

**Procesos comunicacionales en la gobernanza de un área natural
protegida del Distrito Metropolitano de Quito**

*Communication processes in the governance of a Protected Natural Area
of the Metropolitan District of Quito*

Nicoletta Marinelli

Investigadora independiente, Ecuador, nmarinellifl@flacso.edu.ec

Fecha de recepción: 11 de enero de 2018

Fecha de aceptación: 10 de julio de 2018

Resumen

¿Existe la posibilidad de que los problemas de gobernanza de las áreas naturales protegidas se resuelvan a través del fortalecimiento de las redes de interacción social y comunicación? En el diálogo que genera la gobernanza ambiental en Ecuador, los mecanismos formales e informales de comunicación posibilitan manejar conflictos, fortalecer redes de interacción social, intercambiar conocimientos entre distintos actores, así como concertar objetivos comunes. Es con esta consideración que, bajo el enfoque de la gobernanza interactiva, este artículo analiza cómo funcionan las redes de comunicación del Área de Conservación y Uso Sustentable Mashpi-Guaycuyacu-Sahuangal, recientemente conformada en el Distrito Metropolitano de Quito. El estudio revela que las racionalidades ambientales heterogéneas que permean los grupos de interés en la zona no encuentran aún su engranaje, al existir vacíos en los procesos de comunicación, lo cual hace que la participación pierda legitimidad y eficacia.

Palabras clave: áreas naturales protegidas, gobernanza comunicativa, gobernanza interactiva, participación, Pichincha

Abstract

Is there a possibility that the governance problems of natural protected areas will be resolved through the strengthening of networks of social interaction and communication? In the dialogue generated by environmental governance in Ecuador, formal and informal communication mechanisms allow opportunities for conflict management, the strengthening of networks of social interaction, the exchange of knowledge among different actors, as well as to agree on common objectives. Under the interactive governance approach, this article analyzes the communication networks of the Mashpi-Guaycuyacu-Sahuangal Conservation and Sustainable Use Area, recently created in the Metropolitan District of Quito. The study shows that the heterogeneous environmental rationalities among the interest groups in the area do not yet find their gear, due to gaps in communication processes, which weaken the participation processes, its legitimacy and effectiveness.

Keywords: communicative governance, interactive governance, Pichincha, participation, protected natural areas

Introducción

Uno de los desafíos para la mayoría de las sociedades contemporáneas es articular nuevas formas políticas y sociales que permitan una gestión más responsable de los bienes comunes (Ostrom 1990). Frente a la incontrolada devastación ambiental, el establecimiento de áreas naturales protegidas (ANP) ha sido considerado internacionalmente el principal instrumento para conservar la biodiversidad silvestre. Sin embargo, existen numerosos casos en los cuales las políticas de conservación de dichas áreas entran en tensión con las dinámicas sociales y económicas que ocurren en los territorios en los cuales se implementan.

La recurrencia de conflictos que refieren varios estudios motivó esta investigación

acerca de los mecanismos de interacción entre el Estado y la sociedad civil, tomando el caso del Área de Conservación y Uso Sustentable (ACUS) Mashpi-Guaycuyacu-Sahuangal (MGS), en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Considerando que en los proyectos de conservación no siempre converge el interés público con los intereses privados y con los intereses colectivos, se plantean las siguientes preguntas: ¿desde lo local, es posible caminar hacia la construcción de una racionalidad ambiental que, a partir de la diversidad de valores e intereses en juego, permita un manejo exitoso de la conservación ecosistémica?; ¿qué posibilidades plantean las redes de interacción social y otros mecanismos de comunicación en la gobernanza de un área de conservación silvestre?

La hipótesis de partida es que la comunicación, con su rol unificador de lo social (Habermas 2001), aún en el entramado de complejas relaciones de poder, puede tener un papel predominante en la “fusión de horizontes”, en vista de una mejor gobernanza ambiental de ANP. Se aborda el caso con base en la teoría de la gobernanza ambiental interaccional, que considera un enfoque policéntrico. Los problemas de degradación ambiental son considerados en estrecha vinculación con las condiciones estructurales del desarrollo; no obstante, su resolución ha sido delegada en muchos casos a la intervención y regulación pública. Frente a ello, los nuevos enfoques de la gobernanza la conceptualizan como una relación interactiva entre una pluralidad de agentes (Kooiman 2006; Van Vliet 1994).

Este artículo argumenta que los mecanismos de interacción entre el DMQ y los diferentes grupos de interés alrededor del ANP se desprenden de diferentes racionalidades ambientales, ya que estas constituyen las bases discursivas sobre las cuales se toman las decisiones y se configuran las alianzas. La investigación se concentra en las estrategias y mecanismos de comunicación que articulan los actores y facilitan o dificultan la gobernanza del ANP, identificando los puntos nodales y las construcciones discursivas sobre la naturaleza, la conservación ambiental y el desarrollo. En consecuencia, la gobernanza comunicativa es presentada y discutida como una posibilidad para incrementar la participación, democratización y efectividad de los instrumentos de la

gobernanza del área protegida.

