas de vivienda, servicios y bienes sin desmantelar zonas verdes y de amortiguamiento. Situaciones que plantean nuevos conflictos donde el poder, la negociación y el consenso estarán a prueba.

IV. El caso canadiense: dificultades y tropiezos de la GA

La mayoría de las instituciones ambientales canadienses se crearon alrededor de los años setenta junto con la fundación de la primera organización de defensa ambiental, conocida como Greenpeace. Fundada por Dorothy e Irving Stowe, Paul Watson (expulsado de Greenpeace y fundador de Sea Shepherd), Marie y Jim Bohlen, Ben y Dorothy Metcalfe, y Bob Hunter en protesta ante la práctica nuclear estadounidense en el archipiélago de Amchitka (Alaska). En los años siguientes, nacieron tanto los ministerios ambientales a nivel federal, como en todas las provincias (Parsons, 2001: 9).¹¹

11 Las metas del programa de indicadores de "Environment Canada" presenta una visión integral de los ecosistemas, salud humana y calidad de vida, así como la sustentabilidad de los recursos naturales. Pero el reto de combinar y

En materia ambiental, un asunto clave en Canadá es poder entender la división de poderes y las obligaciones que cada nivel de gobierno posee. El régimen legal está compuesto por los textos constitucionales y las interpretaciones que de ellos se desprenden. El régimen político está constituido por reglas de uso que se van desarrollando a través de relaciones intergubernamentales entre el gobierno federal y las provincias.

A nivel federal, es el parlamento el que establece las reglas y leyes en relación a áreas relevantes del cuidado ambiental. Por su parte, las provincias tienen jurisdicción sobre leyes de gestión ambiental, entre ellas destacan la propiedad y los derechos civiles y el uso de los recursos no renovables (forestales y la energía eléctrica).

El resultado es una división ficticia de responsabilidades que conduce a un traslape de tareas en la esfera de la legislación ambiental. Esta situación ha propiciado que el gobierno federal y las provincias establezcan múltiples acuerdos, formales e informales sobre el cuidado ambiental. Las restricciones constitucionales, la resistencia de las provincias y la presión interna y externa son tres factores clave para explicar el débil papel del gobierno federal canadiense en materia ambiental (Mackay, 2005).

La presión de las provincias sobre el gobierno federal se relaciona directamente con el uso, manejo y explotación de recursos naturales. Las provincias son las propietarias de la tierra en Canadá, además de ostentar la autoridad legislativa sobre el uso de los recursos. El crecimiento económico de varias provincias está ligado a la explotación exhaustiva de algunos recursos naturales, por lo que cualquier límite o prevención al uso y manejo de los mismos por parte del gobierno federal, es interpretado como un atentado a la soberanía provincial y a los intereses económicos locales. La política ambiental de las provincias casi siempre refleja vínculos entre el gobierno local y su industria.¹²

agregar indicadores es una tarea ardua. Ningún programa, hasta ahora, lo ha intentado y algunos autores se oponen a ello. Esta visión integral requiere un gran conocimiento de las interacciones entre diferentes componentes ambientales y un mejor entendimiento de cómo la sociedad evalúa varias características del ambiente entre ellas y frente a otros valores.

12 Un claro ejemplo de esta política es el caso de la provincia de Alberta y el uso de fuentes energéticas. El caso más importante se relaciona con los *tar sands* (arenas de aceite) que pueden funcionar como sustituto del petróleo. Alberta posee una de las economías más fuertes de Canadá, produce el 70% del petróleo y gas natural de todo el país y tiene su propia política sobre el uso, manejo y explotación de recursos, independiente de las políticas del gobierno federal (<http://www.diemer.ca/Docs/Diemer-ContaminacionSp.htm>).

Para no provocar un conflicto político con las provincias, el gobierno federal no ejecuta acciones ambientales trascendentes en el ámbito nacional. Las provincias tienen el poder y la autoridad en materia ambiental, pues las ganancias sobre la explotación de recursos son mayúsculas. La división de poderes constitucionales entre las provincias y el gobierno federal impide la formulación de un plan de acción nacional sobre el uso, manejo y explotación de recursos naturales, fuente de constantes conflictos.¹³

Si tomamos en consideración que, usualmente, la protección ambiental involucra beneficios a largo plazo, concentra altos costos y ofrece escasas ganancias políticas a un alto precio, en Canadá el gobierno federal ha decidido que las medidas ambientales pueden ser políticamente costosas frente a grupos de alto poder económico. Ante ello, se ha adoptado un sistema de acuerdos voluntarios ambientales con la industria que no son vinculantes, ni obligan a seguir un programa o medidas restrictivas en la producción. Ello evita el enfrentamiento con los grupos de poder y permite al gobierno federal seguir en su "nicho de confort", sin enfrentar altos costos políticos (Key Environmental Issues. Environmental Canada, 2001).

