

Fabio de Castro, Barbara Hogenboom y Michiel Baud
(Coordinadores)

Gobernanza ambiental en América Latina

Fabio de Castro | Barbara Hogenboom | Michiel Baud | Joan
Martínez-Alier | Héctor Sejenovich | Mariana Walter | Mina Kleiche-Dray |
Roland Waast | Pablo Andrade A. | Benedicte Bull | Mariel Aguilar-Støen |
Cristián Parker | Gloria Baigorrotegui | Fernando Estenssoro | Fabiano
Toni | Cecilie Hirsch | David Barkin | Blanca Lemus | Leire Urkidi



**GOBERNANZA AMBIENTAL
EN AMÉRICA LATINA**

Gobernanza ambiental en América Latina / de Castro, Fabio ... [et.al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO; ENGOV, 2015.
E-Book.

ISBN 978-987-722-043-8

1. Ecología. 2. Medio Ambiente. I. de Castro, Fabio
CDD 574

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Gobernanza ambiental / Ecología / Políticas públicas / Estado /
Desarrollo sustentable / Agua / Minería / Energía / Consumo
sustentable / Ecología Política / América Latina

GOBERNANZA AMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA

**Fabio de Castro, Barbara Hogenboom
y Michiel Baud**
(Coordinadores)

**Fabio de Castro
Barbara Hogenboom
Michiel Baud
Joan Martínez-Alier
Héctor Sejenovich
Mariana Walter
Mina Kleiche-Dray
Roland Waast
Pablo Andrade A.
Benedicte Bull**

**Mariel Aguilar-Støen
Cristián Parker
Gloria Baigorrotegui
Fernando Estenssoro
Fabiano Toni
Cecilie Hirsch
David Barkin
Blanca Lemus
Leire Urkidi**



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Latin American Council of Social Sciences

Secretario Ejecutivo de CLACSO Pablo Gentili

Directora Académica Fernanda Saforcada

Área de Acceso Abierto al Conocimiento y Difusión

Coordinador Editorial Lucas Sablich

Coordinador de Arte Marcelo Giardino

Producción Fluxus Estudio

Arte de tapa Ignacio Solveyra

Primera edición

Gobernanza ambiental en América Latina (Buenos Aires: CLACSO, febrero de 2015)

ISBN 978-987-722-043-8

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.



Este proyecto ha recibido financiamiento del Séptimo Programa Marco de la Unión Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostraciones en virtud del Convenio de Cooperación N° 266.710.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Prefacio		9
Introducción Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones		13
<i>Fabio de Castro, Barbara Hogenboom y Michiel Baud</i>		
Capítulo 1 El ambientalismo y ecologismo latinoamericano		39
<i>Joan Martínez-Alier, Héctor Sejenovich y Michiel Baud</i>		
Capítulo 2 Metabolismo social y conflictos extractivos		73
<i>Joan Martinez-Alier y Mariana Walter</i>		
Capítulo 3 Los saberes autóctonos entre seguridad alimentaria y ambientalismo. Nuevos desafíos para los proyectos de desarrollo rural en la Mixteca oaxaqueña (México)		105
<i>Mina Kleiche-Dray y Roland Waast</i>		

Capítulo 4 El Gobierno de la Naturaleza. La gobernanza ambiental posneoliberal en Bolivia y Ecuador <i>Pablo Andrade A.</i>	135
Capítulo 5 Cambios en las elites, instituciones y gobernanza ambiental. ¿Hacia un nuevo paradigma? <i>Benedicte Bull y Mariel Aguilar-Støen</i>	171
Capítulo 6 Agua-energía-minería, consumo sustentable y gobernanza. Visiones de actores estratégicos sudamericanos <i>Cristián Parker, Gloria Baigorrotegui y Fernando Estenssoro</i>	201
Capítulo 7 La estrategia para superar la pobreza a través del desarrollo sustentable <i>Héctor Sejenovich</i>	233
Capítulo 8 Gobernanza forestal en América Latina. Estrategias para implementar REDD+ <i>Mariel Aguilar-Støen, Fabiano Toni y Cecilie Hirsch</i>	265
Capítulo 9 Soluciones locales para la justicia ambiental <i>David Barkin y Blanca Lemus</i>	297
Capítulo 10 Consultas comunitarias. Respuestas a la minería a gran escala en América Latina <i>Mariana Walter y Leire Urkidi</i>	331
Autores	371

PREFACIO

ESTE LIBRO ES EL RESULTADO de un proyecto colaborativo de investigación sobre la Gobernanza Ambiental en América Latina – ENGOV– financiado por la Unión Europea. Durante cuatro años un equipo de expertos provenientes de diez instituciones académicas latinoamericanas y europeas investigó cómo la gobernanza ambiental es actualmente delineada en América Latina. En este esfuerzo conjunto, fuimos conducidos por nuestras propias preocupaciones acerca de la extendida destrucción ecológica, pobreza e injusticia, así como por nuestra curiosidad acerca de las formas en las que la emergencia de nuevas elites y regímenes políticos, y los innovadores pasos de comunidades y organizaciones sociales afectan las prácticas de gobernanza y las relaciones naturaleza-sociedad. Con el propósito de comprender las posibilidades y los obstáculos para un uso sustentable y equitativo de los recursos naturales, un amplio rango de casos de estudio se llevaron a cabo en Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala y México. Aunque algunos de los casos y temas de investigación no fueron incluidos en este volumen, sus hallazgos han contribuido indirectamente a las discusiones y reflexiones teóricas del análisis en su conjunto.

El Proyecto ENGOV ha sido simultáneamente desafiante y estimulante. El tema de la gobernanza ambiental es un enorme emprendimiento académico, en la medida en que aborda complejas relaciones sociales, prácticas y visiones que influyen en cómo las sociedades perciben y usan los recursos naturales. Combinar métodos y teorías de diferentes campos de las ciencias sociales es un prerequisite que en la práctica es bastante demandante. Más aún, al abarcar cambios políticos, económicos, culturales y ambientales, acuerdos formales a la vez que informales, y conexiones en diferentes escalas, el estudio de la gobernanza ambiental puede fácilmente convertirse en una “misión imposible”. Probablemente este sea aún más el caso para la América Latina contemporánea, con su amplia variedad de condiciones locales y nacionales, que enfrentan un rápido ritmo de cambios. Finalmente, colaborar en un consorcio de investigación internacional compuesto por diez socios institucionales y aproximadamente veinticinco investigadores de diferentes disciplinas, escuelas de pensamiento y generaciones también ha demostrado ser una tarea tanto audaz como gratificante. Hablar diferentes lenguajes académicos no fue el único obstáculo a tener en cuenta durante nuestras discusiones grupales, sino también la necesidad de aprender de los abordajes y convicciones de cada uno, y los fundamentos sobre los que éstos están basados. Como un típico proceso de gobernanza, junto con los desentendimientos, las disonancias y las diferencias irreconciliables, el intercambio de distintos conocimientos y perspectivas también genera debates inspiradores y nuevos entendimientos, matices y acuerdos.

Sin la ambición de proporcionar un resumen completo sobre la gobernanza ambiental en América Latina, hemos tratado de identificar campos clave para la investigación, con énfasis en las nuevas tendencias o problemas estructurales que merecen más atención académica. Los nuevos conocimientos resultantes de cada investigación contribuyeron al desarrollo de marcos analíticos, que sirven para abordar los múltiples e interconectados procesos que dan forma a la gobernanza ambiental en la región. Este volumen es el resultado de este intrincado ejercicio colaborativo.

Para la realización de este libro han sido indispensables numerosas personas e instituciones. Este libro, como parte del programa de investigación ENGOV, no hubiera sido posible sin el amplio apoyo de la Unión Europea. Financiado bajo el Séptimo Programa Marco, ENGOV permitió al consorcio desarrollar una importante nueva investigación sobre la gobernanza ambiental en América Latina y el Caribe, cuyo resultado es una larga lista de documentos y publicaciones académicas (ver www.engov.eu). Estamos particularmente agradeci-

dos a la guía profesional de Philippe Keraudren y Cristina Marcuzzo de la división de Ciencias Sociales y Humanidades de la Dirección General de Investigación e Innovación.

Quisiéramos también agradecer a las diez instituciones participantes en ENGOV por su apoyo financiero y administrativo, incluyendo a sus directores y a los empleados que asistieron directamente al proyecto: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), *Institut de Ciència y Tecnologia Ambientals, Universitat Autònoma de Barcelona* (ICTA-UAB), *Institute de Recherche pour le Développement* (IRD), *Centre for Development and the Environment, University of Oslo* (SUM-UiO), *Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília* (CDS-UnB), Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-Xoc), Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile (IDEA-USACH), Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (IIGG-UBA), y Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Quito (UASB-SQ). Estamos agradecidos a nuestros colegas de CLACSO, en particular a Fernanda Saforcada y Guadalupe Rudy por su continuo apoyo durante el proyecto, y a Lucas Sablich y su equipo por su asistencia editorial durante la elaboración de este libro. Agradecemos también a la Universidad de Amsterdam que acoge nuestro *Centre for Latin American Research and Documentation* (CEDLA), y ha apoyado siempre a ENGOV, en particular a Jan Jacob Sikkema y Bea Krenn. En el CEDLA, el sólido apoyo al proyecto de parte de Leontien Cremers merece especial mención. Su cabal y entusiasta involucramiento marcó la diferencia tanto para el equipo de coordinación de ENGOV del CEDLA como para todos los miembros del consorcio. Estamos también muy agradecidos a los miembros del consejo consultivo internacional de ENGOV, quienes han ofrecido profundos comentarios sobre los capítulos borradores: Anthony Bebbington (*Clark University y University of Manchester*), Alberto Cimadamore (*University of Bergen*), Edward F. Fischer (*Vanderbilt University*), Barbara Göbel (*Ibero-Amerikanisches Institut*), Leticia Merino Pérez (Universidad Nacional Autónoma de México), Pedro Roberto Jacobi (*Universidade de São Paulo*), y Eduardo Silva (*Tulane University*). Asimismo, estamos agradecidos a todos los académicos y estudiantes quienes han contribuido a las discusiones en los diferentes encuentros de ENGOV.

Por último, estamos muy agradecidos a los investigadores que participaron del proyecto, no solo por el capítulo en el que han contribuido sino también por sus aportes críticos a otros capítulos borradores y su compromiso con el proyecto ENGOV. Junto a ellos, esperamos que este libro inspire tanto a investigadores comprometidos con el debate de la gobernanza ambien-

tal en América Latina como a jóvenes académicos y lectores no académicos interesados en comprender las complejas relaciones naturaleza-sociedad en el mundo contemporáneo.

FABIO DE CASTRO, BARBARA HOGENBOOM Y MICHIEL BAUD

Introducción

GOBERNANZA AMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA

MOVIÉNDOSE ENTRE MÚLTIPLES IMÁGENES, INTERACCIONES E INSTITUCIONES*

Fabio de Castro, Barbara Hogenboom y Michiel Baud

INTRODUCCIÓN

Los cambios sociales actuales en América Latina están íntimamente relacionados con la naturaleza y los recursos naturales. Al ser una región rica en recursos, la relación naturaleza-sociedad proporciona tanto oportunidades como desafíos en el logro de un desarrollo más justo, equitativo y sostenible. Casi la mitad de los bosques tropicales del mundo se encuentra en la región, junto a muchos otros biomas naturales, que en conjunto contienen una rica biodiversidad. Tiene la tercera parte de las reservas de agua dulce y la cuarta parte de las tierras cultivables potenciales del mundo. Y a pesar de cinco siglos de actividades extractivas para abastecer a los mercados mundiales, la región aún tiene grandes volúmenes de reservas minerales importantes, incluyendo petróleo, gas, hierro, cobre y oro (Bovarnick *et al.*, 2010). Por otro lado, esta “Superpotencia de la Biodiversidad” ha experimentado una acelerada tasa de pérdida de biodiversidad, un aumento en la degradación del ecosistema que es responsable por un tercio de las emisiones de carbono del mundo, sobre todo como resultado de la expansión de las actividades extractivas y del cambio de uso de la tierra (UNEP, 2012). Estos desarrollos económicos y ecológicos afectan a un

* Traductora: Eugenia Cervio.

gran número de grupos sociales diferentes en todos los países latinoamericanos, principalmente en las áreas rurales pero también en las ciudades. Junto a movilizaciones y conflictos que llaman la atención nacional e internacional, hay numerosas tensiones socioambientales locales que agravan los problemas económicos y la injusticia social de larga data. Aunque estas tensiones han sido parte de la historia de la región, el ritmo acelerado de cambio, la escala espacial del impacto y la ampliación de las demandas sociales y de conservación señalan la urgencia de los desafíos ambientales actuales en América Latina (Baud *et al.*, 2011).

Desde la inserción de América Latina en el sistema mundial, la extracción de recursos naturales fue fundamental para su desarrollo económico, social y político. Esto ha llevado a continuas tensiones y antagonismos acerca del acceso a los recursos naturales, la distribución y uso de los ingresos y la distribución, compensación y prevención de costos ambientales y sociales (Alimonda, 2011). Por tanto, en América Latina las cuestiones de pobreza, desigualdad y protección del medio ambiente están estrechamente entrelazadas. A pesar de los estudios académicos que revelan los riesgos de ser un proveedor mundial de alimentos, energía, metales y servicios ambientales sin una estructura institucional apropiada, no se ha avanzado mucho en abordar con éxito los problemas del subdesarrollo (Bunker, 1988), el empobrecimiento y marginación (Martínez-Alier, 2002), la desigualdad (Therborn, 2011), la acumulación por desposesión (Harvey, 2003) y el desempoderamiento y dependencia en las comunidades rurales (Painter y Durham, 1995).

Luego de una larga historia de control económico por una elite local y explotación extranjera de las minas, tierras agrarias, petróleo y gas, fuerzas sociales y políticas comenzaron a impulsar reformas en la región en el siglo XX como la nacionalización del petróleo y los metales y la redistribución de la tierra. No obstante, el acceso a recursos, ingresos y poder sigue siendo muy desigual a nivel local, nacional e internacional. Los regímenes neoliberales de fines del siglo XX estuvieron en contra de las políticas redistributivas anteriores (Liverman y Vilas, 2006). Este periodo estuvo signado, simultáneamente, por una mayor atención a la protección del medio ambiente y a la toma de decisiones descentralizadas (Larson, 2003). Sin embargo, la financiación restringida y la liberalización de los mercados limitaron el potencial para romper con los patrones establecidos históricamente.

Este nuevo contexto ambiental, social e institucional también cambió la gobernanza ambiental contemporánea en América Latina. Tanto en áreas urbanas como rurales los ciudadanos pobres se volvieron más vulnerables debido a la degradación del medio ambiente y la

mayor intensidad y frecuencia de los desastres climáticos, incluyendo sequías, inundaciones, huracanes y deshielo de los glaciares (Rios y Veiga, 2010). En muchos países, especialmente en Sudamérica, una nueva fase de extenso descontento cívico y movilización de grupos contra la exclusión, la pobreza, la desigualdad y las políticas tecnocráticas comenzó en los años noventa (Harris, 2003). Mientras que muchos grupos solo clamaron por redistribución socioeconómica, los movimientos indígenas, de campesinos sin tierras y de las organizaciones ambientales exigieron, además, una actitud diferente hacia la tierra y la naturaleza (Carruthers, 2008; Latta y Whitmann, 2012; Urkidi y Walter, 2011).

Desde el comienzo del siglo XXI, América Latina ha experimentado un desarrollo profundo que ha cambiado la dinámica de la gobernanza ambiental. Como se analizará con mayor detalle a lo largo de este capítulo introductorio, las elecciones democráticas dieron lugar a una serie de gobiernos de tendencias izquierdistas que prometían un desarrollo más inclusivo y una mayor participación en la toma de decisiones. Las reformas incluyeron un papel más importante del Estado en la extracción de recursos no renovables y la redistribución del ingreso. Al menos simbólicamente, también aumentó la atención al medio ambiente. De esta forma, estos nuevos regímenes y planes políticos han intentado combinar medidas orientadas hacia la reducción de la pobreza y la exclusión social con políticas que mejoraron el control nacional sobre los recursos naturales y optimizaron la protección del medio ambiente. Simultáneamente, el aumento de la demanda mundial de los *commodities* trajo ingresos adicionales e inversiones extranjeras y, conjuntamente, la intensificación de la extracción de recursos que produjo problemas de degradación ambiental y conflictos ambientales más intensos (Fernández Jilberto y Hogenboom, 2010; Hogenboom, 2012).

La reforma política y los ajustes institucionales desempeñaron un rol importante en estas transformaciones, según lo ilustrado por el debate sobre el modelo global de desarrollo sustentable. La narrativa de justicia social y el modelo de desarrollo plural, establecida en los noventa con una intensa participación de las organizaciones de la sociedad civil, fue suplantada gradualmente por narrativas de acuerdos institucionales e innovaciones tecnológicas (Mol, 2003). Esto llevó a un nuevo modelo, encuadrado como Economía Verde, que cambió el enfoque de las cuestiones sociales y políticas sobre profundizar la ciudadanía ambiental y la justicia por un enfoque más económico y tecnológico centrado en la comodificación de la naturaleza¹. Como

1 Ver, por ejemplo: Las economías de los ecosistemas y la biodiversidad [The Economics of Ecosystems and Biodiversity, TEEB] en <www.teebweb.org/>.

resultado, el modelo de participación a través de una ciudadanía vibrante fue gradualmente reformulado por la participación mediante la compensación, instalado por el Estado posneoliberal en el contexto de una región urbanizada.

Este volumen procura analizar los rasgos, la dinámica y la dirección de la gobernanza ambiental contemporánea en América Latina. Basándose en varios casos locales y nacionales, se presenta las prácticas formales e informales de gestión relacionadas con los recursos naturales renovables y no renovables. También se muestra cómo los derechos a la naturaleza son percibidos, impugnados y reformulados, en un contexto de cambios sociales, institucionales y ambientales rápidos, complejos y multiescalares. Además, relaciones de poder se combinan con la diversidad, complejidad y dinámica en los sistemas socioambientales con el fin de abordar este proceso complejo de cambios socioambientales a través de una perspectiva dialéctica entre diferentes escalas y múltiples actores (Robbins, 2012). Una ventaja de este enfoque de ecología política es el énfasis explícito en el rol de los contextos sociales e institucionales que moldean las interacciones sociales y los patrones de uso de los recursos naturales (Zimmerer y Bassett, 2003). Además, tiene en cuenta las múltiples conceptualizaciones de la naturaleza y las reivindicaciones como parte de una esfera en pugna que denominamos “gobernanza ambiental”.

Las tres secciones de este libro refieren al contexto cambiante, las interacciones sociales y los ajustes institucionales en las relaciones contemporáneas entre sociedad y naturaleza en América Latina. La primera sección presenta el contexto socioambiental a través de la lente de la herencia histórica del pensamiento ambientalista latinoamericano, la creciente presión sobre el medio ambiente de la región, debido a la demanda mundial de sus recursos naturales, y el rico conocimiento ecológico de la naturaleza construido por las comunidades locales. Estos capítulos crean el marco idóneo para analizar las transformaciones recientes de las relaciones sociedad-naturaleza en la región. La segunda sección trata sobre la política de la naturaleza, planteando una serie de cuestiones relacionadas con el papel de actores poderosos –el Estado, las elites y las corporaciones– y sus interacciones en la formulación de discursos y prácticas en cuanto al uso de los recursos naturales. Estos procesos son explorados a través del análisis de los nuevos modelos políticos desplegados por los gobiernos posneoliberales, el rol de las nuevas y viejas elites y sus interacciones, las narrativas alrededor del nexo agua-energía-minería de los actores en pugna y las estrategias para la paliación de la pobreza. En la última sección, se examinan las formas emergentes de gobernanza ambiental que abordan cuestiones de participación, autonomía y seguridad

ambiental. El análisis de la implementación de REDD+, el controvertido esquema compensatorio internacional para evitar el cambio climático, da cuenta de cómo los mecanismos participativos se han convertido en espacios de reunión de selectos grupos mientras que las iniciativas que surgen desde la base, impulsadas por economías autónomas comunitarias, y las consultas locales sobre los proyectos mineros que se ocupan de las luchas por inclusión efectiva, bienestar y justicia surgieron de los movimientos de resistencia.

En suma, este volumen intenta comprender la gobernanza ambiental en América Latina al examinar las formas en que los legados históricos y los contextos socioambientales actuales están impulsando nuevas interacciones sociales y arreglos institucionales entre múltiples actores. Los capítulos cubren una amplia gama de países latinoamericanos, en su mayor parte basados en datos empíricos de múltiples actores y sistemas de producción que se centran en procesos transnacionales, nacionales o locales. En conjunto, los capítulos proporcionan un panorama general de las tendencias actuales de toda la región y una variedad de temas y enfoques sobre gobernanza ambiental, que alimenta debates animados y, a veces, acalorados en la academia, así como en la sociedad civil y en los círculos que trazan las políticas.

1. LA GOBERNANZA AMBIENTAL COMO CAMPO DE INVESTIGACIÓN

La gobernanza ambiental ofrece una perspectiva analítica que combina la investigación socioambiental que conecta cuestiones de cambio social y ambiental con la investigación de la gobernanza que aborda cuestiones de desarrollo (Lemos y Agrawal, 2006). En ese contexto, como en este capítulo introductorio, la dimensión social se define en un sentido amplio, que abarca también las relaciones culturales, económicas, políticas e institucionales. La investigación sobre la gobernanza aborda la forma en que la sociedad se organiza para resolver sus dilemas y crear nuevas oportunidades. Hasta los años ochenta, los científicos sociales trabajando en países latinoamericanos se concentraron en conceptos de gobernabilidad dado que la región enfrentaba condiciones políticas inestables y desafíos estructurales tales como: desigualdad, violencia, corrupción y ciudadanía limitada. Sin embargo, el énfasis creciente en instituciones formales, y en los mecanismos regulados por el mercado abordado por la gobernanza neoliberal, rápidamente dirigió la atención de los académicos hacia una perspectiva de la gobernanza como un proceso social que influye en el nivel de gobernabilidad (Kooiman, 2003). Esta perspectiva cuestiona la perspectiva normativa de la “buena go-

bernanza” presentada por el Banco Mundial en el informe definitivo de *Gobernanza y Desarrollo*, publicado en 1992. Según este documento, la solución para superar el subdesarrollo debe ser el autogobierno. El Banco Mundial propuso un recetario para lograr la supuesta “buena gobernanza” basada en tres pilares: un “Estado pequeño” a través de la desregulación; “incentivar el mercado” a través de la privatización y la liberalización y; “participación” a través de la descentralización y de las ONGs. Informes posteriores del Banco Mundial elaboraron aún más esta agenda internacional, insistiendo desde una posición muy tecnocrática la necesidad de instituciones estatales eficaces para lograr el desarrollo en un contexto global de mercados liberalizados (Demmers, Fernández Jilberto y Hogenboom, 2004). Alternativamente, los intelectuales de las ciencias sociales utilizan la gobernanza (ambiental) para poner sobre el tapete las relaciones sociales y, en particular, la tensión entre los objetivos de desarrollo y conservación a fin de comprender la interacción entre el cambio social, institucional y ambiental.

La investigación de la gobernanza ambiental se basa en una amplia serie de escuelas teóricas, incluyendo el nuevo institucionalismo (Ostrom, 1990; Young, 1999; Biermann y Pattberg, 2008), los estudios sociopolíticos (Kooiman *et al.*, 2005; Lemos y Agrawal, 2006) y los enfoques socioculturales (Cleaver, 2002; Castro, 2008; Alimonda, 2006; Gudynas, 2011). A pesar de sus posiciones teóricas y metodológicas diferentes (ver Castro, 2013), todas ellas consideran el comportamiento social hacia los recursos naturales como un complejo mecanismo de interacciones formales e informales entre los agentes estatales y no estatales a través de diferentes escalas, impulsados por factores ecológicos y sociales. En este libro seguimos un enfoque similar y definimos la gobernanza ambiental como *el proceso de formulación y refutación de imágenes, diseños y ejecución de los procedimientos y prácticas que configuran el acceso, control y uso de los recursos naturales entre actores diferentes*.

Durante las últimas décadas, la gobernanza ambiental en América Latina ha pasado por grandes transformaciones. Observamos múltiples capas de gobernanza, intermediadas por interacciones sociales, que han evolucionado gradualmente con el tiempo. Sin embargo, habitualmente, un modelo particular ha dominado los discursos y prácticas a nivel nacional. Desde los años cuarenta, el *modo del gobierno centralizado en el Estado* dominó, cada vez más, en la mayor parte de la región. En particular, durante el período de la dictadura militar, los procesos de toma de decisiones se basaban en regímenes burocrático-autoritarios y procedimientos verticalistas controlados por una elite tecnocrática fundada en un fuerte discurso de soberanía nacional.

En los años noventa, la mayoría de los países de América Latina experimentó un cambio social a través de la democratización, la descentralización política y la reestructuración neoliberal. El gobierno civil y la democracia electoral fueron (re)establecidos y el antiguo gobierno excluyente cedió paso a las formas electorales de representación política. Al mismo tiempo, el papel del Estado fue limitado por políticas de ajuste estructural de largo alcance impuestas por las instituciones internacionales, en particular el FMI, el Banco Mundial y el BID (Liverman y Villas, 2006). El *modo de autogobernanza*, según las concepciones del Banco Mundial, no requiere un rol importante del gobierno nacional y depende, principalmente, de mecanismos basados en el mercado como la privatización, las pautas de conducta corporativa autodiseñadas (como la Responsabilidad Social Empresarial) y los mecanismos voluntarios (sistemas de certificación y compensación). Cuando prometía iniciativas sanas para el medio ambiente y la sociedad, el enfoque de autogestión basada en el mercado intentaba, principalmente, mejorar la imagen de las empresas que operaban transnacionalmente *vis à vis* sus accionistas y, en consecuencia, facilitar su inserción en los países anfitriones (Lyon, 2009).

Al mismo tiempo, la *autogobernanza*, según es conceptualizado por los politólogos (por ejemplo, Ostrom, 1990), principalmente incluye los sistemas de gobierno local formados a través de la acción colectiva para regular el acceso y uso de los recursos naturales. Este modo de gobernanza, durante mucho tiempo obviado por los políticos, se hizo visible a través de un gran número de estudios de gestión comunitaria (ver McCay y Acheson, 1990; Berkes y Folke, 1998), y los movimientos de justicia ambiental que se basan en discursos socioambientales y tienen conexiones políticas con redes de activismo transnacional, lograron difundirlos entre la sociedad en general (Keck y Sikkink, 1998). Mientras que la autogestión a través de la acción colectiva se hizo importante en las áreas más remotas durante este período (Schmink y Jouve-Martín, 2011), en las áreas de producción económica a gran escala prosperó un tipo de autogobernanza fundado en mecanismos basados de mercado, que dio lugar a una ola de privatización de los recursos naturales en la región. La colisión entre estos dos sistemas de gobernanza llevó a la disrupción de las relaciones sociales locales (Bebbington *et al.*, 2012) y fortalecimiento de las elites locales y las empresas transnacionales (Larson, 2003; Perrault, 2005). Esto llevó a una intensificación de los conflictos locales que a menudo tuvo repercusiones nacionales e internacionales (Walter y Martínez-Alier, 2012). Combinado con otras demandas políticas y sociales, los conflictos ambientales contribuye-

ron a grandes transformaciones políticas y pueden ser considerados influyentes en la elección de partidos de izquierdas recientemente en muchos países latinoamericanos.

Como parte de esta lucha por los recursos, un *modo de gobernanza participativa* surgió en el nuevo milenio como una alternativa a los modos de gobernanza monolíticos propuestos previamente. Este modo de gobernanza fue parte del proyecto para fortalecer la democracia y la ciudadanía de los nuevos gobiernos de América Latina. La participación de las organizaciones de la sociedad civil, basada en discursos de justicia social, equidad y reducción de la pobreza, se convirtió en un elemento central de la gobernanza ambiental en la región. En lugar de una gestión basada en el Estado, en las comunidades o en el mercado, la gobernanza participativa se basa en alianzas entre actores claves para establecer objetivos y para diseñar e implementar iniciativas. La gobernanza participativa oscila entre los modelos de cogestión, en que el Estado y las comunidades locales desarrollan un plan sostenible para los territorios tradicionales (Castro, 2012), y arreglos más complejos que incluyen a múltiples partes interesadas y a instituciones multiescalares, como el de la gobernanza climática. Aquí, los gobiernos, los movimientos sociales transnacionales y las corporaciones transnacionales están comprometidas en la conformación de un pacto institucional internacional que combina acuerdos semi-legales para abordar el cambio climático y otras cuestiones ambientales, como las metas de reducción de emisión de carbono, la Agenda 21 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Biermann y Pattberg, 2008).

La gobernanza ambiental participativa, por lo tanto, tiene lugar en un espacio político de conflictos en el que diferentes actores luchan por fortalecer sus posiciones. Más que un nuevo modo de gobernanza, representa una nueva capa en los modelos de gobernanza híbridos compuestos por mecanismos estadocéntricos, locales y basados en el mercado. Hasta qué punto puede ser fomentada la participación, la disminución de las desigualdades y la protección del medio ambiente en este complejo acuerdo, depende de la manera en que se negocien las distintas imágenes de la relación naturaleza-sociedad, cómo se prioricen los problemas y cuán compatibles sean las soluciones propuestas con el contexto social, institucional y ambiental.

2. TENDENCIAS RECIENTES EN LA GOBERNANZA AMBIENTAL LATINOAMERICANA

La gobernanza ambiental en América Latina hoy día es, por lo menos, un proceso contradictorio. El discurso dominante de la gobernanza participativa en varios países latinoamericanos es acompañado por

el aumento de conflictos socioambientales en la región². En el centro de esta contradicción están los cambios del contexto socioambiental observados en la última década. El impresionante progreso económico y social de la década pasada y el nuevo enfoque de reducción de la pobreza, redistribución y soberanía fue apoyado por amplios sectores de la población. Sin embargo, los programas sociales se basaron, por lo general, en el aumento de la recaudación fiscal a partir de la suba de impuestos y regalías provenientes, principalmente, de las industrias extractivas (Hogenboom, 2012). Como muchos países profundizaron o viraron hacia la dependencia de la extracción de los recursos naturales, impulsaron una “reprimarización” de su economía. Esto se expresó en las asociaciones entre el Estado nacional y las empresas transnacionales y, de esta manera, se reforzaron los principios de gobernanza basados en el mercado y se limitó la participación de los actores locales en los procesos de toma de decisiones. En consecuencia, organizaciones de base, activistas de derechos humanos y ambientalistas denunciaron la mengua de la inclusión de la sociedad civil y los acuerdos verticalistas, en los que la gobernanza participativa jugó en contra de los grupos marginados y sirvió para legitimar principios de gobernanza centrados en el Estado y orientados al mercado.

Estos procesos reforzaron la antigua tensión entre la comodificación de la naturaleza y la “protección de la naturaleza” (Silva, 2012). Por un lado, los gobiernos y las corporaciones reciben un creciente apoyo de la población urbana para promover la expansión de las actividades extractivas con el fin de satisfacer necesidades sociales urgentes. Por otro lado, las comunidades rurales, las organizaciones indígenas y los ambientalistas recalcan la importancia de la naturaleza para la sustentabilidad ecológica, la reproducción social y las nociones culturales de pertenencia arraigadas en las cosmologías locales. Las implicancias para la protección de la naturaleza y de las comunidades locales en la región han sido complejas y controvertidas. Propiciadas por las políticas nacionales, las grandes empresas se sienten atraídas por las áreas que disponen de recursos para abastecer la creciente demanda mundial de *commodities*. La expansión de las actividades extractivas ha profundizado la presión sobre el medio ambiente y sus residentes locales.

La frecuencia e intensidad de los conflictos socioambientales indica que, en el contexto de la democracia y de un modelo de desarrollo posneoliberal, permanecen los principales dilemas entre conservación y desarrollo. Estos dilemas han llevado a una serie de propuestas y acciones cuyo objeto es suavizar las tensiones, reunir a actores y en-

2 Ver: <http://www.engov.eu/bd_justicia_ambiental_es.php>.

contrar nuevas formas de gobernanza ambiental. Las propuestas existentes se pueden resumir en dos modelos opuestos.

Por un lado, podemos distinguir una tendencia que denominamos *neodesarrollismo*³. Es, principalmente, una propuesta de negocios que dependen de la ingeniería institucional, modernización tecnológica y los mecanismos basados en el mercado para lograr el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales. Este modelo tiende a dominar los círculos políticos en la mayoría de gobiernos latinoamericanos. El neodesarrollismo está estrechamente relacionado con el modelo de gobernanza ambiental dominante a nivel mundial conocido como “Economía Verde”. Fundado en el neoinstitucionalismo, este modelo se basa en soluciones institucionales para afinar la sintonía de los incentivos basados en el mercado para conducir al comportamiento colaborativo y las prácticas sostenibles (UNEP, 2011). El modelo de Economía Verde supone que las deficiencias, tales como las relaciones asimétricas, las injusticias y el comportamiento no sostenible pueden convertirse en resultados más equitativos y sostenibles a través de un diseño institucional apropiado (Biermann, 2007). Apoyándose en la ingeniería institucional, las soluciones se apoyan en medios apolíticos como la innovación tecnológica (Mol, 2003) y la conducta de consumo “verde” (Dobson, 2003). El pragmatismo de este enfoque encuentra tierra fértil entre los grupos de la élite ya que aborda los dilemas de equidad, desarrollo sostenible y conservación desde el interior de la estructura capitalista basada en el mercado. Sus defensores se basan en incentivos fundados en el mercado y en esquemas de compensación, como REDD y PES, como mecanismos para reemplazar la regulación estatal, para minimizar los costos conflictivos y para mejorar la imagen corporativa. Además se adapta bien al *ethos* institucional del aparato estatal tecnocrático, que tiende a confiar en los diseños de proyectos institucionales. Finalmente, también satisface parte de la agenda ambientalista incluyendo a varias ONGs medioambientales internacionales como WWF, Conservation International y The Nature Conservancy. Estas organizaciones transnacionales han pasado gradualmente hacia una agenda de esquemas de compensación e incentivos basados en el mercado con el fin de promover el comportamiento sostenible entre corporaciones, Estados y comunidades locales (Hall, 2012).

En el lado opuesto, encontramos una serie de propuestas que contemplan un modelo radicalmente diferente de producción y gestión ambiental, agrupadas bajo la etiqueta de *Buen Vivir*. Esta tendencia incluye una amplia gama de concepciones alternativas de naturaleza

3 En español en el original [N de la T].

y de las relaciones sociedad-naturaleza que parten de ideas alternativas, a menudo indígenas, sobre la relación entre producción humana, medio ambiente y derechos de la naturaleza (Gudynas, 2011). Proponen una perspectiva de gobernanza ambiental desde las bases y poco ortodoxa que reivindica una transformación o, incluso, el fin del modelo capitalista hegemónico que es considerado como el origen de la degradación ambiental y la injusticia. Sus defensores sostienen que el neodesarrollismo y su conexión con la Economía Verde solo significan el nuevo embalaje de viejos modelos de desarrollo para mantener las relaciones de poder desiguales en múltiples escalas. En lugar de la creencia tecnocrática en las “deficiencias institucionales” que solo necesitan ser arregladas, consideran a estas deficiencias como el fundamento de las relaciones asimétricas y la degradación ambiental (Alimonda, 2011). Sus defensores argumentan que los acuerdos institucionales difícilmente serán eficaces para resolver los problemas socioambientales, a menos que las relaciones de poder desiguales entre los diferentes grupos sociales y los fundamentos básicos de la economía de mercado se aborden adecuadamente (Gudynas, 2009). Basados en discursos de bienestar, derechos civiles y un Estado plural, los defensores que abogan por esta narrativa sostienen que el capitalismo es limitado para abordar cuestiones de justicia, equidad y sostenibilidad e invocan modelos alternativos de economía heterodoxa como el decrecimiento (Russi *et al.*, 2008) y la economía solidaria (Barkin y Lemus, 2011), o prácticas locales como sistemas agroforestales (Altieri y Toledo, 2011) y sistemas de gestión comunitaria (Bray *et al.*, 2005).

El modelo del Buen Vivir ha provocado a dos clases de críticas. Por un lado, algunos observadores consideran que el tono antimercado de sus ideas las vuelve inviables y poco realistas. En su opinión, es imposible en el mundo de hoy no participar en la economía de mercado. Otros observadores se centran en los gobiernos que quieren implementar estas ideas, como en Bolivia y Ecuador. Critican la falta de claridad del concepto de Buen Vivir y destacan las contradicciones que engendra su supuesta aplicación (Solo de Zaldívar, 2013). Sostienen que, en la práctica, estas ideas sirven de pretexto para continuar con los modelos desarrollistas y extractivos.

Es evidente que ambos modelos –neodesarrollismo y Buen Vivir– tienen sus defectos y contradicciones. En la práctica, por lo tanto, podemos observar que hoy la mayoría de los gobiernos en América Latina combina elementos de ambos modelos. De hecho, podemos hablar de un modelo dominante de gobernanza híbrida, en la cual los gobiernos y otros actores utilizan eclécticamente diferentes modelos para implementar sus prácticas o formular sus demandas. De esta manera, arreglos institucionales multicapas y flexibles son continuamente

te contruidos y reconstruidos a través de un proceso de hibridación y bricolaje (Clever, 2002).

Para poder entender los proyectos de gobernanza ambiental en América Latina hoy, tenemos que comenzar por el hecho de que emanan de diferentes actores que tienen experiencias históricas particulares y utilizan una variedad de discursos locales, nacionales y mundiales. Estos proyectos, al mismo tiempo, presentan una serie de propuestas y objetivos a menudo contradictorios. En última instancia, apuntan a encontrar soluciones o a crear nuevas oportunidades para el problema del equilibrio entre las actividades productivas, la igualdad social y las políticas ambientales. A continuación, intentaremos alumbrar sobre las consecuencias de estas propuestas complejas para la gobernanza ambiental.

3. GOBERNANZA AMBIENTAL COMO PROCESO SOCIAL

La gobernanza ambiental no tiene lugar en un vacío. Está integrada a un contexto histórico, social y ambiental que se forma continuamente por las luchas políticas, los cambios en el medio ambiente y los valores de la naturaleza contestados con el tiempo (Miller, 2007). Los atributos ambientales, como la disponibilidad y la distribución de los recursos naturales renovables y no renovables, influyen a diferentes actores en su acceso a los territorios de producción (ver Haarstad, 2012). Los atributos sociales –como patrones de consumo, niveles de pobreza y desigualdad, democracia y ciudadanía, diversidad cultural y crecimiento económico– son algunos de los factores subyacentes que guían las acciones de las sociedades latinoamericanas para formar patrones múltiples de explotación y protección de la naturaleza (Latta y Wittman, 2012). En particular, los arreglos institucionales que definen las “reglas del juego” –que incluyen tanto prácticas formales e informales como mecanismos mediadores multiescalares de las relaciones socioambientales– se basan en diferentes conjuntos de principios, valores e imágenes de la naturaleza, conservación y desarrollo.

Los arreglos ambientales, sociales e institucionales enmarañados y heterogéneos en América Latina, que combinan numerosas prácticas a nivel local, nacional y regional (ver Helmke y Levitsky, 2006), son esenciales para comprender cómo la gobernanza ambiental se lleva a cabo en la región. Los cambios en el contexto social, institucional y ambiental reformulan continuamente el conjunto de oportunidades y limitaciones para diferentes actores, provocando nuevas interacciones sociales y adaptaciones institucionales.

En este contexto de procesos muy complejos y dinámicos, diferentes actores múltiples hacen uso de elementos de discursos diferentes, y a menudo contrastantes, para legitimar sus propuestas o proyectos.

Con el fin de desentrañar y desarmar las contradicciones discursivas y las prácticas de la gobernanza ambiental actual en América Latina, proponemos tres líneas de análisis a las que han contribuido los capítulos de este libro. En primer lugar, las percepciones, valores y discursos son importantes ya que reflejan la gran variedad de imágenes de la naturaleza, la formulación de los problemas ambientales y sus posibles soluciones entre los diferentes grupos sociales. En segundo lugar, las interacciones sociales impulsan y dan forma a las acciones y relaciones de los pueblos hacia procesos de toma de decisiones. Y en tercer lugar, los cambios e adaptaciones institucionales son el resultado de esfuerzos concretos para lidiar con estas imágenes diferentes, y muchas veces contrapuestas, y con una multitud de interacciones sociales.

3.1. PERCEPCIONES, VALORES Y DISCURSOS

Diferentes percepciones y valores son disputadas ferozmente por distintos actores según sus representaciones de la naturaleza. La impugnación de valores, principios y fuentes de conocimiento, que guían la forma en que se conceptualiza la naturaleza, es uno de los elementos clave de la gobernanza ambiental. La forma en que se enmarca la conservación de la naturaleza influye directamente en cómo se problematizan los dilemas ambientales, cómo se diseñan las soluciones y cómo se establecen las prioridades y los acuerdos entre objetivos contrapuestos. Cuantos más actores participan en la gobernanza ambiental, más complejas y heterogéneas se vuelven las imágenes. La pregunta central es ¿de qué manera estas dinámicas complejas conducen a formas específicas de gobernanza ambiental? Y, tal vez, más importante aún ¿cómo se pueden dirigir estas formas hacia la inclusión social y la sostenibilidad ambiental?

Como argumentan Martínez-Alier, Sejenovich y Baud (capítulo 1), América Latina tiene una larga tradición epistemológica y política en relación con el equilibrio entre la producción humana y el medio ambiente. Esta perspectiva académica va en la misma dirección que las cosmologías indígenas, en las que la naturaleza y los recursos naturales son una parte que integra sus vidas. Mediante el uso de una serie de ejemplos ilustrativos, Kleiche-Dray y Waast (capítulo 3) describen en detalle cómo las prácticas culturales están íntimamente relacionadas con la producción agrícola y los sistemas agroalimentarios. Del mismo modo, Barkin y Lemus (capítulo 9) explican cómo las perspectivas culturales de la naturaleza forman el concepto central de la comunidad campesina indígena.

Mientras que las comunidades indígenas y campesinas tienden a percibir a la naturaleza como un elemento importante con significados simbólicos y como el sustento de sus medios de subsistencia,

las imágenes orientadas al extractivismo conectan a la naturaleza con los intereses de explotar sus recursos y generar ingresos. Estas últimas imágenes son especialmente defendidas por los gobiernos nacionales y las grandes empresas. Curiosamente, aunque los gobiernos andinos hoy también utilizan las imágenes indígenas simbólicas de la Pachamama y el Buen Vivir en sus discursos, su significado fue reformulado con objetivos políticos nacionales. Para estos gobiernos, esas imágenes se han convertido en parte de las políticas desarrollistas nacionalistas en las que la naturaleza representa una oportunidad única para apoyar un proyecto de desarrollo nacional. Esto, paradójicamente, ha llevado a imágenes y discursos enfrentados, como la idea del llamado “país minero”⁴, como es explicado en detalle por Andrade (capítulo 4).

Parker, Baigorrotegui y Estenssoro (capítulo 6) demostraron cómo los discursos de las empresas privadas se asemejan a los de los gobiernos nacionales de América Latina. A través de múltiples discursos –con frecuencia contrastantes–, las grandes empresas privadas se esfuerzan por defender sus intereses, confrontar movimientos de resistencia y legitimar sus proyectos políticos y económicos. Sin embargo, mientras que los gobiernos nacionales definen el control de los recursos naturales como un elemento de la soberanía nacional, los actores corporativos interpretan que los dilemas de la gobernanza ambiental trascienden las fronteras nacionales, como en el caso de la ficticia República Unida de la Soja, la zona agrícola que abarca partes de Argentina, Brasil, Paraguay y Bolivia que es controlada por las compañías de alimentos más grandes del mundo (ver Grain, 2013).

Las imágenes de la naturaleza de los ambientalistas también trascienden las fronteras y los intereses nacionales y, a menudo, los enfrentan con gobiernos nacionales y grupos de interés. Sin embargo, sus miradas contrastan con las de las comunidades indígenas o de las empresas, al definir la naturaleza como una entidad biofísica, caracterizada por su función ecológica de repositorio de biodiversidad y sumidero de carbono, con implicaciones directas para regular el clima global. Mediante el uso de metáforas como “pulmón de la Tierra” o “sumidero de carbono”, o superlativos como zonas de mega biodiversidad, la protección de biomas como la Amazonía son priorizados sobre otros ecosistemas, como lo demuestra el caso REDD+ descrito por Aguilar-Støen, Toni y Hirsch (capítulo 8).

En suma, ya sea un estilo de vida, un *commodity* o una reserva biológica, las múltiples imágenes y valores de la naturaleza crean disonancia entre las percepciones de las partes implicadas sobre los

4 En español en el original [N de la T].

problemas relacionados con la naturaleza y las posibles soluciones. En el centro de este dilema está la lucha por los significados de naturaleza, conservación, desarrollo y participación. Las consecuencias de estas percepciones diferentes y las contradicciones dentro de discursos existentes se ponen de manifiesto en las interacciones sociales concretas.

3.2. LAS INTERACCIONES SOCIALES

Las interacciones sociales son el motor de la gobernanza ambiental. A través de sus ambiciones de profundizar la democracia y fomentar la participación popular, a menudo en respuesta a las demandas sociales y la movilización, los Estados latinoamericanos han ampliado la gama de actores e intereses involucrados en la gobernanza ambiental. A pesar de que estas ambiciones a menudo se limitaron al discurso y la retórica, han abierto espacios políticos para interacciones sociales más variadas y dinámicas. Como resultado, las decisiones sobre dilemas ambientales en América Latina hoy involucran a una amplia gama de actores que pueden tener múltiples posiciones políticas e identidades. Estas posiciones pueden virar estratégicamente en función de las nuevas oportunidades y restricciones que surgen de los cambios en el contexto socioambiental. Puesto que conciernen a decisiones concretas que presentan opciones y ambigüedades técnicas, económicas y políticas, las interacciones sociales son muy dinámicas y constantemente oscilan entre relaciones contrapuestas, de cooperativas o solícitas a conflictivas y de resistencia. Estas interacciones opuestas pueden coexistir y virar con el tiempo según cambios estructurales. En esta interacción social intrincada, la lucha por participar y controlar el proceso de toma de decisiones es un elemento central de la gobernanza ambiental.

Es interesante observar que la importancia de la participación para lograr soluciones efectivas a los desafíos económicos, sociales y de conservación ya no es cuestionada por los grupos de elite. Como demuestran Parker, Baigorrotegui y Estenssoro (capítulo 6), incluso los actores más conservadores y orientados al mercado reconocen la importancia de la inclusión de grupos locales o marginados. De hecho, la participación se ha convertido en un elemento central en los documentos oficiales redactados por las agencias gubernamentales, corporaciones, donantes y los múltiples acuerdos de gobierno. Sin embargo, la participación de las comunidades locales fue enmarcada bajo los términos de ser beneficiarias de prestaciones compensatorias según la decisión de otros actores legitimados.

En el caso de las consultas mineras, Walter y Urkidi (capítulo 10) sostienen que las empresas intentan desmovilizar la participación lo-

cal con soluciones tecnológicas y falsas promesas. A través de procedimientos verticalistas, y solo para legitimar su actividad, conceden las poblaciones locales la oportunidad de estar informadas, sin influencia efectiva. En el caso de REDD+, Aguilar-Støen, Toni y Hirsch (capítulo 8) sostienen que los proyectos están dominados por actores “invitados” que deciden qué herramientas de conocimiento, objetivos y modelos son legítimos. Lo que resta para las poblaciones locales es algún tipo de compensación en forma de dinero o medios materiales. A pesar de los diferentes contextos territoriales y políticos, ambos capítulos demuestran los peligros de enmarcar la participación como una distribución de medidas compensatorias.

El replanteo de la participación a través de la compensación de beneficios ha surgido de las coaliciones entre el Estado y otros grupos de elite. Andrade (capítulo 4) y Bull y Aguilar-Støen (capítulo 5) se centran en las coaliciones estatales y empresariales para la expansión de las industrias extractivas. El primero se enfoca en la agenda política y económica del Estado, basada en los recursos naturales, mientras que el segundo describe cómo este proceso ha impulsado nuevas formas de interacción política entre el Estado y la nueva y vieja elite. Aguilar-Støen, Toni y Hirsch (capítulo 8) se centran en la coalición entre las ONG, los expertos y el Estado para la expansión de las áreas protegidas.

Las promesas incumplidas de las políticas participativas, combinadas con una mayor explotación de los recursos naturales en varias regiones de América Latina, han alimentado los conflictos socioambientales casi al mismo ritmo que se implementaron las iniciativas de participación. Según Martínez-Alier y Walter (capítulo 2), estos conflictos se concentran en la distribución de la deuda ecológica y básicamente surgen por el intercambio desigual de material entre las diferentes partes del mundo. Además, como demuestra Sejenovich (capítulo 7), los procesos de producción dominantes tienen altos costos sociales y ambientales. Para terminar con la pobreza y lograr el desarrollo sostenible, los derechos sociales, así como los límites ecológicos, deben integrarse plenamente en los procesos de gobernanza. En los últimos años, se han hecho algunos progresos en esta dirección. Con el fin de recuperar su protagonismo en la gobernanza ambiental, varias comunidades locales han desarrollado y diseñado procesos de toma de decisiones desde las bases para defender a sus intereses locales y mantener su autonomía en la formulación de sus estrategias de subsistencia (ver capítulo 10).

Estas soluciones desde abajo se basan en redes de justicia ambiental y en movimientos campesinos e indígenas, una estrategia instrumental en la lucha por el acceso y el control de los recursos natura-

les en América Latina (Carruthers, 2008). Luchan para empoderarse a través de un discurso de interdependencia de sociedad-naturaleza y autonomía territorial. En este proceso los actores locales intentan acercar a las bases el proceso de toma de decisiones. Barkin y Lemus (capítulo 9) sostienen que los modelos económicos desarrollados localmente son la única manera de liberar a los subalternos de su posición marginada en la estructura capitalista. Martínez-Alier y Walter (capítulo 2) muestran cómo las comunidades locales se organizan alrededor de redes *glocales*, con el fin de recuperar su posición política dentro de la estructura capitalista. En términos de ejecución de iniciativas locales, las comunidades locales se basan en sus conocimientos específicos e instituciones a fin de desarrollar nuevas estrategias para abordar nuevos desafíos. En algunos casos, han diseñado activamente sus propios sistemas de toma de decisiones para contrarrestar las consultas manipuladoras realizadas por empresas privadas, como lo describen en detalle Walter y Urkidi (capítulo 10).

En suma, la creciente tensión entre la justicia ambiental y las políticas posneoliberales se caracteriza por una dinámica reformulación de estrategias entre actores contendientes. Este elemento central de la gobernanza ambiental deriva en nuevas adaptaciones institucionales basadas en discursos, relaciones y prácticas cotidianas.

3.3. CAMBIO INSTITUCIONAL Y ADAPTACIÓN

Las adaptaciones institucionales implican estrategias desarrolladas por diferentes actores para aumentar su capacidad para ser incluidos o para definir las “reglas del juego” en la gobernanza ambiental. Estas adaptaciones incluyen diversos mecanismos, desde la reforma discursiva y las nuevas estrategias de comunicación a las iniciativas innovadoras y la integración de conocimientos y tecnologías. América Latina fue el escenario de dos formas clave de adaptación institucional entre los diferentes actores contendientes: la reformulación del discurso ambiental y el re-escalamiento de la gobernanza ambiental.

En general, los actores dominantes han reformulado sus discursos para que se ajusten a sus intereses y objetivos bajo un programa de “crecimiento verde”. Las corporaciones favorecen a los modelos basados en la innovación tecnológica mientras que los gobiernos de izquierdas pugnan por expandir las actividades extractivas con el fin de alcanzar sus objetivos sociales. Las ideologías y los discursos de los llamados nuevos gobiernos posneoliberales en América Latina han influido enormemente en las adaptaciones de la gobernanza ambiental. Al enmarcar a los recursos naturales como una riqueza nacional para resolver los problemas de desigualdad, han fortalecido la posición po-

lítica del Estado *vis à vis* el sector empresarial transnacional. Esto les ha permitido adquirir una posición más relevante en la gestión de los recursos naturales e imponer condiciones más estrictas para la explotación de los recursos naturales. El aumento de los ingresos de impuestos y regalías por el uso de los recursos naturales ha permitido una redistribución de los beneficios entre diferentes grupos de interés, que redujo la pobreza y la desigualdad de ingresos en la región, aunque el problema de la pobreza estructural todavía necesita ser resuelto (ver Sejenovich, capítulo 7).

En varios actores se pueden observar cambios graduales en las actitudes, mecanismos y prácticas ambientales. El Estado fue instrumental en la reformulación de los procedimientos para la evaluación socioambiental de las industrias extractivas y la expansión de la infraestructura, los procesos de toma de decisiones y el control sobre los conflictos ambientales. En orden de prevenir nuevas restricciones legislativas, y en respuesta a las presiones sociales, las corporaciones se volvieron proactivas en la producción de un discurso en el que tienen un papel clave en la solución de los problemas sociales. Este discurso se materializó a través del marco de la Responsabilidad Social Empresarial, que promete conciliar sus actividades productivas con las demandas sociales y ambientales. Muchos investigadores y ambientalistas, por otro lado, se han adaptado al nuevo contexto reafirmando su papel de “expertos” como poseedores del conocimiento de la información técnica que es necesaria para diseñar mejores políticas.

Estas estrategias discursivas diferentes median los cambios institucionales promovidos por los actores contendientes. A nivel nacional, el análisis de Andrade acerca del Estado en los países andinos revela el gran papel de la recentralización de la gobernanza ambiental como una estrategia clave de los Estados posneoliberales para subsidiar la realización de sus políticas sociales (capítulo 4). Bull y Aguilar-Støen (capítulo 5) ofrecen varios ejemplos de cómo los grupos de elite tratan de asegurar su acceso a la tierra y los recursos naturales por diferentes medios (ver también, Borrás *et al.*, 2012; Otero, 2010; Harstaad, 2012). En algunos otros casos, sin embargo, diferentes niveles gubernamentales pueden competir por el control del proceso de toma de decisiones. El proceso de implementación de REDD+ proporciona un ejemplo ilustrativo de las tensiones entre los distintos niveles gubernamentales en el intento de recentralizar o descentralizar el sistema de financiación para compensar las iniciativas de protección forestal (capítulo 8). En la actual “competencia” por la aplicación de REDD+ en Brasil, los gobiernos regionales han construido coaliciones a nivel local-regional con el fin de eludir a los gobiernos nacionales y tenderles la mano a los distintos regímenes de financiación internacional.

Los actores menos poderosos políticamente también se esfuerzan por volver a re-escalar los procesos de toma de decisiones para superar las políticas y desarrollos indeseables, las limitaciones estructurales o la degradación del medio ambiente. En el capítulo 10, Walter y Urkidi describen los esfuerzos de las comunidades locales para construir coaliciones y conexiones *glocales* (globales-locales) incluyendo los gobiernos locales para poder tener control sobre las consultas y decidir acerca de la implementación de los proyectos mineros en América Latina. Según Barkin y Lemus (capítulo 9), re-escalar la gobernanza ambiental para el nivel local es fundamental para salvaguardar la autodeterminación de las comunidades locales.

La medida en que las comunidades locales y los movimientos sociales tengan éxito en el cambio institucional depende, en parte, de sus interacciones con otros actores. En este sentido, también es importante señalar que los actores sociales (el Estado, las empresas, las comunidades, etc.) no son entidades homogéneas. Éstos pueden estar compuestos de varios grupos de poder, intereses y posiciones diferentes que pueden cambiar con el tiempo. Los gobiernos locales, por ejemplo, ocasionalmente se enfrentan a los gobiernos centrales desarrollando alianzas con las comunidades locales u otras agencias estatales. También los expertos de las empresas, los gobiernos y las organizaciones ambientales pueden tener posturas muy diferentes sobre la eficiencia energética, las tecnologías de producción y las responsabilidades sociales, a pesar de que trabajan en el mismo sector o país (ver el análisis de las miradas y los discursos de los actores estratégicos en el capítulo 6). En algunos casos, los ambientalistas apoyan a las comunidades locales contra las políticas de desarrollo que promueven la expansión de la infraestructura y las industrias extractivas en ecosistemas frágiles. En otros casos, pueden favorecer a los mecanismos de compensación en las políticas de conservación, a pesar de las críticas planteadas por los movimientos de justicia ambiental.

En suma, mientras que el Estado central se ha reposicionado en los procesos de gobernanza ambiental en América Latina, la adaptación institucional a los nuevos contextos, discursos y demandas provino de un grupo de actores (que contienden) y las interacciones entre ellos, por medio de múltiples escalas. Sobre todo, los grupos de elite han tratado de ajustar algunos de sus discursos y prácticas para cumplir en parte con las nuevas demandas y normativas, sin tener que renunciar a su posición prominente. Simultáneamente, varios grupos marginados han intentado contraatacar, reestableciendo y reapropiándose de los procesos locales de toma de decisiones para recuperar su autonomía. Hasta qué punto estas adaptaciones institucionales pueden llevar a transformaciones estructurales en la gobernanza ambiental está por verse.

4. LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN CIERNES

La gobernanza ambiental es un espacio social de múltiples demandas, objetivos e imágenes de la naturaleza, en el que se negocian compensaciones y prioridades según los intereses de aquellos que son capaces de influir en la toma de decisiones. En América Latina, actualmente están cambiando varios arreglos sociales e institucionales, a través de la cual la gobernanza ambiental se lleva a cabo. Tendencias como el reposicionamiento del Estado nacional (capítulo 4), la aparición de nuevos grupos de elite (capítulo 5) y el desarrollo de nuevas tecnologías mineras (capítulo 6) apoyan en gran medida la creciente extracción de recursos para los mercados mundiales, que es la causa de numerosos conflictos ambientales en la región (capítulo 2). Al mismo tiempo, sin embargo, los nuevos medios de comunicación (capítulo 10), los intercambios de conocimientos (capítulo 3), la mayor atención a los derechos sociales (capítulo 7) y el fortalecimiento de las organizaciones de base (capítulos 9 y 10) crean oportunidades para que los grupos marginados limiten o contrarresten los procesos políticos y económicos verticalistas que afectan considerablemente la vida de aquellos cuya voz es limitada.

Que las nuevas tendencias en la gobernanza ambiental de América Latina demuestren tener implicaciones transformadoras, depende de cómo los actores principales estén involucrados en el proceso. En este sentido, las contribuciones a este libro revelan profundas tensiones entre los enfoques compensatorios favorecidos por los gobiernos y las corporaciones (capítulos 4, 5, 6, 7 y 8) y las propuestas y prácticas participativas de análisis socioambiental, producción económica y toma de decisiones políticas que son defendidas por las comunidades locales y los activistas (capítulos 2, 3, 4, 9 y 10). Aunque la compensación pueda ser un medio para tratar con las deudas sociales y ambientales e injusticias, un énfasis demasiado fuerte en la indemnización financiera, los proyectos sociales y el “control de daños” locales, no solo legitima prácticas que amenazan la integridad de los ecosistemas frágiles sino que también vulnera el rol protagónico de las comunidades locales en la gobernanza ambiental. Mientras que una nueva generación de movimientos por justicia ambiental se está poniendo a la vanguardia en las luchas por los derechos y significados relacionados con los recursos (capítulo 2), las políticas compensatorias ganan espacio en América Latina en el contexto del crecimiento económico basado en los recursos y la reducción de la pobreza (capítulos 4 y 7).

Esta tensión entre los enfoques participativos y compensatorios, en la práctica, no suele ser tan clara o evidente. Tomemos, por ejemplo, la visibilidad política de las injusticias y la institucionalización de los derechos otorgados a los grupos marginados, especialmente los

pueblos indígenas, desde los años noventa. Aunque, sin duda, hubo progresos significativos, esto en parte fue eclipsado por las adaptaciones institucionales neoliberales y posneoliberales, que otorgan mayor poder a las corporaciones y al Estado, y más espacio a la producción expansiva a gran escala y los proyectos de infraestructura que tienden a amenazar el sustento de algunos de estos mismos grupos marginados. De la misma manera, la participación, definida anteriormente como el compromiso pleno de los grupos locales en la toma de decisiones sobre el cambio socioambiental, fue enmarcada en un sentido de inclusión social de grupos marginados como co-beneficiarios mediante sistemas de compensación. Paradójicamente, mientras que las agencias estatales promueven las iniciativas de participación activamente, las poblaciones locales, de hecho, muchas veces están menos comprometidas en la toma de decisiones. Y, mientras que las coaliciones entre el Estado y las empresas fomentan la expansión de la explotación de los recursos naturales (capítulos 2, 4 y 5), la participación y empoderamiento genuinos de las comunidades locales son limitados y, en algunos casos, las protestas son criminalizadas en nombre del progreso y la seguridad nacional (capítulo 10; ver también: Taylor, 2011; Zibechi, 2012; Saguier, 2012).

Además de una indemnización económica y social, la rápida transformación de las zonas rurales revela una tendencia hacia una compensación territorial, en la cual se supone que algunas áreas protegidas compensen las vastas áreas donde las actividades productivas o extractivas de gran escala tienen, básicamente, mano libre (Castro, 2014; Zimmerer, 2011). La expansión de las áreas protegidas (parques, reservas y comunidades étnicas) por los gobiernos nacionales está dirigida, principalmente, a preservar los bosques, coincidiendo con las políticas nacionales e internacionales de cambio climático y biodiversidad (capítulo 8, ver también Castro, 2013). En muchos casos, la expansión de estas actividades e infraestructura tiene lugar en áreas social y ambientalmente sensibles y obliga a los campesinos y comunidades tradicionales a luchar por su autonomía, seguridad alimentaria y territorial. Mientras tanto, a partir de esta reconfiguración territorial en curso, emergen nuevas desigualdades, injusticias y vulnerabilidades. Mientras que los territorios productivos están cada vez más concentrados en manos de grupos de elite, áreas protegidas aisladas, donde las actividades que implican el uso de la tierra están limitadas por interdicciones del mercado y normas restrictivas, son asignadas a la población rural pobre.

En suma, la colección de estudios de este libro expone que a fin de afrontar los problemas socioambientales actuales y emergentes en América Latina se deben abordar con urgencia tres desafíos principa-

les: *primero*, el desafío político de promover la democracia y la ciudadanía en un espacio público que esté protegido por una participación efectiva en la elaboración de la agenda y la negociación de intereses en conflicto; *segundo*, el desafío social de garantizar la mejora del bienestar a través de la seguridad alimentaria y territorial, la reproducción social y la autodeterminación de los grupos marginados; y *tercero*, el desafío ambiental de proteger integridad ecológica, la mitigación de las emisiones de carbono y la adaptación al cambio climático.

BIBLIOGRAFÍA

- Alimonda, H. (ed.) 2011 *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina* (Buenos Aires: CICCUS / CLACSO).
- Alimonda, H. y Gandásegui, M. A. 2006 *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana* (Buenos Aires: CLACSO).
- Altieri, M. A. y Toledo, V. M. 2011 'The Agroecological Revolution in Latin America: Rescuing Nature, Ensuring Food Sovereignty and Empowering Peasants' en *Journal of Peasant Studies*, Vol. 38, N° 3: 587-612.
- Barkin, D. y Lemus, B. 2011 "La economía ecológica y solidaria: una propuesta frente a nuestra crisis" en *Sustentabilidades*, N° 5: 1-13.
- Baud, M.; Castro, F. y Hogenboom, B. 2011 'Environmental Governance in Latin America: Towards an Integrative Research Agenda' en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, N° 90: 79-88.
- Bebbington, A. (ed.) 2012 *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America* (Londres: Routledge).
- Berkes, F. y Folke, C. (eds.) 1998 *Linking Social and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Biermann, F. 2007 "Earth System Governance' as a Crosscutting Theme of Global Change Research' en *Global Environmental Change*, Vol. 17, N° 3-4: 326-337.
- Biermann, F. y Pattberg, P. 2008 'Global Environmental Governance: Taking Stock, Moving Forward' en *Annual Review of Environment and Resources*, N° 33: 277-294.
- Borras Jr, S.; Franco, J.C.; Gómez, S.; Kay, C. y Spoor, M. 2012 'Land Grabbing in Latin America and the Caribbean' en *The Journal of Peasant Studies* Vol. 39, N° 3-4: 845-872.
- Bovarnick, A.; Alpizar, F. y Schnell, C. (eds.) 2010 *The Importance of Biodiversity and Ecosystems in Economic Growth and*

- Equity in Latin America and the Caribbean: An economic Valuation of Ecosystems* (S/d: United Nations Development Programme).
- Bray, D. B.; Merino-Pérez, L. y Barry, D. (eds.) 2005 *The Community Forests of Mexico. Managing for Sustainable Landscapes* (Austin: University of Texas Press).
- Bunker, S. G. 1988 *Underdeveloping the Amazon. Extraction, Unequal Exchange and the Failure of the Modern State* (Chicago: University of Chicago Press).
- Carruthers, D. V. (ed.) 2008 *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice* (Boston: MIT Press).
- Castro, F. 2014 'Ethnic communities: social inclusion or political trap?' en Castro, F.; Dijck, P. van y Hogenboom, B. (eds.) *The Extraction and Conservation of Natural Resources in Latin America: Recent trends and challenges* en Cuadernos del CEDLA, N° 27 (Amsterdam: CEDLA).
- Castro, F. 2013 'Crossing Boundaries in Environmental Governance' en *Analytical Framework Report* (ENGOV) en <http://www.engov.eu/documentos/AFR_WP10_D10_1.pdf>.
- Castro, F. 2012 'Multi-scale environmental citizenship: Traditional populations and protected areas in Brazil' en Latta, A. y Wittman, H. (eds.) *Environmental and Citizenship in Latin America: Natures, Subjects and Struggles* (Nueva York: Berghahn Books).
- Castro, J. E. 2008 'Water struggles, citizenship and governance in Latin America' en *Development*, N° 51: 72-76.
- Cleavers, F. 2002 'Reinventing institutions: Bricolage and the social embeddedness of natural resource management' en *The European Journal of Development Research*, Vol. 14, N° 2: 11-30.
- Demmers, J.; Fernández Jilberto, A. E. y Hogenboom, B. (eds.) 2004 *Good Governance in the Era of Global Neoliberalism: Conflict and Depolitization in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa* (Nueva York: Routledge).
- Dobson, A. 2003 *Citizenship and the Environment* (Oxford: Oxford University Press).
- Fernández Jilberto, A. E. y Hogenboom, B. (eds.) 2010 *Latin America Facing China: South-South Relations beyond the Washington Consensus* (Oxford: Berghahn Books).
- Grain 2013 'The United Republic of Soybeans: Take Two' en *Against the Grain*, 2 de julio. En <<http://www.grain.org/article/entries/4749-the-united-republic-of-soybeans-take-two>>.

- Gudynas, E. 2011 'Buen vivir: Today's tomorrow' en *Development*, Vol. 54, N° 4: 441-447.
- Gudynas, E. 2009 "Ciudadanía ambiental y meta-ciudadanías ecológicas: Revisión y alternativas en América Latina" en *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, N° 19: 53-72.
- Hall, A. 2012 *Forests and Climate Change. The Social Dimensions of REDD in Latin America* (Cheltenham / Northampton: E. Elgar Publishing).
- Harris, R. L. 2003 'Popular Resistance to Globalization and Neoliberalism in Latin America' en *Journal of Developing Societies*, Vol. 19, N° 2-3: 365-426.
- Harvey, D. 2003 *The New Imperialism* (Oxford: Oxford University Press).
- Haarstad, H. (ed.) 2012 *New Political Spaces in Latin American Natural Resource Governance* (Nueva York: Palgrave MacMillan).
- Helmke, G. y Levitsky, S. (eds.) 2006 *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Hogenboom, B. 2012 'Depoliticized and Repoliticized Minerals in Latin America' en *Journal of Developing Societies*, Vol. 28, N° 2: 133-158.
- Keck, M. E. y Sikkink, K. 1998 *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press).
- Kooiman, J. 2003 *Governing as Governance* (Los Ángeles: Sage).
- Kooiman, J. et al. (eds.) 2005 *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries* (Amsterdam: Amsterdam University Press).
- Larson, A. M. 2003 'Decentralization and forest management in Latin America: Towards a working model' en *Public Administration and Development*, N° 23: 211-26.
- Latta, A. y Wittman, H. 2012 *Environmental and Citizenship in Latin America: Natures, Subjects and Struggles* (Oxford: Berghahn Books).
- Lemos, M. C. y Agrawal, A. 2006 'Environmental governance' en *Annual Review of Environment and Resources*, N° 31: 297-25.
- Liverman, D. M. y Vilas, S. 2006 'Neoliberalism and the environment in Latin America' en *Annual Review Environment and Resources*, N° 31: 327-63.
- Lyon, T. 2009 'Environmental governance: An economic perspective' en Delmas, M. A. y Young, O. R. (eds.) *Governance for the*

Environment: New Perspectives (Cambridge: Cambridge Academic Press).

- Martínez-Alier, J. 2002 *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation* (Cheltenham: E. Elgar Publishing).
- Mc Cay, B. J. y Acheson, J. M. (eds.) 1990 *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources* (Tucson: The University of Arizona Press).
- Miller, S. W. 2007 *An Environmental History of Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Mol, A. 2003 *Globalization and Environmental Reform: The Ecological Modernization of the Global Economy* (Boston: MIT Press).
- Ostrom, E. 1990 *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Otero, G. (ed.) 2010 *Food for the Few: Neoliberal Globalism and Biotechnology in Latin America* (Austin: University of Texas Press).
- Painter, M. y Durham, W. H. (eds.) 1995 *The Social Causes of Environmental Destruction in Latin America* (Ann Arbor: The University of Michigan Press).
- Perreault, T. 2005 'State restructuring and the scale politics of rural water governance in Bolivia' en *Environment and Planning*, N° 37: 263-84.
- Rios, S. P. y Veiga, P. M. 2010 'Tackling climate change in Latin America and the Caribbean: Issues for an agenda' en *Integration and Trade*, N° 3: 55-70.
- Robbins, P. 2012 *Political Ecology: A Critical Introduction* (Chichester: Blackwell) Segunda edición.
- Russi, D. et al. 2008 'Material flows in Latin America: A comparative analysis of Chile, Ecuador, Mexico and Peru, 1980-2000' en *Journal of Industrial Ecology*, Vol. 12, N° 5-6: 704-20.
- Saguier, M. 2012 'Socio-environmental regionalism in South America: Tensions in new development models' en Riggirozzi, P. y Tussie, D. (eds.) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism* (Dordrecht: Springer).
- Schmink, M. y Jouve-Martín, J. R. 2011 'Contemporary debates on ecology, society, and culture in Latin America' en *Latin American Research Review*, N° 46, Edición especial.
- Silva, E. 2012 'Environment and sustainable development' en Kingstone, P. y Yashar, D. J. (eds.) *Routledge Handbook of Latin American Politics* (Nueva York: Routledge).

- Smith, P. H. 2011 *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective* (Oxford: Oxford University Press).
- Solo de Zaldívar, V.B. 2013 “Etnicidad, desarrollo y ‘Buen Vivir’: Reflexiones críticas en perspectiva histórica” en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, N° 95: 71-95.
- Taylor, L. 2011 ‘Environmentalism and social protest: The contemporary anti-mining mobilization in the province of San Marcos and the Condebamba Valley, Peru’ en *Journal of Agrarian Chang*, Vol. 11, N° 3: 420-39.
- Therborn, G. 2011 ‘Inequalities and Latin America: From the Enlightenment to the 21st century’ en *DesiguALdades.net*, Working Paper Series N° 1.
- UNEP 2012 *Latin America and the Caribbean. Global Environment Outlook* en <http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5_report_full_en.pdf>.
- UNEP 2011 *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication* en <www.unep.org/greeneconomy>.
- Urkidi, L. y Walter, M. 2011 ‘Dimensions of environmental justice in anti-gold mining movements in Latin America’ en *Geoforum*, Vol. 42, N°6: 683-95.
- Walter, M. y Martínez-Alier, J. 2012 ‘Social metabolism, ecologically unequal exchange and resource extraction conflicts in Latin America’ en *Analytical Framework Report* (ENGOV).
- World Bank 1992 *Governance and Development* (Washington: The World Bank).
- Young, O 1999 *Governance in World Affairs* (Ithaca: Cornell University Press).
- Zibechi, R. 2012 ‘Latin America: A new cycle of social struggles’ en *NACLA Report on the Americas*, Vol. 45, N° 2: 37-49.
- Zimmerer, K. S. 2011 “Conservation booms’ with agricultural growth? Sustainability and shifting environmental governance in Latin America, 1985-2008 (Mexico, Costa Rica, Brazil, Peru, Bolivia)’ en *Latin American Research Review*, N° 46: 82-114.
- Zimmerer, K. S. y Bassett, T. J. (eds.) 2003 *Political Ecology: An Integrative Approach to Geography and Environment-Development Studies* (Nueva York: Guilford Press).

Joan Martínez-Alier, Héctor Sejenovich
y Michiel Baud

Capítulo 1

EL AMBIENTALISMO Y ECOLOGISMO LATINOAMERICANO

INTRODUCCIÓN

América Latina es un continente dotado de significativa riqueza. Se estima que la existencia de recursos naturales sobrepasa cuatro veces el porcentaje que le corresponde a su población en el mundo, lo cual faculta a este territorio para abastecer sobradamente las necesidades de su propia población. Las métricas de la “huella ecológica” y de la HANPP (apropiación humana de la producción primaria neta de biomasa) dan en conjunto resultados favorables comparados con los de continentes más poblados. Económicamente, en algunos países, el crecimiento económico basado en exportaciones de recursos naturales y las políticas redistributivas de las últimas décadas han hecho disminuir la pobreza absoluta pero hay una gran desigualdad no solo en la distribución del ingreso sino en el de la riqueza. Se presenta un dilema. Continuar una inserción extractivista en la economía mundial que por cierto genera grandes pasivos socioambientales que no son incluidos en las contabilidades económicas, o por el contrario avanzar hacia un post-extractivismo basado en ideas propias como el Buen Vivir. Este dilema actual tiene una larga historia por detrás.

La historia socioambiental nos muestra insatisfacción de necesidades humanas y al mismo tiempo la degradación de una parte importante de la naturaleza. Las poblaciones originarias han sido en

algunos lugares desplazadas, en otros totalmente destruidas y en otros aculturadas. Los conquistadores españoles y portugueses ocuparon los territorios motivados principalmente por la búsqueda de metales preciosos. Más tarde, el capital extranjero o nacional aumentó sensiblemente la afectación a la sustentabilidad de los recursos naturales, cuyo uso no ha considerado los tiempos de renovación. Coherentemente con ello, ni los recursos renovables ni los no renovables fueron reemplazados por otras riquezas.

Inicialmente, la población se redujo drásticamente por la misma explotación a que fue sometida y principalmente por el contagio de enfermedades. De una estimación de 140 millones al año 1500, se registran 60 años después solo 40 millones (Tudela, 1990), una debacle poblacional experimentada fundamentalmente en la costas marítimas.

La historia ambiental de América Latina puede interpretarse a lo largo de los siglos tras la Conquista como una serie de *booms* exportadores centrados en una u otra *commodity*. Así, la exportación de guano de Perú (que no era un metal precioso sino una *bulk commodity*) fue de unos 11 millones de toneladas durante 40 años, desde 1840 a 1880, con base en la explotación de trabajadores chinos endeudados. El guano era un producto orgánico (excrementos de las aves). Con el triunfo chileno en la Guerra del Pacífico y la incorporación de Antofagasta y Tarapacá, Chile se convirtió en el principal productor mundial de salitre, que es un mineral. Esto provocó un auge económico nunca antes visto. La exportación de salitre de Chile creció hasta 1914 y se mantuvo hasta la crisis de 1929, oscilando entre 1 millón y medio y 3 millones de toneladas anuales.

En las últimas décadas del siglo XIX y principios del XX la región vivió el auge dramático de la agricultura para la exportación. Nuevos productos como el café, cacao y el banano y productos más tradicionales como el azúcar cambiaron el contexto económico y ecológico de grandes regiones de América Latina y las vidas de grupos considerables de su población. La frontera agraria se expandió y grandes territorios, muchas veces en el interior de las nuevas repúblicas, fueron deforestados y ocupados por nuevas formas de agricultura. La expansión del café en Antioquia en Colombia y el cacao en el interior de Ilheus en el Noreste de Brasil han sido ejemplos icónicos, tal como el hule y el henequén en el sur y sureste de México, el sector bananero en Centro América, Colombia y Ecuador y la ocupación de las pampas en Argentina y el sur de Brasil. Esta expansión de la frontera agraria fue acompañada por unas ideologías de progreso e incorporación de las nuevas elites empresariales y una fuerte dependencia del mercado internacional. La expansión agraria continúa hoy en los inmensos te-

territorios del Chaco y en el Cerrado, la ganadería invadió nuevos espacios en la Amazonía, en los Llanos del Orinoco y en el sur de México.

En los inicios del siglo XX, empezó el crecimiento de la industria petrolera en Venezuela y México, causando trastornos ecológicos y sociales de dimensiones insólitas hasta aquel momento (Santiago, 2006). Este proceso continúa hasta hoy día. Los cálculos en tonelaje de la extracción de materiales y de las exportaciones (West & Schandl, 2013) muestran una multiplicación por cuatro desde 1970 hasta 2010¹. Como ejemplo, Venezuela exporta al año unos 120 millones de toneladas de petróleo sin visos de que una tecnología alternativa vaya a sustituir el petróleo en la economía mundial. Recientemente, con la emergencia de la economía china la extracción de recursos naturales (no solo minerales y petróleo, sino también productos agrarios como la soja) ha crecido de manera extraordinaria. El gobierno de Uruguay está pensando en exportar 18 millones de toneladas al año de mineral de hierro del proyecto Aratirí. Mientras, Chile exporta 5 millones de toneladas de cobre al año para lo cual requiere una remoción de tierra y producción de escorias cien veces mayor, y un gran insumo de energía. Colombia exporta al año casi 100 millones de toneladas de carbón. Brasil llega a 400 millones de toneladas anuales de exportación de soja y mineral de hierro.

Esta historia reciente, más la memoria histórica, ha marcado un pensamiento ecologista en América Latina con los rasgos específicos señalados a continuación, que en parte coinciden y en parte divergen de los de otros continentes.

- La conciencia del desastre demográfico tras la conquista y por tanto un rechazo generalizado hacia el enfoque malthusiano sobre el problema de la sobrepoblación.
- Un orgullo agroecológico presente especialmente en Mesoamérica y los Andes (y ausente en Estados Unidos).
- Una admiración compartida entre la ciencia europea y americana (desde 1800 con Alexander von Humboldt) por la gran riqueza biológica del continente en sus diversos ecosistemas, junto con programas de conservación desde el siglo XIX.
- Una conciencia viva de la inequidad política y económica mundial y el consecuente saqueo de los recursos naturales de la región. Esta conciencia corre desde la explotación colonial hasta la época actual.

1 En el capítulo 2 de este libro pueden consultarse estadísticas del metabolismo social.

- Desde la década del ochenta, una creciente conflictividad socioambiental que dio lugar al “ecologismo popular” con redes de activistas denunciando la extracción de recursos naturales y la destrucción de bienes comunes.
- La vigencia de antiguas cosmovisiones indígenas, el culto a la Pachamama reconocido en algunas Constituciones, el respeto por la naturaleza en cultos afroamericanos y las aportaciones de la Teología de la Liberación. También, en el plano cultural, la presencia de la ecología en la literatura del siglo XX.
- El rechazo por los gobiernos latinoamericanos –desde Estocolmo en 1972 en adelante– de la idea de límites al crecimiento, definiendo una agenda propia que propone distintos “estilos de desarrollo” aunque aceptando finalmente un confuso “desarrollo sostenible”.
- Recientemente, un nuevo ecologismo político latinoamericano que se abre paso entre el neoliberalismo y el nacionalismo-popular, recurriendo a conceptos como racionalidad ecológica productiva, deuda ecológica, justicia climática, justicia hídrica, los derechos de la naturaleza, el post-extractivismo, el post-desarrollismo y el Buen Vivir.

1. LOS INICIOS

La población americana sufrió una caída enorme en el proceso de la colonización española. Este es uno de los fundamentos del pensamiento ecologista latinoamericano que no tiene paralelo en otros continentes, excepto en Australia y unos otros pocos lugares del mundo (Islas Canarias, Hawái) donde se dio un fenómeno parecido. La pérdida de población nativa y su lenta sustitución por población inmigrante en las Neo-Europas (como las llamó Crosby, 2004) y más tarde también en los trópicos húmedos, debe ser entendido como un tema tanto biológico como militar. Los conquistadores llegaron a nuevos territorios en busca de riquezas. No tuvieron mucha misericordia de la población nativa y, sin querer pero sin retroceder, la contaminaron con nuevas enfermedades mortales. La despoblación en el primer siglo tras la conquista no se dio solamente al llegar Hernán Cortés y Francisco Pizarro a los antiguos imperios de México y los Andes (o incluso antes de que llegaran, pues la muerte viajaba más rápido) sino que tuvo carácter general. La arqueología de la Amazonía hoy en día corrobora la existencia de densidades de población mucho más altas que las que hubo durante varios siglos posteriores a la Conquista. Había habido ya colapsos de imperios y tal vez de poblaciones antes de la Conquista, como en el territorio maya, pero lo sucedido en la demo-

grafía americana tras 1492 no tenía precedente a escala continental en la historia humana. La población americana, que era comparable en dimensión a la europea de la época, cayó tal vez en un 80 por ciento.

La baja densidad de población en América (con excepciones como El Salvador y Haití), quita relevancia a uno de los principales argumentos ecologistas. No hay en América Latina sobrepoblación como la hay en parte de Europa (con densidades de hasta 300 personas por km² en Alemania, Italia, Inglaterra) y como la hay en la India y Bangladesh. En América, el incremento de la población fue más tarde una política explícita de los gobiernos modernistas. En este sentido, el dicho del argentino Juan Bautista Alberdi, “gobernar es poblar”, es simbólico para el pensamiento de las elites latinoamericanas de la época. Mucho más tarde, en la época de la dictadura militar (1964-1986) el Estado brasileño llamaba en sus delirios geopolíticos al incremento de la natalidad para poblar la Amazonía ante las amenazas extranjeras. Así, en América, la ecología y la demografía cambiaron muy rápidamente con la Conquista. Bajo el dominio de una sola dinastía, los Habsburgo, durante los primeros 200 años, hubo enormes cambios ecológicos y demográficos. Llegaron especies invasoras (Melville, 1999). Un factor no menor fue la expansión minera en algunas regiones como Potosí, Zacatecas y también en Minas Gerais, con el efecto inducido de trasiego y gran mortandad de población y con la contaminación por mercurio (azogue). Más tarde, las fronteras de la extracción y casi siempre, al mismo tiempo, de la deforestación, ya no serían solamente las regiones de minería de plata u oro, sino las de caña de azúcar en las Antillas y nordeste de Brasil y, más tarde, las regiones de exportación de café, caucho, maderas como la caoba y el quebracho, carne, bananos, soja, cobre, petróleo y carbón, mineral de hierro y bauxita. Hasta el gas de esquisto hoy en día en la Patagonia y otras zonas.

2. EL AMBIENTALISMO CONSERVACIONISTA

A pesar de los cambios antropogénicos sucedidos antes y después de 1492, América continuó conservando una inmensa diversidad biológica en muchos de sus diversos ecosistemas. La Amazonía apenas había sido explotada antes de la vorágine del caucho a finales del siglo XIX. Esa enorme riqueza biológica había llamado la atención de investigadores europeos como Alexander von Humboldt (1769-1859), un científico ilustrado y a la vez romántico. Sin sus investigaciones en la parte del mundo que vino en llamarse el “Neo-Trópico” entre 1799 y 1805 no se hubiera desarrollado la biogeografía tal como lo hizo, es decir, el estudio de la distribución geográfica de plantas y otras formas de vida. Su ilusión, que no se concretó, era regresar a la América republi-

cana e independiente y dirigir, desde México o desde la cordillera de los Andes, una academia con correspondientes científicos desde México hasta Patagonia.

Entre otras muchas actividades de difusión de la ciencia y auspicio de investigaciones, Humboldt le escribió el 29 de julio de 1822 desde París una carta a Bolívar (a quien había conocido personalmente en 1805) presentándole a los jóvenes Boussingault y Mariano de Rivero, expertos en minería. Mariano de Rivero se lamentó en años posteriores del desperdicio de las rentas del guano y pensaba en lo que ahora llamamos una política de “sustentabilidad débil”. Esas rentas, de un producto renovable exportado a un ritmo que llevaba a su agotamiento, debían invertirse en empresas que dieran rentas permanentes. Esta propuesta se parece a la que después planteó Uslar Pietri en Venezuela en 1936, bautizándolo como la política de “sembrar el petróleo” (Martínez-Alier y Roca, 2013: 116-7).

Así como Humboldt describió la geología, los volcanes, la biogeografía y la riqueza de especies de los territorios americanos que visitó durante cinco años, en la ciencia de la evolución biológica América Latina tiene, algo más tarde y gracias a Darwin, un puesto privilegiado. Su explicación del origen de las especies debe mucho a su viaje a América en la misión del Beagle (desde 1831 a 1836) para recopilar materiales y discurrir ideas que con el tiempo, tras la crucial estancia en Galápagos, le harían expresar su asombro por la cantidad de criaturas autóctonas (es decir, especies endémicas) cuando las islas solo existían desde un período geológicamente reciente. Observando los *finches* (los pinzones), y las variaciones en el tamaño y forma de sus picos que los eco-turistas continúan comentando hoy en día, concluyó que de una sola raza de pájaros llegada y establecida en el archipiélago, otras especies habían surgido mediante su adaptación a fines específicos.

El vocabulario actual sobre la evolución y la conservación de la biodiversidad, nuestra alarma sobre la Sexta Gran Extinción (la primera que es obra humana), el sentimiento de desperdicio, de vergüenza y de horror cuando uno piensa que los humanos estamos haciendo desaparecer millones de especies de seres vivos que evolucionaron lentamente en la naturaleza, todo eso nace, entre otras fuentes, de esas observaciones de Darwin. Y también Alfred Russel Wallace viajó por América –sus colecciones de especies se perdieron en un naufragio. Un personaje notable fue Florentino Ameghino, un temprano paleontólogo argentino que coleccionó fósiles en la Pampa en una perspectiva evolucionista.

Sudamérica fue pues crucial en la historia de la evolución biológica y también lo ha sido en la historia de la química agraria y en el desarrollo de la idea del “metabolismo social”. Hacia 1840, Liebig,

Boussingault y otros científicos, basándose en análisis del guano de Perú y otros fertilizantes, determinaron que las plantas necesitan tres nutrientes principales, fósforo, potasio y nitrógeno. Debería caminar-se de una agricultura de expoliación a una agricultura de restitución. Las propiedades fertilizantes del guano eran conocidas por los antiguos habitantes del Perú pero no habían sido descritas y analizadas en el lenguaje de la química. El guano tuvo una importancia global. Se exportó como fertilizante pero sirvió también de abono para la mente de los químicos agrarios (Cushman, 2013; Gootenberg, 1993).