Proceso metodológico

La investigación, de carácter exploratorio, se basó en técnicas cualitativas. Fue desarrollada entre enero y junio de 2017 en cinco centros poblados (Anope, Sahuangal, Santa Rosa, Guayabillas y Mashpi). La observación participante se concentró en reuniones y espacios de interacción entre los diferentes actores involucrados, en las reuniones mensuales del Comité de Gestión (CdG) y en otros espacios de reunión en el territorio. Además, se revisaron actas de reuniones, ordenanzas y normativas que regulan la gestión del ANP.

Se realizaron 25 entrevistas abiertas, semiestructuradas (con actores institucionales y privados) y en profundidad (con actores comunitarios y sociales), para ahondar en los aspectos procesuales, históricos y de atribución de significados de los procesos de comunicación. El diseño metodológico incluyó como interlocutores del estudio a actores comunitarios, del sector privado e institucional. Los actores comunitarios a entrevistar fueron seleccionados de forma semialeatoria, durante las visitas de campo, conversando con personas en tiendas, plazas y ríos próximos a las comunidades.

En lo subsiguiente, otros entrevistados (hombres y mujeres) fueron sugeridos por los mismos pobladores locales, considerando sus diversas características y roles en las comunidades. Las entrevistas fueron complementadas con visitas domiciliarias, en las que se mostraron algunos materiales de comunicación sobre el ACUS, que funcionaron como disparador del diálogo sobre las representaciones y percepciones de los actores en relación con el área protegida. También se efectuaron transectos por el territorio con miembros de las comunidades, que facilitaron la observación y la conversación sobre las relaciones humano-ambientales.

Adicionalmente, se realizaron cinco grupos focales con grupos conservacionistas

y administradores del ACUS,¹ en los cuales se combinaron dinámicas de asociación libre de palabras y construcción colectiva de mensajes breves. Esas técnicas tienen como fin profundizar en las ecologías de los diferentes actores, además de hacer explícitas algunas percepciones sobre las relaciones de poder entre actores y grupos.

Todo el material fue transcrito y codificado conforme a variables prediseñadas, manteniendo el anonimato de las personas involucradas. Se trianguló la información recabada por distintas técnicas, con base en el análisis discursivo y de contenido, así como en el análisis de las interacciones (observadas), en diálogo con el marco teórico.

La gobernanza como interacciones

La gestión de un ANP implica inevitablemente la interacción entre actores cuyas racionalidades, identidades y acciones pueden diferir de forma radical. Por tal razón, en las últimas décadas el concepto de gobernanza ambiental ha adquirido una creciente importancia. En su esencia describe las formas en que los agentes interactúan, crean políticas, reglas y prácticas que determinan cómo se ejerce el poder y cómo se toman las decisiones.

Es frecuente que se atribuya al Estado, a las instituciones públicas o, en general, al sistema democrático representativo la tarea de incorporar, procesar y resolver los conflictos sociales. La gobernabilidad democrática es

la capacidad del Estado para institucionalizar estos conflictos y para otorgarles un tratamiento equitativo y duradero, tras imponer a la actividad privada un marco legal que garantice el bienestar de la población y su participación en la toma de decisión y en los beneficios de la actividad económica (Fontaine 2003, 22).

Ahora bien, la gobernanza no depende únicamente de las características de un sistema de gobierno y de su capacidad institucional, “sino que es resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen los unos en los otros” (Kooiman y Van Vliet 1993, 64). La teoría interactiva de la gobernanza parte de reconocer

¹ Grupos focales: uno con mujeres pobladoras del sector conservacionista; dos con hombres del sector conservacionista y uno con actores institucionales. Se realizó, además, un grupo focal mixto, con pobladores y funcionarios (un total de 14 personas, de las cuales cuatro eran mujeres).

la mutualidad e interdependencia de los actores sociales en los sistemas sociopolíticos. Ningún actor es suficientemente informado, poderoso y autosuficiente para asumir el control de un sistema social por sí solo (Kooiman 2006). Esto obedece a que los sistemas sociales y políticos se articulan en múltiples escalas (*complejidad*), son atravesados contemporáneamente por fuerzas centrípetas y centrífugas, entrópicas y negentrópicas (*dinamismo*) y se caracterizan por mecanismos de integración y diferenciación de conocimiento e identidad (*diversidad*). Por lo tanto, la gobernanza es un sistema dinámico, en el cual las estructuras se confrontan de manera constante con las demandas de la sociedad. Ello desemboca tanto en oportunidades como en problemas, también dinámicos, complejos y diversos (Kooiman 2006).

