



# Revista Andina de Estudios Políticos

ISSN: 2221-4135

<http://www.iepa.org.pe/raep>

MERINO ACUÑA, Roger. (2014). La política de la gobernanza ambiental: pueblos indígenas, cambio climático y ambientalidad. *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. IV, N° 2, pp. 99-105.

**Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos – IEPA**

[www.iepa.org.pe](http://www.iepa.org.pe)

Todos los Derechos Reservados

El presente producto está licenciado por Creative Commons. El Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista Andina de Estudios Políticos es una revista publicado bajo la plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

## **LA POLÍTICA DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL: PUEBLOS INDÍGENAS, CAMBIO CLIMÁTICO Y AMBIENTALIDAD**

### *POLITICS OF ENVIRONMENTAL GOVERNANCE*

MERINO ACUÑA, Roger\*  
University of Bath

#### **La Construcción de la Gobernanza Ambiental**

La gobernanza ambiental y su arquitectura legal internacional son asumidos como un espacio neutral de negociación que permite mediar divergencias políticas sobre cómo afrontar el cambio climático; sin embargo, esta gobernanza normaliza una serie de instrumentos y arreglos institucionales basados en discutibles fundamentos políticos y económicos.

Las negociaciones internacionales sobre el cambio climático comenzaron en 1992, en la Cumbre de Río. El resultado fue la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ratificada por la mayoría de países en el mundo. Su objetivo es estabilizar las emisiones de efecto invernadero a través de acuerdos tomados en negociaciones periódicas llamadas “las conferencias de las partes” o reuniones COP (Warwick et al, 2002).

El Protocolo de Kyoto se adoptó en la COP3 de 1997, estableciendo límites anuales a las emisiones para 38 países industrializados y “mecanismos flexibles”, tales como el “Comercio de Derechos de Emisión”. Estos mecanismos permiten a los países que están por debajo de los límites máximos vender la diferencia de carbono ahorrado a otro país que encuentra más difícil alcanzar los objetivos establecidos (Wettstad, 2009). La implementación de estos mecanismos fue realizada a través del Programa Europeo para el Cambio Climático lanzado en el año 2000. En el marco de este programa se formuló el Esquema de Comercio de Emisiones dirigido a las empresas, estableciendo un límite a las emisiones de fábricas, plantas y otras instalaciones. Las empresas que se encuentran dentro del límite, reciben permisos de emisión que pueden vender a otra según sus necesidades (Hepburn, 2007). El Esquema se ha convertido en la principal respuesta global al cambio climático (Egenhofer, 2007; Braun, 2009).

Al inicio, la Unión Europea trató de evitar los esquemas de emisión debido a que muchos alegaban que se trataban de licencias para contaminar (Egenhofer, 2007; Christiansen, 2004) y una mercantilización de la naturaleza (Leff, 2009). Sin embargo, estos esquemas se impusieron ante la imposibilidad de establecer un impuesto a la emisión debido al intenso lobby del sector industrial

---

\* Ph.D. c. en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad de Bath, Reino Unido. Abogado con maestrías en Derecho Civil, Derecho Comparado y Políticas Públicas. Contacto: [R.A.Merino.Acuna@bath.ac.uk](mailto:R.A.Merino.Acuna@bath.ac.uk).

(Braun, 2009; Pinkse and Kolk, 2007; Michaelowa, 1998), adaptando así el modelo de negociación de emisiones que venía usando los Estados Unidos desde los años setenta (Christiansen, 2004; Egenhofer, 2007).

Así, la política internacional sobre el cambio climático enfatiza el intercambio de derechos de propiedad a través del comercio como mecanismos universales y autosuficientes para enfrentar este problema global. Esta aproximación económica es exaltada por el Reporte Stern (2006), que valora los costos del cambio climático y su relación con el crecimiento económico, la competitividad y las finanzas públicas, promoviendo un aparente consenso global. De esta forma, los gobiernos evitan imponer impuestos o prohibiciones sobre ciertas actividades o sustancias debido a que actores dominantes dentro de los propios gobiernos, así como empresas transnacionales presionan por el uso de instrumentos económicos para afrontar el cambio climático (Charkiewicz, 2009; Brunnengräber, 2009). Esto ha generado nuevos mercados financieros, pero no una efectiva solución ecológica. En efecto, la reducción de emisiones generada por este mercado representa menos del 1% del total de emisiones globales (Hepburn, 2007). De hecho, estos esquemas generan efectos perversos: los gobiernos confían en la información que brindan las empresas para determinar los umbrales de contaminación, produciendo incentivos para sesgar los costos estimados con el fin de obtener permisos más generosos y umbrales más flexibles (Hepburn, 2007).