Los distintos biomas han tenido también sus investigadores icónicos. El bosque seco tropical del Chaco fue estudiado por el gran ecólogo Jorge Morello (1932-2013) que auspició la excelente investigación colectiva en la Universidad de Buenos Aires y ocupó un corto tiempo el cargo de director de Parques Naturales con el gobierno de Raúl Alfonsín. En la historia ecológica y política argentina, la tala de quebracho colorado para durmientes de ferrocarril y para la exportación de tanino para curtiembres (por la empresa británica La Forestal) en Santa Fe y el Chaco en los primeros 40 años del siglo XX, tiene un papel notable. En Argentina ha existido un activo conservacionismo desde fines del siglo XIX que consiguió la declaración de varios Parques Nacionales en diferentes ecosistemas. Su pampa húmeda se extiende por más de 50 millones de hectáreas con clima templado, con 1.000 mm de lluvia y sin estación seca, reuniéndose las características ecosistémicas que dan una renta diferencial inmensa que acapararon los terratenientes luego de desplazar o destruir a las poblaciones originarias. La pampa atrajo inmigración europea de todos los países.

La dedicación de Maximina Monasterio a los páramos andinos ha sido similar a la de Jorge Morello en el Chaco. De familia republicana gallega refugiada en Argentina, formada y doctorada en ecología en Francia, con estancias en Bolivia y exiliada en Venezuela en 1966, ha sido figura crucial de la investigación y enseñanza de los páramos andinos desde Venezuela a Ecuador. Hoy en día los servicios ecosistémicos de los páramos son conocimiento común, criaderos de agua de donde hay que sacar a la gente y a su ganado, pero Monasterio ha estudiado, en sus propias palabras, “desde los frailejones a las papas”, es decir, los sistemas ecológicos y a la vez las condiciones de existencia de las poblaciones humanas.

En México, el biólogo de la UNAM Arturo Gómez Pompa, de la misma generación que Morello y Monasterio (nacido en 1934), trabajó en ecología de bosques tropicales y en etnobotánica siendo una de las voces más destacadas en la denuncia de la deforestación del sureste de México. Es conocido por haber encontrado el árbol del chocolate en selvas mayas. Esa idea de la selva cultivada (o la “selva culta” como

Philippe Descola (1986) llamó al bosque de los Achuar amazónicos) es bien importante en el conservacionismo latinoamericano.

El conservacionismo en América Latina ha venido de fuera pero tiene una tradición propia. Usa instrumentos universales y más o menos estrictos como la constitución de Parques Nacionales, la inclusión de humedales o bañados en la lista de la convención internacional Ramsar, las Reservas de la Biosfera auspiciadas por la Unesco. Las áreas naturales protegidas lo han sido, a veces, por impulsos llegados del poderoso conservacionismo internacional. Sin embargo, muchos países con razón reivindican el papel de científicos y administradores locales. Es conocido en Perú el papel que tuvo el ingeniero forestal Marc Dourojeanni en la delimitación de zonas protegidas, ya en el gobierno de Velasco Alvarado hacia 1970, tanto para salvar las vicuñas en la puna como los bosques amazónicos.

En México son recordados personajes de la conservación de 100 años atrás como Enrique Beltrán y Miguel Ángel de Quevedo (Simonian, 1999). En Ecuador, Nicolás Cuví ha puesto en relieve la figura de Acosta Solís, botánico y conservacionista, con un pie en su país y otro en Estados Unidos, investigador ya tardío durante la Segunda Guerra Mundial de los remanentes del árbol de la quina (el árbol que está en el escudo del Perú republicano).

Hace más de un siglo, una parte de la Amazonía sufrió los embates del *boom* del caucho, que afectó muy negativamente a poblaciones indígenas. Sin embargo, el bosque tropical húmedo de la Amazonia de Brasil, el mayor del mundo, está en gran parte preservado con sus cientos de aldeas indígenas en aislamiento voluntario y sus muy altos índices de asesinatos en el “arco de deforestación” por conflictos de tierras. Su principal amenaza es tal vez el cambio climático global que lo podría convertir en sabana. No ocurrió lo mismo con la Mata Atlántica en Brasil ni con los bosques del sur de México y Centroamérica, ni con bosques del sur de Chile y Argentina, destruidos en el siglo XX por los pastizales, los cultivos agrícolas y los monocultivos de árboles como pinos y eucaliptos. José Augusto Pádua ha explicado cómo desde el mismo momento de la independencia de Brasil el estadista José Bonifacio profetizaba la destrucción de los bosques de la costa. También conservacionistas como Alberto Torres (nacido en 1865 en una plantación de Rio de Janeiro que ya estaba en decadencia) lamentaron la destrucción forestal en la marcha hacia el interior (Drummond, 1997; Pádua, 2002, 2010).

Más tarde, el conservacionismo latinoamericano se vio favorecido por el apoyo de los gobiernos que instituyeron en casi en todos los países administraciones de cuencas hidrográficas. El Primer Seminario de Ordenamiento de Cuencas organizado por la FAO y la Universi-

dad de La Plata reunió a los países de la región y del Caribe en 1971. El manejo integral de cuencas desarrolló tanto esfuerzos científicos como movimientos de opinión que luego con las cuestiones ambientales encontraron su real hogar.

También resta comentar que en el movimiento conservacionista de hace 80 años existía ya una importante polémica. Ciriacy-Wantrup advertía que “la conservación en sí no puede significar la abstención del uso”. Este economista de Berkeley anticipó conceptos de sustentabilidad. Su libro principal apareció en 1952 y su traducción (por el economista agrícola Edmundo Flores) publicada en México en 1957 generó un efecto importante en la región. Al mismo tiempo, los avances conceptuales que llevaron a la elaboración y la metodología de la cuenca hídrica del Papaloapan en México en 1960 tuvieron trascendencia.

En resumen, hay un conservacionismo latinoamericano con raíces históricas profundas y con apoyos científicos en la biogeografía y la biología de la conservación, y también en la economía de los recursos naturales y el estudio de cuencas hidrográficas. A diferencia del ecologismo popular y del agroecologismo que analizaremos a continuación, ese conservacionismo tuvo y tiene apoyos poderosos en el Norte, en la IUCN, el WWF y en otras instituciones internacionales, como Recursos para el Futuro de los EE.UU. y la FAO.

3. EL AGROECOLOGISMO Y EL POST-DESARROLLISMO

El orgullo agroecológico andino y mesoamericano (con autores como el chileno Miguel Altieri, el mexicano Víctor Toledo y muchos otros) tiene raíces más antiguas todavía que el conservacionismo pero no se manifestó con fuerza hasta los años 1970 y 1980 –por ejemplo con Pratec en Perú, formado por agrónomos disidentes egresados de la escuela de La Molina donde habían aprendido la simplificación tecnológica y productivista de los cultivos de exportación, azúcar y algodón, que suponía incluso la eliminación de las variedades nativas de algodón de colores. Ellos reaccionaron en contra de esa enseñanza (Grillo *et al.*, 1988). Fueron críticos de la noción uniformizadora de “desarrollo” y a su cargo estuvo la primera edición en español del diccionario editado por Wolfgang Sachs, un clásico del post-desarrollismo (Sachs, 1996). Empezaron a investigar y aplicar las epistemologías agrarias de la Sierra expresadas en técnicas agronómicas propias y en la conservación de semillas de muchas variedades y especies a cargo de campesinas y campesinos indígenas.

El ambientalismo latinoamericano (a diferencia del de Estados Unidos) se ha nutrido muchísimo de las propias prácticas agrícolas ancestrales y del respeto al conocimiento indígena. Los estudios y la práctica agroecológica contemporánea del influyente agrónomo de

Chapingo, Efraín Hernández Xolocotzi (1913-1991), cuya trayectoria (en Estados Unidos y en México) desembocó en una nutrida y competente escuela de etno-ecólogos mexicanos (como Víctor Toledo), ahora inspira un movimiento campesino en pleno siglo XXI en México con el refrán “Sin maíz no hay país”. Víctor Toledo (*La Jornada*, 5 de agosto de 2014) sostiene que la evidencia demográfica muestra que la civilización agraria mesoamericana indígena subsiste y persiste por encima de la tendenciosidad anti-indígena de los censos. Eso no implica ni una idealización ni un romanticismo. “Son esas poblaciones indígenas las principales oponentes al modelo civilizatorio industrial”. La agricultura indígena es una de las principales fuentes del ecologismo latinoamericano, y eso es un rasgo distintivo que al mismo tiempo pone en cuestión la arrogancia de la tecnología agronómica occidental².

Para entender los sistemas agrarios latinoamericanos tradicionales hace falta al menos un “Diálogo de Saberes” cuando no un rechazo al pensamiento occidental. Los pueblos cuya situación y prácticas son investigadas aportan sus propias perspectivas y conocimientos para guiar la investigación, una idea que Robert Chambers de Sussex University desarrolló a partir de Paulo Freire y Orlando Fals Borda, es decir, una idea latinoamericana. Ese diálogo de saberes es compartido por el pensamiento ecologista también en la doctrina de la “ciencia post-normal” de Funtowicz y Ravetz que admite y hasta requiere una “evaluación extendida de pares” en cuestiones donde hay mucha incertidumbre tecnológica y, al mismo tiempo, urgencia en las decisiones.

Más radicalmente, Héctor Alimonda, impulsor de la ecología política en CLACSO, explica la situación ambiental por “la persistente colonialidad”. Escribe: “A lo largo de cinco siglos, ecosistemas enteros fueron arrasados por la implementación de monocultivos de exportación” (2011: 22). El tema de la colonialidad sirve para interpretar la crisis ambiental en términos de pérdida de conocimientos y culturas indígenas, verdaderos “epistemicidios” que no pueden ser compensados por la ciencia occidental ni por tardíos llamados a un “diálogo de saberes”.

Las pautas de sustentabilidad económico-ambiental de muchas sociedades pre-hispánicas que conocemos por la arqueología o que sobrevivieron con muchos cambios, expresan los intereses vitales y los valores sociales de esas sociedades. Son más útiles para la época que vivimos que la ilusión del desarrollo universal uniformador. Arturo

2 En el capítulo 3 de este libro, Mina Kleiche-Dray *et al.* analizan el conocimiento y la gestión campesina e indígena de la biodiversidad.

Escobar y Gustavo Esteva han sido pensadores destacados del post-desarrollismo anteriores o paralelos a la discusión del decrecimiento o de la “prosperidad sin crecimiento” en Europa. Escobar y Esteva tiene raíces antiguas en el pensamiento de América (o Abya-Yala) pero conocen asimismo a Ivan Illich, Cornelius Castoriadis, André Gorz, ecologistas políticos de la década del setenta.

En Ecuador, el debate político tras 2007 introdujo palabras como Sumak Kawsay, “Buen Vivir”, posiblemente con miles de años de uso oral, reelaboradas en artículos y tesis por intelectuales quechuas como Carlos Eloy Viteri desde el año 2000 (Viteri proviene del pueblo amazónico de Sarayaku, opuesto a la extracción petrolera). Sumak Kawsay se convirtió en objetivo nacional en la Constitución ecuatoriana de 2008 introducido bajo la presidencia de Alberto Acosta en la asamblea constituyente (Hidalgo-Capitán *et al.*, 2014). Algo parecido ocurrió en la Constitución de Bolivia de 2009 con la expresión aymara, Suma Qamaña.

Por encima de las disputas sobre quién tiene el mérito mayor en esas novedades constitucionales, el hecho es que poner como objetivo de país el Sumak Kawsay es muy distinto a decir que el fin principal que se persigue es el crecimiento económico o incluso el desarrollo sostenible. Sumak Kawsay es algo próximo a una economía solidaria y ecológica que ya ha existido y que hay que recuperar. Es un concepto emparentado con el “post-desarrollo”. En el mismo camino de crítica al desarrollo uniformador se encuentran en América los representantes de la Vía Campesina (un movimiento internacional pro campesino cuyo nombre está en castellano y cuyo primer secretario general fue Rafael Alegría, de Honduras). Hay una afinidad grande de los propagandistas agroecologistas latinoamericanos como Camila Montecinos en Chile y Silvia Ribeiro en México con la Vía Campesina y la CLOC (la coordinadora latinoamericana de organizaciones campesinas).

4. LA ECOLOGÍA EN LAS NOVELAS LATINOAMERICANAS

Los *booms* de la producción extractivista han sido una fuente de inspiración, reflexión e indignación en la producción literaria en América Latina. En este sentido, el ecologismo está muy presente en la cultura literaria y artística de la región. Recordemos la temática de solamente unas pocas novelas del siglo XX que fueron escritas antes que las palabras “ecologismo” o “ambientalismo” tuvieran significación política.

Tal vez podamos presentar la novela *La Vorágine*, como la más representativa para describir la expansión de la frontera de la extracción de mercancías en América Latina. Se publicó en 1924 y es la única novela del bogotano José Eustasio Rivera. La novela narra las peripecias del poeta Arturo Cova y su amante Alicia, historia de pa-

sión y venganza enmarcada primero en Los Llanos y después en la Selva Amazónica donde aparece, también, un empresario cauchero y a la vez se retratan las duras condiciones de vida de los colonos e indígenas esclavizados o “enganchados” por deudas durante la fiebre del caucho. La novela tiene pues por tema la explotación comercial y excesiva de un recurso natural renovable, el reclutamiento forzoso de la mano de obra y la aparición de una nueva mercancía por la demanda externa. La novela pertenece a una serie de novelas sociales denunciando los efectos sociales del incremento productivo y la inequidad en América Latina desde las últimas décadas del siglo XIX. Algunas de ellas mezclan su crítica social con una conciencia ecologista. Un ejemplo de lo primero puede ser la novela de Jorge Icaza *Huasipungo* denunciando las condiciones en las haciendas ecuatorianas. El relato *Os sertões* de Euclides da Cunha sobre la guerra de Canudos (1893-97) en el interior de Bahía puede verse como ejemplo del segundo proceso. En el siglo XX esta mezcla de crítica social y ecológica se vuelve más común. En este periodo las consecuencias ecológicas de la actividad en la frontera se ponen en claro. Por ejemplo, Jorge Amado describe la violenta sociedad de la frontera cacaotera de Ilheus en Brasil en *Terras do sem-fim* (1944) y en su continuación, *São Jorge dos Ilhéus*. La frontera devora tanto a los trabajadores como a la naturaleza. Jorge Amado escribe que nada parecido se había visto nunca pues ésta era la mejor tierra del mundo para plantar cacao, una tierra fertilizada por la sangre humana.

En Ecuador, *Don Goyo* es una novela escrita por Demetrio Aguilera y publicada en 1933. La trama de *Don Goyo* se desarrolla en una época anterior a la expansión de la industria camaronera pero el tema es ya la destrucción del manglar en el sur de Ecuador, causada por la industria comercial del carbón que se lleva a vender a la ciudad de Guayaquil. Don Goyo vive en la isla Cerrito de los Morreños en el Golfo de Guayaquil. La novela muestra la vida en comunidad de los pescadores en los manglares a inicios del siglo XX y las amenazas para su estilo de vida.

Con mayor mérito literario, *Grande Sertão: Veredas* es la famosa obra más destacada de João Guimarães Rosa, escrita en 1956. Contrasta la aridez del sertão, en el Cerrado del norte de Minas Gerais, las Chapadas y las Caatingas, con la disponibilidad de agua en las veredas, describiendo el paisaje humano del Rio San Francisco y sus afluentes con diversidad social y ambiental: sus jornaleros, sus hacendados y capangas, sus hombres libres, sus santuarios religiosos, sus cocodrilos. El libro es narrado por el jagunço Riobaldo. Poco antes, en Guatemala en 1949, Miguel Ángel Asturias, quien fue premio Nobel de literatura, había publicado *Hombres de Matz*, una estremecedora

novela que contraponen los indígenas que realizan un cultivo de subsistencia del maíz en la milpa desde hace miles de años a los empresarios criollos vinculados al mercado mundial que quieren apoderarse de la tierra y tecnificar el cultivo para exportación. El maíz es un alimento sagrado, no debe ser una mercancía. El lenguaje hace uso de las tradiciones mayas, incluyendo mitos, leyendas, poemas y canciones. Un líder indígena, Gaspar Ilom, encabeza la resistencia de la comunidad. Es asesinado pero más allá de su tumba, Gaspar Ilom continúa viviendo míticamente.

Luchando también con la dificultad de escribir sobre el mundo indígena en castellano, una de las más impactantes novelas de José María Arguedas es *Todas las Sangres* publicada en 1964, pocos años antes de que el autor se suicidara. La novela fue mal recibida por liberales y por algunos marxistas peruanos (*¿He vivido en vano?*, 1985; también: Baud, 2003: 10-12). El antropólogo e historiador John Murra (estudioso de los intercambios entre diversos pisos ecológicos en los Andes) defendió a su amigo Arguedas. La novela narra con mucha fuerza la historia de dos hermanos, Bruno Aragón, hacendado tradicional, y Fermín Aragón que se había convertido en propietario de una mina vecina a la hacienda entrando en sociedad con la compañía internacional Wisther. Bruno Aragón es el abusivo señor hacendado que maltrata a la indiana pero que habla quechua y poco a poco se opone a los planes modernizadores de su hermano Fermín situándose del lado de los indios del pueblo y también de los criollos amenazados por las escorias de la mina en la zona de “La Esmeralda”.

En Costa Rica se había publicado *Mamita Yunai*, de Carlos Luis Fallas (“Calufa”), en 1941. Es una novela social-realista de un miembro del Partido Comunista que glorifica las luchas sindicales en los terrenos bananeros de la compañía United Fruit (“Yunai” viene de United). No habla explícitamente de ecología pero muestra muy claramente los conflictos ambientales. La United Fruit pagaba un plus a los llamados “regadores de veneno” cuando hacían huelgas. ¿Qué veneno sería este? En seguida viene a la mente el nematicida DBCP que ha dejado estériles a tantos trabajadores del banano en las últimas décadas –pero ese horror no aparece todavía en la novela de Calufa. Sí aparecen, sin embargo, esos otros agrotóxicos. También se explica la cruel desposesión de terrenos indígenas para la expansión de las bananeras.

Cada una de estas novelas corresponde a un ecosistema más o menos modificado. En ninguna de ellas, como tampoco en muchos otros relatos, poesías, novelas y guiones de cine que podríamos traer a cuento, salía todavía la palabra ecología, introducida por Haeckel en 1866, pero que no se politizó hasta la década del sesenta. Hay por su-

puesto otras manifestaciones culturales con impronta ecológica. Así, en Argentina, en el periodo 1940-90 fue muy intenso un movimiento cultural de música folklórica con temas ambientales que hacían referencia tanto a la estructura natural como la social (para sus orígenes: Chamosa, 2010). Por ejemplo, el Paraná en una Zamba (cantada por Los Fronterizos). Unas bellas palabras de La Voz de Sola, que se convirtió en lectura escolar, dicen del Delta del Paraná: “a medida que uno sube de las tierra bajas a las altas, la vida humana cambia como la naturaleza... los ceibos y sauces son substituidos por el espinillo y el ñandubay”.

En contra, hay una larga literatura “anti-ecologista”, anti-indígena y a favor de la población blanca inmigrante, de la cual el *Facundo* (Quiroga) de Sarmiento de 1845 es una temprana e influyente muestra. Vargas Llosa expresa hoy (más explícitamente en sus escritos políticos que en sus novelas) el dilema de Sarmiento, “civilización o barbarie”. Puestos a escoger, Vargas Llosa está con la “civilización” y los ecologistas están con la “barbarie”. De este lado, la poesía de Pablo Neruda rebosa de referencias a la tierra y a la vegetación, y hasta advierte contra la mercantilización de los servicios ambientales: “Aire, no te vendas”, porque el agua ya se vendió y anda entubada y sucia.

5. UNA AGENDA PROPIA PARA LOS GOBIERNOS Y ORGANIZACIONES REGIONALES INTERNACIONALES

Desde las últimas décadas del siglo XIX había habido voces criticando el uso indiscriminado de los recursos nacionales tanto de lado de los científicos como escritores, pero nunca fueron escuchados en la obsesión de la modernidad de la época (Baud, 2013). En la segunda mitad del siglo XX la crítica se volvió más coherente y articulada políticamente. Aunque ocurrió en el contexto de un debate mundial, mostró una perspectiva netamente latinoamericana e influyó en la creación de lo que se llama una “institucionalidad ambiental” con nuevos ministerios, leyes y reglamentos.

Desde 1962 con Rachel Carson, *La primavera silenciosa*, y desde 1972 con el informe Meadows del MIT al Club de Roma, despegó el ambientalismo internacional. Pero, de entrada, ese debate fue apenas considerado por los gobiernos latinoamericanos o por la CEPAL. Para ellos el problema del subdesarrollo y la pobreza fue el asunto mayor y su objetivo principal fue incrementar la capacidad productiva de la región y la consolidación de su expansión económica. Pese a ello, en esas décadas todas las administraciones nacionales crearon estructuras legales y administrativas de recursos naturales. Debe destacarse la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) a nivel mundial, pero además la activa participación

de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe que a partir de 1975 promovió en todas las naciones cursos de capacitación y de discusión formando profesores de universidades, organizaciones no gubernamentales, personal de administraciones de recursos naturales y medio ambiente.

Con el apoyo del PNUMA y del gobierno de España se creó el CIFCA, se dictaron en América Latina y Europa multitud de cursos y seminarios. Los gobiernos y las universidades de América Latina decidieron crear su propia Red de Formación Ambiental en el año 1980. El economista argentino Héctor Sejenovich y el filósofo colombiano Augusto Ángel Maya elaboraron un plan para la capacitación y la investigación. Todos los países contaban con una organización de la Red de Formación Ambiental en gran parte gubernamental pero también no gubernamental.

La primera respuesta articulada en la década del setenta se había dado desde la Fundación Bariloche en Argentina que publicó el informe *¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano* en 1976. En este informe varios especialistas incluyendo a Gilberto Gallopin desarrollaron un nuevo modelo ambiental para América Latina en el cual, básicamente, rechazaron la idea de la escasez de recursos naturales (Gudynas, 1999: 110). La respuesta al informe Meadows fue negativa, como se lee en los escritos de Amílcar Herrera y Helio Juagaribe (Estenssoro, 2014: cap. 7). Existía la convicción general que los recursos naturales de América Latina eran abundantes y que era necesario explotarlos para desarrollar la región. Además, se rechazaba la perspectiva neomalthusiana. El grupo de Bariloche enfatizó dos cuestiones: la baja densidad de población en América Latina y la enorme y desconocida potencialidad ecológica.

De todas formas, había resquicios para unir la preocupación por la pobreza y por el ambiente natural³. En la conferencia preparatoria en Founex de la conferencia de Naciones Unidas en Estocolmo de 1972 ya se decía:

[Hay] en el pasado una cierta tendencia a equiparar el desarrollo con el objetivo, más limitado, del crecimiento económico, tal como se refleja en la elevación del producto nacional bruto. Pero hoy en día se reconoce en general que el ritmo rápido de crecimiento económico, aunque necesario e indispensable, no constituye por sí mismo una garantía de que se aliviarán los urgentes problemas sociales y humanos. Es más, el rápido ritmo de desarrollo ha ido unido al desempleo creciente; a

3 Véase también, en este libro, el capítulo 7 de Héctor Sejenovich sobre pobreza y desarrollo sostenible.

disparidades cada vez mayores entre los ingresos, tanto entre grupos como entre regiones; y el empeoramiento de las condiciones sociales y culturales como parte del proceso de desarrollo. La conciencia de problemas ambientales en los países menos desarrollados es uno de los aspectos del mayor alcance que está adquiriendo el concepto de desarrollo y forma parte de un concepto más integral del desarrollo.

Se habían publicado ya los libros de K. W. Kapp (1950), de Ezra Mishan (1966), de Nicholas Georgescu-Roegen, de H. T. Odum, de Barry Commoner todos ellos en 1971. En Europa, fue iniciado un debate por Sicco Mansholt, presidente de la Comisión Europea, quien se convirtió a la doctrina del crecimiento “bajo cero” al leer el informe Meadows. Ese debate europeo con participación de André Gorz, Edgar Morin y otros tempranos pensadores ecologistas fue publicado por la Editorial Universitaria en Santiago de Chile en 1972 con el espectacular título *Ecología y Revolución*.

Los diplomáticos latinoamericanos empezaron a pedir una solidaridad internacional para que América Latina pudiera resolver sus problemas de pobreza y desarrollo, y al mismo tiempo conseguir un modelo más sustentable. Fue muy clara esta línea en Brasil, donde la ideología nacionalista se enfocaba en la Amazonía (Garfield, 2013). Ante la conferencia de Estocolmo de 1972, João Augusto de Araujo Castro, diplomático brasileño para las Naciones Unidas había pedido “un compromiso mundial al desarrollo” de los países pobres. Habló de “una contaminación de la opulencia y una contaminación de la pobreza” (Estenssoro, 2014: 129).

Desde mediados de 1970, y por influencia de Ignacy Sachs (que era docente en París y viajó a México y a Brasil) se difundió la noción de *ecodesarrollo*, mucho antes de que triunfara la de *desarrollo sostenible* del informe Brundtland en 1987. Varios autores latinoamericanos, desde los organismos oficiales o como consultores o profesores universitarios, personas cercanas al activismo como Enrique Leff, Vicente Sánchez, Víctor Toledo, Augusto Ángel Maya trabajaron inspirados por la idea de *ecodesarrollo*. Como parte de las acciones del PNUMA se estableció una red de proyectos de *ecodesarrollo*, con participación de la Universidad de Teherán (dirigida por el iraní Mohammad Taghi Fharvar). En 1976 se realizó el primer Simposio sobre *Ecodesarrollo*, en la Universidad Nacional Autónoma de México, organizado por Enrique Leff.

En octubre 1974 el PNUMA había auspiciado una conferencia famosa en Cocoyoc, México. Aquí se proclamó la llamada Carta de Deberes y Derechos de los Estados. Sobre todo su artículo 30 acerca de la gobernanza ambiental fue importante:

La protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras es responsabilidad de todos los Estados. Todos los Estados deben tratar de establecer sus propias políticas ambientales y de desarrollo de conformidad con esa responsabilidad. Las políticas ambientales de todos los Estados deben promover y no afectar adversamente el actual y futuro potencial de desarrollo de los países en vías de desarrollo.

En las décadas del setenta y ochenta se habían creado ministerios de Medio Ambiente en diversos países, y se notaba además la influencia del programa MAB (Man and Biosphere) de la UNESCO, por ejemplo en lo referente a la ecología urbana y asentamientos humanos, con Martha Schteingart en el Colegio de México. En la gestión económica, Héctor Sejenovich propuso que minimizar la degradación y el desaprovechamiento supone hacerse cargo de todos los costos, incluyendo los de la reproducción de la naturaleza (investigación, regeneración, control y manejo) y también de todos los beneficios. Es decir, que a nivel de cada recurso se debería conocer su estructura cuantitativa y cualitativa, su dinámica y sus relaciones ecosistémicas. Los recursos pueden ser utilizados sin rebasar la capacidad de carga del ecosistema, así como también los efluentes pueden ser absorbidos dentro de esos límites. Esto se aproximaba a un ordenamiento ambiental del territorio donde se utilizan las potencialidades y se aceptan las restricciones. Como técnica de evaluación de este desarrollo las Cuentas Patrimoniales registrarían contablemente el *stock* y el flujo integral y sustentable de los recursos naturales. Como forma de conocer ese manejo integral y sus costos respectivos se elaboraría una matriz de insumo/producto de las interrelaciones sectoriales de los recursos naturales que se articularía con la matriz de insumo/producto de la actual economía que no incluye los recursos ni su flujo ni su *stock*.

CLACSO formó un grupo de medio ambiente y desarrollo en 1978, liderado por Sejenovich (Estenssoro, 2012: cap. 8). En Colombia, en el INDERENA, empezaron a actuar Julio Carrizosa y Margarita Merino de Botero (quien más tarde representó a Sudamérica en la comisión Brundtland). No menos importante fue Aníbal Patiño con sus tempranos trabajos sobre problemas ambientales en el Valle del Cauca.

Los temas ambientales llegaron a la CEPAL con el libro editado por Oswaldo Sunkel y Nicolo Gligo, *Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en la América Latina*, publicado en 1980 luego de desarrollar actividades durante más de un año en conjunto con la Oficina Regional del PNUMA que financió el proyecto. Oswaldo Sunkel enfatizaba

la noción de ecosistema, “la comprensión que todos somos parte de un mismo ecosistema y que existe una relación directa entre lo que pasa en la sociedad y la naturaleza (en un sentido amplio)”. En su contribución al libro, Raúl Prebisch (ajeno a los temas ambientales durante su larga y brillante carrera) observaba, desde la periferia, que “la crisis ambiental fue generada por el modelo de desarrollo capitalista irracional del centro”. “El extraordinario impulso de los últimos decenios hasta tiempos recientes no es solamente consecuencia de un impresionante adelanto técnico sino también de la explotación irracional de los recursos naturales, sobre todo del recurso energético”. Incluso mencionaba ya el peligro de las excesivas emisiones de dióxido de carbono por los países ricos. Este volumen de Gligo y Sunkel de 1980 tuvo continuidad dentro de la CEPAL en varios trabajos de menor nivel, con los esfuerzos de Axel Dourojeanni y de Nicolo Gligo.

La Oficina Regional del PNUMA discutió otras varias cuestiones sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente. Una de las cuestiones versaba sobre el papel que la pequeña propiedad y la gran propiedad tenían en el deterioro de la naturaleza. Algunos sostenían que como los campesinos se veían obligados a ocupar tierras de peor calidad en la frontera agropecuaria, generaban degradaciones y dilapidaciones, mientras que los grandes propietarios se caracterizaban por el desaprovechamiento. En cambio otros sostenían que los procesos de degradación y dilapidación en su faz más significativa eran desarrollados por las grandes empresas ya que ellas concentraban el uso de la tierra. Esta polémica luego fue reflejada en varios trabajos.

Se elaboraron estrategias interdisciplinarias a través de la Red de Formación Ambiental que organizó diversas redes temáticas. Una de ella fue la de Ciencia, Investigación y Medio Ambiente que se reunió en Bogotá en 1981 donde se definió una estrategia interdisciplinaria. En 1985 se reunió a las Universidades de la región para hacer un plan regional. En la parte de estrategia de interdisciplinaria se postulaba:

- a. Reelaboración epistémica de cada ciencia a la luz de la problemática ambiental.
- b. Articulación de esas ciencias en función de los problemas ambientales más destacables.
- c. Articulación de científicos superando la competencia por la cooperación y haciendo frente a los múltiples problemas de la comunicación interdisciplinaria.
- d. Valorización de los avances de equipos interdisciplinarios en la región. Se analizó en especial el de la Fundación Bariloche

que, como quedó dicho, había elaborado el modelo mundial latinoamericano “Catástrofes o Nueva Sociedad”.

Más tarde, en respuesta al informe Brundtland de 1987, se elaboró otro estudio al que se llamó *Nuestra Propia Agenda* del PNUD y el BID coordinado por Arnaldo Gabaldón (ministro de Medio Ambiente de Venezuela), donde participaron Gilberto Gallopin, Vicente Sánchez y otros destacados autores, proponiendo a los gobiernos y a las ONG y a toda la sociedad que incorporen esa agenda a la reunión de Río de 1992. Una parte de ese trabajo se publicó, en lenguaje más directo, en Sejenovich y Panario (1996). Todo ello contribuyó por un lado a la Agenda 21 de Naciones Unidas y por otro lado, en la sociedad civil, a los diversos Tratados Alternativos de las ONG en Río 1992. En la conferencia oficial se pudo firmar la Convención de Cambio Climático y el Convenio de Biodiversidad con la sola excepción en este último caso de EE.UU. En ese momento, un representante latinoamericano de primera fila fue Jose Lutzenberger, que había publicado en 1976 el manifiesto ecológico, *Fim do Futuro?*. Como ministro de Medio Ambiente en el gobierno de Brasil en 1992 Lutzenberger pidió que el Banco Mundial no prestara más dinero a Brasil. Tuvo que dimitir (Hochstetler y Keck, 2007: 74).

En las reuniones paralelas en Río de Janeiro en 1992 el ecologismo popular empezó a emerger muy públicamente. Efectivamente, 1.500 organizaciones de todo el mundo se reunieron para debatir todos los tratados que discutían los gobiernos y elaboraron tratados alternativos mucho más exigentes, incluyendo uno sobre la “deuda ecológica”. A pesar de todo ello, la suspicacia anti-ecologista en las esferas oficiales latinoamericanas continuó durante décadas, hasta hoy en día. En vez de tomar a Chico Mendes (asesinado en diciembre de 1988) como símbolo del ecologismo popular latinoamericano, hubo un incidente internacional sobre la interpretación de la lucha de los *seringueiros* contra la deforestación. Temiendo que surgieran iniciativas de internacionalizar la Amazonía, ya que no podía dejarse pasivamente que Brasil la destruyera, el presidente de Brasil abandonó sonadamente una reunión pública.

En conclusión, el enraizamiento del ambientalismo en la América Latina oficial no ha sido fácil. Empero, la Oficina Regional del PNUMA y la CEPAL (en menor grado) jugaron un papel importante en el desarrollo de un ambientalismo latinoamericano. Concluimos con Estenssoro (2014: 155) que los gobiernos latinoamericanos han enfatizado desde Estocolmo en 1972 hasta Río+20 en 2012, que la solución al problema ambiental no consiste en detener el crecimiento económico por temor a los infranqueables límites físicos del planeta,

sino que la solución principal y última reside en cambiar la repartición desigual del poder y la riqueza en el mundo, así como estimular distintos estilos de desarrollo de acuerdo a cada realidad ecológica y social a nivel nacional y continental.

En el plano académico, en los últimos 30 años han surgido excelentes redes de investigación ambiental, políticamente más radicales que los gobiernos, entre las que cabe mencionar la SOLCHA (de historia ambiental, con Guillermo Castro Herrera y muchos otros), la Revista Iberoamericana de Economía Ecológica, las sociedades de economía ecológica entre las que destaca la Eco-Eco de Brasil, muchas reuniones de educadores ambientales y diversas iniciativas de estudio de conflictos ambientales y ecología política, páginas en la Web como EcoPortal y otras iniciativas muy propias del continente.

Faltó a nivel gubernamental un sentido de urgencia frente a la continua destrucción de biodiversidad y también frente al cambio climático (la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera subió de 360 ppm a 400 ppm entre 1992 y 2012). También faltó empatía ante el ecologismo popular. Ni el agroecologismo campesino ni el post-desarrollismo ni, como veremos a continuación, el ecologismo popular fueron parte de la “agenda propia” oficial latinoamericana.

6. EL ECOLOGISMO POPULAR

Los debates gubernamentales e internacionales sobre las nuevas políticas ambientales ocurrieron al mismo tiempo que emergió un debate cada día más fuerte en la sociedad civil. Influenciado por las nuevas ideas de la Teología de la Liberación y los diversos movimientos sociales en la región, una corriente crítica de los modelos de crecimiento económico en América Latina iba a dar voz a un ecologismo popular o ecologismo de los pobres. Mostraron ideas y temas divergentes pero se nutrieron de dos pensadores latinoamericanos importantes. Primero las ideas Paulo Freire que enfatizaban la justicia social y ambiental, el conocimiento local, la moralidad de las decisiones políticas y el respeto por el planeta y sus diversos habitantes. Estas ideas llevaron algunos a un rechazo fundamental del capitalismo; otros las tomaron como una agenda más bien cultural y moral, que podría presentar una alternativa para el capitalismo y desarrollismo materialista. El otro pensador con mucha influencia en el debate fue el escritor uruguayo Eduardo Galeano. En su libro, *Las Venas Abiertas de América Latina* de 1971 presenta una crítica feroz de la lógica extractiva de los proyectos económicos y políticos en la historia de América Latina y la dependencia e inequidad que fueron su resultado. El libro fue leído en toda América Latina y se volvió un texto icónico en los debates sobre las consecuencias del capitalismo extrac-

tivo y la destrucción social y ecológica en la región. Otro uruguayo, Eduardo Gudynas, atrae en los últimos años a muchos seguidores en su elaboración de un post-extractivismo.

Los partidos políticos nacionalistas-populares (al estilo del Peronismo y del APRA, antes de sus incongruentes momentos neoliberales con los presidentes Menem y Alan García) habían protestado contra la inserción de América Latina en la economía mundial como proveedora de materias primas y con episodios de terrible endeudamiento. Y habían sido acompañados por otras corrientes políticas. Por ejemplo, el influyente economista argentino Aldo Ferrer del Partido Radical presentó, en 1983, un bien argumentado alegato para “vivir con lo nuestro” (Ferrer, 1983).

Más allá de los debates gubernamentales e internacionales dirigidos hacia nuevas políticas públicas ambientales, más allá también de las investigaciones universitarias, se desarrolla con mayor fuerza un ecologismo popular que abarca movimientos que son a veces puramente reactivos y que en general no aspiran a lograr influencia política per se, sino que emergen como una reacción a problemas ambientales específicos, muchas veces locales pero con importancia mundial. En este sentido, hay que ver el agro-ecologismo latinoamericano agrupado en la Vía Campesina y la CLOC como un movimiento internacional que no es solamente un movimiento de defensa, sino que hace propuestas que muestran la racionalidad ecológica productiva de la que habla Enrique Leff (Leff 1986, 2006). Asimismo ha crecido la red por la Justicia Hídrica, bajo el amparo de un académico holandés formado en Perú, Rutgerd Boelens.

Muchas resistencias manifestadas en el ecologismo popular no crean alternativas permanentes, sino se enlazan en el tiempo una tras otra en el mismo lugar de extracción minera o de proyecto inversor, y finalmente sucumben. Las protestas en México en los años ochenta en contra de la planta nuclear en Laguna Verde presentan un ejemplo ya lejano. Hay luchas contra represas que duran décadas y finalmente pierden. El movimiento local en Ecuador contra la minería de cobre en Intag es un ejemplo actual. Resistió y venció contra la Mitsubishi en 1995, contra Ascendant Copper (de Canadá) en 2006, desarrolló alternativas como el comercio de café orgánico y el ecoturismo. Después de estas victorias, en 2014 está sufriendo los embates del presidente Correa en alianza con la empresa estatal Codelco de Chile.

El ecologismo popular o, como sinónimo, el ecologismo de los pobres e indígenas es, sobre todo, la expresión de una “economía moral” que se enfrenta a la mercantilización y se manifiesta en las fronteras extractivas (Martínez-Alier, 1992, 2005). Las poblaciones campesinas y/o indígenas protestan contra las industrias extractivas de minerales

o de biomasa, usando distintos lenguajes de valoración. Consiguen parar proyectos en tal vez 20% de los casos, según los inventarios del proyecto EJOLT⁴. A veces demandan una compensación monetaria por los daños recibidos o que van a sufrir; otras veces argumentan en términos de derechos territoriales inalienables, apelan al Convenio 169 de la OIT o declaran que los parajes que van a ser destruidos (cerros, ríos, lagos) son sagrados. Se oponen a la depredación de bienes comunes y recursos de la naturaleza que necesitan para vivir, por puras necesidades de subsistencia. No solo en el campo, también en la ciudad hay grupos de ciudadanos relativamente pobres que, sin ser ecologistas “de carnet”, protestan cuando pierden zonas verdes de uso público, demandan espacio para peatones o ciclistas, practican horticultura urbana, protestan por la falta de agua potable.

La mejor descripción es todavía la que dio Hugo Blanco en un artículo en el diario *La República* de Lima el 6 de abril de 1991, cuando el concepto “ecologismo de los pobres” (nacido en la India y en América Latina) tenía 3 o 4 años de vida. Dice así:

En el Perú existen grandes masas populares que son ecologistas activas [...] ¿No es acaso ecologista muy antiguo el pueblo de Bambamarca que más de una vez luchó valientemente contra la contaminación de sus aguas producida por una mina? ¿No son acaso ecologistas los pueblos de Ilo y de otros valles que están siendo afectados por la Southern? ¿No es ecologista el pueblo de Tambo Grande que en Piura se levanta como un solo puño y está dispuesto a morir para impedir la apertura de una mina en su pueblo, en su valle? También es ecologista la gente del Valle del Mantaro que ha visto morir las ovejitas, las chacras, el suelo, envenenados por los relaves de las minas y el humo de la fundición de La Oroya. Son completamente ecologistas las poblaciones que habitan la selva amazónica y que mueren defendiéndola contra sus depredadores. Es ecologista la población pobre de Lima que protesta por estar obligada a bañarse en las playas contaminadas⁵. _

Este ecologismo popular latinoamericano hoy en día se congrega en redes de información y agitación como las de OCMAL (Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina) y el OLCA, basados en Chile. Tiene paralelos y conexiones (a través de otras redes internacionales como Oilwatch, el WRM, la Vía Campesina y la CLOC) con movimientos de resistencia en la India y en África, y también tiene coincidencias

4 Ver: <www.ejatl.org>.

5 Ver: <<http://hugoblancogaldos.blogspot.com.es/2008/12/el-ecologismo-de-los-pobres.html>>.

con el movimiento por la justicia ambiental en Estados Unidos. Redes como el MAB en Brasil y MAPDER en México (que se oponen a represas) se conectan también con movimientos internacionales.

Ese ecologismo popular se hace muy visible en el gran número de conflictos locales surgidos en las últimas décadas. Los inventarios de conflictos, por ejemplo los incluidos en el Atlas de EJOLT pero también en otros mapas más completos por país, muestran que los conflictos ecológicos y sociales son un gran motivo de movilizaciones sociopolíticas en América Latina. Empiezan a publicarse trabajos de ecología política estadística (Pérez Rincón, 2014). En América Latina en casi la mitad de casos recogidos en el Atlas de EJOLT participa la población indígena o afroamericana como actores en esos conflictos ecológico-distributivos.

El ecologismo popular no solo tiene antiguas raíces indígenas. Destaca el libro del teólogo brasileño Leonardo Boff, *Ecología: Grito de la Tierra, Grito de los Pobres* (1996), y el liderazgo del ex sacerdote Marco Arana en Perú en el movimiento y partido político Tierra y Libertad fundado tras muchos años de bregar en Cajamarca contra la Minera Yanacocha. Anteriormente, existió el llamado Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo dentro de la Iglesia Católica que intentó articular la idea de renovación subsiguiente al Concilio Vaticano II con una fuerte participación política y social. Este movimiento jugó un papel importante en las “villas miseria” en Argentina. Fue duramente reprimido y obligado a disolverse, reaparece sin embargo 20 años después en las Ligas agrarias del Noreste argentino formando movimientos ambientales, en la lucha contra la sojización que invade el bosque chaqueño. Ha surgido en Argentina una red no gubernamental llamada Médicos de los Pueblos Fumigados por glifosato, que apoya el amplio movimiento llamado “Paremos de Fumigar” con emblemáticas activistas como Sofía Gatica en Córdoba (premio Goldman) del movimiento Madres de Ituzaingó. En Brasil, en conflictos de tierras en el norte del país se nota la activa presencia de la Pastoral da Terra (Porto *et al.*, 2013). En otros países hay presencia de la Iglesia Católica u otras iglesias en los conflictos ambientales pero es más escasa.

El movimiento del ecologismo popular y la justicia ambiental ha creado espontáneamente a lo largo de 30 años un vocabulario propio. En Estados Unidos, para calificar la desproporcionada contaminación en barrios pobres donde habitan poblaciones racialmente discriminadas, se usó “injusticia ambiental” y “racismo ambiental” a partir de 1982. Más tarde, se introdujo también la expresión “zonas de sacrificio”. El término “deuda ecológica” se empezó a usar en 1991 por organizaciones latinoamericanas para oponerse a la pér-

dida de la capa de ozono y al cambio climático (Robleto y Marcelo, 1992), y se aplicó algo más tarde a los resultados del comercio ecológicamente desigual. En el “parlamento latinoamericano” que funcionó meses antes de la reunión de 1992, Héctor Sejenovich presentó un documento sobre la Deuda Ambiental y metodologías para su cálculo basada en los costos de manejo. Hay otras consignas o expresiones como “el agua vale más que el oro”, “justicia hídrica”, “ríos vivos”, “justicia climática”, “las plantaciones no son bosques” (Carrere y Lohman, 1996), “soberanía alimentaria” (que procede de la Vía Campesina), “soberanía energética”, que han nacido o se han difundido en el continente. Las organizaciones de justicia ambiental piden también un tribunal penal internacional en materia ambiental y una convención internacional sobre “ecocidio”. Eso está realmente muy distante de la inútil retórica de la “economía verde” desplegada por la ONU en la conferencia Rio+20 en junio de 2012, por no hablar del “crecimiento verde”, el súper-oxímoron.

Uno de los términos del movimiento de justicia ambiental es la palabra “biopiratería”, introducida en 1993 por Pat Mooney (de RAFI, hoy ETC) y muy difundida mundialmente por Vandana Shiva, asidua visitante de países latinoamericanos. En América Latina destaca la Red de Acción por la Biodiversidad que coordina Carlos Vicente, activista y autor de libros sobre el tema. Los españoles se llevaron de América las semillas y el conocimiento de la papa o el maíz sin dar ni las gracias, y se llevaron también muchas toneladas de corteza del árbol de la quina y el conocimiento de sus efectos contra las fiebres. En la actualidad, hasta se patentan tales conocimientos por empresas o investigadores extranjeros.

Lo que empezó siendo denuncias de organizaciones activistas de justicia ambiental contra la biopiratería, ahora se ha convertido en actuaciones administrativas de algunos gobiernos o en casos judiciales en países megadiversos. Tanto en Perú como en Brasil, las autoridades estatales hablan de “biopiratería”. La propia ministra brasileña de Medio Ambiente, Izabella Teixeira, dijo en marzo de 2012 tras imponer multas a algunas empresas, que se debe evitar que las oportunidades para avanzar en la valorización de la biodiversidad “disfracen acciones de biopiratería”.

En la regulación de las empresas, se ha conseguido que los proyectos de inversión tengan un proceso de audiencia pública de las Evaluaciones de Impacto Ambiental que son momentos cruciales en multitud de conflictos socioambientales (Wagner, 2014). Las EIA dan una instancia de participación o de lucha que permite avanzar hacia la gobernanza ambiental participativa. Así, en Tambogrande, Perú, la negativa de la población a participar en una audiencia públi-

ca amañada de la EIA fue un paso hacia un referéndum o consulta popular en 2002⁶.

Respecto del actuar de las empresas, los disimulos de la “responsabilidad social corporativa” (RSC) han sido importados a América Latina desde otras latitudes mientras hay, por otro lado, fuertes reclamos de los pasivos ambientales como en el caso Chevron Texaco en Ecuador y por el nematocida DBCP, parecidos a los de Nigeria contra la Shell y tantos otros casos alrededor del mundo⁷. Será interesante comparar la conducta de empresas chinas con la de empresas de europeas, australianas, estadounidenses y canadienses.

Los conflictos ambientales no se dan simplemente entre poblaciones locales de un lado y empresas del otro lado. Hay participación de ONG locales e internacionales, y también participación estatal en multitud de conflictos no solamente en la gestión administrativa de las EIA u otros trámites anteriores como las concesiones mineras o petroleras, sino a través de las instancias judiciales (con casos espectaculares, como la suspensión del proyecto de Pascua Lama de Barrick Gold en Chile, tras inversiones de miles de millones de dólares). Y también las instancias legislativas intervienen a veces a favor del ambientalismo, como en las prohibiciones de minería a cielo abierto por diversas legislaturas provinciales en Argentina (Wagner, 2014). También pueden intervenir instancias de mediación, como la Defensoría del Pueblo en Perú y Bolivia. Y no pocas veces interviene la policía, los militares y fuerzas de seguridad privadas amparadas por el Estado contra los ambientalistas populares. Hay consenso entre gobiernos neoliberales y nacionalistas-populares en atribuir el ecologismo a influencias extranjeras e interpretarlo como un fenómeno de “barrigas llenas”, pero es imposible ignorar los brotes múltiples de movilizaciones ambientales en toda América Latina y los cientos de víctimas mortales en conflictos ambientales en México, Honduras, Guatemala, Colombia, Perú, Brasil y algunos otros países, como los ha documentado Global Witness.

7. ¿UN ECO-SOCIALISMO POLÍTICO LATINOAMERICANO?

Autores jóvenes entonces, como Víctor Toledo, Enrique Leff, José Augusto Pádua, Iván Restrepo, emergieron en la década del ochenta con sus ideas sobre una política social y ecológica en América Latina. Augusto Ángel Maya en Colombia combinaba el marxismo, la antropolo-

6 Véase en este libro el capítulo 10 de Mariana Walter y Leire Urkidi sobre referéndums locales o consultas populares contra inversiones mineras.

7 Hay un análisis más extenso de la institucionalidad ambiental, en el capítulo 6 de Cristian Parker *et al.*

gía cultural y una política ecologista. Observó en 1996: “Superando las visiones restringidas que interpretan lo ambiental como un problema ecológico o exclusivamente tecnológico, esta propuesta intenta comprenderlo como un objeto de estudio en todas las disciplinas científicas, desde las ciencias naturales y tecnológicas, hasta las ciencias que estudian el comportamiento humano”.

A partir de la década del ochenta, surgen grupos activistas como el Instituto de Ecología Política en Chile, Censat en Colombia, Acción Ecológica en Ecuador (formado por jóvenes biólogas), REDES en Uruguay, FASE en Brasil con Julianna Malerba y otros. Hay un potente pensamiento ambiental latinoamericano que se apoya en la sociedad civil y que enumera y denuncia la multitud de conflictos ambientales que el aumento del metabolismo económico trae consigo. Veinte años después, ese pensamiento ya no estaba solamente en escritos y manifestaciones de actores sociales y pensadores alternativos del post-desarrollismo, del agroecologismo y del ecologismo popular, sino en algunas constituciones y en discursos de algunos ministros.

Tras la derrota en 2005 de los planes de Estados Unidos de promover el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) llegaron unos años de victorias electorales de gobiernos como los de Evo Morales y Rafael Correa. Incluso parecía hacia 2008 que podía surgir desde América un liderazgo internacional del ecologismo del Sur, que es una posición vacante en la escena internacional. Como ejemplo, el radical discurso de Fándor Falconí en 2009 en Copenhague como canciller de Ecuador; se refirió a la deuda ecológica o deuda climática del Norte con el Sur; dijo que los países pobres eran como “fumadores pasivos”, defendió la iniciativa Yasuní ITT de “dejar el petróleo bajo tierra” ante más de 150 presidentes de Estado o jefes de gobierno, pocas semanas antes de dimitir como canciller por el boicot del presidente Correa al acuerdo con el PNUD para llevar adelante la iniciativa Yasuni ITT. La Constitución ecuatoriana de 2008 ha sido un símbolo muy fuerte para el pensamiento ecologista en América Latina, con la presencia de Alberto Acosta en multitud de foros como ex presidente de la Asamblea Constituyente.

En Bolivia, en Cochabamba en abril de 2010, se celebró un gran encuentro tras el fracaso de la reunión de Naciones Unidas en Copenhague, tratando de posicionar a Evo Morales como líder ecologista radical del sur; pero ni él mismo ni su vicepresidente García Linera (quien cree que el ecologismo es un lujo para ricos) estaban por esa labor sino más bien por la explotación de la Amazonía como en el plan de la carretera del TIPNIS. El gobierno de Bolivia representado todavía por Pablo Solón no fue acompañado por ningún

otro gobierno en su denuncia sobre el tema del cambio climático en Cancún en diciembre de 2010.

No obstante, las ideas ecologistas se difunden y crecen. Naomi Klein reconoce en su influyente libro de 2014 sobre el cambio climático que ella aprendió el concepto de “deuda ecológica” en 2009 de la joven embajadora boliviana en Naciones Unidas en Ginebra, Angélica Navarro. El libro defiende explícitamente la estrategia del proyecto Yasuni ITT de “dejar el petróleo en tierra”.

La incapacidad de los gobiernos de tomar el ecologismo como tema principal, es más, la represión y la “criminalización” del ecologismo popular, está abriendo espacio para un ecologismo político que se opone tanto a los gobiernos neoliberales como a los nacional-populares. Ambos comparten el “consenso de los commodities” (Svampa, 2012). Existe pues un pensamiento ecologista latinoamericano maduro en la teoría aunque incipiente en la práctica política que plantea nuevos principios de gobernanza ambiental internacional en lo que respecta al cambio climático, y también en la crítica del extractivismo, de la biopiratería y del comercio ecológicamente desigual, en la defensa de los derechos de la naturaleza, del derecho humano al agua y en el manejo integral y sustentable de los recursos. Actúa en todas las instancias donde se dirime la suerte de las poblaciones y sus hábitats y recursos. Fuera de los gobiernos y dentro de ellos.

¿Cabe una alianza con las antiguas izquierdas? Algunos marxistas latinoamericanos como Mariátegui fueron agraristas, es decir, enfatizaron el papel de la naturaleza y su población humana dentro de los análisis de la estructura económica y apoyaron la continuación o restauración de las comunidades campesinas e indígenas que hoy son las que más protestan contra el extractivismo. Angel Palerm y Eric Wolf en Mesoamérica unieron en sus estudios la historia social, la antropología y el marxismo entre 1960 y 1980.

El capitalismo lleva a una “ruptura metabólica”. Cuando algún eco-marxista recuerda hoy a Marx y su queja en *El Capital* (Vol.3, Cap. 47), citando a Liebig, de que la agricultura capitalista rompía el metabolismo (*Stoffwechsel*) ya que los nutrientes no eran repuestos, puede añadir que eso es exactamente lo que sucede con la exportación de bananos o de soja. El capitalismo no es capaz de renovar sus condiciones de producción, no reemplaza los nutrientes, erosiona los suelos, agota o destruye los recursos renovables (como la pesca y los bosques) y los no renovables (como los combustibles fósiles y otros minerales). Y además destruye biodiversidad, lo que Marx no mencionó todavía, aunque sí destacó que el desarrollo de las fuerzas productivas tiene en el capitalismo una gran fuerza destructiva. Así pues, el anti-ecologismo no puede esconderse bajo la saya de Marx para apoyar la minería

a cielo abierto, los monocultivos de árboles, la explotación petrolera o el *fracking* del gas de esquisto.

Cabe reconocer también, en apoyo del eco-socialismo, la teoría de la Segunda Contradicción del Capitalismo, presentada por el economista James O'Connor ya en 1988, en el primer número de la revista *Capitalism, Nature, Socialism*. Enrique Leff en *Ecología y Capital* en 1986 y O'Connor explicaron que los crecientes costos sociales y ambientales que causa el (mal contado) crecimiento de la economía, son la causa de la explosión de protestas ecologistas. Actualmente hay un proceso en el mundo, como nunca antes, de desposesión de tierras indígenas y campesinas, de expropiación de manglares por la industria camaronera, de acaparamiento de tierras para plantaciones de árboles o agro-combustibles, para megaminería y represas, para extracción de gas y petróleo, a cargo de empresas privadas o estatales, procesos neo-coloniales de apropiación de recursos naturales y territorios donde aparecen actores nuevos como las empresas chinas. Hay también muchas resistencias, que, en el ámbito urbano, incluyen las cooperativas de recicladores o “pepenadores” de basuras urbanas, que desempeñan un papel tan importante y tan escasamente reconocido. Estas iniciativas están agrupadas en una Red Latinoamericana de Recicladores o Recuperadores Urbanos que han obtenido éxitos notables, como en Bogotá con el liderazgo de Nohra Padilla (premio Goldman de 2014).

8. CONCLUSIÓN

En lo anterior, hemos reconstruido diversas corrientes del pensamiento latinoamericano ambientalista o ecologista (donde ambas palabras se usan como sinónimas). La historia y las culturas propias han influido en ese pensamiento. Sus principales elaboradores no han sido los organismos estatales ni, menos aun, las empresas.

Un elemento común del pensamiento ecologista latinoamericano (ausente en Europa y también en la India, por ejemplo) es la conciencia del desastre demográfico tras la Conquista, y junto con esto un tal vez justificado desdén por los enfoques malthusianos. El ecologismo de un Paul Ehrlich (“La bomba de la población”, 1968) no ha tenido éxito en América Latina donde la densidad de población es en general baja (en comparación con Europa o Asia oriental y del sur).

Hubo una profunda discusión en América Latina en los gobiernos desde los inicios de la década del setenta y de la mano de la Oficina Regional del PNUMA para establecer una posición ambiental compartida. El enfoque de “Los límites al crecimiento” del Informe Meadows de 1972 cosechó un rechazo general en las esferas oficiales de América Latina. Se ha librado una lucha exitosa demostrando que la problemática no se encuentra en la finitud de los recursos sino en su distri-

bución. Sin embargo, 40 años después de esta polémica encontramos que efectivamente hoy ya la finitud de recursos y de sumideros está operando al punto de ser imposible un consumo igualitario similar al de los países ricos sin cambiar radicalmente la tecnología de consumo y de producción. Las tendencias mundiales actuales son negativas respecto a la pérdida de biodiversidad y al cambio climático.

Es posible, sin embargo, que la población mundial alcance su máximo hacia 9 mil millones en 2050, para entonces será una población mayoritariamente urbana como lo es ya en América Latina. El ecologismo urbano tiene un gran campo por delante en la investigación y en las políticas públicas.

La demanda de materias primas y, por tanto, la destrucción ambiental continuará, aunque tal vez a ritmo menor si la economía mundial también deja de crecer dentro de pocas décadas. Hay que recordar que la energía no se recicla y los materiales se reciclan solo en parte, por tanto la marcha hacia las fronteras extractivas difícilmente se detendrá incluso con una economía mundial sin crecimiento a menos que haya un cambio tecnológico enorme que deje de lado el carbón, el petróleo y el gas y metales como el hierro, la bauxita, el cobre. Además, el impulso a la producción adicional de biomasa (para agro-combustibles, para papel, para el consumo de carne), abre nuevas fronteras extractivas, destruye bosques, desplaza poblaciones. El crecimiento de ciudades e infraestructuras provoca nuevos conflictos por ocupación de suelos, por el acopio de arenas y gravas y la contaminación en la producción de cemento.

La conciencia irritada por la explotación exterior es antigua, podemos identificarla con la poderosa idea de las “venas abiertas”. Nada semejante existe actualmente en el ambientalismo de Estados Unidos ni en Europa (aunque sí pueda existir en alguna de sus regiones –el propio Georgescu-Roegen fue explícitamente influido por los conflictos respecto del petróleo de Rumania). Eso ha llevado a la denuncia cuantificada del intercambio económica y ecológicamente desigual. Al mismo tiempo, hay que reconocer la existencia de elites exportadoras también muy propiamente latinoamericanas que han disfrutado de periódicas bonanzas y crearon metrópolis como San Pablo y Buenos Aires. Suelen ser militantemente anti-ecologistas y anti-indígenas, al igual que los “ruralistas” brasileños liderados por Katia Abreu.

Hemos notado también (lo que supone una gran diferencia con los ambientalismos europeo o norteamericano, pero es un rasgo común con la India) la presencia de un orgullo etno-ecológico y agro-ecológico presente particularmente en los Andes y Mesoamérica, con propuestas con racionalidad ecológica productiva que pueden reconstruirse desde los trabajos de Hernández Xolocotzi, Gómez Pompa y

Víctor Toledo en México, a los que se podría añadir los del genetista Oscar Blanco en el Cuzco, los de AGRUCO en Bolivia y tantos otros. En general, los gobiernos no lo han apoyado.

Existe asimismo un ambientalismo conservacionista latinoamericano común al de otros continentes, una admiración compartida desde Humboldt con la ciencia europea (que es al mismo tiempo ciencia americana) por la enorme riqueza biológica de los muy diversos ecosistemas, solo en parte explorada. La riqueza biológica extraordinaria no solo del bosque húmedo amazónico sino de muchos otros ecosistemas (como la Mata Atlántica en Brasil, los manglares y arrecifes de coral, los páramos andinos, los bosques tropicales secos, el Pantanal y otros humedales y bañados) se ve también como promesa de una potencialidad económica no confirmada todavía (tal vez en los polémicos pagos por servicios ambientales) y por otro lado lleva periódicamente a protestas contra la biopiratería.

Existe una conflictividad local y “*glocal*” creciente en torno a la extracción y exportación de recursos naturales. Esta conflictividad nutre y es amparada por una doctrina del “ecologismo popular” o “ecologismo de los pobres e indígenas empobrecidos” muy propia de América Latina y compartida con África, con la India, con el Asia sudoriental, que se vincula al movimiento de poblaciones minoritarias de Estados Unidos por la “justicia ambiental” y contra el “racismo ambiental”. La resistencia contra la expropiación de la naturaleza es lo que ha dado lugar al creciente ecologismo popular; a los movimientos de justicia ambiental en todo el mundo, a las protestas contra las injusticias climáticas e injusticias hídricas, a la defensa de los bienes comunes. Esa conflictividad lleva a una gran producción intelectual que incluye la construcción de inventarios de conflictos a cargo de redes de activistas que trabajan fuera de las universidades. Los Estados han desconocido este movimiento, cuando no lo han reprimido. Este ecologismo latinoamericano que nace de conflictos locales se percibe también en muchas de las novelas latinoamericanas de contenido ecológico de los últimos 100 años (aunque la palabra “ecología” no aparezca en ellas) y, seguramente, también en el cine latinoamericano.

Por último, más allá de las muchas experiencias locales tradicionales o actuales que muestran una “racionalidad ecológico-productiva”⁸, hay señales recientes de un naciente ecologismo político latinoamericano post-extractivista y post-desarrollista que trasciende la división entre gobiernos neoliberales y nacional-populares. Algunos lo llamarían eco-socialismo. Este ecologismo político es muy distinto del de los partidos verdes europeos centrados en la “eco-eficiencia”. El

8 Véase el capítulo 9 de David Barkin y Blanca Lemus, en este libro.

post-extractivismo es intelectualmente poderoso pero políticamente débil todavía. Trata de abrirse paso con propuestas concretas de gobernanza continental e internacional (moratorias petroleras, moratorias a la minería de oro a cielo abierto, campañas contra la represas, campañas contra los “desiertos verdes” de pinos o eucaliptos, defensa de las semillas propias). En vez del objetivo del desarrollo económico, propone un Buen Vivir y propone dar derechos a la Naturaleza. El concepto latinoamericano de la “deuda ecológica” ha sido muy fructífero y ya provocó debates importantes, al igual que el derecho humano al agua. Los impuestos ambientales a la exportación de recursos naturales y la Iniciativa Yasuní ITT son propuestas con futuro. América Latina está en una encrucijada donde varias teorías políticas y económicas críticas todavía están buscando un punto de convergencia con el ecologismo que les dará la posibilidad de presentar una verdadera alternativa al extractivismo que ha sido la característica permanente de la historia latinoamericana y nunca antes con un volumen tan enorme como en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Abranches, S. 2006 ‘A ecología de Grande Sertao: Veredas’ en <http://www.oeco.org.br/sergio-abranches/16507-oeco_15318>.
- Alimonda, H. (ed.) 2011 *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina* (Buenos Aires: CICCUS / CLACSO).
- Amado, J. 1943 *Terras do sem fim* (S/d: Livraria Martins).
- Ángel Maya, A. 1996 *El Reto de la Vida* (Bogotá: Ecofondo).
- Arguedas, J. M. 1985 ¿He vivido en vano? Mesa Redonda sobre ‘Todas las Sangres’, 23 de junio de 1965 (Lima: IEP).
- Baud, Michiel 2003 *Intelectuales y sus utopías. Indigenismo y la imaginación de América Latina* (Amsterdam: CEDLA).
- Baud, Michiel 2013 ‘Ideologies of progress and expansion: Transforming indigenous culture and conquering nature in Latin America, ca. 1870’ en *The emergence of new modes of governance of natural resources use and distribution in Latin America and Ecuador* en ENGOV, Working Paper N° 4: 7-25.
- Boff, Leonardo 1996 *Ecología: Grito de la Tierra, Grito de los Pobres* (Buenos Aires: Lumen).
- Borgstrom, G. 1965 *The Hungry Planet* (New York: Collier).
- Carrere, R. y L. Lohman 1996 *Pulping the South. Industrial tree plantations and the world paper economy* (Londres: Zed) [Edición castellana: *El papel del Sur. Plantaciones forestales en la estrategia papelera internacional* (Montevideo: Red mexicana frente al libre comercio / Instituto del Tercer Mundo, 1996)].

- Chamosa, Oscar 2010 *The Argentine Folklore Movement. Sugar Elites, Criollo Workers, and the Politics of Cultural Nationalism, 1900-1955* (Tucson: University of Arizona Press).
- Crosby, A. W. 2004 *Ecological Imperialism. The biological expansion of Europe 900-1900* (Cambridge: Cambridge University Press) Edición revisada.
- Cushman, G. T. 2013 *Guano and the Opening of the Pacific World. A Global Ecological History* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Deléage, J. P. 1994 *Historia de la Ecología* (Barcelona: Icaria).
- Delgado Ramos, G. C. (ed.) 2010 *Ecología política de la minería en América Latina* (México: UNAM).
- Denevan, W. M. 1980 “Tipología de configuraciones agrícolas prehispánicas” en *América Indígena*, Vol. XL, N° 4: 619-652.
- Descola, Philippe 1986 *La Nature domestique: symbolisme et praxis dans l'écologie des Achuar* (Paris: Ed. de la Maison des sciences de l'homme / Fondation Singer-Polignac).
- Dore, E. 1994 “Una interpretación socio-ecológica de la historia minera latinoamericana” en *Ecología Política*, N° 7: 49-68.
- Drummond, José Augusto 1997 *Devastação e preservação ambiental no Rio de Janeiro* (Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense).
- Escobar, A. 2010 ‘Latin America at a crossroads. Alternative modernizations, post-liberalism, or post-development?’ en *Cultural Studies*, Vol. 24, N° 1: 1-65.
- Estenssoro Saavedra, F. 2014 *Historia del debate ambiental en la política mundial 1945-1992. La perspectiva latinoamericana* (Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile).
- Falconí, F. 2013 *Al sur de las decisiones. Enfrentando la crisis del siglo XXI* (Quito: El Conejo).
- Farah H., I. y Vasapollo, L. (eds.) 2011 *Vivir bien, ¿paradigma no capitalista?* (La Paz: CIDES / UMSA).
- Ferrer, A. 1983 “*Vivir con lo nuestro*”- para romper la trampa financiera y construir la democracia (Buenos Aires: El Cid Editores).
- Funes Monzote, R. 2004 *De bosque a sabana: azúcar, deforestación y medio ambiente en Cuba, 1492-1926* (México: Siglo XXI).
- Funtowicz, Silvio O. y Ravetz, Jerome R. 2000 *La ciencia posnormal. Ciencia con la gente* (Barcelona: Icaria).
- Gallopín, G. (ed.) 1995 *El futuro ecológico del continente. Una visión prospectiva de la América Latina* (Tokio / México: Editorial de la UNU / Fondo de Cultura Económica) 2 Vols.

- Garfield, S. 2013 *In Search of the Amazon. Brazil, the United States, and the Nature of a Region* (Durham / Londres: Duke University Press).
- Gligo, N. y Morello, J. 1980 "Notas sobre la historia ecológica de América Latina" en *Estudios Internacionales*, Vol. 13, N° 49: 112-148.
- Gligo Viel, Nicolo y Sunkel, Osvaldo (coord.) 1980 *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica) 2 Tomos.
- Gootenberg, P. 1993 *Imagining Development: Economic Ideas in Peru's 'Fictitious Prosperity' of Guano, 1840-1880* (Berkeley: University of California Press).
- Grillo, Eduardo *et al.* 1988 *Ciencia y Saber Campesino Andino* (Lima: PRATEC).
- Gudynas, E. 2009 *El mandato ecológico. Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución* (Quito: Abya Yala).
- Hidalgo-Capitán, A. L. *et al.* 2014 *Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre Sumak Kawsay* (S/d: Universidad de Huelva y Universidad de Cuenca).
- Hochstetler, K. y Keck, M.E. 2007 *Greening Brazil. Environmental Activism in State and Society* (Durham / Londres: Duke University Press).
- Humboldt, A. von 1980 *Cartas Americanas* (Caracas: Biblioteca Ayacucho).
- Leff, E. 1986 *Ecología y Capital* (México: Siglo XXI).
- Leff, E. 2006 *Aventuras de la Epistemología Ambiental. De la Articulación de las Ciencias al Diálogo de Saberes* (México: Siglo XXI).
- Machado Araoz, H. 2014 *Potosí, el origen. Genealogía de la minería contemporánea* (Buenos Aires: Mardulce).
- Martínez-Alier, J. y Roca Jusmet, J. 2013 *Economía ecológica y política ambiental* (tercera edición) (México: Fondo de Cultura Económica).
- Martínez-Alier, J. 2005 *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración* (Barcelona: Icaria).
- Martínez-Alier, J. 1992 *De la economía ecológica al ecologismo popular* (Barcelona: Icaria).
- Melville, E. 1999 *Plaga de ovejas. Consecuencias ambientales de la conquista de México* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Pádua, J. A. 2010 'European colonialism and tropical forest destruction in Brazil' en Mc Neill, J. R.; Pádua, J. A. y Rangarajan, M. (eds.) *Environmental History. As if Nature existed* (Delhi: Oxford University Press).
- Pádua, J. A. 2002 *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888* (Rio de Janeiro: Jorge Zahar).

- Palerm, A. 1978 *Obras hidráulicas prehispánicas en el sistema lacustre del Valle de México* (México: INAH).
- Pérez Rincón, Mario Alejandro 2014 'Conflictos ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis' en Garay, Luis Jorge (dir.) *Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto* (Bogotá: Contraloría General de la República) pp. 253-325.
- Porto, M. F.; Pacheco, T. y Leroy, J. P. (eds.) 2013 *Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil: o mapa de conflitos* (Rio de Janeiro: Fiocruz).
- Robleto, M. L. y Marcelo, W. 1992 *La deuda ecológica, una perspectiva sociopolítica* (Santiago de Chile: Instituto de Ecología Política).
- Sachs, W. (ed.) 1996 *Diccionario del desarrollo: una guía del conocimiento como poder* (Lima: PRATEC).
- Santiago, M. I. 2006 *The Ecology of Oil. Environment, Labor and the Mexican Revolution, 1900-1938* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sejenovich, H. y Panario, D. 1996 *Hacia otro desarrollo: Una perspectiva ambiental* (Montevideo: Redes, Nordan).
- Sevilla Guzmán, E. y Martínez-Alier, J. 2006 'New Rural Social Movements and Agroecology' en Cloke, P. Marsden, T. y Mooney, P. (eds.) *Handbook of Rural Studies* (Londres: Sage).
- Simonian, L. 1999 *La Defensa de la Tierra del Jaguar: una historia de la conservación mexicana* (México: Semarnap).
- Svampa, M. 2013 "Consenso de los *commodities* y lenguajes de valoración en América Latina" en *Nueva Sociedad*, N° 244: 30-46, marzo abril.
- Svampa, M. 2011 "Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial" en Alimonda, H. (ed.) *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina* (Buenos Aires: CICCUS / CLACSO).
- Tudela, F. (ed.) 1990 *Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina* (Madrid: MOPU).
- Vavilov, N. I. 1992 *Origin and Geography of Cultivated Plants* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Wagner, L. 2014 *Conflictos socioambientales. La megaminería en Mendoza, 1884-2011* (Quilmes: Editorial UNQ).
- West, James & Schandl, Heinz 2013 'Material Use and Material Efficiency in Latin America and the Caribbean' en *Ecological Economics*, N° 94: 19-27.

Joan Martínez-Alier y Mariana Walter

Capítulo 2

METABOLISMO SOCIAL Y CONFLICTOS EXTRACTIVOS

INTRODUCCIÓN

En los enfoques de gobernanza ambiental, la consideración de los recursos naturales está centrada en los aspectos sociales y políticos de los sistemas de producción y rara vez incorpora las características biofísicas, en sí, de los recursos naturales. Este capítulo busca abordar los conflictos en torno de los recursos renovables y no renovables en Latinoamérica en el contexto de un metabolismo social global cambiante y crecientes demandas de justicia ambiental (Gerber, Veuthey, y Martínez-Alier, 2009; M'Gonigle, 1999; Martínez-Alier et al., 2010; Sneddon, Howarth, y Norgaard, 2006). “Metabolismo social” denota la forma en que las sociedades humanas organizan sus crecientes intercambios de energía y materiales con el medioambiente (Fischer-Kowalski 1997; Martínez-Alier 2009). En este capítulo, utilizamos una aproximación socio-metabólica para examinar los flujos de materiales (extracción, exportaciones, importaciones) de las economías de América Latina, así como las presiones y los conflictos socio-ambientales que estos causan. Las tendencias socio-metabólicas pueden ser apreciadas a través del uso de indicadores diferentes y complementarios. Por ejemplo, la Apropiación Humana de la Producción Primaria Neta (Human Ap-

appropriation of Net Primary Production, HANPP por sus siglas en inglés) mide hasta qué punto las actividades humanas se apropian de la biomasa disponible cada año para los ecosistemas, gracias a la fotosíntesis (Haberl et al. 2007). Otros indicadores estudian el flujo virtual del agua, la tasa de retorno energético (también llamada EROI en inglés) o el ciclo de vida de los productos. Cada indicador provee información sobre diferentes aspectos de nuestras economías.

En este capítulo, nos referiremos el Análisis de Flujo de Materiales en mayor detalle. El AFM es una compilación consistente de todas las entradas de materiales en las economías nacionales, la acumulación de materiales dentro del sistema económico y las salidas de materiales hacia otras economías o el ambiente (EUROSTAT, 2001:17). El AFM busca complementar el sistema de contabilidad nacional con un sistema biofísico de cuentas nacionales que utiliza *toneladas* por año como la unidad clave de medida. Esta metodología provee una descripción de la dimensión física de la economía, donde el flujo de materiales del sistema socio-económico puede ser analizado históricamente o transversalmente a través de una contabilidad de los flujos de entrada (toneladas de biomasa, combustibles fósiles, minerales de construcción, minerales metálicos) o de salida (toneladas de materiales exportadas, residuos inertes o sustancias contaminantes generadas). Estudiando todos los materiales que ingresan en la economía nacional, podemos conocer la dimensión física de la economía nacional y el comercio exterior y determinar lo que se transfiere al medioambiente. Mientras que el AFM presenta limitaciones en lo que refiere, por ejemplo, a diferencias cualitativas entre materiales (nivel de toxicidad, contexto ambiental o social de la extracción), ofrece una imagen de la evolución global de las presiones ejercidas por una economía para extraer recursos renovables y no renovables.

Una aproximación socio-metabólica reconoce que los materiales que entran en una economía se transforman, en última instancia, en salidas en forma de desechos (exceptuando lo que se acumula en forma de stock, como los edificios). La principal salida en términos de volumen en las economías industriales (además de las aguas residuales) es dióxido de carbono proveniente de la quema de combustibles fósiles, cuya producción excesiva es la principal fuente del Cambio Climático. Los desechos sólidos y líquidos producidos por la economía son evacuados localmente (en los cursos de agua, basurales o incineradores) o, a veces, exportados a regiones o países distantes. Todos los bienes circulan a través del ciclo de vida de las

mercancías, *commodity chains* (Raikes, Friis Jensen, y Ponte 2000), es decir, de la cuna a la tumba o del punto de extracción al punto de disposición final. Los conflictos ecológico distributivos ocurren en diferentes etapas de esta cadena, donde se encuentran diferentes actores como grupos campesinos o tribales, empresas nacionales o multinacionales, organizaciones no gubernamentales locales o internacionales y grupos de consumidores.

El intercambio económico en general ocurre para el beneficio de algunos grupos a costa de otros grupos tanto del presente como del futuro (Hornborg 2009). Las externalidades pueden ser positivas (como los servicios medioambientales provistos sin costo por un bosque) o negativas. Las externalidades negativas no son vistas aquí como fallas del mercado sino como una exitosa transferencia de costos sociales (Kapp 1950). Las opiniones optimistas relacionadas con la modernización ecológica, la “desmaterialización” de la economía (Stern, 2004), se enfrentan con las tendencias actuales del aumento del consumo de energía y materiales en la economía mundial, procesos que aumentan la producción de residuos y fomentan los conflictos ecológico distributivos.

Los conflictos ecológico distributivos son luchas en torno de los impactos de la contaminación o de los sacrificios realizados para extraer recursos, y surgen de las desigualdades en el ingreso y el poder (Douguet, O’Connor y Noel 2008; Martínez-Alier y O’Connor 1996). El concepto de conflictos ecológico distributivos nació hacia 1995 del encuentro de la economía ecológica y la ecología política. Vincula la emergencia de los conflictos ambientales en el Sur global con el crecimiento del metabolismo de las sociedades del Norte global (que incluye partes de China). La ecología política estudia el ejercicio del poder en los conflictos ambientales. En otras palabras ¿quién tiene el poder de imponer decisiones en la extracción de recursos, uso de la tierra, niveles de contaminación, pérdida de la biodiversidad, y, más importante, quién tiene el poder de determinar los procedimientos para imponer tales decisiones (Martínez-Alier 2001, 2002; Robbins 2004)?

Los conflictos ecológico distributivos emergen de las asimetrías estructurales en la distribución de las cargas de la contaminación y en el acceso a los recursos naturales que están enraizadas en una distribución desigual de poder e ingresos, así como en desigualdades sociales de origen étnico, de casta, de clase social y género (Martínez-Alier, 1997; Martínez-Alier *et al.*, 2011). En la medida que los procesos de valoración van más allá de la racionalidad económica que asigna precios y costos crematísticos al medioambiente, los actores sociales se movilizan por intereses materiales y simbólicos (de su-

pervivencia, identidad, autonomía, calidad de vida), además de las demandas estrictamente económicas, de acceso a los medios de producción, empleo, distribución del ingreso y desarrollo (Leff 2003). A veces los actores locales reclaman una mejor redistribución, lo que conduce a conflictos que son a menudo parte de, o llevan a, luchas más amplias de género, clase, casta e identidad étnica (Agarwal 1994; Robbins 2004). Así, el concepto de “justicia ambiental” es importante. Nació en los Estados Unidos (Bullard 1990) y ha ganado una creciente aceptación en conflictos sobre industrias extractivas, uso del agua y gestión de desechos en todo el mundo (Urkidi y Walter 2011). No todos los conflictos nacen de necesidades metabólicas inmediatas. La demanda por ciertos *commodities* como el oro surge en parte de la búsqueda de inversiones que permitan la especulación. Otros metales como el cobre también pueden ser almacenados y usados como garantías para préstamos especulativos. El hecho sigue siendo que tanto los vectores energéticos (carbón, gas, petróleo) como los minerales metalíferos son insumos para la economía industrial y que su uso, en total, crece más o menos en proporción al crecimiento de la economía. Si hay sobre-oferta y la demanda apenas aumenta (como ocurre en 2014-2015), los precios bajan y los especuladores se arruinan. Los conflictos ambientales no nacen principalmente de la financialización. Sino del aumento del metabolismo social.

En este capítulo analizamos los flujos materiales de los países latinoamericanos y sus implicancias en términos de conflictos socio-ambientales. Primero, presentamos un panorama de los estudios realizados recientemente sobre flujos materiales esta región. Segundo, examinamos con mayor detalle las presiones socio-ambientales ejercidas por la extracción de materiales renovables y no renovables. Proponemos una clasificación de conflictos extractivos basada en el *commodity* en juego. Con esta doble aproximación abordamos tanto el proceso de creciente primarización de las economías latinoamericanas, sus tendencias y algunas de sus claves, mientras simultáneamente exploramos las presiones y conflictos locales que este proceso promueve. A nivel macroeconómico, apuntamos a la paradoja de que la enorme exportación de materiales no alcanza, o alcanza escasamente a financiar las importaciones, por lo que muchos países están entrando en déficits comerciales y nuevos procesos de endeudamiento.

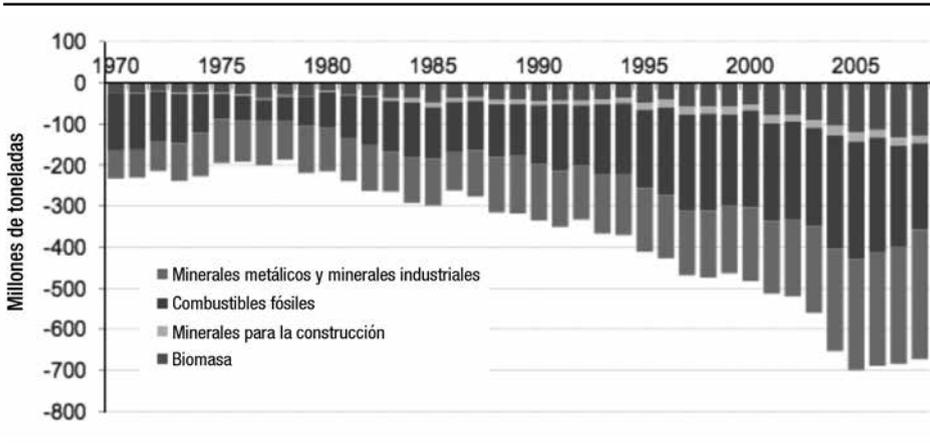
1. TENDENCIAS SOCIO-METABÓLICAS EN LATINOAMÉRICA

Pueden utilizarse diferentes indicadores para analizar las características y tendencias socio-metabólicas. Aquí consideramos recientes estudios de AFM llevados a cabo en economías latinoamericanas por nosotros mismos y otros autores, y discutimos sus implicacio-

nes en términos de presiones e injusticias socio-ambientales. AFM han sido realizados para la mayoría de los países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), pero sólo recientemente se han desarrollado este tipo de investigaciones para la región latinoamericana en general (West y Schandl 2013) y para algunos países en particular, como Argentina (Manrique et al. 2013), Colombia y Ecuador (Russi et al. 2008; Samaniego, Vallejo y Martínez-Alier 2014; Vallejo, Pérez Rincón y Martínez-Alier 2011). Un AFM para la región latinoamericana en general indica que entre 1970 y 2008 el flujo de materiales aumentó cuatro veces en la región guiado por el consumo doméstico y las exportaciones. La economía latinoamericana claramente no se ha “desmaterializado” –uno podría comparar estas tendencias con la de otras regiones geográficas como Europa donde la tasa de crecimiento de la extracción de materiales ha sido mucho menor, o con la India, que tiene una tasa de extracción de materiales per cápita que es todavía tres veces menor que Latinoamérica y que no es una exportadora neta en términos físicos (Singh et al. 2012). Estos indicadores físicos son útiles para caracterizar la estructura económica de países o regiones.

Las economías latinoamericanas, y particularmente las economías sudamericanas, tienen un balance comercial físico deficitario (West y Schandl 2013). La balanza comercial física es la diferencia entre el número de toneladas de materiales importadas por una economía y el número de toneladas exportadas. La balanza comercial monetaria es la diferencia entre cuánto se paga por las importaciones y cuánto se ingresa por las exportaciones en términos monetarios. Cuando las exportaciones en toneladas son mayores que las importaciones en toneladas, hay un “déficit” físico, en el mismo sentido con que podríamos referirnos a una plantación de árboles donde la tasa de crecimiento de los árboles es inferior a la tasa de cosecha. La Figura 1 presenta una balanza comercial física de la región latinoamericana (que incluye a México) según el tipo de material desde 1970 a 2008. En esta Figura 1 se identifica un aumento del déficit comercial físico en minerales metalíferos e industriales, lo que refleja la creciente presión por extraer y exportar estos materiales. Si bien una tonelada de uranio es, por supuesto, ambientalmente distinta a una tonelada de arena y grava, o una tonelada de celulosa a una de camarones, nuestro objetivo es señalar tendencias dentro de categorías de materiales amplias, donde el cambio en la composición de cada *commodity* no es tan importante. Más adelante examinaremos en más detalle las *commodities* dentro de las categorías de biomasa y minerales.

Figura 1
Déficit comercial físico de América Latina en millones de toneladas, 1970-2008.

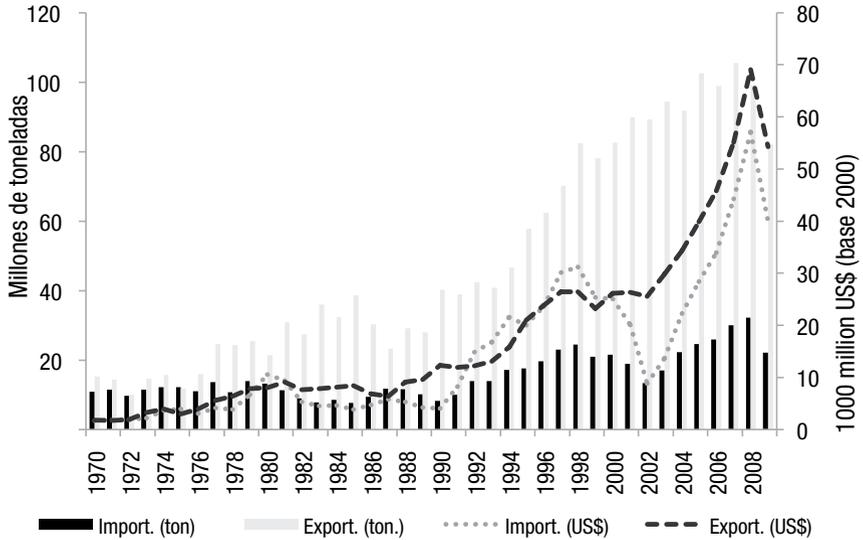


Fuente: (UNEP y CSIRO 2013)

Hay presiones internas y externas para incrementar la extracción de materiales para uso doméstico y para exportación. Estas crecientes presiones para extraer minerales desplaza y expande las fronteras de los *commodities* (Moore 2000) a nuevos territorios generalmente habitados por grupos campesinos o indígenas que se rebelan, como señalaremos con más detalle en la siguiente sección (Conde y Walter 2014). En relación con el comercio exterior, las tendencias apuntan a una persistencia estructural de un *intercambio ecológicamente desigual*. El concepto de intercambio ecológicamente desigual desafía el argumento de que las exportaciones de los países en desarrollo promueven su crecimiento y desarrollo económico sostenible y apunta a los *trade-offs* físicos y socio-ambientales en juego (Bunker 2007; Hornborg 1998; Muradian y Martinez-Alier 2001). Los estudios destacan cómo los países pobres exportan a precios que no consideran las externalidades locales o el agotamiento de los recursos naturales, a cambio de comprar de bienes y servicios costosos de regiones más ricas. El comercio ecológicamente desigual puede medirse en términos de la inequidad en varias dimensiones, como horas de trabajo, hectáreas de tierra, toneladas de materiales, huella hídrica, y joules o calorías. Cuando todos o la mayoría de estos indicadores señalan en una misma dirección, entonces podemos señalar que ha habido un intercambio desigual (Hornborg 2006). El intercambio ecológicamente desigual

surge del hecho estructural de que las regiones o países metropolitanos requieren grandes cantidades de energía y materiales a precios bajos para su metabolismo.

Figura 2
Flujo comercial exterior físico y monetario de Argentina, 1970-2009.