Las redes de independencia y las interacciones constituyen, por lo tanto, el núcleo básico de las estructuras y los procesos del gobierno. “La interacción es un concepto para la síntesis”, por tratarse de un proceso relacional que muestra que “el rumbo y los efectos de las acciones y procesos también dependen de lo que otros están haciendo y de lo que sucede en otros procesos” (Kooiman 2006, 62-63). En este encuadre, se abordan las implicaciones de las políticas de conservación atendiendo a la interacción entre el Estado (incluidos los Gobiernos Autónomos Descentralizados o GAD), las comunidades locales y otros actores (sector privado, empresas turísticas) en su complejidad, diversidad y dinamismo.

El nexo entre la gobernanza comunicativa y las racionalidades ambientales

Las interacciones entre actores se materializan en las formas de comunicación. Cualquier teoría que analice el campo político en perspectiva relacional reconoce la importancia de las dinámicas de comunicación dentro de él. Algunos estudios sugieren que el intercambio de conocimiento e información es crucial para una gobernabilidad efectiva de los recursos naturales (Bodin y Crona 2009; Calvet-Mir *et al.* 2015).

Asumiendo un enfoque policéntrico de gobernanza, Van Vliet (1994) elabora la teoría de la gobernanza comunicativa, cercana a la gobernanza socioambiental a partir de la teoría de la acción comunicativa de Habermas (2001). De hecho, ambos autores

coinciden en entender la sociedad como un entramado de actores en el cual idealmente se puede apuntar a un consenso de las opiniones diversas. En el ideal de la racionalidad comunicativa, los actores pueden alcanzar un entendimiento intersubjetivo, “un consenso racional” (Habermas 2001 citado en McCarthy 1987, 338) o, en términos de Van Vliet (1994), un resultado común satisfactorio (*positive-sum solution*), producto de haberse sometido a la fuerza de la argumentación.

El planteamiento de la gobernanza basado en la interacción y la hipótesis de un entendimiento intersubjetivo no están exentos de las dinámicas de poder. Asumimos así que “el poder habita los significados y los significados son la fuente del poder” (Escobar 2000, 9). Por lo tanto, las estrategias discursivas son las que legitiman los significados culturales asociados a las relaciones humano ambientales y a todas las prácticas ecológicas y “eco-ilógicas” que generan conflictos socioambientales. El espacio, la naturaleza, el territorio y los derechos son socialmente construidos a partir de conquistas simbólicas (Escobar 1995), constituidas esencialmente por el lenguaje.

Varios autores, en el marco de la Ecología Política, han enfocado su mirada a los procesos de atribución y producción de significado que acontecen en la construcción simbólica de la naturaleza y del territorio. Los actos comunicativos son un espacio en el cual se representa el mundo de las ideas en el mundo de la materialidad. Autores como Escobar (2000) y Leff (2003) han contribuido a conceptualizar las ideas de “ecologías de la diferencia” y los “modelos locales de naturaleza”; ideas que explican la apropiación de la naturaleza en términos de diversidad cultural y heterogénesis cultural ambiental. Lo que es objeto de reivindicación, según Leff (2003), es “el derecho a ser”, entendido como el derecho a diferir (diferenciarse) de las opiniones dominantes.

Bajo esas premisas, este artículo plantea que la gobernanza ambiental de un ANP no puede prescindir de indagar sobre aquellas relaciones de poder que habitan en los significados. El objetivo, en última instancia, es recomponer la visión sobre la naturaleza por la vía de las diferencias. Las racionalidades ambientales, en su proceso de construcción, necesitan devenir de una racionalidad comunicativa (Habermas 2001).

El ACUS Mashpi-Guaycuyacu-Sahuangal

El ACUS MGS es una zona de conservación municipal ubicada en la parroquia de Pacto, al noroccidente del DMQ, en la vertiente pacífica de la cordillera occidental de los Andes (mapa 1).² Su extensión total es 17.237 ha y en su núcleo se ubica el extenso Bosque Protector Mashpi, de 1.088 ha.³ El ACUS figura dentro de la región biogeográfica del Chocó y es parte del *hotspot* Tumbes-Chocó-Magdalena, considerada un área de especial interés para la preservación de los ecosistemas del planeta.

Los relatos de la conformación del ACUS son divergentes y, en sus matices, ponen de manifiesto las fracturas que atraviesan los actores y grupos y sus coaliciones estratégicas. Según los relatos institucionales (Ecopar, Imaymana y Secretaría de Ambiente del DMQ 2012; Gestnova Cia Ltda 2015), la creación del ACUS fue solicitada por moradores de la zona; surgió de un proceso participativo, como oportunidad para mejorar las condiciones económicas y sociales de los habitantes locales, frente a algunas amenazas socioambientales.