En este contexto, surge REDD (Reducción de Emisiones por la Deforestación y la Degradación Forestal) como un esquema de pagos que busca afrontar el cambio climático en los “países en desarrollo”. Su formulación se consolidó en el COP 13 en Bali, Indonesia, en donde se exigió políticas e incentivos positivos para la reducción de emisiones generadas por la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo; resaltándose el rol de la conservación, el manejo sostenible y el mejoramiento del mercado de carbono en estos países. Con el énfasis en la conservación y manejo sustentable la estrategia se empezó a llamar REDD+.

### **REDD+ y los derechos territoriales de los pueblos indígenas**

REDD+ se viene implementando en el Perú con el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.<sup>1</sup> El Programa utiliza el mecanismo de firma de Convenios de Incentivos con gobiernos regionales, locales y comunidades nativas y campesinas. Los convenios con los gobiernos regionales permiten comprometer el total de hectáreas de bosques primarios que existen en la región y establecer planes de trabajo conjunto. Se otorga un incentivo económico que es administrado por el Programa para fortalecer las capacidades locales. Los

---

<sup>1</sup> MINAM, 2014. Web Institucional: *Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático*. Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/programa-bosques/estrategia-y-resultados/> (visitado: agosto del 2014).

convenios con las comunidades permiten comprometer la conservación del total de hectáreas de bosques primarios existentes en las comunidades, por medio de un incentivo económico por hectárea a conservar entregado a la comunidad para su administración, a través de planes de inversión o planes de negocios inclusivos con la asesoría del Programa.

REDD+ es un diseño particular de la gobernanza ambiental (Corbera and Schroeder, 2010), que valida y legitima herramientas, actores y soluciones específicas mientras marginaliza otras. Así, las preocupaciones en temas tales como la tenencia de la tierra o la flexibilización de estándares ambientales, aunque importantes en sí mismos, son cuestiones tangenciales para esta gobernanza. Como consecuencia de ello, REDD+ sobre-simplifica la causalidad de la deforestación y degradación forestal al enfocarse en aquellas comunidades aledañas a los bosques, asignándoles una responsabilidad desproporcionada por el daño ambiental, mientras deja de poner atención a otros actores, como aquellos que conforman o están relacionados con las industrias extractivas (Thompson et al, 2011). Además, esta aproximación evita discusiones sobre cómo el cambio climático afecta los medios de subsistencia de estas comunidades y cómo este fenómeno los empuja a explotar todos los recursos existentes. No hace mención a cambios y estructuras económicas globales que hacen que la deforestación sea lógica en términos económicos. Finalmente, evita cualquier discusión sobre la relación entre historia colonial, dependencia de los recursos naturales y deforestación (Thompson et al, 2011).

Estos problemas se observan cuando los mayores esfuerzos en la política ambiental están dirigidos a la organización del COP 20 y la implementación del REDD+, mientras temas fundamentales como la fiscalización ambiental o la implementación de un sistema articulado de certificación ambiental son debilitados o relegados a un segundo plano. Ni qué decir de los derechos territoriales de los pueblos indígenas o el establecimiento de un sistema integral de ordenamiento territorial que tenga en cuenta a estos pueblos. De hecho, las organizaciones indígenas exigen la adecuación intercultural del programa o que este sea reformulado como un “REDD+ indígena”, cuyo eje fundamental sea el reconocimiento de sus derechos territoriales. Sin embargo, esto no se materializa en la práctica pues si bien el programa enfatiza la participación de pueblos indígenas y comunidades, quién participa y en qué medida, es determinado de arriba hacia abajo. La gobernanza que legitima (y es reproducida por) las estructuras gubernamentales permanece incuestionable. Es decir, la gobernanza ambiental y sus mecanismos de mercado como REDD+ son diseños pre-fabricados por una tecnocracia global que establece el marco en el cual los estados toman las decisiones de política y las comunidades “participan” (Newell, 2009).