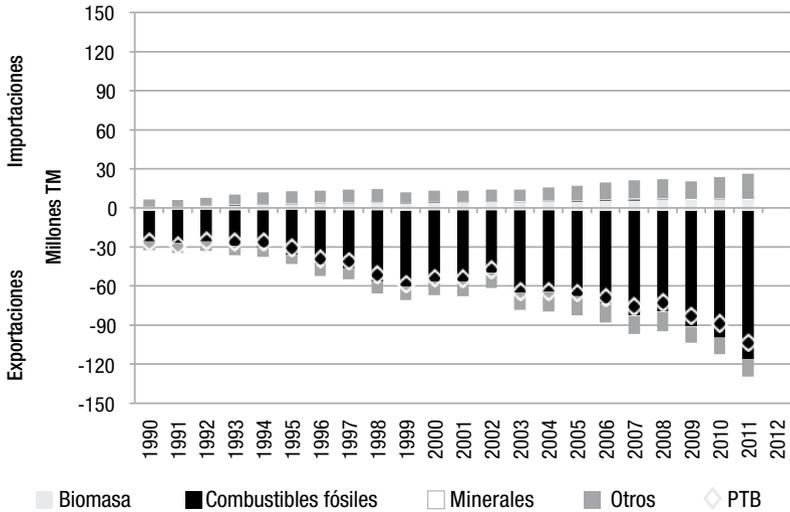
Fuente: (Manrique et al. 2013)

Los términos de intercambio son persistentemente negativos para Sudamérica en conjunto y para la mayoría de los países por separado (una tonelada importada es siempre más costosa que una exportada, de dos a cinco veces), en el largo plazo. Sin embargo, los términos de intercambio mejoraron algo en la primera década del siglo 21, alimentando una ola de optimismo en lo relativo al crecimiento económico que después se ha deteriorado nuevamente (Samaniego, Vallejo y Martínez-Alier 2014). Actualmente, las grandes exportaciones físicas apenas permiten pagar las importaciones en la mayoría de los países sudamericanos. Un gran déficit comercial físico no implica una balanza comercial monetaria positiva. Considerando el 2013 o el 2014, ambos años en algunos casos, hubo déficits comerciales en Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y en otros

países. Mientras que en Argentina las exportaciones en toneladas son mayores que las importaciones, existe ahora la necesidad de financiar el déficit comercial (Samaniego, Vallejo y Martínez-Alier 2014). Nuestro análisis del comercio exterior de Argentina durante un largo período de tiempo (1970-2009) muestra (ver Figura 2) pequeños excedentes monetarios desde finales de la década del 90 (en 2001-2001 el excedente aumentó dado que la crisis económica redujo violentamente las importaciones). Estos pequeños excedentes monetarios han desaparecido casi por completo en 2013-2014. Desde un punto de vista físico, Argentina aumentó las exportaciones (en toneladas) desde principios de la década del 90 (superando entre tres y cuatro veces las toneladas importadas), de este modo sufriendo términos de intercambio estructuralmente negativos.

No entraremos en un estudio detallado de la estructura física del comercio exterior en el sentido de examinar sus componentes en términos de biomasa, minerales y combustibles fósiles (Perez-Manrique *et al.*, 2013; West y Schandl, 2013). Señalamos, sin embargo, que Argentina exporta –como Brasil– grandes cantidades de biomasa. En comparación, otro gran país sudamericano, Colombia, no exporta grandes cantidades de biomasa, pero sí exporta grandes cantidades de carbón. El balance comercial físico de Colombia muestra tendencias de largo plazo que no son muy diferentes a las de Argentina, es decir, exportaciones físicas que superan a las importaciones por un factor no menor a tres (Figura 3). Debemos señalar que las importantes exportaciones físicas de Colombia (que conllevan grandes pasivos socio-ambientales impagos) ahora no pueden pagar las importaciones. Como muestra la Figura 3, en 2011 Colombia exportó cerca de 120 millones de toneladas e importó cerca de 30 millones de toneladas, dejando un déficit comercial físico de más de 90 millones de toneladas. Esto es para un país de más de 45 millones de habitantes. Argentina, con una población de aproximadamente 40 millones, alcanzó exportaciones de aproximadamente 100 millones de toneladas e importaciones de 30 millones de toneladas (Perez-Manrique *et al.*, 2013). Se identifican tendencias similares en Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela. Crecientes exportaciones en toneladas (de diferentes *commodities*) no logran mejorar los balances comerciales monetarios debido a los términos de intercambio negativos (Pérez-Rincón, 2014; Samaniego, Vallejo, y Martínez-Alier, 2014; Vallejo, Pérez Rincón, y Martínez-Alier, 2011).

Figura 3
Balance comercial físico de Colombia, 1990-2011



Fuente: Samaniego et al., 2014 basado en COMTRADE, DANE.

Para concluir esta sección, señalamos que las críticas contra el extractivismo tienen un fundamento económico doble. La extracción doméstica y las exportaciones aumentan a medida que son impulsadas por la demanda interna y externa. Economías basadas en materias primas incurren en costos ambientales desproporcionados, que no están considerados en el precio de los *commodities* (Jorgenson, 2009; Rice, 2007; Roberts y Parks, 2009). Además, el agotamiento de los recursos es (incorrectamente) denominado “producción” y sustenta períodos de bonanza periódicos. La demanda externa aumenta por las necesidades metabólicas de la economía industrial mundial. El reciente crecimiento de las economías asiáticas, y de China en particular, exacerban la primarización de las economías latinoamericanas al impulsar la presión para extraer recursos ambientalmente sensibles (Muradian, Walter, y Martínez-Alier, 2012). Recientemente se ha alcanzado una situación absurda: no sólo no se consideran los costos ambientales vinculados al auge de las actividades extractivas y los recursos agotados no se reponen, sino que además el gran exceso de las exportaciones físicas sobre las importaciones no alcanza a pagar las importaciones. A partir de 2013, los déficits comerciales tendrán que

ser compensados por inversiones extranjeras u otras formas de deuda, que a su debido tiempo deberán ser devueltas a los países extranjeros. Estas dinámicas refuerzan a su vez las presiones extractivas, de este modo expandiendo las fronteras de los *commodities* y alcanzando áreas de alta biodiversidad y valor cultural, como la tierra de comunidades indígenas y campesinas.

2. CONFLICTOS EXTRACTIVOS EN LATINOAMÉRICA

Como señalamos en la sección anterior, hay en la actualidad un auge en la extracción de *commodities* en Latinoamérica, y una gran parte de estos materiales es exportada. Este auge ha sido relacionado con un aumento en la cantidad de conflictos extractivos, que hemos llamado *conflictos ecológico distributivos*. Con el fin de dilucidar los vínculos entre las tendencias socio-metabólicas y los conflictos extractivos, proponemos una tipología basada en el *commodity* en cuestión. Para cada tipo de *commodity*, explicaremos brevemente algunas características clave e ilustraremos con ejemplos. Cada *commodity* tiene sus particularidades y, como resultado, se pueden proponer diferentes tipologías. No sostenemos que la utilizada aquí es la única posible, pero la usamos como una guía para distinguir tendencias y características clave. Proponemos una clasificación que distingue biomasa (cultivos, plantaciones, pesca) y minerales (minerales metálicos, fósiles, industriales, materiales de construcción).

Dentro de esta tipología pueden ser consideradas otras sub-clasificaciones. Por ejemplo, podemos realizar otra distinción entre *commodities* preciosos o a granel (*bulk* en inglés) cuando consideramos minerales metalíferos o productos de biomasa (Wallerstein, 1974). Materiales “preciosos”, como diamantes, oro o camarones, tienen un alto valor económico por unidad de peso pero no son muy necesarios físicamente para el metabolismo de los países importadores, a diferencia de los *commodities* a granel como el petróleo, el gas, el cobre, el hierro, la madera o la soja. Esta distinción no significa que el oro no tenga un rol social y económico importante en el mundo de la joyería, en el mundo del matrimonio (como en la India) o en el mundo de las inversiones financieras (Ali, 2006), pero la diferencia existe por el papel en el metabolismo de las economías importadoras. Además, la diferencia también radica en los diferentes factores que impulsan la extracción y las presiones socio-ambientales que estos ejercen.

2.1 BIOMASA

Los conflictos relacionados con la extracción de biomasa involucran una amplia variedad de actividades, incluyendo la reforestación para abrir tierras de pastos, la producción de soja, aceite de

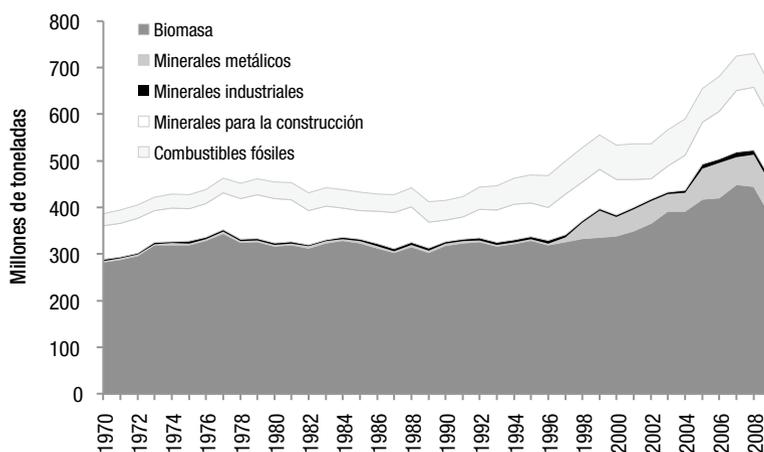
palma y madera, plantaciones de pinos o eucaliptos, pesquerías, destrucción del manglar. También podríamos incluir conflictos relacionados con el uso de glifosato (asociado a la producción de la soja transgénica) o con la implementación de proyectos para reducir emisiones por deforestaciones y degradación forestal (REDD, por sus siglas en inglés).

Tomemos el caso de Argentina (Perez-Manrique *et al.*, 2013). Como se ve en la Figura 4, la biomasa es el flujo material predominante de esta economía. En promedio, la biomasa representó el 70% de todos los materiales extraídos en el país desde 1970 hasta 2009, de los cuales el 71% es alimento para ganado (forraje, pasturas y derivados), el 2% es pesca y silvicultura, y el 27% son cultivos. Desde 1997 hasta 2009, la extracción de biomasa de cultivos primarios aumentó de 50 Mt a 137 Mt, mayormente para exportación (Mt son megatoneladas, el equivalente a un millón de toneladas). La soja es el flujo predominante dentro de los cultivos primarios. Según Pengue (2001), la soja ha desplazado otros cultivos producidos domésticamente como cereales, raíces, tubérculos, vegetales y melones. De hecho, durante el período estudiado, estos cultivos han disminuido su participación en la extracción de cultivos primarios del 44% al 25% en cereales, del 6% al 2% en raíces y tubérculos y del 5% al 2% en vegetales y melones. De 1970 a 2009, la producción de soja en Argentina saltó de 26.000 toneladas a 30,9 Mt. Este crecimiento fue impulsado por los altos precios internacionales de esta *commodity* desde la década del 90 en adelante, y por factores tecnológicos como la mecanización de la agricultura, la introducción de la soja transgénica y el herbicida glifosato (Teubal, 2006). Desde la introducción de la soja transgénica en la Argentina en 1996, este cultivo representa en promedio del 26% de todos los cultivos primarios.

El aumento en la producción de cultivos llevó a la expansión de la frontera agrícola, promoviendo el despeje de tierras y bosques así como el desplazamiento de comunidades indígenas y rurales. Desde la década del 1990, Argentina experimenta uno de los procesos de deforestación más grandes en la historia del país (UMSEF, 2007). Esto plantea nuevos temas como el debilitamiento de la seguridad alimenticia, ya que los cultivos son mayormente exportados y la producción de cultivos de consumo local descende. El creciente uso de agroquímicos que produce la contaminación del agua, del aire y de la tierra, así como impactos en la salud de las poblaciones cercanas (Binimelis, Pengue y Monterroso, 2009). El área cultivada de soja se ha multiplicado, pasando de 38.000 hectáreas en 1970 a 18 millones de hectáreas en 2009, lo que equivale a más de la mitad del total de la tierra agrícola del país (MAGyP, 2011). El flujo de biomasa predo-

minante en la economía argentina sigue siendo los forrajes, pastizales y derivados. Sin embargo, la expansión de los cultivos de soja disminuyó la cantidad de tierra disponible para pasturas para ganado. Millones de hectáreas que estaban en rotación agrícola-ganadera fueron asignadas para agricultura permanente, mientras el ganado depende cada vez más de cultivos forrajeros para alimentarse (PEA, 2010; Santarcángelo y Fal, 2009).

Figura 4
Extracción doméstica en Argentina (1970-2009)



Fuente: (Perez-Manrique *et al.*, 2013).

Estas tendencias han contribuido a un creciente número de conflictos por la tierra en Argentina, dado que campesinos y grupos indígenas se enfrentan con la expansión de la frontera de la extracción de soja en sus tierras (Aranda, 2010). La expansión de la frontera agrícola ha llevado al despeje de tierras y bosques, así como al desplazamiento de muchas poblaciones indígenas y rurales (Teubal, 2006). Esto ha resultado en diversos conflictos por el acceso a la tierra. Este es el caso de los habitantes de La Primavera (Formosa, Argentina) que han sido desplazados de sus tierras por la expansión de la soja desde el 2008. Los Qom están luchando por recuperar 5.000 hectáreas (García-López y Arizpe, 2010; Asociación Civil Nodo Tau, 2010).

El creciente uso de químicos en cultivos modificados genéticamente también ha disparado un número creciente de conflictos relacionados con la salud. Este es el caso de las “madres de Ituzaingó” de Córdoba, quienes lideran un movimiento que exige desde 2001 que el gobierno provincial frene la fumigación aérea de campos de soja. El rociado de grandes cantidades de glifosato cerca de áreas urbanas estaba causando casos de cáncer (sobre todo en niños) y defectos de nacimiento inducidos por contaminación. En 2009, el movimiento logró prohibir el rociado de este producto en zonas urbanas. (GRR, 2009). También, algunas especies invasivas como el sorgo de Alepo se volvieron resistentes al glifosato. Como resultado la agricultura avanza no sólo hacia un círculo vicioso de dependencia de pesticidas sino también hacia un círculo vicioso de dependencia de los transgénicos (Binimelis, Pengue y Monterroso, 2009).

Las plantaciones también han sido objeto de conflictos socio-ambientales. En diversos países latinoamericanos se despliegan consignas como “las plantaciones no son bosques” o “desiertos verdes”. Como analiza Gerber (2011), las plantaciones industriales para la producción de madera, aceite de palma y caucho están entre los monocultivos que crecen más rápido y actualmente están siendo promocionados como sumideros de carbono, fuentes de energía y de pasta de papel. Tales plantaciones están produciendo un alto número de conflictos entre las empresas y las poblaciones locales, sobre todo en zonas tropicales y subtropicales. Apoyándose en la más exhaustiva revisión de la literatura realizada hasta el momento, identificando 58 casos de conflictos en el mundo (basado en la base de datos del Movimiento Mundial por los Bosques o WRM, por sus siglas en inglés), Gerber (2011) encuentra que la causa principal de resistencia está relacionada con el control corporativo sobre la tierra que resulta en desplazamientos y el final del uso local de los ecosistemas a medida que son reemplazados por monocultivos.

Conflictos de biomasa relacionados con la pesca y la industria camaronera también son relevantes en Latinoamérica. Consideremos brevemente aquí las injusticias ambientales relacionadas con la promoción de la industria de la acuicultura de camarones en América Central, en la región del golfo de Fonseca en Nicaragua y la costa del Pacífico de Honduras. Esta es una de las zonas más densamente pobladas de América Central y también una de las más pobres. Esta economía regional depende, en gran medida, de la pesca artesanal y la recolección de mariscos. Las actividades de acuicultura industrial comenzaron en Honduras a comienzos de la década del 70 y en Nicaragua en la segunda mitad de la década del 80, con proyectos de pequeña escala. En la actualidad esta actividad ha crecido

pronunciadamente. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en 2008, la producción alcanzó las 26.584 toneladas en Honduras y las 14.690 toneladas en Nicaragua. Esto implica un aumento en la producción total de más de un 200% en ambos países en 10 años (1998-2008). La mayor parte de la producción es para exportación, principalmente a los Estados Unidos y a mercados europeos. Donde antes había estuarios y lagunas naturales, ahora hay grandes piscinas para la producción de camarones. En Nicaragua, el área de producción se expandió de 771 hectáreas en 1989 a 10.396 hectáreas en 2009, y en Honduras de 750 hectáreas en 1985 a 14.954 hectáreas en 2000 (Mestre Montserrat y Ortega Cerdà, 2012).

Lo que debía volverse una fuente de riqueza para la economía regional ha desempoderado a las comunidades pesqueras locales, quienes han visto como se cercaba y limitaba su acceso a los recursos naturales. Esto ha desencadenado serios conflictos sociales en la región. Las instalaciones industriales están localizadas en áreas habitadas por comunidades pobres que dependen del uso comunitario de los recursos costeros. La principal respuesta de la industria camaronera al robo de sus productos ha sido la vigilancia armada de sus tierras, tanto privada como pública. Esta ha sido una práctica común en Nicaragua desde 2008, cuando se estableció un acuerdo entre la Asociación de Acuicultores de Nicaragua, el ejército y fuerza naval. Estas medidas limitaron aún más el acceso de las comunidades locales a los recursos costeros, promoviendo conflictos y un mayor empobrecimiento de la población, aumentando las condiciones de marginalidad y agitación social. Como indican Mestre Montserrat y Ortega Cerdà (2012), los sucesivos conflictos entre las fuerzas de seguridad que protegen las granjas de acuicultura y los pescadores locales ha causado heridos con al menos una muerte en Nicaragua y 12 muertes en Honduras. Los pescadores han denunciado casos en los cuales se les ha restringido la navegación hacia sus áreas de pesca a través de los estuarios, así como casos de detención y acoso —en la forma de solicitud constante de documentación— en el mar. En Honduras, personas activas en campañas para resistir la expansión de la industria camaronera en áreas protegidas también han sido detenidas.

En Latinoamérica, como en otros continentes, los puntos de vista de los grupos sociales involucrados en conflictos en torno de la extracción de biomasa se expresan a través de diferentes “lenguajes”, usando discursos sobre la tierra y desposesión del territorio, derechos territoriales, biopiratería, derecho a la consulta, impacto en la salud (por el uso de químicos), soberanía alimentaria, dere-

chos humanos (por la criminalización y militarización de las actividades extractivas) y democracia. La extracción insostenible de biomasa también está vinculada con conflictos sobre los derechos de la naturaleza y de las futuras generaciones, dado que la biodiversidad y el patrimonio genético se ven afectados (por la reducción de la diversidad de cultivos o el avance hacia áreas de gran diversidad). Potenciales conflictos podrían surgir en el futuro a medida que las prácticas agrícolas intensivas afectan la calidad de los suelos en el largo plazo (Binimelis, Pengue y Monterroso, 2009; Pengue, 2001, 2004).

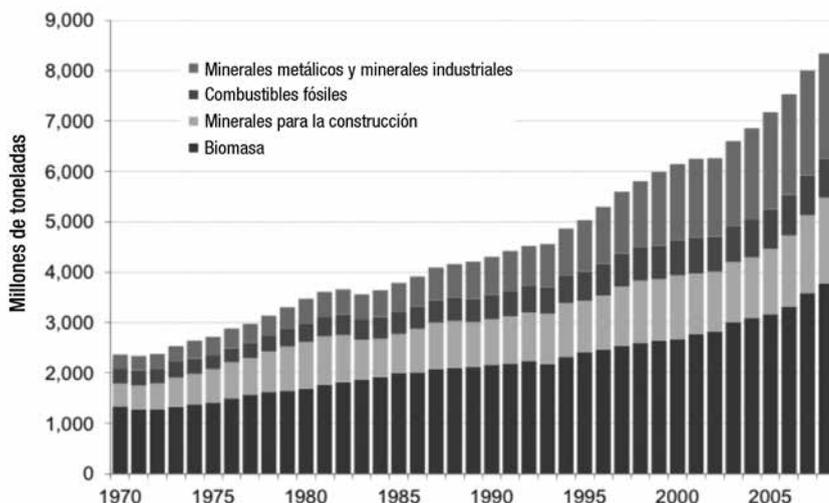
2.2 MINERALES

La minería de minerales abarca un amplio rango de *commodities* que pueden ser agrupados como metales (p. ej. cobre, oro, plata, hierro, bauxita, uranio, níquel), minerales combustibles (p.ej. petróleo, gas, carbón, petróleo de esquisto), y minerales industriales (p.ej. fosfatos, asbestos, sal) y minerales de construcción (p.ej. arena, grava, piedras). Las etapas clave del proceso de minado son iguales: exploración para localizar y caracterizar los depósitos minerales, la explotación de las minas, el procesamiento del mineral para su refinamiento y el transporte a las economías consumidoras. Sin embargo, las características e impactos de cada *commodity* varían. Aquí presentamos algunas características clave de los diferentes minerales y analizamos, con mayor detalle, los minerales metalíferos y combustibles, cuya extracción dispara en estos momentos importantes debates en América Latina.

Minerales metalíferos

El auge de la extracción de materias primas en Latinoamérica ha sido particularmente significativo para los minerales metalíferos (ver Figura 5). Mientras en 1970 los minerales metalíferos e industriales suponían el 10% del total de los flujos materiales de Latinoamérica, en 2009 alcanzaron el 25%. De hecho, en 2009 los minerales metalíferos e industriales fueron, después de la biomasa, el segundo material más extraído y, en parte, exportado de la región, alcanzando 2.100 millones de toneladas de minerales (West y Schandl, 2013). En 2012, Latinoamérica proveyó el 45% de la producción mundial de cobre, así como el 50% de la plata, el 21% del zinc y el 20% del oro (Henriquez, 2012), atrayendo un tercio de las inversiones mundiales en minería metalífera (210 mil millones de dólares) (Ericsson y Larsson, 2013). Abordaremos las características y tendencias de la extracción de los minerales metalíferos que están relacionadas con un auge de conflictos en América Latina.

Figura 5
Extracción doméstica en Latinoamérica según tipo de material, 1970-2008



Fuente: (UNEP y CSIRO, 2013).

Una de las particularidades de la cadena de producción de los minerales metalíferos es que sus etapas iniciales se caracterizan por un bajo valor pero por un alto costo ambiental: la extracción de los recursos y su posterior procesamiento/refinamiento son las etapas con mayor impacto. Se estima que las etapas posteriores, como el ensamblaje, tienen menor impacto ambiental pero generan la mayor parte del valor económico del ciclo. Esta relación es una tendencia general de la curva de impacto/valor que se puede aplicar en general a productos que utilizan minerales metalíferos (Giurco *et al.*, 2010). Además, el impacto socio-ambiental de la extracción de recursos aumenta cuando la concentración de mineral decrece, dado que se generan más desechos. A medida que aumenta la presión para extraer minerales y las fronteras de extracción se expanden, se alcanzan depósitos de menor calidad, aumentando las presiones ambientales en las etapas de extracción y procesamiento (Giurco *et al.*, 2010). La Tabla 1 muestra factores generales de conversión para la relación entre el total de la mena explotada en una mina y su contenido de metal o el resultante concentrado de metal. Este factor se obtuvo del promedio anual declarado en los informes empresariales de cerca de 160 minas metalíferas en el mundo (Schoer *et al.*, 2012).

Metales preciosos como el oro generan la mayor cantidad de residuos. Como indica la Tabla 1, para obtener 2 gramos de oro, se tiene que minar un promedio de 1 tonelada de mena. Como el precio por unidad de los metales preciosos es más alto que el de los metales no preciosos, se vuelve económicamente viable extraer minerales de decreciente calidad o grado de concentración, procesando mayores cantidades de mena a través de minas a cielo abierto y, como resultado, generando cantidades crecientes de roca de desecho y relaves. Esto también ha sido posible por el desarrollo de técnicas de procesamiento (más intensivas) que permiten a los mineros obtener metales de menas con decreciente concentración de minerales (p.ej. la extracción de oro con cianuro) (Bridge, 2004).

Tabla 1
Factores generales de conversión entre mena y contenido en metal,
y concentrado de metal

Metal	Mena total / Contenido de metal	Mena total/ Concentrado (de metal)
Hierro	43,32	81,93
Cobre	1,04	3,33
Níquel	1,83	23,45
Plomo	11,86	16,52
Zinc	8,34	14,50
Estaño	0,24	0,33
Oro	0,00021	0,06630
Aluminio	18,98	67,55
Plata	0,034	2,552
Uranio	0,0015	0,3744

Fuente: basado en Schoer *et al.*, 2012.

Otros estudios apuntan a un declive mundial de la calidad de los depósitos minerales.¹ A medida que se agotan los depósitos minerales más concentrados, la frontera minera se extiende hacia depósitos de menor concentración con costos ambientales crecientes. El descenso

1 Un estudio reciente de la industria señala que “con el decrecimiento de la concentración de los minerales, exacerbada por el costo creciente de la energía y otros costos, y los importantes depósitos encontrados a mayores profundidades o en áreas más remotas, los costos de capital promedio para la producción de cobre en nuevas minas aumentó en promedio un 15% al año en los últimos 20 años, con gran parte de este aumento evidenciado desde el 2008 (SNL Metals Economics Group, 2013).

en la calidad de los depósitos minerales tiene implicancias directas en términos de intervención en el territorio, ya que se construyen minas más grandes (minería a cielo abierto) y se generan mayores cantidades de residuos de roca –especialmente sensibles en el caso de haber sulfuros que tienen el potencial de generar drenajes ácidos² – (Bridge, 2004; Giurco *et al.*, 2010; Mudd, 2010). Así, estudios llevados a cabo en el sector minero aurífero de Australia indican que, a medida que declina la calidad de los minerales, la cantidad de agua y energía utilizada en el proceso minero aumenta de manera significativa. Esta tendencia se superpone con otras presiones ambientales, como el requerimiento de más insumos químicos y la generación de mayores cantidades de desechos (Giurco *et al.*, 2010; Mudd, 2007a, 2007b; Prior *et al.*, 2012).

La importancia de estas tendencias crece a medida que consideramos la expansión de la frontera minera hacia ecosistemas sensibles y críticos como las selvas tropicales y los bosques nubosos, o las montañas muy elevadas junto a áreas de pastoreo y glaciares. Estos son también los hogares de pueblos indígenas. Como señala Bridge (2004), una creciente proporción de la exploración mineral y los gastos de inversión realizados durante la década de 1990 se concentró en áreas tropicales alrededor del globo, llegando así a áreas ecológicamente sensibles de gran valor para la conservación. Estudios recientes realizados por académicos y activistas señalan la gran superposición de concesiones mineras con las territorios de campesinos y pueblos indígenas en Latinoamérica (Bebbington, 2012b). Por ejemplo, de Echave (2009, citado en Bebbington, 2012b) estima que más de la mitad de las comunidades campesinas peruanas están afectadas por proyectos o concesiones mineras. Según la base de datos de EJOLT, en Latinoamérica los pueblos indígenas están presentes en alrededor del 50 por ciento de los conflictos ambientales registrados hasta la fecha en esta base (Martínez-Alier *et al.*, 2014; Pérez-Rincón, 2014). El capítulo 10 sobre

2 La contaminación química asociada a la minería puede generarse por la liberación al medioambiente de reactivos utilizados durante el proceso minero, como el ácido sulfúrico que se utiliza para extraer cobre, o el mercurio o el cianuro utilizados para el procesamiento del oro. La contaminación también se produce por la oxidación que ocurre naturalmente en los minerales que están presentes en la roca como resultado de su exposición al aire, al agua y/o a bacterias. Muchos minerales metalíferos, como el níquel, el cobre o el plomo, se encuentran en la roca en forma sulfurada. El contacto con el oxígeno y el agua desencadena un proceso de oxidación que forma ácido sulfúrico. El proceso puede generar la formación de drenajes ácidos de roca. Este proceso ha sido señalado como uno de los principales desafíos ambientales de la industria minera (Bridge, 2004; Giurco *et al.*, 2010; Gobierno de Australia, 2007).

consultas comunitarias analiza en más detalle algunos aspectos de los conflictos mineros en Latinoamérica.

Además, es importante señalar que en el caso de las actividades mineras, la ecoeficiencia y las aproximaciones tecnológicas son limitadas. Los impactos de la extracción minera pueden ser reducidos pero no eliminados (Bridge, 2004). Insumos del proceso minero –como el agua, la energía o los componentes químicos– pueden ser reducidos (por unidad de producción), la gestión de los desechos puede ser mejorada (p.ej. mejores membranas para aislar los desecho del suelo), y las minas pueden ser rehabilitadas (p. ej. re-vegetación). Sin embargo, la minería necesariamente modifica en algún grado el ambiente. Además, operacionalizar la ecoeficiencia en el sector minero es complicado por el hecho de que la minería (a diferencia de otros procesos industriales) es un proceso segregativo que no puede evitar la producción de grandes volúmenes de desechos. Como quedó dicho, esto cobra más importancia por las tendencias generales de declive en la calidad de los depósitos minerales. En este mismo sentido, Giurco *et al.* (2010) sostienen que el agotamiento de los recursos minerales se relaciona tanto con la decreciente calidad (decrecientes concentraciones) y accesibilidad de los recursos (distantes y difíciles de extraer, con costos sociales y ambientales más altos y conflictos relacionados) de los recursos como con la reducción de la cantidad y la disponibilidad del recurso. Así, Prior y colegas (2012) sugieren que el “pico de los metales” (el momento en el cual la extracción ya no puede responder a la demanda) está más relacionado con una decisión cuidadosa que tenga en cuenta las implicancias sociales y ambientales de continuar extrayendo, que con la cuestión de las cantidades de metal disponible existentes.

A principios de 2014, el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Mineros (OCMAL), una red de organizaciones que registra conflictos de minería a gran escala, listó 203 conflictos activos que afectan a 308 comunidades. Según OCMAL (2014), el número más elevado de conflictos mineros se encuentra en Perú (35), Chile (35), Argentina (26), México (32), Brasil (20), Colombia (12), Bolivia (9) y Ecuador (7). América Central en su conjunto también tiene crecientes conflictos mineros. El impacto de la minería a gran escala en el agua, la tierra, la salud, las formas de vida y los derechos genera preocupación entre las comunidades que se sienten desempoderadas ante los procedimientos de toma de decisión oficial que priorizan criterios de ecoeficiencia y pecuniarios. Los gobiernos y las empresas mineras enmarcan las quejas y preocupaciones como políticamente motivadas y surgidas de la mala información (Walter, 2014), pero una ola de protestas tan extensa (y con tanta violencia hacia quienes protestan,

al menos en algunos países) es evidencia de un movimiento social de base con vigorosas raíces.

Minerales combustibles

Esta categoría incluye diversos *commodities* como el petróleo, el carbón, el gas natural o el gas de esquisto. También podríamos considerar conflictos relacionados con la energía como los vinculados con las plantas termoeléctricas. El petróleo es la principal fuente de energía de las sociedades modernas; es un insumo esencial para el metabolismo energético exosomático de las economías contemporáneas ricas (transporte, industrias, etc.). El crecimiento de la economía mundial ha dependido de los combustibles fósiles en los últimos cien años, y la demanda de petróleo y su consumo aumentó constantemente durante el siglo 20. Sin embargo, desde la década de 1960, ha habido un decrecimiento en el número de descubrimientos de nuevos yacimientos de petróleo convencional. Además, los descubrimientos recientes revelan calidades decrecientes, implicando, por lo tanto, mayores costos económicos y ambientales de explotación (Tsoskounoglou, Ayerides, y Tritopoulou, 2008). A medida que la presión para encontrar y extraer combustibles fósiles convencionales y no convencionales aumenta, las fronteras de exploración y extracción se expanden, alcanzando áreas ambiental y socialmente sensibles. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza expresó formalmente preocupación ante la expansión de las fronteras de minería del gas y del petróleo en sitios declarados de Patrimonio Mundial, exigiendo su protección (IUCN, 2011).

En América Latina la expansión de la frontera minera del petróleo ha impactado fuertemente una de las regiones cultural y biológicamente más diversas de la Tierra: la Amazonía ecuatoriana y peruana. Orta-Martínez y Finer (2010) indican que desde la década de 1920, la exploración y extracción de petróleo en esta región ha amenazado tanto la biodiversidad como los pueblos indígenas, particularmente a aquellos que viven en aislamiento voluntario. Los autores señalan que el fenómeno del “pico del petróleo”, combinado con una creciente demanda y un creciente consumo está empujando la extracción de petróleo hasta los rincones más remotos del planeta. En la medida que los patrones modernos de producción y consumo y los altos precios del petróleo fuerzan un nuevo auge de exploración petrolera en la Amazonía peruana, los conflictos se expanden hacia territorios indígenas, surgen nuevas formas de resistencia y se nacen organizaciones políticas indígenas. La expansión de las fronteras del petróleo y el gas se superpone con territorios indígenas, algunos de los cuales no habían sido previamente contactados, lo cual está promoviendo con-

flictos, enfermedades y el descontento entre estas comunidades (Finer y Orta-Martínez, 2010; Gavalda, 2013; Orta-Martínez y Finer, 2010).

Un importante caso de lucha en torno de las injusticias ambientales de la extracción petrolera tuvo lugar en Lago Agrio, en la Amazonía ecuatoriana. Entre 1964 y 1992 las operaciones petroleras de Texaco contaminaron el norte de Amazonía ecuatoriana, afectando un millón de hectáreas habitadas por varias comunidades indígenas y provocando daños al ambiente y la salud. Chevron compró Texaco en 2001. En 1993, los residentes locales y las comunidades indígenas presentaron una demanda colectiva contra Texaco en los Tribunales del Distrito de New York por daños causados a su salud y medioambiente. El caso estuvo parado en las cortes de EEUU durante diez años, hasta 2003, cuando finalmente la demanda pasó al juzgado de Lago Agrio, en la Amazonía ecuatoriana. En 2011, en una sentencia histórica, la corte local de Sucumbios sentenció a Chevron Texaco a pagar 9,5 mil millones de dólares al *Frente de Defensa de la Amazonia*, monto que se vería duplicado si la empresa no se disculpaba públicamente. La sentencia de la corte fue ratificada en 2012. Chevron Texaco se rehusó a pagar y los activistas han intentado apoderarse de los activos de la empresa para ejecutar la sentencia en terceros países como Canadá y Argentina.

Hay también conflictos en la extracción y exportación de carbón, particularmente en Colombia, tanto en los páramos como en las enormes explotaciones de La Guajira y El César.

Minerales industriales y de construcción

Los minerales industriales incluyen aquellos utilizados en procesos industriales y agrícolas. Estos minerales tienen diferentes niveles de toxicidad y la presión existente para extraerlos depende de sus usos industriales. Hay, por ejemplo, conflictos relacionados con la minería de asbestos en diferentes lugares de América Latina. Un ejemplo es el conflicto de São Felix do Amianto en el estado de Bahía (Brasil), la mina estuvo abierta desde 1939 hasta 1967 en los pueblos de Bom Jesus da Serra y Poços. Hay muchos reclamos por compensaciones por impactos en la salud, tanto de trabajadores de las minas como de la fábrica.

También hay conflictos relacionados con minerales industriales menos tóxicos, como los fosfatos. Por ejemplo, la mina de Bayovar que se encuentra en el norte de Perú y pertenece a Vale produce 5 millones de toneladas de fosfatos al año (EJOLT, 2014).

Los minerales de construcción son materiales tales como la arena y la grava que están relacionados con procesos de urbanización y de construcción de infraestructuras. Estos materiales viajan menos que

otros debido al relativo bajo precio por unidad de peso y, por esta razón, tienden a estar cerca de los sitios de procesamiento y utilización final. Por lo tanto, los conflictos en torno de canteras suelen estar relacionados con conflictos sobre las plantas de procesamiento (p.ej. fábricas de cemento). Un ejemplo de conflicto relacionado con la extracción de arena y la grava tiene lugar en el Río Tunjuelo (Bogotá, Colombia), una de las principales fuentes de materiales de construcción en Bogotá. Cincuenta años de extracción de arena y grava han cambiado el paisaje urbano, creando grandes agujeros en la tierra. Estos agujeros miden 30, 50 o 70 metros de profundidad y tienen diámetros que alcanzan varios cientos de metros. En 2002, para evitar el impacto de una gran inundación, antiguos agujeros de excavación fueron utilizados como depósitos de agua para desviar el desborde del Río Tunjuelo. Las canteras inundadas se volvieron fuente de infecciones y malos olores, ya que se volvieron estanques de oxidación del agua. El conflicto social nació por el impacto de las canteras inundadas abandonadas y de los impactos ambientales relacionados con las plantas de procesamiento cercanas. Otro ejemplo es el conflicto de San Juan Sacatepequez en Guatemala, donde comunidades indígenas promovieron una consulta local para frenar la apertura de una cantera y su planta de procesamiento en su territorio. Estas actividades fueron impulsadas por el Gobierno Nacional sin el consentimiento de habitantes locales. En 2014 se produjeron varias muertes en protestas locales (EJOLT, 2014).

3. CONFLICTOS EN DIFERENTES PUNTOS DE LA CADENA DEL CICLO DE VIDA DE LAS *COMMODITIES*

La clasificación presentada aquí se ha enfocado en actividades extractivas, sin embargo, los conflictos pueden emerger en otras etapas del ciclo de vida de una *commodity*. Por lo tanto, la extracción de materiales está vinculada a presiones sociales y ambientales en diferentes localidades y grupos sociales más allá del lugar concreto donde tiene lugar la extracción. Señalamos cuatro etapas clave relacionadas con el ciclo de vida de una *commodity* (materia prima) donde pueden emerger conflictos: la extracción, el transporte, el procesamiento y la disposición de residuos. En primer lugar, pueden surgir conflictos en el punto de la extracción. Hemos señalado anteriormente algunas de las presiones socio-ambientales y conflictos directamente relacionados con la extracción. En segundo lugar, el transporte de las materias primas hacia las plantas de procesamiento está vinculado con ruidos, polvo y la contaminación del aire. Esta etapa incluye también los impactos y conflictos relacionados con la construcción de infraestructuras de transporte, como puertos y oleoductos. Un ejemplo de las tensiones

relacionadas con estas actividades es la iniciativa IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), impulsada por un grupo de gobiernos latinoamericanos con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). La iniciativa IIRSA busca mejorar la conexión entre las economías latinoamericanas, conectando los océanos Atlántico y Pacífico para facilitar la extracción y exportación de materias primas latinoamericanas. Incluye la construcción de hidrovías, gasoductos y oleoductos, puertos, etc. A medida que las infraestructuras vinculadas con IIRSA alcanzan los territorios de comunidades remotas que también son áreas de alta biodiversidad y valor paisajístico, se están dando importantes conflictos en la región (Gavalda, 2013; Svampa, 2012).

En tercer lugar, las plantas de procesamiento usualmente requieren energía, agua y sustancias químicas, y también pueden afectar la calidad del suelo, el aire, aguas superficiales y subterráneas, desencadenando problemas de salud y conflicto social. Un caso paradigmático es el de La Oroya en Perú. La Oroya es un pueblo minero en los Andes peruanos que, desde 1922, tiene una fundición polimetálica. Esta fundición ha producido emisiones tóxicas y residuos. Recientemente, la fundición reciclaba restos metálicos importados a través de El Callao (el puerto de Lima) y transportados por ferrocarril hasta La Oroya que ha sufrido niveles críticos de contaminación del aire y es considerado uno de los lugares más contaminados del mundo (Blacksmith Institute 2006). Perteneciente a la empresa Doe Run, con base en Missouri, la fundición ha sido señalada como la responsable por los peligrosamente altos niveles de plomo presentes en la sangre de los niños.

En cuarto lugar, los conflictos pueden surgir cuando los *commodities* alcanzan el fin de vida útil y son desechados. La generación de residuos también incluye impactos en la tierra, el aire y el agua generados durante la extracción, el transporte y el procesamiento (por ej. los depósitos de aguas residuales, relaves mineros o los basurales). El Cambio Climático también podría ser considerado como un conflicto de disposición final de desechos dado que hemos excedido la capacidad de la vegetación terrestre y los océanos de absorber el dióxido de carbono producido y, por lo tanto, su concentración en la atmósfera ha ascendido a 402 ppm.

4. NUEVAS APROXIMACIONES: UNA ECOLOGÍA POLÍTICA ESTADÍSTICA

Desde la década de 2000, varios grupos han creado bases de datos online que registran información sobre conflictos socio-ambientales en América Latina y otras regiones. Estas bases de datos reflejan un

esfuerzo iniciado por organizaciones no gubernamentales para hacer visible las crecientes injusticias ambientales a las que se enfrentan las comunidades. Más recientemente, universidades y proyectos de investigación también se han involucrado con estas actividades de sistematización. Algunos esfuerzos se proponen mapear los conflictos ambientales en un país, como en un reciente inventario de 80 conflictos en Colombia (Pérez-Rincón, 2014) o el Mapa da Injustiça Ambiental e Saúde de Brasil (de FIOCRUZ). Además, hay un creciente número de bases de datos registrando conflictos socioambientales a lo largo de la región, incluyendo el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), y a nivel mundial, como nuestro proyecto EJOLT (Martinez-Alier *et al.*, 2011). También hay bases de datos enfocadas en temas específicos como plantaciones de árboles (WRM), minería (OCMAL) y el acaparamiento de tierras (GRAIN). Además, hay importantes esfuerzos para informar sobre procesos de protesta y de criminalización de activistas o violación de los derechos humanos en Latinoamérica y el Caribe (OCMAL, 2013; Toledo, Garrido, y Barrera Bassols, 2013). Esta “criminalización de la protesta” se refiere a diferentes procesos que incluyen: la promoción y aplicación de leyes, impulsadas por miembros del gobierno y políticos, que definen la protesta como un comportamiento socialmente inaceptable, etiquetan la protesta como sabotaje, terrorismo u obstrucción del espacio público; definen las organizaciones que protestan como asociaciones ilícitas o enmarcan públicamente a los protestantes como criminales (Saavedra, 2013); y, más dramáticamente, a la realidad de países como Brasil, México, Colombia y Perú, donde activistas ambientales son asesinados al defender sus formas de vida y la naturaleza (ver la lista creada por Global Witness). El proyecto ENGOV ha creado un inventario de bases de datos latinoamericanas y de mapas (disponible en www.engov.eu), mientras que el inventario global de EJOLT nos permite analizar y comparar diferentes características de numerosos conflictos extractivos (disponible en www.ejatl.org).

5. CONCLUSIÓN

En este capítulo hemos explicado las principales tendencias del metabolismo social de América Latina y nos hemos concentrado en uno de los principales indicadores, los flujos de materiales. En los últimos 40 años la extracción de materiales ha aumentado cuatro veces, mucho más que la población. Una parte sustancial de los materiales extraídos (sea biomasa, combustibles fósiles o minerales metalíferos, aunque no es el caso de los materiales de construcción) son para exportación. Hemos desarrollado una tipología de conflictos de acuerdo con la *commodity* en cuestión. Muchas organizaciones ambientales

de base, así como académicos y sectores del Estado son conscientes de que hay muchos conflictos ecológico distributivos, y contribuyen a la gobernanza ambiental haciéndolos visibles con inventarios y mapas.

En relación con el comercio exterior y las políticas económicas, hemos insistido que en la actualidad la mayoría de las economías sudamericanas tienen un gran déficit de intercambio físico (en toneladas) y que simultáneamente tienen, o están a punto de tener, déficits de intercambio comercial (en términos monetarios). Es decir, que las grandes exportaciones físicas que traen consigo pesadas cargas ecológicas y sociales son incapaces de pagar las importaciones. En toda Sudamérica hay grandes exportaciones en volumen (toneladas de petróleo, carbón, hierro, soja, madera, cobre, etc.) y sin embargo, muchos países (Brasil, Colombia, Perú, Venezuela y Ecuador) tienen déficits comerciales monetarios. Curiosamente, la reciente tendencia “extractivista” tiene lugar tanto en países con gobiernos nacionales-populares como en aquellos con gobiernos neoliberales.

Los países latinoamericanos exportadores de recursos naturales tienen términos de intercambio estructuralmente desfavorables. En primer lugar, se registran déficits de intercambio físico persistentes. Lo llamamos “déficit” dado que los recursos naturales se pierden o se agotan. En los últimos años, esta tendencia ha sido acompañada por un déficit comercial monetario que ha afectado tanto a países pequeños como grandes. Brasil tuvo, entre enero y marzo del 2014, un déficit comercial de 6.072 millones de dólares. Este fue el mayor déficit para un cuatrimestre en 21 años, mientras, Argentina, ha visto decrecer pronunciadamente el superávit de su balanza comercial monetaria entre 2012 y el primer cuatrimestre de 2014. Los déficits comerciales monetarios deben equilibrarse con otros ingresos de la balanza por cuenta corriente o de capital. La llegada de inversiones extranjeras directas puede compensar el déficit comercial pero generará beneficios que luego dejarán el país. El crecimiento de la deuda llevarán a la necesidad de exportar más y más, causando más daños ambientales y conflicto social.

La situación se agrava en la coyuntura de descenso de precios de 2014-2015. Pero puede argumentarse que, a la larga, mientras la demanda de materias primas que no pueden ser recicladas (como los combustibles fósiles) o que pueden ser recicladas sólo en parte (como los metales) probablemente se mantenga en el tiempo, incluso sin un crecimiento económico del sistema mundial. Ahora bien, los costos sociales y ambientales de la extracción aumentan a medida que la calidad de los minerales metálicos y la tasa de retorno energético decrecen. Este es el caso cuando se extrae petróleo y gas en lugares lejanos, como también sucede con la madera, la soja y

el aceite de palma. Al mismo tiempo, incluso si se mantiene la demanda en el largo plazo, los precios pueden caer pronunciadamente debido a momentos coyunturales de sobre-oferta y a variaciones en los ciclos económicos de los países importadores. En general, la reprimarización es una estrategia económica riesgosa y la política de “salir del extractivismo mediante más extractivismo” (que permita inversiones en educación y tecnologías nuevas) tal como lo predica el presidente de Ecuador será ruinoso ambiental y económicamente. En este sentido, no es sorprendente que nuevas voces en Latinoamérica estén pidiendo políticas económicas diferentes. Para ellas, los reclamos locales contra las industrias extractivas (incluyendo la extracción de biomasa) no deben ser vistas como instancias de un “no en mi patio trasero” (o NIMBY, por sus siglas en inglés) o como ataques al Estado, sino como contribuciones útiles hacia un cambio en la gobernanza ambiental.

Por lo tanto, las críticas de los académicos sudamericanos post-extractivistas (Maristella Svampa, Eduardo Gudynas, Alberto Acosta) no sólo tienen una base social y ambiental, sino también fundamentos económicos y democráticos. La exportación de materias primas agota los recursos naturales y causa contaminación y conflictos con las poblaciones locales. Los gobiernos usan la represión como un método para facilitar la extracción de materias primas. Por otro lado, los precios de estas exportaciones son baratos en comparación con las importaciones, y así comienza una nueva marcha en la ruta hacia el endeudamiento como observamos en 2014-2015. Estas tendencias señalan la necesidad de un cambio de políticas. De hecho, ha habido intentos de evitar la exportación de materias primas a través de políticas públicas como la iniciativa de Yasuní-ITT en Ecuador que, desde 2007 hasta 2013, buscó que se dejara el petróleo bajo tierra en una zona de la Amazonía ecuatoriano con una excepcional biodiversidad. La resistencia popular también adopta formas de protesta que muchas veces se expresa en términos de derechos territoriales indígenas. Y nuevas instituciones surgen como los referéndums o las consultas locales (ver capítulos 4 y 10 de este libro). Estas protestas locales e iniciativas para la justicia ambiental son una respuesta al poder de las empresas y gobiernos, un poder que lleva a un déficit en la democracia local. En suma, junto a los déficits físicos y monetarios, la exportación de materias primas también produce un déficit en la democracia local.

BIBLIOGRAFÍA

Agarwal, B. 1994 *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia* (Cambridge: Cambridge U.P.).

- Ali, S. H. 2006 'Gold Mining and the Golden Rule: A Challenge for Producers and Consumers in Developing Countries', *Journal of Cleaner Production* 14(3-4): 455–62.
- Aranda, D. 2010 *Argentina Originaria: Genocidios, Saqueos Y Resistencias* (Buenos Aires: La Vaca).
- Asociación Civil Nodo Tau 2010 'Asesinatos en Formosa: Indiferencia, Oídos Sordos y Represión' http://www.tau.org.ar/enredando2002-012/noticias_desarrollo.shtml?x=62518.
- Bebbington, A. 2012a *Social Conflict, Economic Development and the Extractive Industry: Evidence from South America* (London, New York: Routledge).
- Bebbington, A. 2012b 'Underground Political Ecologies: The Second Annual Lecture of the Cultural and Political Ecology Specialty Group of the Association of American Geographers', *Geoforum* 43(6): 1152–62.
- Binimelis, R., Pengue, W. y Monterroso, I. 2009 'Transgenic Treadmill': Responses to the Emergence and Spread of Glyphosate-Resistant Johnsongrass in Argentina', *Geoforum* 40(4): 623–33.
- Blacksmith Institute 2006 'The World's Worst Polluted Places. The Top Ten', New York.
- Bridge, G. (2004) 'CONTESTED TERRAIN: Mining and the Environment', *Annual Review of Environment and Resources* 29(1): 205–59.
- Bullard, R. 1990 *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality* (Boulder, CO: Westview Press).
- Bunker, S. 2007 'The Poverty of Resource Extraction' in A. Hornborg (ed) *Rethinking environmental history: Worldsystem history and global environmental change* (Lanham, MD: Altamira Press).
- Conde, M. y Walter M. 2014 'Commodity Frontiers', en G. D'Alisa, F. Demaria y G. Kallis (eds) *Degrowth. A Vocabulary for a New Era* (New York, London: Routledge).
- Douguet, J. M., O'Connor, M. y Noel F. (2008) *Systèmes de Valeur et Modes de Regulation: Vers Une Économie Politique Écologique* (Paris).
- EJOLT 2014 'Environmental Justice Atlas' Recuperado de elatlas.org.
- Ericsson, M. y Larsson, V. 2013 'E&MJ's Annual Survey of Global Mining Investment Project Survey 2013', E&MJ Engineering and Mining Journal.
- EUROSTAT 2001 'Economy-Wide Material Flow Accounts and Derived Indicators. A methodological guide', Luxembourg, Office for official publication of the European Communities.

- Finer, M. y Orta-Martínez, M. 2010 'A second Hydrocarbon Boom threatens the Peruvian Amazon: Trends, Projections, and Policy Implications', *Environmental Research Letters* 5(1): 014012.
- Fischer-Kowalski, M. 1997 'Society's Metabolism: On the Childhood and Adolescence of a Rising Conceptual Star', en M. Redcliff y G. Woodgate (eds) *The International Handbook of Environmental Sociology* (Cheltenham).
- García-López, G. A. y Arizpe, N. 2010 'Participatory Processes in the Soy Conflicts in Paraguay and Argentina', *Ecological Economics* 70(2): 196–206.
- Gavaldà, M. 2013 *Gas Amazónico. Los Pueblos Indígenas frente al Avance de las Fronteras Extractivas en Perú* (Barcelona: Icaria).
- Gerber, J. F. 2011 'Conflicts over Industrial Tree Plantations in the South: Who, How and Why?', *Global Environmental Change* 21(1): 165–76.
- Gerber, J. F., Veuthey, S. y Martínez-Alier, J. 2009 'Linking Political Ecology with Ecological Economics in Tree Plantation Conflicts in Cameroon and Ecuador', *Ecological Economics* 68(12): 2885–89.
- Giurco, D., Prior, T., Mudd, G., Mason, L. y Behrisch J. 2010 *Peak Minerals in Australia: A Review of Changing Impacts and Benefits* (Sydney).
- Gobierno de Australia 2007 *Managing Acid and Metalliferous Drainage*.
- Gonzalez-Martinez, A. C. y Schandl, H. 2008 'The Biophysical Perspective of a Middle Income Economy: Material Flows in Mexico', *Ecological Economics* 68(1-2): 317–27.
- GRR 2009 'Pueblos Fumigados: Informe Sobre La Problemática Del Uso de Plaguicidas en las Principales Provincias Sojeras de La Argentina', Grupo de reflexión Rural, http://www.grr.org.ar/trabajos/Pueblos_Fumigados__GRR_.pdf.
- Haberl, H., Erb, H., Krausmann, F., Gaube, V., Bondeau, A., Plutzar, C., Gingrich, S., Lucht, W., and Fischer-Kowalski, M. 2007 'Quantifying and Mapping the Human Appropriation of Net Primary Production in Earth's Terrestrial Ecosystems', *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 104(31): 12942–47.
- Henriquez, V. 2012 'Latin America to Receive 50% of Global Mining Investments up to 2020', *Business News Americas*.
- Hornborg, A. 1998 'Commentary: Towards an Ecological Theory of Unequal Exchange: Articulating World System Theory and Ecological Economics', *Ecological Economics* 25(1): 127–36.

- Hornborg, A. 2009 'Zero-Sum World: Challenges in Conceptualizing Environmental Load Displacement and Ecologically Unequal Exchange in the World-System', *International Journal of Comparative Sociology* 50(3-4): 237–62.
- Hornborg, A. 2006 'Footprints in the Cotton Fields: The Industrial Revolution as Time-space Appropriation and Environmental Load Displacement', *Ecological Economics* 59(1): 74–81.
- IUCN 2011 'Mining Threats on the Rise in World Heritage Sites', International Union for Conservation of Nature.
- Jorgenson, A. K. 2009 'The Sociology of Unequal Exchange in Ecological Context: A Panel Study of Lower-Income Countries, 1975-2000', *Sociological Forum* 24(1): 22–46.
- Kapp, K. W. 1950 *The Social Costs of Private Enterprise* (Cambridge: Harvard U.P.).
- Leff, E. 2003 'La Ecología Política en América Latina, un Campo en Construcción', *Polis* 1(5): 1–15.
- M'Gonigle, R. M. 1999 'Ecological Economics and Political Ecology: Towards a Necessary Synthesis', *Ecological Economics* 28: 11–26.
- MAGyP 2011 'Sistema Integrado de Información Agropecuaria', Buenos Aires.
- Martinez-Alier, J. 2001 'Mining Conflicts, Environmental Justice, and Valuation', *Journal of Hazardous Materials* 86(1-3): 153–70.
- Martinez-Alier, J. 2002 *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation* (Dehli: Edward Elgar; Cheltenham: Oxford University Press).
- Martinez-Alier, J. 2009 'Social Metabolism, Ecological Distribution Conflicts, and Languages of Valuation', *Capitalism Nature Socialism* 20(1): 58–87.
- Martinez-Alier, J., Healy, H., Temper, L., Walter, M., Rodriguez-Labajos, B., Gerber, J. F. y Conde, M. 2011 'Between Science and Activism: Learning and Teaching Ecological Economics with Environmental Justice Organisations', *Local Environment* 16(1): 17–36.
- Martínez-Alier, J. 1997 'Conflictos de Distribución Ecológica', *Revista Andina* 29(1): 41–66.
- Martinez-Alier, J., Argüelles, P., Chávez, y B. Waldron. T. Rodriguez Labajos. 2014. 'Mining Conflicts in Chile and Peru: An Essay in Statistical Political Ecology', *Geoforum*.
- Martinez-Alier, J., Kallis, G., Veuthey, S., Walter, M. y Temper, L. 2010 'Social Metabolism, Ecological Distribution Conflicts, and Valuation Languages', *Ecological Economics* 70(2): 153–58.

- Martínez-Alier, J. y O'Connor, M. 1996 'Ecological and Economic Distribution Conflicts', in R. Costanza, O. Segura y J. Martínez Alier (ed) *Getting down the Earth: Practical Applications of Ecological Economics* (Washington D.C.: Island Press).
- Moore, J. W. 2000 'Sugar and the Expansion of the Early Modern World-Economy: Commodity Frontiers, Ecological Transformation, and Industrialization', *Review* 23(3): 409–33.
- Mudd, G. M. 2007a 'Global Trends in Gold Mining: Towards Quantifying Environmental and Resource Sustainability', *Resources Policy* 32(1-2): 42–56.
- Mudd, G. M. 2007b 'Gold Mining in Australia : Linking Historical Trends and Environmental and Resource Sustainability', *Environmental Science & Policy* 10: 629–44.
- Mudd, G. M. 2010 'The Environmental Sustainability of Mining in Australia: Key Mega-Trends and Looming Constraints', *Resources Policy* 35(2): 98–115.
- Muradian, R. y Martínez-Alier, J. 2001 'Trade and the Environment: From a 'Southern' Perspective', *Ecological Economics* 36(2): 281–97.
- Muradian, R., Walter, M. y Martínez-Alier, J. 2012 'Hegemonic Transitions and Global Shifts in Social Metabolism: Implications for Resource-Rich Countries. Introduction to the Special Section', *Global Environmental Change* 22(3): 559–67.
- Orta-Martínez, M. y Finer, M. 2010 'Oil Frontiers and Indigenous Resistance in the Peruvian Amazon', *Ecological Economics* 70(2): 207–18.
- PEA 2010 'Plan Estratégico Agroalimentario Y Agroindustrial Participativo y Federal 2010–2020'.
- Pengue, W. 2001 The Impact of Soybean Expansion in Argentina, Seedling. <http://www.grain.org/es/article/entries/292-the-impact-of-soybean-expansion-in-argentina>.
- Pengue, W. 2004 'Producción Agroexportadora e (in)seguridad alimentaria: el Caso de la Soja en Argentina', *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* 1: 46–55.
- Perez-Manrique, P. L., Brun, J., González-Martínez, A.C., Walter, M. y Martínez-Alier J. 2013 'The Biophysical Performance of Argentina (1970-2009)', *Journal of Industrial Ecology* 17(4): 590–604.
- Pérez-Rincón, M. A. 2014 'Conflictos Ambientales en Colombia: Inventario, Caracterización y Análisis', Cali.

- Prior, Timothy, D. G., Mudd, G., Mason, L. y Behrisch, J. 2012 'Resource Depletion, Peak Minerals and the Implications for Sustainable Resource Management', *Global Environmental Change* 22(3): 577–87.
- Raikes, P., Friis Jensen, M. y Ponte S. 2000 'Global Commodity Chain Analysis and the French Filière Approach: Comparison and Critique', *Economy and Society* 29(3): 390–417.
- Rice, J. 2007 'Ecological Unequal Exchange: International Trade and Uneven Utilization of Environmental Space in the World System', *Social Forces* 85(3): 1369–92.
- Robbins, P. 2004 *Political Ecology: A Critical Introduction* Blackwell Publishing.
- Roberts, J. T. y Parks, B. C. 2009 'Ecologically Unequal Exchange, Ecological Debt, and Climate Justice: The History and Implications of Three Related Ideas for a New Social Movement', *International Journal of Comparative Sociology* 50(3-4): 385–409.
- Russi, D., Gonzalez-Martinez, A. C., Silva-Macher, J. C., Giljum, S., Martinez-Alier, J. y Vallejo, M. C. 2008 'Material Flows in Latin America. A Comparative Analysis of Chile, Ecuador, Mexico, and Peru, 1980–2000', *Journal of Industrial Ecology* 12(5-6): 704–20.
- Samaniego, P., Vallejo, M. C. y Martinez-Alier, J. 2014 'Déficit Comercial y Déficit Físico en Sudamérica', Documento de trabajo. FLACSO Sede Ecuador.
- Santarcángelo, J., y Fal. J. 2009 'Production and Profitability in Livestock in Argentina. 1980–2006', *Mundo agrario* 10(9).
- Schoer, K. *et al.* 2012 'Conversion of European Product Flows into Raw Material Equivalents', Heidelberg.
- Singh, S. J., Krausmann, F., Gingrich, S., Haberl, H., Erb, K. H., Lanz, P., Martinez-Alier, J. y Temper, L. 2012 'India's Biophysical Economy, 1961-2008. Sustainability in a National and Global Context', *Ecological economics: The journal of the International Society for Ecological Economics* 76-341(100): 60–69.
- Sneddon, C., Howarth, R. B. y Norgaard, R. B. 2006 'Sustainable Development in a Post-Brundtland World', *Ecological Economics* 57(2): 253–68.
- SNL Metals Economics Group 2013 'SNL Metals Economics Group's Copper Study Reveals Lower Grades, Higher Costs for Copper Production in 2012' PRWeb.
- Stern, D. I. 2004 'The Rise and Fall of the Environmental Kuznets Curve', *World Development* 32(8): 1419–39.

- Svampa, M. 2012 'Consenso de Los Commodities, Giro Ecoterritorial y Pensamiento Crítico en América Latina', *Observatorio social de América Latina* 32: 15–38.
- Teubal, M. 2006 'Expansión del Modelo Sojero en La Argentina. De la Producción de Alimentos a los Commodities', *Realidad Económica* 220: 71–96.
- Tsokounoglou, M., Ayerides, G. y Tritopoulou, E. 2008 'The End of Cheap Oil: Current Status and Prospects' *Energy Policy* 36(10): 3797–3806.
- UMSEF 2007 'Informe Sobre Deforestación en Argentina'. Buenos Aires.
- UNEP, y CSIRO 2013 'Recent Trends in Material Flows and Resource Productivity in Latin America', Nairobi.
- Urkidi, L. y Walter, M. 2011 'Dimensions of Environmental Justice in Anti-Gold Mining Movements in Latin America', *Geoforum* 42(6): 683–95.
- Vallejo, M. C., Pérez Rincón, M. A., y Martínez-Alier, J. 2011 'Metabolic Profile of the Colombian Economy from 1970 to 2007', *Journal of Industrial Ecology* 15(2): 245–67.
- Wallerstein, I. 1974 *The Modern World-System, Vol I.: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century* (New York/London: Academic Press).
- Walter, M. 2014 'Political Ecology of Mining Conflicts in Latin America' Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
- West, J. y Schandl, H. 2013 'Material Use and Material Efficiency in Latin America and the Caribbean', *Ecological Economics* 94: 19–27.

Mina Kleiche-Dray y Roland Waast

Capítulo 3

LOS SABERES AUTOCTONOS EN MEXICO

ENTRE AMBIENTALISMO Y DESARROLLO RURAL*

INTRODUCCIÓN

Hoy, más que nunca, los debates en torno a la “buena gobernanza” del medio ambiente relanzan la cuestión del papel de las culturas dominadas dentro de la construcción de saberes sobre la naturaleza. Estos debates son particularmente importantes en las naciones de América Latina que están en desarrollo y entre las que se cuentan un número importante de países de megadiversidad biológica. Allí la naturaleza constituye el principal recurso para la alimentación, el hábitat y la salud de numerosas poblaciones autóctonas y campesinas. Las luchas sociales y políticas his-

* Este capítulo, que incluye un trabajo original, se ha propuesto igualmente como objetivo homenajear en forma de síntesis una parte del trabajo colectivo llevado a cabo en el marco del WP5 "Construyendo e intercambiando saberes sobre recursos naturales" refiriéndose a algunos de sus resultados originales. El trabajo de síntesis retoma, primero, una parte de las discusiones teóricas y analíticas que hemos desarrollado en nuestro grupo y que han sido publicadas en parte en los Working Papers No. 14 (Foyer et al., 2014) y (Waast y Rossi). Quisiéramos agradecer especialmente la contribución particular de Jean Foyer (sociólogo del CNRS) a esta reflexión colectiva. En segundo lugar, los análisis de las prácticas alrededor de los saberes tradicionales agroalimentarios llevados a cabo por Frédérique Jankowski (antropóloga, IRD, Francia), Esther Katz (antropóloga, IRD, Francia), y Elena Lazos (antropóloga, UNAM, Mexico) fueron publicados en el Working Paper No. 3 (Katz y Kleiche-Dray 2013) y han permitido contextualizar la investigación a partir de fuentes primarias y secundarias. Finalmente, quisiéramos agradecer a Hugo Viciano (IRD, Francia) por su ayuda en la revisión de la versión española del capítulo.

tóricas de estas poblaciones enmarcan hoy la cuestión medioambiental dentro de un nuevo paradigma en el cual los saberes autóctonos, excluidos en la expansión de la ciencia moderna, habrían de ser tomados en cuenta en la concepción de proyectos de desarrollo sostenible.

Desde los años noventa, diversos acuerdos internacionales (Artículo 8j de la Convención de la Diversidad Biológica, 1992), protocolos internacionales (Protocolo de Nagoya, 2010) empezaron a definir el papel de los saberes autóctonos en relación a su capacidad de contribución al progreso económico-social a la vez que a la protección del medio ambiente. En este proceso están en juego los saberes y las prácticas de las poblaciones autóctonas y/o locales: problemas de biodiversidad, de emisiones de dióxido de carbono, conservación del medio ambiente, biopiratería versus bioprospección y el problema de los derechos de propiedad de las poblaciones locales y autóctonas. Sin embargo, los modos de utilización de la naturaleza privilegiados por las poblaciones autóctonas a menudo entran en conflicto con los proyectos de desarrollo nacional orientados hacia la economía de mercado. Este desencuentro está provocando tensiones y conflictos locales, nacionales e internacionales.

Estas tensiones y conflictos son particularmente notables en un país como México, con un 12% de la biodiversidad del planeta, una vegetación natural que ocupa más del 71% del territorio y los recursos forestales de 64,8 millones de hectáreas de las cuales un 70% son tierras de las comunidades autóctonas y campesinas (OCDE, 2013). La agricultura sigue siendo una actividad muy importante en el país, ocupando todavía un 24% del territorio (102 millones de ha) donde la mitad es ejidataria. De sus 112 millones de habitantes, 16 millones se identifican como autóctonos y 7 millones hablan una lengua autóctona. Esta población que vive en las zonas de mayor biodiversidad es en general la más pobre, 88% de los 1.033 municipios indígenas se encuentran en condición de gran pobreza (OCDE, 2007). De hecho, México se posiciona como el país que tiene la tasa de pobreza más alta de los países de la OCDE. Además se ha denunciado la degradación de sus recursos naturales debido a la presión del pasto, quema-tumba-roza, la labranza excesiva y el riego intensivo (OCDE, 2007). En este contexto, han aparecido cada vez más movimientos sociales y ambientalistas portadores de proyectos basados en los saberes autóctonos –como por ejemplo Vía Campesina– para luchar contra la rápida extensión de la agricultura intensiva, el monocultivo de organismos genéticamente modificados, la ganadería extensiva, los biocarburantes, el acaparamiento de tierras o la extracción minera.

Ciertamente, no se trata de movimientos sociales de origen reciente. No obstante, todo indica que toman una dirección nueva con la institucionalización de una política ambiental nacional, el auge de proyectos alternativos de desarrollo rural y la iniciativa de nuevos actores,

tales como los movimientos de reivindicación de identidad y las ONG nacionales e internacionales. Estos nuevos actores realzan los modos de gestión centralizados de los recursos naturales, la puesta a disposición de bancos de semillas locales, una agricultura sin productos químicos y el desarrollo de los mercados locales. La agricultura familiar o la pequeña agricultura, categoría política que agrupa las prácticas agrícolas de las poblaciones autóctonas y campesinas, constituye un ámbito privilegiado por estos proyectos. En este contexto complejo, las políticas desarrollistas post-revolucionarias entran en competición con nuevos proyectos calificados de *socioambientales* (Leonard & Foyer, 2011).

Por lo tanto, hoy más que nunca se cuestiona cómo en el diseño, la elaboración, la implementación, la ejecución y la evaluación de proyectos de apoyo a la agricultura familiar o pequeña agricultura se reconocen los saberes autóctonos y campesinos. De igual modo, se cuestiona su capacidad de construir un proyecto de gobernanza ambiental nacional donde las poblaciones autóctonas y campesinas se relacionen con nuevos actores –organizaciones de la sociedad civil, actores de los gobiernos estatales y municipios, organizaciones privadas nacionales e internacionales– que les permitan participar en la toma de decisiones para la construcción de un proyecto de desarrollo sustentable que garantice un uso sostenible y equitativo de los recursos naturales.

Este capítulo se centra en la participación operativa de los saberes autóctonos y campesinos en la cuestión de la soberanía o seguridad alimentaria. Tras una breve revisión de la literatura que articula los estudios sociales de las ciencias y el programa Modernidad/Colonialidad/Descolonialidad, se ofrecerá una nueva perspectiva que nos permitirá analizar las dinámicas socio-cognitivas del uso de los recursos naturales para la agricultura familiar en la Mixteca Alta (Estado de Oaxaca). Se intentará dar cuenta aquí de bajo qué modalidades se convoca a los saberes autóctonos a diferentes escalas y por tres categorías de actores cuyos saberes se hallan en el centro mismo de la cuestión de la distribución equitativa y sostenible de los recursos naturales: el gobierno mexicano, los científicos y tecnólogos y las poblaciones autóctonas y campesinas. Esto nos permitirá analizar la recomposición de los saberes autóctonos relacionados con los saberes científicos dentro de la construcción del proceso de gobernanza ambiental como configuración política histórica situada.

1. DESCOLONIZAR LOS SABERES AUTÓCTONOS Y CAMPESINOS: ENTRE LOS ESTUDIOS SOCIALES DE LAS CIENCIAS Y EL PROGRAMA COLONIALIDAD/MODERNIDAD/DESCOLONIALIDAD

El objetivo de este capítulo es comprender cómo se integran por un lado los saberes autóctonos y campesinos, y por otro los saberes cien-

tífico-técnicos dentro de los proyectos de desarrollo rural y en el contexto de la cuestión medioambiental, tal y como ha emergido desde hace unos quince años en México. Es cierto que con los conceptos de *traducción* (Callon & Latour, 1981; Akrich *et al.*, 2006), de *objeto-frontera* (Leigh Star & Griesemer, 1989; Trompette & Vinck, 2009) o de *transcodificación* (Lascoumes, 1994), los estudios sociales de las ciencias o CTS (Ciencia, Tecnología y Sociedad) han mostrado la continuidad entre lógicas de producción de saberes y lógicas políticas, así como la centralidad de las dinámicas de traducción e hibridación entre diferentes esferas epistémicas. Pese a ello, si bien es cierto que los estudios CTS se interesan por las mediaciones entre los saberes de diferente tipo –sobre todo entre los saberes científicos y profanos o entre los saberes científicos y las lógicas políticas– sin embargo, en última instancia, se han interesado más bien poco por las mediaciones entre los saberes científicos y los saberes autóctonos y campesinos.

Por su parte, la antropología de los saberes locales analizó el carácter construido de estas categorías (Agrawal, 2002) agrupadas en el término de *saberes tradicionales* y la importancia del contexto de su uso, señalando las asimetrías y las diferentes dimensiones políticas cuando tales saberes son instrumentalizados, en particular en los proyectos de desarrollo. Por último, en el contexto de la cuestión ambiental se ha señalado la complejidad de los diferentes saberes, inseparable de sus condiciones de producción, sus condiciones históricas, sociales e institucionales, sus prácticas o su circulación cuando son operativos, subrayándose así la necesidad de analizar tales aspectos para entender la construcción y el intercambio de saberes en procesos de gobernanza ambiental (Fairhead & Leach, 2003; Goldman *et al.*, 2011). Quizás esta perspectiva compleja ganaría si fuera contextualizada dentro de las relaciones geopolíticas Norte/Sur (Gaillard *et al.*, 1993; Escobar, 1995; Waast, 1996) o Centro/Periferia (Polanco, 1989; Raj, 2007), lo cual añade una asimetría complementaria para salir de la narrativa moderna del mundo, dentro de la cual se ubican los trabajos previamente citados.

Las perspectivas desarrolladas desde hace quince años por el Programa de Investigación Modernidad/Colonialidad/Descolonialidad (M/C/D) (Escobar, 2003; Boidin, 2010) continúan la corriente de pensamiento crítico latinoamericano del eurocentrismo de la modernidad. Con la noción de *colonialidad del poder y del saber* (Quijano, 1994; Dussel, 2007; Mignolo, 2000; Lander, 2000), el programa M/C/D describe la colonización de manera mucho más compleja yendo más allá de la opresión política y económica. Parten de una clasificación racial y étnica del mundo, que provocó una opresión cultural donde un solo conocimiento y una sola razón son reconocidos, una clasificación colonizadora que atribuyó identidades geoculturales a las regiones y poblaciones del mundo (Crespo, 2014).

La noción de *colonialidad* permite identificar tres procesos paralelos de *modernización*: 1) exclusión en la participación para las otras culturas o civilizaciones de cara a la construcción de modernidad; 2) imposición de las identidades geoculturales (Crespo, 2014); 3) exclusión de otras formas de saber en la construcción histórica del mundo. Tal programa invita al *giro descolonial* (Castro Gomez y Grosfoguel, 2007), es decir a tomar en cuenta la pluralidad de lugares de enunciación en su relación crítica o de resistencia respecto a la modernidad colonial. Se habla de *epistemologías de frontera* (Mignolo, 2007) para reescribir las narrativas de la modernidad desde otro lugar revalorizando las culturas y los pueblos dominados, así como su historia de resistencia. Se aspira así a narrar nuevamente la historia de América Latina desde la perspectiva de las relaciones sociedad/naturaleza.

Retomada por la ecología política con la noción de *Naturaleza colonizada* (Escobar, 2011), esta reflexión permite entender que la existencia misma de las categorías “saberes tradicionales” o “saberes locales” no puede entenderse sin relacionar su análisis con la categoría de “saberes científicos”. Así, la *colonialidad de la naturaleza* latinoamericana está vinculada a la desorganización de los ecosistemas y formas productivas autóctonas, lo que anula las potencialidades de autonomía de esas sociedades (Leff, 1986; Castro, 1996) y lleva hacia la *subalternización* tanto de los cuerpos humanos dominados como de la naturaleza (Castro Gómez, 2005). Arturo Escobar utilizó el concepto de *Regímenes de Naturaleza* (Escobar, 1999) para definir los procesos de articulación entre los modos de percepción y las experiencias que determinan las relaciones sociales, políticas y económicas caracterizadas por los modos de uso del espacio. Los conocimientos se producen dentro de estas relaciones y los grupos que les dan visibilidad hacia la modernidad lo hacen siempre desde la interconexión entre modernidad/colonialidad, universalidad/pluriversalidad. Estos procesos se identificaron como *resistencia, acomodación, hibridación*. *Descolonizar la naturaleza* es entender, primero, cómo los saberes *subalternos* –ya lo sean por exclusión o por reapropiación como recurso particular– han sido identificados y caracterizados por la ciencia y cómo los actores se relacionan con la naturaleza, entendida ésta no sólo como recurso sino como cultura.

2. CONSTRUCCIÓN E INTERCAMBIOS DE SABERES Y PRÁCTICAS AGRÍCOLAS

La región de la Mixteca de México cubre la parte oriental de Oaxaca, en los límites del Estado de Puebla y Guerrero y se localiza en el sur oriental de México. Se extiende sobre una superficie de cuatro millones de hectáreas donde se encuentran 221 municipios dentro de los cuales 155 se hallan en el estado de Oaxaca, 19 en Guerrero y

47 en Puebla (Berumen Barbosa, 2004). La Mixteca concentra la tasa más importante de poblaciones que se reconocen como autóctonas. Su población de 1,2 millones de habitantes mixtecos se identifican en gran parte como autóctonos pluridiversos: chocholteca, tlapaneca, nahuatl, triquis, zapotecos y amuzgos (Rivas Guevara *et al.*, 2009). Forma parte de las regiones donde la agricultura familiar o pequeña agricultura ocupa a más gente y más territorio.

Como la mayoría de las culturas mesoamericanas, los mixtecos practican la *milpa*. Este sistema agroalimentario asocia el maíz, frijol y calabazas y una diversificación llevada por el cultivo de haba, ejote, diversas frutas –durazno, capulines, tunas, chayotes– y hierbas de temporada (*quelites*), entre otros. La carne es motivo de consumo en días especiales, celebraciones o fiestas (Lazos, 2012). Así, la actividad económica de la mixteca oaxaqueña se apoya principalmente sobre esta producción campesina de autoabastecimiento y ganadería extensiva, con ingresos económicos complementarios que provienen de la emigración (Lazos, 2012; Katz & Kleiche-Dray, 2013). Los agricultores establecen las causas de degradación de la tierra –y por lo tanto de un menor rendimiento de los cultivos– de manera múltiple: (i) la disminución de la cantidad de árboles; (ii) el uso de productos químicos; (iii) la disminución de la colaboración entre agricultores; (iv) la disminución de las ayudas estatales; (v) la disminución de las precipitaciones, más tardías y que caen en una temporada más corta; (vi) la reducción del tamaño de las parcelas debido a la explosión demográfica; (vii) la renta de parcelas, que permite percibir un pequeño ingreso pero en las que los rentistas pueden poner productos químicos o su ganado, lo que puede hacer que los suelos se vuelvan no aptos para ser cultivables (suelos que se endurecen); (viii) a veces, como corolario de lo anterior, su uso para pastoreo (Jankowski, 2012).

Clasifican las variedades de semillas sembradas a partir de criterios de altitud; consumo de agua (temporal, riego, humedad); interacción con el suelo; técnica agrícola; origen de las semillas; ritmo de crecimiento; color de la semilla; tamaño de la mazorca. Los suelos se distinguen respecto a su ubicación en el paisaje (en la parte superior o en la parte inferior de la pendiente); respecto al color, la textura, la cantidad y tamaño de las piedras; por la humedad, la vegetación, los tipos de cultivos posibles y su rendimiento (Jankowski, 2012)¹. Los campesinos pueden sembrar diferentes variedades de maíz según estos criterios: maíces que crecen con la humedad, maíz temporal, maíces

1 Para consultar diferentes trabajos realizados sobre las tipologías y el conocimiento de los suelos en poblaciones paisanas de Michoacán y de Oaxaca, referirse a Zizumbo et Colunga, 1982 ; Barrera Bassols et al., 2009

de cajete, etc. Así, por ejemplo, las variedades cultivadas en la ladera o en altura se siembran primero, porque necesitan más trabajo y tienen ciclo de crecimiento más largo y algunas veces se siembran más lejos del pueblo (Lazos, 2012). Estos saberes están también muy relacionados con la visión del género y la cosmovisión de los mixtecos. Así, son los hombres los que se encargan de la *milpa* en México, los niños y las mujeres trabajan la tierra pero bajo la autoridad de los hombres. A partir de los doce años los varones empiezan a ayudar a su padre, quien les permite encargarse de sembrar y cultivar a partir de los quince años cuando ya están listos para casarse. Las mujeres mantienen los huertos de las casas, cuidan los árboles frutales, las plantas medicinales y ornamentales, así como las plantas de semilleros e introducen plantas.

A nivel simbólico, los rituales agrarios persisten a pesar de la adopción del catolicismo como religión principal. Así, el ciclo del maíz se relaciona con el ciclo de la lluvia y el ciclo de la vida humana. La tierra es considerada por los agricultores como una entidad viva que tiene la capacidad de desarrollarse por sí misma –a diferencia de otros organismos vivos– y que se caracteriza por una dinámica propia y por poseer un comportamiento que cambia según la estación (Katz, 2002b). Se ha mostrado que los mercados fueron una institución mesoamericana de gran importancia desde el periodo prehispánico como lugar de intercambio de saberes sobre las plantas y lugar de descubrimiento y adopción de nuevas especies, lo que no se interrumpió con la llegada de los españoles, quienes a su vez introdujeron nuevas plantas (Katz, 1994, 2002a). Cuando los granjeros dejan de cultivar una variedad de maíz en algún micro-ambiente específico y desean cultivarlo de nuevo, entonces piden semillas a sus familiares o *compadres* que aún las guardan (Lazos, 2012). Las plantas también circulan de comunidad en comunidad o desde fuera de la región a través de los mercados, que como dijimos fueron una institución mesoamericana de gran importancia desde el periodo prehispánico. A menudo se producen innovaciones agrícolas a partir de plantas encontradas en el mercado; instituciones y ONG también juegan un papel en la circulación de plantas (Katz, 1994).

Hace treinta años la mayoría de la población de los pueblos mixtecos estaba involucrada en la agricultura, pero la migración ha tenido un impacto profundo en la agricultura, sobre todo a partir de la década del noventa con la migración hacia EE.UU., afectando a más del 30% de la población de las comunidades de las tierras altas (Lazos, 2012). Ello ha debilitado considerablemente las instituciones locales (la *guetza*, el *tequio*), las redes sociales y la organización política de las comunidades. La *milpa* parece quedarse más como un lugar simbólico cerca de la casa para tener maíz fresco para las festividades de los días de los muertos y para mantener un lazo simbólico con la tierra.

Todas las variedades de maíz que requerían mucho trabajo o mucho espacio fueron abandonadas paulatinamente y se sustituyeron por otros cultivos como el fruto de la pasión o nuevas variedades de tomate en jardines e invernaderos para su venta (Katz, 1993; Lazos, 2012).

La evolución de los pueblos de la Mixteca Alta demuestra que su historia está atravesada por episodios de expropiación y reapropiación de sus tierras desde la colonización española hasta la Revolución mexicana y por diferentes conflictos de tierras con los conquistadores y entre ellos mismos. Desde el periodo prehispánico, la región de la Mixteca es el escenario de conflictos de tierras, primero con los aztecas y luego con los españoles que colonizaron la región dividiendo las entidades políticas locales en pequeñas comunidades, acaparando las mejores tierras. Este fenómeno ha continuado después de la independencia con la reforma agraria que distribuyó las haciendas en ejidos y, de manera más reciente, con la ley federal que ha autorizado la privatización de los ejidos a partir de los años noventa. Sin embargo, a pesar de esta historia cruzada por conflictos, los periodos de tranquilidad también permitieron la introducción de nuevas plantas y técnicas de cultivo y de alimentación durante la colonización, a través de intercambios entre las comunidades durante las festividades religiosas y en los mercados, así como gracias a las migraciones hacia otras regiones (Long & Attolini, 2009, citado por Katz & Kleiche-Dray, 2012).

De esa manera, durante la época colonial se impulsaron el cultivo del trigo, la caña de azúcar, la ganadería extensiva y también la cría del gusano de la seda y la grana de cochinilla, que tuvieron una gran importancia económica (Lazos, 2012). Después de la desaparición de la industria de la seda y de la grana de cochinilla –a finales del siglo XIX y principios del XX– empezó a adquirir importancia la artesanía del tejido de palma impulsada principalmente por los españoles, quienes lograron el establecimiento de un mercado internacional. Además, se ha mostrado que la introducción de cabras, la tala intensiva de árboles durante la época colonial y el desarrollo industrial basado en la elaboración de la cal y la explotación de los recursos minerales condujeron al deterioro de la cubierta vegetal e importante deforestación y erosión (Velásquez, 2002) ya desde la época colonial.

El proyecto desarrollista del gobierno mexicano ha impactado sin duda esta dinámica, influyendo en las prácticas agrícolas locales. Entre 1935 y 1988 el gobierno mexicano llevó a cabo más de 19 programas para la Mixteca (Altieri *et al.*, 2006) dedicados a cultivos como la grana de cochinilla, hortalizas, ganadería y también para mejorar las infraestructuras agrícolas. También en los años setenta se intentó promover el modelo de Revolución Verde con la distribución del paquete tecnológico (semillas mejoradas, mecanización, uso

de fertilizantes y pesticidas químicos) a través del Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) que veinte años antes había excluido a la Mixteca. Por ejemplo, en Yosotato algunos árboles frutales fueron introducidos hace alrededor de treinta años por el Instituto Indigenista Nacional, variedades híbridas de maíz o variedades comerciales de café también fueron introducidas por agentes del Ministerio de Agricultura o el Instituto Mexicano del Café (Inmecafé) (Katz, 1993). El PIDER logró un importante volumen de producción pero se perdieron las variedades criollas de maíz, frijol y calabazas, provocándose la contaminación del suelo y el agua, la sobreexplotación de los acuíferos y la deforestación y erosión del suelo (Altieri *et al.*, 2006).

Para el gobierno, el problema principal de la Mixteca era el agua y la calidad del suelo. Se ha mostrado que había existido una tradición de agricultura de terrazas en pequeños valles mediante el sistema de riego en áreas de secano (Mendoza, 2002 y 2004). Sin embargo, como esta técnica ya no se manejaba por las poblaciones, en los años setenta el gobierno federal intentó recuperar las terrazas ancestrales a través de numerosas obras, como la construcción de terrazas con el empleo de maquinaria pesada, por tanto siempre al borde de las carreteras y sin resultados. Se decretó que en la Mixteca no se podía apoyar el desarrollo de una agricultura agroalimentaria más intensiva. El principal proyecto fue entonces la implantación del cultivo de la palma a gran escala para desarrollar una industria de artesanía, organizándose a partir de 1973 cooperativas para asociar a los tejedores (Velasco Rodríguez, 1994), apoyados por Fideicomiso de la Palma (Fidepal). El gobierno jamás logró consolidar esta industria artesanal o diversificar la explotación de la fibra. De este modo, la actividad de comercialización, de apoyo a cultivar, explotar y aprovechar los bosques de palma, industrializar y exportar artículos de tejidos con fibras naturales desapareció en los años noventa.

A este fracaso de los programas estatales y federales desarrollistas se sumaron también violaciones de derechos humanos, en general vinculadas a asuntos campesinos (asesinato, tortura, desaparición e intimidación de indígenas, en especial de líderes y representantes) que atraviesan la historia del campo mexicano y la historia de la Mixteca en particular (Sandez Lopez, 2012). En efecto, en las comunidades indígenas y campesinas de la Mixteca existen varias formas de uso y tenencia de las tierras –bienes comunales, ejidos, tierras de uso común– y a día de hoy el 86,5% de la tierra laborable es propiedad comunal (en 1970 representaba sólo un 63%) (Warman, 2001) mientras que el resto es ejidal con una proporción muy pequeña dedicada al uso común. Y a pesar de que un 78% de la población vive en espacios rurales y extrae sus recursos de la naturaleza y en particular de la agricultura, se obser-

va la concentración de la tierra –tanto la ejidataria como la privada– en muy pocas manos: 1,7% de los ejidos y comunidades tienen 70,6% de la superficie de la tierra. Así, más del 85% de las unidades privadas y ejidatarias no rebasan las 5 ha. (Sanchez Lopez, 2013 : 74). Esta situación desigual ha generado conflictos agrarios que continúan hasta hoy. Por ejemplo, el conflicto entre las comunidades de Santo Domingo Yosonan y San Yuan Mixtepec ilustra bien esta situación, así como el Movimiento Antorcha Campesino que desde 1989 llegó a juntar hasta 32.000 campesinos y participó en la resolución de conflictos agrarios.

Así, lo que se califica como saberes tradicionales y/o saberes autóctonos y campesinos son saberes que se transformaron durante la evolución histórica, acomodándose, resistiendo y adaptando otros saberes.

3. DE LOS SABERES TRADICIONALES Y LOCALES A LOS SABERES AUTÓCTONOS

Las percepciones, representaciones y prácticas respecto a estos saberes como objetos de conocimiento en el mundo académico-técnico tienen sin duda un impacto en la definición y visibilidad de dichos saberes por parte de los actores involucrados en los proyectos de desarrollo dedicados a las prácticas agrícolas y campesinas. Las relaciones que las poblaciones autóctonas y campesinas construyen con la naturaleza se encuentran así interconectadas a las modalidades de construcción de la naturaleza en el mundo académico.

Una literatura científica cada vez más abundante vino alimentada inicialmente por el interés que desde los años cincuenta y sesenta etnólogos, geógrafos o lingüistas mostraron. Le siguió la valorización técnica que algunos agrónomos y sociólogos rurales hicieron de las prácticas agrícolas de las poblaciones autóctonas y rurales y, más recientemente, su puesta en valor en el contexto de la preocupación por el medioambiente.

Originalmente fueron los agrónomos quienes a inicios de los años ochenta empezaron a hablar de *saberes indígenas* para *valorizar el saber-hacer*, es decir la parte técnica de las prácticas agrícolas de los campesinos. Los agrónomos retomaron las observaciones y estudios hechos durante el periodo colonial y durante los años cincuenta y sesenta por algunos naturalistas, etnólogos y lingüistas enfocándose sobre los instrumentos (herramientas), rotación de los cultivos, preparación de la tierra, etc. En las ciencias sociales, son los especialistas del desarrollo quienes retomaron el tema, así como algunos antropólogos. En la década del noventa, la noción pasa de las cuestiones agrícolas hacia los estudios ambientales, trasladándose de los temas de producción y productividad al tema de la conservación y el manejo de *los recursos naturales*. Este término empezó a desarrollar-

se como un concepto más *militante*, mostrándose la dependencia y la marginalización de los pueblos “indígenas”, lo que llamó la atención de expertos, centros de investigación y organismos internacionales (Chambers, 1988; Bell, 1979). Incluso se subrayó y se rechazó el fetichismo a la hora de recurrir a los saberes locales y la manera de reducirlos a recetas de desarrollo sin que esto ayudara a reducir la dependencia de los pueblos autóctonos indígenas y campesinos (Agrawal, 1995; Sillitoe, 1998).