En estos documentos, el ACUS se plantea como nuevo modelo de administración del territorio, basado en la participación social y “una oportunidad para romper con viejos patrones de marginalidad y exclusión de los territorios rurales del DMQ” (Ecopar, Imaymana y Secretaría de Ambiente del DMQ 2012, 11). A pesar de ser un área de conservación, está lejos de ser un territorio virgen. Más bien es un mosaico complejo, en el cual se calcula que existía en 2011 un 60% de bosques naturales.

Los pastizales para ganado cubren el 35% de las áreas en uso, mientras los cultivos de palmito superan las 200 ha (Secretaría de Ambiente 2015). Además, se trata de un área de conservación habitada por antiguas poblaciones que persisten en la actualidad. En ella

² Tanto la Constitución de 2008, en su artículo 405, como el plan estratégico del sistema nacional de áreas protegidas mencionan que está conformado por cuatro subsistemas, uno de los cuales es el de Gobiernos Autónomos Descentralizados. Entre 2011 y 2015 el Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito institucionalizó seis áreas de conservación y corredores ecológicos que cubren el 35% de la superficie total del Distrito.

³ Fue declarado como tal en 2004, mediante el acuerdo ministerial no. 088, suscrito el 16 de septiembre de 2004 y publicado en el Registro Oficial no. 439, del 11 de octubre del mismo año (Gestnova Cia Ltda 2015).

que atraviesa la gran mayoría de los habitantes de la parroquia y del ACUS: el altísimo nivel de exclusión social y pobreza. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas en la parroquia es de 83,2 y se mantuvo estable en el periodo 2001-2010. El 83% de la población vive en condiciones de pobreza; el 37%, en condiciones de extrema pobreza (Gestnova Cia Ltda 2015).

Imagen 1. Entrada a Santa Rosa, una de las cinco comunidades del ACUS.



Fuente: fotografía de la autora.

En la zona ha predominado el desgobierno y la incapacidad de las instituciones públicas para dar respuesta a los problemas sociales. La tenencia de la tierra es incierta tanto en los centros poblados como en las fincas. La situación impide el acceso a créditos productivos o a incentivos de conservación como el programa Sociobosque y limita una intervención ordenada en el territorio.

Desde su declaratoria, con la ordenanza 88 de 2001 del Consejo Metropolitano de Quito, la experiencia del ACUS ilustra lo que podría ser considerada una trayectoria de sustentabilidad en varios aspectos, con iniciativas tales como la producción orgánica, la ganadería sustentable y el bosque escuela. Sin embargo, dentro de sus límites se desarrollan también actividades económicas con un alto impacto ecológico. El uso de

agroquímicos está muy extendido, sobre todo en las plantaciones de palmito y naranjilla (Gestnova Cia Ltda 2015). Entre las amenazas socioambientales figura la tala del bosque,⁵ las concesiones para la explotación minera⁶ y la hidroeléctrica Manduriacu.⁷ La presencia de megaproyectos en las zonas de influencia de áreas dedicadas a la conservación ambiental ejemplifica las incongruencias de los proyectos estatales que Fontaine (2003) denomina Estado esquizofrénico.

Las redes de comunicación en el ACUS

En la comunidad de Mashpi, la disputa entre diferentes racionalidades ambientales ha escalado hacia conflictos socioambientales más intensos. En junio de 2017, un productor que utiliza métodos intensivos de piscicultura agredió con armas de fuego a cuatro investigadores de una universidad de Quito que estaban tomando muestras de las aguas del río en las proximidades de un punto de descargas de los estanques. No existen mecanismos para gestionar y transformar conflictos de este tipo y, de hecho, el acontecimiento no tuvo seguimiento por parte del Estado. Frente a tales divergencias, los grupos conservacionistas aspiran a un rol más activo de las autoridades estatales, en cuanto al monitoreo y cumplimiento de las normas existentes. La legislación, en efecto, pone a muchos productores de la zona en una situación al margen de la ley.

En las entrevistas afloraron con frecuencia (más entre los jóvenes y las mujeres no conservacionistas) respuestas de desconocimiento sobre la figura del ACUS. En algunos casos, los actores relataban haber escuchado el término sin conocer su significado

⁵ La tala y venta de árboles, en su mayoría ilegal, sigue siendo considerada una actividad económica subsidiaria para el sustento de la familia. “Un árbol puede generar entre 40-100 dólares, produciendo 35-100 tablones” (Ecopar, Imaymana y Secretaría de Ambiente del DMQ 2012, 41).

