

Simposio internacional Hábitat y Desarrollo Comunitario Sostenible
Ciudad de Santa Clara, Cuba,
15 al 19 de noviembre / Modalidad híbrida (virtual-presencial)

MECANISMOS DE GOBERNANZA PARA LA ADAPTACIÓN BASADA EN ECOSISTEMAS EN EL PARQUE NACIONAL ALEJANDRO DE HUMBOLDT

GOBERNANZA PARA LA ADAPTACIÓN BASADA EN ECOSISTEMAS EN EL PARQUE NACIONAL ALEJANDRO DE HUMBOLDT

Dr. C. Happy Salas Fuentes.

Universidad de Guantánamo, Cuba

Responsable del componente Gobernanza y valoración económica Proyecto CuencasVerdes- Cuba
“Desarrollo comunitario y adaptación basada en manejos ecosistémicos de cuencas hidrográficas en el Parque Nacional Alejandro de Humboldt”

Happys@nauta.cu

Código ORCID: 0000-0001-9344-6633

MSc. Yudirka Matos Sánchez.

Universidad de Guantánamo, Cuba

Miembro del componente Gobernanza y valoración económica Proyecto CuencasVerdes- Cuba
“Desarrollo comunitario y adaptación basada en manejos ecosistémicos de cuencas hidrográficas en el Parque Nacional Alejandro de Humboldt”

yudirk@cug.co.cu

Código ORCID: 0000-0001-5032-1257

MSc. Karina Velázquez Pérez.

Universidad de Guantánamo, Cuba

Miembro del componente Gobernanza y valoración económica Proyecto CuencasVerdes- Cuba
“Desarrollo comunitario y adaptación basada en manejos ecosistémicos de cuencas hidrográficas en el Parque Nacional Alejandro de Humboldt”

karina.velazquezperez@outlook.es

Código ORCID: 0000-0002-7605-0384

Dr. C. Bárbaro Zabala Lahítte

Unidad Presupuestada de Servicios Ambientales (UPSA), Guantánamo, Cuba.

Investigador, Coordinador General del Proyecto CuencasVerdes- Cuba “Desarrollo comunitario y adaptación basada en manejos ecosistémicos de cuencas hidrográficas en el Parque Nacional Alejandro de Humboldt”

zabala@upsa.gtmo.inf.cu

MSc. Gerardo Begué Quiala

Unidad Presupuestada de Servicios Ambientales (UPSA), Guantánamo, Cuba

Investigador y Subdirector Técnico

begue@upsa.gtmo.inf.cu

MSc. Oscar Maury Russo
Unidad Presupuestada de Servicios Ambientales (UPSA), Guantánamo, Cuba
Investigador responsable del componente AbE Proyecto “CuencasVerdes- Cuba
oscar@upsa.gtmo.inf.cu

Taimy Negrin Rodríguez
CITMA, Guantánamo, Cuba
Investigadora responsable del componente de comunicación Proyecto CuencasVerdes- Cuba
taimy@citma.gtmo.inf.cu

Ing. Geovanys Rodríguez Cobas
Unidad Presupuestada de Servicios Ambientales (UPSA), Guantánamo, Cuba
Jefe del Departamento de Conservación Baracoa.
geova39@nauta.cu

Norvis Méndez Méndez
Unidad Presupuestada de Servicios Ambientales (UPSA), Guantánamo, Cuba
Especialista Principal Departamento Técnico Baracoa. Miembro del componente de comunicación
Proyecto CuencasVerdes- Cuba
norviscu@gmail.com

Ing. Jorge Luis Delgado Labañino
Unidad Presupuestada de Servicios Ambientales (UPSA), Guantánamo, Cuba
Jefe del Departamento de Conservación La Melba

Rey Felipe Guarat Planche
Unidad Presupuestada de Servicios Ambientales (UPSA), Guantánamo, Cuba
Investigador.
guarat@upsa.gtmo.inf.cu

Annia Santana González
Unidad Presupuestada de Servicios Ambientales (UPSA), Guantánamo, Cuba
Especialista para la ciencia y la técnica. Miembro del componente de Comunicación Proyecto
CuencasVerdes- Cuba
annia@upsa.gtmo.inf.cu

Lic. Giselle Figueras Peña
Universidad de Guantánamo, Cuba
Miembro componente de Comunicación “Proyecto CuencasVerdes- Cuba
gfigueras@cug.co.cu

Gretter Guerra López de Queralta
Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Cuba. Estudiante de Biología.
Miembro del componente de comunicación Proyecto CuencasVerdes- Cuba
grettersita@gmail.com

Resumen

El trabajo propone una aproximación a los principales resultados del proyecto “Desarrollo comunitario y adaptación basada en manejos ecosistémicos de cuencas hidrográficas en el Parque Nacional Alejandro de Humboldt” en los objetivos referidos al fortalecimiento de mecanismos de gobernanza para el manejo de cuencas hidrográficas involucrando los actores locales. Cuyo punto de partida radica en los problemas que afectan la participación y la movilización de los recursos disponibles por la red de actores claves en el manejo integrado de la cuenca del río Jaguaní. Los asentamientos rurales que habitan en esta área protegida experimentan cambios estructurales por la descentralización de actividades económicas y sociales que conjugan la complejidad del desarrollo rural como proceso integral. Los fundamentos se sostienen desde enfoques de la Adaptación basada en Ecosistemas (AbE) y la teoría del cambio. Los métodos empleados son el análisis de documentos, la observación, la entrevista, el cuestionario y el uso de softwares; aplicados a actores con incidencia en el área. Los resultados se sintetizan en las interacciones sociales durante las acciones de priorización de medidas de adaptación y de los actores sociales, en las actuales condiciones desiguales de participación en la red local de desarrollo.