De este modo, las intervenciones de los antropólogos presentan dos perspectivas distintas. Por un lado, la mayoría apoya el reconocimiento de los saberes tradicionales, lo que representa para ellos, cuando menos, nuevos campos de estudio, nuevas fuentes de financiación para una antropología aplicada y el estatus de especialistas. Otra corriente, muy militante, critica la dependencia y marginalización de los pueblos indígenas y apoya la lucha por su autonomía.

Durante esta década la noción de “saberes indígenas” también se desmarca de otras nociones hasta entonces más presentes: “saberes tradicionales” o “saberes locales”, términos considerados cada vez más como despectivos. El primero se refiere más a la idea de un proyecto modernizador de la sociedad y el segundo a la universalidad del “saber científico”. Estas dos nociones permitieron que destacara la noción de saber indígena como más inclusiva. Esta noción va a desplazar en el campo jurídico el reconocimiento de los saberes locales en términos de derechos de propiedad intelectual o, de manera más general, como derecho a una cultura propia. La noción de saberes indígenas construye sus imágenes movilizadoras buscando en el corpus etnográfico y aprovecha el reconocimiento de los saberes “locales” por varios actores en muy diversos sectores.

Los trabajos sobre este tema siguen aumentando en la década de 2000, con una apropiación masiva por los estudios ambientales y los antropólogos. En estos círculos se abrieron debates apasionados sobre el tema y en colaboración a menudo con el apoyo a los pueblos “indígenas” y los campesinos para lograr beneficios del desarrollo o, incluso de manera más radical, para la obtención de una mayor autonomía política. La revista *Human Ecology* se convierte en una fuente principal de estos trabajos escritos por ambientalistas y antropólogos. La noción de *saberes tradicionales* sigue su propio desarrollo en el que también predominan los trabajos ambientales. En realidad, muchos autores usan estas dos nociones de manera indistinta (Godoy, Reyes-García *et al.*, 2005).

En América Latina, la noción se extendió básicamente en Brasil, México, Bolivia y Chile. Curiosamente, mientras que el término *saberes indígenas* apareció primero en América Latina, allí quedó mucho

más vinculado a los movimientos sociales (aunque también académicos) y hay pocos trabajos sobre el tema en las publicaciones de ciencias sociales y humanidades. Quizás el reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual después de la Conferencia de Río en 1992 cerró el debate en la región. El tema se retomaría en México, a partir de la controversia alrededor del proyecto ICBG-MAYA en 2000, por una parte denunciado como “biopiratería” y defendido por otra de las partes como un proyecto de desarrollo respetuoso de las comunidades locales. Este proyecto fue objeto de denuncias sistemáticas contra el saqueo de los recursos naturales y de los saberes de las poblaciones locales, lo que parece haber tenido un efecto disuasorio claro a la hora de plantear nuevos proyectos de bioprospección. Desde 2001, formalmente ningún proyecto parece haber sido llevado a cabo en territorio mexicano.

De este modo, apenas se publicaron estudios de observación o análisis sobre el modo en que las empresas evitan complejas negociaciones con las comunidades locales, comprando, por ejemplo, las plantas medicinales en los mercados locales, o más bien capacitando y contratando recolectores o cultivadores de las plantas necesarias a la elaboración de cosméticos naturales. Algunos artículos siguen analizando algunos *saberes tradicionales*, en particular en relación con las plantas medicinales, la manera de ver al indígena, la integración de los saberes en cierta cosmovisión o el estatuto social de los saberes indígenas.

Actualmente, estas nociones constituyen un desafío a la hegemonía de los saberes científicos convencionales que, en cierto modo, se consideran algunas veces como extranjeros y como otra forma cualquiera de etno-ciencia (Harding, 1997). Es en este marco que puede entenderse el desarrollo de un campo que está atrayendo cada vez más la atención de los actores científicos y técnicos, políticos y poblaciones autóctonas y campesinas: la agroecología.

Hoy en día la agroecología se presenta como un conjunto teórico-práctico institucionalizado que realza las prácticas agrícolas autóctonas y campesinas como *alternativas socio-productivas* a la agricultura moderna (Altieri, 2006) y como amigables con el medioambiente. Según sus protagonistas, las prácticas autóctonas y campesinas pueden a la vez inspirar el enfoque científico ecológico y convertirse en lugar de aplicación del método teórico-práctico para desarrollar una agricultura sustentable: contribución a la soberanía alimentaria, al desarrollo económico y a la lucha contra el cambio climático. Así, la agroecología permite a las prácticas agrícolas autóctonas y campesinas entrar en la arena técnico-científica (Foyer *et al.*, 2014).

Sin embargo, este interés técnico-científico e institucional por las prácticas agrícolas autóctonas y campesinas no es nuevo. Las tendencias observadas en nuestro estudio bibliométrico (Waast & Rossi,

2014) se confirman en el caso de México. Aquí vale la pena recordar a una de las figuras clave de esta tradición intelectual: Efraim Hernández Xolocotzi (Efraim H. X.), agrónomo que se educó en los EE.UU. y que enseñó en el Colegio de Posgraduados de la Universidad de Chapingo. Efraim H. X. criticó la Revolución Verde al origen de su vuelta a México en la década del sesenta (Jiménez Sánchez, 1984). Contribuyó a la valorización de las prácticas tradicionales campesinas e indígenas y a la creación de una corriente agroecológica en México que se desarrolló en el Departamento de Ecología del Colegio Superior de Agricultura Tropical de Tabasco y en el Departamento de Agroecología de la Universidad de Chapingo, fundado en 1991. Esto iba en contraste con la tendencia general de investigación y educación agrícola impartida en la Universidad Autónoma de Chapingo que apoyaba los modelos de intensificación agrícola y de innovación tecnológica. Básicamente, el objetivo de Efraim H. X. fue mostrar la importancia de estudiar los agrosistemas tradicionales insistiendo sobre el hecho de que la escasez de recursos impulsa la creatividad del hombre y le anima a desarrollar un conjunto de prácticas culturales y productivas para adaptarse al medio ambiente y a las condiciones de producción.

En el conjunto de su obra trató de demostrar que sólo se podían comprender los *agrosistemas tradicionales* en el contexto de cierta marginación socioeconómica de las poblaciones campesinas, resultado de procesos históricos de largo alcance (Hernández Xolocotzi, 1985a, 1985b; Díaz y Cruz, 1998). La falta de recursos económicos y materiales –especialmente la cantidad y la calidad de la tierra– que deriva de esto puede ser parcialmente compensada por un conjunto de prácticas culturales y productivas adaptadas al entorno ambiental y a las condiciones de producción. Fue uno de los precursores más importantes en México a la hora de rehabilitar y mejorar la agricultura campesina tradicional mediante un enfoque ecológico científico. Según Efraim H. X. y sus discípulos, en particular Víctor Toledo (1985; 1992), “el modelo indígena” de agricultura puede servir de base para el desarrollo de conocimientos y prácticas agroecológicas. Así, en los años ochenta existía en México una corriente –básicamente formada por biólogos, etnobotanistas y agrónomos de tendencias socialistas– que articulaba la reflexión social, el pensamiento ambientalista y el compromiso directo con las comunidades indígenas y campesinas. Este pensamiento se puede asociar de manera muy estrecha a una corriente de agro-técnicos que se interesaron por los conocimientos campesinos en los años setenta en diversas partes del mundo.

Sin embargo, la agroecología se politiza por vías y con objetivos diferentes, según sea promovida por universidades socialmente comprometidas, por militantes campesinos o religiosos, por asesores en

agronomía o por funcionarios. Las escalas territoriales y los contextos sociales, políticos y económicos son igualmente determinantes para definir el tipo de agroecología a implementar. Esta movilización va desde un proyecto localizado llevado a cabo por un centro alternativo de agronomía para promover una agricultura familiar, hasta tentativas de institucionalización de la agroecología. Es así con la formación de centros regionales a partir de los años setenta, la creación del Departamento de Agroecología de la Universidad Autónoma de Chapingo a comienzos de los años noventa y el renovado marco de una política pública (como PROMAC).

De este modo, si los orígenes de la agroecología se vincularon de manera muy estrecha con las capacidades técnicas de las prácticas agrícolas autóctonas y campesinas, la cuestión ambiental permitió reforzar su institucionalización transformándola al mismo tiempo en una agronomía ecologizada, movilizadora de cara a la promoción de un modelo de agricultura familiar. Es lo que vamos a analizar a continuación, relocalizando este desplazamiento en el campo político y, en particular, en las políticas públicas de desarrollo rural dedicadas a la pequeña agricultura o agricultura familiar.

4. INSTRUMENTALIZACIÓN POLÍTICA DE LOS SABERES AUTÓCTONOS AL SERVICIO DEL DESARROLLISMO AMBIENTAL

Después de un periodo de liberalización con la adaptación de los planes estructurales tras la crisis financiera de 1982 –que se tradujo en la ratificación del Tratado de libre comercio de América del Norte y la crisis político-financiera de 1994-2005– la agricultura mexicana tenía que enfrentarse a la competencia internacional en un contexto de desregulación de mercados y apertura comercial. El objetivo de las políticas públicas de seguridad alimentaria se sustituyó al de autosuficiencia alimentaria, que fue el credo de la Reforma Agraria y la Revolución Verde. Sin embargo, dentro de un país donde solamente el 6% de los agricultores mexicanos son clasificados como “modernos”, el gobierno propuso diversos programas y medidas para mitigar el impacto del alza de los precios de los alimentos para la población más pobre (Gravel, 2009).

La principales medidas dirigidas a la pequeña agricultura a partir de los años noventa fueron el otorgamiento de recursos fiscales (PROCAMPO, PROGRESA/OPORTUNIDAD), el fomento del uso del paquete tecnológico (*Objeto Ingreso*, MASAGRO), la marginalización del ejido como estructura operativa y las compras del exterior de los productos alimentarios (Warman, 2001). Pese a todo, los discursos políticos han seguido defendiendo la idea de la importancia de desarrollar sistemas agroalimentarios autónomos y eficientes. Así, en 2007 el Nuevo Programa Especial Concurrente (PEC) (2007-2012),

que representa la política estatal para el desarrollo rural, sugiere la participación y la integración al desarrollo nacional de la población autóctona y campesina de las zonas de alta y muy alta marginación. El PEC se elaboró con la participación de la Sociedad Rural a través de la creación del Foro de Consulta Popular al que se invitaron a todos los actores del sector rural. Se crearon siete foros regionales de consulta pública coordinados por la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) con el objetivo de recibir las propuestas y los puntos de vista de la población rural sobre cinco temas, entre ellos la nutrición, el bienestar y el cuidado del medio ambiente.

Todo ello dio como resultado la Ley de Desarrollo Sustentable en 2012 y el convenio de colaboración en materia de investigación e intercambio académico entre la Comisión de Desarrollo Rural del Senado y el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDERSSA). No obstante, sólo un 15,7% de todos los recursos financieros considerados en el PEC se orientaron al fomento productivo para apoyar el desarrollo agroalimentario del país (Gomez-Oliver, 2008). Además los programas, destinados a pequeños productores, ya sea con la distribución del paquete tecnológico o por otorgamiento de subsidios por hectáreas cultivadas, fomentaron la deforestación, apoyándose a la intensificación de la producción agrícola.

Sin embargo, esta orientación del apoyo a la agricultura familiar o pequeña agricultura, tratando de involucrar a la población autóctona y campesina hacia una mayor productividad, parece en contradicción con el proceso de construcción de una política ambiental nacional. En efecto, la ratificación del Convenio de la Diversidad Biológica y el reconocimiento de las luchas sociales (acuerdos de San Andrés en 1994) impulsaron el cambio de la Constitución Mexicana, al reconocerse en 2001 la diversidad cultural y multiétnica y su participación en la conservación del medioambiente. Con la creación de la Secretaría de Medioambiente en 1994 y la adopción del Plan Nacional de Desarrollo Sustentable en 2000, se inició una política ambiental que trató de integrar las normas internacionales de la Agenda 21 (Leonard y Foyer, 2011). Tal interés se ha reforzado a partir de 2007, en el programa de desarrollo sustentable de 2007-2012, en el que la viabilidad ecológica aparece como uno de los cinco ejes fundamentales de la acción federal, con el Programa Sectorial para el Medioambiente y los Recursos Naturales, cuyo objetivo es *“asociar la conservación del capital natural al desarrollo económico y social”* (OCDE, 2013: 40).

Dentro de este contexto el gobierno mexicano empezó a integrar en su agenda política la participación de las poblaciones autóctonas y campesinas en la institucionalización de su política ambiental nacional. La SEMARNAT confirmó que *“los pobladores originarios que*

mantienen un vínculo muy cercano con los recursos naturales y la biodiversidad, apoyan activamente el desarrollo sustentable, a partir de la conservación in situ de los ecosistemas y hábitat naturales, el mantenimiento y la recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales”.

En 1997 la SEMARNAT inició el Programa de Conservación y Restauración de suelos, en 1998 se lanzaron el Programa Nacional de Reforestación y programas que trataron de combinar el desarrollo económico y social con la conservación ambiental. El objetivo es proporcionar recursos económicos a la restauración de las regiones identificadas como prioritarias desde el punto de vista ambiental y a las Áreas nacionales Protegidas de las que la Mixteca forma parte.

Las herramientas principales que el gobierno ha puesto en marcha para la conservación de la biodiversidad y los bosques consisten en seguir con la Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad (2000), complementada por la Estrategia mexicana para la conservación de plantas –que existe desde 2008 y ha sido revisada en 2012– y una nueva Estrategia Nacional de lucha contra las especies invasoras. Se trata de los programas dedicados de manera más específica a las poblaciones tradicionales campesinas e indígenas.

Además se adoptó un programa tratando de vincular la visión ambientalista con la visión productivista, de ese modo el Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) se presentó como un programa integral mediante el cual la SEMARNAT contribuye a apoyar el desarrollo sustentable en las regiones campesinas pobres, con frecuencia poblaciones indígenas situadas en la periferia de los núcleos rurales donde también se ubican las principales riquezas biológicas y ambientales, por medio de la promoción de un modelo de gestión integral, descentralizado y participativo con una visión a largo plazo (Toledo y Bartra, 2000).

Así, parece que a pesar de casi diez años de esfuerzos del gobierno para institucionalizar una política ambiental vinculada al desarrollo de una agricultura sustentable en las zonas más marginadas del país, son los programas orientados hacia la productividad los que dan la orientación principal a la política de desarrollo rural.

Esta conclusión confirma las críticas del programa Modernidad/Colonialidad/Decolonialidad, ya que –dentro de una concepción en lo esencial profundamente “desarrollista” vinculada al proyecto modernizador de la sociedad, a través de la expansión de una racionalidad que se ha construido en la negación de la existencia de cualquier otra forma de cultura y por lo tanto de saber– esta visión no deja, en último término, ningún espacio para la pluralidad o mejor, en palabras de Arturo Escobar, la *pluriversidad* (Escobar, 2011).

Pese a esto, varios trabajos han tratado de dar visibilidad al éxito de diversas experiencias locales que habrían superado tal contradicción. La nueva orientación que articula la cuestión ambiental, las cuestiones sociales y la cuestión de la productividad agrícola parece así emerger de diversas experiencias locales que el gobierno vino a apoyar de manera directa o indirecta. Más recientemente puede reseñarse el apoyo que la SEMARNAT y la SAGARPA han proporcionado a diversos grupos sociales civiles que habían realizado avances en los procesos de conservación del suelo, el agua, la protección de la biodiversidad y la vida silvestre, así como en cuanto a la autonomía de sus sistemas agroalimentarios.

Por ello nos parece interesante hacer un análisis en la región de la Mixteca Alta, ya que se trata de una de las regiones que corresponde a los criterios de gran pobreza, alta marginalidad, presencia de alta tasa de población autóctona y con problema de degradación del medioambiente por la erosión del suelo y deforestación. Se trata de analizar el proyecto del Centro de Desarrollo Integral Campesino de la Mixteca (CEDICAM), reconocido al día de hoy por sus resultados eficientes basados sobre saberes tradicionales campesinos e indígenas.

5. HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SABERES AUTÓCTONOS Y CAMPESINOS: EL MODELO “CAMPESINO A CAMPESINO” EN LA MIXTECA OAXAQUEÑA

El CEDICAM halla sus raíces en la larga experiencia del equipo que de 1983 a 1997 trabajó con la organización civil CETAMEX (Centro de Estudios de Tecnologías Alternativas para México, sede México D.F.) en la región de la Mixteca alta. CETAMEX es financiado por la organización Vecinos Mundiales (*World Neighbours*) (Blauert, 1990) cuyo objetivo es resolver conflictos internos de las comunidades a través de trabajos comunitarios. Vecinos Mundiales/*World Neighbours* es una organización religiosa protestante de Oklahoma que se vinculó a la iglesia católica a través de Pastoral de la Tierra, un ministerio católico surgido en Oaxaca en la década del ochenta en comunidades indígenas y campesinas a través de promotores campesinos guatemaltecos.

De este modo, a principios de los años ochenta –gracias al apoyo de catequistas guatemaltecos en el Altiplano Guatemalteco y personas de CETAMEX financiado por World Neighbours (Blauert y Quintanar, 2000)– Jesús León Santos, campesino de Santiago Tilantongo (Oaxaca) y sus compañeros desarrollaron un proyecto basado en la propia estrategia de Vecinos Mundiales y que tiene como política trabajar solamente con las autoridades locales evitando el trato directo con instancias del gobierno federal (Bunch, 1985).

Al inicio, CETAMEX brindaba servicios promoviendo la aplicación de abonos orgánicos, reforestación y construcción de viveros de

árboles en los municipios de Yodocono y Tilantongo en 1982 (Altieri *et al.*, 2006). Jesús León Santos y sus compañeros trabajan en diferentes municipios ubicados en nueve comunidades de la Mixteca Alta (en Nochixtlan y otras comunidades vecinas), y han recuperado la fertilidad de un suelo en el que la capa superficial estaba expuesta a la acción de los agentes de erosión (aire, agua y acción antropogénica). Básicamente contribuyeron a recuperar la “tradicición” de colaboración familiar o comunitaria del *tequio* (*yeta* o *guetza*) y técnicas de *barbecho* (voltrear la tierra), *recorte* (para deshacer los terrones), *rayada*, *cajeteada* (siembra del maíz o milpa en hoyos o cajetes), *coa*, el arado, la *yunta* y otras herramientas locales que le permitieron conservar la humedad y evitar que el suelo se compacte (Rivas Guevara *et al.*, 2008). Luego, para mejorar los suelos, empezaron a usar los abonos verdes (*bocashi*) y seleccionaron sus propias semillas. Construyeron zanjas a bordo o en las laderas de las tierras y terrazas para evitar la erosión, mantener la humedad y la recarga de los manantiales (Rivas Guevara, 2008; Rivas Guevara *et al.*, 2008). En una primera etapa, empezaron por la reforestación con especies de árboles locales que luego les podrían dar leña, madera y artesanía y crearon su propio sistema de viveros comunitarios.

La segunda etapa consistió en recuperar el cultivo de maíces de cajete, acumulando suelos de arrastre en las barrancas y aprovisionamiento de agua en el mismo sitio. Así, este sistema (llamado de las *jollas*) permite aprovechar la humedad residual del suelo al final del periodo de lluvias de verano y otoño para ser utilizada principalmente en la siembra de los maíces de cajete, lo que garantiza a los campesinos la cosecha anual de maíces (Rivas Guevara *et al.*, 2008). El sistema de *jollas* o lama-bordo se creó por los mixtecos entre la edad preclásica y el posclásico para responder a la presión demográfica (Romero Frizzi, 1990). En los años ochenta se encontraba en más de 4.000 sitios, sobre todo en los municipios de Nochixtlan, Yucuchita, Toposcolula y Coixtlahuaca. En la subregión de la Mixteca Alta (distritos de Nochixtlan, Tlaxiaco, Teposcolula y Coixtlehuaca) se sembraban 10.000 hectáreas de maíz de cajete en terrenos planos y profundos las *jollas*. El cultivo de maíz de humedad después del temporal era el segundo sistema en importancia en la mixteca oaxaqueña (Romero Penaloza *et al.*, 1986).

Cabe señalar que los trabajos de conservación y restauración movilizan mucha mano de obra dentro de una región donde la población de vez en cuando ha señalado el abandono del *tequio* y/o de la *guetza* por la emigración de los jóvenes. De manera general, la CONANP con el PRODESA empezó a dar apoyos para la conservación del suelo. Gracias al proyecto ProArbol para la restauración del suelo que les ha proporcionado árboles, la población ha podido dejar de sembrar árboles para concentrarse en los sistemas agroalimentarios. Se pusieron en pie

instituciones como la Dirección general de programas regionales que funcionó como organización de armonización entre los diferentes programas del SEMARNAT. Esta dirección también contribuyó a establecer un Programa Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas (PDPSZRM) con las Secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL) y de Agricultura y Ganadería (SAGARPA), cuyo apoyo principal es el Banco Mundial. A finales de los años noventa, este programa abarcaba ocho secretarías y ejecutaba unos cincuenta proyectos regionales. En este programa, la comunidad se considera como la unidad territorial básica para los Consejos de Desarrollo Regional (que reúnen actores institucionales y civiles en las microrregiones prioritarias). Dichos Consejos tienen que definir e implementar los planes de desarrollo para lo que necesitan involucrar a la comunidad para la planificación territorial. También el PRODERS organiza talleres locales de formación y creación de nuevas capacidades en las comunidades (Dumoulin, 2003).

Por las mismas razones, se ponen en pie cada vez más *jollas* y a partir de 2005 la construcción de zanjas a mano por las comunidades se transformó por la introducción de maquinaria pesada proporcionada por la SAGARPA de manera gratuita a cambio, no obstante, del pago de la gasolina. En una hora, con maquinaria pesada se puede construir una zanja de 60x60 cm por 50 m de largo mientras que, a mano, se necesita la movilización de una persona todo un día para construir una zanja de 40x40 cm sobre 10 m de largo. Así, en Progreso, mientras que en 2003 lograron construir zanjas por 40 ha con la movilización del 80% de la comunidad, en 2005 con el acceso a maquinaria han restaurado 100 ha. (Altieri *et al.*, 2006).

Desde 1989 estos trabajos se institucionalizaron con la creación del CEDICAM (*Centro de Desarrollo Integral Campesino de la Mixteca*) (*Hita Nuni* en mixteco) situado en Asunción Nochixtlan para compartir las experiencias de “campesino a campesino” a través de la organización de talleres y demostraciones didácticas. Se compone de doce campesinos mixtecos que se califican como *promotores* en 14 comunidades de Tilantongo bajo el enfoque de “modelo de campesino a campesino”. Para Jesús León Santos, el representante del CEDICAM, cuidar el agua y el suelo son las medidas básicas para tener una agricultura sustentable. Así, la reforestación forma parte del proyecto del CEDICAM (Velaquez Hernandez y Santos, 2006).

A pesar de que se ha señalado que el trabajo de este grupo de campesinos ha recuperado sus prácticas agroalimentarias, se ha mostrado que es sobre todo gracias a la restauración ecológica (conservación de suelos, agua y reforestación) dentro del programa ProArbol que se ha reconocido este grupo en la conservación del medioambiente. Así, en 2008 su principal representante Jesús León Santos fue reconocido

a nivel internacional por el Premio Ambiental Goldman, entregado anualmente a defensores del medio ambiente que han realizado esfuerzos notables en distintas partes del mundo. Jesús León Santos se ha convertido de este modo en un promotor del éxito de las prácticas agrícolas tradicionales campesinas e indígenas en la lucha contra la desertificación, llevando la palabra a todas las arenas donde existe preocupación por el medioambiente, con campesinos, indígenas, científicos, activistas y políticos.

Varias experiencias de este tipo (ver el Capítulo 9 de este libro) mostraron que las iniciativas de las propias comunidades, apoyadas por asociaciones civiles, dieron una llamada de atención a los gobiernos, que a su vez se apoyaron sobre estas bases para diseñar e implementar el programa ProArbol. Unas de las acciones más importantes de este programa que ha convertido a México en un modelo internacional es el PES (Programa nacional de pago por servicios ambientales) que cubre 3,25 millones de ha de bosques. El programa ProArbol instituyó la compensación financiera para todas las acciones que frenan la deforestación así como para la recuperación de suelos forestales.

Las enseñanzas de esta experiencia mexicana tienen que ver con las potencialidades y los límites de proyectos realmente alternativos pero que usan en cierta forma la capacidad de actuación del Estado. En cierto modo, subrayaría que nada se puede hacer sin el Estado y al mismo tiempo nada se puede hacer apoyándose totalmente en él.

6. CONCLUSIÓN

En México la cuestión de la gobernanza ambiental se relaciona con la cuestión del desarrollo social y económico a través de la soberanía alimentaria y ello de manera compleja. Lo que observamos en este capítulo a partir del enfoque a escala nacional, regional y local es cómo la gobernanza ambiental necesita un análisis a la vez sincrónico y diacrónico de la estructura de la producción agrícola mexicana en conjunto, así como de la estructura del mundo rural “tradicional” campesino y autóctono. Todo ello con vistas a identificar, caracterizar e intervenir en el impacto de las coyunturas económicas nacionales e internacionales dentro del proceso de construcción de normas ambientales.

Así hemos podido ver cómo, a través de la cuestión de la soberanía alimentaria y el surgimiento de la cuestión ambiental en una región conocida en México por sus necesidades alimentarias aunque también citada, cada vez más, como ejemplo de los esfuerzos que se llevaron a cabo en los últimos treinta años para la reforestación, se construyen los procesos de gobernanza ambiental en términos de participación, integración, acomodación e hibridación de los saberes tradicionales autóctonos y campesinos. Con ayuda de un marco teó-

rico a caballo de la corriente Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS) y el programa Modernidad/Colonialidad (M/C), hicimos primero un recorrido histórico que ha mostrado las interconexiones entre saberes autóctonos-campesinos y saberes científicos-técnicos, tanto en lo que tienen de estructural (intercambio con otras comunidades, Revolución Verde) como en lo que tienen de coyuntural (colonización).

Además de esta interconexión histórica, quizás una de las observaciones más interesantes sea cómo las poblaciones autóctonas y campesinas aprovechan diferentes oportunidades para construir proyectos alternativos en interacción con diferentes protagonistas: académicos, políticos o movimientos sociales. La visibilidad de los saberes autóctonos y campesinos que han permitido los saberes académicos, durante varios periodos, de la visión tecnicista a la visión ecologizada, ha permitido que estos subsistan como categoría científica, objeto de conocimiento. Este auge en el interés por parte de los científicos ha transformado estos saberes en consonancia con varias categorías potenciales de intervención política: técnica/agricultura, ecología/medioambiente, cultural/social.

Sin embargo, en México –a pesar de la existencia de un pensamiento agroecológico de origen académico y técnico, como mostramos– se impulsaron una serie de iniciativas locales para la autosuficiencia alimentaria en el medio rural. La institucionalización de la política ambiental nacional se enfocó principalmente en apoyar la protección del medioambiente a través de la reforestación. Los programas de reforestación han fomentado la creación de espacios de participación a nivel microrregional, complementando la política dedicada a las reservas naturales y apoyando las iniciativas comunitarias.

Pese a que se han subrayado, no obstante, primero la insuficiencia de los recursos dirigidos a estas iniciativas locales y, segundo, los conflictos entre las diferentes secretarías involucradas en su gestión (Dumoulin, 2003), las poblaciones autóctonas y campesinas aprovecharon este interés del Estado dirigido a ellas para mejorar sus sistemas agroalimentarios. Como hemos visto, tal fue el trabajo principal de los diez primeros años de CEDICAM, luchando por recuperar la fertilidad de sus tierras gracias al programa ProArbol a través de los recursos otorgados por el Estado para enfocarse luego en mejorar su producción alimentaria.

Pese a todo, puede cuestionarse hasta dónde podrán las poblaciones autóctonas y campesinas aprovechar estas oportunidades al mismo tiempo que al día de hoy el apoyo total a las políticas ambiental y agrícola ha bajado de manera significativa. Cabe señalar que PROCAMPO se renovó en un programa sectorial de agricultura (2007-2012) aunque debía finalizar en 2008 a pesar de su impacto y

que reforzó la deforestación. El presupuesto de la SEMARNAT bajó a 51,2 billones de pesos mexicanos en 2011, de los cuales 0,99 billones fueron destinados a la CONANP (3,35 en 2002); 6,42 billones a CONAFOR (12,6%), mientras que el presupuesto de SAGARPA es de 73 billones de pesos mexicanos (OCDE, 2013).

Cabe mencionar que el papel de la agricultura en cuanto a ingresos económicos también ha bajado mucho estos últimos veinte años: en 2010, la participación del sector agrícola en el PIB pasó al 3,5% (era de 5,4% en 1995), empleando 12,3% de la población activa (22,2% en 1995). El apoyo a la agricultura ha pasado del 1,25% del PIB en 2000 al 0,7% en 2009-2011 (este apoyo pasó del 23% de la recetas agrícolas en término bruto 2000-2002 a 12% en 2000-2011) (OCDE, 2013) y se dedicó principalmente a los productores comerciales.

Así, a pesar de la multiplicidad de programas que funcionan desde hace diez años, la no existencia de un plan de acción para implementar esta Estrategia Nacional pone en cuestión la orientación que tomará esta política y sobre todo de qué manera se tomarán en cuenta las múltiples y diversas experiencias que se han desarrollado en el mundo rural y las regiones más vulnerables y marginadas. La historia muestra que se necesita un apoyo estatal directo o indirecto tanto para su despegue o implantación como para amplificarse o repetirse en otras regiones.

Estas contradicciones siguen existiendo a nivel internacional. Así, si el Convenio de Biodiversidad fue un gran avance con el acuerdo de recursos fitogenéticos de la FAO reconociendo la propiedad de la biodiversidad por parte de los pueblos autóctonos y la posibilidad de utilizar esa biodiversidad, se cuestiona todavía cómo se puede ejecutar. Es cierto, además, que el reconocimiento del papel central de la agricultura familiar campesina y autóctona en la alimentación del planeta –ya que proporciona un 70% de la producción alimentaria mundial y a la que la FAO le dedicó el año 2014– podría haber tenido un efecto de palanca para el reconocimiento operativo de los saberes autóctonos y campesinos. Sin embargo, ¿cómo ha de interpretarse el Premio Mundial de la Alimentación (Voix de l'Amérique, 2014) ese mismo año al Dr. Sanjaya Rajaram –mexicano que pertenece al CIMMYT, organismo que ha jugado un papel clave en la Revolución Verde de los años sesenta– por su trabajo sobre la mejora genética del maíz gracias a las biotecnologías?

Hay que ver si la Conferencia internacional sobre el clima (COP 21) que tendrá lugar en París en 2015 será una nueva oportunidad para la contribución de los saberes autóctonos y campesinos de cara a la construcción de políticas dedicadas al tema del Cambio Climático. En sus reuniones de preparación, ya se ha subrayado la importancia de convocar a la agricultura familiar y campesina para asociarla a las reflexiones sobre la cuestión climática.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

- CEDERSSA** Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria
- CEDICAM** Centro de Desarrollo Integral Campesino de la Mixteca
- CETAMEX** Centro de Estudios de Tecnologías Alternativas para México
- CIMMYT / CIDRS** Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo / Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
- CONAFOR** Comisión Nacional Forestal
- CONANP** Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
- Fidepal** Fideicomiso de la Palma
- ICBG-MAYA** International Cooperative Biodiversity Group-Maya
- Inmecafé** Instituto Mexicano del Café
- Mas Agro** Modernización Sustentable de la Agricultura tradicional
- PDPSZRM** Programa Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas
- PEC** Programa Especial Concurrente
- PIDER** Programa Integral de Desarrollo Rural
- PROCAMPO / PROMAC** Programa de Apoyos Directos al Campo / Programa de Conservación de Maíz Criollo
- PRODERS** Programa de Desarrollo Regional Sustentable
- SEDESOL** Secretaría de Desarrollo Social
- SAGARPA** Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- SEMARNAT** Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales

BIBLIOGRAFÍA

- Agrawal, A. 1995 “Dismantling the Divide between Indigenous and Scientific Knowledge”, *Development and Change* 26(3): pp. 413-439.
- Agrawal, A. 2002 “Indigenous Knowledge and the Politics of Classification”, *International Social Science Journal* 54(173): pp. 325-336.
- Akrich, M.; Callon, M. y Latour, B. 2006 *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs* (Paris: Presses des Mines de Paris).
- Alarcón Lavín, R. R. 2011 “La biopiratería de los recursos de la medicina indígena tradicional en el estado Chiapas. El caso ICBG-Maya”, *Revista Pueblos y Fronteras* 6(10): pp. 151-180.
- Altieri, M. A.; Fonseca, S. A.; Caballero, J. J. y Hernández, J. J. 2006 *Manejo del agua y restauración productiva en la región indígena Mixteca de Puebla y Oaxaca* (México: CEDEC).

- Aswani, S. y Lauer, M. 2006 "Incorporating Fishermen's Local Knowledge and Behavior into Geographical Information Systems (GIS) for Designing Marine Protected Areas in Oceania", *Human Organization* 65(1): pp. 81-102.
- Barreda, A. 2001 "Biopiratería y resistencia en México", *El Cotidiano* 18(110): pp. 21-39.
- Bell, M. 1979 "The Exploitation of Indigenous Knowledge or the Indigenous Exploitation of Knowledge: Whose Use of What for What?", *The IDS Bulletin* 10(2): pp. 44-50.
- Berkes, F. y Turner, N. J. 2006 "Knowledge, Learning and the Evolution of Conservation Practice for Social-Ecological System Resilience", *Human Ecology* 34(4): pp. 479-494.
- Blanc, J. y Georges, I. 2012 "L'émergence de l'agriculture biologique au Brésil: une aubaine pour l'agriculture familiale? Le cas de producteurs de la ceinture verte de la ville de São Paulo", *Autrepart* 64: pp: 121-138.
- Blauert, J. K. 1990 *Autonomous approaches to rural environment problems: the Mixteca Alta, Oaxaca, Mexico* (University of London, Wye College & Institute of Development studies, University of Sussex Brighton).
- Blauert, J. y Quintanar, E. 2000 "Seeking Local Indicators: Participatory Stakeholder Evaluation of Farmer-to-Farmer Projects, Mexico" en M. Estrella (ed.) *Learning from Change: Issues and Experiences in Participatory Monitoring and Evaluation* (Londres: Intermediate Technology Publications).
- Boidin, C. 2010 "Études décoloniales et postcoloniales dans les débats français", *Cahiers des Amériques latines* 62: pp. 129-140.
- Bunch, R. 1985 *Dos Mazorcas de Maiz: Una guía para el mejoramiento agrícola orientado hacia la gente* (Oklahoma City: Vecinos Mundiales).
- Callon, M. y Latour, B. 1981 "Unscrewing the Big Leviathan: How Actors Macro-Structure Reality and How Sociologists Help Them to Do So" en K. Knorr-Cetina (ed.) *Advances in Social Theory and Methodology: Toward an Integration of Micro and Macro-Sociologies* (London: Routledge & Kegan Paul).
- Castro-Gómez, S. 2005 *La Poscolonialidad Explicada a Los Niños* (Popayan: Universidad de Cauca).
- Castro-Gomez, S. y Grosfoguel, R. (eds.) 2007 *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (Bogota: Universidad Javeriana/Universidad Central/Siglo del Hombre).

- Castro Herrera, G. 1996 *Naturaleza y sociedad en la historia de América Latina* (Panama: Cedla).
- Cervantes-Godoy, D. y Dewbre, J. 2010 *Importance économique de l'agriculture dans la lutte contre la pauvreté* (Paris: Éditions OCDE).
- Chambers, R. 1988 *Sustainable Rural Livelihoods: A Strategy for People, Environment and Development* (Londres: Earthscan).
- Crespo, J. M. 2014 "Propuesta de Políticas sobre Saberes y Conocimientos Ancestrales, Tradicionales y Populares en el Proyecto Buen Conocer/Flok", *Cumbre del Buen Conocer/FLOK society* del 27 al 30 de mayo de 2014 en Quito, Ecuador.
- Davis, A. y Wagner, J. R. 2003 "Who Knows? On the Importance of Identifying 'experts' When Researching Local Ecological Knowledge", *Human Ecology* 31(3): pp. 463-489.
- Díaz León, M. A. y Cruz León, A. (eds.) 1998 *Nueve mil años de agricultura en México. Homenaje a Efraím Hernández Xolocotzi* (Chapingo: Grupo de Estudios Ambientales, A. C. y Universidad Autónoma).
- Dumont, R. 1969 *Réforme Agraire et Modernisation de l'Agriculture au Mexique* (Paris: PUF).
- Dumont, R. 1981 *Le mal-développement en Amérique Latine* (Paris: Seuil).
- Dumoulin, D. 2003 "Les savoirs locaux dans le filet des réseaux transnationaux d'ONGs: Perspectives Mexicaines", *Revue Internationale Des Sciences Sociales* 4: pp-655-666.
- Dussel, E. 2007 "Modernidad, imperios europeos, colonialismo y capitalismo (Para entender el proceso de la transmodernidad)" en E. Dussel, *Materiales para una política de la liberación* (Madrid: Publidisa).
- Escobar, A. 1995 *Encountering Development: The making and Unmaking of The Third World* (Princeton: Princeton University Press).
- Escobar, A. 1999 "After Nature: Steps to an antiessentialist political ecology", *Current Anthropology* 40(1): pp. 1-30.
- Escobar, A. 2003 "Mundos y conocimientos de otro mundo. El programa de investigación de Modernidad/Colonialidad latinoamericano", *Revista Tabula Rasa* 1: pp. 51-86.
- Escobar, A. 2011 "Ecología política de la Globalidad y la diferencia" en H. Alimonda *La naturaleza Colonizada. Ecología Política y minería en América Latina* (Buenos Aires, Ciccus/CLACSO).
- Fairhead, J. y Leach, M. 2003 *Science, Society and Power: Environmental Knowledge and Policy in West Africa and the Caribbean* (Cambridge University Press).

- Foyer, J.; Jankowski, F.; Blanc, J.; Georges, I. y Kleiche-Dray, M. 2014 "Saberes científicos y saberes tradicionales en la gobernanza ambiental: La agroecología como práctica híbrida", ENGOV Working Paper Series, N° 14.
- Flores Quintero, G. 2005 "Tequio, identidad y comunicación entre migrantes oaxaqueños", *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM* (8).
- Gaillard, J.; Krishna, V. V. y Waast, R. (eds.) 1997 *Scientific Communities in the Developing World* (Sage Publications).
- Godoy, R.; Reyes-García, V.; Byron, E. *et al.* 2005 "The Effect of Market Economies on the Well-Being of Indigenous Peoples and on Their Use of Renewable Natural Resources", *Annual Review of Anthropology* 34(1): pp. 121-138.
- Goldman, M. J.; Nadasdy, P. y Turner, M. D. 2011 *Knowing Nature: Conversations at the Intersection of Political Ecology and Science Studies* (University of Chicago Press).
- Gomez-Oliver, L. 2008 "Crisis alimentaria mundial y México" en *Agricultura Sociedad y Desarrollo* 5 (2) : pp.115-141.
- Gravel, N. 2009 "La gouvernance rurale au Mexique en reponse a la vulnerabilité paysanne extreme", *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 34(68): pp. 111-145.
- Greene, S. 2004 "Indigenous People Incorporated? Culture as Politics, Culture as Property in Pharmaceutical Bioprospecting", *Current Anthropology* 45(2): pp. 211-237.
- Harding, S. 1997 "Is Modern Science an Ethnoscience?" en Shinn *et al.* (ed.) *Yearbook of the Sociology of Sciences*, Vol. 19 (Kluwer).
- Hassink, R. 2005 "How to Unlock Regional Economies from Path Dependency? From Learning Region to Learning Cluster", *European Planning Studies* 13(4): pp. 521-35.
- Howes, M. 1979 "The Uses of Indigenous Technical Knowledge in Development", *The IDS Bulletin* 10(2): pp. 12-23.
- Howes, M. y Chambers, R. 1979 "Indigenous Technical Knowledge: Analysis, Implications and Issues", *The IDS Bulletin* 10(2): pp. 5-11.
- Jankowski, F. 2012 "Agro-écologie, gouvernance environnementale et dialogue des savoirs dans l'état de Oaxaca (Mexique)" en M. Kleiche-Dray (coord.) ENGOV WP5 Report.
- Jiménez Sánchez, L. 1984 "Entrevista a Efraim Hernández Xolocotzi", *Las Ciencias Agrícolas y Sus Protagonistas* 1.
- Katz, E. 1994 "Du mûrier au caféier: Histoire des plantes introduites en pays mixtèque (XVIe-XXe siècle)" *Journal d'Agriculture*

- Traditionnelle et de Botanique Appliquée (JATBA)*, N° spécial Phytogéographie tropicale, 36 (1): pp. 209-244.
- Katz, E. 2002a “Rites, représentations et météorologie dans la Terre de la Pluie (Mixteca, Mexique)”, en Katz, E. Goloubinoff, M. y A. Lammel (ed.) *Entre ciel et terre : Climat et sociétés* (Paris: Ibis Press/IRD Editions): pp. 63-88.
- Katz, E. 2002b “Stratégies agraires, luttas et adaptation: les paysans mixtèques face au changement”, en A. Lammel y J. Ruvalcaba (eds). *Adaptation, violence et révolte au Mexique* (Paris: L'Harmattan): pp. 93-116.
- Katz, E. 2005 “Plante, corps et cosmos. Le cycle agricole en pays mixtèque (Mexique)”, *Bulletin de la Société Suisse des Américanistes (BSSA)*, 69: 39-49.
- Katz, E. y Kleiche-Dray, M. 2013 “Dynamic processes in the use of natural resources and food systems by indigenous and mestizo communities in Mexico and Brazil”, *ENGOV Working Paper Series*, N° 3.
- Kirsch, S. 2001 “Lost Worlds: Environmental Disaster, ‘Culture Loss’ and the Law”, *Current Anthropology* 42(2): pp. 167-197.
- Lander, E. 2000 “Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocentrismo” en E. Lander (ed.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO).
- Lascoumes, P. 1994 *L'éco-Pouvoir. Environnement et Politiques* (Paris: La Découverte).
- Lazos, E. 2012 “Conocimiento, poder y alimentación en la mixteca Oaxaqueña: tareas para la gobernanza ambiental” en M. Kleiche-Dray (coord.) ENGOV WP5 Report.
- Leff, E. 1986 *Ecología y Capital: Hacia una perspectiva ambiental del desarrollo* (México: UNAM).
- Léonard, E. y Foyer, J. 2011 *De la integración nacional al desarrollo sustentable: Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México* (Mexico: CEDRSSA).
- Long, J. y Attolini, A. 2009 *Caminos y mercados de México* (México: IIH-UNAM).
- Mendoza García, E. 2002 “El Ganado Comunal en la Mixteca Alta. De la Epoca Colonial al Siglo XX. El caso de Tepelmeme”, *Historia Mexicana* 51(4): pp. 749-785.
- Mendoza García, É. 2004 *Los bienes de la comunidad y la defensa de las tierras en la Mixteca oaxaqueña. Cohesión y autonomía del municipio de Santo Domingo Tepenene, 1856-1912* (México D.F.: Senado de la República).

- Mignolo, W. 2000 *Local histories/global design: coloniality, subaltern knowledge and border thinking* (Princeton University Press).
- Mignolo, W. 2007 *La Idea de América Latina: La Herida Colonial y La Opción Decolonial* (Barcelona: Gedisa).
- OECD 2007 *Política Agropecuaria y Pesquera en México; Logros recientes y continuación de las reformas* (Paris: OECD).
- OECD 2013 *Examens environnementaux de l'OCDE* (México: OECD).
- O'Keefe, L. y Howes, M. 1979 "A Select Annotated Bibliography: Indigenous Technical Knowledge in Development", *The IDS Bulletin* 10(2): pp. 51-58.
- Polanco, X. (ed.) 1989 *Naissance et développement de la science-monde. Production et reproduction des communautés scientifiques en Europe et en Amérique latine* (Paris: La Découverte).
- Quijano, A. 1994 "Colonialité du pouvoir et démocratie en Amérique latine" en J. Cohen, L. Gómez y H. Hirata (eds.) *Amérique latine, démocratie et exclusion* (Paris: Harmattan).
- Raj, K. 2007 *Relocating Modern Science: Circulation and the Construction of Knowledge in South Asia and Europe, 1650-1900* (Houndmills/New York: Palgrave Macmillan).
- Rivas Guevara, M. 2008 *Caracterización del manejo de suelo y uso del agua de lluvia en la Mixteca Alta: jollas y maíces de cajete estudio de caso: San Miguel Tulancingo, Oaxaca*. PhD Dissertation, Montecillo, Mexico: Colegio de Postgraduados.
- Rivas Guevara, M.; Rodríguez Haros, B. y Palerm Viqueira, J. 2008 "El sistema de jollas una técnica de riego no convencional en la Mixteca", *Boletín del Archivo Histórico del Agua*. Número especial Año 13: pp. 6-16.
- Romero Frizzi, M. 1990 *Economía y vida de los españoles en la Mixteca Alta: 1519-1720* (Oaxaca: Instituto Nacional de Antropología e Historia/Gobierno del Estado de Oaxaca).
- Romero Penaloza, J. et al. 1986 *Diagnóstico de la producción agrícola de las mixtecas oaxaqueñas Altas y baja*, Tomo II y III, centro Regional del Sur (México: UACH).
- Sandez Lopez, J. 2013 *Conflictos y lucha Campesina en Oaxaca, 1970-80*. Tesis de maestría (Universidad de Sonora).
- Sillitoe, P. 1998 "The Development of Indigenous Knowledge: A New Applied Anthropology", *Current Anthropology* 39(2): pp. 232-252.
- Leigh Star, S. y Griesemer, J. R. 1989 "Institutional ecology, translations and Boundary Objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39", *Social Studies of Science* 19(3): pp. 387-420.

- Toledo, V. M. 1992 "Utopía y Naturaleza. El nuevo movimiento ecológico de los campesinos e indígenas de América Latina", *Nueva Sociedad* (Caracas) 122: pp. 73-85.
- Toledo, V. M. y Bartra, A. 2000 *Del círculo vicioso al círculo virtuoso: cinco miradas al desarrollo sustentable de la regiones marginadas* (México: Semarnap/Plaza y Valdés).
- Trompette, P. y Vinck, D. 2009 "Retour sur la notion d'objet-frontière", *Revue D'anthropologie Des Connaissances* 4(1): pp. 11-15.
- Turner, N. J.; Davidson-Hunt, I. J. y O'Flaherty, M. 2003 "Living on the edge: Ecological and cultural edges as sources of diversity for social-ecological resilience", *Human Ecology* 31(3): pp. 439-461.
- Velasco Rodríguez, G. J. 1994 *La artesanía de la palma en la mixteca oaxaqueña* (Oaxaca: CIIDIR-IPN, Unidad Oaxaca).
- Velásquez, J. C. 2002 "Sustainable Improvement of Agricultural Production Systems in the Mixteca Region of Mexico", NRG Paper 02-01 (México: CIMMYT).
- Velásquez Hernández, J. C. y Santos, J. L. 2006 "CEDICAM: una organización de campesinos para campesinos en México", en *LEISA*, sept: pp. 24-26.
- Voix de l'Amérique 2014 "Sanjaya Rajaram, Prix Mondial de l'alimentation 2014" en <<http://www.lavoixdelamerique.com/content/sanjaya-rajaram-prix-mondial-de-l'alimentation-2014-/1943748.html>> (acceso el 15 de septiembre 2014).
- Waast, R. 1996 *Les sciences hors d'Occident au XXe siècle*, 7 tomes (Paris: ORSTOM). Waast, R. y Rossi, P. L. 2014 "Origins and shifts in meaning of ENGOV's keywords. A bibliometric study" en M. Kleiche-Dray (coord.) Engov WP5 Report.
- Warman, A. 2001 *El campo mexicano en el siglo XX* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Woods, C. 2002 "Life after Death", *The Professional Geographer* 54(1): pp. 62-66.

Pablo Andrade A.

Capítulo 4

EL GOBIERNO DE LA NATURALEZA

LA GOBERNANZA AMBIENTAL POSNEOLIBERAL EN BOLIVIA Y ECUADOR

INTRODUCCIÓN

En 2005 y 2006 coaliciones electorales contra neoliberales ganaron el derecho a controlar los estados boliviano y ecuatoriano, respectivamente. En los dos países este desarrollo puso fin al modo de gobierno de la extracción de recursos minerales e hidrocarburos que prevaleció en las últimas décadas del siglo veinte (Hogenboom, 2014). Los gobiernos posneoliberales han construido nuevas instituciones para el gobierno de las actividades de las industrias extractivas. Las nuevas reglas de juego han cambiado el modo en el que los estados andinos se relacionan con las industrias extractivas, pero no su dependencia de las rentas generadas por recursos naturales, aunque sí el modo en que estas son distribuidas.

El proceso de cambio desde el neoliberalismo hacia el posneoliberalismo fue rápido, estuvo plagado de confusiones y experimentos abandonados. Este capítulo describe ese proceso. Dos propósitos analíticos guían la descripción, en primer lugar identificar los factores que guiaron los cambios desde el neoliberalismo hacia el posneoliberalismo. En segundo, presentar las posibilidades que abrió la instalación del nuevo modo de regulación de la riqueza mineral e hidrocarburíferas para la creación de un “gobierno de la naturaleza”.

El punto básico del que parte el análisis es que si bien el neoliberalismo dejó de existir en Bolivia y Ecuador, este desarrollo no equivale a decir que el capitalismo dejó de existir, o que esas sociedades se encuentren de alguna manera dirigiéndose a alguna forma de economía que no se encuentre basada en las rentas de recursos naturales. Los estados boliviano y ecuatoriano siguen dependiendo de las rentas generadas por la extracción de hidrocarburos –petróleo y gas natural– y minerales; son estados rentistas. En ese contexto, propongo que “gobernanza posneoliberal de los recursos naturales” debe entenderse principalmente como regulación de las rentas de los recursos naturales, sin embargo –por los procesos políticos en que se (re)construyó el actual conjunto de regulaciones– a esa gobernanza se añadieron otros aspectos que extienden el concepto hacia las relaciones generales entre Estado, sociedad y naturaleza. El primer componente –regulación de las rentas– precede al neoliberalismo. Los añadidos contemporáneos, fuertemente teñidos de ecologismo, son no solo contra neoliberales, sino también contra capitalistas y contra explotación de la naturaleza, y penetraron en el primer componente por el lado de las ideas, anhelos y sueños de los decisores políticos. Actualmente estos dos grandes conjuntos de elementos tienen una ambigua coexistencia.

Empleo un enfoque de economía política para dar cuenta de la naturaleza rentista de Bolivia y Ecuador. La evidencia está construida desde dos perspectivas, y se despliega en una perspectiva de largo plazo que permite relacionar los resultados actuales con la dilatada trayectoria histórica de desarrollo basado en recursos naturales que ha predominado en los dos países. La segunda perspectiva toma el aspecto imaginativo, las ensoñaciones políticas, tal y como son presentadas en documentos oficiales de los gobiernos como evidencia del tipo de gobernanza que se intentó crear y las posibilidades que ésta abriría (Baud, de Castro y Hogenboom, 2011).

1. RECURSOS NATURALES, ESTADOS RENTISTAS, DESARROLLO Y POSNEOLIBERALISMO

El debate contemporáneo sobre desarrollo basado en recursos naturales se instala a partir de los años noventa del siglo pasado. Numerosos estudios académicos desarrollados en esa década llamaron la atención sobre las relaciones entre rentas de recursos naturales y desarrollo, destacando los impactos negativos de las primeras sobre el segundo. En el presente siglo, sin embargo, los hallazgos de esos estudios pioneros fueron disputados por un creciente cuerpo de literatura principalmente en economía política.

A mediados de los noventa el estudio pionero de Sachs y Warner mostró que los países ricos en recursos naturales no habían logrado

usar esa riqueza para crear crecimiento económico sostenido, desarrollo social ni diversificación económica. Aún más, la evidencia mostraba que la abundancia de recursos incluso perjudicaba la existencia de regímenes democráticos. La tesis de la “maldición de los recursos naturales” indicaba que el desarrollo basado en recursos naturales imponía fuertes restricciones a la diversificación económica, y hacía depender a los estados de rentas favoreciendo la corrupción de los gobernantes, su irresponsabilidad frente a los ciudadanos, y en el extremo la instalación y consolidación de regímenes autoritarios (Auty y Gebb, 2001; Sachs y Warner, 1995; Karl, 1997; Whatchenkon, 1999; Ross, 2001; Acemoglu y Robinson, 2012; Robinson *et al.*, 2006).

La tesis de la maldición de los recursos naturales puso en duda las políticas avanzadas por las instituciones financieras internacionales y las compañías transnacionales. Estos actores argumentaban que los países en vías de desarrollo podían aprovechar sus ventajas comparativas en el campo de los recursos naturales para acelerar su desarrollo (Bebbington *et al.*, 2008). Los gobiernos neoliberales de los noventa adoptaron esa tesis. Los estudios críticos desarrollados en el presente siglo han examinado los efectos económicos y sociales de esas políticas, precisando los efectos de las rentas de recursos naturales en el desarrollo político y económico de los países abundantes en recursos naturales.

El debate posterior no logró definir la cuestión en el campo de la economía de los recursos (Collier, 2010; Iimi, 2007), no así en el de las instituciones políticas. En efecto, científicos políticos y economistas políticos del desarrollo han mostrado que una economía basada en la extracción de recursos naturales efectivamente afecta el desarrollo de instituciones políticas que controlen la apropiación y uso de los ingresos estatales por esas actividades extractivas (Bebbington *et al.*, 2008; Collier, 2010). Este efecto perjudicial se encuentra mediado por una variable específicamente política: la adopción por parte de los decisores gubernamentales de un modelo rentista de gobernanza de los recursos naturales, su ingreso a las arcas fiscales y su uso. Bebbington ha argumentado que ese desarrollo es estimulado además por la política de las IFIs y las compañías transnacionales (Bebbington *et al.*, 2008). Es decir que estos actores impulsarían la adopción por parte de los gobiernos de países en desarrollo de un tipo de instituciones regulatorias que en el mediano y largo plazo conducirían a la evolución hacia un Estado rentista, y muy probablemente a la creación de las condiciones en que se produce el efecto conocido como “maldición de los recursos naturales”.

Por su parte, algunos estudiosos latinoamericanos han criticado la idea del desarrollo basado en recursos naturales en la tesis conocida

como “modelo extractivista”. Según esta perspectiva, a los impactos negativos de las rentas de recursos naturales habría que sumar dos efectos específicamente latinoamericanos, por un lado el crecimiento basado en recursos naturales habría impedido que los países latinoamericanos ganen mayor autonomía internacional; por otro, las rentas extractivas habrían inducido la formación de un Estado que además de ser rentista es depredador de la naturaleza. Este efecto sería especialmente grave toda vez que esa depredación ocurre en áreas habitadas por pueblos indígenas afectando a ecosistemas particularmente frágiles. Ambos efectos ratificarían una trayectoria social capitalista depredadora y dependiente (Gudynas, 2009 y 2012; Acosta, 2003; Acosta y Schuldt, 2009).

En años recientes varios estudiosos han criticado el consenso negativo sobre el desarrollo basado en recursos naturales. Las críticas se han concentrado en dos grandes campos, primero la relación simple entre abundancia de recursos naturales y pobre desarrollo no se cumple. Estudios comparativos han establecido que la evidencia sobre países abundantes en recursos naturales muestra que bajo ciertas condiciones estos pueden alcanzar altos niveles de ingreso, relativa igualdad, un alto grado de diversificación económica, y son democracias. Aún más importante, esos logros se han dado tanto entre países avanzados (Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Noruega) como en países emergentes (Brasil, Chile, Sudáfrica, Indonesia) y en desarrollo (Bostwana suele ser el ejemplo más citado, pero también crecientemente Bolivia y Ecuador) (Gylfason, 2012; Thorp *et al.* 2012; Hujo, 2012; Dunning, 2008).

Según esta literatura, la tesis de la maldición de los recursos padece de ceguera analítica al no distinguir entre “abundancia de recursos” y “dependencia de recursos”. En efecto, un país puede poseer abundantes recursos naturales como capital natural, pero no depender para su funcionamiento económico de la explotación de esos recursos (Gylfason, 2012). La dependencia ocurre cuando la diversificación económica del país en cuestión es baja o muy baja (Thorp *et al.*, 2012).

El segundo campo de críticas tiene que ver con la doble direccionalidad de los efectos de las rentas de recursos naturales. Un boom de recursos naturales puede tener un efecto favorable al autoritarismo o a la democracia; puede aumentar el interés de elites depredadoras y en control del Estado por preservar su control sobre la distribución de las rentas (Acemoglu y Robinson, 2012), y simultáneamente mitigar la redistribución de los ingresos privados incrementando el atractivo de la democracia (Dunning, 2008). Igualmente, es posible que un boom de recursos naturales eleve los costos de diversificación económica,

pero también que un Estado activo pueda pagar esos costos gracias a los recursos fiscales que obtiene por las rentas de recursos naturales (Thorp *et al.*, 2012; Bebbington, 2012). Al invertir esos recursos fiscales en instituciones que favorezcan la coordinación entre sectores económicos emergentes y la acumulación de capital humano, el Estado estaría favoreciendo la diversificación económica (Orihuela, 2012; Guajardo, 2012; Diestche, 2012; Ascher, 2012).

La controversia puede resolverse al distinguir los Estados rentistas de otros tipos de Estados (Dunning, 2008). No son los recursos en sí, sino la abundancia de rentas la que produce efectos sobre los Estados. Lo que no está en duda es que el uso de ciertos recursos genera rentas para los estados. La explotación de recursos minerales, petróleo y gas crea rentas para los estados y, dadas ciertas condiciones, puede transformarlos en estados rentistas. ¿Por qué ocurre esto?

La tradición de economía política distingue entre “ganancias” y “rentas”. Las primeras se obtienen cuando los factores de producción (capital, tierra y trabajo) son puestos a su mejor uso y producen un retorno. Las segundas constituyen un exceso sobre ese retorno, son ganancias extranormales. Tres características hacen que la explotación de recursos minerales generen rentas para los Estados: con frecuencia se trata de actividades capital intensivas de enclave (Hirschman, 1977); los depósitos minerales o de petróleo no pueden moverse de un lugar a otro, están geográficamente concentrados y los altos costos de inversión en capital que requieren para la extracción generan una base impositiva relativamente inelástica (Mommer, 2002); finalmente, incluso en países con regímenes que permiten la propiedad privada de ese tipo de recursos –como el Reino Unido o Estados Unidos– los estados pueden fácilmente convertir las actividades extractivas en una base de ingresos (Dunning, 2008). Los estados pueden por lo tanto apropiarse de una parte significativa de las rentas que se obtienen por la explotación de recursos minerales y petroleros sin mayor esfuerzo, tanto más cuando se involucran directamente en la extracción de esos recursos, como es el caso en Bolivia y Ecuador.

Las ganancias extraordinarias que nacen de la explotación de recursos naturales –en el sentido restringido en el que vengo hablando: minerales, petróleo y gas natural– fluyen a los Estados “como maná lloviendo del cielo”, ahorrándoles políticamente costosos esfuerzos impositivos o distributivos, y proveyéndoles fondos disponibles para el gasto público. Un estado rentista es aquel “en el cual las rentas proveen una parte significativa de los ingresos del gobierno” (Dunning, 2008). En este sentido, y solo en este sentido, es que conside-

raré en el resto del texto a los estados boliviano y ecuatoriano como “estados rentistas”.

Los estados rentistas se sostienen sobre un conjunto de reglas que regulan las industrias extractivas. Dichas reglas determinan las condiciones de acceso a los recursos naturales; cómo y cuánto de las ganancias obtenidas por las industrias extractivas será apropiado por el Estado; y quiénes intervienen en las decisiones clave de autorización de las actividades extractivas, así como en las que corresponden a la distribución de las rentas. Este conjunto de reglas constituyen el núcleo de la gobernanza de recursos naturales. Collier (2010) ha sugerido que adicionalmente las reglas deberían incluir normas específicas sobre el manejo de costos ambientales y sociales asociados a la explotación de los recursos, y de la vulnerabilidad económica derivada de la exposición de la economía del país a los ciclos de boom y caída de los precios internacionales de los minerales o hidrocarburos exportados. Este último conjunto de reglas es secundario respecto del corazón del funcionamiento de los estados rentistas, aunque desde un punto de vista ambiental sea esencial.

El punto clave que ha iluminado la discusión reciente sobre política y rentas mineras es que la distribución de las rentas es el objeto primario de los conflictos políticos en estados rentistas. En particular, la literatura sostiene que esas rentas pueden ser usadas por los gobiernos para mantener la dependencia de los recursos naturales, y concentrar el poder económico y político en una élite, o bien los gobiernos pueden optar por emplear las rentas para disminuir la dependencia de los recursos naturales, diversificar la economía y beneficiar a un conjunto relativamente mayoritario de los ciudadanos. Bebbington (2012) ha indicado que en el estudio del desarrollo en los Andes debe prestarse especial consideración a los conflictos en torno a las industrias extractivas, toda vez que éstos “tienen una gran significación para el cambio económico político nacional y subnacional”. Por otro lado, Gylfasson (2012) ha argumentado que la inversión de rentas minerales en desarrollo social es una estrategia integral del crecimiento económico; en particular “el nivel y composición del gasto estatal debe hacer una diferencia para el crecimiento”.

Así pues, el debate sobre rentas minerales ha tendido a concentrarse en un conjunto de preguntas sobre el desarrollo. ¿Pueden las rentas mineras usarse como combustible para impulsar el desarrollo económico y social de un país? ¿Qué mecanismos influenciarían positivamente el desarrollo, y cuáles otros lo harían negativamente? ¿Qué condiciones conducen a la creación y consolidación de instituciones que pueden apadrinar la diversificación económica, mejorar la dis-

tribución de ingresos de la población, asegurar la responsabilidad de los gobernantes frente a los ciudadanos y la calidad de vida de esos ciudadanos? ¿El actual boom de los precios de los minerales e hidrocarburos beneficia o perjudica las oportunidades de desarrollo de los países andinos?

Las respuestas a esas preguntas están todavía pendientes, y en este capítulo no intentamos dar una. Baste con señalar su presencia en el campo del debate académico, pero también público de los gobiernos y sociedades andinas. Sin embargo, el debate recursos-desarrollo es solamente uno de los polos presentes en la discusión latinoamericana sobre los recursos; el otro polo tiene no sólo una visión normativa diferente (i.e. el desarrollo no es deseable) sino también fuentes intelectuales distintas. Nos ocuparemos brevemente de este segundo campo antes de exponer a grandes rasgos nuestro argumento e inmediatamente pasar a la discusión de los casos empíricos.

Basándose en los estudios avanzados por la economía ecológica y la ecología política, movimientos sociales, organizaciones ambientalistas, intelectuales y académicos latinoamericanos y de fuera de la región han mirado a la extracción de recursos naturales más allá de sus efectos en el desarrollo. El elemento común a esta diversidad de perspectivas es que valoran a la sustentabilidad de los ecosistemas y sociedades de una manera completamente distinta al utilitarismo inherente al pensamiento económico dominante (Nelson, 1995).

Un segundo elemento común es la doble crítica al capitalismo neoliberal y a la idea de desarrollo en sí misma (por ejemplo Alimonda, 2011; Escobar, 2011; Gudynas, 2009; Acosta, 2003). La tesis principal de esta crítica es que la expansión del capitalismo requiere constantemente de nuevas fuentes de recursos naturales, cuya explotación beneficia exclusivamente a los países industriales, aún cuando en el corto y mediano plazo genere una “ilusión de desarrollo” en los países latinoamericanos. Esta ilusión se caracteriza por ciclos de crecimiento económico rápido, con modernización parcial y fragmentaria de las sociedades. Dichos ciclos son ilusorios en la medida en que se han demostrado históricamente como insostenibles en el tiempo. Los periodos de boom de recursos naturales producen ganancias en infraestructura y calidad de vida pero solo de manera temporal, adicionalmente este “progreso” está claramente sesgado en beneficio de los sectores urbanos, y supone grandes costos ambientales y sociales.

Entre los costos que han sido particularmente iluminados por esa literatura están la destrucción de ecosistemas altamente biodiversos y la destrucción de grupos humanos cuyo modo de vida ha sido radicalmente alterado por la presencia de actividades extrac-

tivas. De igual manera, la literatura ha señalado que esos costos tienden a cristalizar en la organización política de las sociedades latinoamericanas, la cual se dirige a preservar e intensificar la desigualdad social, y a mantener fuera de las decisiones políticas a los pobres rurales y a las poblaciones indígenas, al punto que autores como Alimonda y Escobar llegan a sostener que se trata de una “colonización de la naturaleza”.

La literatura latinoamericana se halla muy cerca de los argumentos avanzados por economistas ecológicos y sociólogos ecológicos europeos y anglosajones. Los primeros han mostrado que el crecimiento económico experimentado por los países latinoamericanos durante los booms de recursos naturales se ha logrado sólo en base a un intercambio desigual del flujo de materiales, en una suerte de versión ecológica de la tesis Prebisch-Singer (Muradian *et al.*, 2012; Vallejo, 2009; Martínez Allier *et al.*, 2010). De igual manera, Muradian *et al.* (2012) han señalado que innovaciones tecnológicas recientes en las industrias extractivas han hecho económicamente rentable la explotación de yacimientos minerales y de hidrocarburos localizados en zonas remotas normalmente habitadas por pueblos indígenas (la Amazonía ecuatoriana y boliviana, por ejemplo). La expansión de la “frontera extractiva” implica la acelerada destrucción de ecosistemas esenciales para la supervivencia planetaria, así como el incremento de conflictos socio-ambientales que ponen en riesgo la cohesión de las sociedades latinoamericanas, y en particular de las andinas.

Bebbington (2012) sostiene que los impactos de las industrias extractivas en los Andes han sido claramente negativos en varias dimensiones: la construcción de territorios, alteración irreversible de paisajes, pérdida de ecosistemas y cuasi parálisis de la innovación institucional. Estos efectos negativos llevan al autor a concluir que “cualquier decisión de atar el desarrollo nacional o regional a la industria extractiva parecería implicar el tomar riesgos comparables a los de Fausto cuando pactó con el diablo”. Finalmente, y siguiendo la tesis del “metabolismo social” de Fischer-Kowalsky (1999), la literatura contraria a la explotación de recursos naturales ha argumentado que incluso de producirse una explotación baja en costos ambientales y sociales, y con consecuencias positivas para las sociedades, el costo mayor que ocurriría a nivel global sería el incremento del uso de recursos materiales y de la producción de desechos que no pueden ser digeridos por el planeta, es decir un metabolismo social acelerado que a nivel planetario es insostenible.

Más allá de sus preferencias normativas, que como se verá más adelante han sido muy influyentes en el debate político andino re-

ciente, la literatura de corte ecologista ha vuelto visibles dos elementos connaturales a la base rentista de los estados boliviano y ecuatoriano. En primer lugar, que la formación de estados rentistas supone un conjunto de enormes costos ambientales y sociales que son no sólo ignorados por la literatura de economía política y economía del desarrollo, sino también activamente mantenidos fuera de la discusión pública por académicos, instituciones financieras internacionales y los gobiernos que han controlado esos estados. En segundo lugar, que el conjunto de reglas que gobiernan a las industrias extractivas en los estados rentistas es insuficiente para alcanzar el objetivo de una gobernanza ambiental que garantice la sustentabilidad de las sociedades.

El conjunto de los debates que hemos reseñado nos permite plantear el argumento central de este capítulo de manera estilizada, para en la sección siguiente mostrar y analizar la evidencia que ofrecen Bolivia y Ecuador sobre lo que he llamado “gobernanza ambiental posneoliberal”. Entiendo que ésta es un sistema de reglas que gobiernan el acceso y uso de recursos naturales; estas reglas son formales, pero generan espacio para práctica informales; las reglas son creadas, negociadas y puestas en acción por actores colectivos, u organizaciones, y la influencia que pueden tener esos actores depende de la selección que las reglas en sí mismas hacen sobre quién es un actor autorizado para participar en el juego. No está de más recordar que el sistema de reglas es altamente político; es decir que las reglas organizan al conjunto de actividades de cooperación y conflicto mediante el cual los habitantes de Bolivia y Ecuador obtienen, usan, producen y distribuyen recursos para producir y reproducir su vida social y biológica (Leftwich, 1983 [2010]).

Analíticamente la gobernanza ambiental posneoliberal en Bolivia y Ecuador –y posiblemente en otros estados rentistas latinoamericanos– puede captarse como un sistema en tres capas. En el centro estarían las reglas de gobernanza de recursos naturales, esto es las reglas que gobiernan la extracción de los recursos y la producción de rentas para los estados; en este nivel el número de actores es mínimo toda vez que incluye únicamente a las élites gubernamentales, ciertas agencias estatales y las compañías (públicas y/o privadas) que realizan las actividades extractivas.

Una segunda capa, semiperiférica, estaría constituida por las reglas que gobiernan la distribución de las rentas, en particular aquellas que son destinadas a modo de algún tipo de compensación a poblaciones especialmente afectadas por las actividades extractivas, así como reglas que establecen capacidades de monitoreo sobre daños ambientales causados por las actividades extractivas, y la atribución de res-

ponsabilidades por esos daños. Esta capa incluye a decisores políticos de alto nivel del gobierno, agencias estatales especializadas –al igual que en el nivel anterior– pero también otros actores tales como grupos de ciudadanos organizados y profesionales expertos que actúan como consultores de la evaluación, monitoreo y determinación de daños ambientales (Van Dijck, 2014).

Finalmente, la tercera capa contendría el modo general en que se regulan las relaciones entre Estado, sociedad y naturaleza (o ambiente). Aparte de ser el nivel menos formalizado de todos es también el que admite al mayor número de actores, en especial está abierto a la participación de ciudadanos que por cualquier razón tienen algún interés en las decisiones que puedan adoptarse sobre la naturaleza y el uso de recursos en su sociedad. Por tanto, en este nivel pueden actuar organizaciones de activistas ambientales, grupos especializados de ciudadanos –comunidades académicas, por ejemplo– y otros grupos.

Los niveles –o capas– coexisten y se comunican entre sí de manera diferenciada. Una interacción que es posible sólo en la medida que los estados rentistas de los que nos ocupamos son también democracias. El nivel más externo o periférico por su propia naturaleza no sólo admite una pluralidad de temas y actores, sino también la posibilidad de poner públicamente en duda lo que ocurre en la semiperiferia y en el núcleo del sistema de gobernanza. Dadas las circunstancias adecuadas, la conversión de un tema no polémico en asunto en disputa puede desencadenar movimientos de afuera hacia dentro. En efecto, los actores, usando mecanismos formales e informales pueden pasar a incluirse –temporal o permanentemente– en el segundo nivel, y de ser su acción exitosa modificar la distribución de rentas o las reglas que gobiernan la acción de las agencias gubernamentales. No ocurriría lo mismo, sin embargo, con el nivel nuclear, el paso a este de temas periféricos sería prácticamente imposible, y muy difícil la inclusión de actores no gubernamentales del nivel periférico. Esto sería así porque el conjunto de reglas de gobernanza de recursos naturales está destinado a bloquear los intentos por comprometer las garantías de extracción de rentas minerales. Sólo en condiciones francamente extraordinarias podría alterarse este componente nuclear. Dicho de otra manera, el nivel periférico es radicalmente democrático, la semiperiferia es “democratizable” y el núcleo es francamente autoritario.

2. BOLIVIA Y ECUADOR: DE LA RECONFIGURACIÓN DEL RENTISMO A LA GOBERNANZA AMBIENTAL

En páginas anteriores hemos afirmado que Bolivia y Ecuador son “estados rentistas”. ¿Qué significa esto exactamente? En primer lu-

gar que estos estados andinos dependen para su funcionamiento del flujo de rentas a sus arcas. En segundo término, que los estados boliviano y ecuatoriano captan esas rentas directamente de la actividad de industrias extractivas de minerales e hidrocarburos, y que dichas rentas sustituyen a otras fuentes políticamente más costosas de obtener (impuestos, por ejemplo). Tercero, que gracias a las rentas los estados pueden llevar a cabo políticas distributivas políticamente menos costosas que sus alternativas (por ejemplo, reformas a la propiedad urbana o rural). Finalmente, que esas características interactúan entre sí para producir un efecto general de aceptación del gobierno en el poder y más generalmente del Estado. La evidencia disponible indica que las características enumeradas se cumplen en los dos países. Si esto es así, cabe una segunda pregunta: ¿Cuál ha sido el impacto del reciente boom de los minerales e hidrocarburos en Bolivia y Ecuador?

Comenzando aproximadamente en los años 2000-2002, Bolivia y Ecuador han retomado ritmos de crecimiento económico importantes; lo que es más relevante es que –al menos desde la segunda mitad de la década pasada– ese crecimiento ha estado acompañado por significativas reducciones de la pobreza y la desigualdad. Estas tendencias obedecen a tres grandes factores: primero, el aumento en los mercados mundiales de los precios del petróleo, gas y minerales exportados por ambos países; segundo, los estados andinos han recuperado su capacidad para captar las rentas producidas por la explotación de recursos naturales; tercero, los gobiernos han invertido en mejorar la capacidad estatal para administrar las rentas orientándolas hacia la distribución amplia de los beneficios del crecimiento económico, y –en menor medida– para intentar un cambio en las relaciones entre el sector rentista y el de producción de sus economías.

Esas tendencias dependen entre sí y se refuerzan mutuamente. Los estados boliviano y ecuatoriano han logrado mejorar sus capacidades distributivas y, por tanto, contribuir a mejorar la calidad de vida de sus poblaciones –especialmente las más pobres– porque disponen de los recursos fiscales que logran captar de las actividades de las industrias extractivas (Paredes, 2012); a su vez, el incremento de la capacidad de los estados boliviano y ecuatoriano para captar las rentas de los recursos naturales ha mejorado su base fiscal. El amplio volumen de esas rentas es posible porque el margen de ganancia que obtienen las industrias extractivas –aún después de descontar las rentas que les son transferidas a los estados– son más que suficientes dado el alto precio de sus productos en los mercados mundiales (Muradian *et al.*, 2012). Finalmente, la inestabilidad política que predominó en ambos países en décadas anteriores ha desaparecido.

La situación actual de Bolivia y Ecuador contrasta fuertemente con la que predominó en las dos últimas décadas del siglo XX (CEPAL, 2013). Durante esos años, los dos estados redujeron en gran medida sus capacidades para ofrecer servicios sociales tales como salud, educación o transferencias de dinero para las poblaciones pobres. Los bajos precios internacionales de los recursos naturales y la incapacidad de los gobiernos para aumentar los ingresos estatales impidieron que los estados implementaran políticas distributivas. Por tanto, en las décadas de los ochenta y noventa del siglo anterior Bolivia y Ecuador experimentaron un continuo deterioro de las condiciones de vida de la población, aumento de la pobreza –en particular en los sectores rurales– y creciente desigualdad (Lefebver, 2003). En paralelo los dos países experimentaron una fuerte inestabilidad política, una situación típica en los estados rentistas de América Latina donde la dependencia de recursos naturales es alta y también es elevada la desigualdad de ingresos y riqueza no basada en recursos naturales (Dunning, 2008).

El actual boom de los recursos naturales no es, sin embargo, la causa de la formación de Bolivia y Ecuador como estados rentistas, sino únicamente de su reactivación y reconfiguración. En efecto, investigaciones históricas y de economía política recientes indican que la Revolución de 1952 en Bolivia –y el boom petrolero de los años setenta en ambas naciones– fueron los episodios clave para la conformación de los actuales estados rentistas. Aquí es necesario separar por el momento la descripción histórica de los dos países, para luego retomar el análisis conjunto de los efectos del boom contemporáneo.

2.1 BOLIVIA

La explotación de minerales ciertamente ha sido un elemento central y constante en la historia boliviana. La explotación de plata en Potosí, localizado en la actual Bolivia, fue una de las mayores fuentes de ingreso para la Corona española durante la conquista. Sin embargo, con la desintegración del Imperio Español en el temprano siglo XIX, el Estado que se configuró sobre el territorio de la actual Bolivia no heredó el control sobre la mano de obra y el comercio que tuvo la Corona española (Klein, 2008). Aún más importante, la declinación tanto de las antiguas minas coloniales como del precio internacional de la plata durante todo el siglo XIX contribuyó poco a la formación del estado boliviano. La plata fue sustituida por el descubrimiento y explotación de estaño a fines del siglo XIX, al punto que en el período 1900-1920 Bolivia se convirtió en el primer productor mundial de estaño. La economía boliviana se desarrolló rápidamente en torno a la

exportación de estaño, la participación de ese mineral en las exportaciones bolivianas pasó del 50% en 1910 al 70% en 1920, hasta alcanzar un pico de 93% en 1930 (Paredes, 2012).

La prosperidad económica traída por el boom exportador permitió el desarrollo del estado boliviano, pero la mayor parte de las rentas de la minería del estaño no fueron captadas por dicho Estado, sino por una élite cerrada y extraordinariamente pequeña gracias a que poseía las minas y controlaba la cadena de exportación del mineral. Tres compañías (Aramayo, Hoschild y Patiño) poseían la casi totalidad de las minas bolivianas, y la totalidad de las refinadoras del mineral crudo (Dunkerley, 1984). Esta oligarquía, si bien no controlaba directamente el estado boliviano, fue muy activa en política especialmente para bloquear los intentos de los gobernantes por capturar un porcentaje mayor de las rentas del estaño para el Estado.

Durante el período del boom del estaño y antes de la nacionalización de las minas en 1952, “los intentos del Estado por capturar más rentas [...] implicaban una dinámica sustancialmente redistributiva [...] cualquier captura de rentas por el Estado para propósitos de mayor gasto público habría redistribuido el ingreso desde la oligarquía del estaño hacia [...] el resto de la población” (Dunning, 2008: 235). Simplificando, la presión de grupos sociales excluidos de la renta minera –en particular los obreros del estaño y grupos intelectuales reformistas– generaba intentos de los gobiernos por capturar las rentas mineras, que eran respondidos por la oligarquía minera con golpes de Estado y represión. El estado quería ser rentista, pero el patrón de propiedad y el poder económico y político de la élite minera no se lo permitía. Los gobiernos bolivianos de aquellos años tenían un solo recurso para ampliar su base fiscal, incrementar los impuestos al sector no minero de la economía, lo cual incrementaba el descontento de las clases no mineras. Finalmente, esta dinámica estalló con la Revolución de 1952.

La captura del Estado por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la Central Obrera Boliviana (COB) en 1952 llevó a la nacionalización de las minas en octubre de ese mismo año y a la formación de la compañía estatal Corporación Minera de Bolivia (Comibol) (Paredes, 2012). Gracias a este control directo de las rentas minerales, éstas se convirtieron en la fuente principal de ingresos estatales y en el combustible del gasto público en el resto de la economía. Entre 1952 y 1964, cuando un golpe de Estado militar puso fin a la revolución, el Estado boliviano empleó las rentas mineras para moderar el conflicto distributivo, invertir en el desarrollo de otros sectores de la economía –en particular el manufacturero y el crecimiento

de la economía agrícola del Oriente boliviano– y la creación de una ciudadanía nacional (Klein, 2008; Soruco, 2010; Crabtree y Crabtree-Condor, 2012). Sin embargo, factores domésticos y de la economía internacional –principalmente la larga y grave declinación del precio del estaño– conspiraron contra este primer momento de configuración del Estado rentista boliviano.

El factor decisivo para la conformación del actual Estado rentista vino con el boom petrolero de los años setenta. La explotación de petróleo –y más recientemente gas– en el Oriente boliviano se inició tempranamente, hacia 1900, y desde 1937 estuvo controlada por el Estado boliviano a través de la compañía estatal Yacimientos Petroleros Fiscales Bolivianos (YPFB). Sin embargo, durante la revolución y en particular después del golpe militar de 1964, YPFB fue progresivamente perdiendo el control de la extracción petrolera (Humphreys Bebbington, 2012). En 1969, justo a tiempo para el boom petrolero de los años setenta, el Estado volvió a nacionalizar la industria petrolera. El gobierno de Hugo Bánzer aprobó en 1972 una Ley de Hidrocarburos que permitió abrir concesiones petroleras y que establecía nuevos modos de captura de rentas para el Estado boliviano. De acuerdo con varias fuentes, la explotación petrolera durante toda la década del setenta se expandió exponencialmente: en 1974 los ingresos petroleros permitieron balancear las cuentas del Estado, para 1978 las exportaciones de petróleo y gas natural representaban el 30% de las exportaciones bolivianas (Miranda, 2008). Como anota Dunning, “para el fin de los setenta Bolivia claramente había presenciado un boom petrolero que [...] ejerció un impacto sustancial en los cofres del fisco” (Dunning, 2008: 244).

A pesar de que en los años ochenta tanto la producción petrolera como los precios del petróleo en el mercado mundial declinaron, las rentas petroleras incrementaron su participación en el tesoro del Estado. En efecto, el gobierno de Jaime Paz Zamora obligó mediante ley a YPFB a transferir un monto cada vez mayor de sus ingresos al gobierno central, alcanzando a representar un 60% de los ingresos estatales. En los años noventa la dependencia de los ingresos petroleros tendió a declinar. Este desarrollo inició la fase neoliberal del Estado boliviano.

Confrontado con graves desequilibrios macroeconómicos, el gobierno de Víctor Paz Estenssoro encargó la reforma del sector petrolero al entonces ministro de planificación y futuro presidente de la república Gonzalo Sánchez de Losada. Inspirado en la ideología neoliberal Sánchez de Losada hizo retroceder la participación del Estado boliviano en las rentas petroleras del 50% al 18% (Dunning, 2008). La idea detrás de estos recortes fue la de atraer inversión extranjera para

la exploración de nuevos campos petroleros, y desarrollar la explotación de yacimientos de gas natural recién descubiertos. Los ingresos fiscales por rentas petroleras disminuyeron dramáticamente hasta alcanzar sólo el 7% de los ingresos fiscales totales (Dunning, 2008). Por otro lado, aunque la inversión extranjera efectivamente fluyó hacia la explotación de gas –en particular a partir de 1997– las reformas de Sánchez de Losada impidieron que este nuevo desarrollo contribuyera significativamente a las rentas del gobierno. En su lugar compañías latinoamericanas (Petrobras, Pluspetrol) y transnacionales no latinoamericanas (Repsol, British Gas, Amoco-British Petroleum, Total ELF) se beneficiaron mayoritariamente de la explotación del gas. Esta situación para el común de los bolivianos se parecía mucho a la prevaleciente en la era del estaño.

La creciente oposición de sectores populares y de políticos de izquierda a los efectos de la capitalización, el aumento de expectativas sobre el gas como motor de un renovado desarrollo nacional, finalmente explotaron en 2003 en oposición al proyecto gubernamental de construir un gasoducto desde el Oriente hacia Chile. La Guerra del Gas puso fin a la segunda administración de Sánchez de Losada, llevando al extremo la lucha política por la captación de las rentas de recursos naturales por el Estado boliviano, lo que provocó la rápida rotación de gobiernos entre 2003 y 2005.

El experimento neoliberal de desarmar al Estado rentista boliviano llegó a su fin con la elección de Evo Morales como presidente. En 2006 el gobierno de Morales volvió a nacionalizar la industria petrolera y de gas boliviana, aumentando la participación del Estado en las rentas del sector al 82% –frente al 18% que había existido en los noventa y el 50% aprobado por referendo en 2004– aunque con posterioridad a 2007 la participación efectiva del Estado se estabilizó en 50% de las rentas (Miranda, 2008). Finalmente, en 2009 –tras la aprobación de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia– el Estado aseguró su control sobre los recursos naturales no renovables de forma favorable para el gobierno central y en detrimento de los reclamos de los departamentos de la Media Luna (Santa Cruz, Tarija, El Beni) y de las pretensiones de los indígenas organizados en Territorios Originarios Indígenas Campesinos, donde se encuentran los yacimientos de hidrocarburos (Humphreys Bebbington, 2012). La importancia de estos desarrollos ha sido ampliamente reconocida y difundida por el gobierno boliviano, que en 2013 afirmaba que la nacionalización de los hidrocarburos había “generado más de 5.000 millones de dólares para su redistribución”, que YPF se había transformado “en la Corporación Empresarial más grande del país” (Presidencia de la República, 2013).

2.2 ECUADOR

Es posible identificar tres grandes momentos dentro del proceso de construcción del Estado ecuatoriano durante el siglo veinte, todos ellos relacionados con booms y colapsos de la explotación de recursos naturales. A grandes rasgos, estos momentos comprenden los años veinte y treinta, la segunda posguerra hasta los tempranos ochenta, y el período neoliberal (en particular la primera mitad de la década de los noventa). Los últimos dos y el período más reciente –a partir de la elección de Rafael Correa en 2006– corresponden a la construcción, reforma y reconstrucción del Estado rentista.

De forma aún mayor que en Bolivia, en los años setenta Ecuador se benefició del boom de los precios del petróleo. Junto con el inicio de la explotación de petróleo en la Amazonía ecuatoriana, las Fuerzas Armadas dieron un golpe de Estado y abrazaron un programa de nacionalización del petróleo y desarrollo guiado por el Estado. El gobierno militar del General Rodríguez Lara (1972-76) de manera explícita siguió una política de “siembra del petróleo”, esto es de inversión de los ingresos fiscales petroleros en infraestructura así como en préstamos a la industria y otras políticas que buscaban diversificar la base industrial del país, mejorar su productividad y la del sector agrícola. Aun cuando el debate sobre los logros del Gobierno de Rodríguez Lara permanece abierto (Conaghan, 1988; North, 1985), hay consenso en que este gobierno efectivamente logró institucionalizar una trayectoria de desarrollo que ligó el crecimiento económico del país, el mantenimiento y expansión de la infraestructura y las capacidades del Estado con la disposición de amplios recursos fiscales provenientes de las exportaciones petroleras.

La evolución hacia el Estado rentista se completó en dos fases. En la primera fase (1972-76) una fracción progresista de las Fuerzas Armadas controló el Estado y siguió políticas de desarrollo nacionalistas e inclusivas, aunque sin mayor apoyo de unos sectores populares débiles. La segunda fase (1976-79) de hecho detuvo algunas de esas políticas y en su lugar usó los ingresos petroleros como garantías para obtener préstamos internacionales que fueron usados para financiar a un sector estatal hinchado, y como fuente de créditos baratos canalizados hacia una clase dominante rentista (Larrea, 2009; Oleas, 2013; Acosta, 2003).

En la primera fase el gobierno logró el control de las rentas petroleras mediante la nacionalización de las concesiones petroleras, la constitución de CEPE –la compañía estatal petrolera– y contratos con compañías extranjeras que transferían directamente rentas de la exportación al Estado. En la segunda fase, el impulso nacionalista se detuvo, aunque se mantuvo la participación del

Estado en las rentas petroleras. En los dos momentos, la recaudación por impuestos –excepción hecha de los obtenidos en las aduanas– prácticamente se detuvo, al punto que según Acosta (2003) “el propio dictador, Guillermo Rodríguez Lara, décadas después se vanagloriaba que en su gobierno no se cobraba impuestos. Cualquier urgencia fiscal, cuando los ingresos del petróleo resultaban insuficientes o declinaban por razones coyunturales, se cubría con créditos externos”.