⁶ A pesar de que existan concesiones, en la actualidad la minería no está presente dentro de los límites del área protegida, aunque sí en zonas aledañas. Según información brindada por el Gobierno parroquial de Pacto, la parroquia tiene 15 concesiones mineras metálicas inscritas (Gestnova Cia Ltda 2015). La minería aurífera se realiza de forma artesanal en cinco localidades. También existen dos proyectos de explotación de oro por parte de la empresa estatal Enami EP, actualmente en etapa inicial de estudio geológico.

⁷ El proyecto hidroeléctrico Manduriacu, de inversión pública, fue inaugurado en marzo de 2015. Está actualmente en operaciones (CELEC 2015). El embalse se ubica en la parte baja del río Guayllabamba, a 130 kilómetros al noroccidente de Quito. Tiene como zona de influencia las comunidades bajas del ACUS.

exacto y sus objetivos. En otros casos, la población local sabe que constituye, en términos generales, un área de conservación. Sin más detalles, asocian con frecuencia el término a las iniciativas de los grupos conservacionistas. Son comunes expresiones como las siguientes: “He escuchado la palabra ACUS, pero no sé lo que es. No me han informado nada. La gente no sabe, no se han hecho reuniones” (COD E16, pobladora, entrevista, 14 de abril de 2017, comunidad de Santa Rosa de Pacto).

Los relatos contradicen las narrativas institucionales de un ANP conformada a solicitud de los habitantes locales. La participación estuvo limitada a los pequeños grupos conservacionistas del territorio y respaldada por las ONG ecologistas. Ha disminuido la confianza y la legitimidad del proceso participativo y se han alimentado los miedos de los habitantes a la expropiación y expulsión de sus tierras. Existe malestar en torno a procesos de toma de decisiones que se sienten unilaterales. “Ellos pensaron que, si socializaban bien a fondo, la gente se iba a oponer. Mejor dijeron 'hagamos bien rápido'. Si a fondo nos hubieran hecho saber cómo era, a lo mejor nos hubiésemos enojado un poco más” (COD E07, pobladora, entrevista, 14 de febrero de 2017, comunidad de Mashpi).

La falta de un proceso de socialización y consulta previa es un elemento recurrente en las entrevistas y ha engendrado resentimiento. La omisión fue problemática, sobre todo para aquellas personas que, en su momento, estaban liderando las organizaciones comunitarias. Así lo expresa uno de los dirigentes: “Al comienzo no hubo socialización. Para nosotros, fue muy delicado eso porque estábamos como dirigentes de Santa Rosa. A los dirigentes debían comunicarnos” (COD E18, agricultor y dirigente comunitario, entrevista, 15 de abril de 2017, comunidad de Santa Rosa de Pacto). Este mismo entrevistado asegura que las firmas que aparecen en el acta de consulta previa son de personas que no viven en su comunidad.

Las omisiones en el proceso de comunicación previo perjudicaron las bases para la validez del habla, según su uso ideal (Habermas 2001), de acuerdo con formas reflexivas de interacción que permitan recomponer la comunicación de forma más ética. En los meses siguientes a la expedición de la ordenanza 88 se realizaron reuniones en

todas las comunidades del ACUS, para socializar la categoría de conservación y el nuevo uso de suelo que esta reglamenta. Fueron invitados todos los sectores y grupos de interés; sin embargo, la relación ya estaba deteriorada. “No... no... no me interesa estar en una cuestión donde quieran imponer. Desde el momento en que usted trata de imponer, es muy difícil que uno quiera sentarse a una mesa” (COD E02, palmitocultor, entrevista, 31 de enero de 2017, comunidad de Mashpi).

En otra perspectiva, según los grupos conservacionistas, algunos sectores utilizan el pretexto del desconocimiento de las normativas del ACUS y la ausencia en las reuniones de gestión del AP para conseguir sus propios intereses económicos. Uno de los temas de reflexión en Van Vliet (1994) gira en torno a cómo los actores deciden participar en las negociaciones de la disputa ambiental. Dryzek (1987) observa que los intereses privados influyen la vitalidad de la participación en los mecanismos basados en la racionalidad comunicativa, ya que los actores deciden participar cuando consideran que hay beneficios. Dryzek alienta, entonces, a que los intereses individuales no sean ignorados, sino que puedan penetrar “el mundo real”, es decir, ser tomados en cuenta pragmáticamente en los procesos de gobernanza comunicativa.