Palabras claves: Adaptación basada en Ecosistemas, red de actores clave, gobernanza del agua, manejo ecosistémico de cuencas hidrográficas.

Summary

The work proposes an approach to the main results of the project "Community development and adaptation based on ecosystem management of hydrographic basins in the Alejandro de Humboldt National Park" in the objectives referred to the strengthening of governance mechanisms for the management of hydrographic basins involving the actors local. Whose starting point lies in the problems that affect the participation and mobilization of available resources by the network of key actors in the integrated management of the Jaguani river basin. The rural settlements that inhabit this protected area undergo structural changes due to the decentralization of economic and social activities that combine the complexity of rural development as an integral process. The fundamentals are sustained from Ecosystem-based Adaptation (EbA) approaches and the theory of change. The methods used are document analysis, observation, interview, questionnaire and the use of software; applied to actors with incidence in the area. The results are synthesized in the social interactions during the actions of prioritization of adaptation measures and of the social actors, in the current unequal conditions of participation in the local development network.

Key words: Adaptation based in Ecosystems, key actors' net, water's governance, ecosystem management of hydraulics basins.

Introducción

Desde finales del siglo XX ha aumentado el reconocimiento a la comprensión de la sociedad humana como un actor fundamental en el manejo y conservación de los ecosistemas, dada la relación compleja ante las propiedades de estos (resistencia, resiliencia y estabilidad) y dicha sociedad, en tanto el uso de los recursos naturales no solo ofrece beneficios a las poblaciones humanas, sino que, a la par, sus acciones han contribuido a la reducción del hábitat de varias especies y al deterioro de la provisión de bienes y servicios ecosistémicos (BSE).

La comprensión de esta relación, en particular, de las experiencias de vida de las personas en el ecosistema que usan, permite una mirada de la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH)

que es hoy un tema de interés público y global ante los evidentes efectos del cambio climático y de las malas prácticas en el manejo de recursos naturales.

La Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la cultura (UNESCO), la Organización de cooperación y desarrollo económicos (OCDE), la Fundación del Bosque Tropical (OroVerde), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otros organismos internacionales y regionales, proponen la creación de redes entre organizaciones para la consolidación de los marcos legales y la identificación de reformas institucionales orientado a la sostenibilidad financiera, ambiental y social en la gestión del recurso hídrico.

En América Latina y el Caribe los procesos de deterioro de los recursos hídricos no se ha revertido aún y persisten problemas de gobernabilidad en diversos países reflejado en una débil institucionalidad, aunque son documentados casos de referencia en el continente para el fortalecimiento legal, institucional, social y financiero. Cuba no está ajena a estos procesos, con avances en los marcos de su institucionalidad sobre los principios de un buen gobierno del agua, que de modo ascendente contribuye al fortalecimiento legal, institucional, social y financiero del acceso universal al agua potable y su saneamiento, desde el fortalecimiento de la dimensión sociocultural (valor simbólico del agua, gestión social) como parte de las soluciones a los problemas de gobernabilidad del agua.

Por su parte, el Parque Nacional Alejandro de Humboldt (PNAH), que se extiende por la porción oriental de Cuba entre las provincias de Holguín y Guantánamo como área protegida¹, otorga prioridad a la integración de las poblaciones humanas en acciones de manejo participativo que permita el fortalecimiento de la base económica en armonía con la naturaleza. En este escenario, según datos ofrecidos por la Unidad Presupuestada de Servicios Ambientales (UPSA) en su Plan de Manejo 2016-2020, los proyectos que ha implementado hasta el último quinquenio están dirigidos al fortalecimiento de la infraestructura y manejo de los recursos naturales, sin la previsión del uso integrado del recurso suelo y los potenciales atesorados (conservación, forestal, hídrico, turístico, agropecuario, minero).

Sus acciones de trabajo y de control se dirigieron hacia las principales amenazas ambientales y socioeconómicas relacionadas con los objetos de conservación, con énfasis en los problemas de ordenamiento forestal, el desconocimiento sobre el área protegida por parte de los actores decisores y los estudios en ecosistemas marino-costeros.

En el actual Plan de Manejo para la etapa 2021-2025, se incorpora como otro de los problemas la proliferación de la minería furtiva de búsqueda de oro (informal) focalizada esencialmente en varias subcuencas dentro del PNAH. En este particular, la matriz teórica y metodológica del proyecto “Desarrollo comunitario y adaptación basada en manejos ecosistémicos de cuencas hidrográficas en el Parque Nacional Alejandro de Humboldt” proponen medidas de Adaptación basada en Ecosistemas (AbE) para el fortalecimiento de la gobernanza en la GIRH.

La AbE en la ficha descriptiva del proyecto (2018) se define como un enfoque integral donde “se utiliza la biodiversidad y los servicios ecosistémicos como parte de una estrategia más amplia de adaptación que ayuda a las personas adaptarse a los efectos adversos del cambio climático”.