Por su parte, las organizaciones y grupos ambientales son otra fuente de tensión para el gobierno federal. La primera generación de preocupaciones ciudadanas sobre el ambiente (1970-80) se orientó hacia problemas de agua, control de contaminación y depredación de recursos naturales a nivel nacional. La segunda generación (desde 1900-2010), abordó problemáticas mucho más locales y globales. Localmente, los ambientalistas han forzado al gobierno federal a ejercer un papel relevante en política ambiental. Estos grupos han cuestionado el proceso cerrado de toma de decisiones en la materia y han logrado legitimar su voz en el desarrollo de proyectos ambientales al enfrentarse, de manera directa, al gobierno federal demandándolo jurídicamente ante las Cortes, para cumplir con medidas de evaluación y gestión ambiental (Plummer, 2006: 16-32).

En casos de conflictos ambientales locales, el gobierno federal ha adoptado una política de intervención activa, pero los resultados han dado lugar, en varias ocasiones, a la privatización y comercialización del ambiente. Resalta el caso de *Oak Ridge Moraine* y su plan de conservación en la zona de Ontario, donde un grupo de ambientalistas se ha opuesto al crecimiento de la mancha urbana y el gobierno ha decidido, después de una constante confrontación por

13 En este punto cabe mencionar que el gobierno federal se ve custodiado, de manera constante, por la posibilidad de separación de la provincia de Québec y ello retrae aún más sus acciones ambientales.

más de diez años, otorgar a los grupos ambientalistas la posibilidad de comprar tierras para salvaguardar el ambiente, dejando en manos privadas una responsabilidad pública. Los grupos y organizaciones pasan a formar un voluntariado a modo que monitorea y cuida el ambiente a partir de financiamientos y fondos federales.

Además, al ser Canadá un promotor importante en acuerdos ambientales internacionales como el Protocolo de Montreal (1987), la Convención de largo alcance de Contaminación Transnacional y de las reuniones de cambio climático y biodiversidad (1992) lo han obligado a desempeñar un papel protagónico en la firma y seguimiento de estos acuerdos. Para muchos autores la política ambiental canadiense se configura en este espacio, nicho de protección del gobierno federal (Plummer, 2006: 16-32).¹⁴

Como puede observarse la política ambiental canadiense es un entramado complicado. Las restricciones constitucionales, el poder económico y político de las provincias, la presión de grupos internos y la comunidad internacional han marcado, de manera definitiva, la posición y las acciones emprendidas por el gobierno federal canadiense en relación a los asuntos ambientales. La población canadiense de 31 millones constituye 0.5% de los seis mil millones de personas que habitamos el planeta. El crecimiento de la población se ha incrementado aproximadamente en 1% anual y más de la mitad de éste se debe a la inmigración. El producto interno bruto *per cápita* es de 22,480 dólares y se encuentra en el treceavo lugar mundial. El consumo total de energía es uno de los más altos a nivel mundial (Parsons, 2001: 12).

Extenso país, poco poblado y desarrollado con un clima que va de temperaturas moderadas a frías, la mayoría de sus habitantes viven en ciudades muy cerca de la frontera con los Estados Unidos de América. Su economía es diversificada y muchas regiones dependen particularmente de sus recursos naturales. Las mayores presiones ambientales provienen de los altos niveles de consumo, transporte y uso de energía. Las áreas urbanas sufren de los graves pro-

14 El gobierno de Canadá respondió al reporte Brundtland (1987) con la publicación del *Green Plan* (1990) y la Guía para un Gobierno Verde (*Guide to Green Government*, 1992). Este último documento establece siete principios de un enfoque integral: constantes mejoras, transparencia, administración compartida, enfoque sistémico, principio precautorio y prevención de la contaminación. Las manifestaciones fueron limitadas en su compromiso hacia la sustentabilidad y los medios para lograr el fin fueron ineficientes y escasos. Muchas de las estrategias adoptadas no impulsaron el cambio, sino sólo reafirmaron el *status quo*, sin incidir en un cambio real de políticas y programas para combatir y prever el deterioro ambiental.

blemas emanados de la industrialización como la contaminación del aire, ruido, embotellamientos y basura. El área central de Canadá, próxima a la zona industrial de los Estados Unidos, está expuesta a contaminación atmosférica oxidante de largo alcance y a emisiones de lluvia ácida que afectan, de manera directa, a los lagos y bosques boreales sensibles por su baja capacidad de amortiguamiento (Canada's Emission Outlook: An update/ analysis and modeling group, Natural Resources Canada www.nrcan.gc.ca/es/ceo/update.htm).

En Canadá, la preocupación por los asuntos ambientales cobra impulso a raíz de la publicación del libro de Rachel Carson, titulado "*Silent Spring*". Este catalizador provocó que hacia 1966 se abordara la problemática del deterioro de las condiciones del agua, la tierra y la contaminación del aire en el Primer Simposio Nacional "la contaminación y nuestro ambiente" organizado por el nuevo Consejo de Ministros de Recursos (*Canadian Council of Resource Ministers*). Esta coyuntura, abre una puerta a un periodo remarcable de innovaciones en política ambiental y participación ciudadana.