Lo que queda especialmente claro es que los actuales mecanismos de gobernanza del ANP terminan siendo, sobre todo, autorreferenciales. Eso se puede observar en los flujos de comunicación establecidos en el caso de estudio. Algunas investigaciones recientes sobre participación y ANP se enfocan en las redes de interacción social y de comunicación, indicador útil para comprender las relaciones e influencias en su gestión (Calvet-Mir *et al.* 2015). Las conexiones entre actores y grupos son muy importantes porque garantizan el acceso a la información y la construcción de relaciones de confianza entre las personas (Borgatti y Foster 2003; Rishi 2007). Los actores que participan con regularidad en el CdG tienden a ser las personas con mayor centralidad en las redes de comunicación: tienen mayor número de conexiones directas entre comunidades, con las instituciones gubernamentales (Secretaría de Ambiente, Ministerio de Ambiente, Mancomunidad, Gobiernos parroquiales) y no gubernamentales (ONG, universidades, profesionales, activistas). Esos enlaces son percibidos como fuente de incidencia y poder

en la toma de decisiones. Los grupos conservacionistas del territorio, en efecto, interactúan con organizaciones, universidades y activistas, incluso a nivel transfronterizo. Tales lazos de comunicación, que desembocan con frecuencia en relaciones de cooperación y apoyo mutuo, son equiparables o incluso mayores que con las instituciones del DMQ.

Por sus características o por su capacidad de intermediación, estas son las personas mencionadas con frecuencia por los demás actores como referentes, al mencionar el ACUS. “He escuchado, pero no sé muy bien qué es [el ACUS]. Han hecho alguna reunión, sino que... no me acuerdo. Esto han de saber los jóvenes de abajo: Oliver, Ronald, Alejandro. Ellos tres son del ACUS” (COD E20, dos pobladoras, entrevista, 15 de abril de 2017, comunidad de Sahuangal). En algunos casos extremos, son identificados como los dueños o responsables últimos del ANP. Son, además, quienes más motivan a los grupos en los proyectos de conservación, acceden y usan los mecanismos institucionales, como por ejemplo la denuncia de ilícitos ambientales. Difunden hacia los demás actores, la información que consideran relevante (Prell *et al.* 2008, 2011 citados en Calvet-Mir 2015).

En esa condición se encuentran tanto los administradores (de la Secretaría de Ambiente, del GAD Pacto y la mancomunidad) como los dueños de reservas privadas y fincas de conservación. En particular, las conexiones dentro del grupo conservacionista son cercanas y sus interacciones son diarias, facilitadas por medios físicos (senderos que unen las fincas, reuniones, encuentros, etc.) y tecnológicos (chat, radio portátil, correo electrónico, etc.). Además, participan de los mismos espacios y proyectos comunes, como relata una de sus integrantes. “Siempre estamos en todas la reuniones, a veces siento que somos los mismos y las mismas que estamos en la mancomunidad, en el ACUS, en la directiva comunitaria” (COD E11, pobladora conservacionista, entrevista, 16 de febrero de 2017, comunidad de Mashpi).

Este grupo constituye una especie de enclave de comunicación, especialmente difuso dentro de los territorios del ACUS, en el cual las redes de interacción se caracterizan por tener un número escaso de miembros, pero un alto nivel de conexiones

recíprocas. El enclave es el más efectivo para establecer conexiones y alianzas multiescalares, ya que sus miembros son capaces de gestionar fondos de cooperación, investigación universitaria y canalizar el turismo extranjero. Los productos comunicacionales manifiestan las narrativas conservacionistas de los actores más afines. De ese modo, están encerrados en enclaves autorreferenciales, en los cuales se hablan y representan a sí mismos en redes de alianzas y afinidad.

El Comité de Gestión del ACUS y la participación

A primera vista, el CdG funciona como un circuito de retroalimentación positiva (Beilin *et al.* 2013) en cuanto refuerza las redes de comunicación del ACUS. Facilita un espacio de encuentro entre personas con una visión de sustentabilidad del territorio y brinda oportunidades para intercambiar información y conocimiento. La asistencia a los encuentros respalda el compromiso en el manejo sostenible del patrimonio natural del ACUS.

Sin embargo, este mecanismo también involucra casi exclusivamente a actores que comparten una misma visión sobre el territorio. El estudio revela que la mayoría de otros actores y grupos del ACUS quedan en la periferia o excluidos por completo de estos dos mecanismos de comunicación. Su exclusión, además de perjudicar la legitimidad y amplitud de los procesos de gobernanza, podría resultar en que no se compartan conocimientos valiosos sobre la gestión de la tierra para toda la red (Calvet-Mir *et al.* 2015).

Las teorías de la gobernanza comunicativa gravitan en torno a la creación de estrategias para que los diferentes de grupos de interés puedan acordar objetivos mutuos de cooperación ambiental, con un alcance más amplio que las decisiones individuales (Van Vliet 1994). Es un proceso de dialéctica social entre lógicas ambientales divergentes u opuestas, un diálogo que, como escribe Leff (2005), es guiado por el reconocimiento de la otredad. La concertación de objetivos comunes de diversos actores sociales es posible a partir de un saber de fondo, argumentable racionalmente (Habermas 2001).