En 1979, al inicio del segundo boom petrolero de la década, los militares entregaron el gobierno del Estado a gobiernos civiles electos. Los primeros gobiernos civiles (1979-1984) retomaron en parte el proyecto del gobierno militar progresista, usando las rentas petroleras para posponer ajustes a la economía y aumentar la inversión social (Oleas, 2013). Sin embargo, el impacto de la crisis de la deuda internacional y el deterioro de los precios internacionales del petróleo puso a prueba la habilidad de esos gobiernos civiles para manejar los problemas que habían heredado del Estado rentista: un sector industrial mayormente ineficiente, oligopólico y de crecimiento lento, creciente pobreza urbana y rural, etc.

Igualmente, las instituciones que hicieron posible la captación de rentas petroleras en los años setenta se mantuvieron prácticamente sin modificaciones en los ochenta. Si se produjo algún cambio fue en el sentido de exacerbar la dependencia del Estado de las rentas petroleras (Oleas, 2013). Sólo al finalizar la década, y como resultado de una fuerte caída en los precios del crudo, los gobiernos ecuatorianos hicieron esfuerzos por disminuir el control directo del Estado de algunos elementos de la actividad petrolera para de ese modo atraer inversiones extranjeras.

La compañía estatal petrolera CEPE fue reformada luego de 1988 para convertirla en PETROECUADOR, su mandato fue expandido para que incursionara en actividades de exploración en asociación con compañías extranjeras. Los nuevos contratos de asociación y condiciones de operación de las compañías extranjeras permitían que éstas acumulasen concesiones petroleras. Esta opción dejaba un amplio margen de libertad a las compañías para acumular información sobre los yacimientos petroleros del país, lo cual abría la posibilidad de que el Estado licenciara los posibles descubrimientos a un precio menor del que habrían pagado si hubiese sido éste quien poseía la información científica que indicara el tamaño y costo posible de las reservas. Este modelo se trasladó en los noventa al emergente sector minero. El Estado no corría con los costos del descubrimiento, pero perdía dinero al momento de hacer las concesiones, y desconocía en su mayor parte los potenciales daños en que incurrían las actividades

de exploración y comprobación de la existencia de yacimientos de hidrocarburos y minerales.

La participación en las ganancias y el uso de los recursos fiscales obtenidos por la explotación petrolera es probablemente la dimensión de las actividades extractivas que más varió con las nuevas políticas de atracción de inversiones extranjeras. Inicialmente la participación estatal se dio en la forma de regalías, en la segunda mitad de la década de los ochenta los gobiernos intentaron una participación diferente por medio de contratos de asociación, para retornar en la década de los noventa al modelo de regalías. El modelo inicial de participación proporcionaba generosas exoneraciones de impuestos y otros estímulos fiscales para atraer la inversión de las compañías transnacionales. Estos estímulos fueron mantenidos y profundizados en las décadas de los ochenta y noventa.

En particular desde el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996), un político de orientación claramente neoliberal, el Estado cedió una buena parte de su capacidad reguladora y participación económica a favor de las compañías privadas, y simultáneamente redujo la supervisión sobre las actividades de extracción. En su intento por atraer a compañías transnacionales privadas la participación del Estado en forma de regalías disminuyó a favor de la creación de impuestos sobre las ganancias. En este período el aumento de conflictos socioambientales con pueblos indígenas radicados en la Amazonía fue un factor clave para dos desarrollos: por un lado, el Estado se vio obligado a reconocer la existencia de daños ambientales producidos por la extracción petrolera; por otro aumentó la capacidad organizacional de los pueblos indígenas amazónicos. Estos dos desarrollos son importantes para dar cuenta de la generación de lo que he llamado las capas semiperiférica y periférica de la gobernanza de recursos naturales, presentes en la actualidad.

Las rentas petroleras mejoraron a partir de 2002 con la apertura de nuevos campos y la construcción de un oleoducto complementario al que se construyó en los setenta. Acosta describía la situación prevaleciente en 2003: “[...] el Ecuador será lo que siempre ha sido. Un país productor primario. Y el petróleo asoma como la fuente de divisas que permitiría paliar las tensiones [...] La apuesta es producir y transportar la mayor cantidad de crudo posible”. Una situación que, según el autor, sin embargo no era beneficiosa para el Estado porque los desarrollos de los ochenta y noventa habían deteriorado la capacidad de producción de la petrolera estatal, la captación de rentas por parte del Estado había disminuido significativamente (del 80% a fines de los años setenta al 18% al inicios de la década de 2000), y porque los contratos vigentes con las compañías extranjeras trasladaban los

costos de operación al Estado. Adicionalmente, un fondo petrolero supuestamente creado para proteger al país de su vulnerabilidad a la variación internacional de precios del crudo, el FEIREP, en realidad estaba destinado a pagar la abultada deuda internacional.

Ese sombrío panorama cambió radicalmente con la elección del actual presidente Rafael Correa en 2006 (reelecto en 2009 y 2013). Armada de un abrumador apoyo electoral, la nueva administración rápidamente resucitó el esquema de control de las rentas petroleras de los setenta: anuló los contratos existentes, revirtió al Estado la mayor parte de las concesiones, obligó a las compañías a ceder la mayor parte de las rentas a favor del Estado, y fortaleció a la petrolera estatal. Todos estos cambios ocurrieron justo a tiempo para el boom de los precios internacionales de los años recientes (Ray y Kozameh, 2012).

Así, la reconfiguración de lo que he llamado “el núcleo de la gobernanza ambiental posneoliberal” en Bolivia y Ecuador se ha dado dentro de los patrones institucionales establecidos en la evolución hacia los estados rentistas de los años setenta. El actual boom reactivó la herencia histórica, como lo muestra la Tabla 1.

Tabla 1
Captación de rentas en Bolivia y Ecuador

Mecanismos de captación de rentas	Bolivia	Ecuador
Regalías	18%	13,5%
Impuestos a las utilidades y a la exportación	69,5%	60%
Total participación en rentas	87,5%	73,5%
Mecanismos no fiscales	YPFB	PETROECUADOR

Fuente: UNASUR, 2013.

Elaboración del autor.

Dotados de abundantes recursos fiscales, los gobiernos de Bolivia y Ecuador han logrado distribuir la renta mediante la inversión en políticas sociales que buscan mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, y emprender ambiciosos programas de industrialización e innovación tecnológica (SENPLADES, 2013; Ministerio de Comunicación, 2013). Este aspecto corresponde en nuestro esquema al componente de distribución de rentas, y puede ser explicado por dos factores. En primer lugar, en ambos países la lucha por el control del estado rentista se resolvió en la segunda mitad de los años 2000 a favor de élites políticas rivales de las oligarquías tradicionales que habían controlado los respectivos Estados durante los

ochenta y noventa del siglo anterior. En segundo lugar, las presiones por una mejor distribución de la riqueza que se desarrollaron en esos años provenían de sectores populares organizados entre los que se contaban grupos rurales afectados por la explotación de recursos naturales.

En definitiva, los desarrollos políticos de años anteriores presionaron por una distribución de las rentas diferente a la que prevaleció en los años del neoliberalismo, pero también en tanto que esos desarrollos incorporaban nuevas demandas, dieron origen a una mayor atención por parte de los gobiernos boliviano y ecuatoriano a los temas relegados de la agenda de recursos que prevaleció en el último cuarto del siglo veinte. La política es, por lo tanto, el origen de las capas semiperiférica y periférica del gobierno del ambiente. A continuación nos concentraremos en examinar esas capas y sus dinámicas.

3. COMPENSACIONES Y RECLAMOS AMBIENTALES

Los actuales gobiernos boliviano y ecuatoriano se originaron en coaliciones heterogéneas de sectores de clase media y populares urbanos y, más en el caso de Bolivia que en el de Ecuador, sectores rurales. Silva (2009) distingue dos formas de inclusión de los sectores populares. Por un lado, en Bolivia el partido gobernante –el Movimiento Al Socialismo (MAS)– logra la incorporación directa de los sectores populares al gobierno del Estado en la forma de un clásico partido de masas. Por otro, en Ecuador el partido gobernante –Alianza País (PAIS)– es una máquina electoral que en el período 2006-2009 contó con una fuerte movilización y participación de organizaciones campesinas e indígenas, movimientos sociales de raigambre ecologista y ONG (Andrade, 2012; Becker, 2011; Ortíz, 2013).

La diferencia entre los orígenes y mecanismos de incorporación de los dos gobiernos es importante. En Bolivia, el apoyo social de los indígenas y campesinos organizados es clave para la supervivencia del gobierno. Este factor ha influido poderosamente en el discurso –fuertemente teñido de la ideología indigenista boliviana– y el modo en el que se configura el proyecto del Vivir Bien. En Ecuador, los indígenas han mantenido una relación tensa con el gobierno del presidente Correa, y desde 2010 un progresivo alejamiento de las organizaciones ecologistas; desarrollos que no han comprometido la supervivencia del gobierno de PAIS. Este elemento se refleja también en el discurso del Buen Vivir (Domínguez y Caria, 2013).

Cabría esperar, dadas esas diferencias, que las políticas de los dos gobiernos con respecto a la relación economía-sociedad-naturaleza

sean también distintas. Y esto porque la literatura académica sobre los movimientos indígenas indica que las ideologías indígenas otorgan un papel esencial a la preservación de la vida como un todo. Un gobierno con alta participación indígena debería tener una política más pro-ambiente que uno con baja participación. En consecuencia, Bolivia y Ecuador deberían diferir en sus políticas ambientales. Existen, ciertamente, diferencias discursivas entre los dos gobiernos, pero no son mayores. Por otra parte, esas diferencias dejan de existir cuando concentramos el análisis en las reglas de juego y organizaciones estatales que han emergido para gobernar el ambiente. De hecho, si alguna diferencia existe es en el grado de traducción de las preocupaciones ambientales en agencias estatales especializadas. Lo más curioso es que, contrariamente a lo predicho por los teóricos indigenistas, el grado de organización de la cuestión ambiental en Ecuador es superior al de Bolivia.

Estudios de sociología política de la administración estatal (o si se prefiere del manejo) del ambiente han mostrado que esta se compone de los siguientes elementos: una red de actores que se desempeñan –dentro y fuera del Estado– en torno a problemas definidos como “ambientales”; ciertas profesiones que definen la situación y elaboran las soluciones a los problemas; las reglas institucionales del proceso político de toma de decisiones; y las ideas culturales que legitiman las decisiones (Lahusen, 2001). Hemos mostrado que en Bolivia y Ecuador el núcleo de la gobernanza de recursos está conformado por un conjunto restringido de actores gubernamentales, a saber los ministerios especializados y las compañías estatales. Las reglas institucionales en este núcleo están altamente formalizadas en las respectivas constituciones (siendo la regla básica la propiedad estatal del petróleo, gas y minerales). Las profesiones relevantes son básicamente la administración, la geología y en menor medida un conjunto diverso de “consultores ambientales”. Finalmente, las ideas culturales que legitiman las decisiones son bastante simples: el petróleo, el gas y los minerales son recursos que deben ser explotados en beneficio del desarrollo nacional (SENPLADES, 2013; Gaceta Oficial de Bolivia, 2012; Ministerio de Comunicación, 2013).

Saliendo de ese núcleo tanto Bolivia como Ecuador cuentan con sendos Ministerios del ambiente (el MAE, Ministerio del Ambiente de Ecuador, y el MAyA, Ministerio del Ambiente y el Agua, en Bolivia), subsecretarías y otras agencias estatales que integran a una variada red de profesiones. Igualmente, en los dos casos las decisiones últimas son tomadas por el gobierno. Los principios que estructuran las ideas culturales de este sector son el principio de

precaución, la necesidad de restaurar daños ambientales, la prevención de dichos daños y la preocupación por garantizar la sustentabilidad. El diagnóstico de los problemas ambientales incluye en ambos casos –aunque de manera más clara en Ecuador– la comprobación de daños causados por las actividades petroleras, tales como la deforestación, contaminación de suelos y agua, pérdida de biodiversidad y diversidad cultural.

La solución a los problemas detectados es también común. En Ecuador la gobernanza ambiental se define como la realización del “derecho ciudadano a vivir en un ambiente sano, libre de contaminación y sustentable, y la garantía de los derechos de la naturaleza, a través de una planificación integral que gestione los hábitats, gestione de manera eficiente los recursos, repare de manera integral e instaure sistemas de vida en una armonía real con la naturaleza” (SENPLADES, 2013: 222). El gobierno boliviano, por su parte, afirma que tiene la obligación de “crear las condiciones para garantizar el sostenimiento del propio Estado en todos sus ámbitos territoriales para alcanzar el Vivir Bien [...] incorporar el desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien en las políticas, normas, estrategias, planes, programas y proyectos del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas [...] formular, implementar, realizar el monitoreo y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes, programas y proyectos para el cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores del Vivir Bien, a través del desarrollo integral [...]” (Gaceta Oficial de Bolivia, 2012: 12).

En los dos países, y como culminación de largas evoluciones históricas del siglo XX (Baud y Ospina, 2013), los respectivos ministerios del ambiente administran “sistemas de gestión ambiental”. Un componente básico de estos sistemas son los parques nacionales y áreas de reserva ecológica. En Ecuador el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) comprende el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), administrado por el gobierno central, y otros tres “subsistemas” que dan lugar a la participación de gobiernos subnacionales, comunidades locales organizadas y el sector privado: “los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Subsistema de Áreas Protegidas Comunitarias y el Subsistemas de Áreas Protegidas Privadas”. En conjunto estas áreas de conservación y protección comprenden casi ocho millones de hectáreas del territorio nacional.

El gobierno boliviano, por su parte, ha organizado un complejo entramado institucional que otorga competencias al Ministerio Público, la Defensoría de la Madre Tierra, un Tribunal Agroambiental, el Ministerio de Ambiente y un Consejo Plurinacional para Vivir

Bien en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra, que integra al Ministerio de Planificación del Desarrollo (el equivalente boliviano de SENPLADES), los Gobiernos Autónomos Departamentales, etc. Esta organización multiplica los actores y puntos de entrada en temas ambientales. Al igual que en Ecuador, el componente básico de este sistema es el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP). El Consejo Plurinacional está directamente articulado a la Presidencia de la República.

Otro elemento importante en la agenda ambiental de los dos países es el cambio climático. Los respectivos ministerios y otras agencias estatales han creado planes de mitigación y adaptación al cambio climático. El desarrollo de este tema, y en general de las agencias ambientales, ha dependido en gran medida de la cooperación internacional. Actores internacionales destacados, y comunes para los dos países, son el Banco Mundial, el Programa para el Ambiente de Naciones Unidas y la cooperación oficial alemana.

Finalmente, los gobiernos boliviano y ecuatoriano coinciden en que la riqueza en biodiversidad de los dos países proveen oportunidades para algún tipo de desarrollo “verde” y han avanzado políticas en ese sentido. En Ecuador, desde 2011 se desarrolla un Programa Nacional de Bioconocimiento, cuya gestión depende de los ministerios de ambiente y agricultura bajo el Marco Nacional de Bioseguridad (MAE, 2013; Zenteno y Andrade, 2015). En Bolivia la “Ley Marco...” y la “Agenda Bolivia 2025” contemplan un desarrollo similar, pero el gobierno no ha avanzado en su implementación.

Como indicamos anteriormente, la política ambiental ecuatoriana se diferencia de la boliviana en la importancia que otorga a los daños ambientales causados por la explotación de petróleo. A partir de 2008 el gobierno ha impulsado una activa política de reparación ambiental, ejecutada por el Programa de Reparación de Pasivos Ambientales y Sociales (PRAS).

La noción de “corresponsabilidad” entre el Estado y las comunidades locales en el manejo de los problemas ambientales que predomina en los diseños institucionales ambientales abre oportunidades para la participación de comunidades locales, gobiernos municipales, provinciales y –en Bolivia– departamentales. El papel del conocimiento científico en esta capa de la gobernanza ambiental es importante. Las agencias generan y requieren de conocimiento científico para la instalación de sistemas de indicadores ambientales, cuentas ambientales, detección temprana de daños ambientales, etc. Esta necesidad ha creado organizaciones estatales pobladas por técnicos nacionales, especializados en administración pública y ciertas ramas del conocimiento como biología y geografía, y científicos en su

mayor parte de procedencia internacional o entrenados en universidades del Primer Mundo (Zenteno y Andrade, 2015; <<http://www.conocimiento.gob.ec>>).

Aunque el gobierno boliviano comparte en gran medida esa óptica, le otorga mayor jerarquía a la generación de conocimiento y tecnología para agregar valor a “(la) transformación de alimentos, litio, gas e hidrocarburos...” (Ministerio de Comunicación, 2013). De hecho, el sexto objetivo del desarrollo de la agenda gubernamental boliviana indica que esos avances tecnológicos estarán acompañados por el incremento de las reservas de hidrocarburos y minerales metálicos y no metálicos. La incorporación de tecnología se refiere no sólo a procesos de industrialización, sino también para minimizar daños ambientales.

En síntesis, la capa semiperiférica de la gobernanza ambiental posneoliberal –resumida en la Tabla 2– incorpora no sólo un conjunto amplio de actores, sino también actores internacionales y temas bien establecidos de la agenda ambiental global (deforestación, reparación ambiental, servicios ambientales, cambio climático, etc.). Esto último no debería sorprender toda vez que las agencias estatales que organizan el sector han tenido su origen precisamente en presiones y diseños institucionales globales, o cuentan para su operación con la cooperación internacional. La capa semiperiférica está concentrada en el manejo del ambiente, su atención básica está dedicada a temas globales ampliamente aceptados –deforestación, preservación y administración de recursos hídricos, remediación de varias formas de contaminación ambiental, y crecientemente cambio climático– y su función es producir políticas públicas en esos temas. Su componente político fundamental es la administración de recursos nacionales e internacionales para la reproducción del manejo ambiental. Por su permeabilidad internacional, y en menor medida a actores y demandas nacionales y subnacionales, contiene la posibilidad de empoderar a esos actores y temas.

Queda entonces por examinar la tercera capa, la periferia de la gobernanza ambiental posneoliberal. A diferencia de las dos capas anteriores –directamente articuladas al Estado– el nivel periférico que se constituye en la sociedad civil, aun cuando recurre a normas formales, es básicamente informal y está abierto a una pluralidad de actores tanto estatales como no estatales. Este nivel es importante porque por un lado ha provisto algunos de los recursos discursivos que componen las retóricas ambientales de los gobiernos boliviano y ecuatoriano, y por otro los actores civiles usan esa retórica como recurso de la acción política.

Tabla 2
Administración del ambiente en Bolivia y Ecuador

	Bolivia	Ecuador
Reglas formales	Ley Marco Agenda Patriótica 2025 Leyes específicas	Constitución Plan Nacional del Buen Vivir Leyes específicas
Actores estatales	Ministerio del Ambiente y el Agua Consejo Plurinacional para Vivir Bien	Ministerio del Ambiente Varios ministerios y secretarías
Otros actores	Gobiernos subnacionales Cooperación internacional	Gobiernos subnacionales Cooperación internacional
Conocimiento científico	Integrado en la identificación de problemas y soluciones Dependencia de conocimiento científico estándar	Integrado en la identificación de problemas y soluciones Dependencia de conocimiento científico estándar
Temas	Administración de parques nacionales Políticas de conservación y reparación ambientales Cambio climático	Administración de parques nacionales Políticas de conservación y reparación ambientales Cambio climático

Un examen somero de las retóricas del Vivir Bien y el Buen Vivir, boliviana y ecuatoriana respectivamente, indica la constante apelación a tres ideas: la armonía con la naturaleza, el carácter sagrado de la naturaleza –revelado en el uso frecuente de nombres como Madre Tierra o Pachamama– y los derechos de esta entidad. La Constitución ecuatoriana tanto en su Preámbulo como en el Capítulo 4 reconoce el derecho de los ecuatorianos a vivir en un ambiente sano y equilibrado, en armonía con la naturaleza. Un fraseo similar aparece en el Capítulo 1, Artículo 1 de la “Ley Marco...” boliviana bajo la forma de “desarrollo integral y en equilibrio” y de garantía de “la continuidad de la capacidad de regeneración de los componentes y sistemas de vida de la Madre Tierra”. Los discursos del Vivir Bien y el Buen Vivir coinciden además en otros dos puntos: primero, ese estado de armonía no existe al momento, sino que se obtendrá en el futuro más o menos lejano como resultado de un esfuerzo social guiado por el Estado; segundo, un componente clave de esa empresa es el respeto y uso de “conocimientos ancestrales” (“originarios” en la retórica boliviana) (Domínguez, 2013; SENPLADES, 2009 y 2013).

Independientemente del valor ideológico que puedan tener estos discursos para legitimar las acciones gubernamentales, el Vivir Bien y el Buen Vivir han animado reclamos, movilizaciones y demandas de actores indígenas y ecologistas tanto en Ecuador como Bolivia. En efecto, las movilizaciones anti mineras en Ecuador en 2012, la reali-

zación de consultas populares (referendos) anti mineros en este país (Urkidi y Walter, 2011), y la fallida iniciativa Yasuní-ITT, articularon en la práctica la idea de que el logro del Buen Vivir dependía de al menos tres condiciones: la preservación del equilibrio ecológico, la necesidad de que los gobiernos tomen en cuenta la voz de los posibles afectados (Van Teijlingen, 2012) y en el caso del Yasuní la obligación del Estado ecuatoriano de preservar culturas cuyos conocimientos ancestrales preservan los derechos de la naturaleza (Rival, 2012). En Bolivia, el conflicto sobre el parque nacional TIPNIS también se articuló y pudo procesarse mediante el recurso a la retórica del Vivir Bien y los derechos de la naturaleza (Ortíz, 2013).

Tanto la iniciativa Yasuní-ITT como el conflicto del TIPNIS muestran algunos de los procesos, mecanismos, actores, potencialidades y límites de las retóricas del Buen Vivir y el Vivir Bien. En ambos casos, políticas iniciadas por los respectivos gobiernos intentaban proteger los derechos de los pueblos indígenas que habitaban en zonas de la Amazonía. Igualmente, en los dos casos esas políticas implicaban que el Estado se abstendría de explotar recursos petroleros en esos territorios. Finalmente, en los dos casos cuando los gobiernos cambiaron sus políticas, se produjeron intensos conflictos entre los ejecutivos y grupos indígenas y ecologistas nacionales con respaldo internacional (Rival, 2012; Martin, 2011; Ortíz, 2013; Fundación Tierra, 2012).

También en los dos casos se comprueba que los actores no gubernamentales fueron impotentes para revertir las políticas de extracción de recursos de los respectivos gobiernos. Aún más notorio es que la presencia de actores gubernamentales, no gubernamentales, nacionales e internacionales, fue legitimada para todos los participantes del conflicto a través de las retóricas del Buen Vivir y el Vivir Bien.

Resumiendo, entonces, la capa periférica provee de recursos discursivos y legales para la acción de actores interesados en avanzar sus demandas ambientales. Estos actores son, en principio, cualquier grupo de ciudadanos; aún más esos ciudadanos no quedan limitados a fronteras nacionales, pueden ser organizaciones internacionales. En circunstancias especiales, como por ejemplo el control temporal del Estado por parte de coaliciones “verdes”, actores, temas y modos de operación que se originan en esta esfera pueden convertirse en políticas públicas nacionales e internacionales (Sodërbaum, 2000); lo que de hecho ocurrió en Ecuador entre 2007 y 2010; en Bolivia ese lugar lo ocuparon las organizaciones de los movimientos indígenas (Hogenboom, 2014). Sin embargo, cuando ese paso atenta contra la preservación del núcleo de la gobernanza de recursos naturales en un Estado rentista, esos mismos actores y temas son nuevamente expulsados a la

periferia, como de hecho ocurrió con la Iniciativa Yasuní-ITT y en el conflicto boliviano del TIPNIS.

La expulsión depende de la forma en que está organizado el poder de decisión en los estados boliviano y ecuatoriano. En ambos casos, el poder decisional normal recae en el presidente y las agencias estatales nucleares al Estado rentista; este grupo puede vetar políticas públicas que atentarían contra su reproducción. Estos son los límites de la esfera periférica, pero no debe desconocerse que su mera existencia abre mecanismos para el procesamiento de conflictos, sea mediante su traducción al nivel ampliado de la gobernanza de recursos (o capa semiperiférica) o recurriendo a mecanismos generales de la democracia (consultas o plebiscitos, por ejemplo).

4. CONCLUSIONES

La gobernanza ambiental a comienzos del siglo XXI puede describirse como un conjunto de procesos –globales, internacionales, nacionales y subnacionales– que ponen en interacción a numerosos actores –en los niveles mencionados– para la construcción de instituciones formales e informales que crean los principios organizadores del acceso, uso y distribución de recursos naturales que hacen posible la reproducción social y biológica de las sociedades humanas contemporáneas. Se trata, por lo tanto, de un conjunto de desarrollos políticos pero que en los Estados rentistas adquieren características especiales.

Las experiencias boliviana y ecuatoriana muestran que si bien se pueden crear nuevas formas de regulación de la explotación y uso (de las rentas) de recursos naturales, éstas tienen como prioridad la preservación del acceso de los Estados a dichas rentas y por implicación de las actividades extractivas en sí mismas. Este peso diferencia la gobernanza ambiental en varios niveles, siempre y cuando su existencia no comprometa el circuito de reproducción del Estado rentista, esto es el ciclo de extracción, rentas y distribución.

Bolivia y Ecuador disponen de abundantes recursos naturales, tanto en el sentido restringido de recursos minerales, petróleo y gas, como en el sentido ampliado de diversidad de ecosistemas. Adicionalmente, en los dos países la evolución histórica de largo plazo ha sido hacia la instalación y consolidación de Estados rentistas. El actual boom de las *commodities* creó espacio para que gobiernos que podían haber seguido una trayectoria distinta, optaran por recrear los Estados rentistas de los años setenta. Esta opción política dio lugar al modo de gobernanza ambiental posneoliberal diferenciado que actualmente se está consolidando en ambos países.

En los dos países, la conformación original de Estados rentistas dependió tanto de luchas políticas internas como de la existencia de

altos precios internacionales de los hidrocarburos y, en el caso del estaño en Bolivia durante la posguerra, del colapso de esos mercados internacionales. La reactivación de los Estados rentistas en el presente obedece a factores similares a los del pasado, el boom de las exportaciones minerales hizo posible que los gobiernos boliviano y ecuatoriano reconfiguraran los mecanismos de captación de rentas que garantizan su acceso a las abundantes rentas producidas por su extracción y exportación a mercados internacionales; este desarrollo, a su vez, aumentó la capacidad de los Estados para proveer servicios básicos, y en consecuencia legitimó las actividades extractivas apoyadas –y en cierta medida controladas– por los Estados.

La explicación no es sólo económica. La política también ha jugado un papel en la creación de la gobernanza ambiental posneoliberal. Los gobiernos boliviano y ecuatoriano son fruto de procesos de disputa por el uso de los recursos naturales. Esos procesos, en tanto que en parte fueron impulsados por sectores populares afectados por las industrias extractivas, llevaron a la incorporación de temas ambientales en los programas políticos de los dos gobiernos. Aquí aparece un factor del cual la historia económica informa poco, la acción de ideologías internacionales, en particular la preocupación por el equilibrio de los ecosistemas como garantía de supervivencia de las sociedades. Hemos mostrado que esta ideología provee recursos para que los estados boliviano y ecuatoriano organicen y sostengan agencias especializadas en el tratamiento de un conjunto relativamente discreto de temas ambientales. Hemos denominado a este componente la semiperiferia de la gobernanza ambiental posneoliberal.

Finalmente, la llegada de nuevos actores al control del Estado y los medios por los cuales alcanzaron ese poder parecería explicar la construcción de una suerte de macro ideología con fuertes tonos ambientales, el Vivir Bien y el Buen Vivir. Este elemento cierra el conjunto de la gobernanza ambiental y le da coherencia ideológica. La regulación de los recursos naturales, incluso el uso de rentas provenientes de su explotación, tiene sentido sólo en la medida en que sirva para un propósito mayor: lograr una nueva relación de las sociedades boliviana y ecuatoriana con su entorno natural. Se trata de un componente fuertemente normativo. Sin embargo, esos valores son amplios y difusos por lo que proveen recursos simbólicos para legitimar un abanico muy abierto de actores, procesos y acciones, desde aquellas que pondrían en riesgo la extracción de recursos naturales hasta otras que fortalecen la raíz rentista de los estados boliviano y ecuatoriano, pasando por la legitimación de la administración del ambiente.

La dinámica de la gobernanza ambiental posneoliberal es compleja. Por un lado, la condición rentista de los estados boliviano y

ecuatoriano promueve la reproducción social y biológica de las sociedades, en la medida que esas rentas son distribuidas mediante la inversión estatal en políticas sociales y en los nuevos intentos de industrialización. Por otro lado, los Estados rentistas tienen interés en promover la expansión de las fronteras de recursos, lo que compromete ecosistemas frágiles y la supervivencia de sociedades rurales, aumentando los conflictos políticos. La capa de administración ambiental ofrece oportunidades para el procesamiento parcial de esos conflictos, pero es todavía incipiente, relativamente excluyente, y sus mecanismos son insuficientes para resolver el dilema explotación/preservación. Finalmente, las posibilidades abiertas en la capa ideológica o cultural provee recursos simbólicos y materiales para la expresión de conflictos socio-ambientales, y algunos mecanismos para su procesamiento, pero su puesta en marcha depende de la solidez del régimen democrático.

Para hacer aún más complicado el panorama, las acciones de los gobiernos andinos para sostener sus sociedades dependen de la disponibilidad de recursos fiscales, pero también de su estabilidad política. Una y otra son facilitadas por el alto precio de las exportaciones de minerales, petróleo y gas, así como por la capacidad de los Estados para captar rentas extractivas. En el pasado reciente las demandas de actores afectados por las actividades extractivas han probado ser potencialmente desestabilizadoras, pero ese potencial podría haber cambiado en el presente, entre otras razones por la existencia de la capa periférica de la gobernanza posneoliberal. La variable fundamental que comanda esta dinámica está sin embargo fuera del control de los gobiernos activos; el boom de los recursos depende de las fuerzas de la economía internacional. Es razonable suponer que esas tensiones, conflictos y dinámicas continuarán condicionando la evolución de la actual gobernanza ambiental, pero por el momento es difícil decir si en algún momento de ese desarrollo ésta se organizará de manera más pluralista y abierta que en la actualidad o si –como ocurrió en períodos de caída de los precios internacionales– se reconfigurará en una dirección cada vez más excluyente e inestable.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. 2012 *Why nations fail? The origins of power, prosperity, and poverty* (Nueva York: Random House).
- Acosta, A. y Schuldt, J. 2009 “Petróleo, rentismo y subdesarrollo” en CAAP-CLAES *Extractivismo, Política y Sociedad* (Quito: CAAP-CLAES).
- Acosta, A. 2003 “Ecuador: entre la ilusión y la maldición del petróleo” en *Ecuador Debate* N° 58: pp. 77-100.

- Alimonda, H. 2011 “La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la Ecología Política Latinoamericana” en Alimonda, H. (ed.) *La Naturaleza Colonizada. Ecología Política y Minería en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Andrade, P. 2012 “El reino (de lo) imaginario: Los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008” en *Ecuador Debate* N° 85: pp. 35-47.
- Ascher, W. 2012 “Mineral Wealth, Development and Social Policy in Indonesia” en Hujo, K. (ed.) *Mineral Rents and the Financing of Social Policy, opportunities and challenges* (Nueva York: UNRISD).
- Auty, R. y Gebb, S. 2001 “Political Economy of Resource-Abundant States” en Auty, R. (ed.) *Resource Abundance and Economic Development* (Oxford: Oxford University Press).
- Baud, M.; De Castro, F. y Hogenboom, B. 2011 “Environmental Governance in Latin America: Towards an Integrative Research Agenda” en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* N° 90: pp. 79-88.
- Baud, M. y Ospina, P. 2013 “The Emergence of new modes of governance of natural resources use and distribution in Latin America and Ecuador” (Amsterdam: ENGOV Working Paper Series).
- Bebbington, A. 2012 “Extractive industries, socio-environmental conflicts and political economic transformations in Andean America” en Bebbington, A. (ed.) *Social conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America* (Londres: Routledge).
- Bebbington, A. et al. 2008 “Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development” en *Development and Change*, Vol. 39, N° 6: pp. 887-914.
- Becker, M. 2011 “Correa, Indigenous Movements, and the Writing of a New Constitution in Ecuador” en *Latin American Perspectives*, Vol. 38-1, Issue 176: pp. 47-62.
- CEPAL 2013 *Recursos Naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una Agenda Regional* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- Collier, P. 2010 *The Plundered Planet* (Oxford: Oxford University Press).
- Conaghan, C. 1988 *Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Crabtree, J. y Crabtree-Condor, I. 2012 “The politics of extractive industries in the Central Andes” en Bebbington, A. (ed.) *Social*

conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America (Londres: Routledge).

- Diestche, E. 2012 “Institutional Change and State Capacity in Mineral-Rich Countries” en Hujo, K. (ed.) *Mineral Rents and the Financing of Social Policy, opportunities and challenges* (Nueva York: UNRISD).
- Dijck, P. Van 2014 “Linking Natural-Resource Exploitation with World Markets: Road Infraestructure and its Impact on Land Use Conversion in Amazonia” en De Castro F.; Dijck, P. Van y Hogenboom, B. *The extraction and conservation of natural resources in South America. Recent trends and challenges* (Amsterdam: CEDLA) Cuaderno Series N° 27.
- Dirección General de Estudios 2010 *La Economía Ecuatoriana luego de 10 años de dolarización* (Quito: Banco Central del Ecuador).
- Domínguez, R. y Caria, S. 2013 “La ideología del Buen Vivir: la metamorfosis de una ‘alternativa al desarrollo’ en desarrollo de toda la vida” en *Pre-Textos para el Debate*, N° 2: p. 53.
- Dunkerley, J. 1984 *Rebellion in the Veins: Political Struggle in Bolivia, 1952-82* (Londres: Verso).
- Dunning, T. 2008 *Crude Democracy. Natural Resource Wealth and Political Regimes* (Nueva York: Cambridge University Press).
- Escobar, A. 2011 “Ecología Política de la globalidad y la diferencia” en Alimonda, H. (ed.) *La Naturaleza Colonizada. Ecología Política y Minería en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Fisher-Kowalsky, M. 1999 “Society’s Metabolism, The Intellectual History of Material Flow Analysis, Part II, 1970-1988” en *Journal of Industrial Ecology*, Vol. 2, N° 4: pp. 107-136.
- Fundación Tierra 2012 *Marcha indígena por el TIPNIS: La lucha en defensa de los territorios* (La Paz: Fundación Tierra).
- Gaceta Oficial de Bolivia 2012 “Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien”, O431.
- Guajardo, J. C. 2012 “Mineral Rents and Social Development in Chile” en Hujo, K. (ed.) *Mineral Rents and the Financing of Social Policy, opportunities and challenges* (Nueva York: UNRISD).
- Gudynas, E. 2012 “Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano” en *Nueva Sociedad*, 237: pp. 128-146.
- Gudynas, E. 2009 “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual” en CAAP-CLAES *Extractivismo, Política y Sociedad* (Quito: CAAP-CLAES).

- Gylfason, T. 2012 “Development and Growth in Resource-Dependent Countries” en Hujo, K. (ed.) *Mineral Rents and the Financing of Social Policy, opportunities and challenges* (Nueva York: UNRISD).
- Hirschman, A. O. 1977 “Enfoque generalizado del desarrollo por medio de enlaces, con referencia especial a los productos básicos” en *El Trimestre Económico*, 173: pp. 199-236.
- Hogenboom, B. 2014 “South American Minerals at the Crossroads of Global Markets, National Politics, and Local Needs” en F. de Castro, P. van Dijck y B. Hogenboom *The extraction and conservation of natural resources in South America. Recent trends and challenges*, Cuaderno Series N° 27 (Amsterdam: CEDLA).
- Hujo, K. 2012 “Introduction and Overview: Blessing or Curse? Financing Social Policies in Mineral-Rich Countries” en Hujo, K. (ed.) *Mineral Rents and the Financing of Social Policy, opportunities and challenges* (Nueva York: UNRISD).
- Humphreys Bebbington, D. 2012 “State-indigenous tensions over Hydrocarbon expansion in the Bolivian Chaco” en Bebbington, A. (ed.) *Social conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America* (Londres: Routledge).
- Iimi, A. 2007 “Escaping from the Resource Curse: Evidence from Botswana and the Rest of the World” en *IMF Staff Papers*, Vol. 54, N° 4: pp. 663-699.
- Karl, T. L. 2007 “Ensuring Fairness: The Case for a Transparent Fiscal Contract” en Humphreys, M.; Sachs, J. y Stiglitz, J. (eds.) *Escaping the Resource Curse* (Nueva York: Columbia University Press).
- Klein, H. S. 2008 *Historia de Bolivia* (La Paz: G.U.M.).
- Lahusen, C. 2001 “Political Regulation in Sociological Perspective: A Multidimensional Framework of Analysis” en Münch, R. *et al. Democracy at Work. A Comparative Sociology of Environmental Regulation in the United Kingdom, France, Germany and the United States* (Westport: Praeger).
- Larrea, C. 2009 *Hacia una Historia Ecológica del Ecuador. Propuestas para el debate* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional).
- Lefeber, L. 2003 “Problems of Contemporary Development. Neoliberalism and Its Consequences” en North, L. L. y Cameron, J. D. *Rural Progress, Rural Decay. Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives* (Bloomfield: Kumarian Press).

- Leftwich, A. 2010 (1983) *Redefining Politics, People, Resources and Power* (Londres: Routledge).
- Martínez-Allier, J. *et al.* 2010 “Social Metabolism, Ecological Distribution Conflicts and Valuation Languages” en *Ecological Economics*, N° 70: pp. 153-158.
- Martin, P. 2011 *Oil in the Soil. The Politics of Paying to Preserve the Amazon* (Lanham: Rowman & Littlefield).
- Ministerio del Ambiente del Ecuador 2013 *Logros Ambientales 2013* (Quito: Ministerio del Ambiente del Ecuador).
- Ministerio de Comunicación 2013 *Agenda Patriótica 2025, 13 Pilares de la Bolivia Digna y Soberana* (La Paz: Ministerio de Comunicación, Estado Plurinacional de Bolivia).
- Miranda, C. 2008 “Gas and Its Importance to the Bolivian Economy” en Crabtree, J. y Whitehead, L. *Unresolved tensions: Bolivia past and present* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Mommer, B. 2002 *Global Oil and the Nation State* (Oxford: Oxford University Press).
- Muradian, R.; Walter, M. y Martínez-Alier, J. 2012 “Hegemonic transitions and global shifts in social metabolism: Implications for resource-rich countries” en *Global Environmental Change*, N° 22: pp. 559-567.
- Nelson, R. 1995 “Sustainability, Efficiency, and God: Economic Values and the Sustainability Debate” en *Annual Review of Ecology and Systematics*, N° 26: pp. 135-154.
- North, L. 1985 “Implementación de la política económica y la estructura del poder político en el Ecuador” en Lefeber, L. (ed.) *Economía Política del Ecuador. Campo, Región, Nación* (Quito: Corporación Editora Nacional/FLACSO/York University).
- Oleas, J. 2013 *Ecuador 1972-1999: del Desarrollismo Petrolero al Ajuste Neoliberal* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar) Tesis Doctoral.
- Orihuela, J. C. y Thorp, R. 2012 “The political economy of managing extractives in Bolivia, Ecuador and Peru” en Bebbington, A. (ed.) *Social conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America* (Londres: Routledge).
- Ortíz, C. 2013 *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la Revolución Ciudadana* (Quito: FLACSO Ecuador) Tesis de Doctorado.
- Ortíz, P. 2013 “Gobernanza Territorial y Conflictos entre Estado y Pueblos Indígenas. Una Perspectiva Comparada de Ecuador y Bolivia” en *Proyecto ENGOV*, WP2, Informe Final.

- Paredes, M. 2012 “Extractive Dependence in Bolivia and the Persistence of Poor State Capacity” en Thorp, A. *et al. The Developmental Challenges of Mining and Oil. Lessons from Africa and Latin America* (Londres: Palgrave Macmillan).
- Presidencia de la República 2013 *Evo 2006-2009, 100 logros* (La Paz: Presidencia de la República, Estado Plurinacional de Bolivia).
- Ray, R. y Kozameh, S. 2012 “Ecuador’s Economy since 2007” (Washington: Center for Economic and Policy Research, CEPR).
- Rival, L. 2012 “Planning development futures in the Ecuadorian Amazon: the expanding oil frontiera and the Yasuní-ITT iniative” en Bebbington, A. (ed.) *Social conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America* (Londres: Routledge).
- Robinson, J.; Tovik, R. y Verdier, T. 2006 “Political Foundations of the Resource Curse” en *Journal of Development Economics*, N° 79: pp. 447-68.
- Ross, M. 2001 “Does Oil Hinder Democracy?” en *World Politics*, Vol. 53, N° 3: pp. 325-61.
- Sachs, J. D. y Warner, A. M. 1995 “Natural Resource Abundance and Economic Growth” en *NBER*, Working Paper 5.398.
- SENPLADES 2013 “Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017” (Quito: SENPLADES).
- SENPLADES 2009 “Plan Nacional del Buen Vivir” (Quito: SENPLADES).
- Silva, E. 2009 *Challenging Neoliberalism in Latin America* (Nueva York: Cambridge University Press).
- Sodërbaum, P. 2000 *Ecological Economics, A Political Economics Approach to Enviroment and Development* (Londres: Earthscan).
- Soruco, X. 2010 “De la Goma a la Soya: el Proyecto Histórico de la Elite Cruceña” en Soruco, X.; Plata, W. y Medeiros, G. *Los Barones del Oriente Los Barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy* (Santa Cruz: Fundación TIERRA).
- Teijlingen, K. van 2012 “Negotiating values and development at the mining frontier: Private, public, and civil interactions over El Mirador mine in South-East Ecuador” (Amsterdam: University of Amsterdam/CEDLA) Tesis de Maestría.
- Thorp, R. *et al.* 2012 *The Developmental Challenges of Mining and Oil. Lessons from Africa and Latin America* (Londres: Palgrave Macmillan).

- Urkidi, L. y Walter, M. 2011 “Dimensions of environmental justice in anti-gold mining movements in Latin America” en *Geoforum*, N° 42: pp. 683-695.
- Vallejo, M. C. 2009 “Estructura biofísica de la economía ecuatoriana: un estudio de los flujos directos de materiales” en Mayoral, F. M. (ed.) *Deuda externa y Economía ecológica: dos visiones críticas* (Quito: Ministerio de Cultura/FLACSO Ecuador).
- Wantchekon, L. 1999 “Why Do Resource Abundant Countries Have Authoritarian Governments?” en *African Finance and Economic Development*, Vol. 5, N° 2: pp. 57-77.
- Zenteno, J. y Andrade, P. 2015 “Ecuador: Changing biosafety frames and new political forces in Correa’s government” en Bull, B. y Aguilar-Støen, M. C. (eds.) *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (Londres: Routledge Studies in Sustainable Development).

Benedicte Bull y Mariel Aguilar-Støen

Capítulo 5

CAMBIOS EN LAS ELITES, INSTITUCIONES Y GOBERNANZA AMBIENTAL

¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA?*

INTRODUCCIÓN

El tema de las elites ha sido controversial en las ciencias sociales latinoamericanas. Se les ha estudiado indirectamente como terratenientes, capitalistas, líderes empresariales o políticos y, también, fueron abordadas directamente utilizando conceptos y teorías de los estudios de la elite. Aunque existe una cantidad significativa de literatura sobre el papel de las elites en las transformaciones democráticas (ver, por ejemplo, Highley y Gunther, 1992), a menudo las elites han sido consideradas como un obstáculo para la formación de sociedades más democráticas, prósperas e igualitarias (ver, por ejemplo, Paige, 1997; Cimoli y Rovira, 2008). Este también es el caso de la literatura sobre gobernanza ambiental, en el cual los grupos de elite a menudo son considerados como un obstáculo para el desarrollo sostenible y para establecer un enfoque más equitativo sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Por lo tanto, a pesar de que en América Latina haya existido un movimiento de conservación elitista, desde hace mucho tiempo, las luchas para proteger el medio ambiente de la sobreexplotación y la contaminación estuvieron invariablemente relacionadas con las luchas

* Traductora: Eugenia Cervio

de grupos subalternos contra las elites locales, nacionales y transnacionales (Carruthers, 2008; Martínez-Alier, 2002; y los capítulos 2 y 3 de este libro).

En la última década, han ocurrido en América Latina una serie de cambios que podrían tener cierto impacto en la composición y las actitudes de las elites. Estos cambios podrían tener consecuencias para la gobernanza ambiental en el sentido amplio del concepto, como se indica en el primer capítulo de este volumen. De las 49 elecciones presidenciales en el período 2003-2013, 22 fueron ganadas por candidatos de centroizquierda y, a excepción de México y Colombia, durante la mayor parte de este período, los gobiernos de centroizquierda ascendieron al poder en todas las grandes economías en América Latina (Bull, 2014). Muchos de estos gobiernos representan grupos que habían sido marginados de la política y confrontado a las elites, incluyendo los movimientos indígenas y socioambientales. Con los cambios en la economía política global, entre los que se incluyen el avance de China y varias economías emergentes, América Latina presenció el ingreso de una serie de nuevos actores económicos, incluyendo nuevas compañías transnacionales y nuevos prestamistas. Por otra parte, en los sectores clave las nuevas tecnologías cambiaron la estructura de la producción y, por tanto, también la concentración de los recursos –y a su vez, posiblemente, la composición de las elites.

A pesar de estos cambios, se disipó el optimismo inicial con respecto a las implicancias para la gobernanza ambiental. En 2010, el ecologista Eduardo Gudynas les preguntó retóricamente a los nuevos gobiernos: ¿si son tan progresistas, por qué destruyen el medio ambiente? (Gudynas, 2010). Subsecuentemente, fueron formuladas numerosas y variadas preguntas acerca de por qué los gobiernos que rechazaron públicamente la agricultura genéticamente modificada luego la promovieron; por qué aceleraron la licitación de las concesiones mineras a pesar de las protestas de sus propios electores; o por qué se ampliaron la extracción y explotación petrolera en áreas vulnerables a pesar de las promesas proteccionistas.

El objetivo de este capítulo es iluminar la dinámica de las elites, para dar respuestas a algunas de las preguntas señaladas anteriormente. Basado en material empírico de seis estudios del caso, este capítulo examina los cambios de las elites, esbozando la forma en que surgieron las nuevas elites, cómo las viejas elites continuaron influyendo en la política y la economía y, cómo la relación entre las nuevas y viejas elites ha afectado la gobernanza ambiental en la región.

Para nuestro análisis de gobernanza ambiental utilizamos una definición de las elites “basada en recursos” es decir, definimos como

elites a: grupos de individuos que, debido a sus recursos económicos, experiencia y/o conocimiento, redes sociales o posiciones en organizaciones políticas o de otra índole, están en una posición privilegiada para influir de manera formal o informal en decisiones y prácticas con implicancias sociales y ambientales clave (Bull, 2015: 18). Esta es una definición multifacética de las elites, que da cuenta tanto de la existencia de elites en competencia o no. Sin embargo, nuestro análisis pone especial énfasis en las elites que controlan los recursos económicos, en particular las elites empresariales y terratenientes. A continuación analizaremos la relación entre los conceptos de elite y de clase, y argumentaremos sobre cómo se ha considerado que las elites y las clases contribuyen o dificultan la democracia y el desarrollo, cómo podrían cambiar y cómo se podría pensar su impacto en la gobernanza ambiental.

El resto del capítulo está estructurado de la siguiente manera: la segunda parte presenta los dilemas que motivaron nuestro estudio. En la mayoría de los casos, éstos se refieren a prácticas ambientales o políticas ambientales que fueron menos sostenibles de lo que se esperaba. Sin embargo, también hay casos en los que hubo progresos sorprendentes. En la tercera parte se resumen los diferentes problemas de las elites, según lo planteado en la literatura sobre el tema. El debate incluye las limitaciones estructurales impuestas por un cambio en el mando de las instituciones políticas liberales a las potencialidades transformadoras, el predominio de la “circulación de la elite”, así como lo que llamamos el imperativo “Estado/ desarrollo” basado en la comprensión weberiana de la necesidad de la construcción del Estado. La cuarta parte describe las distintas formas en las que nuestros estudios de caso ilustran y confirman la problemática planteada en la literatura sobre elites: cómo las elites arraigadas obstaculizaron las transformaciones estructurales hacia una gobernanza ambiental que garantice la producción más sostenible y equitativa; los conflictos por el uso de la tierra y cómo estos tienen sus raíces en instituciones debilitadas debido al control histórico por parte de las elites; y cómo los nuevos gobiernos acomodan su plataforma política a las demandas de las elites.

Sin embargo, algunos de los hallazgos también desafían la perspectiva bastante pesimista de la teoría de la elite. En la quinta parte nos concentramos en el papel de las transiciones económicas mundiales y los cambios en la tecnología y la elite. La sexta parte discute las posibilidades de cambio debido a la aparición de nuevas elites, con actitudes diferentes hacia la gobernanza ambiental. Estas incluyen tanto a las nuevas elites políticas como a las nuevas elites del conocimiento. Por último, se presentan las conclusiones.

1. LOS ROMPECABEZAS: AVANCE Y RETROCESO EN LA GOBERNANZA AMBIENTAL BAJO LOS GOBIERNOS IZQUIERDISTAS

En 2009 una notable ruptura con el pasado ocurrió cuando por primera vez en El Salvador un presidente apoyado por un partido de izquierda y ex guerrillero (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN) ganó las elecciones. Antes de la victoria electoral de Mauricio Funes, El Salvador había sido gobernado durante 20 años por el mismo partido liderado por la elite económica (Alianza Republicana Nacional, ARENA). Durante este período, el país había experimentado una gran transformación económica pasando de ser un país agroexportador a uno dependiente de remesas y del sector de servicios (Segovia, 2002). Esta conversión alivió temporalmente el impacto ambiental de la producción agro-exportadora, dentro de la cual los productos más dañinos eran el algodón y el azúcar (Hecht *et al.*, 2006). Sin embargo, cuando Funes asumió el poder, el país enfrentaba una triple crisis: económica, social y ambiental, que aumentó la vulnerabilidad de la población a las catástrofes naturales. No obstante, el país también se caracterizaba por la movilización política, tanto rural como urbana, y por la existencia de varias organizaciones que desarrollaron alternativas sofisticadas al modelo de desarrollo agrícola convencional. A pesar de las crisis, el gobierno de Funes luchó arduamente para que El Salvador transitara por un camino diferente, pero al final, las ideas alternativas relacionadas con el desarrollo agrícola quedaron marginadas de la agenda nacional, mientras que no se alcanzó un consenso sobre por qué se obstaculizó el surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo aunque el viejo funcionara mal.

En Bolivia, Evo Morales, quien llegó al poder en 2006 con su Proceso de Cambio, dio prioridad a la agricultura familiar y de pequeña escala sobre la agricultura industrializada. Esto también implicó el rechazo de todos los organismos genéticamente modificados (OGM), debido a sus consecuencias para el medio ambiente y la salud. Estas posiciones respaldaban los puntos de vista de una amplia gama de movimientos sociales en los que se sostiene el partido gobernante MAS. Desde su llegada al poder, el MAS tuvo profundos conflictos con la vieja elite del país, con su bastión en los Estados de la “media luna” (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija) y el control de la mayoría de los sectores económicos del país, incluida la agricultura. Paradójicamente, durante el gobierno de Evo Morales la cantidad de soja producida genéticamente en Bolivia se duplicó con creces (Zeballos, 2012), y la cuestión sobre cómo el gobierno podría hacer que esto fuera compatible con el discurso anti-OGM se volvió más y más apremiante.

Argentina también se ha caracterizado por profundos conflictos entre los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (de la izquierda peronista del Partido Justicialista) y la oligarquía agraria. Sin embargo, al mismo tiempo, la Argentina se ha convertido en uno de los mayores productores de soja genéticamente modificada en el mundo, con importantes implicaciones tanto para la estructura del sector agrícola como para el medio ambiente (Trigo, 2011). Y ¿por qué hubo tan poco debate público sobre este asunto?

En Ecuador, también surgió un rompecabezas con respecto a la biotecnología. La llegada al poder de Rafael Correa, quien lideraba una amplia coalición (Alianza PAiS) con fuerte participación de movimientos indígenas y ambientales, significó un importante cambio para Ecuador. La plataforma de la coalición rechazó enérgicamente los organismos genéticamente modificados y otros usos de la biotecnología en la agricultura. Sin embargo, una vez en el gobierno, Correa promovió vigorosamente su uso.

El sector minero es probablemente el más polémico en América Latina hoy, con su notable expansión y evidentes impactos ambientales y sociales, junto con el elevado número de conflictos que la minería ha generado en toda la región (ver también los capítulos 2 y 10 de este libro). En Guatemala, una empresa transnacional (Tahoe Resources Inc.) y las elites nacionales enfrentan las protestas del pueblo indígena Xinca y sus organizaciones contra el proyecto de explotación minera de plata “El Escobal” en el sureste del país. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones declaradas por el gobierno, así como por la empresa minera, las prácticas represivas contra los manifestantes han continuado y, prácticamente no existe espacio para el diálogo. Intentaremos explicar por qué ha resultado tan difícil mediar entre las partes en conflicto.

Con todo, también hay casos positivos. En los Estados brasileños de Acre y Amazonas se produjeron avances significativos en política forestal y en la protección de los bosques, en los últimos años. Esto contrasta con el record bastante decepcionante del gobierno federal durante los tres gobiernos consecutivos, conducidos por el Partido de los Trabajadores (PT) en las administraciones de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007 y 2007-2011) y Dilma Rousseff (2011-2014) respecto a la protección de los bosques. Incluso, ocurrió en Estados gobernados por diferentes partidos. ¿Qué puede explicar el éxito de Acre y Amazonía?

No obstante, las prácticas y políticas ambientales no están influenciadas únicamente por la política nacional y local. También se ven afectadas por iniciativas internacionales. En este momento, una de las iniciativas internacionales con mayores consecuencias de largo

plazo para la gobernanza forestal en América Latina es el proyecto conocido como Reducción de las Emisiones Causadas por la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD)¹. A pesar de su retórica de inclusión, no parece que todas las partes implicadas en la iniciativa hayan expresado sus puntos de vista. Más bien parece que REDD está generando su propia “elite” y su propio discurso, pero la cuestión es cómo puede abordar realmente las cuestiones apremiantes en la gobernanza ambiental en América Latina.

Nuestro enfoque, para responder a esas preguntas, se centró en las elites. Por lo tanto, en la siguiente sección indagaremos lo que la teoría de la elite podría decir sobre la problemática anterior.

2. EL “PROBLEMA DE LA ELITE” EN LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO, DEMOCRACIA Y GOBERNANZA AMBIENTAL

El aumento reciente del interés sobre las elites y el desarrollo en la literatura académica está estrechamente relacionado con un consenso creciente acerca de la importancia de las instituciones para el desarrollo y el papel de las elites en la formación de dichas instituciones (Amsden *et al.*, 2012; Acemoglu y Robinson, 2012). No es nuevo en absoluto el enfoque sobre las elites y las instituciones en la teoría del desarrollo. Fue un elemento central en la teoría de desarrollo del Estado de cuño weberiano, de Gunnar Myrdal a la literatura del “Estado desarrollista”² (Myrdal, 1968; Woo-Cumings, 1999). Con frecuencia, las elites fueron consideradas como un obstáculo para el surgimiento del Estado. Como sostiene Myrdal “De hecho, [las elites] están mejor definidas como personas que están en una posición para obstaculizar o manipular las reformas y, en el fondo, para impedir su aplicación” (Myrdal, [1979] 2010: 335). Sin embargo, otros han considerado a las elites capaces de canalizar los recursos de manera eficiente y productiva, aunque con frecuencia actuaron como buscadoras de renta y dirigieron los recursos hacia grupos sociales favorecidos e ineficientes (Amsden *et al.*, 2012: 5).

1 [N. de la T.]. En su original inglés: Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD).

2 Este enfoque se concentró en las condiciones para –y la evolución de– un Estado con el monopolio legítimo de la violencia y una burocracia institucional capaz de implementar políticas y controlar las masas (por ejemplo, Migdal *et al.*, 1994; Evans, 1995). Ese Estado, en el cual el derecho a cobrar impuestos y exigir lealtad a cambio de protección y la extensión del beneficio por un determinado conjunto de instituciones ya no es cuestionado, es considerado una condición previa para las políticas de hiper crecimiento y la relación comercial/estatal de los Estados en desarrollo del Este asiático (Amsden, 1991) y de los ejemplos históricos de desarrollo, como el de Europa (Tilly, 1992).

Mucho menos discutida es la relación entre elites, instituciones y desarrollo sostenible, una dinámica que también es requerida en el análisis de la gobernanza ambiental. La literatura mencionada anteriormente se centra casi exclusivamente en el crecimiento económico y la modernización industrial. Además, el término “instituciones” se equipara en gran medida con “instituciones estatales” y “desarrollo” con crecimiento económico a nivel nacional. Esta literatura problematiza, en un grado muy limitado, la sustentabilidad ambiental del desarrollo y, sus implicaciones distributivas, se consideran solamente en la medida en que tienen consecuencias para el crecimiento económico nacional a largo plazo. En otras palabras, la distribución de los beneficios del crecimiento y el desarrollo entre áreas geográficas y grupos sociales solo son considerados un problema si conducen a una desaceleración del crecimiento, por ejemplo, si la mayoría es demasiado pobre como para constituir un mercado o carece de la salud y educación para proporcionar recursos humanos necesarios.

Esta perspectiva sobre el desarrollo suele ser rechazada por la literatura de la ecología política que considera “el capitalismo y sus transformaciones históricas [como] un punto de partida de toda explicación que dé cuenta de la destrucción de la naturaleza” (Peet, Robbins y Watts, 2010: 23). Lo que se caracterizó previamente como “desarrollo” es, en la literatura sobre ecología política, considerado como el privilegio de ciertos sistemas productivos de explotación sobre otros, causando un cruce de conflictos distributivos y ecológicos y la degradación del medio ambiente (Alimonda, 2011). Sin embargo, en la literatura de la ecología política las elites están, en gran medida, en una “caja negra”. Las elites aparecen como las perpetradoras: son las dueñas del capital, y del conocimiento, los grupos que controlan el Estado, que contribuyen así a la marginación de los habitantes de zonas rurales y a la sobreexplotación y la contaminación de los recursos naturales (Carruthers, 2008). Sin embargo, en la literatura de la ecología política las elites rara vez son objeto de escrutinio directo. Se considera que sus intereses dependen del lugar que las mismas ocupan en las relaciones estructurales de dominación y que sus privilegios derivan de su posición en las estructuras que configuran a América Latina como una región subalterna abierta a la explotación, según las necesidades de un capitalismo mundialmente integrado. La construcción de los Estados modernos, dominados por las elites nacionales, también se basa en el control de los recursos naturales y de los grupos locales en diferentes partes del territorio (Alimonda, 2011).

En el contexto presentado más arriba, no solo deberíamos preguntarnos: ¿bajo qué condiciones podemos esperar que los objetivos de la elite se alineen con los del desarrollo nacional? Sino que también

tenemos que debatir cómo hacer que esos objetivos se alineen con los intereses, necesidades y aspiraciones de todos los grupos de la población, de todas las clases sociales y territorios, así como con los de las generaciones futuras. Una respuesta frecuente a la pregunta de cómo lograr eso es enfatizar el pluralismo y la democracia; en otras palabras, asegurar que existan mecanismos adecuados de representación, participación y responsabilidad que conduzcan a la creación de instituciones de gobernanza ambiental. El potencial de estas instituciones radicaría en lograr resultados que favorezcan en mayor grado los intereses del desarrollo sostenible que los intereses de las elites. Esto fue lo que muchos esperaban que ocurriera en América Latina durante las últimas décadas, tras la vuelta formal a la democracia y la llegada histórica al poder en el gobierno de grupos previamente marginados.

No obstante, la teoría de la elite nunca pareció muy convencida de los méritos de las democracias pluralistas para formar sociedades más igualitarias. Por el contrario, teorías de la elite de toda índole tuvieron una visión bastante escéptica sobre el potencial de la democracia para transformar la sociedad, tema que está parcialmente arraigado en su noción del Estado. La teoría marxista de la elite, que define a las elites basándose en su relación con el capital y los medios de producción, en general es escéptica ante la posibilidad de cambios en el Estado sin cambios subyacentes en el modo de producción que lo sustenta (ver, por ejemplo: Jessop, 1990). Como los gobiernos democráticos dependen del respaldo público, se verán afectados si deben gobernar con una grave caída en el nivel de actividad económica como consecuencia de conflictos con los capitalistas (Block, 1977). Por lo tanto, a pesar de la creación de instituciones pluralistas, el Estado no puede ser verdaderamente democratizado en una economía capitalista.

La otra gran teoría de economía política clásica de las elites y la democracia, desarrollada por Schumpeter, fue muy crítica de la ecuación marxista de la verdadera democracia en el socialismo, aunque sin enunciar la posibilidad de que pudieran coexistir³. Ni tiene tampoco mucha más fe en el pluralismo. El punto principal de Schumpeter es que la democracia es intrínsecamente elitista: “[...] democracia no significa y no puede significar que el pueblo realmente gobierna [...]. Democracia solo significa que las personas tienen la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres (sic.) que los van a gobernar” (Schumpeter, 1976: 285). Sin embargo, esto no debería llevarnos a ser pesimistas sobre las decisiones tomadas por las instituciones de-

3 En cambio, sostuvo que: “No hay relación necesaria entre socialismo y democracia, tal como los hemos definido” (Schumpeter, 1976: 284).

mocráticas. El funcionamiento de la democracia dependerá del grado en que el gobierno es controlado por poderes estatales autónomos (el más importante, el poder judicial), el autocontrol utilizado por dichos poderes (también parlamentarios) y la existencia de una burocracia independiente.

La denominada “escuela italiana” de la teoría de la elite también era recelosa de las virtudes de las democracias pluralistas. Originándose en los escritos de Mosca, Michels y Pareto (ver: Mosca, 1939; Michels, 1962 y Pareto 1935 [1997]), definió a las elites como un grupo muy diferenciado de la sociedad que goza de una situación privilegiada y ejerce un control decisivo sobre la organización de la sociedad (Wolf, 2012: 120). Mosca consideraba que el sufragio universal y el parlamentarismo eran incapaces de disolver el principio que: en toda sociedad, una “minoría organizada” es capaz de “imponer su voluntad a una mayoría desorganizada” (Mosca, 1939: 154); mientras que Vilfredo Pareto sostenía que las elites serían reemplazadas lentamente por familias y grupos emergentes sin cambiar las estructuras elitistas de la sociedad (Pareto 1935). Incluso, que es la circulación de esta elite, no las revoluciones lideradas por las clases desposeídas, que lo llevaría al cambio (Pareto, 1916; citado por Hartmann, 2007).

Para este estudio adoptamos una definición basada en recursos, como se indicó anteriormente, en la que se combinan algunos de los elementos del enfoque de la escuela italiana con los del enfoque marxista. La definición que adoptamos aquí considera que las elites emergen potencialmente a raíz de su control de diversos recursos y, posiblemente, superpuestos que incluyen: organizativos (control sobre las organizaciones, entre ellas el Estado), políticos (apoyo público), simbólicos (conocimiento y habilidad para manipular símbolos y discursos) y personal (como carisma, tiempo, motivación y energía) (Eztioni-Halevy, 1997: xxv). Y, además, incluimos un esbozo sobre la influencia concreta que estos grupos tienen en las cuestiones ambientales, para cambiar políticas y prácticas.

Además, nuestro punto de vista sobre cómo cambian las elites es ecléctico. En la perspectiva marxista, más que a través de un cambio democrático de gobierno, el cambio emanaría desde abajo, basado en la construcción de sujetos políticos dentro de las clases desposeídas. Sin embargo, el marxismo también previó los cambios que emergen en el espacio abierto por la “autonomía relativa del Estado” en situaciones de debilidad o fraccionamiento de las fuerzas de clase (Jessop, 1990). Las clases capitalistas fueron consideradas incapaces de establecer una “hegemonía política” por sí mismas asegurando, así, el dominio de las clases bajas. Este es, antes bien, el papel del Estado, que en el proceso asume una autonomía relativa

de las clases capitalistas (Poulantzas, 1978). Esto deja espacio para la aparición de una elite de Estado que se diferencia funcionalmente de la clase capitalista.

Este tema también es esencial para Weber, que considera a la burocracia estatal no solo como un subproducto de capitalismo, sino como la forma más efectiva de poder legítimo y el origen de la aparición de una clase completamente nueva (Weber, 1978). La estructura y el poder de la burocracia son mucho más importantes que las instituciones electorales ya que el propio pueblo [demos] es “una masa amorfa [que] nunca ‘gobierna’ asociaciones mayores, sino que está gobernada” (Weber, 1978). El dilema que se les presenta a las nuevas fuerzas políticas que ganaron poder formal sobre un aparato de Estado es que, mientras que la burocracia puede obstaculizar un cambio en las políticas y las prácticas, puede llevar décadas construir dicha burocracia. Independientemente de cuánto apoyo popular pueda disfrutar un gobernante, sin el instrumento de una burocracia moderna, su capacidad para decretar, poner en práctica y hacer cumplir su voluntad está severamente limitada.

En suma, a excepción de los marxistas, los teóricos de la elite dudan de la posibilidad de las sociedades sin elites. Más aún, todos tienen sus reservas con respecto a la creencia de que un cambio de gobierno se traduce automáticamente en un cambio en las elites. Sin embargo, hay espacios abiertos para el cambio. Nos enfocamos en los cambios en los recursos controlados por las elites, que dan lugar a cambios en su capacidad de ejercer influencia sobre las decisiones y prácticas con implicaciones ambientales. En América Latina, actualmente, identificamos cuatro de esos cambios que serán discutidos a continuación.

3. GOBIERNOS DE IZQUIERDA, CIRCULACIÓN DE ELITES Y LIMITACIONES A LOS CAMBIOS DE GOBERNANZA AMBIENTAL

El primero de esos procesos de cambio es la rotación en el control de los recursos políticos relacionada con la llegada al poder de los gobiernos de centroizquierda, muchos de los cuales representan a los grupos que previamente habían sido excluidos del poder político, entre ellos los movimientos indígenas, los movimientos de trabajadores, los movimientos ambientales y movimientos sociales varios constituidos por grupos subalternos. A pesar de obtener el apoyo electoral de estos grupos, posteriormente, muchos gobiernos los descalificaron o intentaron, conscientemente, cooptarlos (Zibechi, 2010; Bowen 2011), a la vez que emergían nuevas elites. Por lo tanto, podemos observar un proceso de *circulación de las elites*, controlando los recursos políticos con un posible impacto en la gobernanza ambiental.

Un ejemplo de esto lo representa Bolivia, donde los grupos asociados al partido gobernante MAS comenzaron a obtener recursos políticos y poder (Ayo Saucedo, 2012), y también recursos económicos a través de, por ejemplo, los procesos de nacionalización de las empresas (Ayo Saucedo *et al.*, 2013). El sector sojero durante mucho tiempo fue dominado por una elite terrateniente, con orígenes diversos (incluyendo grandes grupos de inmigrantes de Brasil), pero con un discurso común sobre el uso de OMG, las ventajas de la agroindustria y el deseo de ser independiente del gobierno de Morales (Plata, 2008; Soruco, 2008). Esta elite tradicional todavía controla recursos económicos importantes (en particular, a través del control de la tierra). Sin embargo, un nuevo grupo de personas, con considerablemente menos recursos económicos que la elite política y económica tradicional, ha entrado en la arena política y está ejerciendo influencia sobre la forma en que son tratadas las consecuencias ambientales de la producción agrícola GM (Højby y Zenteno Hopp, 2014). Este nuevo grupo está compuesto por los agricultores de soja que lograron alcanzar cierta capacidad productiva debido a sus contactos con el Partido MAS y los grupos políticos. A la vez que se mantienen muy alejados de la vieja elite sojera en varios puntos de política económica, etc., coinciden con ella en la cuestión de la conveniencia de la expansión de soja transgénica. La producción de soja contribuye substancialmente a la recaudación del gobierno y tal vez, por ello, este no rechaza la expansión de la producción de soja transgénica hacia áreas boscosas.

En El Salvador, el ascenso de un gobierno de centroizquierda tuvo consecuencias muy diferentes. El Salvador es un país que, históricamente, fue dominado una elite agroexportadora estrechamente articulada que tuvo el poder político durante la mayor parte de la historia del país, tradicionalmente en conjunción con los militares (Paige, 1997). Entre 1989 y 2009 fue gobernado por el partido de derecha ARENA, controlado por algunas de las familias más ricas del país. Así, la llegada de un gobierno respaldado por el FMLN fue recibido con temor y desprecio, y la vieja elite opuso resistencia tanto política como económica. Sin embargo, la derecha ya estaba dividida cuando el gobierno de Funes llegó al poder, en parte debido a la transformación previa de El Salvador, que pasó de una economía agroexportadora a una basada en servicios dependiente de las remesas de los migrantes en Estados Unidos y del sector de servicios. Aunque las familias de la vieja elite diversificaron sus carteras para beneficiarse de la nueva economía (Bull, 2013), la transformación económica también produjo el surgimiento de nuevas elites económicas que, eventualmente, desafiaron a la vieja elite que dominaba el Partido ARENA. Esto dio lugar al surgimiento del Partido GANA (Gran Alianza por la Unidad Nacio-

nal) poco después de que el gobierno de Funes asumiera el poder. El gobierno de Funes intentó incluir a amplios grupos de la sociedad en un diálogo, para establecer nuevas formas de gestión de la agricultura y otras actividades productivas. El propósito era enfrentar la grave crisis ambiental en la que El Salvador estaba sumergido. Los grupos que abogaron por un modelo de agricultura diferente, más centrado en pequeñas explotaciones agrícolas y producción ecológica, que incluían tanto a miembros del nuevo gobierno, particularmente relacionados con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), como a un amplio conjunto de organizaciones de la sociedad civil que trabajaban para crear economías basadas en los principios de la ecología y la solidaridad.

Sin embargo, el gobierno no pudo ignorar la crisis económica, con un crecimiento bajo o negativo durante muchos años consecutivos. Como predijeron Block y otros marxistas (ver sección 2), la dependencia del gobierno de las elites económicas para la inversión limitó fuertemente su libertad de acción. La elite económica nacional también representó oposición política, a pesar de estar dividida entre ARENA y GANA. Aunque inicialmente ARENA, GANA y la pujante asociación del sector privado ANEP (Asociación Nacional de la Empresa Privada) participaron en diferentes foros de diálogo para alcanzar soluciones a los problemas más apremiantes (incluyendo un Consejo Social y Económico establecido según el modelo de una institución similar en la Unión Europea), la relación pronto se agrió. El gobierno estaba obligado a restablecer una relación con el sector privado en el contexto del programa Alianza para el Crecimiento, financiado por EE.UU., pero luego decidió tratar directamente con el pequeño grupo de los empresarios más poderosos del país para intentar persuadirlos de invertir en El Salvador. En el proceso, sin embargo, los planes de desarrollo se alinearon cada vez más con las prioridades de la elite empresarial y cada vez menos con las de los grupos que proponían modelos alternativos dentro del gobierno (Bull, Cuéllar y Kandel, 2014). También ocurrió la emergencia de una elite económica incipiente como resultado de las políticas del nuevo gobierno. Esta tenía vínculos con el partido gobernante, pero se benefició de su rol en las empresas establecidas con fondos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) liderada por Venezuela (Lemus, 2014). Sin embargo, esta elite mostró poca inclinación para respaldar a los grupos dentro de un partido gobernante que abogaron por un cambio hacia un modelo de desarrollo más sostenible.

El caso de Ecuador ilustra una solución diferente a limitaciones estructurales similares. Cuando Rafael Correa llegó al poder en 2008, encabezaba una amplia coalición con el apoyo de organizaciones

de base y con una facción ambientalista fuerte dentro del gobierno. Mientras que los nuevos grupos entraron en los pasillos gubernamentales, estos no fueron considerados una nueva elite, sino más bien un contrapeso a las elites tradicionales en Ecuador que con anterioridad –y simultáneamente– habían incorporado y marginado a las organizaciones de base (Bowen, 2011). Los ambientalistas en el gobierno fueron capaces de influir la forma en que las cuestiones ambientales se enmarcaron en el discurso oficial y, se incluyeron en la Constitución política del país cambios importantes referentes al estado del medio ambiente y su relación con las actividades humana (Basabe, Pachano y Acosta, 2012; Andrade, 2012). Uno de estos cambios fue el rechazo por parte del gobierno a los transgénicos.

Sin embargo, el gobierno de Correa fue desafiado igual por las viejas elites que, aunque carecían de un pasado reciente de 20 años de gobierno relativamente estable como había gozado ARENA en El Salvador, estaban igualmente inmersos en la economía internacional (ambos países sufrieron una conversión cambiaria a dólares en el año 2000) y habían disfrutado de portentosos privilegios en asociación con empresas multinacionales en el pasado. Aún así, Correa logró desafiar a las viejas elites de una forma muy distinta que su contraparte salvadoreño, asegurando los ingresos de la industria petrolera, fortaleciendo la incipiente industria minera y participando en un proceso de fortalecimiento del Estado ecuatoriano.

Durante el segundo mandato de Correa (2009-2013), su proyecto político fue reformulado como un proyecto desarrollista, basado en el simultaneo fortalecimiento de la tecnología y la modernización industrial y la intensificación de la extracción de recursos. Esto causó el debilitamiento de la fracción ambientalista del gobierno y el surgimiento y fortalecimiento gradual de una joven elite tecnocrática. Esta elite no solo apoyó los esfuerzos industrializadores sino que, además, tenía una visión positiva sobre los transgénicos. Estos jóvenes profesionales, debido a su influyente conocimiento especializado en biotecnología, se están convirtiendo en actores clave en la definición de estrategias para lograr la diversificación de la producción agraria en el Ecuador. Sus enfoques se articulan con las ideas desarrollistas impulsadas por Correa, que busca una rápida diversificación de la economía ecuatoriana, dirigida por expertos y guiada por el conocimiento científico (SENPLADES, 2013). Si bien estas ideas viabilizaron la influencia de tal nueva elite tecnocrática, también es el caso de que la aparición de la elite tecnocrática refuerza y apoya el plan.

Así, en los casos anteriores hemos visto la entrada de nuevos grupos políticos a gobiernos que han luchado contra las viejas elites en su búsqueda de proyectos políticos y económicos. Sin embargo, en el

proceso, se han formado nuevas elites basadas en el acceso a recursos económicos y conocimiento científico, sumados a los recursos políticos. Empero, la circulación de la elite que hemos visto en Ecuador y Bolivia tuvo un limitado impacto ambiental positivo; pues el requisito para acceder a la financiación de proyectos sociales, el fortalecimiento del Estado y la continua lucha contra las viejas elites, con frecuencia, pesaron más que las preocupaciones ambientales. Por otra parte, las nuevas elites emergentes tuvieron intereses económicos igualmente fuertes en la continuación del modelo extractivista, mientras que las elites políticas (en particular, en el caso de Ecuador) han buscado el apoyo de grupos en control de un conocimiento técnico e ideología de continuar la industrialización y conquista la naturaleza.

4. EL PAPEL DE LAS TRANSICIONES ECONÓMICAS MUNDIALES Y LA TECNOLOGÍA

El segundo proceso de cambio de elite es una modificación en el control de los recursos económicos debido a los cambios en la economía mundial. Paralelamente a la denominada “ola de izquierda” en América Latina, se produjeron tres grandes tendencias interrelacionadas en la economía mundial: un aumento de la demanda y de los precios de los *commodities*; el directamente relacionado ascenso de China como gran potencia económica, prestamista e inversora en América Latina (Durán Lima y Pellandra, 2013); y el fortalecimiento de los sistemas de integración regional como ALBA, Mercosur y UNASUR, que han favorecido el surgimiento de nuevas elites económicas asociadas con, por ejemplo, empresas controladas o subvencionadas por el Estado. Estos procesos permitieron que los nuevos grupos controlen partes significativas de la economía.

El ascenso de China y el auge de los precios de los *commodities* permitieron a los países sudamericanos acelerar el pago de la deuda a las instituciones internacionales y formar nuevas alianzas económicas. Esto se tradujo en la disminución de la importancia de las elites que tradicionalmente fueron muy influyentes en la región, entre ellas las relacionadas con empresas multinacionales occidentales, el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Como resultado, actualmente se observan nuevas relaciones y acuerdos entre los Estados nacionales por un lado y, por otro lado, diversas elites internacionales de diferentes orígenes, incluyendo norteamericanas, europeas, chinas y latinoamericanas.

En todos los casos planteados aquí hubo, hasta cierto punto, una interacción con los precios de los *commodities*, específicamente, el auge del mercado de la soja y las posibilidades que tuvieron para

emerger las nuevas elites. Un caso en particular, Guatemala, sugiere que cuando el aumento de los precios de los *commodities* ocasionaron la entrada de nuevas elites transnacionales al país, el alcance de estas nuevas elites en las posibilidades de influir en la gobernanza ambiental y sus resultados no solo fue limitado por las características de la industria (léase, extracción minera), sino también por la dinámica de la relación entre las nuevas elites que controlan el acceso a los mercados y la tecnología y las viejas elites que controlan los recursos políticos y el territorio. Las nuevas elites transnacionales han optado por operar dentro de un “*statu quo*” determinado por el poder que la elite tradicional ostenta sobre los principales mandos de la economía y el gobierno, y una serie de prácticas y relaciones corruptas entre la vieja y aferrada elite y el gobierno (Aguilar-Støen, 2015). Las elites empresariales guatemaltecas tuvieron éxito en mantener a las elites transnacionales, incluyendo a las empresas transnacionales de Canadá, Australia, Estados Unidos y Rusia, en una posición subordinada. Esto se explica por el control de recursos diferentes pero complementarios. Las elites nacionales controlan recursos políticos, redes e información importantes; las empresas transnacionales no podrían operar sin estos recursos (Schneider, 2012; Bull, Castellacci y Kasahara, 2014). Las elites locales también establecieron diferentes tipos de alianzas con empresas mineras transnacionales. En muchos casos, las elites locales tienen intereses en empresas mineras *junior* que son filiales de empresas mineras transnacionales. La redacción de la legislación minera en Guatemala incluyó la participación de empresarios canadienses y guatemaltecos, y la ley minera resultante favorece desproporcionadamente a las empresas mineras por encima de los intereses de las poblaciones locales, incluidas sus preocupaciones ambientales (Dougherty, 2011). Una mezcla de capitales locales y extranjeros financia las operaciones mineras en Guatemala. Grupos canadienses en asociación con capitales guatemaltecos dominan la explotación de los minerales metálicos. La empresa de minería no metálica más grande es la compañía guatemalteca “Cementos Progreso”, que realiza la segunda contribución más importante a las inversiones mineras en Guatemala (Lee y Bonilla de Anzueto, 2009). La minería contribuyó en un 2% al PIB en 2013, pero se estima que, con el desarrollo de la explotación planeada, la minería podría contribuir con, aproximadamente, un 4% del PIB en el futuro (Lee y Bonilla de Anzueto, 2009). Sin embargo, se espera que este crecimiento se produzca en un contexto donde el 51% de la población del país (15 millones) vive en zonas rurales y depende de la agricultura para su subsistencia.

Las operaciones mineras han provocado protestas masivas y descontento entre la población local en Guatemala. Una de las princi-

pales razones es que la ley no obliga a las empresas a informar a las comunidades sobre las operaciones mineras antes de solicitar las licencias. En este contexto, las comunidades locales han sentido que su opinión no fue considerada antes de que se iniciaran las extracciones mineras, a lo cual tienen derecho por ley. Otra fuente de descontento es que, con la nueva ley, las regalías mineras se redujeron de 6% a 1%, y esto es percibido por la población guatemalteca en general como extremadamente injusto. Otra fuente de problemas es que los proyectos mineros a menudo se establecen en zonas con conflictos de larga data relacionados con el acceso a la tierra y la tenencia de la tierra, antes de que estos se hayan resuelto. En la mayoría de los casos, el gobierno ha respondido a las demandas de participación de la población local y a las protestas con violencia y represión. También, como una respuesta a las protestas con respecto a las regalías, la Cámara de Industria unilateralmente decidió proponer un acuerdo voluntario por medio del cual las regalías mineras podrían, basado exclusivamente en la decisión de las empresas mineras, aumentar de 1% a 3% para el oro y del 1% a 4% para la plata, mientras que para otras actividades –como la producción de cemento controlada por una familia guatemalteca– las regalías se mantuvieron en un 1%. En consecuencia el gobierno estaría en la capacidad de poner en marcha acuerdos con las autoridades locales respecto a los derechos en sus comunidades. Esto fue enérgicamente rechazado por las poblaciones locales.

En Argentina hubo un proceso completamente diferente de cambio de elite, dependiente de una combinación de innovaciones tecnológicas, un mercado mundial cambiante y reformas políticas. La producción sojera en la región pampeana de Argentina comenzó a desarrollarse después de que la soja transgénica fuera legalizada en 1996, pero rápidamente se expandió en forma desmedida a otras partes del país, y ocupa actualmente aproximadamente 22 millones de hectáreas, que es entre un 50% y un 60% del total de tierra cultivable en Argentina (USDA, 2013). Sin embargo, en lugar de estar basada en la entrada de una nueva elite gobernante, generó un cambio en las elites económicas. Como gobierno de izquierdas ha reclutado a sus principales dirigentes de las filas del peronismo (Partido Justicialista), lo cual difícilmente pueda ser considerado una nueva elite política en Argentina. Sin embargo, la producción de soja generó cambios en las relaciones de poder entre los grupos de productores agrarios. Aunque sin desplazar completamente a la elite terrateniente tradicional, los nuevos grupos relacionados con los agronegocios tienen una influencia considerable en la gestión de la producción agraria. Este grupo está compuesto por productores agropecuarios que utilizan un modelo de gestión en el cual varios individuos o empresas tienen di-

ferentes roles en el sistema, desde el arrendamiento de tierras de los terratenientes hasta administrar las inversiones externas y gestionar la producción total (Benchimol, 2008). Dirigen lo que comúnmente se denomina “agro-empresas”, que incluyen a terratenientes, contratistas y corredores. Tales acuerdos de agronegocios pueden adoptar la forma de fondos de inversión, agro-asociaciones (también conocidas como “pools de siembra”), consorcios de fideicomiso financiero y sociedades por contrato simple, entre otros. El intento más reciente de cuantificarlas sostuvo que las empresas agrícolas son responsables de, aproximadamente, el 70% de la producción total de cereales en Argentina (Barri y Wahren, 2010). Hoy, probablemente, la cifra sea mayor.

Al mismo tiempo que la expansión de la soja generó una nueva elite agraria (aunque no necesariamente rural), las tensas relaciones entre los cuatro gobiernos de los Kirchner (dos de Néstor Kirchner y dos de Cristina Fernández de Kirchner) y los agricultores tradicionales contribuyeron a acelerar la expansión de la soja. La razón principal detrás de los conflictos fue el aumento de los impuestos a la exportación de productos agrícolas, sobre todo durante el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Sin embargo, los conflictos también surgieron debido a la carencia percibida de apoyo e interés del gobierno en la agricultura en general, debido tanto a la falta de previsibilidad de “condiciones estructurales” (incluidos los ajustes impositivos a las exportaciones) como a la falta de apoyo técnico. Esto contribuyó a un debilitamiento de la influencia de la vieja elite rural (Hanche-Olsen, Zenteno-Hopp y Sejenovich, 2015). Por otra parte, en un contexto caracterizado por altos niveles de incertidumbre para numerosos pequeños agricultores, muchos de ellos o arrendaron sus tierras a agro-empresas para la producción de soja o cambiaron su producción por soja, puesto que su rentabilidad se consideraba casi garantizada en el largo plazo (Calvo *et al.*, 2011). La dependencia de empresas transnacionales, principalmente Monsanto para semillas y fertilizantes, también generó un conflicto prolongado entre los agricultores argentinos y el gigante agrícola. Los agricultores argentinos primero se opusieron a pagar derechos por el fertilizante Round up Ready, pues Monsanto había fallado al no sacar una patente válida en Argentina, y luego se opusieron al pago de nuevos derechos para la nueva semilla de soja BTRR2.

Inicialmente se sostuvo que la soja transgénica causaría menos impacto ambiental que la soja convencional. Se argumentaba que la producción de soja reduciría al mínimo la pérdida de capa de suelo debido al método de siembra directa y que el uso del herbicida glifosato prevendría el uso de otros –y más tóxicos– agroquímicos empleados en la producción convencional (Bindraban *et al.*, 2009). La soja

transgénica pronto adquirió una posición privilegiada entre las exportaciones nacionales y también se convirtió en una fuente principal de ingresos gubernamentales. Actualmente, la producción de soja transgénica genera aproximadamente una décima parte del PIB y una cuarta parte del valor de las exportaciones de la Nación (Loman, 2013). La conversión al modelo de soja transgénica generó un valor neto de US\$ 65.435 millones para Argentina entre 1996 y 2010, debido al ahorro en costos de producción y una mayor rentabilidad (Trigo, 2011). Esta fuente de ingresos tiene una importancia clave para los ambiciosos programas de redistribución social del gobierno. Sumado a esto, el interés económico de las agro-empresas nacionales e internacionales explica la reticencia del gobierno para imponer pautas ambientales más ambiciosas a la producción de soja transgénica. Solo muy recientemente hubo un debate público más amplio debido a la creciente oposición a los transgénicos y los conflictos relacionados contra la producción de soja, exponiendo la severa degradación de los suelos que resulta de la producción de soja y el impacto negativo del glifosato en la salud humana, entre otras cuestiones (Skill y Grinberg, 2013).

5. EL PAPEL DEL CONOCIMIENTO Y LOS LINEAMIENTOS DE LA REORIENTACIÓN DE LA ELITE

Sin embargo, también vemos los contornos de un tercer proceso: la “reorientación de la elite” o, en otras palabras, el cambio en las ideas dominantes de una elite. Tanto Schumpeter como Weber enfatizaron la orientación y la capacidad de las elites como un factor importante para comprender el papel del Estado en el desarrollo, rechazando que esto se podría inferir directamente de su posición en la economía capitalista (como postularían los marxistas). En la historia latinoamericana reciente tenemos dos grandes ejemplos de esa reorientación de la elite: el proceso de democratización de los años ochenta y noventa y la transformación neoliberal en el mismo período. Ninguno de estos procesos de “reorientación de la elite” apareció de la nada. Por el contrario, las nuevas ideas lograron influenciar debido a una crisis y agotamiento de los modelos anteriores y un cambio gradual de intereses. En la actualidad, la gravedad de la crisis ambiental y la crisis climática, más específicamente, podrían hacer espacio para las nuevas ideas aportadas por los nuevos grupos de elite, la reorientación de los viejos grupos o una nueva interacción dinámica entre los diferentes grupos de elite.