A inicios de los años setenta, el proceso de planeación urbana conocido como "La estrategia habitable para la región de Vancouver", fue un ejemplo pionero de GA en asuntos relacionados a la planeación urbana. Las preocupaciones ambientales se convirtieron en asunto central en el manejo del crecimiento urbano. La expansión del aeropuerto, la construcción del metro y la ampliación de autopistas, estuvieron en manos de nueve comités ciudadanos, centro de decisiones de "La estrategia Vancouver".

Por otra parte, en 1967 el gobierno federal financió un proyecto experimental para el manejo de cuencas en todas las regiones de Canadá, y a mediados de los años setenta, se llevaron a cabo importantes estudios hidrológicos al introducir nuevas técnicas de análisis múltiple. Al mismo tiempo, el gobierno federal y las provincias introdujeron la evaluación de proyectos de desarrollo tomando en consideración el impacto ambiental y social. La presa *W.A.C. Bennet* y su impacto en el delta *Peace-Athabaca* en la Columbia Británica, la perforación en el Mar de *Beaufort* en el océano Ártico y el proyecto hídrico en la *bahía James* en Québec y Ontario, son ejemplo de megaproyectos evaluados con consideraciones socio-ambientales (Dorcey y Mc Daniels, 2001: 247-302).¹⁵

15 La presa W. A. C. Bennett es una gran presa hidroeléctrica rellena de tierra en el río de la Paz en el norte de la Columbia Británica, Canadá. El complejo está formado por una presa principal de materiales sueltos. Es capaz de generar 2.730 megavatios de electricidad en su máxima capacidad. Por otra parte, la bahía James es una gran masa de agua localizada en el extremo sur de la bahía de Hudson en Canadá, que se consideran generalmente parte del océano Ártico. Varias comunidades se encuentran cerca o al lado de la bahía James,

En respuesta a las demandas de una mayor participación, estos proyectos e iniciativas utilizaron una gran diversidad de formas de comunicación y técnicas de colaboración con la ciudadanía. A mediados de los años setenta, una serie de importantes consultas relativas a proyectos de uso energía, sienta un buen precedente de participación ciudadana en GA. El caso del gaseoducto en *Mackensie Valley* (1977) es mundialmente citado por el compromiso y los avances logrados por la comunidad en la toma de decisiones. A partir de ello, se publicaron un buen número de estudios sobre la intrincada relación entre ambiente, economía y sociedad.¹⁶

La GA en Canadá, adquiere en sus primeros años un gran auge al poner en práctica soluciones innovadoras. Sin embargo, al hacer el gobierno un balance sobre el uso de este instrumento, los resultados son variopintos, una especie de oleadas alcanzan en un momento la cúspide y en otro, se presentan estrepitosas caídas en las cuales se considera a la participación y a la GA una pérdida de tiempo y dinero. En la segunda mitad de los años setenta, priva en el gobierno un desencanto frente a los resultados arrojados en relación a la planeación y la gestión de las cuencas hidrológicas.

Se llegó a argumentar que la participación ciudadana en asuntos ambientales usurpaba el papel de los órganos electos. La tardanza en contestar a las recomendaciones de la población y la insatisfacción del proceso de gestión, dio lugar a un cuestionamiento sobre los costos y beneficios acarreados, la ineficiencia en las decisiones y las críticas a datos, técnicas y enfoques. Estas críticas y una severa crisis económica en el país dieron pie a que la GA se guardara en el cajón de los olvidos, aún cuando la semilla de la participación, la consulta y la deliberación ya se había sembrado (Colgan, 1997: 131).

En 1987, a raíz de la publicación del reporte Brundtland se forma el "*National Task Force on the Environment and Economy*". Comisión encabezada

incluido un buen número de comunidades aborígenes, como los kashechewan y nueve comunidades pertenecientes al Gran Consejo de los Crees del norte de Québec (<http://www.worldlingo.com/ma/enwiki>).

16 La perspectiva de una tubería para dotar de gas natural a los mercados de energía de América del Norte fue analizada originalmente en la década de 1970 con el Valle de *Mackenzie*. Durante la investigación, el juez Berger escuchó el testimonio de diversos grupos con interés en el proyecto. La investigación se caracterizó por la voz que se les dio a los pueblos originarios, cuyo territorio sería atravesado por la tubería de gas. Berger recomendó una moratoria de diez años en el desarrollo de la tubería para hacer frente a cuestiones como las reivindicaciones de tierras indígenas y de la asignación de áreas de conservación (Gibson, 2002: 152-156).

por el gobierno federal que intenta hacer recomendaciones para poner en práctica el desarrollo sustentable en Canadá, con la firme intención de incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones con en base a procesos *multi-stakeholders* para la búsqueda de consensos. A principios de los años noventa, tanto el gobierno federal como las diferentes provincias habían formado varias mesas de negociación. Los grupos no gubernamentales y los gobiernos locales también se involucraron en negociaciones y en la búsqueda de consensos, con el fin de alcanzar el desarrollo sustentable.¹⁷