En este propósito, de acuerdo con Vignola *et al* (2019) el conocimiento, la información, los recursos y el seguimiento a la adopción de prácticas de AbE depende de la red de actores sociales

¹Reconocida como área protegida por el gobierno cubano mediante el acuerdo 4262 del 2001, amparada por la Ley 81 de Medio Ambiente y el Decreto Ley 201 del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

que interactúan desde diferentes escalas (de la local a la nacional e internacional) y sectores sociales (financiero, académico, entre otros, sean públicos, privados y civiles). En este contexto, se requiere una modalidad de la gobernanza que apoye la implementación de las medidas de AbE como resultado de interacciones formales e informales en la red de actores, en las cuales el intercambio de información proporciona una oportunidad para hacer frente a las condiciones cambiantes en el entorno socioproductivo del área protegida.

En concreto el objetivo de este trabajo es caracterizar la estructura de gobernanza en el manejo integrado de la subcuenca Jaguaní para consolidación de las prácticas de AbE en el PNAH. Para ello, se presentan los resultados del mapeo de actores que analizó las redes institucionales que apoyan la implementación de las medidas AbE en esta área protegida.

Para ello son clave las organizaciones a nivel de los departamentos de conservación que estructuran el área protegida por el intercambio de informaciones (planes, implementación y monitoreo) a través de la inclusión y cooperación de los productores a nivel de sus parcelas y fincas. De este modo, el estudio se enfoca en estructuras de gobernanza al nivel del PNAH.

Vínculos y distinciones entre gobernanza y gobernabilidad.

El término gobernanza, según los autores Husata (2014), Rivas, Trujillo y Lambarry (2015) y Aguirre *et al* (2020) se emplea desde la Edad media, el mismo proviene de latín *gubernatio* y del griego *kybernan* que significa “*dirigir, conducir una nave o un carro*”. Su acepción en español está registrada en la edición de diccionario de la lengua española del año de 1803. Las indagaciones realizadas por estos autores concluyen que gobernabilidad, gobierno y gobernanza son nociones vinculadas pero distintas, que han motivado la construcción de diversas definiciones por organismos internacionales y regionales.

El hecho de la gobernanza es orientado por los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia (Comisión Europea, 2001, p. 10). El carácter reiterativo del asunto de la participación en las definiciones consultadas, destaca la normatividad para guiar a los participantes, la eficacia y la eficiencia como aspectos útiles para diseñar indicadores que puedan medir el alcance y la calidad de la gobernanza, asunto que no será tratado en este escrito, pero es tema obligado para informes posteriores en el proyecto.

Realizadas estas distinciones, se escoge la noción de gobernanza propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al definirla como “el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa con el fin de dirigir los asuntos de una nación. Es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y procesan sus diferencias” (1997, p. 9).

Desde el PNUD se considera que la gobernanza está constituida por reglas, instituciones y prácticas que fijan límites y proveen incentivos a los individuos, organizaciones y empresa, con alcance en todos los niveles de la actividad humana. Por ello la distinción entre gobierno y gobernanza no culmina con la inclusión y la participación social en la dirección de asuntos públicos.

Por la amplitud de sus formas y alcance, se enuncia la tipificación de gobernanza propuesta por Rivas, Trujillo y Lambarry (2015), con influencia de los estudios de Magri (2015), Considini y Lewis (2003), refiriendo sus tipos en: jerárquica, de mercado, corporativa, por redes, pública/multinivel/transversal, global.

Ante los propósitos del proyecto, se promueve el ejercicio de la gobernanza pública, como “(...) el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen, por un lado, sus valores fundantes, su proyecto, sus prioridades, su agenda, ..., que dan sentido de dirección a la sociedad y significado y valor... eficaces para realizar los valores, fines y proyectos elegidos y remover los problemas obstructivos” (Aguilar, 2016, p. 71-72).

Este tipo de gobernanza procura absorber la complejidad social en los actores elegidos para negociar con ellos la toma de decisiones, con el propósito de reducir las asimetrías con el gobierno. Incluye la interacción del gobierno y la sociedad, el posicionamiento de la ciudadanía ante la modalidad de estado idóneo para abordar problemas y satisfacerla. Posee puntos vinculantes con la gobernanza por red, al incluir la comunicación entre los ciudadanos y el gobierno; cuyo aspecto administrativo implica la decisión y ejecución de los actos de políticas públicas que auxilia a equilibrar las asimetrías entre las distintas fuentes del poder de facto.

La distinción entre gobernabilidad y gobernanza es cuestión fundamental en tanto existen diferencias entre los problemas que enfrentan y les ocupan. Los problemas de la gobernabilidad son la deficiencia e ineficiencia directiva de los gobiernos producto a sus defectos de actuación y desempeño. Mientras que los problemas que le ocupan a la gobernanza corresponden a la insuficiencia directiva de los gobiernos por la ausencia de capacidades para dar respuesta a la complejidad de los problemas elusivos y resistentes a las decisiones gubernamentales, por la multiplicidad de los actores involucrados en la red de relaciones existentes (Aguilar, 2016).

Por tanto, en acuerdo con Aguirre *et al* (s/f) es necesario aclarar las diferencias entre deficiencia, ineficiencia e insuficiencia. La deficiencia de un gobierno acontece cuando las decisiones y la actuación de quienes gobiernan tienen fallas, defectos y vicios, mientras que la ineficiencia corresponde al desaprovechamiento o mal uso de sus capacidades y recursos.