A pesar de las numerosas contradicciones evidentes en la política de medio ambiente de los tres gobiernos de izquierdas de Brasil (los de Luis Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff), en los Estados amazónicos de Acre y Amazonas se produjo un cambio en las elites y en

las políticas ambientales llevadas a cabo a ese nivel. A pesar de las diferencias (de tamaño entre otras cosas), entre 2009 y 2010 Acre y Amazonas eran los Estados menos deforestados de Brasil, cuando el pequeño Acre perdió el 14% de su bosque original y Amazonas solo el 3% (Lemos y Silva, 2011). Nuestra investigación halló que esto estuvo estrechamente relacionado con un cambio en las elites, que ocurrió de diferentes maneras. El punto de viraje en Acre fue la llegada al poder del Partido de los Trabajadores (PT) en 1998, mientras que en Amazonas se produjo porque un candidato vinculado a las viejas elites optó por una estrategia más ambientalista y menos desarrollista para distanciarse de la vieja elite dominante y ganar votos en las elecciones locales de 1992 (Toni *et al.*, 2015). Por lo tanto, el proceso a nivel local fue muy diferente del ocurrido a nivel federal. A nivel del gobierno federal, un “acuerdo de elite” entre las elites económicas y los partidos de derecha, por un lado, y las elites de los partidos de izquierda, en el otro, llevó a favorecer los objetivos del desarrollo sobre el medio ambiente (Arretche, 2013). En contraste, a nivel local-estatal hubo cierto espacio para cambios de elites por medio de la reorientación de la elite. La autonomía dada a los niveles político-administrativos menores en el modelo federal fue, por lo tanto, crucial para este último proceso.

Las iniciativas globales, como la “Reducción de las Emisiones Causadas por la Deforestación y la Degradación Forestal” (REDD), también están fomentando una posible reorientación de la elite por medio de la aparición de una nueva elite que se organiza en redes amplias y, a menudo, transnacionales basada en el conocimiento. Estas redes fueron capaces de influir en las actitudes y estrategias de ciertas elites, aunque eso no implicó una reorientación completa de las viejas elites (es decir, las relacionadas con las actividades agroexportadoras) o de las elites del gobierno, particularmente debido a la centralidad de la extracción de recursos en el crecimiento económico de la región (Aguilar-Støen y Hirsch, 2015). La iniciativa global REDD se lanzó en la cumbre del clima en 2005 pero solo logró tracción política en 2007, cuando los gobiernos de los países donantes acordaron destinar recursos económicos sustanciales para establecer un fondo que pagaría a los países en vías de desarrollo por no deforestar. El principio de REDD es relativamente simple: se basa en la idea de que es posible pagarles a los países y las comunidades para que no talen sus bosques. La implementación de REDD, sin embargo, no es tan simple. América Latina está dotada con un vasto territorio forestado pero en su conjunto la región tiene el índice más alto de deforestación en el mundo (Hall, 2012). Debido a eso, se han dirigido mucha atención y esfuerzos en tratar de desarrollar exitosamente los proyectos REDD en la

región. Estos proyectos REDD son, hasta la fecha, solo actividades de demostración que les permitirán a los ejecutores entender cómo funcionaría REDD en el terreno. Eso significa entender cómo deben realizarse los pagos y a quién, cómo supervisar que efectivamente la superficie cubierta por bosques no se está deforestando, y cómo asegurar que los beneficios económicos se distribuyan de manera equitativa entre aquellos que contribuyen a la conservación del bosque y constituyen un beneficiario legítimo de REDD. Puesto que los bosques son valiosos para una serie de actores diferentes, desde habitantes del bosque hasta cárteles de drogas, el control de las tierras forestales es una cuestión controversial y, por tanto, el establecimiento de proyectos REDD nacionales o locales es una tarea compleja. Además, muchos recursos no renovables valiosos, como minerales y petróleo, se encuentran a menudo en áreas boscosas y varios gobiernos de América Latina han declarado las actividades extractivas como clave para el desarrollo económico nacional. REDD ha llamado la atención de actores diversos y dispares, incluyendo ONG ambientales, centros de investigación, compañías de la industria extractiva, organizaciones de los pueblos indígenas y agencias internacionales de desarrollo.

REDD es una idea amplia y suficientemente vaga para permitir diferentes interpretaciones que se pueden ajustar a los objetivos de diferentes actores (Angelsen y McNeil, 2012). Esto ha permitido que esos actores definan las acciones necesarias para poner en práctica REDD a niveles locales. En el proceso, ciertas narrativas, valores y visiones ganan protagonismo y quienes promueven esas ideas obtienen poder para definir cómo debería desarrollarse REDD en contextos específicos. Controlar la producción de conocimiento parece ser una estrategia preponderante entre los distintos actores para posicionarse en el debate sobre REDD, particularmente en los países de la cuenca del Amazonas (Aguilar-Støen y Hirsch, 2015). El conocimiento necesario para participar en los debates REDD no es cualquier tipo de conocimiento. Tiene que ser mantenido y validado a través de redes particulares, en las que los distintos conceptos y argumentos son contruidos socialmente y legitimados a través de procesos complejos, que han producido nuevas formas dominantes de expertos y de consultoría (Fairhead y Leach, 2003; Bumpus y Liverman, 2011). Estas redes, que son coaliciones de actores que comparten valores, intereses y prácticas, pueden ser conceptualizadas como elites en la medida que controlan recursos clave: la producción y promoción de conocimientos específicos o formas de generar conocimiento y acceso a foros de elaboración de políticas. Las ideas, los valores y los recursos circulan dentro de las redes y, como tales, dichas redes están en la posición de establecer los límites o fronteras de cómo se debe entender la realidad

o separar lo que es conocimiento experto del no experto. Un grupo de actores disímiles apoya las actividades REDD, formando alianzas y promocionando ciertos modelos, en particular los que son favorables a los mercados de carbono. De esta manera, REDD está ofreciendo un nuevo régimen de posibilidades de lucro en el comercio de compensación de emisiones de carbono, aunque también fomenta el desarrollo de nuevas formas de asesoramiento y peritaje. Las redes científico-políticas REDD están influyendo, aunque no necesariamente reorientando, la posición de otros actores de la elite. Por ejemplo, varias empresas nacionales y transnacionales, como las mineras y las empresas productoras de energía, plantaciones, compañías forestales y empresas del mercado de carbono, se adhieren a las actividades de demostración REDD financiando proyectos específicos. Dado que las redes científico-políticas REDD dominantes tienen posiciones ideológicas que no entran en conflicto con la posición ideológica de las corporaciones, les es posible establecer alianzas. Dado que la extracción de recursos sigue siendo central para las economías de la mayor parte de los países de la cuenca amazónica (Bebbington y Bebbington, 2012), a menudo a expensas de los bosques, el grado en el cual las elites REDD puede influir en otras elites es limitado. La extracción minera, gasífera y petrolera son las actividades más importantes para generar ingresos económicos para la mayoría de los países de la cuenca amazónica. El desarrollo de infraestructura, como la energía hidroeléctrica y la construcción de rutas, también es prioritario para estos países. Todas estas actividades están planificadas, en la mayoría de los casos, en áreas forestales. Además, se está expandiendo la frontera agrícola en muchos países latinoamericanos. Por lo tanto, no podemos afirmar que las elites REDD ejerzan influencia considerable en las políticas de desarrollo más amplias o en las perspectivas nacionales de desarrollo en los países de la cuenca amazónica, pero sí que han tenido éxito comprometiéndolo a actores de los sectores agrícolas e industriales en la financiación de actividades de demostración.

En conjunto, los casos de Brasil y de REDD demuestran que, a veces, un cambio de las elites conduce a objetivos y normas medioambientales más ambiciosas. Que esto suceda o no depende del grado en que las nuevas elites son capaces de influir en las actitudes y puntos de vista de las viejas elites. Otro capítulo de este libro (capítulo 6) sugiere que las perspectivas, las aspiraciones y las orientaciones ambientales de las elites no son homogéneas. Es posible que en el futuro veamos el ascenso de elites que aspiren a una política de desarrollo más sostenible y a la gobernanza ambiental. También es necesario recordar que los gobiernos de centroizquierda en América Latina ganaron las elecciones gracias al apoyo de amplios sectores de la población, parti-

cularmente los marginados y subalternos. Estos gobiernos dependen de varios tipos de alianzas entre las diferentes organizaciones de base y movimientos sociales. En tanto estos movimientos y organizaciones de base son capaces de ejercer alguna presión sobre sus gobiernos para abordar las preocupaciones ambientales en el futuro, podremos ver un cambio hacia modelos más equitativos y sostenibles de gobernanza ambiental. Si la movilización popular sigue siendo crucial para mantener a los gobiernos de izquierda en el poder, en algún momento las preocupaciones ambientales de la población se tendrán que abordar.

6. CONCLUSIÓN

En 1977, el académico marxista Fred Block rechazó la posibilidad de que un gobierno de izquierdas en el poder pudiera realizar un cambio significativo en la estructura productiva de un país, ya que cualquier gobierno que presida una economía capitalista inevitablemente se tiene que preocupar por la creación de empleo y crecimiento económico y, por lo tanto, nunca podría contrarrestar los intereses de los capitalistas. Durante la última década, hemos visto múltiples estrategias aplicadas por los gobiernos latinoamericanos de izquierda para superar los obstáculos desplegados por las viejas elites, que a menudo son también adversarias políticas. Aunque, a juzgar por los informes de los medios de comunicación, la relación entre el gobierno de centroizquierda y las viejas elites económicas es tensa, bajo la superficie se caracterizan más frecuentemente por el acomodo y la negociación que por el la confrontación y el conflicto. Sin embargo, en el proceso ha habido un cambio gradual de elites donde los grupos que se beneficiaron de las políticas de los gobiernos de centroizquierda, paulatinamente, tuvieron influencia a expensas de las viejas elites rurales y empresariales. Esto ha ocurrido en Argentina con el fortalecimiento de las agro-empresas; ha ocurrido en Bolivia con la emergente elite sojera; ha sucedido en Ecuador con los nuevos cuadros tecnócratas de los ministerios y; de una forma más incipiente, en El Salvador con las nuevas elites relacionadas con las inversiones de ALBA⁴.

Además de las nuevas políticas gubernamentales, encontramos dos factores de importancia clave para el surgimiento de las nuevas elites. Uno es el conocimiento y el otro es la tecnología. Controlar el capital o las políticas sin controlar también el conocimiento y la tecnología ha demostrado ser insuficiente para dominar la agenda del desarrollo y su gobernanza ambiental. El conocimiento y la tecnología pueden ser “comprados” por aquellos que controlan el capital; pero

4 La tendencia observada en El Salvador habría sido más pronunciada si hubiésemos incluido a Nicaragua y Venezuela en el estudio.

esto solo es verdad en parte, porque es necesario tener suficiente conocimiento, tecnología adecuada y actitud hacia la innovación para saber cómo y dónde invertir. El corolario de esto es que los grupos que controlar el conocimiento y la tecnología también pueden influir en la gobernanza ambiental en un grado desproporcionado en relación a su posición política o recursos económicos, como hemos visto en los casos de las redes REDD y, de una manera diferente, en el Ministerio de Agricultura de Ecuador.

Esto puede tener consecuencias positivas y negativas para el medio ambiente. El control del conocimiento puede ser un obstáculo para una mejor gestión del medio ambiente, como cuando es usado por una tecnocracia que sigue una agenda que presta poca atención a las preocupaciones ambientales y/o distributivas, o como cuando es controlado por una empresa transnacional con el fin de acrecentar su propia generación de utilidades. Sin embargo, también se puede utilizar para influir en la agenda política hacia modelos más sustentables como se ha observado, por ejemplo, en el caso de El Salvador, donde grupos de ambientalistas con altos niveles de educación técnica fueron incluidos en el gobierno. A pesar de no haber logrado la influencia que esperaban, influyeron en una parte de la agenda gubernamental, dirigiéndola más hacia la adaptación al cambio climático y a evitar nuevas catástrofes ambientales inducidas por la agricultura intensiva de exportación. También se observó en otros países, incluyendo Chile y Bolivia, la aparición lo que podría llamarse una “nueva elite tecnocrática medioambiental” (Reyes, 2012; Høiby y Zenteno-Hopp, 2015). Esta nueva elite tecnocrática difiere de otros grupos de tecnócratas en la historia, no solo por estar unificada por un cuerpo diferente de conocimientos que, por ejemplo, el de los economistas neoliberales que constituyen a los tecnócratas que apoyan la conversión neoliberal; también muestran una actitud diferente para relacionarse con grupos subalternos. Muchos han participado en movimientos ambientales a nivel local, nacional y transnacional, y muchos se mantienen en contacto con las comunidades, sobre todo a través de visitas frecuentes o mediante grupos en Facebook. Aunque su influencia real varía, su fortalecimiento puede conducir a una gobernanza ambiental más fuerte con el tiempo. Por otra parte, cuando el gobierno favorece a los cuadros del partido por sobre los funcionarios técnicamente competentes para ocupar puestos importantes, la probabilidad de que surjan tales “nuevas tecnocracias” disminuye como, por ejemplo, en el caso de Argentina (Hanche-Olsen, 2013).

No obstante, es imposible ignorar al menos tres “constantes” en la gobernanza ambiental en América Latina. Una de ellas es la importancia de los mercados mundiales. Durante la última década, América

Latina como región ha demostrado progresos importantes en una serie de indicadores sociales, pero también ha reforzado su dependencia en la exportación de recursos naturales y, por lo tanto, su vulnerabilidad a los cambios en los mercados mundiales para un conjunto limitado de bienes de exportación. Esto sucede en menor medida en México y Centroamérica que en Sudamérica, y aporta poco a la vía de la “transformación estructural” hacia un proyecto productivo basado más en el conocimiento y la innovación que en mano de obra barata y recursos naturales. Como señala la CEPAL (2014), sin tal conversión será difícil sostener los procesos incipientes de una distribución de recursos más justa, o contrarrestar los graves procesos de degradación del medio ambiente.

La segunda es la limitación de recursos. Los gobiernos izquierdistas con poco apoyo de –y a menudo en conflicto con– la elite económica, para mantenerse en el poder y para implementar programas ambiciosos de transformación social han requerido el empleo de políticas tanto para fortalecer al Estado como para resistir a la oposición de las viejas elites. La reconstrucción del Estado está siendo una prioridad ineludible para los gobiernos de centroizquierda en América Latina para poder transferir programas concretos de redistribución de recursos, para abordar las desigualdades históricas y, de esta manera, sacar a millones de la pobreza. Varias estrategias fueron utilizadas para enfrentar a la oposición de las viejas elites: perfilar nuevas elites, oponerse a las elites competidoras o aliarse con elites foráneas. Dado que el contexto internacional fue muy favorable para la extracción de recursos, concentrarse en estos sectores (en particular, minería y agricultura) ha permitido a los gobiernos de centroizquierda incrementar sus ingresos y cumplir con sus promesas de redistribución de recursos. Al mismo tiempo, el aumento de ingresos ha permitido a los gobiernos de América Latina transformar sus relaciones con las elites internacionales tradicionales (debilitando su influencia en la política interna) y establecer relaciones con nuevas elites internacionales. En este contexto, se puede decir que los gobiernos izquierdistas en América Latina han adoptado un enfoque pragmático para poder asegurar su posición; este enfoque implica que, en política de desarrollo, los ingresos económicos tienen preeminencia sobre las preocupaciones ambientales. Entonces, podemos afirmar que, los efectos del cambio de elite sobre la gobernanza ambiental en América Latina, hasta ahora han sido limitados.

La tercera “constante” es el abismo entre la elite tradicional y los grupos que no pertenecen a la elite, en cuanto al significado atribuido a los recursos naturales y lo que constituye su justa gobernanza, en términos de procesos y resultados. Aunque, como

hemos demostrado, las elites pasan por procesos de cambio que conducen a episodios de “circulación de la elite” así como de “conversión de la elite”, aún encontramos grupos de elite en toda la región con una comprensión muy limitada del impacto ambiental local de los proyectos de desarrollo, la importancia y el significado de recursos como tierra y agua para las comunidades rurales y lo que se requiere, realmente, para lograr entendimientos que rebasen las divisiones culturales y de clase. Sin esto, lograr una gobernanza ambiental más justa y sostenible en América Latina, sencillamente, continuará muy lejos.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. 2012 *Why Nations Fail? The origins of power, prosperity and poverty* (Londres: Profile Books).
- Aguilar-Støen, M. 2015 ‘Staying the same: transnational elites, mining and environmental governance in Guatemala’ en Bull, B. y Aguilar-Støen, M. C. (eds.) *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (Londres: Routledge. Studies in Sustainable Development).
- Aguilar-Støen, M. y Hirsch, C. 2015 ‘REDD and forest governance in Latin America: the role of science-policy networks’ en Bull, B. y Aguilar-Støen, M. C. (eds.) *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (Londres: Routledge Studies in Sustainable Development).
- Alimonda, H. 2011 “La colonialidad de la naturaleza: Una aproximación a la ecología política latinoamericana” en Alimonda, H. (ed.), *La naturaleza Colonizada: Ecología política y minería en América Latina* (Buenos Aires: CICCUS / CLACSO).
- Amsden, A. 2001 *The Rise of ‘The Rest’ Challenges to the West from Late-Industrializing Economies* (Oxford: Oxford University Press).
- Amsden, A.; Di Caprio, H. A. y Robinson, J. A. 2012 *The role of elites in economic development UNI-Wider studies in development economics* (Oxford: Oxford University Press).
- Andrade, P. 2012 “En el reino (de lo) imaginario: los intelectuales ecuatorianos en la creación de la Constitución de 2008” en *Ecuador Debate*, N° 85: 35-48.
- Angelsen, A. y McNeil, D. 2012 ‘The evolution of REDD+’ en Angelsen, A. et al. (eds.) *Analysing REDD+ Challenges and choices* (Bogor: CIFOR).
- Arretche, M. 2013 ‘Quando instituições federativas fortalecem o governo central?’ em *Novos Estudos-CEBRAP*, N° 95: 39-57.

- Ayo Saucedo, D. 2012 'Nuevas élites económicas y su inserción en la política', (La Paz: Foro de Desarrollo F. Ebert Stiftung / Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria) Working Paper N° 01.
- Ayo Saucedo, D.; Fernández Morales, M. y Kudelka Zalles, A. 2013 *Municipalismo de base estrecha. La Guardia, Viacha, Quillacollo: La difícil emergencia de las nuevas élites* (La Paz: PIEB).
- Barri, F. y Wahren, J. 2010 "El modelo sojero de desarrollo en la Argentina: tensiones y conflictos en la era del neocolonialismo de los agronegocios y el cientificismo-tecnológico" en *Realidad económica*, N° 255: 43-65.
- Basabe, S.; Pachano, S. y Acosta, A. 2012 'Ecuador: democracia inconclusa' en Cameron, M. and Lun, J.P. (eds.) *Democracia en la Región Andina* (Lima: IEP).
- Bebbington, A. y Bebbington, D. 2012 'Extractive industries narratives of development and socio-environmental disputes across the (ostensible changing) Andean region' en Haarstad, H. (ed.) *New Political Spaces in Latin American Natural Resource Governance* (Londres: Palgrave Macmillan).
- Benchimol, P. 2008 "La concentración de la tierra, latifundios y *pools* de siembra" en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-3460-2008-04-20.html>> acceso 17 de noviembre de 2014.
- Bindraban, P. S. *et al.* 2009 *GM-related sustainability: agro-ecological impacts, risks and opportunities of soy production in Argentina and Brazil* (Wageningen: Wageningen University-Plant Research International) Report 259.
- Block, F. 1977 'The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State' en *Socialist Review*, N° 33: 6-27.
- Bowen, J. D. 2011 'Multicultural Market Democracy: Elites and Indigenous Movements in Contemporary Ecuador' en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 43, N° 3: 451-483.
- Bull, B. 2015 'Elites, classes and environmental governance: Conceptual and theoretical challenges' en Bull, B. y Aguilar-Støen, M. C. (eds.) *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (Londres: Routledge. Studies in Sustainable Development).
- Bull, B. 2014 'Latin America's decade of growth: progress and challenges for a sustainable development' en Hansen, A. y Wethal, U. (eds.) *Emerging Economies and Challenges to Sustainability* (Londres: Routledge).

- Bull, B. 2013 'Diversified business groups and the transnationalisation of the El Salvadoran economy' en *Journal of Latin American Studies* Vol. 45, N° 2: 265-295.
- Bull, B.; Castellacci, F. y Kasahara, Y. 2014 *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America: Economic and Political Strategies* (Houndmills / Basingstoke / Hampshire: Palgrave Macmillan).
- Bull, B.; Cuéllar, N. y Kandel, S. 2014 'El Salvador: The challenge to entrenched elites and the difficult road to a sustainable development model' en Bull, B. y Aguilar-Støen, M. C. (eds.) *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (Londres: Routledge. Studies in Sustainable Development).
- Bumpus, A. G. y Liverman, D. 2011 'Carbon colonialism? Offsets greenhouse gas reduction and sustainable development' en Peet, R.; Robbins, P. y Watts, M. J. (eds.) *Global Political Ecology* (Nueva York: Routledge).
- Calvo, S. et al. 2011 'Causes and consequences of the expansion of soybean in Argentina' en El-Shemy, H. (ed.) *Soybean Physiology and Biochemistry* (InTech - open access).
- Carruthers, D. V. 2008 *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise and Practice* (Cambridge: MIT Press).
- CEPAL 2014 *Pactos para la igualdad: hacía un futuro sostenible* (Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- Cimoli, M. y Rovira, S. 2008 'Elites and structural inertia in Latin America: an introductory note on the political economy of development' en *Journal of Economic Issues*, Vol. XLII, N° 2: 327-347.
- Dougherty, M. L. 2011 'The Global Gold Mining Industry, Junior Firms, and Civil Society Resistance in Guatemala' en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 30, N°4: 403-418.
- Durán Lima, J. y Pellandra, A. 2013 "El efecto de la emergencia de China sobre la producción y el comercio en América Latina y el Caribe" en Dussel Peters, E. (ed.) *América Latina y El Caribe - China Economía, Comercio e Inversiones* (México: UNAM).
- Evans, P. 1995 *Embedded Autonomy States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press).
- Eztioni-Halevy, E. 1997 'Introduction' en Eztioni-Halevy, E. (ed.) *Classes & Elites in Democracy and Democratization* (Nueva York & Londres: Garland Publishing).

- Fairhead, J. y Leach, M. 2003 *Science, society and power: Environmental knowledge and policy in West Africa and the Caribbean* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Gudynas, E. 2010 “Si eres tan progresista ¿Por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas” en *Ecuador Debate*, N° 79: 61-81.
- Hall, A. 2012 *Forests and climate change The social dimensions of REDD in Latin America* (Londres: E. Elgar Publishing).
- Hanche-Olsen, E. 2013 “Argentine Farmers Search for Collective Action. A case study of rural cooperatives within the Genetically Modified agricultural production in Argentina”, Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Oslo, *mimeo*.
- Hanche-Olsen, E.; Zenteno-Hopp, J. y Sejenovich, H. 2015 ‘Argentina: government-agribusiness elite dynamics and its consequences for environmental governance’ en Bull, B. y Aguilar-Støen, M. C. (eds.) *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (Londres: Routledge. Studies in Sustainable Development).
- Hartmann, M. 2007 *The sociology of elites* (Londres: Routledge).
- Hecht, S. B. et al. 2006 ‘Globalization, forest resurgence and environmental politics in El Salvador’ en *World Development*, N° 34: 308-323.
- Higley, J. y Gunther, R. 1992 *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Højby, M. y Zenteno-Hopp, J. 2015 ‘Bolivia: emerging and traditional elites and the governance of the soy sector’ en Bull, B. y Aguilar-Støen, M.C. (eds.) *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (Londres: Routledge. Studies in Sustainable Development).
- Jessop, B. 1990 *State Theory Putting Capitalist States in their Place* (Pennsylvania: Penn State University Press).
- Lee, S. L. y Bonilla de Anzueto, M. A. 2009 *Contribución de la industria minera al desarrollo de Guatemala* (Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales).
- Lemos, A. L. F. y De Arimatea Silva, J. 2011 ‘Desmatamento na Amazônia Legal: Evolução, Causas, Monitoramento e Possibilidades de Mitigação Através do Funda Amazônia’ en *Floresta e Ambiente* Vol. 18, N° 1: 98-108.

- Lemus, E. 2014 'La Millonaria Revolución de ALBA' en *El Faro*, 19 de enero de 2014. En <<http://www.elfaronet.es/201401/noticias/14423/>> acceso 17 de noviembre de 2014.
- Loman, H. 2013 'Country Report Argentina Rabobank' en <<https://economics.rabobank.com/publications/2013/october/country-report/argentina/>> acceso 21 de enero de 2014.
- Martínez-Alier, J. 2002 *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation* (Cheltenham: E. Elgar Publishers).
- Michels, R. 1962 *Political Parties* (Nueva York: Free Press).
- Migdal, J. S.; Kohli, A. y Shue, V. 1994 *State Power and Social Forces Domination and Transformation in the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Mosca, G. 1939 *The Ruling Class* (Nueva York: McGraw Hill).
- Myrdal, G. 2010 (1979) 'Underdevelopment and the Evolutionary Imperative' en Bull, B. y Bøås, M. *International Development* (Londres: Sage) Vol. II [Primera edición: *Third World Quarterly*, Vol. 1, N° 2].
- Myrdal, G. 1968 *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations* (Nueva York: Pantheon).
- Paige, J. M. 1997 *Coffee and Power Revolution and the Rise of Democracy in Central America* (Cambridge: Harvard University Press).
- Pareto, W. 1997 (1935) 'The Governing Elite in Present-Day Democracy' en Eztioni-Halevy, E. (ed.) *Classes & Elites in Democracy and Democratization* (Nueva York & Londres: Garland Publishing).
- Peet, R.; Robbins, P. y Watts, M. (eds.) 2010 *Global Political Ecology* (Londres: Routledge).
- Plata, W. 2008 "El Discurso Autonomista de las Élités de Santa Cruz" en Soruco, X.; Plata, W. y Medeiros, G. *Los Barones del Oriente Los Barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy* (Santa Cruz: Fundación TIERRA).
- Poulantzas, N. 1978 *State, Power, Socialism* (Nueva York: Verso).
- Reyes, C. 2012 "Las elites y los nadies: caso de estudio sobre la influencia de la elite chilena en un conflicto ambiental" Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Oslo, mimeo.
- Schneider, A. 2012 *State-building and tax regimes in Central America* (Nueva York: Cambridge University Press).
- Schumpeter, J. A. 1976 *Capitalism, Socialism & Democracy* (Londres / Nueva York: Routledge).
- Segovia, A. 2002 *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador. El funcionamiento económico de los noventa y sus*

- efectos sobre el crecimiento la pobreza y la distribución de ingreso* (Guatemala: F&G Editores).
- SENPLADES 2013 '*Plan Nacional del Buen Vivir*' República del Ecuador Consejo Nacional de Planificación (Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo).
- Skill, K. y Grinberg, E. 2013 'Controversias sociotécnicas en torno a las fumigaciones con glifosato en Argentina. Una mirada desde la construcción social del riesgo' en Merlinsky, G. (ed.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (Buenos Aires: CICCUS / CLACSO).
- Soruco, X. 2008 'De la Goma a la Soya: El Proyecto Histórico de la Élite Cruceña' en Soruco, X.; Plata, W. y Medeiros, G. *Los Barones del Oriente Los Barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy* (Santa Cruz: Fundación TIERRA).
- Tilly, C. 1992 *Coercion Capital and European States AD 990-1992* (Cambridge / Oxford: Blackwell).
- Toni, F.; Villarroel, L. y Taitson Bueno, B. 2015 'State governments and forest policy: a new elite in the Brazilian Amazon?' en Bull, B. y Aguilar-Støen, M. C. (eds.) *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (Londres: Routledge, Studies in Sustainable Development).
- Trigo, E. 2011 'Fifteen Years of Genetically Modified Crops in Argentine Agriculture' (Buenos Aires: ArgenBio).
- USDA 2013 'USDA Agricultural Projections to 2022' (Washington: Office of the Chief Economist World Agricultural Outlook Board US Department of Agriculture / Interagency Agricultural Projections Committee) Long-term Projections Report OCE-2013-1.
- Weber, M. 1978 *Economy and Society* (Berkeley: Berkeley University Press).
- Wolf, A. 2012 'Two for the Price of One? The Contribution to Development of the New Female Elites', en Amsden, A. *et al.* (eds.) *The role of elites in economic development* (Oxford: Oxford University Press / UNI-Wider studies).
- Woo-Cumings, M. (ed.) 1999 *The Developmental State* (Ithaca: Cornell University Press).
- Zeballos, H. 2012 "Bolivia: Desarrollo del Sector Oleaginoso 1980-2010" (Santa Cruz: Instituto Boliviano de Comercio Exterior, IBCE).
- Zibechi, R. 2010 "América Latina: Nuevos conflictos viejos actores" en *América Latina en Movimiento* en <<http://alainet.org/active/39400>>.

Cristián Parker, Gloria Baigorrotegui
y Fernando Estenssoro

Capítulo 6

AGUA-ENERGÍA-MINERÍA, CONSUMO SUSTENTABLE Y GOBERNANZA

VISIONES DE ACTORES ESTRATÉGICOS SUDAMERICANOS

INTRODUCCIÓN

La actividad minera tiene indudables impactos ambientales por los procesos propios de la mina, las plantas de procesamiento de minerales y las fundiciones cercanas. Además del daño directo por la remoción de tierra (desmontes y relaves), se generan sustancias tóxicas en el proceso minero (cadmio, mercurio, arsénico, plomo, cianuro, etc. dependiendo del mineral), polvo, ruido y el altamente contaminante drenaje ácido de minas (Dudka y Adriano, 1997). Todo ello, junto a los procesos de lixiviación, produce la contaminación de suelos y sobre todo de las aguas, afecta los ecosistemas y constituye una amenaza a la salud, la seguridad, la vida animal y humana. Por estas razones las empresas mineras declaran su responsabilidad ambiental implementando políticas que minimicen el riesgo y el impacto ambiental, llegando incluso a generar nuevas tecnologías y procesos productivos que sean más respetuosos con el medio ambiente. La mayor o menor eficacia de estas medidas de sustentabilidad de parte de las empresas y su mayor o menor voluntad de asegurar cuidado medioambiental no puede evitar el hecho de que de todos modos la actividad minera tiene y tendrá impactos ambientales inevitables propios de su naturaleza. Por lo mismo, hay dos grandes visiones

sobre el asunto: las empresas que dicen asegurar desde el lado del que controla el bulldozer minero que todo va bien y que la minería es o puede ser sustentable, y aquellos que son los afectados por la actividad minera – comunidades, campesinos e indígenas– que son desplazados, no son consultados debidamente, sufren las enfermedades y son afectados en su modo de vida, en su salud y en su medio ambiente (Whitmore, 2006).

Pero este capítulo no abordará el problema minero desde esa perspectiva convencional. No centraremos el estudio del problema – como se hace siempre– en torno a la legitimidad de la minería, si es o no sustentable. La mayoría de los conflictos socioambientales suscitados en torno a la minería están centrados en este problema. Dada la intensidad y gravedad de los problemas y conflictos suscitados en torno al impacto ambiental de la actividad minera en Sudamérica, se ha descuidado otro aspecto no menos relevante de ella, nos referimos al hecho de que la minería consume agua y energía en grandes cantidades y es una de las actividades productivas que más lo hace. Como declara el informe de sustentabilidad de la compañía Anglo Gold Ashanti, la actividad minera tiene impacto directo en el ambiente porque necesita acceso a tierra, agua y energía, recursos escasos que debe compartir con las comunidades en las que le toca operar, y los procesos mineros “requieren considerable agua” y “significativas cantidades de energía” para funcionar.

Por lo mismo, en la década reciente el problema del consumo de agua y energía ligado al sector minero es un asunto que poco se ha estudiado socialmente y que crecientemente tiene incidencia medioambiental. Puede afirmarse, en general, que el consumo sustentable de recursos naturales estratégicos como el agua y la energía en Sudamérica es una temática relevante que desafía a la gobernanza ambiental. Esto es especialmente cierto en el caso del sector minero. Por una parte, el boom minero neo-exportador ha expandido las inversiones en todos los países de la región generando en muchos casos conflictos socio-ambientales; y por otro lado se trata de un sector que como hemos dicho más que ningún otro consume importantes volúmenes de agua y energía en su ciclo productivo.

La investigación que aquí exponemos estudió las representaciones sociales de actores estratégicos (ligados a cuatro casos, en cuatro países) en el marco de los desafíos de desarrollo sustentable y del cambio climático, apuntando explícitamente al consumo sustentable de energía y agua en el sector minero. Estas representaciones sociales de temas ambientales son fundamentales para la comprensión de las prácticas sociales e institucionales hacia el consumo sustentable y hacia la gobernanza ambiental (Hajer y Versteeg, 2005).

1. PROBLEMA EN ESTUDIO: EL COMPLEJO AGUA-ENERGÍA-MINERÍA

Los principales interrogantes del estudio guardan relación con la configuración de las representaciones sociales –de tipo institucional y de los actores estratégicos– sobre agua y energía, y su visión de la naturaleza y el desarrollo. Interesa saber qué grado de incidencia pueden tener los diversos modelos representacionales en la viabilidad de formas de gobernanza para el consumo sustentable y equitativo de agua y energía en los casos estudiados. El cambio climático (IPCC, 2007; PNUMA-SEMARNAT, 2006) ha otorgado a la naturaleza, y en especial al agua y a la energía, un significado estratégico (Bruzzone, 2010; Barlow, 2011; Sunkel, 2011). Una dimensión estratégica se le asigna a la región latinoamericana principalmente en términos económicos como fuente de recursos abundantes (CEPAL, 2013). Los países latinoamericanos, tanto como potencias foráneas, buscan explotar esos recursos en función de las necesidades del desarrollo capitalista.

Energía y agua, en esta interpretación económica del desarrollo, son recursos vitales para la vida y la producción humanas y no podrían desvincularse del medio ambiente. El carácter estratégico del agua y la energía estaría vinculado con su disponibilidad para su uso y consumo en los procesos productivos. Dada su escasez proyectada, requieren como nunca antes ser presentados como recursos posibles de explotar en términos de sustentabilidad global e intergeneracional. Ahora bien, la actividad minera es de aquellas actividades económicas que proporcionalmente más emplean agua y energía (Northey *et al.*, 2013) y por lo tanto están más presionadas en términos medioambientales (Norgate y Haque, 2010; Superneau, 2012). Sin embargo, es posible conceptualizar al agua y la energía desde una perspectiva ecológica bajo la cual no son, en sentido estricto, “recursos” económicos, sino “bienes comunes” donde el valor de uso prima sobre el valor de cambio. En el caso del agua el valor de uso y disfrute como medio de vida en el ámbito del círculo vital-hogareño, patrimonial, ancestral, ritual, simbólico y recreacional priman por sobre el valor mercantil. Esta concepción se contrapone a la interpretación previa que es la dominante. Se ha generado entonces un concepto-límite que todavía está en desarrollo (Houtart 2011).

En este estudio superamos una interpretación única abriéndonos a nuevas conceptualizaciones a partir de lo que nos muestren los propios discursos articulados alrededor de los conflictos asociados a esta temática en la región. Proponemos considerar, desde una perspectiva holística, al agua, la energía y la minería como un *complejo de partes interrelacionadas*; complejo que en los últimos tiempos se presenta como crítico en Latinoamérica a la hora de cumplir,

o no, con postulados ecológicos y medioambientales. La energía es tan requerida para el consumo del agua como lo es el agua para la producción de energía (Wu *et al.*, 2013) y ambos recursos son indispensables ya que ninguna actividad minera puede funcionar sin su consumo industrial (Mudd, 2008). Por ello la minería se enfrenta al desafío de resolver el problema de su gran demanda de agua sin afectar la demanda de recursos hídricos de la agricultura y de la población urbana y debe hacerlo sin incrementar su contaminación (Pizarro, 2012; COCHILCO, 2012). En cuanto a su demanda creciente de energía, debe buscar satisfacerla con la mayor eficiencia posible y sin generar mayor presión por fuentes de energía contaminantes (como centrales a carbón, gas natural o petróleo) (Zuñiga, 2009). En esta línea se adelantan escenarios contenciosos para todo aquel actor estratégico interesado en defender su legitimidad. Prueba de ello es que una de las asesorías técnicas de la energía en países como Estados Unidos recomienda concebirla geopolíticamente como un complejo del cual pende la seguridad nacional y económica de las potencias.

Cuando no se problematizan las perspectivas se abre un horizonte de incertidumbres. Recientemente se reconoce que la minería de metales de gran escala contemporánea es problemática (Bustamante y Rommel, 2010; Diamond, 2011) porque está siendo reconocida públicamente cada vez más como un sector irrespetuoso con el medio ambiente (Whitmore, 2006), ergo-intensivo, tanto por la lejanía de las vetas como por la profundidad cada vez mayor en que podrían explotarse mejores calidades y leyes de los minerales. Actualmente, el incremento explosivo de las inversiones en minería en Sudamérica entrega una prueba más del protagonismo que tiene y seguirá teniendo este complejo en todos aquellos actores que son o se convertirán en estratégicos. En otras palabras, el complejo agua-energía-minería sigue configurando un nudo gordiano de la gobernanza ambiental en Latinoamérica en el sector minero y, más allá de él, en toda la estructura socioeconómica.

2. ESTUDIANDO LAS REPRESENTACIONES DE ACTORES ESTRATÉGICOS

Se buscó estudiar las representaciones sociales sobre la naturaleza y el consumo sustentable de ella en actores e instituciones con capacidad de dirigencia e incidencia en las políticas públicas de largo plazo relacionados con la gobernanza ambiental. Nos focalizamos en el consumo sustentable de agua y energía en el sector minero en cuatro países de Sudamérica: Argentina, Chile, Colombia y Ecuador. Estos países, en distintas etapas y con diferentes énfasis, han situado a la

minería de metales como uno de los pilares de sus políticas de desarrollo, impulsados por el logro de un crecimiento económico sostenido a partir de sus inversiones de capital. Se centró la investigación en torno a la red de actores (Bebbington, 2009) involucrados en casos de proyectos mineros paradigmáticos –algunos en fase de exploración, la mayoría en fase de explotación– en los cuatro países mencionados (ver Tabla 1). Es importante aclarar que no se trata de un “estudio de casos” en el sentido estricto, sino más bien de casos a partir de los cuales se seleccionó a la muestra de entrevistados y se revisó la literatura institucional acerca de consumo de agua y energía.

Tabla 1
Casos de referencia

País	Argentina	Chile	Ecuador	Colombia
Proyectos	- Cerro Vanguardia - La Alumbrera	- Mantos Blancos; Manto Verde; Soldado; Chagres, Los Bronces	- Fruta del Norte - Mirador	- La Colosa
Empresas	- AngloGold Ashanti (sudafricana) y FormiCruz (estatal) - Xstrata (suiza), Goldcorp Inc. y Yamana Gold (canadienses)	- AngloAmerican (inglesa)	- Kinross Gold (canadiense) - Ecuacorrientes (china)	- AngloGold Ashanti (sudafricana)

Tanto en los casos de Colombia como en Ecuador se han registrado conflictos socio-ambientales. En Tolima el proyecto La Colosa ha tenido una seria resistencia por parte de las comunidades locales y organizaciones anti-mineras que acusan incluso de distorsiones de información y malas prácticas; en tanto que en Ecuador la resistencia al proyecto de Fruta del Norte, así como la disconformidad de la empresa con las regulaciones gubernamentales, han hecho que a fines de 2013 Kinross haya resuelto retirarse del proyecto, no siendo claro todavía su desenlace. A pesar de las resistencias en comunidades indígenas y ecologistas que ha levantado el proyecto El Mirador de Ecuacorrientes, éste se ha mantenido en pie y cuenta ya con todas las aprobaciones del caso. Los problemas suscitados en torno a los proyectos de Anglo American en Chile y los proyectos en Argentina no han merecido la publicidad y notoriedad de los anteriores. En Chile el proyecto minero Doña Ines de Collahuasi, donde AngloAmerican es copropietaria, ha generado quejas de las comunidades por problemas de agua y su fase actual de expansión es controvertida. El proyecto Alumbrera concentró sus principales quejas cuando enfrentó los des-

bordes en su mineraloducto y su dique de colas contaminando al río Viz Viz y las comunidades agrícolas del valle.

La principal estrategia metodológica de esta investigación fue de orden cualitativo y mixto (Creswell, 2009), bajo un enfoque interdisciplinario. Se basó en una revisión de la literatura, en el análisis de fuentes primarias y secundarias de tipo institucional y en 65 entrevistas semi-estructuradas (Zuckerman, 1972) a personas miembros de los llamados “actores estratégicos” del sector: empresarios, altos funcionarios públicos, dirigentes políticos, expertos y dirigentes de ONGs (comunitarias y ambientales). El análisis del discurso (Van Dijk, 2008) estuvo basado en las técnicas del análisis semántico.

3. LAS VISIONES DE LOS ACTORES Y LAS VISIONES INSTITUCIONALES

3.1. VISIONES INSTITUCIONALES SOBRE CONSUMO DE AGUA Y ENERGÍA EN MINERÍA

Los enfoques teóricos e institucionales que se han desarrollado sobre consumo industrial de agua y energía en el sector minero provienen de variadas fuentes, pero principalmente de instituciones y organismos mineros internacionales y de expertos. Los discursos expertos y los discursos institucionales de corporaciones y organismos públicos y privados nos permiten afirmar que el concepto de *eficiencia* (Yadong, 2013) aplicado al agua y energía, vistos como recursos, es el más desarrollado, extendido y mencionado. Este hace mención a un conjunto de buenas prácticas, procedimientos y tecnologías que apuntan a una optimización del uso y consumo de estos recursos escasos en las diversas fases del ciclo de vida de la minería. Los conceptos de *eco-eficiencia* y de *capitalismo natural* también se han aplicado al consumo de agua y energía en minería, pero son casi inexistentes en el discurso de los actores individuales de los cuatro casos estudiados. El concepto de *eco-eficiencia* (WBCSD, 2013; OECD, 2002; Ehrenfeld, 2005) y el de *capitalismo natural* (Hawken, Lovins y Lovins, 2000; Rábago *et al.*, 2001) representan formas diferentes de asumir las interrelaciones ecológicas de los recursos en la minería.

Sobre consumo de agua –y especialmente sobre eficiencia en consumo de agua y energía, e incorporación de fuentes renovables de energía– en minería hay en general poca producción de información en los discursos corporativos. La producción de conocimientos acerca del consumo de agua y energía en la minería es relativa al grado de desarrollo del sector minero en cada país, siendo mayor en Chile que en los otros países estudiados. Instituciones como el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) –el más importante organismo

corporativo colegiado– desarrollan un conjunto de principios para el desarrollo sustentable de la minería (MMSD, 2002; ICMM, 2003) pero de los 46 sub-principios anunciados sólo uno se refiere al consumo responsable de agua y energía en minería. En general, en los casos de referencia estudiados la relevancia del consumo de agua y energía en minería se transforma en un tema de “alto nivel” y de expertos, un tema que no parece permear a otros actores sociales (Parlamento Latinoamericano, 2010). Asimismo, las referencias al consumo de agua y energía en la legislación minera y ambiental en los países estudiados son menores (OCMAL, 2012; Rubiano Galvis, 2012). Las normativas y regulaciones de evaluación y seguimiento ambiental ubican a estos temas en un lugar secundario.

En síntesis, el análisis del discurso institucional muestra que es relevante el rol de los principios y buenas prácticas impulsado por las compañías transnacionales. Un factor decisivo ha sido el rol jugado por los organismos internacionales en general, por instituciones financieras internacionales como la CFI (Hunter, 2008; IFC, 2012) y por los principios de evaluación y reporte ambiental establecidos internacionalmente, como el *Global Reporting Initiative* (GRI, 2011) y los principios conocidos como BellagioSTAMP (IISD y OECD, 2009; Fonseca *et al.*, 2012).

3.2. LAS VISIONES BÁSICAS DE LOS ACTORES EN LOS DISCURSOS DE LOS ENTREVISTADOS

Este trabajo subraya la existencia de representaciones sociales básicas favorables hacia consideraciones ambientales. Prácticamente ningún actor individual entrevistado plantea que no deben tomarse en consideración. Los actores entrevistados en los cuatro países, consultados sobre el medio ambiente, el cambio climático, los modelos de desarrollo y las relaciones del hombre con la naturaleza, responden bajo modalidades que podrían clasificarse dentro de estructuras representacionales tipo que enmarcan la visión acerca del consumo de agua y energía. Podrían tratarse de esta manera como percepciones e interpretaciones acerca de las responsabilidades de las empresas mineras y el consumo de agua y energía, estructuradas en modelos de visiones globales acerca del desarrollo y que orientan las acciones colectivas y las políticas públicas. Especial atención se otorga a políticas de responsabilidad social y ambiental de las empresas e instituciones mineras que está alimentando discursos influyentes a nivel internacional y local (ver Jenkins y Yakovleva, 2006). Los discursos alternativos, que se oponen a los proyectos mineros, recurren a códigos interpretativos derivados de una radical re-conceptualización del consumo de agua y energía vinculado con los procesos extractivos.

Representaciones que extrapolan las nociones exclusivas de consumo y comercialización de los recursos y se centran en los usos, significados y valorizaciones más amplias asociados a las nociones de justicia y derechos sociales y ambientales.

Las divergencias se observan en cuanto a la forma de significación que adquieren las propuestas de modelos de desarrollo ya sea que se basen en una concepción clásica del “crecimiento económico”, por una parte, o del “decrecimiento”, por otra. La frase frente a la cual debían declarar sus preferencias está tomada de los discursos predominantes del *mainstream* en políticas públicas y dice:

“El ‘desarrollo sustentable’ en el contexto de las necesidades de mi país sería un modelo de crecimiento económico con medidas de mitigación de los impactos ambientales y sociales negativos”.

Un 31% se declara “totalmente de acuerdo”, un 46% se declara “de acuerdo” y un 23% en relativo o total “desacuerdo”. Las tendencias de incidencia son: “totalmente de acuerdo”, principalmente altos funcionarios públicos y empresarios; “en desacuerdo” ambientalistas y expertos con estudios universitarios. Debemos hacer notar el énfasis en la idea del “crecimiento económico” de esta propuesta, aunque ciertamente está moderada por la idea de la “mitigación” del impacto ambiental y social. Pero de todas maneras se trata de la forma más suave (*soft*) de ver el ambientalismo, inserto en una concepción económica clásica de acumulación, donde la prioridad es el beneficio económico y el ambiente es considerado una externalidad negativa. Sólo un 23% de nuestra muestra de actores estratégicos se declara contrario a las teorías del crecimiento y por ende propugna un desarrollo alternativo. Estos resultados podrían indicar la relevancia hegemónica que tienen todavía las concepciones asociadas al crecimiento en discursos de políticas públicas y organismos internacionales, pero que asumen empresarios, expertos, incluso políticos y algunos dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil (recordemos que un 77% se declara de acuerdo, en general).

Las representaciones sociales sobre el futuro del ambiente y el cambio climático, las tecnologías, la relación hombre-naturaleza y los modelos de desarrollo apuntan a posiciones divergentes, a pesar de una terminología común. Consultados acerca de cómo ven el futuro del país, si será un “país limpio” o un “país contaminado”, un 54% declara que su país será más limpio; un 46% declara que será “más contaminado”. Un análisis más detallado nos indica que la diferencia de apreciaciones tiene relevancia. Entre los que afirman que el país será más contaminado predominan los ambientalistas, entre los que

afirman que será algo contaminado figuran los expertos. Entre los que afirman que el futuro será “limpio” predominan los altos funcionarios públicos, entre los que afirman que será “muy limpio”, los empresarios. Entre chilenos y colombianos predominan visiones optimistas, entre argentinos y ecuatorianos las visiones pesimistas, siendo la más pesimista la de estos últimos.

4. DIVERSAS VISIONES Y MODELOS-TIPOS DE DISCURSOS

El resultado de las entrevistas a actores estratégicos nos revela que existen estructuras significativas de los discursos que se pueden clasificar en modelos que semantizan el consumo de agua y energía en la minería de su país. Pero ese tema específico está ligado a visiones más amplias que guardan relación con la minería y el modelo de desarrollo a nivel del país. El hecho de que distintos discursos ambientalistas se basan en conceptos que están en constante disputa acerca del significado de las cosas, ha sido ampliamente estudiado. Ello genera distintas visiones acerca del medio ambiente y de la política a seguir en relación a los temas ambientales (Dryzek, 2005). Sin embargo, nuestro punto de partida en el presente estudio han sido los discursos que hemos sistematizado en el trabajo en terreno y luego analizado fundamentalmente de manera inductiva.

Consideramos al discurso compuesto por una estructura sintagmática y una estructura paradigmática, donde los lexemas se distribuyen no de manera arbitraria sino que obedecen a estructuras semánticas que a su vez obedecen a códigos de representación de realidad. Como se ha dicho, nuestro análisis se fundamenta en la metodología básica del análisis semántico desarrollado por Greimas (1966, 1970) y su escuela. Pero dado que lo que nos interesa es penetrar las macroestructuras semánticas latentes del discurso global –y no de cada una de las narraciones individuales– se ha privilegiado el análisis sincrónico de tipo paradigmático dejando el análisis narrativo como factor de verificación. El énfasis del análisis estuvo en descubrir las estructuras elementales de la significación paradigmática de los textos. Luego hemos procedido a una interpretación extra-textual en el marco del contexto lingüístico y extra-lingüístico (social, político, cultural) del discurso. Por razones de espacio procedemos a presentar los elementos más relevantes del resultado del análisis y lo hacemos de forma esquemática (ver Tabla 2). Los modelos que nuestro análisis ha posibilitado reconstruir son tipos empíricos semánticamente contruidos sobre la base de operaciones inductivas y deductivas en una dialéctica entre los modelos heurísticos (conceptuales) y los modelos individuales (textos particulares).

Tabla 2
Esquema de Contenidos Significativos (en negrita la idea fuerza principal)

Temáticas	Modelos tipo de discursos			
	<i>Uno</i>	<i>Dos</i>	<i>Tres</i>	<i>Cuatro</i>
<i>Consumo de agua</i>	eficiencia y reutilización	eficiencia / reutilización y consumo responsable	eficiencia y reciclaje	ecosistemas hídricos amenazados
<i>Consumo de energía</i>	eficiencia - bajar costos	eficiencia y consumo responsable	eficiencia y reciclaje	evaluar huella de carbono
<i>Visión de ERNC*</i>	insuficientes pero complementarias	apertura	indispensables	cambiar la matriz energética total
<i>La minería</i>	indispensable	necesaria	crítica pero necesaria	no es sustentable/ amenaza personas y ecosistemas
<i>El desarrollo</i>	crecimiento	crecimiento en forma sustentable	desarrollo sustentable	otro desarrollo/ alternativa al desarrollo
<i>La tecnología</i>	fundamental	tecnología óptima	necesaria / anti-tecnocracia	tecnologías verdes
<i>Gestión</i>	eficiente	gestión integral	supervisión/control	para el cambio
<i>Regulación</i>	mercado	formas mixtas y regulación estatal	control institucional	seguridad humana y vida
<i>Estado</i>	debe dejar hacer	subsidiario con políticas claras	debe intervenir + ciudadanía participativa	debe promover cambio total
<i>Responsabilidad ambiental</i>	minería responsable	minería positiva vs. irresponsables	control ambiental	población y comunidades locales

* ERNC = Energías Renovables No Convencionales

4.1. MODELO UNO: CONSUMO MÍNIMO, EFICIENCIA MÁXIMA Y MINERÍA RESPONSABLE.

El modelo que describimos entiende que el consumo de agua y energía debe ser eficiente en el marco de una minería responsable. Su punto de partida es la afirmación incondicional de la minería. Un empresario argentino opina sobre el beneficio de la economía extractiva:

“De nada sirven los recursos, estar parados encima de ellos, si no podemos darles ningún provecho para el desarrollo de las comunidades” (Argentino, alto ejecutivo de empresa minera multinacional).¹

1 Aunque no se inscriben en este modelo, argumentos semejantes han sido esgrimidos por el Presidente Correa y la Presidenta Fernández al momento de justificar la inversión minera

En relación al consumo de agua se busca hacer eficiente su consumo y optimizar su reutilización.

“...se busca reutilizar el agua, se busca utilizar productos que sean biodegradables de manera tal que no exista contaminación” (Argentina, alta ejecutiva de empresa minera estatal-privada).

“...la gran minería ocupa muy poca agua, [...] la minería hoy día, de partida, ha hecho un esfuerzo, pero gigante, por mejorar la eficiencia y por lo tanto recircular todo lo que se pueda recircular” (Chileno, experto y consultor).

“...el uso del agua en la minería no es tan grave, como volumen en cuanto a consumo, como calidad tampoco, ya existe la tecnología para lograrlo... [la descontaminación]” (Ecuatoriano, alto ejecutivo de empresa minera transnacional).

El acento de los discursos está puesto en el recurso hídrico: es éste el que –afirma el discurso– se consume poco y se reutiliza al máximo. La posibilidad de reutilizar el agua viene dada por la tecnología. Este modelo discursivo busca formas de consumo eficiente de agua y energía en la minería por medio del empleo racional y equilibrado.

“Vuelvo a lo mismo, el consumo de agua, el consumo de energía [...] El objetivo es lograr ese equilibrio, donde si usted consume el equilibrio es ¿cómo mitiga ese consumo?” (Colombiana, alta ejecutiva empresa minera transnacional).

“Por lo tanto tener conciencia de esta coexistencia con el medioambiente [...] generando políticas [...] para uso eficiente de los recursos [...] energía eléctrica y [...] gas y reciclaje de basura” (Ecuatoriano, empresario, dirigente Asociación Minera).

“Los procesos productivos [...] ha hecho un tremendo esfuerzo en hacer más eficiente el uso de los recursos hídricos [...] en las otras áreas (agricultura) que consumen agua, se sigue evaporando mucha agua” (Chileno, empresario, alto ejecutivo de Sociedad Nacional de Minería).

El discurso afirma que vivimos en un planeta donde todo se transforma y por consiguiente el hombre debe entender aquella ley natural, de forma tal que debe asumir su tarea de transformar la naturaleza. Se afirma que el uso del agua en la minería es considerablemente menor que en otras actividades por el efecto embudo: se manipulan grandes cantidades de agua pero se consume poco porque el reciclaje es muy alto; adicionalmente se opera en regiones donde el recurso agua es abundante (zonas tropicales de Ecuador o Colombia, pero incluso como se aprecia en un texto en zonas cordilleranas de Argentina). Ese

exceso de provisión de agua se acumula en piscinas y se usa reciclada; se consume poco volumen de agua y su calidad es controlable, depende de la tecnología.

En cuanto al recurso natural energético, este modelo lo construye como un área de absoluta necesidad para el funcionamiento minero, pero lo ve como problema, con limitaciones, incluso como una amenaza a la competitividad (dado el costo de la energía). Sobre todo los textos generados por personas de Chile y Colombia problematizan esta temática de la energía, los textos de entrevistados en Argentina y Ecuador tienen una visión más optimista. El punto de partida es que se reconoce que la minería metálica es intensiva en uso de energía, principalmente derivada de fuentes termoelectricas (combustibles fósiles) o hidroeléctricas. Sin embargo, la retórica minimiza el volumen de energía consumido.

“[...] es cierto que se utilizan [...] combustibles, hidrocarburos, pero no mucho más de lo que utilizarían las personas estando aquí en su casa” (Argentina, alta ejecutiva de empresa minera transnacional).

“Si la minería consume energía, pues en el precio de la energía deben estar considerados los impactos ambientales de generar esa energía. Por lo tanto, habiendo pagado su factura de energía, está cumpliendo con su rol de consumidor responsable” (Ecuatoriano, alto ejecutivo de empresa minera transnacional).

En este modelo discursivo el tema energético esta mercantilizado: es necesario que los mercados operen en forma competitiva.

“Eso es efectivo [...] lo que es más fuerte en la minería y es más jodido es la energía eléctrica, ese tema yo diría que es bastante crítico [...]” (Chileno, alto funcionario del área minera).

“[...] el tema de la energía es un tema limitante si has visto en las noticias varios proyectos [...] se han estado postergando, se han estado cancelando por los altos costos de la energía [...]” (Chilena, alta ejecutiva de empresa minera transnacional).

Además se inscribe en un marco conceptual neoliberal que concede mayor relevancia al mercado por sobre el Estado. La “política energética adecuada” supone una legislación permisiva y poco controladora de la iniciativa privada:

“[...] yo creo que el mercado [debe regular] en el sentido que nosotros estamos regulados por Bolsa y tú sabes que la Bolsa es híper-exigente [...]” (Colombiana, alta ejecutiva de empresa minera transnacional).

“El mercado [debe regular], todos queremos el mercado. Prefiero al Mercado [...]” (Argentino, alto ejecutivo de empresa minera transnacional).

Asumiendo que la minería demanda bastante energía para sus procesos, las instalaciones y el transporte, este modelo discursivo reconoce que las energías principales provienen de los hidrocarburos. Las renovables –afirma el discurso– no son la mejor alternativa, son caras y no alimentan en forma constante; en tanto que las derivadas de hidrocarburos, especialmente el gas y el carbon, resultan más convenientes por su bajo precio. Los textos de Ecuador y de Colombia, sin embargo, reconocen que junto a las fuentes con origen de carbono, las fuentes hidroeléctricas son importantes.

Este modelo discursivo propone una minería responsable que logre establecer una equilibrada relación entre su búsqueda de rentabilidad y el medio ambiente y las necesidades sociales. Una actividad empresarial minera legitimada. En síntesis, este modelo discursivo privilegia un ambientalismo de mercado que prioriza la iniciativa privada pero que es consciente de que se debe hacer cargo de ciertas externalidades ambientales y sociales. Por ello propone el “uso racional de los recursos”, un “consumo minero responsable” y un “crecimiento responsable”.

4.2. MODELO DOS: EFICIENCIA, REGULACIÓN Y CONSUMO RESPONSABLE

El segundo modelo que analizamos tiene su temática generadora en el tema de la eficiencia, la gestión y el consumo responsable. Está inscrito en una aceptación general de la actividad minera como un importante instrumento de desarrollo, pero incorpora reservas a sus impactos ambientalmente negativos, que pueden ser reparados con una adecuada regulación y normas institucionales.

“como es una actividad multiplicadora [...] el sanjuanino no tenía qué hacer en San Juan, en cambio, hay desarrollo minero que potencia otras actividades” (Argentino, experto, consultor en temas ambientales).

“Yo creo que es posible el desarrollo sin gran minería, pero probablemente es mucho más difícil, mucho más lento, mucho más de más largo plazo. Porque sin duda la minería es el fuerte en lo que es el presupuesto chileno, y es lo que permite desarrollar un montón de áreas” (Chilena, diputada de derecha, oficialista al momento de la entrevista).

El consumo de agua y energía se representa en un eje semántico eficiencia/ineficiencia, donde claramente se contraponen “prácticas eficientes” a “consumo ineficiente”. Los recursos son escasos y mu-

chas veces tienen un precio elevado, como el de la energía, por lo que hay que promover la eficiencia.

[...] siendo que son empresas de alta tecnología [las grandes mineras], que ocupan la tecnología de frontera, significa que por el costo que tiene la energía que ellos están comprando, deberían estar siendo lo más eficiente posible energéticamente” (Experto internacional, organismo internacional que opera en la región).

La idea fuerza es “eficiencia”. A diferencia del modelo anterior, que pone el énfasis en la tecnología como agente transformador, aquí se coloca en “gestión integral y eficiente”: que tiene al consumo responsable de agua y energía como un desiderátum. Esta “responsabilidad” debe ser de parte de los agentes económicos, pero en su defecto el Estado subsidiario debe fijar las condiciones de ella.

“El riesgo ambiental y social va a existir siempre, el riesgo cero no existe. Entonces es responsabilidad tanto de las empresas como de las autoridades, cómo desarrollar, cómo manejar, cómo hacer el implemento de los proyectos” (Argentino, experto, consultor ambiental).

[...] y también depende de que la institucionalidad y la regulación de los Estados [...] digamos, de [...] responsabilidad ambiental y social, etc., ¿no?” (Experto internacional, organismo internacional que opera en la región).

El tema de las “prácticas eficientes” involucra a “eficiencia” y “recirculación”. También un manejo “técnicamente” óptimo, económicamente “rentable” y ambientalmente “manejable”.

“Si, los recursos son no renovables, aquí en lo que concierne al agua, quisiera partir de un señalamiento, una minería, buena minería que sea técnicamente realizada, económicamente rentable y que garantice una justa participación del Estado ecuatoriano, una minería socialmente responsable y una minería ambientalmente manejada con rígidos estándares” (Ecuatoriano, director, empresa estatal de minería).

El discurso privilegia la regulación por medio de “mecanismos de precios” y “regulación” que denotan políticas mixtas y complementarias que deben hacer funcionar al mercado (los precios) y a las formas de regulación estatal (evaluación ambiental, leyes y normas, fiscalización efectiva).

[...] bueno, la minería viene trayendo conflictos ambientales y comunitarios mucho antes [...] pero principalmente yo diría que CODELCO

involucra la variable ambiental y genera personas responsables a la luz de estos cambios de normativa en Chile y de exigencias nuevas, normativas nuevas, principalmente de los planes de descontaminación” (Chileno, alto ejecutivo de empresa minera estatal).

Por ello este modelo propone el establecimiento de claras políticas energéticas que enmarquen el consumo de energía en la minería. El discurso que obedece a este modelo se focaliza en discutir la “matriz energética” que busca “regular”, lo cual hace mención a la distribución de los tipos de fuentes de energía que alimentan a la minería: fuentes fósiles, renovables y renovables no convencionales. Las “normativas” se asocian a “políticas medioambientales claras” generando el tema: “políticas claras” en el marco de un Estado subsidiario que debe intervenir para regular adecuadamente y hacer que el mercado funcione y opere convenientemente.

“[...] para mí es muy importante que los incentivos estén bien puestos. Los incentivos están bien puestos cuando el que toma la decisión, digamos, tiene frente a sí –estamos hablando de costos ambientales– lo más internalizado posible todos los costos que representa el que use energía” (Chileno, alto funcionario, ex ministro de Estado).

Como afirma una diputada chilena de derecha, la prioridad es definir una política y una institucionalidad que vele por los intereses del país por sobre los criterios de rentabilidad empresarial. El mecanismo principal sería el establecimiento de las mejores condiciones para la inversión privada, condiciones que fija el Estado por el establecimiento de leyes, normativas e institucionalidad. Esta regulación requiere de planificación, evaluación y fiscalización de la actividad minera.

“Bueno, en eso estamos trabajando básicamente en dos temas, uno es el tema del manejo integral del recurso a través de los planes de ordenamiento de las cuencas hidrográficas [...]” (Colombiana, alta funcionaria, Ministerio de Minas y Energía).

De esta manera hay que evitar que las comunidades profundicen sus oposiciones a los proyectos mineros y obstaculicen el funcionamiento de la institucionalidad y la normativa.

“Aquí hay un tema que es más grande, que trasciende también a las fronteras. Porque esto del mayor empoderamiento de la comunidad no se da solamente en Chile, se da en todo el mundo. [...] Y por eso es que es más importante todavía el acuerdo nacional, [...] pasa por buscar el menor costo para todos. O sea la mayor ganancia para to-

dos, claro” (Chilena, experta, alta funcionaria de organismo internacional minero).

Una política clara que involucra una “normativa integral” es fundamental para que exista “certeza jurídica” que incentive la inversión minera. Esta “política clara” no apunta hacia una transición energética, como sí la tienen los modelos discursivos que analizaremos más adelante (modelos tres y cuatro). Más bien tiende a apoyar la actual matriz que incluye consumo de energías contaminantes, porque se necesitan para el crecimiento, aún cuando busca reducir esa contaminación por la introducción de innovaciones técnicas en las plantas o por opciones de combustibles más “limpios” que el petróleo o el carbón. El consumo responsable de agua y energía en minería debiera apuntar hacia un “crecimiento en forma sustentable”.

Existe en este modelo discursivo incluso un juego semántico de posibilidades para posturas más críticas al discurso de los que quieren crecer a toda costa. Se trata de impulsar un crecimiento responsable a una tasa de crecimiento responsable. Pero se trata también de que las empresas asuman más su responsabilidad, ya no sólo en términos genéricos sino en lo específico en cuanto al consumo responsable del agua y la energía. Un experto internacional reconoce que ello no está siendo necesariamente una práctica constante de parte de las grandes mineras, ya que su énfasis está puesto en un discurso general acerca de la responsabilidad social empresarial que no necesariamente se vincula a una visión de la gestión integral, eficiente y responsable del agua y la energía. En síntesis, este modelo discursivo genera un sentido claro en torno al consumo de agua y energía en la minería que tiene como conceptos explícitos centrales la eficiencia, el reciclaje, la gestión integral y el consumo responsable. Este modelo pone énfasis en segundo lugar en establecer las condiciones institucionales y normativas que posibiliten la mejor regulación y el establecimiento de certezas normativas que brinden garantías a la inversión privada y enmarquen el responsable consumo de agua y energía mineros. Por otra parte, esa normativa y regulación debe ubicar adecuadamente los incentivos de mercado y definir las reglas del juego en materia de mercados del agua y de la energía.

4.3. MODELO TRES: EFICIENCIA, POLÍTICA INTEGRAL Y DESARROLLO SUSTENTABLE

Este modelo establece enunciados acerca del consumo de agua y energía en la minería, centrandó su núcleo significativo en torno a un concepto más político referido al desarrollo sustentable. Partiendo de la base de que la gran minería tiene efectos negativos en el medio am-

biente y en la salud de la población, este modelo discursivo da pie para diversos grados de crítica a la actividad extractiva, pero coincide en que –bajo ciertas condiciones– la minería es una actividad necesaria.

“Pienso que la minería ahora es un mal necesario, pero hay que tomar recaudos, o sea, es mejor que no sea a cielo abierto [...] lo importante es que esto sea el menor impacto posible” (Argentina, experta, académica de alto nivel en universidad privada).

“Creo que vale la pena [la minería] porque la actividad, bien desarrollada, puede hacerse con un nivel de impacto ambiental relativamente bajo, o sea hablo de una minería a escala más humana [...]” (Argentino, político, asesor en el Congreso).

“Sin embargo, yo creo que tomando en cuenta la crisis energética, la crisis hídrica [...] aunque parezca contradictorio, requiere de minería, porque si no se ha inventado un transmisor mejor que el cobre como conductor de energía, bueno, paraliza la actividad industrial” (Chileno, político, diputado de centroizquierda).

La minería en este discurso es problemática debido a la contaminación por metales pesados. De allí deriva la necesidad de eficiencia y reciclaje en el consumo de agua y energía y, dada la crisis ambiental, la necesidad de control ambiental que garantice la minería sustentable.

“En el caso del agua [...] tiene que ser abordada a través de un control estricto y eso con los recursos disponibles” (Chileno, político, diputado de centroizquierda, opositor en el momento de la entrevista).

Vale decir que la supervisión o control institucional puede ser desde la empresa o desde las instituciones gubernamentales.

“Yo al menos como fiscalizador trataré de exigir que la misma agua sea reciclada [...] debe ser como digo el menor impacto ambiental [...]” (Ecuatoriano, político, diputado progresista, oficialista).

Ahora bien, este control y esta fiscalización suponen un Estado que interviene y regula el mercado y una ciudadanía democrática que participa, vigila y combate la corrupción. Aunque enfatiza los factores políticos de control y regulación de la actividad minera, queda claro que desde el discurso se afirma una orientación anti-mercantilista y que desconfía de los criterios meramente tecnocráticos, y es contraria a la despolitización de la problemática ambiental y abierta a la participación ciudadana. En relación al consumo de energía, emerge la representación social en este tipo de discurso de la relación energía/

emisiones de carbono: se opta por una matriz energética que incluye, de manera mucho más decisiva, a las renovables –convencionales o no convencionales– a fin de reducir emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera. El eje semántico fundamental reside en la contraposición “energías carbonizadas” vs. “energías renovables”.

“Y en Chile tenemos un tema pendiente con el tema de la energía, y obviamente que tiene que ser abordado con un cambio en la matriz energética, un cambio paulatino [...] La matriz energética está demasiado carbonizada” (Chileno, político, diputado de izquierda).

“Nuestro discurso indígena siempre ha sido defender los derechos de la naturaleza, [...] Por eso también el presidente ha decidido cambiar la matriz energética, por ejemplo de energía termoeléctrica a energía hidroeléctrica [...]” (Ecuatoriano, líder indígena, diputado progresista, oficialista).

“La actividad minera debería crear un fondo para industrias que vayan [...] que reemplacen, que permitan salir de la dependencia de la minería.” [...] “Hay que ver si no le cabe a la minería la responsabilidad de financiar energías alternativas, o promover el uso de fuentes alternativas [...]” (Argentino, político, asesor en el Congreso).

En síntesis este modelo, sobre la base de una propuesta política de desarrollo sustentable –que critica el impacto ambiental de la minería pero que la incluye como factor de desarrollo– somete a la minería a controles, normas y regulaciones, y busca propender a un consumo sustentable de agua y energía, promoviendo la eficiencia, el reciclaje y el tránsito hacia energías renovables, incluyendo este tránsito a partir del propio sector minero. Se propone un *desarrollo sustentable* con intervención del Estado a fin de garantizar un mercado con reglas claras y competitivas, combatiendo el monopolio y la corrupción, y estimulando la participación ciudadana. Por ello el consumo de agua y energía es un problema político y no sólo técnico cuya resolución exclusiva dependa de la gestión empresarial.

4.4. MODELO CUATRO: OTRO DESARROLLO PARA LA DEFENSA DEL AGUA Y LA ENERGÍA COMO BIENES COMUNES

Este modelo discursivo desencadena el sentido sobre consumo de agua y energía a partir de una crítica a las consecuencias ambientales que trae la actividad minera. Esta trae “riesgos inmensos”, “gravísimos problemas”, “destrucción ambiental”, “contaminación del agua”, “guerras”, “muerte”.

“[...] bueno, pero ahí hay una gran contradicción que está ocurriendo directamente en los territorios [...] está siendo inviable o incompatible la vida de mucha gente con la minería [...]” (Chileno, dirigente de ONG ambientalista).

“Ninguna minería es limpia, ninguna minería es sustentable. Mira nosotros qué tendríamos que hacer frente a la minería [...] que ocasiona gravísimos problemas, las contaminaciones son increíbles” (Ecuatoriano, alto funcionario, ex ministro de Estado).

El eje semántico principal que desencadena el discurso es “vida” vs. “muerte”. La minería se estaría tornando “incompatible con la vida”. La vida humana y la naturaleza estarían en peligro: los campesinos, los indígenas y las comunidades, tanto como los ecosistemas, estarían amenazados.

“[...] seguir insistiendo en una política extractiva, mega minera, este [...], que nos consume el agua, que nos contamine el ambiente [...] y que tenga la oposición de las poblaciones circundante, [...] me parece que no tiene ninguna justificación” (Argentino, político, diputado nacional opositor).

“Entonces por traer recursos de inversión extranjera nos van a desaparecer nuestras montañas, y ¿en nuestras montañas que hay? Biodiversidad, fauna y flora, suelos fértiles, despensas agrícolas [...] que garantizan el milagro de la seguridad alimentaria del país” (Colombiano, dirigente de ONG ambientalista).

En general este modelo discursivo rebasa las referencias hacia temas específicos como la gestión hídrica o la eficiencia energética en materia de consumo industrial minero y su estructura profunda se desplaza por conceptos de mayor comprensión y abstracción como “ecosistemas” o “capacidad de carga”.

“La gente, por ejemplo, ha visto lo que pasó con Codelco en el caso Chañaral, [...] se está consumiendo usando más agua que la capacidad de carga de los acuíferos” (Chileno, dirigente de ONG ambientalista).

Tanto la minería como las autoridades han accedido a un consumo de agua más allá de su “capacidad de carga”, lo que se genera por el “sobreconsumo” de recursos naturales propiciado por el “modelo extractivista”.

“Insisto, los pocos recursos que nos quedan (agua y energía) debemos emplearlos en alternativas para un futuro, no en satisfacer las necesi-

dades de un porcentaje tan bajo de la población [...]” (se refiere a la producción de oro) (Argentino, dirigente de asamblea ambientalista).

Entonces frente al meta tema del “consumo”, el tema contrario a “modelo extractivista” es un modelo de desarrollo (“otro desarrollo”) “no consumista” con un modo de producción que recurra a la minería “en lo mínimo necesario” y que se desarrolle sobre la base de valores como la “solidaridad” frente a la “competitividad”.

Un tercer elemento de la estructura significativa del contenido de este modelo discursivo se desarrolla en torno al tema de los derechos. Estos se contraponen a los “recursos naturales”, a los cuales se toma como “bienes comunes”.

[...] nosotros no les llamamos “recursos naturales”, sino “bienes comunes” –y pasan a poder de las transnacionales [...]” (Argentino, dirigente, movimiento ciudadano ambiental).

[...] los derechos de la naturaleza, como quien dice, hay que irlos decantando en la práctica. Y eso más o menos lo están haciendo los indígenas, las organizaciones [...]” (Ecuatoriana, dirigente de ONG).

Estos “derechos de la naturaleza” estarían –en este discurso– indisolublemente ligados a los derechos humanos de las poblaciones afectadas, de las comunidades, de los indígenas.

Los recursos naturales en esta visión discursiva son valores de uso (o “no uso”) y no necesariamente valores de cambio: valores de uso común que refieren a los derechos de la comunidad –pobladores, indígenas, etc.– y la sociedad –el Estado– y que son semánticamente disjuntos de los valores de cambio (mercado minero). Ellos no deben convertirse en valores de uso (mercantilizados) ni ser privatizados (empresas mineras). En general, los textos hablan del complejo agua-energía-minería mirado integralmente, socio-técnica y socio-políticamente: a medida que los minerales bajan su ley se incrementa el consumo intensivo de agua y energía, y a medida que se incrementa la demanda minera global se incrementa la presión por formas productivas más intensivas –más intensivas en empleo de capital– y con políticas de incremento de la eficiencia y eficacia productiva en función de obtener un máximo de “competitividad” y rentabilidad en el mercado de los minerales metálicos en el mundo.

En este modelo discursivo encontramos una visión antropocéntrica predominante, por ello la naturaleza no opera por sí misma sino por la mediación de la “participación” ciudadana, por la mediación de actantes humanos, sociales, preferentemente colectivos y públicos. Con todo, también hay algunos textos portadores de una estructura

semántica profunda de tipo ecocéntrica, que subraya las funciones de los ecosistemas.

En cuanto al consumo de energía, este modelo discursivo privilegia claramente el empleo de energías renovables, inclinándose por las renovables no convencionales, pero sobre todo insiste en pensar de otra manera el sistema energético global.

“[...] Es una economía basada en un modelo que es el que criticamos nosotros en el Ecuador. Somos el país del sol, el país del agua, aquí tenemos posibilidades y tenemos posibilidades de generar otro tipo de energías que en términos de petróleo” (Ecuatoriana, dirigente de ONG ambientalista).

Frente a los megaproyectos mineros se privilegian los proyectos locales, con energías renovables, a “escala humana” en el marco de otro sistema energético (post petrolero), proyectos de energía hidroeléctrica y/o de energía solar que pueden desarrollarse con las comunidades y los gobiernos locales. De esa manera se podría superar el sobreconsumo de energía y agua de los megaproyectos. Se habla de generar condiciones para que los nuevos productos mineros tengan baja “huella ecológica”, baja “huella hídrica” y baja “huella de carbono”.

Las percepciones acerca de los impactos ambientales intergeneracionales y de largo plazo están presentes en este modelo discursivo. Se trata de un modelo con fuerte connotación utópica. Unas “utopías concretas”, como las enuncia una entrevistada; ideales que se inspiran en un cambio de las formas de producción y las fuentes de energía, con actores locales empoderados, que recogen valores del “buen vivir” y de las culturas indígenas, en países como Ecuador, y en ideales del ecodesarrollo (que cuestiona la teoría del crecimiento) en los otros países.

“Nosotros creemos que hemos perseguido [...] el fantasma del desarrollo. Nosotros estamos planteando en la línea de los llamados Post Desarrollismos, el esquema del “Buen Vivir”, que no es una alternativa *de* desarrollo si no una alternativa *al* desarrollo” (Ecuatoriano, alto funcionario, ex Ministro).

En síntesis, este modelo discursivo formula representaciones sociales del consumo de agua y energía en el sector minero a partir de un código de estructuras de significación profundas que proponen un cambio de sistema que tiene como referente a las comunidades, especialmente, en varios textos, a las comunidades indígenas. Se trata de una mirada crítica hacia el modelo de desarrollo vigente y las políticas públicas. Ahora bien, las críticas a las políticas gubernamentales son

más o menos pronunciadas, incluyendo cuestionamientos a los llamados gobiernos “progresistas” (Argentina, Ecuador, Bolivia, Venezuela, Brasil) por sus políticas “extractivistas”. Se privilegia al Estado y a la participación ciudadana y se ve con desconfianza y se critica –a veces directamente se rechaza– a las empresas multinacionales. Algunos textos que manifiestan este modelo discursivo enuncian el tema de las alternativas como un factor central, incluyendo un cambio en los modos de producción capitalistas, propiciando la participación ciudadana y formas productivas descentralizadas y autogestionadas, y una clara opción por las formas de producción limpia y las energías renovables no convencionales. En general, las opciones frente al consumo de agua y energía en el sector minero están subordinadas a temáticas de mayor envergadura como las decisiones políticas estratégicas relativas a las inversiones territoriales en el sector minero: allí donde éstas inversiones afectan regiones ricas en biodiversidad, recursos hídricos y ecosistemas, incluyendo el riesgo de empleo excesivo de agua y energía –versus el consumo local y agrícola– la minería debiera ser rechazada.

5. CONCLUSIONES. ¿GOBERNANZA DEL CONSUMO SUSTENTABLE DE AGUA Y ENERGÍA EN LA MINERÍA?

El análisis del sentido recurrente en los discursos de los entrevistados nos revela que existe un lenguaje “ambientalista” generalizado que remite a lugares comunes que en esta época ya han pasado a ser consignas incuestionables: se propone como necesaria la responsabilidad ambiental de las empresas, la protección y cuidado del medio ambiente, la preocupación por el consumo de agua y energía y la necesidad de orientarse hacia un desarrollo sustentable. Pero más allá de la retórica discursiva, el análisis de los códigos profundos nos revela que se encierran concepciones muy diferentes e incluso contradictorias del medio ambiente, de la responsabilidad de los actores hacia recursos como el agua y la energía, del rol del gobierno y del complejo agua-energía-minería, lo que en el fondo está reflejando distintas cosmovisiones y epistemes sobre la relación del ser humano con la naturaleza.

En general observamos que se trata de discursos que se enuncian y proyectan a diversas escalas (transnacional, nacional, local) y planos (empresarial, gubernamental y político, y de la sociedad civil) y los terrenos de diálogo son escasos. En cuanto al contexto socio-ocupacional –que es indicador de posiciones sociales en el ámbito de las élites– el primer modelo discursivo se encuentra principalmente en el discurso de los empresarios, y en algunos altos funcionarios gubernamentales; no es manifiesto en los políticos, expertos y ambientalistas entrevistados. El modelo dos es afirmado en primer lugar por

expertos y en segundo lugar por altos funcionarios, no es manifiesto en textos de empresarios y ambientalistas. El modelo tres es afirmado por políticos y expertos, pero es levemente más significativo en el caso de los políticos porque la mayoría de ellos manifiesta este modelo. Es claramente menos manifiesto en empresarios, y en mucha menor medida en ambientalistas y funcionarios. El último modelo se encuentra entre los dirigentes ambientalistas y en algunos políticos.

Es claro que el consumo de agua y energía en la minería, a la luz de los discursos analizados, no es un asunto exclusivamente técnico. Las orientaciones y cosmovisiones, vinculadas a posiciones e intereses sociales de los actores, enmarcan los patrones de acción y tienen una incidencia en la forma en que se representa el consumo sustentable de recursos naturales. La existencia de diversas visiones acerca de la gobernanza ambiental y del complejo agua-energía-minería no sólo es una construcción social con connotaciones sociopolíticas, sino que tiene y tendrá evidentes consecuencias prácticas en lo social y lo político. Si los tipos de discursos primero y segundo tienen un sesgo tecnocrático, los discursos tercero y cuarto tienen sesgos ideológico-políticos. El último discurso está atravesado por cosmovisiones ecologistas. Algunas de ellas extremas en sus posturas antidesarrollo, incluso postulando el denominado igualitarismo ecologista (Dobson, 1997).

En la medida que los sectores de las elites dirigentes, tanto empresariales como políticas, gradualmente se hacen cargo de la necesidad de la sustentabilidad ambiental del crecimiento económico y del desarrollo, la tendencia del sector alternativo, en su polo más radical, parece actuar en un juego político suma cero. Estas posturas confrontadas serán fuente de conflictos tanto mayores en la medida en que unos defienden las tesis del *crecimiento económico* tomando en cuenta los factores ecológicos como externalidades secundarias (posiciones encontradas en el modelo primero) y los otros en su postura alternativa proponiendo una perspectiva ecológica que se enfoca en evitar el crecimiento económico y el sobreconsumo en un Tercer Mundo *neo-extractivista* (posiciones halladas en el modelo cuarto).

En el plano de los hechos, más allá de los discursos, con el telón de fondo del cambio global intervenir decididamente en las condiciones sociales y materiales que reproducen el crecimiento ampliado del complejo agua-energía-minería en la región tiene repercusiones en el largo plazo. En efecto, la disponibilidad de agua y energía alimentan los supuestos sobre los que se construye el conocimiento científico en torno al cambio climático y sus implicancias futuras. Los discursos analizados, salvo contadas excepciones, no toman en cuenta el riesgo ambiental de largo plazo. No es un dato de menor importancia que

toda la dimensión del cambio global y la *longue durée* está ausente en la mayoría de los textos analizados. Siguiendo a Beck *et al.* (2001) podría decirse que se trata de discursos que se ubican todavía en el horizonte de la sociedad industrial y no en la modernidad reflexiva propia de la sociedad del riesgo. Esto es, la matriz central de la lógica discursiva es la de la capacidad de control e intervención en las formas de consumo de agua y energía en la minería, por medios tecnocráticos (primer modelo), normativos e institucionales (modelos dos y tres) o político-ambientales (modelos tres y cuatro). La abstracción de los efectos acumulativos y latentes de los impactos ambientales de largo plazo del consumo mencionado es prueba de que se desconocen los efectos autonomizados de los procesos socio-técnicos debido al incremento de la economía extractiva en la región.

Corroboramos que en la mayoría de los discursos de aquellos actores estratégicos más proclives a defender la reproducción ampliada del complejo agua-energía-minería, como fundamento del desarrollo socio-económico de la región, no se hacen cargo de las implicancias internacionales y globales de los comportamientos ambientales locales. El horizonte de reflexión de estos actores es el mercado mundial actual, el desarrollo del país, o bien el territorio o la localidad, no el largo plazo planetario. Todo lo cual tiende a restringir su capacidad de agencia, dado que enmarcan su acción en un ámbito que les es propio y en un horizonte acotado que individualmente perciben como alcanzable (Parker *et al.*, 2013). Consecuentemente, los problemas del cambio climático y las decisiones que implican en materia de política energética y de agua son pensados como si fuese de manera reflexiva, aunque en realidad sin la conciencia de la reflexividad propia de los procesos de la sociedad de riesgo global. Las posiciones estructurales de los actores estratégicos en países en desarrollo, pero en situaciones periféricas en el sistema mundial, condicionan discursos que se hacen cargo –o no se hacen cargo, la mayoría de las veces–, cada uno dependiendo de su posición relativa, de esas implicancias internacionales y globales.

Al inicio presentamos el problema en torno al consumo de agua y energía en el sector minero situado en el complejo agua-energía-minería, con tal de desmarcarnos de perspectivas lineales, sectoriales o reduccionistas y para acercarnos a una perspectiva que integre relaciones sinérgicas entre discursos, normas, tecnologías, instituciones e interpretaciones de índole tan diversa como contenciosa. Pardojalmente una de las propuestas para abordar estos aspectos institucionales, asumiendo el problema de forma más holística, proviene del sector empresarial internacional –los principios ambientalistas de las grandes corporaciones multinacionales agrupadas en el WBCSD– apoyadas por

organismos de la OECD y las Naciones Unidas. No obstante constatamos que prácticamente ninguno de nuestros entrevistados los mencionó de forma explícita, lo cual nos sugiere que estos principios aún no están socializados, ni siquiera en los directivos de las empresas mineras entrevistadas. No existe, en este sentido, un marco sistémico de representación del complejo agua-energía-minería, lo cual podría acarrear consecuencias insospechadas dado que el pensamiento fragmentario, sectorial –propio de la visión tecno-especializada– podría tarde o temprano arrastrar a crisis socioeconómicas y/o socioambientales.

Por ello el significado más profundo acerca del sobreconsumo de recursos sobre los cuales se prevé una escasez futura –agua y energía– y las consecuencias del cambio climático, no parecen estar claros en la mayoría de los discursos analizados. Estos vacíos en cuanto a la información y formación acerca de las implicancias estratégicas de la crisis energética y del recurso hídrico agudizada por el cambio climático constituyen un desafío para la política pública. Ella debe ser revisada en cuanto a su ineficacia –eficacia relativa– para alentar patrones de consumo de agua y energía sustentables en el marco de una gobernabilidad que apunte hacia una modificación de los patrones de desarrollo basados en el extractivismo.

En la perspectiva de la transición hacia patrones más sustentables es importante apuntar que los modelos de discursos como el primero y el segundo están asociados de manera explícita con una confianza en la innovación tecnológica, en cambio los modelos tercero y cuarto introducen una lógica más política y ecológica en su visión acerca del consumo de recursos en la minería. Las consideraciones sobre la *intensidad del uso* del recurso agua y energía en la minería, tanto como la *estructura tecnológica* con la que se asocian debe ser considerada simultáneamente como sistemas integrados asumiendo sus connotaciones sociales, políticas y ecológicas. El análisis de los procesos de innovación tecnológica vinculados con el cambio hacia un consumo sustentable de agua y energía en minería no puede descuidar las variables sociales e incluso políticas asociadas.

En este contexto cobra sentido revalorar el tema de la gobernanza ambiental. Como hemos visto en este estudio de representaciones sociales de consumo de agua y energía de actores estratégicos sudamericanos, se verifica el giro histórico de la conciencia ambiental de la actualidad (hacia 2010-2014), con relación a la conciencia percibida en las primeras décadas de inicio de este debate en la política mundial (Estenssoro y Devés, 2013).

El consumo de agua y de energía en minería no obedece sólo a su disponibilidad material, ni a las tecnologías disponibles para hacerlo, o los impactos (posibles de mitigar y/o compensar), sino a cómo este

complejo influye e interactúa con las representaciones sociales en el proceso de toma de decisiones de los actores e instituciones de cada uno de los países latinoamericanos en su conjunto. En suma, cómo se gobierna el agua y la energía en la minería. Es un hecho que analíticamente los discursos reflejan la conflictividad presente y potencial en la interacción de actores de esta situación de gobernanza. Así lo muestran discursos que –enunciados en situaciones anodinas (entrevistas “en frío”, no sometidas a presiones específicas)– revelan posturas antagónicas incluyendo su potencial escalada.