La segunda ola de GA en Canadá genera una serie de acuerdos y negociaciones entre gobiernos y actores públicos y privados para alcanzar metas concretas, ésta cobra vida sobre todo en Columbia Británica y en la provincia de Ontario. Allí, las mesas de negociación estuvieron compuestas por actores diversos con la finalidad de resolver conflictos y avanzar en la construcción de consensos. Se incorporó la negociación, la resolución de disputas, la mediación y el alistamiento de negociadores. Todo ello con la firme intención de lograr la colaboración y la búsqueda de acuerdos en conflictos espacio/ambientales.¹⁸

17 El concepto de desarrollo sustentable, fue acogido por la escuela de la "economía ambiental" y nace de la contradicción entre desarrollo, primariamente entendido como crecimiento económico y mejoramiento del nivel material de vida, y las condiciones ambientales y sociales para que ese desarrollo pueda perdurar en el tiempo. La idea de un crecimiento económico sin límites y en pos del cual todo podía sacrificarse, vino a ser reemplazada por una conciencia de esos límites y de la importancia de crear condiciones de largo plazo que hicieran posible un bienestar para las actuales y las futuras generaciones. En apoyo a esta visión, varios textos de las Naciones Unidas, incluyendo el Documento Final de la Cumbre Mundial en el 2005, se refieren a los tres componentes del desarrollo sustentable que son el desarrollo económico, el social y la protección del medio ambiente, como pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente. La puesta en práctica del desarrollo sustentable tiene como fundamento ciertos valores y principios éticos. La Carta de la Tierra presenta una articulación comprensiva e integral de los valores y principios relacionados a la sustentabilidad. Este documento, el cual es una declaración de la ética global para un mundo sustentable, fue desarrollado a partir de un proceso altamente participativo y global, por un período de 10 años, iniciado en la Cumbre de Río 92, y el cual culminó en el año 2000. La legitimidad de la Carta de la Tierra proviene precisamente del proceso participativo en el cual miles de personas y organizaciones de todo el mundo brindaron su aporte para encontrar valores y principios compartidos, de aquí la importancia de la GA, para esta escuela (Blauert J. y S. Zadek, 1999).

18 Los canadienses estuvieron involucrados de manera muy activa, en la Comisión Brundtland como miembros y parte de la dirección ejecutiva. A partir de

La utilización de este instrumento dio como resultado negociaciones muy importantes en relación al uso del suelo, particularmente en la industria forestal, al introducir el concepto de "toma de decisiones compartidas", enfoque en el cual la participación pública en la toma de decisiones asigna, en ciertos aspectos y por un tiempo definido, tanto a aquellos con autoridad de tomar la decisión como a aquellos afectados por ella, empoderamiento para lograr de manera conjunta, soluciones y compromisos que satisfagan todos los intereses (Dorcey y Mc Daniels, 2001).

Después de cuatro agitados años de probar este nuevo instrumento de política ambiental, donde se involucró a *stakeholders* y a gobiernos de diversos niveles, la Comisión elaboró una serie de propuestas audaces y de gran alcance que se plasmaron en la Ley de Sustentabilidad (*Sustainability Act*), la cual incluyó innovaciones de peso en los procesos de participación pública y el sistema de resolución de disputas. Esta ley destaca la consagración de la participación como un derecho de ley, la adopción de la participación pública en todas las agencias de gobierno, la inclusión de procedimientos de vigilancia en el cumplimiento y rendimiento de las mismas, la creación de comités comunales como mecanismo para fortalecer la participación pública y el fortalecimiento de una democracia directa e intensiva en la toma de decisiones sobre el uso de suelo y la gestión ambiental.¹⁹

ello, Canadá decide formular una serie de políticas de desarrollo sustentable desde el nivel federal que dan lugar a la *National Task Force on Environment and Economy*, la cual incluye una serie de tareas a nivel de gobierno federal, provincial y territorial para desarrollar políticas sustentables. Esta Comisión recomendó "mesas de negociación sobre ambiente y economía" que reunirían a hombres de negocios, participantes de grupos ambientales y representantes del gobierno en la toma de decisiones ambientales. Se buscó que las mesas cumplieran con dos objetivos: el primero, involucrar en un foro a diversos *stakeholders* en la búsqueda de logros comunes y plataformas conjuntas. El segundo, lograr consensos en la toma de decisiones, donde todos los miembros del grupo deberían estar de acuerdo para tomar cualquier tipo de acción. Las recomendaciones políticas fueron más eficientes que la adopción de acciones prácticas. "Las mesas redondas han sido exitosas en predicar el evangelio del desarrollo sustentable, pero todavía hay serias dudas acerca de lo que la congregación está haciendo al llegar la mañana del lunes" (Colgan, 1997: 131).