Por su parte, la insuficiencia corresponde a la incapacidad directiva de un gobierno para decidir y trabajar en coordinación con el resto de los actores políticos, sociales y económicos. La insuficiencia, aunque corresponde al gobierno, recae sobre la gobernanza, pues es la totalidad de la esfera pública la que lleva el peso de resolver los problemas comunes.

En este sentido, un paso intermedio entre la tradicional gobernabilidad (el control de parte del gobierno) y la gobernanza (la mutua cooperación con menos jerarquías entre gobierno y ciudadanía) transita por el denominado gobierno abierto, el cual se interpreta como una forma de administración pública a disposición de cualquier consultante dentro de los cánones de la legalidad y la regulación administrativa.

No obstante, la evolución del gobierno abierto requiere transitar de la transparencia y rendición de cuentas en su sentido funcional hacia estadios de colaboración y participación directa en la priorización y solución de problemas. De modo que no solo dinamice un ambiente de gobernanza basado en la colaboración entre la sociedad civil, la iniciativa privada y el gobierno, sino que potencien sus tres componentes, el saber, la transparencia, la colaboración y la participación (Rubio (2017, p. 155).

Para la buena práctica de la gobernanza son esenciales las evaluaciones de su eficiencia², eficacia³, calidad⁴ y economía⁵ en tanto se refiere a una serie de cambios que se han dado entre el gobierno y la sociedad para reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de ésta última en su relación con el medio ambiente. De ahí el carácter multidimensional de la gobernanza del agua. Sus dimensiones política y social se refieren a la toma de decisiones y al acceso equitativo a los recursos.

La desigualdad que existe en la apropiación, uso y aprovechamiento de los recursos hídricos exacerba la desigualdad social, de ahí que la dimensión social se refiere al empoderamiento de los grupos más vulnerables, en asegurar espacios públicos donde participen directamente en la toma de las decisiones, tales como el uso de los BSE de la cuenca o las medidas AbE. La dimensión económica implica el ofrecimiento de incentivos para la ejecución de prácticas sostenibles de uso y aprovechamiento del agua que atiendan las necesidades de financiamiento a largo plazo, utilizando diversos instrumentos económicos (pago por servicios ambientales, impuestos ambientales, compensaciones, subsidios, precios u otros) que destaquen la importancia de una planeación financiera estratégica en el uso eficiente del agua.

La dimensión ambiental orienta la adaptación del enfoque integrado, reconociendo que los “sistemas hídricos” forman parte del sistema de lo ambiental como un todo, con lo social incluido en términos administrativos y de gestión, lo que implica coordinación.

En esencia, la gobernabilidad pone orden, toma acciones legislativas, ejecutivas y judiciales para satisfacer las necesidades y demandas ciudadanas dentro del marco jurídico de la legalidad; el gobierno abierto transparenta las acciones de gobernabilidad y de la rendición de cuentas e incluye la gobernanza para dar legitimidad a su marco de acción legal. Mientras, la gobernanza legítima la gestión pública, otorga valor a la participación privada y social dentro de la gobernabilidad y es la vía para proponer soluciones transversales con el involucramiento de diversos actores, aunque éstos posean distintos intereses.

Materiales y métodos

El presente estudio se ubicó en paisajes de tres asentamientos rurales aledaños a la subcuenca Río Jaguaní en el Parque Nacional Alejandro de Humboldt, el departamento La Melba (Arroyo Bueno, La Naza y Riito) departamento Baracoa y departamento Ojito de Agua. Los productores agropecuarios y las familias que allí habitan dependen de los procesos de la producción agropecuaria en relación con los BSE de la cuenca y del bosque.

La idea de seleccionar estos asentamientos humanos, más que un interés comparativo respecto a características de los mismos, pretende presentar ejemplos de medidas AbE en los sistemas productivos con presencia de productores agropecuarios en prácticas de monocultivo en dos

²La *eficiencia* se refiere a la productividad o rendimiento de los recursos utilizados. Considera la proporción entre el número de recursos públicos requeridos y la cantidad de productos obtenidos. La retórica del “hacer más con menos” constituye el deber ser de la gobernanza.

³La *eficacia* es la capacidad de cumplir con la producción comprometida y de logro de objetivos propuestos. Contempla el grado o porcentaje de logro o avances, así como la extensión demográfica de los beneficiarios con su respectivo porcentaje o proporción del total de ciudadanos que deben ser beneficiados. Es indispensable para elaborar la medición y evaluación de la gobernanza a través de resultados y no sólo a través de indicadores de gestión o de opinión. Mide la capacidad de la función pública, la calidad de la formulación de la política reguladora del estado (si apunta a lo que debe atender y si su gobierno o sus nodos de gobernanza lo logran).

⁴La *calidad* se refiere a las perfecciones o virtudes que los ciudadanos esperan. Está condicionada por el hecho de cuán oportunos son los bienes y servicios públicos, su accesibilidad y grado de satisfacción de las necesidades. Se distinguen por su oportunidad, accesibilidad, precisión, continuidad, comodidad y cortesía en su ejecución. Por lo general es medido y evaluado por encuestas de opinión, la revisión del número y tipo de quejas que emergen de ellos y los costos de restitución por sus defectos.