En el proceso de gobernanza del ACUS es evidente la ausencia de mecanismos de

diálogo incluyente sobre la sustentabilidad ambiental del territorio. Uno de los productores empresariales relata: “La verdad es que no, no ha habido ese espacio de debate. Cada quien... hace lo que quiere” (COD E02, palmitocultor, entrevista, 31 de enero de 2017, comunidad de Mashpi). Cabe resaltar la necesidad de evitar posturas ingenuas: incluir en los debates los intereses privados es muy importante, aunque pueda resultar disonante para los ecologismos de vida silvestre.

Van Vliet (1994) y otros autores sostienen que la gobernanza comunicativa no es la solución para cualquier problemática ambiental; es obvio que existen limitaciones y restricciones y no siempre el resultado es un “final feliz”. Sin embargo, en términos generales, las interacciones comunicativas son cruciales allá donde permiten mejorar, en lugar de exacerbar, la complejidad del sistema (Dryzek 2005).

Idealmente, el producto sería entonces un acuerdo sobre las acciones. No es necesario que el acuerdo adopte la forma de un consenso sobre las razones de las acciones, aunque es importante comprender las razones de los otros participantes. Muchas veces las personas pueden ponerse de acuerdo sobre lo que debe hacerse sin acordar un marco normativo subyacente (Dryzek 2005, 88).

Es importante subrayar que la comunicación, la participación y la confianza en el sistema son aspectos muy relacionados entre sí. Como se vio, la ausencia de comunicación y de mecanismos efectivos de participación debilita la confianza de los miembros más periféricos en el sistema de gobernanza. Al contrario, una mayor densidad de los flujos de comunicación se relaciona con la legitimidad de los mecanismos de gobernanza, sus condiciones de efectividad y representatividad.

Los mecanismos para articular el diálogo, que podrían conllevar una fusión de horizontes entre actores, al menos parcial, no están siquiera pensados en el modelo de gobernanza del ACUS. Lejos de una visión utópica, se trata de reconocer la interdependencia sustancial de los actores involucrados (Kooiman 2006) que caracteriza a los sistemas humanos ambientales. Esta se materializa en la capacidad de algunos actores para obstaculizar las metas de otros, sean estas de conservación o económicas. La gobernanza comunicativa puede contribuir en buena medida al debate que genera la gobernanza ambiental de ANP.

Conclusiones

Los resultados de esta investigación sugieren que las redes de comunicación en el ACUS MGS son frágiles. Los mecanismos de participación formal previstos para el ANP, por sus limitantes estructurales y procesuales, tienen una baja representatividad. Por tanto, las estructuras y procesos de gobernanza ambiental deben aún recorrer un proceso de democratización, en sentido amplio.

Las narrativas institucionales en torno al ACUS como proyecto colectivo solicitado por los propios moradores resultan en una visión muy parcial e incompleta de la realidad. La mayoría de las personas en el territorio no participaron, tenían conocimiento o siquiera habían sido consultadas para la creación del ANP. Si bien participaron sectores conservacionistas, al fin y al cabo el aspecto procesual para conformar esta ANP no difiere mucho de las demás áreas de protección del país. Como resultado, a pesar de la existencia de regulaciones descentralizadas y de los mecanismos de participación previstos, cada dueño de finca toma decisiones por su cuenta sobre el uso del suelo y de los demás recursos naturales. Muchos pobladores y pobladoras locales continúan realizando sus actividades económicas al filo de la ley, viviendo en una constante contradicción entre las normativas y el *habitus* instaurado. En realidad, la exclusión es mutua; los actores no conservacionistas no son involucrados ni demandan espacios para hacerlo. Así, unos pocos pretenden gobernar el área protegida, pero nadie la gobierna realmente.

Concepciones y narrativas muy diferentes sobre la naturaleza y su conservación conviven en el mismo espacio. Definen no solo cómo los actores se comportan, sino cómo se confrontan o cooperan. A la luz de estos hallazgos, si la comunicación no se abre a la alteridad, con una visión de fusionar horizontes, la gobernanza interactiva en este contexto de diversidad, complejidad y dinamismo difícilmente será posible. El diálogo con la otredad es una precondition necesaria, aunque no suficiente, para la efectividad de la gobernanza ambiental interactiva.