19 Una característica notable del debate ambiental contemporáneo ha sido reconocer el papel de grupos ciudadanos, no sólo como recipientes pasivos de información, sino como agentes activos en la transición hacia la sustentabilidad. A pesar de la creciente profesionalización de la gestión ambiental y los

En el sistema de resolución de disputas se recomendó que las provincias reforzaran la participación de *stakeholders* multiplicando los procedimientos de adjudicación e incluyendo previsiones en la revisión, notificación, apelación, mediación y publicación de la decisión. Junto con ello, hacia 1990, el gobierno federal emitió el nuevo *Green Plan*, al cual se le invirtieron 1.4 mil millones de dólares canadienses). Una iniciativa multi-sectorial para la protección ambiental y el desarrollo de programas sustentables, teniendo como estrategia el proceso *multi-stakeholders* con el fin de construir corresponsabilidad.²⁰

Todo este mar de programas, acciones y buenos deseos inundaron el espacio de la política ambiental. Pero al no establecer escalas de funcionamiento en las mesas de negociación, ante la falta de compromisos y las pugnas en materia ambiental entre el gobierno federal y las provincias, frente a la infinidad de reglas y normas sin una clara política integral y la discontinuidad en las acciones de política ambiental, el proceso se desbordó. En muchos casos, se tenía hasta 15 mil participantes discutiendo al mismo tiempo un problema, lo cual se hizo inmanejable y anticipó cómo la GA debe poner en práctica diversas escalas, en dónde entre más pequeños sean los grupos de deliberación mayor probabilidad de éxito (Green, 1998: 312).

Hacia 1996, la incertidumbre gubernamental para adoptar los compromisos establecidos de antemano y su incapacidad para poner en práctica los

rápidos y complejos cambios tecnológicos, existe una gran preocupación por incorporar los puntos de vista del público en materia ambiental. Una ciudadanía activa y conciente de sus obligaciones en la administración (*stewardship*) de los recursos, forma parte de una empresa democrática que es pivote y precondición de procesos políticos (Selman, 1994: 462).

- 20 El *Green Plan* se lanzó en 1990 con un horizonte de cinco años, un documento político de la administración Mulroney/Campbell. Contiene compromisos y asigna recursos, trata de diseñar acciones inter-departamentales basadas en la concepción del desarrollo sustentable. El plan puede considerarse la primera estrategia seria, que sirve de marco para lograr un balance en los objetivos socio-económicos y ambientales. Además, reconoce la necesidad de lograr consensos a partir de procesos *multi-stakeholders* para enfrentar el deterioro ambiental. El intento de generar un plan ambiental nacional al estilo holandés que integra transporte, energía y uso de suelo, no fue tan eficaz en Canadá. Las expectativas fueron mayores a los resultados obtenidos. No se otorgaron recursos adicionales y tampoco se dio la cooperación inter-departamental y fue inminente el limitado compromiso con la elaboración de una nueva legislación y la aplicación de normas. Las acciones del gobierno federal siguieron siendo limitadas y, por tanto se cuestionó su eficacia en asuntos ambientales (Selman, 1994: 469-475).

retos expresados en la Ley de Sustentabilidad, dio como resultado la cancelación de los trabajos de la *National Task Force on the Environment and Economy*. Al mismo tiempo, las mesas de negociación en las provincias se vinieron abajo por la presión de los presupuestos a los gobiernos locales y al agotamiento y falta de confianza de los *stakeholders*. Una vez más, las preocupaciones eran otras y la caída de la segunda ráfaga de innovaciones ambientales en Canadá fue inminente.

Ante estos hechos, otras técnicas de participación, mucho más acotadas y restringidas, se adoptaron en Canadá en la última década (2000-2010), entre ellas destacan la introducción de la libertad de información en la legislación, las decisiones en las Cortes (que reconocen los derechos de los pueblos originarios a la pesca y caza) la necesidad de un *Ombudsman* ambiental, las opciones de mediación en conflictos espacio/ambientales y la posibilidad del uso de recursos electrónicos en las cortes.

Como podemos apreciar, de un proceso abierto y audaz se pasó a una política ambiental mucho más conservadora que se replegó a instrumentos ya conocidos y probados como la legislación, las cortes y la normatividad (Comando-Control). Los diferentes niveles de gobierno dudaron de la eficacia de la GA y las preocupaciones por los asuntos económicos cambiaron de manera tajante en las agendas políticas. Medidas draconianas impulsaron recortes presupuestarios a políticas, planes y proyectos ambientales. La legislación ambiental fue menos exigente, se dejaron de lado regulaciones de vigilancia y prevención, mientras las responsabilidades de cuidado ambiental pasaron a gobiernos locales ocasionando un vacío en las provincias y el gobierno federal. Aunado a ello, muchas actividades ambientales en todos los niveles de gobierno se comercializaron o privatizaron, entre ellas cabe señalar el cuidado de bosques y ríos.

Se pasó de una acción de política deliberativa entre organizaciones, grupos y gobiernos a la búsqueda de asociaciones no lucrativas que delinearan y concentraran sus acciones en el voluntariado ambiental, en el monitoreo de una buena causa y en la compensación privada. Se dejó de lado la deliberación y la interacción en la toma de decisiones. El proceso *multi-stakeholders* fue cooptado por este nuevo tipo de asociación, individualista, de compensación ambiental privada y de cuidado bio-regional.