⁵ La *economía* se concibe en función de cómo se organizan los recursos económicos y presupuestarios para el logro de los resultados, la adecuada administración de los recursos.

contextos de gobernanza diferentes dentro del parque. Esto con el fin de generar una mejor comprensión sobre un sector específico de producción y así identificar similitudes y diferencias que pueden ser relevantes en intervenciones que promuevan la AbE.

En el PNAH se seleccionaron estos asentamientos con base a los departamentos de conservación existentes, a datos climáticos históricos, escenarios futuros y entrevistas a especialistas y técnicos locales, las proyecciones a futuro de variabilidad climática, cambios en la disponibilidad de agua, distribución de los cultivos de interés y capacidad adaptativa de las comunidades en base a sus medios de vida y capitales.

Los departamentos de conservación seleccionados fueron:

- ✓ Departamento La Melba (Arroyo Bueno, La Naza y Riito), situado al Sur de la ciudad de Moa y al Norte del Municipio de Yateras, al Este limita con el Departamento de Baracoa, al Oeste limita con el Departamento de Ojito de Agua, abarcando una extensión de 18590 Ha de bosques naturales, donde el 90 % de estas pertenecen al municipio de Moa. Tiene una influencia climática Tropical Lluvioso o de Selva Tropical (Af), los niveles de precipitaciones actuales se comportan los volúmenes de precipitación oscilan entre 2500-4000mm, por encima a la media histórica, con un rango en estos últimos 5 años de (2699.3-4992.8mm anuales) y un incremento de (7.9-24.8%).
- ✓ Departamento Ojito de Agua, predomina un clima tropical de Sabana, según la clasificación de (Koppen, 1991), condicionado fundamentalmente por la topografía. Las precipitaciones se comportan entre 1500-2500mm de lluvias anualmente por encontrarse situado más al sur y los vientos llegan menos cargados de humedad. En estudios realizados por (Begué-Quiala, et al., 2010) se comprobó declinación en la cantidad de días con lluvias al año y los niveles de precipitación se mantienen similares a la media histórica.
- ✓ Departamento Baracoa, predomina un clima tropical de Sabana, según la clasificación de (Koppen, 1991), condicionado fundamentalmente por la topografía.

El enfoque de la metodología asumida acompaña los siguientes métodos empíricos: análisis de documentos, la observación participante y no participante y la entrevista semiestandarizada. Entre los métodos matemáticos y estadísticos, el análisis de frecuencias facilitó la interpretación de los datos, con ayuda del software Ucinet.06 para Microsoft Windows. Se llevó a cabo en tres fases, de las cuales se detallan solo las dos primeras en los siguientes párrafos, en tanto la tercera aún no concluye los procesos de recolección, tabulación y análisis de los datos referidos al estado de la formación, consolidación y sostenibilidad de las alianzas en la red.

Se utilizaron como fuentes de información las memorias escritas y multimedias de reuniones y talleres realizados, informes de proyectos y documentos oficiales de UPSA relacionadas con las políticas nacionales sobre agricultura, en particular los referidos a la promoción de la agroecología entre pequeños productores agropecuarios.

Se consideró una población de 124 actores con incidencia global en el proyecto, que según la escala geográfica de acción (nacional, provincial municipal y local), de ellos se identificaron 77 actores como positivos fuertes, 43 como positivos débiles y 4 negativos fuertes, según sus roles como financistas/proveedores/mediadores de información o como capacitadores y asistencia técnica a los pequeños productores, así como se tipificaron por sectores, del público (92), de la sociedad civil (27), actores privados (10), cooperativo (14), sujetos voluntarios (9).

En Guantánamo se identificaron 45 actores de alcance provincial de los cuales 12 tienen incidencia en departamentos de Ojito de Agua y de Baracoa. Finalmente, en el municipio Moa, se identificaron 79 actores de los cuales 17 tienen incidencia en departamento La Melba.

Se escogió una muestra de 79 actores sociales, seleccionados bajo el criterio del muestreo intencional, priorizando aquellos que tienen incidencia directa o indirecta en el manejo ecosistémico de la subcuenca Jaguaní en La Melba, estructurados en 23 del nivel municipal y 56 a nivel de los asentamientos unidades de análisis. En los de alcance local, 16 son del sector público, 7 de la sociedad civil, 24 del sector cooperativo y 9 sujetos clave, entre ellos un presidente de consejo popular y un delegado. La selección se efectuó en dos momentos, octubre 2019-enero 2020 y mayo-junio 2020 actualización de la disposición de recursos materiales.

Se elaboró un protocolo de encuesta dirigido a los representantes de las organizaciones identificadas anteriormente, con incidencia en los departamentos del área objeto de estudio. El diseño de la encuesta fue elaborado mediante dos pasos.

Primero se realizó una revisión de la matriz de datos que solicitaba el mapeo de actores prediseñado por los asesores internacionales del proyecto, la revisión de materiales para la identificación de aspectos de la gobernanza y la institucionalidad de los procesos en la producción agropecuaria en un contexto del área protegida, de los cuales se extrajeron elementos clave para definir el contenido temático del protocolo de la encuesta a modo de cuestionario.

Posteriormente, el protocolo se comunicó al equipo del proyecto para ajustes y aprobación, se ensayó en actores del nivel provincial y se reajustó para despojar los tecnicismos y adaptarlo a las particularidades de los territorios y las especificidades de los actores por nivel de alcance territorial y sector (información que fue derivada de las bases de datos aportadas).