Estos mecanismos normalizan una subjetividad ambiental que asume la lógica económica de incentivos en la política ambiental como inmanente e irrefutable. Por ello, se afirma que la actual gobernanza ambiental propone una “*ambientalidad*” (*environmentality*), noción elaborada por Agrawal (2005) a partir del concepto de “*gobernamentalidad*” (*governmentality*) propuesto por Michael Foucault

(1978). Este concepto se refiere a las modernas tecnologías de poder que permiten gobernar no solo haciendo internalizar las reglas programadas por el soberano - a través de instituciones como la escuela- a individuos específicos (disciplina), sino a tecnologías que operan sobre grupos mayores mediante proyecciones y/o ajustes en el manejo de las necesidades de la población y su condición económica. En ese contexto, se usa la palabra *ambientalidad* para denotar un marco de entendimiento en el cual las tecnologías de poder se encuentran involucradas en la creación de nuevos sujetos preocupados por el ambiente de una forma particular y asumiendo estándares particulares (Agrawal, 2005).

### **La *ambientalidad* y la violencia lenta del desarrollo**

La gobernanza ambiental es una tecnología de poder de la *ambientalidad*. Esta se ha globalizado con el Derecho Ambiental Internacional y sus mecanismos flexibles, pero tiene raíces en el propio ambientalismo que surgió en los Estados Unidos en los años sesenta y que propuso una imagen de la tierra como un globo singular y compacto que es observado desde el espacio exterior. For Argyrou (2005), esta posición de externalidad expresa una idea en la cual somos nosotros quienes rodeamos al medio ambiente y no al revés. Esta visión de la tierra y las nuevas tecnologías de la gobernanza ambiental producen identidades ambientales que asumen la ética de respeto de la naturaleza dentro de una lógica económica y cálculos costo-beneficio en lugar de una ética de pertenencia y respeto genuino al entorno natural.

De hecho, los mecanismos que sostienen y legitiman la *ambientalidad* universalizan esta visión del mundo y oscurecen entendimientos alternativos. La gobernanza ambiental asegura así que el poder para definir el significado del ambiente y los mecanismos para protegerlo permanece en las mismas manos que permitieron la degradación de los sistemas ecológicos, es decir, en una tecnocracia global supuestamente neutral pero sesgada en términos económicos y políticos (Natarajan and Khoday, 2014).

La gobernanza ambiental, de hecho, es constitutiva de la gobernanza extractiva. La economía política de la extracción tiene raíces coloniales y se refiere a los modos en que el ser humano se apropia y explota el ambiente natural a gran escala. Esta economía política al estar acompañada de arreglos institucionales de “participación”, “transparencia”, “redistribución”, “límites máximos”, “mitigación de impactos” etc., se presenta como ambiental y socialmente sostenible. Sin embargo, la lógica de la extracción permanece incólume pues todos los arreglos institucionales terminan sometidos a aquella. Es por ello que si bien la gobernanza ambiental ayuda a producir subjetividades ambientales que han normalizado este marco institucional, siguen surgiendo muchos conflictos socio-ambientales en el cual aquellos que están en los márgenes de la *ambientalidad* disputan los significados pre-establecidos. En efecto, hay varias otras formas de imaginar el ambiente y el ambientalismo en el cual el mundo es entendido como algo que nos rodea antes que algo capaz de ser capturado, construido y controlado (Natarajan and Khoday, 2014; Brunnengräber, 2009; Hulme, 2010).

Los ambientalismos que están en los márgenes de la *ambientalidad*, y que han sido denominados como el “ambientalismo de los pobres” (Martinez-Alier, 2009) o el “ambientalismo de la gente” (Rival, 2010), merecen una especial consideración, sobre todo si sus portavoces son los más perjudicados con el cambio climático, como lo son de hecho los pueblos indígenas, quienes observan como sus medios de subsistencia son degradados día a día por lo que Nixon (2011) denomina la violencia lenta del desarrollo.

En efecto, los conflictos socio-ambientales no expresan solo una violencia abierta y espectacular, que es la usualmente mostrada en los medios masivos. Estos conflictos expresan una violencia lenta en contra del ambiente y de quienes dependen directamente de aquel, que incluye la cada vez mayor presión económica sobre los bosques y los impactos culturales y económicos derivados de pequeños derrames de petróleo, la expansión de actividades económicas o la propagación de nuevas enfermedades para los pueblos indígenas. Es decir, se trata de una violencia constante y gradual que se expresa también en los impactos invisibles, permanentes e irreversibles generados por el cambio climático.