Para autores como Katia Opalka y otros (2009), el deseo de los gobiernos de Canadá y su población por resolver amigablemente los problemas ambientales se ha difuminado. Hoy, la solución a los conflictos ambientales se circunscribe al juicio en las Cortes. Para el gobierno la disputa en las cortes es vista como anti-canadiense, mientras que para los ciudadanos y grupos ambientalistas el litigio es hoy el único recurso para proteger el ambiente, ante el cierre de espacios de negociación y diálogo.

En Canadá, las experiencias de 1970 y 1990 forman parte de la plataforma para delinear una gobernanza más adecuada y permanente, en la que la evaluación sistemática permita superar las fallas del pasado (muchas promesas y evidentes decepciones; falta de claridad de responsabilidades y mandos; participación ciudadana en múltiples actividades al mismo tiempo, entre muchos otros). Se trata de poner en práctica la argumentación selectiva en un gobierno representativo. La GA y el proceso de deliberación deberá superar tres grandes desafíos: la necesidad de articular una base legítima de participación, el riesgo de reducir el amplio interés público a la negociación entre *stakeholders* y la necesidad de asegurar, responsablemente, el uso del conocimiento científico disponible. Resolver estos asuntos implica una fuerte intervención de mediadores, los cuales jugarán un papel central para disolver probables conflictos relacionados con la sobre-representación de intereses extremadamente poderosos.

V. A manera de conclusiones

La GA por sí misma no puede solucionar, de una vez y para siempre, los graves problemas ambientales. Es pues importante demarcar una sutil línea entre los aspectos normativos y los asuntos prácticos, ejecutables. Necesario es hilvanar preceptos teóricos que sustenten las aseveraciones empíricas. Me parece por tanto relevante introducir conceptos y términos teóricos a realidades complejas y concretas y evaluar, en esos espacios, la eficacia y eficiencia de nuevos instrumentos de política ambiental.

El caso holandés refleja el éxito de la puesta en práctica de la GA por varias razones. La primera, la conjunción de la historia y la geografía en la construcción de un modelo político como es el pólder, el cual permite la cooperación, transparencia y confianza entre actores. Base de una cultura política dispuesta a la negociación. Segunda, estas condiciones geográficas dan pie a la necesidad de establecer una transversalidad ambiental, ella aglutina a todas las actividades económicas y a cualquier acción gubernamental o empresarial. Tercera, si bien Holanda ha seguido el patrón internacional de adelgazamiento del Estado, no ha abandonado sus compromisos sociales. La compensación ambiental por daño o uso para otras actividades, sigue siendo responsabilidad del Estado. Los espacios diseñados para amortiguar planes de crecimiento económico no pasan a manos de particulares, éstos siguen siendo responsabilidad estatal.

Cuarta, desde la legislación se estipulan los canales de participación ciudadana y se marcan espacios, características y obligaciones en relación a la GA. En este renglón quedan claras responsabilidades del gobierno para dotar de información a los demandantes, transparentar los procedimientos e incorporar por ley en las decisiones por tomar, a grupos y ciudadanos con intereses y preocupaciones sobre la materia. Quinta, no hay traslape de funciones entre el

gobierno federal y las provincias o municipios. Conforman un todo unificado base de las políticas de planeación/ambiente, éxito de la ciudad compacta. Por último, la capacidad y habilidad de diversas ONG's para incidir en la toma de decisiones, resultado de una consistencia de años en actividades relacionadas con la preocupación sobre el deterioro ambiental.

El caso Canadá es muy complejo, pues aunque este país ha demostrado en la plataforma internacional su gran interés en asuntos ambientales, a nivel nacional enfrenta serias contradicciones que limitan la posibilidad de incorporar novedosos instrumentos de política. Uno de los asuntos clave es la pugna "disfrazada" entre el gobierno federal y el gobierno de las provincias. Al ser Canadá un país rico en recursos naturales y al depender las provincias de la explotación de los mismos, el clientelismo entre gobierno-empresas se ha convertido en un freno para introducir políticas ambientales más rigurosas. Aun cuando en Canadá se iniciaron las famosas Mesas de Negociación de Economía y Ambiente, éstas no cristalizaron, pues un asunto clave en la falta de continuidad de políticas ambientales, es la tendencia (conservadora o liberal) del partido que gane la elección.

Cuando gobiernos conservadores progresistas tomaron el poder en Ontario, la baja en presupuestos y personal del Ministerio de Asuntos Ambientales fue el detonador de los graves daños ambientales, así como de los conflictos locales más importantes vividos por ese país en los últimos años. A diferencia de Holanda, Canadá ha optado por abrir canales de comunicación y diálogo a partir de la demanda de los interesados y afectados en las Cortes.