Con esta información se construyó la base de datos de los actores sociales con incidencia en la implementación de medidas AbE. Por cada actor se registraron los datos respecto a: sector, alcance, alineación de sus objetivos con la agenda 2030, nivel de influencia para la solución de problemas, interés del actor ante el objetivo del proyecto Cuencas Verdes, compatibilidad entre sus intereses y los de objetivos del proyecto, principales alianzas, recursos que ofrece, monto financiero que ofrece, requisitos, redición de cuentas y complejidad de contacto.

El análisis institucional partió del supuesto que las instituciones influyen en la AbE. Con base en las definiciones de actores e instituciones aportadas por Agrawal *et al* (2009), se analizó la estructura de la red de interacciones entre organizaciones, a través de indicadores que reflejan la capacidad de conexión para la adaptación de productores agropecuarios en el área protegida.

Mecanismos de gobernanza en la implementación de medidas AbE

Luego de los datos obtenidos durante las distintas fases del proceso de mapeo de actores, se identificaron como mecanismos de gobernanza, con potencial relevante para la implementación de medidas AbE, órganos participativos y consultivos de alcance multiactoral con status político para la toma de decisiones, como son los Consejos provinciales de Cuencas Hidrográficas (CPCH), los Consejos municipales de Cuencas hidrográficas (CMCH), las Asambleas General de asociados a las Cooperativas de Créditos y Servicios (AGA-CCS) y se propone la constitución de Grupos locales de atención a la subcuenca Jaguaní (GLSJ).

Los CPCH son unidades básicas con subordinación nacional para la gestión ambiental que permite el manejo de las variables ambientales, económicas y sociales con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población en ella localizada. Se contactaron a sus estructuras en las provincias Holguín y Guantánamo por el estado compartido de la administración del PNAH. Su ámbito de acción se relaciona con el ordenamiento territorial, ambiental (conservación, biodiversidad, manejo integrado de los recursos hidráulicos) y su incidencia para la implementación de medidas AbE organizadas a mediano y largo plazo.

A los efectos del proyecto, en los meses agosto-octubre 2020, se efectuaron talleres municipales con participación de actores gubernamentales y no gubernamentales que facilitaron la constitución de tres Consejos municipales de Cuencas hidrográficas (CMCH), cada uno en los municipios Yateras y Baracoa en la provincia Guantánamo, y en el municipio Moa de la provincia Holguín. Estos poseen subordinación vertical a los CPCH y comparten igual ámbito de acción a escala municipal, con actores miembros homólogos a igual escala territorial.

Durante los talleres para la constitución de los CMCH se adoptaron acuerdos para la creación de los Grupos locales de atención a la subcuenca Jaguaní (GLSJ), en su parte alta, media y baja cuyo principal ámbito de acción sería el ambiental (conservación, biodiversidad, manejo integrado de los recursos hidráulicos), las medidas AbE y los servicios sociales. Se propone su membresía por actores gubernamentales y no gubernamentales que habitan en los departamentos de conservación, con la proyección de medidas a corto, mediano y largo plazo.

Los GLSJ se proponen como una unidad con subordinación municipal para la gestión ambiental que permita el manejo de las variables ambientales, económicas y sociales con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población que habita en áreas aledañas a la subcuenca Jaguaní en su parte alta, media y baja. Localizados en los asentamientos de La Melba, Ojito de Agua y Naranja del Toa. La colaboración de los actores se coordina mediante la realización de talleres comunitarios sobre AbE, discusiones grupales sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, los Forum comunitarios, el manejo ecosistémico participativo de los recursos naturales, las rendiciones de cuentas, los concursos y otras variantes participativas.

Se identifican las Asambleas General de asociados a Cooperativas de Créditos y Servicios (AGACC) por las cualidades de sus miembros productores agropecuarios asociados, Empresa municipal de la Agricultura, Empresa municipal de Servicios Forestales, Brigada de Guarda Bosques, especialistas de la UPSA, Asociación de técnicos agrícolas y forestales (ACTAF), Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), cuyo ámbito de acción lo comparten con las estructuras antes enunciadas.

De estos mecanismos existentes, incluido el que se propone, se considera que los Consejos municipales de Cuencas hidrográficas (CMCH) constituyen el principal mecanismo de gobernanza del agua que permitirá avanzar y articular los esfuerzos en el orden de la implementación de las medidas AbE. Este es el mecanismo de gobernanza del agua a consolidar por la voluntad política manifiesta para cambiar el *status quo*, por su alcance en los procesos de manejo adaptables a las circunstancias territoriales y en el posicionamiento de los mensajes clave referentes a los temas priorizados, muchos de ellos aún no visibilizados, tanto los relativos al recurso (contaminación, escasez, deterioro, sobreexplotación) como los de gestión (legislación existente, disponibilidad de recursos y atribuciones o sistematización de la información, por mencionar algunos).

A la vez, permite legitimar la capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas, organizaciones de la sociedad civil, organismos financieros

internacionales, entre otros) en los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumentación de las políticas y los servicios públicos, así como a las nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno local con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios relacionados al agua/la subcuenca.