Los resultados de nuestro estudio, y el conjunto de informaciones y análisis recopilados, posibilitan fundamentar entonces la hipótesis prospectiva de que en la medida que los modelos discursivos centrados en la eficiencia y los factores técnicos (modelos uno y dos), que actualmente son hegemónicos, vayan manteniendo y consolidando espacio en el poder político, y/o se vayan haciendo mayoritarios como referentes de las decisiones de los actores estratégicos, el nivel de confrontación tenderá a incrementarse, precisamente porque el discurso eficientista tenderá inevitablemente a chocar con el discurso de los derechos humanos, sociales, étnicos y ambientales y la realidad material de comunidades y regiones. En estas condiciones la gobernanza ambiental resultante será muy precaria y sólo podría ser subsanada por el posible fortalecimiento de una institucionalidad ambiental fuerte y probablemente antidemocrática. Por el contrario, si los modelos tres y cuatro logran ganar terreno al irse proponiendo participativamente, se puede avanzar en una gobernanza ambiental democrática, no exenta de conflictos, confrontada a los poderes hegemónicos (opuestos a cambios radicales hacia una sociedad limpia) incrementándose la posibilidad de un cambio hacia un desarrollo sustentable efectivo.

En general observamos que se trata de una lucha de discursos por legitimidades que se hallan en conflicto. Las posturas antagónicas son polos extremos en un espacio de diálogo que debe ser promovido por la política pública que busca la sustentabilidad y la gobernanza ambiental. El reconocimiento de la conflictividad de intereses y de visiones y los modelos discursivos con opciones divergentes, cuya posibilidad de diálogo es un interrogante abierto, genera una serie de desafíos y tareas para una gobernanza que apunte hacia cambios reales que deben producirse para avanzar hacia la sustentabilidad ambiental en el sector extractivo. Se hace necesario, por ello, continuar estudiando y analizando la interacción de los actores en condiciones distintas de gobernanza y referidos a contextos globales, nacionales y locales diferenciados. En todo caso esa interacción de actores estratégicos involucrados en la gobernanza ambiental en el sector minero, con toda

seguridad como hemos visto tendrá incidencia –dependiendo de los juegos institucionales y del poder– en el consumo sustentable de agua y energía en la minería del futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Baker, L. 2012 “Power Shifts In South Africa’s Minerals-Energy Complex: From Coal Crunch To Wind Rush?”, Paper for Political Economy and the outlook for Capitalism, Congress, 5-7 July 2012, Paris.
- Barlow, M. 2011 “El pacto azul: el futuro alternativo del agua”, en J. Bellamy Foster *et al.* *Ecología: La hora de la verdad* (Barcelona: Icaria).
- Baud, M.; de Castro, F. y Hogenboom, B. 2011 “Environmental Governance in Latin America: Towards an Integrative Research Agenda (Explorations)”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 90: pp. 79-88.
- Bebbington, A. J. (ed.) 2012 *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America* (London: Routledge).
- Bebbington, A. J. 2009 “Industrias extractivas, actores sociales y conflictos”, en J. Schuldt *et al.*, “Extractivismo, Política y Sociedad”, Cuadernos de Capacitación CAAP-CLAES, Quito.
- Beck, U.; Giddens, A. y Lash, S. 2001 *Modernización reflexiva Política, tradición y estética en el orden social moderno* (Madrid: Alianza).
- Bruzzo, E. 2010 *Las Guerras del Agua. América del Sur en la mira de las grandes potencias* (Buenos Aires: Capital Intelectual).
- Bustamante, T. y Rommel, L. (eds.) 2010 *El Dorado o la Caja de Pandora. Matices para pensar la minería en Ecuador* (Quito: Flacso-Sede Ecuador).
- CEPAL 2013 *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas).
- COCHILCO 2012 “Consumo de agua en la minería del cobre 2011”, DE/09/2012, Dirección de Estudios y Políticas Públicas (Santiago: Comisión Chilena del Cobre).
- Colombia Solidarity Campaign 2013 *La Colosa: una Muerte Anunciada, Informe Alternativo acerca del proyecto de Minería de Oro de AngloGold Ashanti en Cajamarca, Tolima, Colombia* (Londres: BM Colombia Solidarity Campaign).
- Creswell, J. 2009 *Research Design, Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches* (London: SAGE).

- Diamond, J. 2011 *Collapse. How societies choose to fail or survive* (Londres: Penguin).
- Dijk, T. van 2008 *El Discurso como estructura y proceso* (Barcelona: Gedisa).
- Dobson, A. 1997 *El Pensamiento Político Verde. Una nueva ideología para el siglo XXI* (Barcelona: Paidós).
- Dryzek, J. S. 2005 *The Politics of the Earth, Environmental Discourses* (New York: Oxford University Press).
- Dudka, S. y Adriano, D. C. 1997 “Environmental Impacts of Metal Ore Mining and Processing: A Review”, *Journal of Environmental Quality* 26(3): pp. 590-602.
- Ehrenfeld, J. R. 2005 “Eco-efficiency: Philosophy, theory and tools”, *Journal of Industrial Ecology* 9(4): pp. 6-8.
- Estenssoro, F. y Devés, E. 2013 “Institutions and Intellectuals that configure the Concept of the Environment and Development in Latin America and its Global Impact”, *Journal of Environmental Protection* 4(9): pp. 1.002-1.010.
- Fonseca, A., McAllister, M. L. y Fitzpatrick, P. 2012 “Sustainability reporting among mining corporations: a constructive critique of the GRI approach”, *Journal of Cleaner Production*, pp. 1-14.
- Garay Salamanca, J. L. 2013 *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista* (Bogotá: Contraloría General de la República).
- Greimas, A. J. 1966 *Sémantique Structurale* (Paris: Larousse).
- Greimas, A. J. 1970 *Du sens, essais sémiotiques* (Paris: Éditions du Seuil).
- GRI 2011 “RG, Sustainability Reporting Guidelines 2000-2006”, versión 3.0 en <www.globalreporting.org>.
- Gudynas, E. 2009 “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo, Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual” en J. Schuldt *et al.*, “Extractivismo, Política y Sociedad” (Quito: Cuadernos de Capacitación CAAP-CLAES).
- Hajer, M. y Versteeg, W. 2005 “A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives”, *Journal of Environmental Policy & Planning* 7 (3): pp. 175-84.
- Hawken, P.; Lovins, A. B. y Lovins, L. H. 2000 *Natural Capitalism. The Next Industrial Revolution* (Londres: Earthscan).
- Höijer, B. 2011 “Social Representations Theory, a New Theory for Media Research”, *Nordicom Review* 32(2): pp. 3-16.
- Houtart, F. 2011 “De los bienes comunes al bien común de la humanidad”, Conferencia Internacional From “Common

- Goods” to “The Common Good Of Humanity”, Fundación Rosa Luxemburgo, Roma (13 y 14 de mayo 2011).
- Hunter, D. B. 2008 “Civil Society Networks and the Development of Environmental Standards at International Financial Institutions”, *Chicago Journal of International Law* 8(2): pp. 437-477.
- ICMM 2003 “Marco conceptual sobre desarrollo sustentable del ICMM, Principios del ICMM” (Londres: Consejo Internacional de Minería y Metales) en <http://www.caem.com.ar/wp-content/uploads/ICMM_Principles_es.pdf>.
- IFC 2012 “Performance Standards on Environmental and Social Sustainability”, Washington DC, en <http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+sustainability/publications/publications_handbook_pps>.
- IISD y OECD 2009 “BellagioSTAMP: Sustainability Assessment and Measurement Principles. International Institute for Sustainable Development and Organisation for Economic Co-operation and Development”, Winnipeg, en <http://www.iisd.org/pdf/2009/brochure_bellagiostamp.pdf>.
- IPCC 2007 “Cambio climático 2007: Informe de síntesis”, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Ginebra, Suiza: OMM, PNUMA, IPCC.
- Jenkins, H. y Yakovleva, N. 2006 “Corporate social responsibility in the mining industry: Exploring trends in social and environmental disclosure”, *Journal of Cleaner Production* 14(3-4): pp. 271-284.
- Metals Economics Group 2013 “Worldwide Explorations Trends 2013”, en <http://www.metalseconomics.com/sites/default/files/uploads/PDFs/meg_wetbrochure2013.pdf>.
- MINCHILE 2012 “América Latina atraerá US\$ 327 mil millones”, Noticias Mundo Minero, Minería de Chile, en <<http://mineriachile.com/2012/03/america-latina-atraera-us-327-mil-millones>> acceso 26 de marzo 2012.
- MMSD 2002 “Breaking New Ground: Mining, Minerals and Sustainable Development” (Londres: IIED) en <<http://pubs.iied.org/search.php?k=Breaking%20New%20Ground>>.
- Moscovici, S. 1981 “On social representation”, en J. P. Forgas (ed.) *Social Cognition. Perspectives in everyday life* (Londres: Academic Press).
- Mudd, G. M. 2008 “Sustainability reporting and water resources: a preliminary assessment of embodied water and sustainable mining”, *Mine Water & the Environment* 27 (3): pp. 136-144.

- Newbold, J. 2006 “Chile’s environmental momentum: ISO 14001 and the large-scale mining industry-Case studies from the state and private sector”, *Journal of Cleaner Production* 14(3-4): pp. 248-261.
- Norgate, T. y Haque, N. 2010 “Energy and greenhouse gas impacts of mining and mineral processing operations”, *Journal of Cleaner Production* 18(3): pp. 266-274.
- Northey, S.; Haque, N. y Mudd, G. 2013 “Using sustainability reporting to assess the environmental footprint of copper mining”, *Journal of Cleaner Production* 40: pp. 118-128.
- OCMAL 2012 “Legislación Minera en el Derecho Comparado: los Casos de Chile, Ecuador, Perú, Guatemala y el Salvador”, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Mineros, FEDEPAZ, en <www.conflictosmineros.net/component/.../774-derechocomparadoocmal>.
- Parker, C.; Baigorrotegui, G.; Estenssoro, F.; Muñoz, J. y Bull, B. 2012 “Strategic actors and Sustainable Consumption in Latin America and the Caribbean (LAC). Case studies in the Mining Sector”, ENGOV Project, Analytical Framework Report, en <www.engov.eu>.
- Parker, C.; Letelier, M. y Muñoz, J. 2013 “Elites, Climate Change and Agency in a Developing Society: the Chilean Case”, *Environment, Development and Sustainability* 15(5): pp. 1.337-1.363.
- Parlamento Latinoamericano 2010 “Declaración Adhesión a las Conclusiones de la III Conferencia Interparlamentaria de Energía del Parlamento Latinoamericano y El Instituto para el Desarrollo Energético y Minero de América Latina”, Declaración: AO/2010/05, Veracruz, México, en <<http://www.parlatino.org/es/organos-principales/la-asamblea/declaraciones-y-resoluciones-de-la-asamblea/declaraciones-aprobadas-xxvi/declaraciones-xxvi/1716.html>>.
- Pizarro, N. 2012 “Agua Recurso Estratégico en Minería”, Nelson Pizarro C. CEO SCM Minera Lumina Copper Chile, Caserones, Santiago. Presentación PP. en EXPOMIN, Santiago, marzo 2012 en <www.expomin.cl/marketing/pdf/.../presentacion_nelson_pizarro_c.pdf>.
- PNUMA, SEMARNAT 2006 “El Cambio Climático en América Latina y el Caribe” (México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y PNUMA-Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente).
- Rábago, K. R.; Lovins, A. B. y Feiler, T. E. 2001 “Energy and Sustainable Development in the Mining and Minerals

- Industries”, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD) N° 41 (Londres: Internacional Institute for Environment and Development-IIED/World Business Council for Sustainable Development-WBCSD), en <<http://pubs.iied.org/G00540.html>>.
- Rubiano Galvis, S. 2012 “La regulación ambiental y social de la minería en Colombia: comentarios al proyecto de ley de reforma al Código de Minas” (Bogotá: Foro Nacional Ambiental).
- Seyfang, G. 2009 *The New Economics of Sustainable Consumption* (Hampshire/Londres: Palgrave Macmillan).
- Sharife, K. y Bond, P. 2012 “South Africa’s minerals energy complex”, en H. Healy; J. Martinez-Alier; L. Temper; M. Walter y J. Gerber (eds.) *Ecological Economics from the Ground Up* (London, Routledge).
- Sunkel, O. 2011 “América Latina entre el cuidado y la dependencia de sus recursos naturales”, en A. Cubillos y F. Estenssoro *Energía y Medio Ambiente. Una ecuación difícil para América Latina* (Santiago: Idea/Instituto Igualdad).
- Superneau, L. 2012 “Problemas en las alturas: conflictos por el agua en las industrias mineras de Chile y Perú”, en Bussines News Americas, Mining Intelligent Series, en <<http://member.bnamericas.com/webstore/es/intelligence-series/high-and-dry-water-issues-in-chile-and-perus-mining-industries>>.
- Svampa, M. y Antonelli, M. (eds.) 2009 *Minería transnacional. Narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (Buenos Aires: Editorial Biblos).
- Teijlingen, Karolien van 2012 “Negotiating Values and Development at the Mining Frontier, Private, public and civil society interactions over El Mirador mine in South East Ecuador”, Master Thesis, Amsterdam: University of Amsterdam.
- Walter, M. y Martinez-Alier, J. 2010 “How to be heard when nobody wants to listen. Community action against mining in Argentina”, *Canadian Journal of Development Studies* 30(1-2): pp. 281-303.
- WBCSD 2013 “Eco-efficiency learning module”, World Business Council for Sustainable Development, en <<http://www.wbcsd.org/Pages/EDocument/EDocumentDetails.aspx?ID=13593&NoSearchContextKey=true>>, acceso 29 marzo de 2013.
- Whitmore, A. 2006 “The emperor’s new clothes: Sustainable mining?”, *Journal of Cleaner Production* 14(3-4): pp. 309- 314.
- Wu, M.; Mintz, M.; Wang, M.; Arora, S. y Peng, J. K. 2013 “Water is key for sustainability for Energy Production”, Argonne Nacional

- Laboratory, US Department of Energy, Chicago, en <<http://www.transportation.anl.gov/pdfs/AF/620.pdf>>.
- Yadong, Y. 2013 “Eco-efficiency trends in china, 1978-2010: decoupling environmental pressure from economic growth”, *Ecological Indicators* 24: pp. 177-184.
- Zuckerman, H. 1972 “Interviewing an Ultra-Elite”, *Public Opinion Quarterly* 36 (2): pp. 159-175.
- Zúñiga S. y Ana I. 2009 “Consumo de Energía y Emisiones de Gases de Efecto Invernadero de la Minería del Cobre de Chile”, Departamento de Estudios y Políticas Públicas, Comisión Chilena del Cobre ponencia en Seminario Vulnerabilidad, Adaptación y Mitigación para el Cambio Climático en Chile, Santiago, 24 de septiembre de 2009.

Héctor Sejenovich

Capítulo 7

LA ESTRATEGIA PARA SUPERAR LA POBREZA A TRAVÉS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

INTRODUCCIÓN

En América Latina se ha podido constatar el mayor nivel de inequidad, y preocupantes niveles de pobreza, que se da en los continentes (CEPAL, 2010). El desarrollo sustentable tanto a nivel ecológico, económico y social puede utilizar la naturaleza y el hábitat de la región, generando empleos e ingresos capaces de revertir la actual situación, superando la insatisfacción de necesidades de diferente tipo. En este capítulo se trata de analizar cómo el proceso de acumulación económica social impide la plena satisfacción de necesidades, y, al mismo tiempo degrada y desaprovecha la naturaleza. Ante esta situación se genera una percepción ambiental por parte de la población que históricamente “naturalizaba” estos fenómenos sin demandar cambios. Sin embargo, en las últimas décadas y cada vez más en la actualidad, exige esos cambios organizando movimientos sociales y teóricos que luchan para implementar políticas socioambientales que posibiliten una mejor calidad de vida y calidad ambiental. “La ampliación de las cadenas de interacción provoca y requiere una multiplicación del número de partes que participan en ellas; del mismo modo, el número de interacciones entre estas partes también se multiplica” (Kooiman, 2005: 57). La gobernanza ambiental estimula y facilita este proceso ya que articula las actividades de participación de los

diferentes actores sociales en el proceso económico, social y ambiental descrito.

Se estima que América Latina (AL) representa un 8% de la población mundial, con 46% de las selvas tropicales, 23% de bosques y sabanas, 30% del agua dulce (escorrentía estable utilizable), 30% de cultivos permanentes, 23% de tierras potencialmente cultivables, 17,7% de pasturas permanentes, 16% de ganado (Sejenovich y Panario, 1997). A su vez, es un continente con un desarrollo significativo industrial, infraestructural y financiero, que puede generar un importante crecimiento de sus actividades productivas que satisfagan las necesidades de su población. No obstante, se mantiene un nivel importante de exclusión social que se debe en gran parte a las disparidades estructurales de ingreso, de tenencia de recursos y de acceso al poder. Los ritmos de desarrollo productivo se han mantenido significativos, pero la destrucción de los ecosistemas y el uso inadecuado de la biodiversidad también. A su vez, la alta concentración de los procesos de monoproducción ha desplazado población, acelerando los procesos de pobreza tanto rural como urbana. Igualmente, el desarrollo urbano no ha seguido los lineamientos de un ordenamiento ambiental del territorio provocando procesos de contaminación y deterioro del hábitat que ha afectado la salud de la población (Alimonda, 2006). En la delimitación de una estrategia que posibilite revertir esta situación, debemos analizar la creciente interacción entre los conceptos de pobreza y desarrollo sustentable.

En la medida que nos acerquemos al cumplimiento de los objetivos del desarrollo sustentable nos liberaremos de la pobreza en sus múltiples manifestaciones, donde las limitaciones de lo económico son quizás el aspecto más importante, pero sólo uno de los que impiden el desarrollo integral de las personas (Cimadamore y Cattani, 2008). La plena vigencia de la gobernanza ambiental permite avanzar en ese desarrollo garantizando la más amplia participación de los diferentes actores sociales incluso con intereses inicialmente contradictorios, que constituye sin duda el eje desde donde comienzan a resolverse diferentes problemas. Ello ha demandado de las ciencias sociales una profundización de conceptos desde múltiples perspectivas interactuantes tanto en lo temático, en lo temporal y en lo espacial, en la teoría como en la práctica. Esta línea de acción, refuerza una visión más integral de las relaciones sociedad-naturaleza en sectores significativos, así como las metodologías de intervención que permite su implementación. De esta manera, se puede colaborar con los movimientos sociales y con la estructura estatal y los técnicos que participan en ella, para visualizar más claramente las contradicciones y actuar entonces, con mayores posibilidades de éxito a través

de caminos alternativos. Seguramente el éxito no está garantizado, pero es una vía que los movimientos ambientales debieran utilizar intensamente y, como parte del proceso de democratización, que el Estado debe permitir y promover por sobre cualquier tentación de criminalizar la protesta.

Este espectro de acciones compromete a los investigadores científicos con sensibilidad social, permite su inserción positiva en los conflictos y posibilita que las ciencias naturales y sociales se enriquezcan incorporando el estudio y acción en la problemática ambiental y el hábitat. En especial en AL, ha incidido en replantear la problemática del desarrollo para permitir con el concepto de sustentabilidad una visión mucho más integral. Se trata de una articulación económica, ecológica y social/cultural: *Económica* al considerar todos los costos, incluyendo los de la reproducción de la naturaleza y el hábitat, y todos los beneficios incluyendo los derivados del manejo integral de los recursos, considerando los recursos “desapercibidos” a los tradicionalmente destacados por el sistema económico; *Ecológica*, maximizando la producción y minimizando la degradación y el desaprovechamiento a largo plazo y; *Social/cultural* considerando el decisivo protagonismo de los sectores sociales, en las decisiones del desarrollo y orientando a la satisfacción de sus necesidades como forma de elevar su calidad de vida (Cimadamore y Sejenovich, 2010).

Para lograr esta articulación se requiere superar las limitaciones económicas y sociales para acceder a productos y servicios. Efectivamente, los pobres no llegan a los umbrales mínimos requeridos, formándose movimientos sociales que exigen más empleo e ingresos. Si bien las demandas son al inicio económicas, también se integran a una situación de marginación mucho más global social y cultural. Al mismo tiempo, se intenta tratar de sobre acumular capital y poder, aprovechando una serie de disparidades que tiene la población. Es el caso de la disparidad de género (donde se demanda una mayor real equidad); la diferencia de etnias (demandándose una igualdad de tratamiento); de idioma (permitiendo una sociedad multilingüe); de edad (desarrollando una política de inclusión y protección); diferencia de religión (libertad de conciencia); nacionalidad (igualdad de tratamiento); identidad donde se articulan varios conceptos que tienen que ver con el pasado histórico, su relación con la naturaleza etc. (respecto a una diversidad de cosmovisiones sociedad-naturaleza); y capacidades diferentes (respetando aparentes limitaciones y potenciando capacidades).

Las categorías fundamentales que nos permiten analizar el proceso de transformación de la naturaleza y sus relaciones, permitirán esclarecernos sobre las trabas que impide elevar la calidad de vida

de la población y un manejo integral y sustentable de los recursos naturales. Este proceso se ejecuta a través del análisis de la forma que funciona el “conjunto orgánico” (producción, distribución, cambio y consumo) que en lugar de satisfacer las necesidades de la población, sólo incrementa las ganancias de los grupos concentrados, generando externalidades negativas tanto ecológicas como económicas sociales (Sejenovich, 2012). Por ello, para lograr incrementar la calidad de vida debemos establecer diferentes políticas, acciones y estrategias que nos permitan lograr el objetivo del desarrollo sustentable. Estos objetivos deben superar los mitos que se han generado por varias décadas en AL acerca del concepto de desarrollo, constituyéndose en contramitos. Bernardo Kliksberg (2014) en el mismo sentido, utiliza el concepto de “falacias” para mostrar esta contraposición.

En el presente capítulo, teniendo en cuenta la metodología interdisciplinaria y multiscalar del proyecto ENGOV (ver la introducción a este libro), se realizaron análisis globales y estudios de caso referidos a cuatro proyectos en Argentina y Uruguay que responden a los criterios de representatividad, ecosistémica y niveles progresivos de derechos sociales (de subsistencia, de pertenencia y de entendimiento). Los proyectos a los que nos referimos son: el uso integral y sustentable de los recursos naturales a partir de estudios de proyectos productivos en la zona de Tafí del Valle, Argentina; la estrategia para el desarrollo sustentable de Gualeguaychú, Uruguay, y los impactos de las fábricas de celulosa de Fray Bentos; el estudio de caso producción de soja en Argentina; y bases para la valorización integral de la Cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina, y sus políticas correspondientes.

1. EL CONFLICTO ENTRE LA POBREZA Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE

América Latina posee el potencial requerido para superar la pobreza a través del desarrollo sustentable. Para ello se requiere una acción concertada desde múltiples determinaciones. Los niveles de pobreza en nuestra región, no sólo son coyunturales sino en gran parte estructuralmente altos. Ya no dependen sólo de un ingreso monetario, sino que el medio que en el que vive la población pobre tanto natural, infraestructural como social no permiten una reversión de su situación y se requiere mucho más que sólo el incremento de su nivel de ingreso (medidas socioculturales, sanitarias, de nuevas viviendas, participación en la gobernanza ambiental etc.). Por supuesto, en políticas neoliberales con el retroceso de políticas estatales, tanto previsionales como de control ambiental, la situación se agrava. Sin embargo, desde el punto de vista de la pobreza si bien se mantiene un nivel estructural significativo su peso relativo es fluctuante, debido

a un pequeño “derrame” positivo que tienen las actividades productivas altamente concentradas (como la minería, la soja, el petróleo) y algunas políticas redistributivas del Estado que inciden positivamente. Esto se hace evidente en los informes del Banco Mundial (2014) donde se anuncia “menos pobreza en América Latina para 2015”. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2008, 2010, 2013) por su lado, también en sus sucesivos informes muestra esta evolución contradictoria.

Desde la época del neoliberalismo hasta la actual ha habido un descenso del nivel de pobreza, pero manteniendo un alto nivel absoluto de la misma en la región. Para 2010 de acuerdo con CEPAL (Ob. cit.) había 177 millones de personas pobres, de las cuales 70 millones eran indigentes (personas cuyo ingreso no llega a cubrirle la subsistencia). En los últimos años según la coyuntura productiva se evidencian cambios muy reducidos. Queda entonces como problemática a resolver la pobreza estructural que depende de nuestro patrón de producción, de no logra absorber el *quantum* y la dinámica de la población económicamente activa, y que se muestra muy poco reversible a las tendencias a la concentración de la producción y los ingresos. Señalar y analizar estos hechos, si bien es necesario no es suficiente, aun no rebasando los límites de investigación.

Nuestro objetivo no puede ser sólo investigar, sino investigar para analizar caminos estratégicos para el mejoramiento. En efecto, se requiere, además, analizar la dinámica social actual y potencial, especialmente los procesos mediante los cuales la población demanda por la reversión de esta situación, y propone otras alternativas, tanto en los sistema de distribución, como de iniciativas directas que se orienten a paliar la gravedad de la misma. Esto se manifiesta de múltiples formas: exigiendo mayores salarios y mejores empleos, buscando y concretando diversidad de estrategias de subsistencia, autoconstruyendo las viviendas, reutilizando la basura, mejorando el hábitat y tratando de mejorar la salud y la Atención Primaria de Salud, etc. Estas demandas deben ser concebidas como derechos que adquiere la población. Para su reclamo, debe superarse cierta “naturalización de los hechos” que intenta imponer el criterio de que: “siempre fue así”, “no hay alternativa”, “estamos en un momento de ajuste, luego vendrá el tiempo social”, pues todo ello lleva a la inacción que hace perdurar los problemas y los daños. Y esos daños, en algunos casos, como en los niños, frecuentemente son irreversibles. Es en la búsqueda de alternativas, y de caminos de salidas que la teoría puede jugar un papel significativo, mostrando que tenemos recursos y capacidades para cambiar la situación. Lo que se requiere es una mejor distribución y organización, que puede darnos un desarrollo sustentable y

socialmente justo, pero para ello es necesaria la presencia activa y la exigencia de una demanda de cambios dentro de un clima que puede crear la vigencia de una gobernanza ambiental (Salvia, 2011).

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para el análisis de gobernanza ambiental en AL se requiere, como se ha mencionado, una visión interdisciplinaria y multiescalar. Para implementar la visión multiescalar elaboramos conceptos globales y estudios de casos específicos como se muestra en este capítulo, donde se incluyen cuatro de los 10 casos que hemos elaborado¹. Tanto uno como otros parten de la base que toda la naturaleza está mediada socialmente y que las relaciones sociales operan en una estructura natural con la que interactúan permanentemente. De tal forma que todos los sectores son parte de la manifestación de la relación sociedad/naturaleza.

Este marco interpretativo, al que se puede acceder a través de ejercicios interdisciplinarios, posibilita analizar el modo en que la sociedad transforma la naturaleza con el objetivo de elevar su calidad de vida. Pero esta transformación (relación sistémica entre producción, distribución, cambio y consumo) se realiza siempre a través de la racionalidad impuesta por una formación social histórica, la que imprime una modalidad particular al proceso de transformación determinando un destino social de la producción (para quién se produce), una forma tecnológica (cómo se produce), un ámbito determinado de producción (dónde se produce) y una demanda de recursos naturales y hábitat particular (con qué recursos naturales y sociales se produce) privilegiando en todos los casos la obtención de una ganancia de corto plazo y generando así además de un producto concreto que satisface algunas necesidades, externalidades negativas, que en general no se consideran (Sejenovich, 2000). Por ejemplo, la producción genera una destrucción de la materia prima, tanto en el proceso agrícola como industrial, pero si esa destrucción no rebasa la capacidad de carga no afecta al ambiente. Cuando lo hace, degrada el sistema. Y a su vez, se aprovecha del ecosistema sólo los elementos que ganan ventajas com-

1 Información más detallada sobre los estudios de caso señalados en este capítulo se encuentra en la página Web: <www.socioambiente.com.ar>. En la misma página, se encuentran a detalle otros estudios de caso realizados por el grupo de trabajo en el marco de este proyecto, los cuales son: Implementación de un complejo forestal industrial, ¿una política de Estado? Estudio de caso: Uruguay; Aplicación de Cuentas Patrimoniales en Luján para investigar la problemática ambiental de la cuenca del Río Luján; Estudio de caso sobre forestación: mapa de ambientes de Uruguay y distribución potencial de especies; Aplicación de las Cuentas Patrimoniales al Estudio de Caso Significativo: producción de soja, Uruguay.

parativas, desaprovechando la mayor parte de la oferta ecosistémica que se podría utilizar si se practicara un uso integral y adecuado de la biodiversidad (Sejenovich, Ob. cit.).

Los indicadores del desarrollo como el Producto Bruto (PB) sólo destacan la faz productiva del desarrollo de las fuerzas productivas y no sus aspectos degradantes ni el desaprovechamiento. El destino social de la producción se orienta hacia quienes pueden manifestarse en el mercado, generando la satisfacción de necesidades pero también la generación de pobreza y miseria a quienes no tienen el ingreso necesario. La vida útil de los productos se reduce para evitar una saturación de mercado y ello lleva a una gran generación de residuos y desechos que contaminan el ambiente. A esta discriminación por el ingreso, se le une, como se ha mencionado, una discriminación por las diferencias existente entre género, grupo etario, idioma, identidad, religión, capacidades diferentes que les permiten obtener una ganancia adicional a los sectores dominantes ya que les pagan menos por esa diferencia. Por ello, el Estado debe instrumentar políticas redistributivas (se debe considerar que según los años, en general entre el 70 a 80% de la población posee no más del 20 a 30% del producto bruto en AL), tratando de mejorar la calidad de vida y el empleo, y aplicar un ordenamiento socioambiental del territorio donde controle la aplicación de la legislación social así como la legislación ambiental.

Pero el Estado existente no siempre aplica estas políticas, debido a ello la población sufre el proceso de insatisfacción de necesidades y degradación del ambiente. La percepción de esta situación y su deseo de cambio generan movimientos socioambientales que demandan cambios puntuales o de mayor profundidad. Las ciencias aportan elementos para la comprensión de estos fenómenos complejos y para estudiar las alternativas posibles. Ante estas demandas sociales y científicas el Estado, en general, comienza con la instrumentación de algunos cambios. La fuerza relativa de todos estos actores condiciona el tipo de cambio que se genera y su estabilidad futura, de esta forma se va creando la gobernanza ambiental desde las bases (Cimadamore y Cattani, 2008; García Linera, 2008).

Asimismo, la superación de la pobreza/desarrollo de la calidad de vida, implica un vínculo dinámico entre el individuo, la comunidad y el ambiente en donde la satisfacción de las necesidades humanas está fuertemente asociada a la participación continua y creativa de los agentes sociales y las políticas públicas en la transformación de las condiciones materiales, socioambientales y socioculturales de producción y de vida. Esto significa un proceso en el que las luchas sociales dinamizan e impulsan el desarrollo tanto individual como social alrededor de situaciones cambiantes y donde exista un proyecto de futuro.

Lograr la superación de la pobreza con equidad en nuestro planeta requiere repensar y modificar la actual relación sociedad-naturaleza, lo cual implica, entre otras cuestiones, cambiar el patrón tecnológico de producción y de consumo, y por supuesto propiciar una distribución del ingreso más equitativa. Aunque la tarea parezca difícil, lo cierto es que, de lo contrario, la ocupación del espacio sin ningún ordenamiento, el gigantismo de las plataformas tecnológicas incontroladas y las formas degradantes de utilización de corto plazo y no planificada de los bienes naturales y el hábitat, llevarán a rebasar los límites posibles de la biosfera, lo cual ya repercute a través de los efectos sobre el cambio climático, la crisis alimentaria, la pobreza estructural y la inseguridad social a escala mundial.

En AL la relación entre pobreza, crisis ambiental y acumulación de corto plazo, en la actual fase de globalización, presenta una particular complejidad. La problemática ambiental forma parte constitutiva del problema mismo del carácter desigual y dependiente del modelo de desarrollo. Estas contradicciones son comunes a casi todos los países de la Región. Sin embargo, aunque se realizaron esfuerzos para generar políticas de integración, los mismos no superaron ciertos límites y no llegaron a los objetivos. En especial analizando el pasado histórico hemos asistido a ciertos fracasos cuando se ha tratado de integrarla económicamente. Persisten, sin embargo, a nivel ecosistémico y su relación con la sociedad, muchas oportunidades de unir potencialidades y superar problemas comunes a través de un nivel de cooperación que podría beneficiar a todos los países.

A un a nivel muy general, la diversidad de nuestros ecosistemas, la infraestructura tecnológica productiva que se ha implantado para los asentamiento humanos y el tipo de conflictos socioambientales que se generan, nos permiten presentar tres agrupamientos de los ecosistemas susceptibles de ser analizados con estudios de caso en AL:

- *Ecosistema Urbano/Regional*: definimos esta área como una articulación entre los conceptos de ecosistemas, agroecosistemas y tecnosistemas, destinado para el hábitat y la producción. Constituyen los asentamientos humanos donde es destacable la plataforma tecnológica de producción y habitación. No deja de ser un ecosistema, altamente intervenido, donde la estructura y dinámica del mismo esta intensamente presionada por una población creciente, que en general rebasa la capacidad de carga generándose procesos de contaminación y no logrando un hábitat adecuado, sin intervenciones importantes. La disposición y crecimiento de las ciudades es escenario de una constante puja de la población, que tiende a un ordenamiento am-

biental de ciudades y a los beneficios de una renta urbana que dificulta el acceso a la población de bajos ingresos al hábitat necesario. Frecuentemente, el territorio de la ciudad y su zona de influencia está localizado en partes de cuencas hidrográficas que son altamente impactadas.

- *Ecosistema Rural/Regional*: estas zonas están constituidas por una variedad de ecosistemas de diferente tipo cuyos procesos naturales pueden brindar una oferta ecosistémica integral y sustentable, en condiciones de proveer una materia prima que es la base del proceso de transformación en bienes. Si en el manejo triunfa un criterio de corto plazo y de monoproducción, también genera degradación y contaminación.
- *Ecosistema Extractivo/Regional*: el área donde se desarrolla una producción extractiva de la naturaleza esta en general conformada por yacimientos mineros y áreas de reservas para nuevos yacimientos o asentamientos humanos. En general las tecnologías no consideran los problemas ambientales y en especial la minería a cielo abierto produce daños en gran parte irreversibles. El tratamiento desde la extracción del mineral y su traslado constituye también un campo donde pugnan un comportamiento sustentable y otro cortoplacista destinado a reducir costos e incrementar ganancias. La lucha por el manejo de la cuenca con otras actividades productivas que nuclea a una parte importante de la población, es característica de estas zonas. En general, las empresas mineras no desarrollan otras actividades que puedan ocupar a la población que queda sin trabajo cuando se agotan los minerales (Salvia, 2011). Existen numerosos casos representativos de este tipo de ecosistema, como los de la mina de oro en Esquel, Chubut (Argentina)² o el proyecto Pascua Lama (Chile), entre otros.

La actual estructura administrativa del Estado está altamente signada por una visión sectorialista donde se privilegia la producción y la eficiencia de corto plazo, se minimiza la importancia de las interacciones, y en general, se otorga poco espacio para la planificación para la participación y para la articulación con la ciencia, la tecnología y con la calidad de vida de la población.

3. EL PAPEL DE LOS DERECHOS SOCIALES

Una corriente importante en los actuales estudios sobre el desarrollo social utiliza innovaciones que hemos realizado dentro del Pen-

2 Mina de oro en Esquel, Chubut, Argentina. En: <www.socioambiente.com.ar>.

samiento Latinoamericano de Medio Ambiente, especialmente sobre el concepto de calidad de vida. En un sentido integral, ampliando la mirada economicista del “bienestar”, tanto en su enfoque neoclásico (economía del bienestar) como desarrollista (privilegiando el producto bruto y el ingreso que le corresponde). Por lo tanto, la definición que se asigne a la noción de pobreza –de naturaleza siempre normativa– resulta relativa, dependiendo del marco epistémico a partir del cual se fijen las condiciones y necesidades mínimas que requiere la vida para su subsistencia, desarrollo y reproducción. Desde esta perspectiva, el reconocimiento por lo tanto de la pobreza –en tanto injusta privación de satisfactores necesarios para la vida humana–, así como de su relación con el desarrollo sustentable, no puede realizarse al margen de un modelo más general capaz de fundamentar los parámetros y umbrales mínimos a partir de los cuales la calidad de vida –situada en un contexto económico-socio-cultural ambiental determinado– pueda ser calificada como “insuficiente” o “deficitaria”, o, por el contrario, de “satisfactoria” o “adecuada”.

El desarrollo social, económica y ecológicamente sustentable constituye un sistema altamente sensible a las relaciones entre las dinámicas ambientales, los procesos económico-sociales, las orientaciones socioculturales y el accionar sociopolítico de actores que se hayan sujetos a estas condiciones. En este sentido, cabe señalar que el desarrollo de la calidad de vida implica (Sejenovich, 2000, 2012) un vínculo dinámico entre el individuo y su ambiente, en donde la satisfacción de las necesidades humanas está fuertemente asociada a la participación continua y creativa de los agentes sociales en la transformación de la realidad. Esto significa un proceso en el que el conflicto dinamiza e impulsa el desarrollo tanto individual como social alrededor de situaciones cambiantes. Al respecto, cabe destacar que los sujetos –tanto individuales como colectivos– perciben sus necesidades y satisfactores desde un marco de representaciones y valoraciones determinado según el lugar que se ocupe en la estructura social, en un momento determinado y en una sociedad determinada. Profundizando esta definición, debemos considerar que la lucha por una adecuada calidad de vida hace referencia a relaciones con los objetos y con la naturaleza posiblemente perentoria y cambiante. Si consideramos este hecho y le añadimos que la relación que el individuo tiene con los objetos no solamente es objetiva sino también es subjetiva, las necesidades que cubren estos objetos se abren en un abanico de significaciones (Salvia, 2011).

De tal forma que un alimento o una bebida no sólo suministran una determinada cantidad de calorías y proteínas, sino la significación que ese alimento tiene en la conformación ideológica del sujeto y

que él mismo espera consciente o inconscientemente que lo satisfaga. Por todo ello debemos considerar, más que a los satisfactores (bienes) que logremos llegar con un determinado nivel de calidad de vida, el proceso de lucha en el ambiente y con los sectores sociales que supone el mismo, donde las personas van desarrollando sus potencialidades de todo tipo. Este último puede ser un objetivo de mayor nivel, es decir, luchar por un desarrollo integral de las personas.

Efectivamente, como hemos manifestado, podemos comprobar que en 1990 el porcentaje de pobreza llegaba a 48,4% del total de la población, en el año 2002 fue de 43,9% y recién en esta última década se redujo notoriamente a 27,2% en el año 2011 (CEPAL, 2013). Con Estados activos distribucionistas, los niveles bajan notoriamente en la región. Así, de acuerdo al informe citado de CEPAL, se tiene en la región que: Ecuador de 49% en 2002 pasó a 32,4% en 2011; Argentina de 34,9% en 2002 pasó a 5,7% en 2011 (aunque se encuentran cuestionados a nivel interno la evolución promedio de los precios) y Venezuela de 48% en 2002 pasó a 29,5 % en 2011. Este cambio se debió, sustancialmente, a costa de un empleo subsidiado y no estable que ante la crisis se reduce. Esta situación afecta especialmente a los niños y genera un daño irreversible a una proporción importante de ellos. Según CEPAL (2008), para el año 2000 se estimó que aproximadamente 36% del total de niños de AL menores de 2 años estaban en situación de alto riesgo alimentario, o sea, no cubren una mínima necesidad de subsistencia. Incluso Argentina, que siempre se afirmó que puede producir alimentos para una población inmensamente mayor que la que alberga. Esta situación mejoró relativamente en los años siguientes, de acuerdo a CEPAL (2013: 20) “estas mediciones, hay una situación auspiciosa, ya que todos los países exhiben un descenso del porcentaje de menores de 18 años privados de algunos de los derechos básicos (pobreza total). En la región (14 países comparables en el tiempo a nivel nacional), la reducción de la pobreza infantil total fue de poco más de 14 puntos porcentuales en el período, pasando del 55,3% de los niños alrededor de 2000 al 41,2% cerca de 2011”. De todas formas, debemos remarcar que la afectación a la niñez de distintas privaciones conjuntas e interactuantes afecta negativamente en forma irreversible las potencialidades infantiles, la capacidad de las nuevas generaciones, y en general, el grado de comprensión a una mayor capacitación. Tal como lo cita la CEPAL (2013: 21) “Uno de cada cuatro niños extremadamente pobres sufre un atropello grave en más de un derecho fundamental, y uno de cada tres niños pobres se ve afectado por una privación moderada en más de una necesidad”. Por otra parte, la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2010) estima que en el Gran Buenos Aires, uno de cada cinco niños está desnutrido.

Por otra parte, los procesos que operan en cada ecosistema se analizan a través de tres conjuntos diferentes de satisfactores-derechos necesarios para hacer “sustentable” la relación entre desarrollo, medio ambiente y calidad de vida:

- *Derecho de Subsistencia*: Este derecho plantea la necesidad de garantizar aquellos elementos o procesos naturales tecnológicos y sociales que les permita a las personas construir una sociedad convivial, con un manejo conservativo y productivo de su hábitat que hace a su salud integral.
- *Derecho de Protección*: es un derecho que trata del desarrollo personal a través de un trabajo productivo, saludable, satisfactorio y creativo, en equilibrio dinámico con el medio ambiente; estar protegido de manera legal y material ante hechos de agresión, abuso o discriminación económica, étnica, social, cultural, de capacidad diferente, de religión, de edad, de género o ciudadanía; y no permitir que estas diferencias impliquen un relegamiento económico o social. Igualmente, plantea la integración plena de la mujer y la superación de la asignación exclusiva de las responsabilidades reproductivas a las mujeres, a garantizar un acceso igualitario de la mujer a los recursos productivos y a sus beneficios, superando discriminaciones explícitas o sutiles.
- *Derecho de niveles de entendimiento y participación*: en este caso se trata de la capacidad para elaborar y llevar adelante proyectos personales, familiares y comunitarios en función de un mejor vivir sustentable dentro de un activo y creciente funcionamiento de la gobernanza ambiental como instrumento eficiente. Igualmente, este derecho toma en cuenta la participación política, social y comunitaria autónoma en los asuntos de orden público sin restricciones ni condicionamientos; supera la condición de mero consumidor adoptando las múltiples funciones físicas y culturales de un individuo y sus relaciones interpersonales.

4. ESTUDIOS DE CASO

Para lograr definir políticas de gobernanza ambiental, se requiere sin duda utilizar estudios de caso específicos y análisis global. Una adecuada articulación, entre estos dos niveles de análisis, posibilita un mayor conocimiento de la realidad. En el caso de los estudios globales, se puede incluir un panorama de gran parte de las temáticas para la elaboración de políticas generales. En cambio, es más difícil pro-

fundizar en aspectos puntuales. Para ello se desarrollan casos específicos según criterios de representatividad. Por ello es necesario trabajar en dos niveles de homogeneidad relativa dentro del espectro global: uno se refiere al tipo de ecosistema del que hemos hablado en el punto anterior (rural/regional, urbano/regional y extractivo/regional) y otro al tipo de representatividad que tiene cada estudio de caso respecto a la globalidad. En tal sentido, se requiere manejar cuatro categorías diferentes de estudios de casos:

1. *Representativo*: aquellos casos que contienen las variables y los procesos fundamentales que en un diagnóstico que la situación global debe considerar, donde se indagan las principales trabas que impiden que se cumplan los objetivos generales para una gobernanza ambiental sustentable, democrática y socialmente justa, así como las potencialidades existentes para lograrlos. Para este tipo de selección se escoge el proyecto sobre el uso integral y sustentable de los recursos naturales a partir de estudios de proyectos productivos en la zona de Tafí del Valle, Argentina, ya que los conflictos de la relación entre pobreza y desarrollo sustentable contienen todos los elementos que se plantea en ecosistemas regionales. Este caso es representativo de las zonas andinas de media y alta altura en cuanto al manejo integral y sustentable de áreas altamente frágiles. Todos los países andinos tienen áreas que poseen estos ecosistemas.
2. *Significativo*: casos que por su dimensión relativa cubre un importante porcentaje del total, donde se incluyen variables y procesos esenciales al modelo en estudio. Para realizar una inferencia de la globalidad, debemos tener en cuenta a las diferencias de toda el área que no hemos cubierto y analizar en qué medida debemos introducir algunos cambios para analizar estas diferencias de variables, de relaciones, de otras determinaciones geográficas, económicas, sociales, etc. Se escoge para esta categoría, el proyecto sobre la producción de soja en Argentina, en el cual este cultivo comprende a diferentes ecosistemas, tanto de pampa húmeda como tierras subtropicales cubiertas originalmente de bosques, sabanas y bosques en galería, con lo cual adquiere una representatividad importante en la Región. Este estudio, no sólo es representativo a nivel cuantitativo, sino también por los ecosistemas que impactan y transforman en Argentina. Se ha avanzado sustancialmente sobre el ecosistema chaqueño y diferentes ecosistemas subtropicales que cubren una buena parte del territorio de AL.

3. *Demostrativo*: casos de estudios en los que se proponen programas para modificar una situación y pueden estudiarse sus resultados, es decir, los efectos positivos o negativos que implican la implementación de esas medidas. Se trata de desarrollar metodologías integrativas o tecnologías más adecuadas a la zona y estudiar los resultados. Ejemplo de este tipo de casos es el de las cuencas hidrográficas y las múltiples acciones para su mejoramiento y recuperación. El proyecto sobre bases para la valorización integral de la Cuenca Matanza- Riachuelo (CMR) y sus políticas correspondientes es el caso escogido, porque ya permite analizar las diferentes acciones que se están realizando, y que se realicen, en un gran esfuerzo por su descontaminación en un ecosistema urbano de gran importancia para el país. Asimismo, este estudio es representativo de varias cuencas urbanizadas de las grandes ciudades de AL que se encuentran con alta degradación, por ejemplo la del río Guairé en Caracas (Venezuela), del río Pinheiros en la ciudad de San Pablo (Brasil), del río Bogotá (Colombia), y del sistema Cañar-Guayas, especialmente en su cono de deyección en la ciudad de Guayaquil (Ecuador).
4. *Paradigmático*: casos que muestran triunfos o fracasos pero que han movilizado a la opinión pública, gobiernos y diferentes actores sociales y que merecen profundizarse en otras instancias, o ya están realizados los estudios cuyo análisis podemos utilizar. Esta categoría la integran aquellos movimientos y procesos que han sido muy importantes para la lucha ambiental, y que dieron un impulso decisivo en un sentido o en otro a los movimientos ambientales y la opinión pública. En tal sentido, hemos escogido el proyecto sobre la estrategia para el desarrollo sustentable de Gualeguaychú y los impactos de las fábricas de celulosa de Fray Bentos. El estudio se desarrolla en cuatro ecosistemas diferentes: selva de galería; selva semi serófila; agroecosistemas y sistema silvo agro pastoril. Una parte de las ciudades de Argentina (Concordia, Concepción del Uruguay, Posadas, Resistencia) y también de algunos países de AL como Uruguay, Chile, Ecuador, y Bolivia presentan ecosistemas similares y pueden ser tratados con medidas de manejo parecidas.

4.1 USO INTEGRAL Y SUSTENTABLE DE RECURSOS NATURALES EN LA ZONA DE TAFÍ DEL VALLE

El estudio sobre el uso integral y sustentable de los recursos naturales a partir de estudios de proyectos productivos en la zona de Tafí del Valle, Argentina (González, *et al.*, 2010), es un estudio de caso de Eco-

sistema Rural/Regional. Describe la oferta ecosistémica que ofrece la cuenca del río La Angostura donde se halla la localidad de Tafi del Valle, en una zona de montaña del noroeste argentino, en la Provincia de Tucumán. Tiene una superficie 418 km², con pisos altitudinales desde los 1.850 msnm hasta los 4.600 msnm. Están diferenciadas en tres regiones: Cuenca Alta (CA), Cuenca Media (CM) y Cuenca Baja (CB); que se distinguen por el piso altitudinal, por su microclima, vegetación, fauna, suelo y uso del mismo, entre otros. Es altamente representativa de muchas cuencas pertenecientes a la zona de altura de los Andes de diferentes países. En la zona hay numerosas áreas protegidas (como Área Natural Protegida Valles Calchaquíes Tucumanos, la Reserva Natural La Angostura creada con el fin de proteger las aves acuáticas y migratorias que utilizan el área del dique y perillago de la Angostura, la Reserva Los Sosa que protege zona de Yungas y el Parque Provincial Reserva La Florida.

- *Procesos socioeconómicos*: el Departamento Tafi del Valle pasó de una población de 11.449 habitantes en el año 1991 a 15.035 habitantes en el año 2010. En la zona se desarrollan diferentes actividades productivas, en general, con alto impacto potencial. Abarca en su totalidad una zona de montaña donde la CB se dedica a agricultura, ganadería y turismo recibe los beneficios de numerosos servicios ambientales que consisten en relaciones ecosistémicas favorables. Sin embargo, uno de los problemas más significativos ambientales es el sobrepastoreo del ganado doméstico, con un consumo de aproximado de 30.000 ton de materia vegetal por año en el área de la CB. Esta actividad elimina la cobertura herbácea (fundamental para la existencia de la mayor parte de la fauna silvestre), compacta el suelo y produce erosión severa. Se debe considerar como alternativa el manejo integral y el desarrollo de los elementos básicos de una zona protegida Las políticas productivas ambientales trataran de cambiar la fauna introducida por una autóctona, como de los camélidos. A estos efectos se cuantificó la Productividad Primaria Neta y la capacidad de ingestión del ganado (especialmente caprino) y la fauna exótica, para programar el reemplazo de fauna referido con sus costos y beneficios, elaborándose las Cuentas Patrimoniales de todos los recursos de esta ecozona, así como la elaboración de 10 proyectos ambientales productivos.
- *Derechos*: Derecho de subsistencia: a) en cuanto a seguridad alimentaria y nutricional están siendo regularmente cumplidos,

aunque no está garantizado el empleo estable; b) la presión sobre los recursos naturales (tangibles e intangibles) aumenta año a año y la población estacional (invierno y verano) aumenta lo que está dando origen a barrios tipo *country*; c) el uso del paisaje para las actividades de un turismo responsable es también una fuente potencial importante de trabajo. Derecho de protección: debe remarcarse las garantías que se mantienen a la población originaria; el acceso a los medios de comunicación por parte de esta y de la población criolla, y en general la actividad participación de la población en iniciativas comunitarias.

- *Desarrollo sustentable/combate a la pobreza*: a través del manejo integral y sustentable de los recursos en una zona de alta fragilidad (48.000 ha) se llega a ocupar en forma permanente a 130 personas lo cual garantiza la superación de la pobreza considerando los aspectos culturales y comunales que ya existen en la zona. Los proyectos derivados de la Cuentas Patrimoniales son los siguientes: Manejo integral de Pastizales de la CM y CA (12 personas); Manejo integral del bosque intermontano (12 personas); Manejo Integral de la Fauna Terrestre (8 personas); Manejo Integrado de Cuencas en el Valle de Tafí (12 personas); Conservación y Expansión de la Infraestructura para la producción sustentable de servicios turísticos; Impulso al Turismo Receptivo por incorporación de productos basados en el patrimonio ambiental, social y cultural (15 personas); Transformación y Manejo Integral Ganadero orientado hacia la producción de camélidos (10 personas); Manejo integrado de la ecozona para la producción sustentable de paisaje natural y cultural; Propuesta de la Reserva de Uso Múltiple Río La Angostura (15 personas); Producción Hortícola orgánica familiar con riego presurizado gravitacional (primera etapa 10 familias, 50 personas, y luego se incrementará).

4.2 LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE DE GUALEGUAYCHÚ

El estudio sobre la estrategia para el desarrollo sustentable de Gualeguaychú, y los impactos de las fábricas de celulosa de Fray Bentos, Uruguay es un estudio de caso de Ecosistema Rural/Regional. El Municipio de Gualeguaychú se ubica al sureste de la Provincia de Entre Ríos, cuenta con una superficie de 7.086 km² en la Cuenca del Plata y una de las cuencas hídricas más importantes del mundo, y es parte de la cabecera sur del sistema turístico-ambiental denominado Corredor del Uruguay. Cuenta con 28.666 hogares, de los cuales 80% son con-

siderados como viviendas en buenas condiciones de habitabilidad. Se elaboró el “Plan Estratégico de la ciudad de Gualeguaychú” cuyo objeto era “construir los integrantes de la comunidad un plan de desarrollo local a largo plazo” incorporando experiencias teóricas y prácticas de diferentes sujetos sociales, sus intereses; considerando múltiples dimensiones (económicas, ecológicas, sociales, políticas, institucionales y culturales) y las características del territorio. El desarrollo turístico y agrícola cimentaba las bases para un crecimiento más integral y permanente, que se vio amenazado por la instalación, en la ribera uruguaya, de dos complejos celulósicos cuyos impactos negativos derribarían los esfuerzos realizados. A partir de allí la población toma una gran conciencia y decide actuar mostrando su protesta acudiendo a los medios legales, e incluso a cuasi ilegales, como ocupación de rutas y puentes fronterizos. Dentro de los primeros se elaboró múltiples estudios para demostrar y cuantificar el daño ambiental y el lucro cesante que generarían estos proyectos, tanto en los ecosistemas, en la infraestructura y en las zonas urbanas. El pasivo ambiental se lo cálculo sobre la base de reducciones del activo y ese activo se valoriza a través de los costos de manejo de la naturaleza.

- *Procesos socioeconómicos*: en la ciudad de Gualeguichu se desarrolla un número importante de actividades industriales y en sus ecosistemas actividades agropecuarias y múltiples actividades de servicios en especial el turismo, ya que la zona posee un paisaje privilegiado, así como actividades artísticas de gran tradición como la celebración del Carnaval. Predominan los emprendimientos privados relacionados al comercio (2.632), la construcción (1.779) y al transporte (1.545). Estas actividades han crecido significativamente debido al turismo en los últimos años, y serán reducidas en los primeros años, para quedar rezagadas de aquí a diez años, cuando la contaminación comience a afectar notoriamente el río, no sólo por las pasteras sino también por los subsidios energéticos químicos de la agricultura. Se contabilizaron empresas de tipo alimenticio, autopartes, cueros y artesanías, construcción, maderero, metalúrgico, textil y petroquímico. Hay un alto potencial en la educación, con un gran número de ocupados en el área (1.821).
- *Derechos*: este proyecto constituye la iniciativa en el país de más alta expresión de lucha por la identidad realizada por la población donde no había participación de población originaria, inexistente en la zona. En las luchas contra los impactos de las fábricas de celulosa de Fray Bentos la población luchaba

esencialmente para mantener un ambiente sano y un paisaje poco intervenido y estable desde sus antepasados, que quería legarlo a sus descendientes. El cálculo del daño ambiental y lucro cesante sólo se elaboró para servir de instrumento en la presión que se le hacía a los capitales internacionales que apoyaban la iniciativa contaminante y no porque se esperara una retribución. Recurrieron a todos los medios legales incluyendo reclamos a organismos y bancos internacionales. Incluso se logró que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de Argentina reclamaran ante la Corte de La Haya. Sin embargo, sólo lograron que una empresa no se estableciera y difundir a todo el cono sur la metodología de organización de Asambleas Ambientales Ciudadanas, que constituían gérmenes de gobernanza ambiental, donde se expresaban todos los sectores

- *Desarrollo sustentable/combate a la pobreza:* Ante el daño ambiental generado y la ínfima ocupación que incrementaría las pasteras (350 puestos según el proyecto) fue fundamental desarrollar las actividades relacionadas con el medio ambiente, valorando el conocimiento de los productos locales. Este cambio ayudó a descender los niveles de pobreza, que eran más bajos que otras poblaciones cercanas. En este sentido, desarrollar el potencial referido en el área Educación fue básico para un crecimiento sustentable del municipio, y una mayor concientización y movilización de la población. Continuar con los Programas comenzados desde el Plan Estratégico de la ciudad –que relacionan emprendimientos de ecoturismo con nuevas fuentes de trabajo para los locales– es fundamental para seguir ampliando las actividades turísticas como posibilidad de crecimiento generado por los mismos habitantes. El Carnaval de Gualeguaychú mantiene su predominio en el país, a pesar de que el ocaso del río que fue internacionalmente evaluado como uno de los mejores, no pueda manifestarse ante el enorme poder de una ciudad luminosa que conforma la zona industrial de la pastera, justamente en la costa uruguaya, en frente de la mejor playa de Gualeguaychú. El daño ambiental y el lucro cesante superarán el monto admisible para una inversión. En cada una de las ecozonas se analiza el potencial del manejo integral y sustentable sin pérdida de biodiversidad, sus costos (costos de manejo de los recursos naturales) y sus beneficios (considerando el uso integral y sustentable de la biodiversidad), así como el lucro cesante con que es afectado, llegando el mismo a U\$691.142.864 (los primeros 20 años) lo cual debe unirse

al lucro cesante del turismo de U\$S133.333.333, el daño emergente del valor de la tierra U\$S172.037.600, el daño emergente del valor de las casas U\$S320.000.000 y el daño en la salud que significa U\$S68.726.000, totalizando aproximadamente U\$S1.385.000.000. Todo esto debería reducir la ganancia de las empresas, si pagarían sus externalidades negativas haciéndolas inviables. A pesar de la presión ejercida a todo nivel, el enorme poder del capital internacional logró no pagar las externalidades e instalar la pastera con muy alta tasa de ganancia.

4.3 PRODUCCIÓN DE SOJA EN ARGENTINA

El estudio sobre producción de soja en Argentina es otro estudio de caso de Ecosistema Rural/Regional. La región pampeana, núcleo central de las tierras más fértiles de Argentina, comprende la provincia de Buenos Aires, el noreste de La Pampa, el este de Córdoba y el sur y centro de la provincia de Santa Fe, parte de Río Negro, Mendoza y San Luís. Desde el punto de vista económico es la región más importante del país por sus características de clima y suelo que la transforman en una zona agrícola y ganadera por excelencia. Esta región produce históricamente las principales cosechas de grano (trigo, maíz, soja y girasol). El monocultivo de soja trae aparejado una serie de impactos negativos directos e indirectos: degrada y desaprovecha recursos naturales, contamina el hábitat, afecta a la población en aspectos económicos, sociales, culturales, pero especialmente en la salud habiéndose comprobado el incremento de cáncer en zonas donde prevalece la soja, debido al efecto pernicioso del glifosato que constituye un agrotóxico poderoso (Carrasco, 2012; Dougnac Martínez, 2013).

- *Procesos socioeconómicos*: El monocultivo de soja, en la actualidad primer producto de producción y exportación de Argentina ha crecido desplazando al ganado, al pastoreo, a otros cultivos como algodón, lentejas, leche, carne, arroz, etc. Estos productos se han reducido considerablemente frente a la uniformidad de la soja de exportación, generando desabastecimiento y aumento de la canasta básica argentina. Esta expansión también supone una hegemonía del capital financiero que alquila campos y maquinaria para la monoproducción desplazando a pequeños y medianos productores, generando pobreza y desplazamiento hacia las zonas urbanas y permitiendo el avance de la frontera agropecuaria en tierras cuya vocación muchas veces no es la agrícola (Bustamente *et al.*, 2008). Este modelo sojero se ha desarrollado en base a promoción recibida

por diferentes gobiernos que obtienen importantes ingresos por derecho de exportación. El sustancial incremento del cultivo de la soja en los noventa, estuvo acompañado del desarrollo de nuevas tecnologías que permitieron el aumento de los rendimientos y la reducción de los costos. El nuevo paquete tecnológico consistía en una combinación de semillas transgénicas, de la empresa Monsanto, nuevos métodos (siembra directa y agricultura de precisión) y nuevos productos químicos, como el glifosato. Actualmente, la superficie sembrada con soja rondaría las 19,12 millones de ha y una producción estimada de la campaña 2012-2013 de 51,3 millones de ton (Ministerio de Agricultura y Cría, 2014), ocupando más de 50% del total de la superficie cultivada del país, y su exportación significa 22% del total de exportaciones de la Argentina. Las elites que manejan el sector constituyen transformaciones de las elites anteriores especialmente de la oligarquía agropecuaria con la hegemonía del capital extranjero, especialmente a través de la empresa Monsanto (Murmis, 1998; Slutzky, 2011).

- *Derechos*: Teniendo en cuenta que la sojización ha desplazado a los alimentos tradicionales, especialmente la carne de pastoreo, su cultivo afecta la estructura alimentaria argentina y al derecho de subsistencia. A su vez, teniendo en cuenta que los permisos para la difusión de los transgénicos han sido altamente no democráticos, han afectado a la calidad de vida y la participación, pero quizás lo más importante es la afectación de la salud de la población.
- *Desarrollo sustentable/combate a la pobreza*: mucho se ha escrito sobre las alternativas ante la sojización, orientándose hacia el manejo integral y sustentable de los recursos y el combate a la pobreza. Por ejemplo, la agroecología puede resultar altamente productiva por hectárea, lo que supone el mantenimiento de la diversidad, el uso pleno de la misma tanto a nivel del suelo como de asociación, una repuesta a la pobreza rural. Esta estrategia generalizada permitirá la gobernanza ambiental en los ecosistemas rurales ya que supone el agrupamiento de ocupaciones para lograr investigar, controlar y manejar a cada una de las plantas, que posibilite ingresos importantes para el grupo productor. También supone ventajas respecto a la dieta alimentaria y la diversidad de oferta de alimentos. Sin embargo, un cambio de esta naturaleza supone cambios importantes en la línea de intereses en juego con sus respectivas elites. Las trabas para que se difunda la agroecología tienen que ver con

múltiples factores, destacándose el tipo de enseñanza que se imparte, las prioridades de investigación que se financian, las becas que se otorgan, y la carga conceptual que se ha heredado. Distintas agrupaciones han tomado estas banderas.

4.4 VALORIZACIÓN INTEGRAL DE LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO (CMR)

El estudio sobre bases para la valorización integral de la Cuenca Matanza-Riachuelo y sus políticas correspondientes es un estudio de caso de Ecosistema Urbano/Regional. La CMR comprende parte de la Ciudad de Buenos Aires y 14 municipios del Gran Buenos Aires, con una superficie de 2.338 km² (siendo la longitud del cauce principal de 70 km), y 5,3 millones de habitantes estables y al menos 3 millones más que transitan por la CMR. La población asentada en sectores urbanos de la Cuenca, especialmente en las zonas bajas sujetas a inundaciones y a problemas derivados de la calidad del agua, enfrenta un complejo panorama socioeconómico. El proceso de contaminación de la cuenca fue históricamente un hecho que generó acciones importantes como el traslado de los saladeros que trajo una mejora a la calidad del agua, pero que luego sufrió un segundo proceso de contaminación de nuevas industrias que afectó a la salud de la población (ACUMAR, 2007). Debido a ello, el Estado fue demandado por parte de afectados directos, este caso es conocido como la “Causa Mendoza”, en el cual actuó la Suprema Corte de Justicia de Argentina (2006), para implementar los mandatos judiciales consistentes en lograr la recomposición de la cuenca y mejoramiento de la calidad de vida de la población: para cumplir este objetivo se creó un organismo inter institucional llamado Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

- *Procesos socioeconómicos*: La CMR ha sido el principal centro del desarrollo industrial argentino. Actualmente, posee diversos usos de suelo: agrícola-ganadero (de tipo intensiva y extensiva, fundamentalmente en la Cuenca alta y en menor medida en la Cuenca media); urbano (el proceso de concentración urbana produjo perjuicio ambiental y se incrementó la cantidad de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas) e industrial (se trata de la zona más industrializada de Argentina; se empadronaron 23.523 empresas como potencialmente contaminadoras, de las cuales 11.995 son industriales). Con la acción de la ACUMAR, de acuerdo a sus datos oficiales (2014), se han reconvertido 459 industrias; clausuradas 289 e iniciados un proceso de reconversión 1.364 y presentados planes para ampliarlo a 1.436 industrias. Con lo cual se considera que están cumplidos los objetivos en alrededor de algo más de un

40%. Si bien la industria continúa siendo una de las actividades económicas centrales del sector urbano de la Cuenca, el proceso de desindustrialización ocurrido en Argentina durante las últimas décadas afectó gravemente a la región, impactando negativamente en los niveles de empleo de las poblaciones locales. La aplicación de políticas, tanto en materia económica como en modalidades de intervención social del Estado, durante las últimas décadas, produjo fuertes desigualdades en la estructura social, que en el contexto del hábitat urbano se manifiestan en la fragmentación social y la segregación residencial, con un importante porcentaje de la población, muy especialmente del Conurbano bonaerense (AySa S.A., 2009). De todas formas, en la última década también se evidencia una mejora de la situación social.

- *Derechos*: el derecho de subsistencia se está cumpliendo en parte con la descontaminación que mejora la salud de la población, con el tendido de red cloacal y agua potable, así como nuevas viviendas para eliminar las villas y asentamientos precarios. La población beneficiaria hasta ahora es de 17.771 personas y 85% del total de la población del área tendrá agua potable, lo cual mejora la satisfacción de sus necesidades, así mismo el mejoramiento de calidad de vida también se observa en un mayor proceso de participación, ya que la ACUMAR incluye un organismo de consulta con las universidades y las ONG. Podemos afirmar que la gobernanza ambiental se va fortaleciendo a la par de mejorar las condiciones ambientales, pero que aún son cambios que requieren acelerarse.
- *Desarrollo sustentable/combate a la pobreza*: la construcción de grandes obras de infraestructura (como plantas potabilizadoras, limpieza de márgenes y espejo de agua, asfalto de caminos internos, saneamiento cloacal, relocalización de viviendas, plantas de tratamiento de residuos sólidos urbanos y limpieza y cierre de basurales, mejoramiento de la calidad de aire y de napas subterráneas y mejoramiento de las redes de salud) permiten visualizar aspectos fundamentales del manejo integral de cuencas que constituye uno de los avances principales para un desarrollo sustentable y socialmente justo. Con la descontaminación de la CMR y la solución de los problemas de vivienda y servicios, no cabe duda que una de las principales trabas que mantiene en niveles de pobreza a la población de la zona será superada. La población en la CMR ha desarrollado lazos comunitarios que le permiten realizar actividades con las cuales

obtienen ingresos. Además, el saldo organizacional que deja a la población de la cuenca el de lograr que el Estado atienda sus necesidades aun cuando es sentenciado por la Suprema Corte de Justicia permite desarrollar una dinámica de auto confianza y mejoramiento de la calidad de vida, característica de una adecuada gobernanza ambiental.

5. TENDENCIAS DOMINANTES

A partir de los estudios de casos aquí abordados, de las experiencias y conocimientos de los consultores y de otros estudios globales, surgen varias consideraciones generales sobre las tendencias dominantes que asume el proceso socioeconómico/cultural/ambiental en América Latina. En primer lugar, los grandes grupos económicos continúan adoptando –con el apoyo de los Estados nacionales– formas altamente concentradas de explotación y degradación del medio ambiente que vulneran no sólo los recursos socioeconómicos de subsistencia local, sino también las capacidades sociopolíticas para diseñar, proyectar y ejecutar un desarrollo socioeconómico-ambiental sustentable. Esta dinámica se hace particularmente crítica en los ecosistemas rurales y/o extractivos que cuentan con previa ocupación poblacional y aprovechamiento productivo del territorio y sus recursos naturales. Ejemplo de ello podemos observar en la pampa húmeda de Argentina y Uruguay, así como regiones donde se extiende la frontera agropecuaria. Con el predominio de la soja existe una subordinación del sistema político, las instituciones de representación de intereses y todo aparato de Estado a la economía y la cultura que trae este cultivo. Esta afirmación se sustenta en que en sus diferentes niveles de gobierno el Estado, sea a nivel nacional, provincial o municipal, no ha logrado definir las potencialidades y las restricciones que deberían normar el cultivo de la soja. Por otra parte, tampoco aplica leyes existentes, como por ejemplo en el caso de Argentina la Ley de Bosques³ y la Ley General del Ambiente, donde se postula el ordenamiento ambiental del territorio. Asimismo, las confederaciones agrarias como la Sociedad Rural, Federación Agraria, Coninagro, CRA, diversas asociaciones gremiales, la Cámara de Comercio han logrado imponer sus intereses sobre el desarrollo de la actividad sojera, minimizando y, muchas veces, opacando diversos reclamos y demandas de otros actores sociales, entre ellos el Estado.

3 A fines de 2007, el Congreso Nacional aprobó la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, pero el Poder Ejecutivo solamente la reglamentó en febrero de 2009, tras el reclamo que hicieron diversas organizaciones sociales.

Las conclusiones que se ha arribada en el estudio de caso de la soja son aplicables para toda la región, ya que los ecosistemas de origen que han sido transformados (pampa húmeda, pastizales, selva subtropical, monte serófilo, selva de galería) ocupan un porcentaje decisivo de la superficie cultivable de AL.

En los ecosistemas urbanos la situación no es muy diferente en cuanto a la presencia de estos intereses globales, pero existe condiciones sociopolíticas que hacen más factible su control, regulación u orientación hacia proyectos socio-ambientalmente más sustentables. En general, el régimen de acumulación oligopólica –tal como éste se reproduce en AL, a través de varios estudios que ha realizado CEPAL– parece imponer reglas estructurales de empobrecimiento, desigualdad y exclusión social, junto con una continuidad en los procesos de degradación ambiental. A pesar que las repercusiones de las economías de escalas generaron reducciones de costos en las grandes empresas, esta reducción no se trasladó a los precios permitiendo un mejor bienestar, sino que por las condiciones oligopólicas de los mercados lograron incrementar las ganancias. De tal forma, el “derriame del progreso” no se produjo. Se destaca aquí que, al igual que este proyecto, existen varios ejemplos en la región que van iniciando procesos de descontaminación. En el caso de la Cuenca Matanza-Riachuelo, la creación de un organismo gubernamental interinstitucional, la ACUMAR, que tiene por finalidad primera preservar y recomponer la cuenca “Hídrica Matanza Riachuelo” junto a un arco de organismos públicos y no públicos⁴, muestra avances positivos. Sin embargo, en general los procesos de urbanización en AL y el funcionamiento de la renta urbana rebasan los lineamientos del ordenamiento ambiental del territorio, y ello se manifiesta en casi todos los países. También el ordenamiento de las cuencas hidrográficas y el respeto por sus características, ante el embate de la ocupación de infraestructura de los asentamientos se mantiene como un déficit que es planteado con frecuencia por los movimientos ambientales,

4 Junto con ACUMAR, designada como autoridad para llevar a cabo las acciones en representación de los Estados condenados, también trabajan: 1) el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, al cual se le delegó el seguimiento y evaluación de dichas acciones, siendo éste el único con competencia para controlar judicialmente el accionar de la ACUMAR, y teniendo a la Corte como única instancia revisora de sus decisiones; 2) la Auditoría General de la Nación (AGN), a quien se encomendó el control de la asignación de fondos y ejecución presupuestaria; 3) el Cuerpo Colegiado, conformado con la misión de canalizar la participación ciudadana en el proceso, que es coordinado por el Defensor del Pueblo de la Nación e integrado conjuntamente con las organizaciones Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, Asociación de Vecinos La Boca, Centro de Estudios Legales y Sociales (Cels), Fundación Ambiente y Recursos Naturales y Fundación Greenpeace Argentina.

tratando de postular mejoramiento en términos de calidad de vida actual y futura. Por ello, una de las políticas que se han planteado en la región es la construcción de ciudades inclusivas posibilitando un mayor asentamiento de las poblaciones llamadas marginales que ocupan áreas ambientalmente críticas.

El accionar político-económico por parte de los Estados nacionales a este tipo de proyectos e iniciativas, junto con la propia acción pública a desarrollar megaproyectos de infraestructura, capaces de atraer a este tipo de inversiones, conforman una trama de poder político-económico difícil de doblegar en función de metas más decididas a superar la pobreza y promover el desarrollo sustentable. El paradigma desarrollista-productivista continúa siendo hegemónico e incide en la mayor parte de las instituciones socioeconómicas y político-sociales reguladoras de la reproducción social a nivel local, regional y nacional. Muchos de los discursos de los presidentes de la última cumbre celebrada en febrero de 2013 en Santiago de Chile, muestrean un optimismo excesivo en acciones de desarrollo sin profundizar en ciertos límites que deben considerarse para evitar efectos negativos. De todas formas, también se van desarrollando criterios que surgen de los propios gobiernos y de los movimientos socioambientales. Deben reconocerse los avances posibles en la medida que mejore y se movilice la conciencia ciudadana y vaya pudiendo concretar mejoras institucionales. Para ello es de fundamental importancia que se supere la criminalización de la protesta y que los movimientos profundicen la creatividad, para lograr más aliados a los postulados de una mejor calidad de vida para los sectores postergados. Esta disputa se hace evidente en todos los estudios de casos. En especial, debe destacarse el estudio de caso de Tafí del Valle donde lo promueven el Estado provincial, municipal, los sectores socioambientales y la población en general. En los hechos, van operando los principios de una gobernanza ambiental.

En lo que se refiere a la metodología utilizada para el análisis global y sus relaciones con los estudios de caso, debemos considerar los diferentes ecosistemas y su relación con las estructuras socioculturales. Ello genera contradicciones en las áreas regionales diferenciales. Como toda la región, están definidas por sus múltiples determinaciones, en las cuales concurren diferentes ciencias en una verdadera articulación sociedad-naturaleza. De tal forma, la planificación regional planteada, teniendo en cuenta las unidades de ambiente natural homogéneo y las implicancias espaciales de los subsistemas económicos, dieron origen al ordenamiento ambiental del territorio utilizando esta categoría como la más compleja: donde se une lo natural, lo infraestructural y lo sociocultural. Con esta base conceptual, que

surge como base para lograr en el proceso de planificación, la plena utilización de las potencialidades y el respeto por las restricciones de esos territorios. En el análisis global y los estudios de caso podemos comprobar que surgen contradicciones. Surge, entre los ciclos económicos y los ciclos ecológicos, una real incompatibilidad de horizontes temporales. Siempre se dijo que los problemas del medio ambiente eran problemas de largo plazo pero, como bien señalaba Alicia Bárcena (Secretaria de CEPAL) “el largo plazo comienza hoy”. Es en la actualidad que debemos respetar los tiempos de los mecanismos regenerativos. Otras de las contradicciones surgen por la gran heterogeneidad de los ecosistemas vs. la tendencia a homogeneizar la explotación para lograr una máxima ganancia a través de la economía de escala. Hemos realizado estudios de casos concretos donde se demuestra que es más económico, aún en el corto plazo, utilizar la biodiversidad en forma integral que sólo emplear y explotar un recurso con un ritmo que agote su capacidad de renovación. Sin embargo, en la realidad, siguiendo una racionalidad económica de corto plazo se utiliza sólo aquellos recursos naturales que ganan ventaja comparativa a nivel mundial y en algunos casos nacional, mientras que una utilización adecuada de estos recursos supone el uso integral de los mismos superando el gran desaprovechamiento existente. Este principio es genérico en AL, en especial en el caso de la soja y su avance sobre ecosistemas complejos. Asimismo, se debe destacar que se viene desarrollando acciones sobre tecnologías limpias donde las empresas muestran diferentes iniciativas de tecnologías compatibles con el medio ambiente. Esto se manifiesta claramente en Brasil, México, Colombia, Chile, Argentina y en otros países de la región.

También el análisis global nos muestra que todo desarrollo de las fuerzas productivas tiene un aspecto productivo y otro destructivo. Debemos analizar la unidad y la dualidad, pero la evaluación económica sólo tiene en cuenta la faz productiva de ese desarrollo y no la destructiva. Pero en los recursos renovables cabe la posibilidad que esa destrucción no supere la capacidad de carga y no degrade. Por ello, se requiere reelaborar los indicadores del desarrollo. La construcción de cuentas patrimoniales señala un fructífero camino sobre el que se han dado pasos importantes (Sejenovich y Gallo Mendoza, 1997). De esta manera, aparece más notoria la posibilidad de un manejo integral y sustentable de recursos naturales, de la energía y de la capacidad humana. Cuando el mismo no se logra, afectan a las diferentes clases y capas sociales de modo diferencial, generando una percepción ambiental particular según su propia práctica histórica, que da origen a la organización de movimientos sociales y corrientes teóricas de diferente tipo.

La tendencia a lograr una máxima ganancia sin considerar los efectos sobre la naturaleza y sobre la salud de la población, y en ausencia de cumplimiento de las leyes ambientales, provoca que no se consideren los costos de utilizar en forma integral y sustentable la naturaleza. El estudio de caso sobre Gualeguaychú muestra una evidencia de este principio. Si la mayor pastera del mundo radicada en Fray Bentos hubiera pagado sus externalidades negativas no sería rentable. Considerar todas las externalidades negativas fue y es un campo de debate decisivo. Lo que está en juego es saber que el proceso productivo ni comienza en el recurso natural (ya que hay que realizar tareas para que se regenere y se pueda manejar en forma integral) ni termina en la producción de los bienes (ya que sus efluentes líquidos, gaseosos y sólidos deben ser dispuestos o reutilizados). La comprensión económica debe abrirse a todas las articulaciones necesarias, ya que se trataría de reformular las condiciones de valorización y reproducción del capital con las repercusiones ecológicas, económicas, sociales, tecnológicas y políticas que supone solo así comenzaría la ansiada reconciliación con la naturaleza.

La organización del aparato del Estado no es neutra. Surge de la racionalidad del estilo de desarrollo que la creó. Y nuestra estructura legal institucional es esencialmente desarrollista y, por lo tanto, privilegiara la cuantía y la dinámica de la producción independientemente de sus repercusiones.

6. CONCLUSIONES

El estudio de diferentes escenarios socio-económico-ambientales en América Latina bajo un enfoque de derechos y de reconocimiento a la multiculturalidad deja enseñanzas propositivas, así como alerta de muchos peligros. En primer lugar, las formas organizativas del Estado y el funcionamiento del mismo deberían reorientarse a efecto de lograr una mejor posibilidad para que los principios del desarrollo sustentable se cumplan (Kliksberg, 2014). Una forma organizativa para el desarrollo sustentable dentro de la gobernanza ambiental supone posibilitar una visión integral, una rápida relación entre la investigación y la acción local-regional-nacional, una articulación de plazos corto, mediano y largo, y en general una alta participación con los movimientos sociales.

En segundo lugar, el manejo integral y sustentable de la naturaleza en la gobernanza ambiental lleva necesariamente a superar la aparente contradicción entre tener en cuenta el medio ambiente o tener en cuenta la producción. Se muestra que, teniendo en cuenta la producción integral se incrementan inmensamente la producción, los ingresos, los empleos, la base imponible y las finanzas de las provin-

cias y se tiene en cuenta el medio ambiente pero en forma activa e integral, sin pérdida de biodiversidad. Las cuentas patrimoniales ayudan a orientar el manejo. La capacidad de generar estas estrategias productivas requiere, sin duda, de una ayuda de promoción, para que puedan entenderse las técnicas de manejo integral de recursos. En realidad todos los países que tienen ecosistemas complejos se aplican este principio pero en especial aquellos cuyas zonas forestales son predominantes. Debemos recordar que AL nuclea el 48% de los bosques tropicales del mundo. Se requiere, cada vez más, avanzar en procesos nuevos de planificación que incorporen a la población desde el comienzo y la elaboración de análisis interdisciplinarios que articulen las ciencias que se requieren para comprender mejor la realidad, en función de los cambios que demanda la población. Estos aspectos de una mayor y mejor participación, así como de una mejora sustancial en la capacitación es materia prioritaria de todos los gobiernos, como fue especialmente remarcado en la reunión de Río+20. Ante el proceso de marginación social, tanto del ingreso como de la propiedad de los recursos naturales, se requiere de métodos que privilegien la producción integral como formas de mayor absorción de empleo para reducir la desocupación.

En tercer lugar, la planificación global, sectorial, regional, local y de evaluación de proyectos de inversión debe incorporar los importantes avances que se han realizado con la visión ambiental de estos procesos que han reformulado muchas de sus categorías, creado otras y postulando diferentes caminos. El ordenamiento ambiental del territorio, las cuentas patrimoniales, la evaluación ambiental de los proyectos de inversión, la evaluación de los impactos ambientales (cuando pueden ser reevaluados por los movimientos ambientales), las evaluaciones ambientales estratégicas etc. se van erigiendo en importantes alternativas. La CEPAL (2010: 148) menciona: “La heterogeneidad territorial latinoamericana reclama estrategias selectivas y diferenciadas. El desarrollo local, entendido como un proceso desde abajo hacia arriba, pone en movimiento el potencial endógeno para construir territorios con una mayor creación y movilización de las capacidades propias”. Los objetivos del Proyecto Nacional de cada país deben profundizar en su ámbito para revertir el proceso de generación de pobreza, a su vez, desarrollar con mayor ímpetu las tareas que ya se están realizando para mejorar la situación en forma directa. El mejoramiento del hábitat y las políticas de lucha contra la degradación ambiental están sistémicamente integrados con la posibilidad de una mejor calidad de vida. Asimismo, la utilización de políticas ambientales poco usuales en nuestros países, como las políticas impositivas, crediticias, arancelarias o de integración, señala todo un ámbito

necesario de recorrer, donde se comienza a estudiar pero tampoco se ha introducido suficientemente dentro de los programas de nuestros centros de estudios.

Si bien estas ideas resultan tecnológicamente plausibles, y también son claves para la sustentabilidad del planeta, cabe reiterar una duda crítica surgida tanto de la experiencia histórica como de la teoría en cuanto a la capacidad del actual modelo de acumulación y régimen político de dominación para avanzar en un desarrollo socio-económico-ambiental sustentable. El escenario histórico parece continuar abriendo una contradicción insuperable entre los intereses bajos los cuales se produce, distribuye y consume y la necesidad de garantizar la vida humana-social-ambiental. Por ello, surge como alternativa posible una mayor organización y actividad de los movimientos sociales ambientales proponiendo los cambios necesarios y realizando acciones que nos pueden llevar a permitir una mejor calidad de vida. La gobernanza ambiental tiene aquí el mayor desafío.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUMAR 2014 “Control y monitoreo” en <<http://www.acumar.gov.ar/pagina/1218/control-y-monitoreo>>.
- ACUMAR 2007 “Plan Integral Cuenca Matanza-Riachuelo (PISA)” en <http://www.acumar.gov.ar/pdf/PLAN_INTEGRAL_DE_SANEAMIENTO_AMBIENTAL_DE_LA_CUENCA_MATANZA_RIACHUELO_MARZO_2010.pdf>.
- Alimonda, H. 2006 “Presentación” en Alimonda, H. (ed.) *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana* (Buenos Aires: CLACSO).
- AySA S.A. 2009 *Estudio Socioeconómico y Ambiental en la Cuenca Matanza Riachuelo; Vol. I, II, III y IV* (Buenos Aires: Publicaciones AySA).
- Banco Mundial 2014 “Indicadores del desarrollo mundial” en <<http://povertydata.worldbank.org/poverty/region/LAC>>.
- Carrasco, Andrés 2012 “Los efectos teratogénicos y genotóxicos del glifosato”, Conferencia con el Jefe de laboratorio de embriología molecular de la facultad de Medicina, UBA-CONICET, Argentina, en el Instituto de Ecología, UNAM, México.
- CEPAL 2013 *Panorama social de América Latina. Eslabones claves de las brechas de exclusión social* (Santiago de Chile: CEPAL / Naciones Unidas).
- CEPAL 2010 *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (Santiago de Chile: CEPAL / Naciones Unidas) Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL.

- CEPAL 2008 *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (Santiago de Chile: CEPAL / Naciones Unidas).
- Cimadamore, A. y Cattani, A. D. (eds.) 2008 *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores).
- Cimadamore, A. y Sejenovich, H. 2010 “Cambio Climático y Pobreza” en *Voces en el Fénix* (Buenos Aires: UBA / Plan Fénix), Año 1, N° 2.
- Corte Suprema de Justicia Argentina 2006 “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”, Buenos Aires. M 1569. XL. Originario.
- Dougnac Martínez, G. (ed.) 2013 *De especie exótica a monocultivo. Estudios sobre la expansión de la soja en Argentina* (Buenos Aires: Imago Mundi).
- García Linera, Á. 2008 *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia* (Buenos Aires: CLACSO / Prometeo).
- González, J.; Sejenovich, H. y otros 2010 *El uso integral y sustentable de los recursos naturales a partir de estudios de proyectos productivos aplicados a la zona de Tafí del Valle, provincia de Tucumán, Argentina*. (Ministerio de Recursos Hídricos y Medio Ambiente de la provincia de Tucumán / DINAPREI). En <<http://www.socioambiente.com.ar/index1.htm>>.
- Kliksberg, B. 2014 *Otra economía es posible. Desde el consenso de Washington a la visión de una nueva economía* (Buenos Aires: La Página).
- Kooiman, J. 2005 “Gobernar en Gobernanza” en Cerrillo i Martínez, A. (ed.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública).
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, República de Argentina, Presidencia de la Nación 2014 “Información Agropecuaria y Forestal” en <<http://www.minagri.gob.ar/site/>>.
- Murmis, M. 1998 “El agro argentino: algunos problemas para su análisis” en Giarraca, N. y Cloquell, S. (eds.) *Las agriculturas del MERCOSUR. El papel de los actores sociales* (Buenos Aires: La Colmena).
- Organización Panamericana de la Salud, Pasqualini, D. y Llorens, A. (eds.) 2010 *Salud y bienestar de los adolescentes y jóvenes: una mirada integral* (Buenos Aires: OPS / UBA). Primera edición.

- Salvia, A. 2011 “La medición del progreso humano en la dimensión social como una medida de cumplimiento de derechos” en Rojas, M. (ed.) *La Medición del Progreso y del Bienestar. Propuestas para América Latina* (México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C.).
- Sejenovich, H. y Gallo Mendoza, G. 1997 *Manual de Cuentas Patrimoniales* (México: PNUMA / Fundación Bariloche).
- Sejenovich, H. y Panario, D. 1997 *Hacia otro desarrollo: Una perspectiva ambiental* (Buenos Aires: Nordan).
- Sejenovich, H. 2000 “Pobreza y Ambiente: hacia una nueva relación sociedad-naturaleza”, Ponencia en el *Seminario sobre Desarrollo, Equidad y Cambio Climático*, IPCC, La Habana, Cuba.
- Sejenovich, H. 2012 “La calidad de vida, la cuestión ambiental y sus interrelaciones” en Farah H., I. y Vasapollo, L. *Vivir bien: ¿paradigma no capitalista?* (Bolivia: CIDES / UMSA).
- Slutzky, D. 2011 *Los cambios recientes en la distribución y tenencia de la tierra en el país con especial referencia a la región pampeana: nuevos y viejos actores sociales* (Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, CEUR).

Mariel Aguilar-Støen, Fabiano Toni y Cecilie Hirsch

Capítulo 8

GOBERNANZA FORESTAL EN AMÉRICA LATINA

ESTRATEGIAS PARA IMPLEMENTAR REDD*

INTRODUCCIÓN

El interés y la atención a los bosques han crecido mundialmente a medida que las preocupaciones sobre el calentamiento global y el cambio climático tomaron una posición relevante en los debates políticos internacionales. Los bosques han sido repositionados en la arena internacional como repositorios de valor global por su contribución al secuestro de carbono y la mitigación climática (Fairhead y Leach, 2003; Peet, Robbins y Watts, 2011). En este contexto, los bosques latinoamericanos son considerados importantes para combatir el cambio climático a nivel global.

Las emisiones de carbono en los países en vías de desarrollo, particularmente en América Latina, están relacionadas principalmente con el uso de la tierra y los cambios en la cubierta forestal. En América Latina, la energía representa solo el 28% de las emisiones regionales, mientras que el cambio en el uso de la tierra (LULUCF) representa el 67% (Bárcena *et al.*, 2010). Los bosques cubren aproximadamente 11,1 millones de km² y las sabanas 3,3 millones de km², en América Latina. La región en su conjunto muestra la tasa de pérdida forestal más alta del mundo (Pacheco *et al.*, 2010). La mayor parte de la con-

* Traductora: Eugenia Cervio

versión forestal en América Latina ocurre en la cuenca del Amazonas. Algunos países son presionados para que reduzcan las emisiones relacionadas con los cambios en la cubierta vegetal, en particular relacionados a la deforestación. La presión política proviene del escenario internacional en muchas formas y es ejercida por varios actores: Estados soberanos, organizaciones internacionales, medios de comunicación, redes de la sociedad civil, entre otros.