La investigación por parte de jueces canadienses, escuchar a todos los interesados y emitir medidas frente a las contingencias, ha dado lugar a movimientos reactivos, localistas, bioregionales y a autoridades que ponen en práctica las recomendaciones de jueces y crean fundaciones, en manos de particulares, para ser ellas las responsables del cuidado ambiental. Combinación de instrumentos de política, donde los aspectos legales y económicos son los pilares en la resolución de conflictos. Por ello, en Canadá aunque la participación y deliberación pueden ser viables, las estructuras políticas y económicas frenan su ejecución.

Desde mi punto de vista, la GA nace en un contexto de cambio y nuevos conflictos propios de una modernidad marcada por el riesgo y la vulnerabilidad. Este instrumento puede ser aplicable cuando se entiende el conflicto, se le enfrenta y forma parte de la realidad social. Desde un ángulo político observar al adversario, negociar, conocer sus perspectivas y deliberar abre camino a una solución de consenso. La GA es un nuevo instrumento de política que fortalece la gestión ambiental, una ventana abierta para incidir en la comprensión del conflicto espacio/ambiental.

Ante el constante deterioro ambiental, queda clara la necesidad de una combinación de instrumentos que abarquen desde una fuerte legislación con estándares claros, mecanismos de mercado con impuestos verdes, subsidios e intercambio de emisiones, acuerdos y convenios voluntarios y vinculantes con empresas, etiquetado de productos como una forma de inmiscuir a los consumidores, hasta la fortaleza de la corresponsabilidad y transparencia en la toma de decisiones y el empoderamiento de variados actores. La GA es un instrumento a usarse con los demás, para lograr salidas alternativas y novedosas a la crisis ambiental. No existen recetas o imposiciones, cada lugar y condición implica el uso imaginativo de estos nuevos instrumentos de política ambiental.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR, L.F. (2006). **Gobernanza y gestión pública**. México: Fondo de Cultura Económica.
- ANDERSON, K.P. *et al.* (2000). **Decentralization of environmental governance: Comparing local politics in Bolivia and Guatemala**. México: CIDE: 31.
- BACHE, I. (2009). "Multilevel governance" en **Encyclopedia of governance**. Berkeley: SAGE Publications: 635.
- BÄCKSTRAND, K. *et al.* (2010). "The Promise of New Modes of Environmental Governance" en **Environmental Politics and Deliberative Democracy. Examining the Promise of New Modes of Governance**. Cheltenham: Edward Elgar.
- BIERMANN, F. *et al.* (2009). "Global Environmental Governance and the International Organizations. Setting the Stage" en **International Organizations in Global Environmental Governance**. Abingdon: Routledge.
- BLAUERT J. y ZADEK, S. (1999). **Mediación para la Sustentabilidad. Construyendo políticas desde las bases**. CIESAS, IDS, Consejo Británico. México: Plaza y Valdez).
- BOOCKCHIN, M. (1993). **Which Way for the Ecology Movement?** Edinburgh and San Francisco: A.K. Press.
- CARRERAS PLANELLS *et al.* (2009). **Tecnología Energética y Medio Ambiente I**. España: Edicions UPC.
- COLGAN, C.S. (1997). "Sustainable Development" and Economic Development Policy: Lessons from Canada". **Economic Development Quarterly** 11(2): 123-137.
- DAVIDSON, D. *et al.* (2004). "Understanding Environmental Governance". **Organization & Environment** 17(4): 471-492.
- DE ROO, G. (2003). **Environmental Planning in The Netherlands: Too Good to be True, From Command-and-Control Planning to Shared Governance**. Burlington: Ashgate.
- DORCEY, A. y DANIELS, T. Mc. (2001). "Great Expectations, Mixed Results: Trends in Citizen Involvement" en **Canadian Environmental Governance**. Governing the Environment. E. A. Parson. Canada: University of Toronto Press.
- GEURTS, K.T. *et al.* (2006). "Methodology for participatory policy analysis". **European Journal of Operational Research** 128: 300-310.