La Secretaría de Ambiente podría asumir el rol de anclar el debate en el territorio, ampliando los perímetros del diálogo y la participación en el sistema a partir de los

valores, racionalidades e intereses de los diferentes grupos de interés. En la comunicación también hay relaciones de poder. No todas las ideas y no todos los “ambientalismos” valen lo mismo, en especial cuando dialogan dentro del campo político. Al mirar la gobernanza interactiva desde la arista de la comunicación, se confirmó que existen actores y grupos que concentran la información y el conocimiento, mientras otros quedan parcial o totalmente excluidos. La concentración/exclusión de estos flujos de comunicación tiende a limitar las estructuras de la gobernanza interactiva y sus alcances.

El desafío para construir nuevas lógicas ambientales en el manejo de los bienes comunes consiste en vincular a los actores en espacios de diálogo que incorporen sus intereses individuales, a partir del reconocimiento recíproco de sus identidades. En el ACUS MGS y en otras ACUS del noroccidente de Pichincha, las políticas de gobernanza no pueden permitirse ignorar o hacer caso omiso de ninguna interpretación de la naturaleza, por más aberrante o contraria a la conservación que parezca. Al contrario, las políticas de gobernanza comunicativa asumen el desafío del diálogo y comprenden mecanismos para que los actores decidan participar y llegar a consensos que permitan conciliar la conservación con medios de vida sostenibles.

Bibliografía

- Beilin, Ruth, Nicole Tania Reichelt, Barbara Joyce King, Allison Long y Stephanie Cam. 2013. “Transition landscapes and social networks: examining on-ground community resilience and its implications for policy settings in multiscale systems”. *Ecology and Society* 18 (2): 30.
- Bodin, Örjan, y Beatrice I. Crona. 2009. “The role of social networks in natural resource governance: what relational patterns make a difference?”. *Global Environmental Change* 19 (3): 366-374. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.05.002>
- Borgatti, Stephen, y Pacey C. Foster. 2003. “The network paradigm in organizational research: a review and typology”. *Journal of Management* 29 (6): 991–1013 https://doi.org/10.1016/S0149-2063_03_00087-4
- Calvet-Mir, Laura, Sara Maestre-Andrés, José Luis Molina, Jeroen Van den Bergh. 2015.

- Participation in protected areas: a social network case study in Catalonia, Spain. En *Ecology and Society*. 20(4):45. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-07989-200445>
- CELEC (Corporación Eléctrica del Ecuador). 2015. “Central Hidroeléctrica Manduriacu”, <https://www.celec.gob.ec/cocacodosinclair/index.php/2015-09-07-17-45-09/footers/manduriacu>
- Ecopar, Imaymana y Secretaría de Ambiente del DMQ. 2012. *Plan de manejo del Área de Conservación y Uso Sustentable Mashpi-Guacuyacu-Sahuangal*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Dryzek, John. 1987. “Complexity and Rationality in Public Life”. *Political Studies* 35 (3): 424 – 442. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1987.tb00198.x>
- Dryzek, John. 2005. *Designs for environmental discourse revisited*. En: *Managing leviathan: environmental politics and the administrative state*. Toronto: Broadview Press. 2005.
- Escobar, Arturo. 1995. “Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World”. *The Journal of the Royal Anthropological Institute* 2 (1): 171.
- Escobar, Arturo. 2000. “El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?”. En *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, compilado por Edgardo Lander, Buenos Aires: CLACSO.
- Fontaine, Guillaume. 2003. *El precio del petróleo. Conflictos socioambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: FLACSO.
- Gestnova Cia Ltda. 2015. *Plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la Parroquia de Pacto*. Quito: GAD Parroquial de Pacto.
- Habermas, Jürgen. 2001. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- INEC. 2010. Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador. INEC. Quito.
- Kooiman, Jan. 2006. *Governing as governance*. Londres: Sage.
- Kooiman, Jan, y Martijn van Vliet. 1993. “Governance and public management”. En *Managing Public Organisations*, editado por K. A. Eljassen y Jan Kooiman. Londres: European Experience.
- Leff, Enrique. 2003. *La Ecología Política en América Latina. Un campo en construcción*.

CLACSO: Panamá.

Leff, Enrique. 2005. “La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza”, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp12.pdf>

McCarthy, Thomas. 1987. *La teoría crítica de Jürgen Habermas*. Madrid: Tecnos

Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Nueva York: Cambridge University Press.

Rishi, Parul. 2007. “Joint forest management in India: an attitudinal analysis of stakeholders”. *Resources, Conservation and Recycling* 51: 345-354. <http://dx.doi.org/10.1016/j.resconrec.2006.10.009>

Secretaría de Ambiente. 2015. *Plan de Monitoreo, Control y Vigilancia Ambiental en las ACUS Mashpi-Guaycuyacu-Sahuangal y Sistema Hídrico y Arqueológico Pachijal, Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Van Vliet, Martijn. 1994. *Modern governance: new government-society interactions*. Londres: Sage.