Se implementa para el beneficio de la red local de actores clave, con énfasis en los productores agropecuarios y sus familias, desde la oportunidad de una gobernanza pública del agua, mediante la priorización colaborativa de los principales problemas y la construcción cooperada de las soluciones en espacios de diálogo donde se adopten acuerdos que faciliten la coordinación, información, rendición de cuentas, apertura a públicos más amplios que involucren otros actores en la toma de decisiones como garantía de su permanencia y continuidad.

Estos aspectos ilustran el modo en que pueden ser articulados y empleados los estudios de valoración económica de los bienes y servicios ecosistémicos (BSE) desarrollados en el área protegida, en tanto constituyen un insumo esencial como fuente de información del área objeto de estudio; y para la identificación y zonificación de los BSE para la valoración económica total; la estimación del valor de existencia de la subcuenca Jaguaní.

La acción de los gobiernos locales no solo debe reducirse al uso de instrumentos regulatorios, por el contrario, estos se complementan con otros instrumentos sean económicos y de incentivos, cuidando de no entrar en confrontación con el valor simbólico que se da al agua/la subcuenca Jaguaní, de modo que puedan coexistir en aras de proteger los BSE de la subcuenca.

En sentido general, entre las principales contribuciones del proyecto al proceso de adaptación y mitigación al cambio climático destacan: la conformación de los Consejos Municipales de Cuencas Hidrográficas y de grupos locales para la atención priorizada de la subcuenca Jaguaní en sus partes baja, media y alta; los planes de medidas de AbE, la propuesta de mecanismos que promuevan la gobernanza pública.

Asimismo, la determinación de las brechas de financiamiento y el análisis costo-beneficio de manera que se contribuya a la sostenibilidad financiera; y la formación de capacidades a los actores que potencie la proactividad y resiliencia ante las amenazas y vulnerabilidades al cambio climático. Por lo antes expuesto, se defiende que las decisiones sobre el agua/subcuenca Jaguaní tienen que pasar por el filtro de la transparencia y la rendición de cuentas, pues es lo que permite la continua retroalimentación y modificación según diversos escenarios existente dentro del área protegida.

Es recurrente la retórica de la corresponsabilidad entre gobiernos y sociedad cuando se abordan el enfoque de GIRH, pero difícilmente pueda lograrse ajeno un cambio social que valore en todas sus dimensiones el agua/la subcuenca Jaguaní. La gobernanza pública puede contribuir a éste cambio si se propician por los gobiernos decisiones más participativas, que terminarán dando contenido a la valorización social que tiene el agua.

Desde el proyecto se han planteado metas orientadas a consolidar las redes de trabajo y comunicación territorial, perdurable en el tiempo, en las que exista la oportunidad de intercambiar las experiencias exitosas que surjan en la gestión local del recurso agua/subcuenca Jaguaní, y así, fortalecer a la gestión del PNAH y los territorios que ocupa.

Conclusiones

La GIRH en el PNAH debe fundamentarse desde la conformación y consolidación de mecanismos de gobernanza pública del agua/subcuenca Jaguaní de acuerdo a sus propias capacidades y competencias, de manera que propicie un proceso participativo de consultas con los actores clave, principalmente los pequeños productores agropecuarios, a desarrollarse por el CITMA, el MINAG, la empresa forestal, el instituto nacional de suelos, acompañado de otras instituciones públicas y privadas a nivel nacional, provincial y municipal, necesarias para brindar un acompañamiento y asesoramiento sostenido a los órganos del poder local, a fin de dar cumplimiento a los objetivos específicos y ejes estratégicos previstos en el plan de manejo para el periodo 2021-2025.

Para ello, deben considerarse los roles y capacidades con que cuenta cada una de los actores clave; de modo que se identifiquen y se sistematicen los procesos e iniciativas más importantes a desarrollar desde los sectores para profundizar en la lógica de la articulación intersectorial y multinivel.

De igual modo, en cada asentamiento poblacional se debe facilitar que los temas de GIRH mediante la implementación de medidas AbE se promuevan desde las redes de disseminación de información (estructuras, roles y posiciones), y se identificaron las organizaciones que pueden jugar un rol importante en estos esfuerzos para ello. Resulta evidente que a la escala del paisaje en Ojito de Agua existe una escasa presencia de actores para la disseminación de información relevante a promover la AbE, a diferencia del caso de La Melba y Naranjo del Toa, que cuentan con asentamiento poblacionales complejos, además de las oficinas de los departamentos de conservación y las cooperativas locales.

En estos últimos casos, el rol de intermediación que cumplen instituciones descentralizadas (de la UPSA, la agricultura), se evidencia como fundamental para facilitar el flujo de los recursos para la adaptación (en este caso, la información sobre AbE), entre las escalas de disseminación de información y los distintos tipos de actores (productores, ciencia y academia, público, privado, no gubernamental). En los paisajes con estructura de redes el fortalecimiento de estos actores debe ser prioritario como parte de las iniciativas para fomento de la AbE como estrategia de resiliencia en el uso y aprovechamiento de los BSE de la subcuenca Jaguaní.