- GIBSON, R.B. (2002). "From Wreck Cove to Voisey's Bay: the evolution of federal environmental assessment in Canada". **Impact Assessment and project Appraisal** 20(3): 151-159.
- GORZ, A. (1980). **Ecología y Política**, El Viejo Topo, México.
- GRAÑA, F. (2005). "Todos contra el Estado: Usos y abusos de la "gobernanza", en **Espacio Abierto, Cuaderno venezolano de sociología** 14(4): 501-529. Universidad de Zulia, Venezuela.
- GREEN, A.J. (1998). "Public Participation, Federalism and Environmental Law". **Buffalo Environmental Law Journal** 6: 170-211.
- GOULD, K.A.; SCHNAIBERG, A. y WEINBERG, A.S. (1996). **Local environmental struggles: Citizens activism in the treadmill of production**. New York, Cambridge University Press.
- GUTTMAN, D. (2004). **De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características en Gestión y Política Pública**, I semestre, año XIII, N° 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- HABERMAS, J. (2003). **Acción comunicativa y razón sin trascendencia**. Paidós, Barcelona.
- HYDEN, G. (2000). **The Governance Challenge in Africa. African Perspectives on Governance**, Treston/Asmara: Africa World Press, Inc.
- HOPGOOD, S. (1998). **American foreign environmental policy and the power of the state**. Oxford, UK, Oxford University Press.
- IRAZÁBAL, C. (2005). **City Making and Urban Governance in the Americas**. Curitiba and Portland. USA, Ashgate.
- JORDAN, A. et al. (2003a). "New Instruments of Environmental Governance: Patterns and Pathways of Change". **Environmental Politics**, 12 (1): 1-24.
- KAUFMAN, H. (1960). **The forest ranger: A study in administrative behavior**. Baltimore: John Hopkins University.
- KEIJZERS, G. (2000). "The Evolution of Dutch Environmental Policy: The Changing Ecological Arena from 1970-2000 and Beyond". **Journal of Cleaner Production** 8: 179-200.
- KLYZA, C.M. (1992). "A window of autonomy: State autonomy and Forest Service in the early 1900s". **Polity** 25(2), 173-196.
- KÜTTING, G. y LIPSCHUTZ, R. (2009). **Environmental Governance. Power and knowledge in a local-global world**. Abingdon, Routledge.
- LIPIETZ, A. (1993). **Green Hopes. The future of political ecology**, New York, Duke University Press.
- MACKAY, W. R. (2005). "Canadian Federalism and the Environment: The Literature". **The Georgetown International Environmental Law Review** 17(25): 25-48.
- McCONNELL, G. (1970). **Private power and American democracy**. New York: Random House.

- MEADOWCROFT, J. (1996). **The Liberal Political Tradition. Contemporary Reappraisals.** Canada, Carlton University.
- METTE, K.A. (2004). **Governance.** UK, USA: Polity Press.
- MILLER, R.O. (1987). **Multiple use in the Bureau of Land Management: the biases of pluralism revisited.** In P.O. Foss (Ed.) Federal land policy (pp.49-59) New York; Greenwood.
- MOL, A. (1997). Ecological Modernization: industrial Transformations and Environmental Reform, en RADCLIFFE M y WOODGATE, G Editores, **International Handbook of Environmental Sociology**, Edward Elgam Publishing.
- NAVARRETE, M.D. y MODVAR, C. (2009). "Stakeholder" en **Encyclopedia of governance.** Berkeley, SAGE Publications: 936.
- OPALKA, K. *et al.* (2009). "Sustainability and the Courts: A Snapshot of Canada in 2009". **Sustainable Development & Law Policy** 10: 59-63.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992). **Reinventing Government.** New York: Addison-Wesley Publisher Company.
- PARSON, E.A. (2001). **Governing the Environment. Persistent Challenges, Uncertain Innovations.** Canada: University of Toronto Press.
- PLUMMER, R. (2006). "The Evolution of Sustainable Development Strategies in Canada: An Assessment of Three Federal Natural Resource Management Agencies". **Sustainable Development** 14: 16-32.
- ROSENAU, J. (2001). "Governance in the Twenty-First Century" en **Global Governance**, núm 1, 13-43, USA.
- RHODES, R.A.W. (1996). "The New Governance: Governing without Government". **Political Studies**, XLIV, 652-657, USA.
- SANTOS SOUSA, B. (1998). Por una concepción multicultural de los derechos humanos. Ciudad de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Coordinación de Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México.
- SANTOS SOUSA, B. (2007), Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas en SANTOS y RODRÍGUEZ GARAVITO (Eds.) **El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita.** UAM-Anthropos.
- SELMAN, P. (1994). "Systematic environmental reporting and planning: some lessons from Canada". **Journal of Environmental Planning and Management** 37(4): 461-475.
- SMITH, A. *et al.* (2009). "The Transitions Storyline in Dutch Environmental Policy". **Environmental Politics** 18(1): 78-98.
- SPAARGAREN, G. (2000). "Ecological Modernization. Theory and Changing Discourse on Environment and Modernity" en **Environment and Global Modernity.** Londres: Sage.
- SPETH, J.G. y HAAS, P.M. (2006). **Global environmental governance.** Washington: Library of Congress.

Documentos de Gobierno

(2001). Key Environmental Issues. Environmental Canada. Canada, Ministry of Environment: 2-53.

VROM (1998-1999). Managing Policy for a Sustainable Society, English Summary: 1-19.

VROM (2010). The New Spatial Planning Act Gives Space: 1-4.

Páginas web consultadas del 15 al 25 de febrero 2011.

Oficina Central de Estadísticas, 2006. www.scribd.com/doc/219496

<http://static.nai.nl/polders/e/index.html>

<http://www.diemer.ca/Docs/Diemer-ContaminacionSp.htm>

<http://www.worldlingo.com/ma/enwiki>

<http://www.greenbelt.ca/>

www.ine.es/ss/Satellite?blobcol=urldata

Canada's Emission Outlook: An update/ analysis and modeling group, Natural Resources Canada www.nrcan.gc.ca/es/ceo/update.htm