Para enfrentar el cambio climático, por lo tanto, debe entenderse que su abordaje no es una mera cuestión de ciencia, sino de política (Lander and Mueller, 2009) en el real sentido de la palabra: no se trata de discusiones tecnocráticas sobre cómo mejorar los diseños de política públicas, sino de discutir los fundamentos políticos y económicos sobre los cuales esos diseños han sido construidos. No se trata de negociar sobre los parámetros establecidos en la actual gobernanza ambiental, sino de identificar la verdadera política subyacente a esta gobernanza e ir más allá de sus actuales soluciones que han demostrado no solo ser inefectivas sino también legitimadoras del actual estado de las cosas.

## Referencias

- Agrawal, A. (2005). Environmentalism: Community, Intimate Government, and the Making of Environmental Subjects in Kumaon, India. *Current Anthropology*, 46 (2), pp. 161 - 190.
- Argyrou, V. (2005). *The logic of environmentalism: Anthropology, Ecology and Postcoloniality*. New York: Berghahn Books.
- Braun, M. (2009). The evolution of emissions trading in the European Union – The role of policy networks, knowledge and policy entrepreneurs. *Accounting, Organizations and Society*, 34, pp. 469–487.
- Brunnengräber, A. (2009). Kyoto’s ‘flexible mechanisms’ and the right to pollute the air. *Critical Currents*, 6, Contours of Climate Justice: Ideas for shaping new climate and energy politics, pp.26-35.
- Charkiewicz, E. (2009). A feminist critique of the climate change discourse. From biopolitics to necropolitics? *Critical Currents*, 6, Contours of Climate Justice: Ideas for shaping new climate and energy politics, pp. 18-25.

- Christiansen, A. (2004). The Role of Flexibility Mechanisms in EU Climate Strategy: Lessons Learned and Future Challenges? *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 4, pp. 27–46.
- Corbera, E., Schroeder, H. (2010). Governing and implementing REDD+, *Environmental Science & Policy*, 14 (2), pp. 89–99.
- Egenhofer, C. (2007). The Making of the EU Emissions Trading Scheme: Status, Prospects and Implications for Business. *European Management Journal*, 25 (6), pp. 453–463.
- Foucault, M. (2008). *The Birth of Biopolitics. Lectures at the College de France 1978-1979*. Trad. Graham Burchell. New York: Palgrave MacMillan.
- Hepburn, C. (2007). Carbon Trading: A Review of the Kyoto Mechanisms. *Annual Review of Environment and Resources*, 32, pp. 375–393.
- Hulme, M. (2010). Problems with making and governing global kinds of knowledge. *Global Environmental Change*, 20, pp. 558–564.
- Leff, E. (2009). Degrowth, or deconstruction of the economy: Towards a sustainable world. *Critical Currents*, 6, Contours of Climate Justice: Ideas for shaping new climate and energy politics, pp. 101–107.
- Martinez-Alier, J. (2009). Socially Sustainable Economic De-growth. *Development and Change*, 40 (6): pp. 1099–1119.
- McKibbin, W. and Wilcoxon, P. (2001). The Role of Economics in Climate Change Policy. *The Journal of Economic Perspectives*, 16 (2), pp. 107–129.
- Michaelowa, A. (1998). Impact of interest groups on EU climate policy. *European Environment*, 8, pp. 152–160.
- Natarajan, U. and Khoday, K. (2014). Locating Nature: Making and Unmaking International Law. *Leiden Journal of International Law*, 27 (3), pp. 573–593.
- Newell, P. (2009). Varieties of CDM Governance: Some Reflections, *The Journal of Environment & Development*, 18(4), pp. 425–435.
- Nixon, R. (2011). *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pinkse, J. and Kolk, A. (2007). Multinational Corporations and Emissions Trading: Strategic Responses to New Institutional Constraints. *European Management Journal*, 25 (6), pp. 441–452.
- Rival, L. (2010). Ecuador's Yasuní-ITT Initiative: The old and new values of petroleum. *Ecological Economics*, 70, pp. 358–365.

Revista Andina de Estudios Políticos, Vol. IV, N° 2, pp. 99-105.

Stern, N. (2006). What is the Economics of Climate Change? *World Economics*, 7 (2), pp. 1-10.

Thompson, M.; Baruah, M. and Carr, E. (2011). Seeing REDD+ as a project of environmental governance. *Environmental Science & Policy*, 14 (2), pp. 100–110.