Referencias bibliográficas

1. Aguilar, F. (2016) Democracia, gobernabilidad y gobernanza. México: Instituto Nacional Electoral.
2. Aguirre, J. et al (s/f). Medir la gobernanza: un acto a favor de la calidad de la democracia. *Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa*, 38 p., <http://www.aigob.org>
3. Banco Mundial (1992) Governance and Development. Washington D.C.: *The World Bank*. <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/iGOPP-%C3%8Dndice-de-Gobernabilidad-y-de-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-en-Gesti%C3%B3n-de-Riesgo-de-Desastre.pdf>
4. Camou, A. (2001) “Estudio preliminar y compilación” en A. Camou (ed.) *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.
5. Comisión Europea (2001) *Gobernanza Europea*. Un libro blanco. Bruselas: *Unión Europea*.
6. Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighborhood. Report of the Commission on Global Governance*. Oxford University Press, <http://www.defendruralamerica.com/files/GlobalGovernanceHenryLamb.pdf>

7. Correa, Lorenzo, (2001). Responsabilidad social en el uso del agua. Del aprovechamiento exhaustivo al caudal ecológico. II Encuentro Iberoamericano del Medio Ambiente. Santiago de Chile, <http://www.conama.es>
8. Documento Temático de las Américas. Hacia una buena gobernanza para la gestión integrada de los recursos hídricos. Diciembre de 2011. *World Water Council/Grupo para la Gobernanza*, [Sistematizado por Dr. Judith Domínguez Serrano], México.
9. Documentos Temáticos del IV Foro Mundial del Agua, *World Water Council/CONAGUA*. México, (2006), pp. 268.
10. Informe resultados del mapeo de actores para la implementación de medidas AbE proyecto CuencasVerdes, Cuba- enero 2020. *Unidad Presupuestada de Servicios Ambientales Parque Nacional Alejandro de Humboldt (UPSA)*, Guantánamo.
11. Novoa Castillo, P. F. & Cancino Verde, R. F. (s/f). Modelo de gobernanza: reflexiones y propuesta. *Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa*, 8 p., <http://www.aigob.org>
12. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 2008. 2º Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo: "El agua, una responsabilidad compartida". *Sociedad Estatal Expoagua Zaragoza 2008*, S.A. Zaragoza. España.
13. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE (1996) "La Gestion des Performances dans L'Administration. Exemples D'Actualité". *Études Hors Série Sur la Gestion Publique*, 9.
14. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (1998). Best Practices Guidelines for Evaluation. Paris: *Policy Brief N° 5*.
15. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2013) Government at a Glance. *OECD Publishing*.
16. Plan de Manejo Parque Nacional Alejandro de Humboldt 2021-2025, Guantánamo-Holguín, Cuba.
17. Prats, J. (s/f) La evolución de los modelos de gobernanza: la gobernanza. Pero ¿qué es la gobernanza? Barcelona: *Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa (AIG)*. <http://www.aigob.org/la-evolucion-de-los-modelos-de-gobernacion-la-gobernanza-pero-que-es-la-gobernanza/>
18. Prats, J. (s/f). Gobernanza y democracia: principios de buena gobernanza. *Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa*, 4 p., <http://www.aigob.org>
19. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997) Reconceptualising Governance. Nueva York: *PNUD*.
20. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000) Strategy Note on Governance for Human Development. Nueva York: *PNUD*, <http://hdr.undp.org/en/data>
21. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004) (2007) Governance Indicators: User's Guide. Nueva York: *PNUD*. <http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/UNDPposlocenter.pdf>
22. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012) Measuring Democracy and Democratic Governance in a post-2015 *Development Framework*. *UNDP*
23. Rivas, Luis, Trujillo, Mara y Lambarry, Fernando (2015) "La gobernanza. Conceptos, tipos e indicadores internacionales: Los retos para México" en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Tomo 2. México: Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación UEC, Cámara de Diputados LXIII Legislatura.
24. Rothstein, B. (2012). "Good governance". En D. Levi-Faur, *Oxford Handbook of Governance*. Nueva York: Oxford University Press.

25. Rothstein, B. (2013). "Conceptualizing Quality of Government". En N. Charron, V. Lapuente y B. Rothstein, *Quality of Government and Corruption from a European Perspective – A Comparative Study of Good Government in EU Regions*. Cheltenham: Edward Elgar. <http://congreso.rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/Conceptualizing-QoG-for-EE-Europe.pdf>
26. Rubio, J. (2017) "Instrumentos de política pública para el gobierno abierto en México". En Peña, Víctor S. (coord.) *Gobiernos Abiertos. Elementos para una política pública, del concepto hasta su implementación*. El Colegio de Sonora. México. pp. 153-182.
27. Sánchez, J. (2012) "Uso de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos), en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coord.) *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México: UNAM.
28. Sarandón, SJ (Editor) (2002). *Agroecología: El camino hacia una agricultura sustentable*. Ediciones Científicas Americanas, La Plata. 560 pgs. https://www.researchgate.net/publication/324896530_Sarandon_SJ_2002_AGROECOLOGIA_El_camino_hacia_una_agricultura_sustentable_Editor_esc=publicationCoverPdf
29. Sosa-Ramírez, J. et al (2020). Interacción sociedad-paisajes: elementos para el manejo de Ecosistemas en la sierra fría, Aguascalientes, México. *Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo* 17(3): 415-433. Julio - septiembre, 2020.
30. Vignola, R. et al (2019). Gobernanza para la Adaptación basada en Ecosistemas (AbE) para pequeños caficultores de América Central. *Revista Agronomía Mesoamericana* 30(1):19-32, enero-abril, 2019, doi:10.15517/am.v30i1.32596