Varios gobiernos latinoamericanos han recurrido a las políticas climáticas como una oportunidad para mejorar la gobernanza ambiental. Las discusiones actuales se centran en un conjunto de políticas conocidas como “REDD” (Reducción de Emisiones Causadas por la Deforestación y la Degradación Forestal). REDD fue diseñado originalmente como un pago por servicios ambientales –es decir, una transacción voluntaria en que un servicio bien definido (o un sistema de uso de la tierra para garantizar ese servicio) es “comprado por un comprador a un proveedor, si y solo si el proveedor garantiza la prestación del servicio” (Wunder, 2005). REDD se basa en la idea de que es posible reducir la deforestación, ofreciendo una compensación económica por no cambiar el uso de las tierras forestales a los usuarios de los bosques. REDD es considerada como una estrategia doblemente ventajosa que, en potencia, abordaría las contradicciones entre la conservación forestal y el desarrollo económico. Algunos analistas afirman que los proyectos REDD tienen el potencial de generar dinero suficiente para frenar las causas de la deforestación en los países tropicales (Nepstad *et al.*, 2009).

Aunque al principio se presentó como un arreglo tecnológico “apolítico” (cf. Li, 2007), REDD fue muy criticado y las primeras propuestas enfrentaron una feroz resistencia política. La idea neoliberal de la comodificación de la naturaleza les pareció repulsiva a ciertos individuos, e incluso a algunos países, que temen que los países desarrollados puedan utilizar su poder económico para aumentar o ignorar sus emisiones de carbono a expensas de los países en vías de desarrollo. También se teme que REDD podría beneficiar a los actores que, históricamente, han sido responsables de la deforestación, como los ganaderos y agricultores en gran escala, mientras que excluye a los habitantes menos privilegiados de los bosques, que no pueden afrontar los costos de transacción de los mercados de carbono y no poseen títulos de propiedad de sus tierras (Blom, Sunderland y Murdiyarso, 2010; Boyd, Gutiérrez y Chang, 2007).

REDD demostró ser mucho más complejo que un simple ajuste del mercado de carbono. Puesto que es un proyecto “en ciernes”, necesariamente deja margen para regateos y negociaciones respecto de cómo serán las políticas forestales y climáticas en contextos espe-

cíficos. Como resultado de ello, REDD pasó rápidamente de ser acumulación de carbono *stricto sensu* a tener múltiples objetivos, incluyendo la conservación de la biodiversidad y la mejora de los medios de subsistencia locales (Angelsen y McNeill, 2012). Sin embargo este mecanismo, aún más complejo, no se ha resuelto. Hay importantes debates a nivel internacional, nacional y local para definir cómo se debería implementar REDD.

REDD puede ser considerado como un proyecto multinivel de gobernanza ambiental. Por gobernanza ambiental entendemos “un conjunto de mecanismos, de prácticas e instituciones formales e informales, por medio de los cuales se produce el orden social a través del control de lo que está relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales” (Bull y Aguilar-Støen, 2015: 5). Algunas decisiones en cuanto a REDD se toman a nivel mundial, otras decisiones se toman a nivel nacional y, finalmente, se implementan acciones, proyectos e iniciativas a nivel local. Esta complejidad podría causar la hibridación de REDD y, afectar la forma en que diferentes actores se apropian de la idea, tal hibridación podría resultar en luchas de poder sutiles o abiertas entre los actores en diferentes niveles.

REDD surgió como una iniciativa global en las negociaciones climáticas, pero es implementado en los países con marcadas diferencias en: actividades para enfrentar la deforestación, capacidad técnica, ajustes institucionales y políticos, niveles de descentralización de gobernanza forestal, presupuestos, etc. Por lo tanto, es posible esperar que REDD tenga un despliegue en formas muy diferentes en toda la región. Para entender y analizar la diversidad en la que REDD está evolucionando en América Latina, nuestro enfoque analítico en este capítulo se desplazará a través de diferentes escalas y hará uso de algunos ejemplos paradigmáticos con énfasis especial en los países que representan tales ejemplos. A pesar de su oposición inicial, nuestro análisis mostrará que algunos grupos de actores respaldan REDD y aprovechan las nuevas oportunidades que el sistema ofrece. Las iniciativas REDD, por ejemplo, se han convertido en una oportunidad económica tanto para el Estado y los gobiernos nacionales como para ONG ambientales internacionales y regionales.

Este capítulo está organizado de la siguiente manera: tras esta introducción, presentamos nuestro argumento analítico principal. La siguiente sección examina la perspectiva para implementar REDD por etapas en América Latina. En la tercera sección, presentamos lo que hemos identificado como tres estrategias generales para implementar y dar forma a REDD en toda la región. En la sección final, antes de nuestras conclusiones, examinamos algunos ejemplos de cómo los

proyectos pilotos están incidiendo en la región. Por último, se presenta la conclusión.

1. LA GOBERNANZA AMBIENTAL HÍBRIDA Y REDD

Los bosques en América Latina son territorios donde se entrelazan varios intereses en conflicto. Sin embargo, no existe consenso en la conceptualización de las causas y consecuencias de la deforestación. Diversas conceptualizaciones sobre deforestación se relacionan estrechamente con los reclamos sobre el acceso y el control sobre los recursos y tierras forestales (Fairhead y Leach, 2003). Los bosques son social, cultural, ecológica, económica y simbólicamente valiosos para distintos actores, entre ellos: pueblos indígenas, usuarios locales, gobiernos, empresas, cárteles ilegales, ONG, las naciones y el mundo; aunque de maneras diferentes y por distintas razones (Fairhead y Leach, 2003). Todos estos actores tienen diferentes posibilidades de ejercer poder y acceder a espacios para influir en la formulación de políticas relacionadas con REDD.

La mera noción de “gobernanza ambiental” implica que hay una especie de hibridación en cuanto a los actores y en los mecanismos y prácticas que conlleva. Esto significa que los actores tanto públicos como privados participan, en varias escalas, en la producción de modelos y marcos de gobernanza. Al concentrarnos en REDD, exploramos los arreglos emergentes de gobernanza que incluyen: actores estatales, gobiernos subnacionales, instituciones multilaterales, científicos, ONG y empresas (Karkkainen, 2004).

La conceptualización de REDD, su formulación, negociación e implementación involucra una serie de actores porque los recursos necesarios para tales tareas no están controlados por una única entidad. Como nuestro análisis sugiere, estos recursos funcionan como fuentes de legitimidad para la participación de diferentes actores en REDD. Por legitimidad concebimos quién está en capacidad de formular “las reglas del juego” en los preparativos y las negociaciones REDD. Percibimos la legitimidad como una fuente de poder para crear y apoyar ciertas políticas y prácticas mientras, simultáneamente, se obstaculizan otras. La legitimidad descansa, entre otras cosas, en la aceptación de reglas compartidas por diferentes grupos de actores con intereses comunes sobre el tema a gobernar (Bernstein, 2004).

REDD, sin embargo, todavía es un proyecto “en ciernes”. Por eso, este capítulo solo pretende examinar dos procesos: 1) cómo se comprometen con REDD los distintos países y; 2) cómo los diferentes actores dentro de esos países se involucran en una serie de actividades consideradas necesarias para la futura implementación de REDD en la práctica. En otras palabras, nuestro análisis no se cen-

trará en los *resultados* de la iniciativa REDD, pues tales resultados son aún inciertos.

Nuestra propuesta en este capítulo es que REDD, como concepto, ha sido “encajonado” [*black-boxed*] (Forsyth, 2003; Goldman, Nadasdy y Turner, 2011; Latour, 1987). Por eso, suponemos que quienes se dedican a REDD no consideran necesario seguir discutiendo o cuestionar el contenido de REDD. Sin embargo, esto no implica que no haya otros actores –que tal vez no estén directamente involucrados en las negociaciones REDD– que sí cuestionan y desafían la iniciativa. La formulación de políticas REDD refleja cómo se negocian distintos intereses entre los diferentes actores en diversas escalas geográficas. En este capítulo argumentaremos que una “distorsión” de REDD –de un simple mecanismo de mercado a procesos políticos impugnados, complejos y de múltiple participación– ha permitido que la idea reciba amplio apoyo de una serie de actores y hace posible la hibridación que mencionamos anteriormente. REDD como concepto es lo suficientemente amplio y ambiguo como para permitir diferentes interpretaciones que se ajustarán a los objetivos de los diferentes actores (Angelsen y McNeil, 2012). Esto ha permitido que los países de América Latina sigan rumbos diferentes en cuanto a la importancia dada a la manera de cómo financiar REDD (basado en financiaciones de un fondo global o en mercados de carbono) y qué cuestiones deberían abordarse antes de poner en práctica las acciones REDD.

Para respaldar nuestra propuesta, analizamos tres estrategias diferentes utilizadas por los países latinoamericanos para implementar o resistir la iniciativa REDD. Además, la “distorsión” funciona más en niveles locales, permitiendo que diferentes actores participen en la planificación de actividades. También inquiriremos sobre las actividades de planificación en la región amazónica para respaldar nuestra propuesta y demostraremos cómo hay algunos recursos clave que galvanizan la participación de ciertos actores en los preparativos REDD. Entendemos por recursos clave, recursos que pueden ser “negociados” para ganar legitimidad para participar en los procesos REDD en niveles locales. Como se verá a continuación, el acceso a redes y la producción de conocimiento se encuentran entre esos recursos clave.

2. REDD EN AMÉRICA LATINA Y LA IMPLEMENTACIÓN POR ETAPAS

En 2010, durante la Conferencia de los integrantes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) los gobiernos acordaron adoptar la implementación de REDD por etapas. La idea de la implementación por etapas surgió de un informe (Angelsen *et al.*, 2009) elaborado por el Instituto Meridian para el Go-

bierno de Noruega. La idea planteada por Angelsen *et al.* (2009) en el informe fue adoptada por la UNFCCC en el Acuerdo de Cancún¹ (Agrawal, Nepstad y Chhatre, 2011). El acuerdo de Cancún estipula que los países participantes en REDD deben implementar actividades por etapas. Estas etapas son: 1) desarrollo de planes estratégicos nacionales REDD y capacitación; 2) realización del plan nacional y las actividades de demostración y; 3) tareas basadas en los resultados íntegramente medidas, reportadas y verificadas. Hasta ahora, la mayoría de los países latinoamericanos que participan en REDD están en la etapa 1. Guayana está en la etapa 1, pero ya ha recibido financiación de Noruega que correspondería a las etapas 2 y 3. Brasil está en la transición de la etapa 2 a la 3 (ver mapa).

Mapa 1

Países latinoamericanos que participan en REDD y la fase que están



Hay muchos mecanismos para financiar la etapa 1, incluyendo fondos públicos de los países que implementaron REDD o de donantes: el Programa de Inversión Forestal apoyado por Inversión Climática (Bancos de Inversión Multilateral), el Programa ONU-REDD y el Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal (Forest Carbon Partnership Facility, FCPF) del Banco Mundial. Los dos últimos son las princi-

¹ Ver: <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>> Ver también Angelsen *et al.* (2009: 3).

pales fuentes de financiación, y algunos países como Bolivia², Perú y Ecuador han solicitado en ambas agencias. Por otro lado, Brasil creó su propio Fondo Amazonia en 2008, a través del cual financia la reducción de la deforestación en el país. Guayana estableció el Fondo de Inversiones REDD de Guayana (Guyana REDD Investment Fund, GRIF) en 2010 como parte de un acuerdo de cooperación con Noruega en el marco de la “Estrategia de Desarrollo de Reducción de Emisiones de Carbono” (Low Carbon Development Strategy, LCDS) de Guayana³. El LCDS de Guayana fue elaborado por la consultora McKinsey, y el presidente de Guayana impulsó una campaña internacional para atraer financiación a la iniciativa. Venezuela y Guayana Francesa no participan en ninguna iniciativa REDD que esté bajo la égida de la ONU o del Banco Mundial.

En 2013, Noruega fue el principal contribuyente financiero del Programa ONU-REDD, FCPF, Fondo Amazonia brasileño y GRIF. Noruega contribuye con el 82% del presupuesto total del Programa ONU-REDD, 44% del presupuesto total del FCPF, 87% del presupuesto total del Fondo Amazonia y 100% del de GRIF⁴. El país es uno de los principales actores en la definición de REDD a nivel mundial y tiene una influencia considerable sobre la forma en que REDD avanza en los niveles nacionales.

La incorporación de la idea de la implementación por etapas, impulsada por el informe Meridian en el Acuerdo de Cancún de la UNFCCC contribuye a resaltar una forma particular de priorizar las actividades necesarias para la implementación de REDD. Este enfoque particular se está reproduciendo en los contextos nacionales porque sus partidarios creen en la superioridad técnica del enfoque y porque

2 El Readiness Plan Idea Note (R-PIN) nunca fue firmado por las autoridades bolivianas.

3 Ver: <<http://www.lcds.gov.gy>>.

4 Otros donantes que contribuyen al Programa ONU-REDD, ordenados según la magnitud de su contribución, son: la Unión Europea, Dinamarca, España, Japón y Luxemburgo. Alemania contribuye con el 34% del presupuesto total del FCPF. Entre os otros donantes están Australia, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, la Comisión Europea, The Nature Conservancy y dos empresas privadas: BP Technology Ventures, una empresa de energía alternativa con inversiones comerciales en proyectos específicos de biocombustibles, energía eólica y solar; CDC Climat, una empresa que incluye comercio de emisiones carbono e inversiones en energética en su portfolio. Los otros contribuyentes del Fondo Amazonia son Alemania y la compañía petrolera brasileña Petrobras. Fuentes: <<http://mptf.undp.org/factsheet/fund/CCF00>>; <http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2013/FCPF%20Carbon%20Fund%20Contributions%20as%20of%20Dec%2031_2012.pdf>; <http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en/Esquerdo/doacoes/>; <http://www.guyanareddfund.org/index.php?option=com_content&view=article&id=101&Itemid=116>.

promueve la comparación y la compatibilidad entre países aunque no es, necesariamente, una solución al problema de la deforestación (cf. Fairhead y Leach, 2003). Como podría parecer obvio para la mayoría, las fuerzas impulsoras de la deforestación varían enormemente, al igual que las condiciones políticas y económicas de cada país, los intereses y las alianzas entre los diferentes actores, y los roles desempeñados por actores estatales y no estatales. Los desafíos asociados con la deforestación en la región son, a la vez, políticos y técnicos, pero el enfoque por etapas desestima las otras dimensiones no técnicas del problema.

En la implementación por etapas, los arreglos institucionales y la capacidad técnica para medir la deforestación se acentúan. REDD se basa en el objetivo específico de medir la reducción de emisiones debido a la deforestación. En América Latina, además de Brasil, solo México y Costa Rica tienen suficiente capacidad técnica *in situ* para medir cambios en la cubierta forestal. En consecuencia, actualmente hay un fuerte énfasis para concluir los planes de fortalecimiento de la infraestructura técnica para monitorear los cambios forestales⁵, en todos los demás países de América Latina. Un énfasis exagerado en la medición y monitoreo de la cubierta forestal tiene un efecto despoltizador con respecto a la comprensión de las causas, consecuencias y riesgos de la deforestación, que impone mecanismos de control que podrían dañar las formas de vida locales (cf. Scott, 1998). Si las causas y las consecuencias de la deforestación en cada país no se entienden apropiadamente, es posible que aquellos que viven cerca de zonas boscosas carguen con la culpa de la deforestación y la responsabilidad de evitarla.

3. LAS TRES ESTRATEGIAS REDD EN AMÉRICA LATINA

Varios países latinoamericanos (Brasil, Argentina, Paraguay, Perú y Venezuela) han sido escépticos acerca de las compensaciones de comercio de las emisiones de carbono según lo declarado por los países en la Reunión Ministerial BASIC sobre Cambio Climático en Foz de Iguazú, Brasil, en septiembre de 2013⁶. Los ministros pidieron integridad ambiental y subrayaron que “los pagos basados en los resultados no se utilizarán para compensar los compromisos de mitigación por

5 Ver Readiness Preparation Plans (R-PP) de Colombia, Perú, Ecuador, Guayana, Surinam.

6 Sumado a los 4 países BASIC (Brasil, Sud África, India y China), representantes de Argentina, Fiyi (como miembros del G77 más China), Paraguay, Perú y Venezuela estuvieron en el encuentro BASIC. Ver: <<http://www.twn.my/title2/climate/info.service/2013/climate130904.htm>>.

parte de los países del Anexo I” (países industrializados). Los países del ALBA⁷ han sostenido la misma posición.

Aunque las ideas que llevaron a la elaboración intelectual de REDD en parte surgieron en Brasil (Santilli *et al.*, 2005), el país se opuso a cualquier intento de incluir a los bosques y la deforestación en el marco de los Mecanismos de Desarrollo Limpio de Kioto. Sin Brasil, cualquier mecanismo de esa índole estaría condenado al fracaso, teniendo en cuenta la magnitud de los bosques tropicales del país y su tasa de deforestación. Se sostiene que, debido a la larga historia de iniciativas tempranas para conservar los bosques en la región, los países latinoamericanos están a la vanguardia de los esfuerzos iniciales para implementar REDD (Hall, 2011).

Los gobiernos en América Latina han adoptado diferentes perspectivas para implementar y delinear los esfuerzos REDD. Hemos identificado tres estrategias. La primera estrategia, a la que nos referiremos como “estrategia asertiva”, se caracteriza por los esfuerzos realizados por el gobierno central para circunscribir REDD dentro de las políticas climático-forestales existentes o emergentes. Brasil, México y Guayana, por ejemplo, emplean esta estrategia. Los países que siguen las pautas o indicaciones decididas a nivel global y se esfuerzan para amoldarlas al contexto nacional, caracterizan la segunda estrategia, que llamamos la “estrategia complaciente”. Costa Rica, Guatemala, Argentina, Chile, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay, Perú, Colombia, Ecuador y Surinam despliegan esta estrategia. La oposición abierta a ciertos aspectos de REDD o la falta de iniciativa para implementar REDD caracterizan la tercera y última estrategia, que denominamos la “estrategia de resistencia”. Los países que siguen este camino son Nicaragua, Bolivia, Venezuela y Guayana Francesa. En los próximos apartados vamos a utilizar uno o dos países para ilustrar cada una de las estrategias. Primero presentaremos la estrategia asertiva, ya que representa uno de los polos en el *continuum* entre liderar y resistir un proyecto. Después de presentar la estrategia asertiva, presentaremos la estrategia complaciente, que constituye la situación de la mayoría de los países de América Latina y, por lo tanto, representa el punto medio del *continuum*. Concluimos con la estrategia de resistencia en el otro extremo del *continuum*.

7 Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) es una organización regional creada en 2004 y está conformada por 8 países: Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Venezuela.

3.1. LA ESTRATEGIA ASERTIVA: BRASIL

Mientras que la mayoría de los demás países de América Latina siguen trabajando para fortalecer las capacidades humanas, dentro de sus Ministerios de Medio Ambiente, Brasil lanzó el Fondo Amazonia en 2008. No obstante, esto representa la forma en que la posición de Brasil evolucionó de la resistencia al liderazgo.

Durante muchos años, el Gobierno brasileño fue un feroz opositor a cualquier intento de incluir a los bosques y el cambio de uso de la tierra en las negociaciones internacionales para reducir las emisiones de carbono. Esta posición se justificó alegando que los países en vías de desarrollo y los desarrollados comparten responsabilidades comunes pero diferentes acerca del calentamiento global. Muchos opositores de este tipo de propuestas conjeturaban que los créditos de carbono permitirían que los países ricos sigan emitiendo carbono a la atmósfera a expensas de los países en vías de desarrollo. Asimismo, Brasil se preocupó por cualquier amenaza potencial a su soberanía y al control de sus recursos forestales, particularmente en la Amazonía. Cualquier cláusula que involucrara la deforestación podría interpretarse como un obstáculo al desarrollo de la región, según estipula el Estado.

Aunque el mismo presidente Lula da Silva apoyara esta perspectiva realista, como lo demostró en 2007 durante la apertura de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Hall, 2008), el cambio en la posición brasileña provino del interior del propio gobierno. Cuando el presidente Lula asumió en 2003 nombró a Marina Silva, ex senadora y dirigente cauchera, como Ministra de Medio Ambiente. Ella promovió algunos cambios institucionales que, en última instancia, llevaron a un cambio de tendencia en la posición oficial brasileña. El primer cambio se produjo por la apertura de nuevas oportunidades para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación de políticas. Las redes de conocimiento formadas por activistas y científicos desarrollaron lazos más fuertes con los funcionarios públicos y se volvieron más influyentes. En esa misma tónica, un segundo cambio fue la reforma administrativa en el Ministerio de Medio Ambiente. En 2007, Marina Silva creó la Secretaría de Cambio Climático y Calidad Ambiental, cuyos funcionarios superiores estaban comprometidos con la creación de mecanismos de compensación de carbono.

Activistas y científicos han estado debatiendo propuestas para crear mecanismos de compensación y pagos para evitar la deforestación desde comienzos de 2000 (Santilli *et al.*, 2005). Cuando sus pares ascendieron a la nueva Secretaría, los esfuerzos del gobierno para controlar la deforestación ya estaban dando resultados. Por lo tanto,

la idea de ser compensados por reducir la deforestación tenía mucho más sentido para los funcionarios del gobierno.

Otro componente crucial de la red de actores que respaldaban las compensaciones fueron los gobiernos de los Estados amazónicos. En la medida que las propuestas evolucionaron hacia la compensación de las reservas de carbono, los gobernadores vieron la oportunidad de canalizar recursos para sus Estados, particularmente donde había áreas inmensas bajo protección. Las áreas protegidas (AP) han sido tradicionalmente consideradas una carga para los gobiernos municipales y estatales. Los beneficios de la conservación son globales pero los costos son percibidos como locales, en particular debido a las restricciones sobre el uso de tierra. Por lo tanto, las pérdidas económicas que afectaban a los Estados amazónicos podían, al menos parcialmente, compensarse con esta nueva fuente de ingresos. En 2009, unos meses antes de la UNFCCC COP 15, los gobernadores de los nueve Estados amazónicos se reunieron y le escribieron una carta al presidente, señalando que Brasil estaba a la zaga de otros países en vías de desarrollo en el mercado de carbono. Plantearon que, si Brasil deseaba recibir más fondos por los créditos de carbono y reducir sus propias emisiones de carbono, los mecanismos REDD debían incluirse en el mercado internacional de carbono bajo la UNFCCC (Toni, 2011).

El Fondo Amazonia fue establecido como un medio para obtener fondos de donantes para financiar el Plan de Acción para la Protección y el Control de la Deforestación en la Amazonía Legal. El Fondo Amazonia se creó dentro del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES). La movilización de la sociedad civil, en particular las ONG⁸ internacionales y otros ambientalistas desde los noventa, y el compromiso de los políticos a nivel estatal y federal han sido importantes para el progreso de las ideas similares a REDD, basadas en la hipótesis de la eficiencia económica de los pagos por servicios ambientales para frenar la deforestación (Hall, 2011). Estas ideas también cuentan con el apoyo de varios gobernadores de la Amazonia brasileña y coinciden con las de la presidencia y la ministra de Medio Ambiente, contribuyendo a crear las condiciones necesarias para la participación brasileña en REDD. Para el

8 Ambientalistas brasileños y ONG (Instituto Socio Ambiental, ISA; Greenpeace; Instituto Centro de Vida, ICV; Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazonia, IPAM; The Nature Conservation, TNC; Conservation International, CI; Amigos da Terra Amazonia Brasileira, AdT; Instituto do Homem e Medio Ambiente, IMAZON; y WWF-Brasil) lanzaron la “campana deforestación cero”. La campana se basó en las ideas de fortalecimiento de la participación de los gobiernos estatales en la gobernanza forestal, los pagos por servicios ambientales, el fortalecimiento de las áreas protegidas y de apoyo a los pueblos indígenas.

Fondo Amazonia, el Gobierno de Brasil se comprometió a destinar US\$ 500 millones, pero se estima que una inversión adicional de mil millones de dólares al año sería necesaria implementar el plan por completo (Meyer, 2010).

Brasil tiene la capacidad técnica para monitorear los cambios en la cubierta forestal a través de tecnología de percepción remota y para garantizar la transparencia en los acuerdos con el fondo, por medio de mecanismos y estructuras institucionales. En el año 2008, Brasil ya había puesto en marcha algunas de las condiciones para ingresar en la etapa 1. Esto explica, en parte, el apoyo de Noruega al Fondo Amazonia que ubicó a Brasil en las etapas 2 y 3. El aporte noruego al Fondo Amazonia está supeditado a la demostración de la disminución de la deforestación en base a una serie histórica estadística (pagos basados en los resultados). La participación de Noruega también se basa en ideas de racionalidad económica, altruismo e interés propio⁹, como un actor que cultiva la protección ambiental / humanitaria.

El establecimiento del Fondo Amazonia brasileño puede explicarse por el efecto combinado de las actividades e iniciativas de las ONG, los gobernadores estatales de la región amazónica y los políticos en puestos clave (presidente y ministros de Medio Ambiente). La ayuda noruega, a través de la International Forest and Climate Initiative (NIFCI), fue el incentivo final para establecer el Fondo. El Fondo Amazonia es importante para el progreso de la implementación brasileña de REDD. Este enfoque está sólidamente afinado en las instituciones brasileñas y en consonancia con las perspectivas y prioridades del país.

La estrategia REDD de Brasil se ha caracterizado por una fuerte participación del gobierno central, pero las ONG y los niveles bajos de la administración pública también han desempeñado un papel importante. La capacidad técnica avanzada de Brasil en términos de percepción remota y el establecimiento de una serie histórica estadística de la cubierta forestal colocó al país en una posición privilegiada, con respecto a la implementación por etapas promovida a nivel internacional. La alianza de Brasil y Noruega para la financiación del Fondo Amazonia le ha dado a la estrategia brasileña un punto de partida muy favorable.

9 Según ex ministro de Petróleo y Energía noruego, Terje Riis-Johansen, la asignación de dinero noruego al Fondo Amazonia contribuye a abrir las puertas a la industria petrolera noruega en Brasil. Paradójicamente, gracias al compromiso del Fondo Amazonia, Brasil –una de las economías más grandes y de mayor crecimiento en el mundo– se convirtió desde el año 2009 el principal beneficiario de la ayuda noruega para el desarrollo exterior. Ver: 'Rainforest millions open oil doors' en <http://www.dn.no/energi/article1975276.ece>.

La perspectiva de Brasil para la financiación de actividades REDD está basada en la idea de un fondo centralizado, que le permitiría al país evitar el mercado voluntario de carbono para financiar la reducción de la deforestación. Sin embargo, la creciente participación de otras redes, en particular aquellas en las que los gobernadores de los Estados amazónicos están involucrados, ha empujado al país hacia otros mecanismos de financiación para evitar la deforestación, particularmente a través de su asociación con los gobernadores de California e Illinois.

El “Grupo de Trabajo de Gobernadores por el Clima y los Bosques” (Governors Climate and Forest Task Force, GCFT) reúne a las autoridades de nivel subnacional de Brasil, México, Perú, Indonesia, algunos países de África y las dependencias de los gobernadores de California e Illinois, EE.UU. En este proyecto, California e Illinois serán potencialmente capaces de comprar compensaciones de carbono de proyectos en los países en vías de desarrollo, como parte del programa de regulaciones “limitar y negociar” or “cap and trade” de estos Estados, que utilizará un mecanismo de mercado para reducir gases de efecto invernadero. El GCFT recibe financiamiento de: la Fundación Gordon y Betty Moore, ClimateWorks, la Alianza para el Clima y el Uso de Tierra, la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Norad, por sus siglas en inglés) y la Fundación David y Lucile Packard. Los colaboradores asociados incluyen a las ONG de Brasil (IDESAM e IPAM), Indonesia (Kemitraan), México (ProNatura), una empresa privada transnacional (ClimateFocus) y las organizaciones de investigación privadas estadounidenses Institución Carnegie para la Ciencia y el Centro de Investigación Woods Hole.

En el siguiente apartado presentaremos la estrategia complaciente, que es la estrategia utilizada por la mayoría de los países de América Latina, como se mencionó anteriormente. Para ilustrarlo, emplearemos los casos de Colombia y Costa Rica.

3.2. LA ESTRATEGIA COMPLACIENTE: COLOMBIA Y COSTA RICA

Las actividades de preparación de REDD en Costa Rica y Colombia han progresado de manera bastante diferente que en Brasil. Colombia tiene la administración pública más descentralizada en América Latina. Más del 40% del gasto total del gobierno es administrado por los gobiernos subnacionales, frente a un promedio del 15% en el resto de América Latina (Alesina, Carrasquilla y Echavarría, 2005). La administración de los bosques y otros recursos naturales también está descentralizada (Álvarez, 2003). Costa Rica, por el contrario, representa un caso de gobernanza forestal altamente centralizada. En primer lugar describiremos a Colombia y, posteriormente, a Costa Rica.

El liderazgo para iniciar el proceso de REDD en Colombia ha sido tomado por el sector privado, en particular por las ONG comerciales e industriales, y no por el gobierno central. Colombia tiene una de las administraciones ambientales más descentralizadas en América Latina. Las autoridades ambientales locales (Corporaciones Autónomas Regionales, CAR) son responsables de la gestión y administración de todos los recursos naturales y cuestiones ambientales en el área de su jurisdicción. Aunque las CAR reciben una parte de su presupuesto del gobierno central, también generan ingresos a través de la recaudación fiscal proveniente de los proyectos implementados en su jurisdicción. De esta manera, las CAR tienen un poder de decisión significativo para determinar la dirección tanto de los proyectos de conservación del medio ambiente y como de los proyectos de desarrollo.

El Gobierno colombiano destaca la participación del sector privado en la financiación de los esfuerzos en la conservación del medio ambiente en varios documentos (por ejemplo, el Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes producidos por el Ministerio de Medio Ambiente y el Plan Nacional de Desarrollo 2005-2010). La percepción general del Gobierno colombiano es que las inversiones privadas con poca regulación estatal en las regiones remotas de la selva son económicamente más eficientes, ya que así bajan sus costos de intervención y, además, podrían ofrecer opciones de desarrollo más adecuadas. Una cita de un funcionario del Ministerio de Medio Ambiente ilustra la posición:

“El mercado de alguna una manera se encarga de redistribuir los recursos a nivel local. Es mucho más simple... reduce nuestros costos... así que, si el Estado no recibe el dinero [REDD] no necesita invertir en las regiones donde están recibiendo el dinero... y eso es bueno... el gobierno no necesita invertir en esas regiones; en cierta forma es cuidar de sí mismos”.

Todas las ONG internacionales que operan en Colombia, y algunas ONG locales, expresaron la misma opinión durante nuestras entrevistas; también quisieran que los fondos privados participen cada vez más de los proyectos de desarrollo y forestales vigentes.

En este contexto, los preparativos REDD en gran medida fueron liderados por ONGs. Las ONGs internacionales que trabajan en el país (WWF, CI y TNC)¹⁰, en colaboración con USAID y una ONG consultora local (Corporación Ecovera), crearon la Mesa REDD Colombia en 2008. Otras organizaciones privadas como el Fondo para la Acción

10 World Wildlife Fund; Conservación Internacional; The Nature Conservancy.

Ambiental y los Niños (FAAN), el Fondo Patrimonio Natural y la Fundación de la Naturaleza, así como el Ministerio de Medio Ambiente y el Instituto de Estudios Ambientales y Meteorológicos (IDEAM) se adhirieron a la Mesa REDD Colombia un año después de su creación. La participación en la Mesa REDD no estaba abierta a todos los interesados. Empero, el control de ciertos recursos (i.e. conocimientos, redes y tecnologías) legitima y facilita la participación en la mesa. Las organizaciones de la sociedad civil, las universidades y otras entidades, que no son consideradas “Expertas REDD” por los términos establecidos por la Mesa REDD, han ido quedando excluidas.

La Mesa REDD en Colombia se ha posicionado como una red legítima para consultas o asesoramiento sobre las diversas cuestiones relacionadas con REDD. Por ejemplo, los fondos proporcionados por la FCPF para las actividades de preparación REDD son administrados en nombre del gobierno por una ONG (FAAN). La Mesa REDD es la red más activa e importante en Colombia: difunde información acerca de REDD en Colombia y envía informes al Banco Mundial¹¹.

La Mesa REDD Colombia apoya la inclusión de mercados de carbono en los mecanismos para financiar REDD. Esta también ha sido la posición de Colombia en las negociaciones climáticas internacionales, en las cuales Colombia ha insistido en la libertad de los países de elegir entre fuentes de financiamiento, mercados y/o fondos internacionales diferentes. El mercado voluntario de carbono es un proyecto destacado entre los miembros de la Mesa REDD Colombia, en parte debido a las alianzas de las ONG internacionales, y algunas ONG locales, con actores interesados, conectados o involucrados en el negocio de carbono. Estos actores incluyen a las autoridades ambientales locales (CAR), empresas nacionales e internacionales (es decir: empresas mineras y de producción de energía, empresas agropecuarias, empresas forestales, empresas de comercialización de carbono), organizaciones internacionales de investigación, agencias de cooperación para el desarrollo y líderes indígenas y afrocolombianos. Estos compromisos permitirían canalizar los fondos, provenientes de una serie de empresas privadas, directamente en proyectos de mercado de carbono que eventualmente podrían convertirse en parte de REDD.

El programa REDD en Costa Rica es considerado como un medio para fortalecer y ampliar el programa de Pagos por Servicios Ambientales (Payments for Ecosystem Services, PES). PES surgió en Costa Rica en los años noventa como una respuesta al notorio problema de deforestación y pérdida de bosques. Entre 1986 y 1991, el país perdió

11 Ver los informes de la auditoría financiera, de la Misión del Banco Mundial para Colombia, del 15-27 de enero y del 22-23 de marzo de 2012.

un 4,2% de cubierta forestal al año (Sanchez-Azofeifa, Harriss y Skole, 2001), indicando que Costa Rica tenía una de las tasas de deforestación más altas del mundo. El lanzamiento de REDD se produjo diez años después de que Costa Rica se convirtiera en el primer país en el mundo en establecer, en 1997, un sistema de Pagos por Servicios Ambientales (PES). La estructura financiera del programa costarricense PES es una hibridación de mecanismos análogos a los del mercado, subsidios y regulaciones estatales. Esto es evidente en la forma en que el programa está financiado: a la vez que recibe un 3,5% de los ingresos de un impuesto a los combustibles fósiles, también depende de los préstamos del Banco Mundial, de una serie de subvenciones de la Global Environmental Facility (GEF), de varias ONG, de contratos con empresas nacionales (Pagiola, 2008) y de gobiernos internacionales. El Gobierno alemán, a través de la Institución de Cooperación crediticia Alemana para el desarrollo (KfW, por sus siglas en alemán), aportó 12 millones de dólares por un contrato de cinco años en 2007 y, en el año 1996, Noruega compró 200 mil toneladas en créditos para la reducción de emisiones de carbono por un monto de US\$ 10 la tonelada (Russo y Candela, 2006). En Costa Rica, la estrategia nacional REDD se debate dentro del marco del programa nacional PES. Debido a que el actual programa PES no está en condiciones de cubrir la demanda de pagos por servicios ambientales, que es muy alta, REDD es percibido como una vía para aumentar la cobertura del programa nacional PES.

En el año 2008 Costa Rica solicitó financiación al FCPF para iniciar los preparativos para¹² REDD. En 2010 se aprobó los fondos. En Costa Rica, las instituciones públicas llevan a cabo los preparativos REDD. La experiencia de PES y FONAFIFO modeló, en gran parte, el proceso REDD. El Consejo Directivo de FONAFIFO es la entidad coordinadora REDD en Costa Rica. El Consejo incluirá en el futuro un representante de las organizaciones de los pueblos indígenas y un representante de la sociedad civil.

FONAFIFO realizó una serie de actividades de extensión y difusión para interactuar con los diferentes grupos de interesados. En cuanto a los pueblos indígenas, el FONAFIFO ha invitado a las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena (ADII) a participar en las reuniones y actividades informativas. Los líderes indígenas objetan

12 Además el FCPF, otras fuentes de financiación incluyen: Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ, por sus siglas en alemán) a través del programa REDD-CCAD-GIZ que ha financiado diferentes actividades en Costa Rica, con especial énfasis en el nivel de referencia forestal; la Agencia Noruega para el Desarrollo (Norad, por sus siglas en inglés) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

la legitimidad de las ADII para representar a los pueblos indígenas. En 1982, en un esfuerzo para que los territorios indígenas sean *legibles para el Estado* (cf. Scott, 1998), el Gobierno de Costa Rica estableció que las ADII fueran los cuerpos representativos legales de los pueblos indígenas.

Para llevar a cabo PES en territorios indígenas, el gobierno designó las ADII como las instituciones de representación colectiva de los pueblos indígenas *vis a vis* FONAFIFO. Las ADII se convirtieron en las responsables de distribuir los beneficios de PES en los territorios indígenas y de ayudar a FONAFIFO a implementar PES en los *resguardos* indígenas. Actualmente, los dirigentes indígenas impugnan esa decisión, argumentando que las ADII son organismos oficiales del gobierno que “representan” y gobiernan cada territorio indígena según la ley nacional, pero que no necesariamente representan o respetan las formas tradicionales de organización y no están avalados por los pueblos indígenas. FONAFIFO realizó una serie inicial de talleres de difusión de información y participó en un diálogo inaugural sobre el proceso de REDD con una amplia gama de grupos interesados y con los pueblos indígenas en las zonas del Atlántico y el Pacífico, a través de la estructura de las ADII.

Costa Rica reconoce legalmente al carbono, en la medida en que es considerado un servicio ambiental, como propiedad del terrateniente. El país ha optado por un enfoque nacional en la gestión de la reducción de emisiones y el desarrollo de una serie histórica estadística de la reducción de la deforestación. En el plano internacional Costa Rica, como Colombia, aboga por una financiación combinada para REDD. El enfoque de Costa Rica gira en torno a un programa REDD centralizado. En Colombia, por el contrario, el enfoque es en pos de un sistema REDD descentralizado. Estos dos enfoques diferentes reflejan la forma en la cual se entiende la gobernanza forestal en los dos países. En el próximo apartado analizaremos la tercera y última estrategia, con Bolivia como caso de estudio.

3.3. LA ESTRATEGIA DE RESISTENCIA: BOLIVIA

Bolivia ha resistido a REDD como parte de los mercados de carbono y las compensaciones, basándose en la idea de justicia ambiental y la no comodificación de la naturaleza. La posición boliviana sobre REDD, primero fue comunicada en una carta a la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 2008, destacando “una compensación directa de países desarrollados a países en vías de desarrollo, a través de una implementación soberana que garantice la plena participación de las comunidades locales [...]”. En su segunda comunicación al UNFCCC, en 2009, Bolivia declaró que el país no apoyaba a los mercados

de carbono “o la posibilidad de desarrollar una nueva flexibilidad en esta área” y pidió medidas nacionales para la reducción de emisiones, replicando que el “mercado de carbono permite que los países desarrollados sigan contaminando en casa, mientras que los países en vías de desarrollo enfrentan restricciones injustas”.

La posición no fue un rechazo completo de REDD, antes bien fue un intento de reformar REDD y ampliar la perspectiva internacional sobre los bosques y el carbono. Diferentes actores estuvieron involucrados en la planificación de un programa conjunto nacional en Bolivia, a partir de 2008. Bolivia fue uno de los primeros países pilotos del Programa ONU-REDD en 2009. Se constituyó un equipo REDD en el Ministerio de Medio Ambiente (MAYA) como parte de una estrategia nacional más amplia para detener la deforestación (Estrategia Nacional de Bosque y Cambio Climático, MAYA 2009). La creación de un programa nacional REDD fue apoyada, en su momento, por la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ) y la cooperación danesa, y se inició un proceso paralelo con el FCPF del Banco Mundial. El Programa ONU-REDD fue presentado ante los actores de la sociedad civil en 2010 y cuatro organizaciones indígenas y campesinas aprobaron un plan de desarrollo de capacidades.

A partir de 2010, diversas corrientes tanto dentro como fuera del gobierno causaron confusión acerca de la posición boliviana. En la Conferencia de los Pueblos para el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra realizada en Cochabamba en abril de 2010, donde muchos funcionarios bolivianos también participaron, se presentó una declaración¹³ rechazando todas las formas de REDD/REDD/REDD+. Después de la Conferencia, como se había prometido, el equipo de negociación del Ministerio de Relaciones Exteriores (con representantes de la Unidad de Madre Tierra) expresó la posición de Cochabamba a las negociaciones del clima en Cancún: que el Ministerio de Medio Ambiente rescindió la participación boliviana en el Programa ONU-REDD con la condición de que ONU-REDD respetaría la posición boliviana contra los mercados de carbono¹⁴. La colaboración con el Banco Mundial fue interrumpida y Bolivia nunca entregó una versión firmada del R-PIN.

La confusión y la falta de progreso del Programa ONU-REDD en el período 2008-2011, además, prepararon el escenario para que los actores privados y las ONG participen en actividades similares a

13 Luego se supo que las autoridades bolivianas estaban en contra del rechazo total de REDD.

14 El equipo del Programa ONU-REDD respetó la posición boliviana en ese momento y dijo que no intervendría en la financiación del Programa boliviano.

REDD. Las comunidades locales han informado que algunos actores privados (representados por las ONG, una empresa con sede en Santa Cruz y empresarios locales) se pusieron en contacto con las comunidades, pidiéndoles que firmen “contratos REDD”, que implicaban el arriendo de tierras por 90-100 años a cambio de áreas de conservación intactas y la “venta de oxígeno”. El gobierno, posteriormente, paró estas tentativas.

En 2008, la ONG nacional Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN), con el apoyo de la Fundación Gordon y Betty Moore, estableció un proyecto REDD Indígena en el Amazonas (Departamento de Beni, Bolivia). El gobierno, al principio asociado al proyecto, se retiró en 2010. Varias organizaciones indígenas locales y regionales también se retiraron so pretexto de que la ONG tendría demasiado poder sobre el proyecto y los recursos involucrados. Asimismo, las comunidades locales participantes del proyecto rechazaron el componente de la cuantificación de la reducción de emisiones de carbono y el proyecto quedó, únicamente, con algunos componentes selectos que comprendían la gestión forestal sostenible, la regulación de la recolección de nuez de Brasil y un mayor control de la zona contra la tala ilegal de árboles. El proyecto estuvo en funcionamiento hasta el año 2012.

Ulteriormente en 2011, un conflicto entre el gobierno central y la organización indígena CIDOB, de las tierras bajas, sobre un proyecto para la construcción de rutas a través del Parque Nacional y el territorio indígena Isiboro Sécore (TIPNIS) llevó a la ruptura de relaciones entre los ministerios, los organismos públicos y la organización indígena, dificultando las posibilidades de profundizar el diálogo sobre el proyecto ONU-REDD. El plan para iniciar el proceso de programación participativa para el Programa ONU-REDD quedó pendiente. Mientras tanto, CIDOB solicitó la financiación directa de REDD para las áreas indígenas y la autogestión de los fondos.

En 2011, se inició un proceso paralelo para desarrollar un mecanismo para la gestión sostenible de los bosques y para aunar esfuerzos en la mitigación y adaptación del cambio climático. El proceso involucró a una serie de ONG nacionales, entidades públicas y académicas como la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), el Instituto Nacional de la Innovación Agraria y Forestal (INIAF) y la Dirección Forestal en MAYA. Bolivia esperaba que el mecanismo pudiera ser respaldado a través de un esquema REDD alternativo, por fuera del mercado de carbono. El mecanismo fue incluido en la Ley de la Madre Tierra en el año 2012, con énfasis en la gestión holística de los bosques. Se creó un equipo para facilitar el intercambio de información y los encuentros. Como las entidades públicas tenían escasos registros sobre la deforestación en Bolivia, la

participación de las ONG (por ejemplo, FAN) con este tipo de iniciativa fue crucial para el equipo. Ex funcionarios, el Museo de Historia Natural Noel Kempff y representantes de instituciones de investigación y organizaciones sociales contribuyeron con experiencias e información importantes, elaborando un documento de proyecto final que se presentó en la ONU-REDD en 2012.

En 2011, Bolivia informó al Consejo Directivo del Programa ONU-REDD sobre su deseo de modificar su documento del Programa Nacional original. Dos comunicaciones contradictorias, que fueron enviadas por las autoridades bolivianas al Consejo Directivo en diciembre de 2011 y marzo de 2012, llevaron al Consejo Directivo a congelar los fondos y enviar a una misión de alto nivel a Bolivia en junio de 2012. La misión llegó a la conclusión de que había varias controversias con respecto al mecanismo (por ejemplo, la falta de un sistema de incentivos basado en reducciones de emisiones verificadas, la selección de controladores y la falta de una plena participación de la organización indígena CIDOB en la elaboración del mecanismo) y que el proyecto no era elegible para la financiación total por el Programa ONU-REDD. Posteriormente, las declaraciones contrastantes sobre la participación de las organizaciones indígenas en la planificación del mecanismo también se trasladaron al Consejo Directivo del Programa ONU-REDD. Finalmente, la misión recomendó que el Programa Conjunto se implemente en su forma original, y que ni se modificara ni se sustituyera por el nuevo mecanismo boliviano. Bolivia acordó continuar con el programa y una pequeña parte de la financiación ONU-REDD se canalizó hacia el mecanismo (al registro de todas las iniciativas forestales, al inventario forestal y al mapeo del cambio de uso de la tierra)¹⁵.

La propuesta de un mecanismo alternativo fue marginada por los países donantes más poderosos en las negociaciones internacionales de REDD, alegando que llevaría a la fragmentación del proyecto REDD. Finalmente, en 2013, Dinamarca, Suiza y la Unión Europea concedieron un subsidio de más de US\$ 43 millones al mecanismo boliviano. En el plano internacional, Bolivia ha trabajado con ahínco por la inclusión de enfoques por fuera del mercado, tales como la mitigación y la adaptación conjuntas –cuestiones metodológicas relacionadas con los beneficios de la ausencia de emisiones de carbono– y continúa con su oposición enérgica a los mecanismos del mercado de carbono.

Debido a las corrientes opuestas y divergentes tanto dentro como fuera del gobierno boliviano, diferentes actores en Bolivia

15 En total, US\$ 1,4 millones. Fuente: Diego Pacheco.

han seguido estrategias ligeramente distintas para influir y formar REDD, desde el rechazo absoluto a la remodelación de iniciativas a nivel local, nacional e internacional. Sin embargo, el rechazo de los mercados de carbono fue una posición común entre la mayoría de los actores involucrados, como lo fue la integración de los derechos indígenas y el reconocimiento de las diferentes funciones de los bosques. El rol de las organizaciones indígenas y la autonomía indígena siguen pendientes de definición en el mecanismo de boliviano, junto con estrategias claras para trabajar con los controladores de la deforestación.

En la siguiente sección cambiamos nuestra perspectiva, para analizar los esfuerzos en curso a nivel local y nacional. Nos centraremos en las actividades de demostración y preparación y en los actores involucrados en ellas.

4. PROYECTOS REDD EN AMÉRICA LATINA

Un componente importante de la etapa de planificación de REDD son las actividades de preparación y demostrativas. Estas actividades son usualmente proyectos implementados a nivel local para probar las opciones disponibles para los países y las comunidades. Los proyectos REDD pueden verse como un medio para entender cómo se desplegará REDD por el territorio; las actividades de demostración de REDD son vistas como medios para aprender lecciones para la futura implementación de REDD. Estos primeros proyectos de implementación influyen en los debates sobre REDD, la forma en que se están abordando los llamados co-beneficios, quiénes participan y quiénes se benefician de REDD.

En principio, las estrategias nacionales de REDD, a definirse en la etapa 1, son el primer paso en la implementación de las políticas nacionales de REDD. Las estrategias nacionales de REDD podrían definir la situación actual en cada país y la dirección en la que el país va a avanzar en términos de reducción de emisiones de carbono procedentes de la deforestación, abordar los llamados co-beneficios y definir quiénes se beneficiarían de los pagos económicos. En la práctica, sin embargo, numerosos proyectos REDD se están llevando a cabo antes de terminar el diseño de una estrategia nacional REDD o en paralelo a su desarrollo. Los proyectos de implementación anticipada dan cuenta del proceso de formulación de políticas en cada país y a nivel global. Quiénes proponen proyectos REDD están en mejor posición que otros actores, que no tienen ninguna experiencia con este tipo de proyectos, para influir en los debates REDD, puesto que carecer de conocimientos sobre REDD es una barrera para ser incluido en los debates oficiales.

Hemos identificado tres enfoques utilizados por los actores involucrados en la planificación, implementación y preparación de los proyectos de REDD y las consecuencias de estos enfoques. El primer enfoque es la producción y la difusión de conocimiento. El segundo es la creación de tecnologías o estándares para legitimar o validar proyectos. El tercero es la inscripción en redes nuevas, emergentes o alternativas. A continuación, analizaremos estos tres enfoques resaltando quién está implicado, los recursos movilizados para emplear cada enfoque y el resultado obtenido. Cabe destacar que estos enfoques no son mutuamente excluyentes.

4.1. CREACIÓN Y DIFUSIÓN DE CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

Nuestra investigación indica que, en gran medida, las redes que involucran a las ONG e instituciones internacionales de investigación, con el apoyo de agencias de cooperación para el desarrollo y actores privados, crean y difunden conocimientos sobre REDD en la región. Estas redes sistematizan la información sobre REDD en América Latina y a nivel mundial. Tienen una gran influencia al definir qué es un proyecto REDD, quiénes son los legítimos actores a ser involucrados, quiénes se beneficiarán de ello y cómo. Por ejemplo CIFOR, la ONG Programa Canopy Global¹⁶ y la base de datos REDD voluntaria¹⁷, creada en la Conferencia Clima y Bosques de Oslo en 2010, producen compilaciones y bases de datos que incluyen a toda clase de proyectos tipo REDD.

La mayoría de los proyectos REDD son iniciados o planeados por actores privados en tierras privadas, incluyendo compañías privadas nacionales e internacionales y ONG locales e internacionales (WWF, CI, WCS, TNC, IUCN y Rainforest Alliance). En algunos casos, se llevan a cabo proyectos piloto con la participación de los gobiernos estatales en coalición con las ONG internacionales. Las cooperativas de comercio justo, las certificadoras de carbono y las instituciones de investigación también participan en los proyectos piloto. Quienes proponen los proyectos piloto actúan como investigadores *de facto*, probando las modalidades de implementación de REDD y produciendo información y conocimiento sobre los proyectos.

16 La Mesa REDD está financiada por la Fundación Gordon y Betty More; la Alianza para el Clima y el Uso de la Tierra; el Departamento de Cambio Climático y Eficiencia Energética del Gobierno de Australia, Agencia Alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (GIZ) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

17 Ver: <<http://reddplusdatabase.org>>.

En cuanto a las fuentes de financiación para los proyectos, donaciones que provienen tanto de agencias de cooperación para el desarrollo, especialmente de Noruega y Alemania, como de fondos privados son las fuentes más importantes. Aunque aquí es necesario explicar con más detalle qué tipo de fondos privados están involucrados. El espectro es amplio e incluye: 1) las inversiones directas en proyectos puntuales con inversores de los Estados Unidos, Europa, China e India; 2) inversiones directas de las empresas (por ejemplo, la mayor empresa minera brasileña, Vale); 3) inversiones que las empresas privadas hacen en las ONG nacionales e internacionales y, del mismo modo; 4) asociaciones entre ONG locales y empresas privadas como parte de su portfolio de responsabilidad social empresarial; 5) una plétora de alianzas entre las ONG nacionales y las autoridades ambientales locales, socios de negocios nacionales e internacionales (empresas mineras y de producción de energía, plantaciones, empresas forestales y empresas de comercialización de carbono), organizaciones de investigación internacionales, agencias de cooperación para el desarrollo y líderes indígenas¹⁸. Estas alianzas influyen en el énfasis dado a determinados componentes de los proyectos.

El resultado de este enfoque es que los actores del sector privado y las instituciones de investigación, que a menudo son organizaciones internacionales, están creando conocimiento y difunden información sobre REDD en América Latina. La consecuencia de esto es que esos actores se posicionan mejor que las instituciones públicas o centros de investigación nacionales y cuentan con mejores recursos para influir en el debate nacional e internacional. Incluso Bolivia, con un gobierno muy escéptico acerca de las ONG, tuvo la necesidad de incluir a estos actores pues tienen mejores datos forestales (por ejemplo, mapas) que el gobierno. La forma en que adquieren esta posición privilegiada es a través del acceso a financiación de fuentes privadas o agencias de cooperación internacional para el desarrollo, junto a la posición privilegiada que han mantenido en la gestión ambiental neoliberal desde los años noventa. Para superar problemas complejos como los relacionados con la tenencia de la tierra, la mayoría de proyectos se inician o se planifican en tierras privadas.

En el siguiente apartado nos centraremos en las estrategias para validar los proyectos REDD.

4.2. ESTRATEGIAS PARA VALIDAR PROYECTOS

Las ONG, las corporaciones y las instituciones de investigación están involucradas en la creación de normas para certificar las com-

18 Entrevista FAN; entrevistas Colombia.

pensaciones de carbono que se pueden comercializar en el mercado voluntario de carbono o en un futuro mercado de carbono REDD. Las organizaciones que participan en los proyectos piloto también están creando estándares para demostrar cómo incluyen a las poblaciones locales en los proyectos REDD.

Un ejemplo ilustrativo de esto es el Rainforest Standard™ (RST). Este estándar fue desarrollado por la Universidad de Columbia en Nueva York, en colaboración con fondos medioambientales privados de Bolivia, Perú, Brasil, Ecuador y Colombia. Según sus promotores, “este estándar integra la contabilidad de carbono, los impactos socio-culturales/socioeconómicos y las derivaciones de la biodiversidad en un único estándar¹⁹ REDD”. Los proyectos certificados con RST se pueden registrar en la Climate Community and Biodiversity Alliance (CCBA)²⁰ y en el Verified Carbon Standards (VCS)²¹, para comercializarse en el mercado voluntario de carbono.

Las alianzas y asociaciones construidas entre las ONG, el sector privado y las instituciones de investigación contribuyen a la creación de “datos”, normas, conocimientos y conceptos que son considerados como “verdades” aceptadas (cf. Goldman y Turner, 2012). Estas verdades aceptadas moldean la orientación de REDD en la Cuenca del Amazonas antes de que los gobiernos hayan logrado concertar un plan de acción. Por ejemplo en Colombia, donde el proceso de preparación es aún incipiente, las ONG internacionales en alianza con ONG locales lograron incluir el RST como estándar para que el gobierno certifique los proyectos REDD en la estrategia REDD nacional. Los proyectos que no cumplan con el RST no serán incluidos en el registro REDD nacional de Colombia y sus miembros no serán invitados a participar en el debate.

En el siguiente apartado nos concentraremos en los canales alternativos que los diferentes actores utilizan para participar en REDD. Estos canales alternativos son especialmente relevantes pues crean una contrapartida a los puntos de vista y valores dominantes.

19 Ver: <<http://cees.columbia.edu/the-rainforest-standard>> y entrevista FAN.

20 La CCBA es una asociación entre las instituciones de investigación (CATIE, CIFOR e ICRAF), las empresas (el Fondo Blue Moon, el Fondo Kraft, BP, Hyundai, Intel, SC Johnson, Sustainable Forestry Management y Weyerhaeuser) y las ONG (CARE, CI, TNC, Rainforest Alliance y WCS).

21 El VCS fue fundado en 2005 por the Climate Group, la Asociación Internacional de Comercio y el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible. El VCS es uno de los estándares de contabilidad de carbono más utilizado del mundo. Proyectos en todo el mundo han emitido más de 100 millones de créditos de carbono utilizando los estándares VCS. La agencia central VCS está en Washington, EE.UU., y tiene delegaciones en China y América del Sur.

4.3. CANALES ALTERNATIVOS

Como se describió anteriormente, las redes de REDD en las cuales participan las ONG comerciales e industriales y las ONG locales, agencias de cooperación de desarrollo, actores privados, agencias gubernamentales e instituciones de investigación son canales donde se produce y se pone en circulación el conocimiento REDD. Estas redes tienen cierta forma de agencia en la creación de conocimiento ambiental, que está validado y confirmado en diferentes niveles. El acceso a las redes REDD no está abierto a todos aquellos que podrían estar interesados o verse afectados por las políticas y proyectos REDD. La participación en las redes REDD está condicionada por narrativas dominantes sobre la deforestación y por el papel de los incentivos monetarios para afrontar la deforestación (ver Forsyth, 2003). Los activistas que buscan influir en las redes existentes tienen que decidir entre trabajar dentro de las normas dominantes o establecer redes alternativas (Forsyth, 2003; Taylor, 2012). De esta manera, las redes se vuelven recursos importantes para impulsar puntos de vista y valores alternativos.

En un principio, los pueblos indígenas eran escépticos en cuanto a REDD y rechazaron los mercados de carbono porque no creían que fueran a ofrecer verdaderas soluciones al cambio climático (ver la declaración Anchorage de los participantes de la Cumbre Mundial de los Pueblos Indígenas sobre cambio climático en 2009)²². Las organizaciones indígenas en el Sur global critican los mercados de carbono y los proyectos de secuestro de carbono por su interpretación simplista de los ecosistemas y los bosques y por ignorar las implicaciones socioeconómicas, políticas e institucionales del secuestro de carbono para los pueblos indígenas.

Las organizaciones de los pueblos indígenas en América Latina, y en particular los países de la Cuenca del Amazonas, han participado desde entonces en las redes existentes que apoyan REDD o en redes alternativas que son escépticas acerca de los mercados de carbono y REDD. Los caminos divergentes tomados por las distintas organizaciones de pueblos indígenas se explican en parte por los acuerdos previos que las mismas han tenido con otras organizaciones y por sus propias experiencias con REDD. La elección de la posición adoptada por las organizaciones de los pueblos indígenas, además, está influenciada por sus propias experiencias de negociación con sus gobiernos por las prioridades de la organización así como por asuntos ideológicos.

22 Ver: <http://www.unutki.org/downloads/File/Events/2009-04_Climate_Change_Summit/Anchorage_Declaration.pdf>.

Durante la 12ª sesión del Foro Permanente sobre los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas en 2013, las organizaciones de los pueblos indígenas presentaron dos puntos de vista opuestos sobre REDD, luego comunicados en el COP 19 en Varsovia. Algunas organizaciones se oponen a REDD alegando que debilita los marcos jurídicos nacionales existentes para proteger los derechos de los pueblos indígenas, en particular con respecto a los derechos territoriales y colectivos a la tierra, consulta y autonomía, y su oposición a los mercados de carbono y la comodificación y fragmentación de la naturaleza. Otras organizaciones consideran a REDD como una oportunidad para fortalecer los derechos a la tierra de los pueblos indígenas, y su gestión local, y para controlar sus territorios con la ayuda de financiación directa.

La experiencia de algunas organizaciones de los pueblos indígenas con los llamados “vaqueros del carbono” o “carbon cowboys”, particularmente en Brasil, Perú, Bolivia y Colombia, las ha vuelto extremadamente conscientes de algunos de los riesgos que podrían entorpecer los proyectos REDD. Las organizaciones indígenas peruanas, brasileñas, bolivianas y colombianas denunciaron que los dirigentes indígenas firmaron contratos desfavorables con empresas privadas. Por otra parte, algunos grupos ya están desarrollando planes de uso de la tierra a largo plazo, que abarcan mecanismos REDD definidos en sus propios términos. Como en el caso de los Suruí en Brasil (Toni, 2011).

Los Suruí viven en una reserva de 247 mil hectáreas en el Estado de Rondonia y el 93% de sus tierras todavía están conservadas (Suruí, 2009). La población Suruí era de 5 mil personas cuando ocurrió su primer contacto con brasileños no indígenas; pero en la actualidad solo unas mil personas viven en sus tierras o en las ciudades cercanas. Durante los años ochenta tuvo lugar una intensa migración de personas no indígenas a la Amazonia Occidental. Hacia el final de esa década, la población indígena había disminuido a 250 miembros, aproximadamente.

A pesar de esa drástica reducción de su población, los Suruí comenzaron a organizarse en los años ochenta. Crearon la Asociación Metareilá Suruí, en 1989, para defender y preservar el patrimonio cultural y territorial de los Suruí.

En 2000, Metareilá inició un diagnóstico participativo para evaluar el potencial de los Suruí y su territorio. En base a ese diagnóstico, diseñaron un plan para el uso del territorio para el cultivo de café (uno de los cultivos implantados en su tierra por los invasores), para la gestión de las nueces de Brasil y para la restauración de las áreas degradadas por la tala ilegal.

Con el apoyo de algunas ONG (Associação de Defesa Etnoambiental Kanindé, Amazon Conservation Team, Forest Trends, Idesam), los Suruí decidieron dejar en barbecho durante 30 años un área de 13.575,3 hectáreas de bosques, lo que evitará las emisiones de unas 7.423.806,2 tCO₂. El proyecto fue validado en conformidad con Climate, Community and Biodiversity Standards en 2012 (RA-VAL-CCB) y con el Verified Carbon Standard, en 2013. A pesar de la alianza entre varios actores que preparó el proyecto, Metereilá tiene plenos derechos sobre los créditos de carbono y será el único recipiente de los beneficios monetarios.

El diseño del Proyecto de Carbono Suruí incluyó un extenso proceso de consulta, la capacitación de los miembros de la comunidad, el desarrollo de una serie histórica estadística para contabilizar el carbono y el análisis del marco legal con respecto a los pueblos indígenas y el carbono forestal. Los Suruí iniciaron este proceso de acuerdo con sus propias demandas; vieron la venta de créditos de carbono como una oportunidad para complementar un plan a largo plazo para el desarrollo de su comunidad.

5. CONCLUSIÓN

En este capítulo hemos analizado las diferentes estrategias empleadas por los países latinoamericanos y otros actores en su relación con la iniciativa global REDD para el clima y los bosques, tanto la estrategia de resistencia, como la complaciente y la asertiva. Brasil ha sido uno de los actores principales en la iniciativa, luego de cambiar su estrategia de resistencia por un enfoque más ofensivo y de haber logrado alinear REDD con sus propios intereses nacionales. Un gran actor como Brasil tiene los recursos, el conocimiento y el poder para ajustar REDD a sus intereses y, en cuanto a los pagos basados en los resultados, el país está en una posición privilegiada. El país también ha tenido éxito en cuestiones de soberanía en el marco de las negociaciones internacionales, como las relacionadas con observar, informar y verificar sistemas de monitoreo forestales nacionales.

Las experiencias de los países que han seguido la estrategia complaciente muestran cómo la historia de la gobernanza ambiental de cada país afecta la implementación de la iniciativa REDD. Colombia, en gran medida, dejó la iniciativa en manos de agentes privados y autoridades locales, mientras que Costa Rica ha aplicado un modelo de gobernanza “híbrido” y un programa REDD centralizado. Bolivia se ha destacado en América Latina como uno de los opositores más fervientes de los mercados de carbono, hecho que ha afectado su disposición y su posibilidad de participar en la iniciativa. El compromiso de Bolivia en pos de la inclusión de las demandas de la sociedad

civil en la gobernanza ambiental y la retórica anti-comodificación han condicionado sus respuestas a la iniciativa global. Sin embargo, hay opiniones divergentes, especialmente entre las organizaciones indígenas, sobre cuál es el camino correcto a seguir. Las organizaciones indígenas con títulos reconocidos de sus tierras creen que REDD puede traer nuevas oportunidades. Sin embargo, aunque la posición de Bolivia, en gran medida, ha sido similar a la de Brasil –con la soberanía nacional y la oposición a las compensaciones como puntos focales– Bolivia fue considerada como un “Estado activista” que está tratando de fragmentar REDD. Recién en 2013, Bolivia obtuvo el apoyo para su mecanismo alternativo para el cuidado de los bosques y el clima.

Estas tres estrategias ilustran cómo el “encajonamiento [*black-boxing*] de REDD ha permitido el surgimiento de modelos híbridos de negociación de gobernanza ambiental muy diferentes a nivel internacional.

Nuestra investigación revela que hay una constelación de actores trazando la dirección de REDD en América Latina. Esa constelación varía de un país otro y entre los donantes, ONG comerciales e industriales y ONG nacionales, instituciones de investigación y, en algunos casos, distintos niveles de gobierno. Por sus compromisos con las redes que promueven e impulsan una narrativa en la cual los mercados y las compensaciones monetarias ofrecen la solución a la deforestación, estos actores están en una posición privilegiada para participar en la coproducción de conocimientos y políticas para avanzar con sus agendas.

Para algunos gobiernos, participar en REDD –al menos en el nivel discursivo– no entra en conflicto con sus prioridades en otros sectores, como la explotación petrolera, la expansión de la soja, la expansión de la ganadería a gran escala y el desarrollo de infraestructura y minería, que representan una amenaza para los bosques y el aumento de la deforestación. REDD es considerado como una alternativa que permitirá poner fin a las pujas entre la conservación forestal, la mitigación de la pobreza y el desarrollo económico. Un buen ejemplo de cómo se despliega este cambio puede encontrarse en la asociación entre Noruega y Brasil. Gracias a REDD, Brasil se convirtió en el mayor receptor de ayuda noruega de cooperación para el desarrollo, que es una paradoja enorme dado que Brasil tiene una de las economías con el crecimiento más rápido en el mundo. Al mismo tiempo, pero no necesariamente como consecuencia de esa colaboración, el Brasil ha disminuido drásticamente la deforestación en el Amazonas.

Las ONG tienen la capacidad técnica y retórica para participar en las negociaciones en los escenarios nacionales e internacionales.

También tienen conexiones con agricultores, poblaciones indígenas y tradicionales, funcionarios públicos y burócratas. Eso las convierte en un conjunto privilegiado de organizaciones “de frontera” (Guston, 2001) que puede ayudar a romper la resistencia contra REDD y abrir canales para la implementación de proyectos piloto. Debido a esta función “de frontera”, las ONG fueron especialmente fortalecidas por REDD. Se están convirtiendo en proveedoras de conocimientos a gobiernos, donantes y organizaciones locales, una posición que les ha abierto las puertas a los foros de formulación de políticas. Las ONG ambientales, ahora, están en una mejor posición para ofrecer alternativas comerciales a las empresas y otros actores privados. Aparte de su función como organizaciones “de frontera”, son consultores en la implementación de REDD y tienen una participación directa en las negociaciones.

El “encajonamiento” [*black-boxing*] de REDD ha permitido la construcción de una red amplia y diversa que respalda la iniciativa. El cuestionamiento generalizado de los preceptos de mercado de REDD ha llevado a una ampliación del concepto para acomodar intereses, ideologías y representaciones dispares sobre qué son los bosques y por qué deben conservarse. Por eso, los países que se expresaron contra REDD, como Brasil hasta mediados de la primera década del 2000, están participando en la implementación de REDD. Asimismo, algunos grupos que se opusieron inicialmente al mecanismo, como los pueblos indígenas, tienen proyectos piloto en sus tierras pues REDD podría ofrecer una alternativa para fortalecer sus derechos sobre la tierra. Sin embargo, muchas organizaciones indígenas siguen siendo críticas de los mercados de carbono.

La forma en que REDD se va a financiar, todavía es una cuestión abierta. A pesar de que nació como un mecanismo de mercado para el comercio de carbono, la movilización política de distintos actores ha dado lugar a debates que impugnan la orientación al mercado de REDD y muchos actores en la región latinoamericana abogan para que un fondo público global financie la iniciativa. La oposición política de varios actores en América Latina también se ha traducido en una ampliación del enfoque de REDD a múltiples aspectos de los bosques y sus servicios ambientales relacionados. En algunos países, a nivel nacional, está asumiendo cada vez más el formato de una política pública, mientras que en la arena global, se parece a lo que Angelsen (2013) ha denominado como mecanismo de “ayuda basada en el rendimiento”. Esto significa que los fondos de cooperación para el desarrollo se utilizan para financiar REDD a condición de que los países demuestren que alcanzaron ciertos niveles de rendimiento en términos de reducción de la deforestación.

BIBLIOGRAFÍA

- Agrawal, A., Nepstad, D. y Chhatre, A. 2011 'Reducing emissions from deforestation and forest degradation' en *Annual Review of Environment and Resources*, Vol. 36: 373-396.
- Alesina, A., Carrasquilla, A. y Echavarría, J. J. 2005 'Decentralization in Colombia' en Alesina, A. (ed.) *Institutional reforms. The case of Colombia* (Cambridge: MIT Press).
- Alvarez, M. D. 2003 'Forests in the time of violence' en *Journal of Sustainable Forestry*, Vol. 16, N° 3-4: 47-68.
- Angelsen, A. 2013 'REDD as performance-based aid: General lessons and bilateral agreements of Norway' (S/d: WIDER) Working Paper.
- Angelsen, A. *et al.* 2009 'Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD): An Options Assessment Report. Prepared for the Government of Norway' (Washington: Meridian Institute).
- Angelsen, A. y McNeill, D. 2012 'The evolution of REDD' en Angelsen, A. *et al.* (eds.) *Analysing REDD Challenges and choices* (Bogor: CIFOR).
- Bárcena, A. *et al.* 2010 'Climate change: A regional prerspective', Unity Summit of Latin America and the Caribbean Riviera Maya.
- Bernstein, S. 2004 'Legitimacy in global environmental governance' en *Journal of International Law and International Relations*, Vol. 1, N° 1-2: 139-166.
- Blom, B.; Sunderland, T. y Murdiyarsa, D. 2010 'Getting REDD to work locally: lessons learned from integrated conservation and development projects' en *Environmental Science & Policy*, Vol. 13, N° 2: 164-172.
- Boyd, E.; Gutierrez, M. y Chang, M. 2007 'Small-scale forest carbon projects: adapting CDM to low-income communities' en *Global Environmental Change*, Vol. 17, N° 2: 250-259.
- Bull, B. y Aguilar-Støen, M.C. (eds.) 2015 *Environmental politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (Londres: Routledge Studies in Sustainable Development).
- Fairhead, J. y Leach, M. 2003 *Science society and power: Environmental knowledge and policy in West Africa and the Caribbean* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Forsyth, T. 2003 *Critical political ecology. The politics of environmental science* (Nueva York: Routledge).

- Goldman, M.; Nadasdy, P. y Turner, M. D. 2011 *Knowing nature: conversations at the intersection of political ecology and science studies* (Chicago: University of Chicago Press).
- Guston, D. H. 2001 'Boundary organizations in environmental policy and science: an introduction' en *Science, technology, & human values*, Vol. 26, N° 4: 399-408.
- Hall, A. 2011 'GETTING REDD-Y Conservation and Climate Change in Latin America' en *Latin American Research Review*, N° 46: 184-210.
- Hall, A. 2008 'Paying for environmental services: the case of Brazilian Amazonia' en *Journal of International Development*, Vol. 20, N° 7: 965-981.
- Karkkainen, B. C. 2004 'Post-Sovereign Environmental Governance' en *Global Environmental Politics*, Vol. 4, N° 1: 72-96.
- Latour, B. 1987 *Science in action: how to follow scientists and engineers through society* (Cambridge: Harvard University Press).
- Li, T. M. 2007 *The will to improve. Governmentality, development and the practice of politics* (Durham: Duke University Press).
- Meyer, P. J. 2010 'Brazil-US Relations' (Washington: Library of Congress - CRS).
- Pacheco, P. et al. 2010 'Landscape Transformation in Tropical Latin America: Assessing Trends and Policy Implications for REDD' en *Forests*, Vol. 2, N° 1: 1-29.
- Pagiola, S. 2008 'Payments for environmental services in Costa Rica' en *Ecological Economics*, Vol. 65, N° 4: 712-724.
- Peet, R.; Robbins, P., y Watts, M. 2011 'Global nature' en Peet, R.; Robbins, P. y Watts, M. (eds.) *Global political ecology* (Abingdon: Routledge).
- Russo, R. O. y Candela, G. 2006 'Payment for environmental services in Costa Rica: evaluating impact and possibilities' en *Tierra Tropical*, Vol. 2, N° 1: 1-13.
- Sánchez-Azofeifa, G.; Harriss, R. C. y Skole, D. L. 2001 'Deforestation in Costa Rica: A quantitative analysis using remote sensing imagery' en *Biotropica*, Vol. 33, N° 3: 378-384.
- Santilli, M. et al. 2005 'Tropical deforestation and the Kyoto Protocol' en *Climatic Change*, Vol. 71, N° 3: 267-276.
- Scott, J. 1998 *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed* (Londres / New Haven: Yale University Press).
- Suruí, A.N. 2009 "Projeto Carbono Suruí", Presentado en el *Curso para Lideranças Comunitárias, Pagamentos por Serviços Ambientais*.

- En <http://www.katoombagroup.org/documents/events/event33/Apresentacoes/EstudodeCaso_Almir_Surui_1.pdf>.
- Taylor, P. J. 2012 'Agency, structuredness, and the production of knowledge within intersecting processes' en Goldmman, D.; Nadasdy, P. y Turner, M. (eds.) *Knowing nature. Conversations at the intersection of political ecology and science studies* (Chicago: University of Chicago Press).
- Toni, F. 2011 'Decentralization and REDD in Brazil' en *Forests*, Vol. 2, N° 1: 66-85.
- Wunder, S. 2005 'Payments for environmental services: some nuts and bolts' (Jakarta: CIFOR) Occasional Paper N° 42.

David Barkin y Blanca Lemus*

Capítulo 9

SOLUCIONES LOCALES PARA LA JUSTICIA AMBIENTAL

INTRODUCCIÓN

En el contexto de la reinante abundancia de diversidad –biológica, étnica–, las profundas desigualdades sociales y las tendencias y actitudes de las fuerzas hegemónicas en Latinoamérica, un proceso coherente de gobernanza ambiental está resultando ser difícil y la injusticia ambiental se está agravando. En casi todos los países de la región, la creciente subordinación al mercado global ha conducido a transformaciones dramáticas en las estructuras y los procesos productivos, acompañada con la apertura, frecuentemente violenta, de nuevos territorios para la inversión nacional y extranjera en proyectos de energías renovables, producción primaria para los mercados internacionales, y explotación de recursos naturales. Estos cambios están

* Estamos profundamente agradecidos con los miembros de los equipos de “Soluciones Locales”, que participan en el proyecto Gobernanza Ambiental en América Latina, por sus contribuciones a este ensayo, que no habría sido posible sin los continuos intercambios con las comunidades a lo largo de los últimos tres años. Las contribuciones de Gustavo Esteva, Mario Fuente y Víctor Toledo durante años también han sido importantes. Un agradecimiento especial merecen las contribuciones críticas de los participantes del seminario de economía heterodoxa en el Programa de Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma Metropolitana y la participación activa de los especialistas en economía ecológica de las comunidades participantes. Por supuesto, la responsabilidad por este texto es exclusivamente de los autores. La traducción es de Maya Delgado.

provocando confrontaciones directas entre, por un lado, políticos, inversionistas acaudalados y posicionados para operar en mercados internacionales, los proveedores de tecnologías, inversionistas con concesiones en regiones y sectores abiertos recientemente a la inversión extranjera; y, por otro lado, diversos grupos sociales organizados que consideran estas intrusiones como una amenaza a sus sistemas productivos, a sus formas de vida y su salud, al tiempo que también son destructivas de sus comunidades, sus culturas y los ecosistemas de los cuales ellos y todos nosotros dependemos. Sin importar qué zona de la región se observe, hay un aumento en el número y la intensidad de conflictos entre los grupos comprometidos a promover el desarrollo económico —es decir la acumulación privada— y los que afirman hablar a favor del planeta y/o por el bienestar de la gran mayoría de la población o de minorías particulares, que se sienten excluidas de estos procesos y que son las más perjudicadas por los impactos negativos de estas actividades.

Este capítulo aborda algunas de las causas subyacentes de estos conflictos, dando voz a algunos de los actores que participan activamente en el desarrollo de sus propias alternativas a las propuestas de desarrollo de las fuerzas hegemónicas que originan las transformaciones en sus sociedades. Estas alternativas surgen de grupos cuyas organizaciones están conformadas por diferentes cosmovisiones, producto de sus múltiples orígenes étnicos, y por los profundos debates filosóficos y epistemológicos del pasado medio siglo que surgieron a partir de numerosos movimientos sociales, proponiendo diversas estrategias para lograr progresar, mejorando su bienestar y la conservación de los ecosistemas. Mientras que muchos enfrentamientos añejos entre grupos sociales han producido compromisos que modifican proyectos de desarrollo individual, algunos han creado espacios para el surgimiento de estructuras sociales y productivas alternativas que respondan a las demandas por el control local del proceso de gobernanza, asegurando el bienestar local y una gestión ambiental responsable.

Este análisis se basa en una importante literatura emergente que propone metodología y epistemología diferentes, reflejando la participación directa de una amplia diversidad de comunidades alrededor del mundo en investigaciones sobre sí mismas y sus posibilidades de implementar diferentes enfoques para mejorar su bienestar. A pesar de que provienen de regiones muy alejadas y de tradiciones disímiles, existen sorprendentes similitudes en sus reflexiones sobre cómo deben realizarse las investigaciones y cómo ellos pueden colaborar con los “foráneos” para conseguir los métodos para avanzar en su búsqueda de un mejor estilo de vida y de su capacidad de gobernarse a sí mismos. Una notable contribución temprana de esta corriente in-

telectual y académica fue publicada por una socióloga maorí (Smith, 2012), en respuesta a la tendencia de los estudiosos de las principales instituciones académicas en Nueva Zelanda de hacer suposiciones sobre las estructuras sociales locales, la viabilidad de producción y las posibilidades y capacidades de sus “aborígenes” para desarrollar innovaciones. A partir de este texto, surgió una literatura en vías de expansión, que destaca no sólo las limitaciones metodológicas de gran parte de los estudios académicos occidentales en el Tercer Mundo, sino que amplía la crítica a planos epistemológicos, éticos y cosmológicos. Los colaboradores de este proceso sostienen que, puesto que las clases sociales están profundamente enraizadas en las instituciones, se originan profundas dificultades cuando se trata de entender el discurso y las propuestas de los pueblos de otras culturas, especialmente de los pueblos apartados de las sociedades arraigadas en la tradición judeo-cristiana; los obstáculos pueden rastrearse hasta la esencia misma de las diferencias en los sistemas de valores y la relación de la propia sociedad con el mundo que habitamos (v.g., Apffel-Marglin y Marglin, 1996; Apffel-Marglin *et al.*, 2010; Venkateswar y Hughes, 2011; Stephen y Hale, 2013). El cultivo del diálogo intercultural ha demostrado ser particularmente fructífero, yendo más allá tanto del universalismo como del relativismo cultural, hasta involucrarse en la relatividad y el pluralismo cultural para una armonización democrática, justa y pacífica de los intereses en conflicto (Panikkar, 1979, 1995a, 1995b; Vachon, 1995; Dietrich *et al.*, 2011). El creciente interés en los comunes, cómo un mundo que emerge más allá del mercado y el Estado, expone el nuevo protagonismo en la escena social y política de antiguas y nuevas comunidades (Ostrom, 1985, 1986, 2011; Linebaugh, 2013; Walljasper, 2010; Bollier y Helfrich, 2012; McDermott, 2014; Barkin y Lemus, 2014).

Este enfoque aclara la diferencia entre los conceptos dominantes de gobernanza ambiental y nuestra comprensión del problema, junto con su aplicabilidad a la labor de las comunidades con las que estamos colaborando. Como generalmente se entiende en la literatura occidental de las ciencias sociales –y como queda establecido en los textos de la Introducción de este libro– la gobernanza ambiental es una extensión del proceso de deliberación pública y formulación de políticas, para incluir dentro de los parámetros socio-políticos consideraciones adicionales del impacto de la sociedad sobre los ecosistemas, local y globalmente. Este campo de acción política y social relativamente nuevo, se ha tornado dramáticamente crucial en los últimos años en la medida que la profundidad de las crisis ambientales que estamos viviendo han dejado sentir su impacto de forma cada vez más evidente. En nuestro trabajo, planteamos que para superar las desigualdades

heredadas y creadas por la política pública, las comunidades tienen el reto de adoptar estrategias propias que generen oportunidades para sus miembros que atiendan tanto el problema de justicia social como de restauración ambiental.

Sin embargo, en este capítulo nos concentramos en las concepciones contrastantes del funcionamiento del proceso político y de las posibilidades de cambio. La concepción dominante se deriva de una visión en la cual la economía mundial es medular, un monstruo compuesto por una variedad de unidades regionales y nacionales interconectadas en una única red de mercados que alimentan un proceso de acumulación de capital. Esta red de mercados está controlada por un pequeño grupo de intereses económicos poderosos, respaldados por sus gobiernos nacionales dentro de un marco institucional internacional que fortalece su control sobre las economías nacionales e internacionales. El modelo imperante de política internacional y gobernanza ambiental está firmemente cimentado en la dinámica del mercado global, la propiedad privada del territorio y los medios de producción, creando una distribución de ingresos, riqueza y poder cada vez más desigual dentro de las sociedades y a escala mundial, así como produciendo un impacto devastador sobre el medio ambiente.

En cambio, nuestra investigación identifica una miríada de grupos locales y regionales que intentan superar siglos de haber sido relegados a regiones cada vez más inhóspitas al tiempo que también son blancos de opresión, como resultado de formas desiguales de integración, transformándolos de pueblos independientes a víctimas del colonialismo y del “desarrollo” capitalista (inter)nacional.

Haciendo hincapié en su rechazo hacia las fuerzas del mercado que controlan y distribuyen recursos, están intentando diseñar y ejecutar diversas propuestas para la toma de decisiones, basados en un sistema de valores que generalmente privilegian soluciones y el bienestar colectivos por sobre el beneficio individual y que asumen una visión cosmocéntrica. Estas propuestas emergen de un sistema de objetivos diferente y más complejo, arraigado en la experiencia histórica, las tradiciones culturales y las relaciones y responsabilidades intergeneracionales que sitúan sus expectativas en un plazo mucho más largo que el considerado típicamente por las metodologías dominantes que actualmente orientan la gobernanza ambiental.

Debido a que intentan colocar la política y la ética en el centro de la vida social –desplazando de la misma a la economía– explícitamente rechazan la supremacía de un cálculo económico para tomar decisiones fundamentales sobre su sociedad, economía, o la gestión

del ecosistema. Por consiguiente, sus decisiones a menudo resultan en propuestas que están en desacuerdo con los preceptos de política ofrecidos por las instituciones con las que deben interactuar, ya sea por la gestión de recursos naturales específicos o por manejar problemas de dinámicas políticas, sociales y/o económicas.

Como resultado, estas comunidades están construyendo activamente alianzas entre ellas mismas, sin importar si están situadas en regiones contiguas o asociadas a través de organizaciones sectoriales o culturales que ofrecen plataformas para consolidar su habilidad para negociar con autoridades locales y nacionales, o de resistir la imposición de políticas o proyectos a los cuales se oponen. En el proceso, están intentando aislarse de la hegemonía de estas epistemologías y fuerzas internacionales, forjando instituciones propias para crear espacios de mayor autonomía en las esferas políticas, sociales y productivas, defendiendo su forma de vida y su territorio de ser absorbido por la economía internacional o de su absoluta incautación/apropiación por el capital internacional.

Estas comunidades, como se examina en secciones posteriores de este capítulo, están buscando nuevas maneras de fortalecer sus sociedades y mejorar su capacidad de gobernarse. En muchos casos, esto implica una redefinición de sus identidades, combinando el conocimiento de su patrimonio cultural con el entendimiento actual de la trascendencia de sus raíces culturales y la historia de sus luchas contra muchas de las numerosas formas de injusticia a las cuales continúan siendo sometidas. Estas luchas “nunca han sido un reflejo ciego, espontáneo, a las condiciones económicas objetivas [más bien] han sido un conflicto consciente de ideas y de valores durante todo el camino” (Thompson, 1959: 110). Tal es así que las comunidades han podido “aferrarse a la visión del bien colectivo”.¹

Es sorprendente que una característica común de solidaridad en muchas de estas comunidades es una creciente conciencia de la importancia de este patrimonio e historia, su contribución a sus propias definiciones como pueblos, como comunidades, cuyas identidades colectivas y sistemas de creencias han generado formas únicas de organización y de dinámicas sociales. Estas organizaciones están descubriendo nuevas formas de integrar sus sistemas de creencias, sus culturas y su relación con el medio ambiente, a cosmovisiones que conducen a la creación de modelos contrastantes de sociedad, modelos que abordan directamente las demandas de justicia social y sustentabilidad mientras que protegen toda la panoplia de rasgos

1 Aunque Thompson describe la noción de *conciencia de clases* en la Inglaterra de la posguerra, parece apropiado aplicar su análisis a las luchas indígenas en América.

que definen a un pueblo.² A pesar de que las incertidumbres actuales han favorecido la aparición de diferentes formas de localismo, de aislacionismo y fundamentalismo a menudo violento, la mayoría de las comunidades no tratan de volver atrás en la historia, sino de descubrir en sus tradiciones inspiración y alternativas sabias y razonables para sus predicamentos actuales.

Al mismo tiempo que crean estos nuevos modelos de sociedad, las comunidades están participando activamente en un complejo proceso para definir (o redefinir) sus identidades. Ya no basta con declarar que son de un origen étnico o de otro, o que son campesinos de una u otra tradición. Esta búsqueda de identidad es compleja, involucrando la combinación de numerosos contextos concéntricos y competitivos, procedentes de culturas nacionales y locales o regionales, de orígenes étnicos y características ambientales que afectan las estructuras sociales. Viniendo, como lo hace, desde un punto de origen diferente, la demanda por justicia social, por ejemplo, no puede consentir la idea de que las profundas desigualdades son parte de la condición humana; o que los cambios en el sistema jurídico pueden legitimar el saqueo de los recursos comunitarios o la destrucción de los equilibrios planetarios. Esta discusión necesariamente conduce a una profunda distinción en lo concerniente a la naturaleza del contrato social sobre el que cada sociedad está construida, planteando la cuestión de si el individuo tiene el derecho, en última instancia, de hacer valer su interés individual a expensas de los de la comunidad, un derecho que generalmente no está concedido en las comunidades con las que colaboramos. Para muchas de ellas, no son individuos sino nudos en las redes de relaciones, para los cuales la comunidad es la primera capa de su existencia personal.

Por supuesto, estos discursos también definen trayectorias para el progreso social. El enfoque dominante basado en el mercado identifica un aumento en la producción material como el principal indicador. El crecimiento económico, del modo en que es valuado en el mercado y medido en unidades monetarias sumadas en los índices del PIB, claramente devalúa los cambios en el estatus de las mujeres, el bienestar

2 Cabe destacar que la búsqueda por integrar este rico patrimonio con los retos de asegurar una calidad de vida aceptable y la conservación de los ecosistemas parece ser un aspecto común entre las comunidades de diferentes culturas y regiones. La rica y abundante literatura que sistematiza las experiencias de los pueblos indígenas que continúan defendiendo sus propias formas de vida e impidiendo que sus territorios sean saqueados o dañados, muestra claramente la posibilidad de formar estrategias alternativas para afrontar tales desafíos, como los vinculados a los discursos dominantes de la gobernanza ambiental que permanecen atados a las instituciones de la economía de mercado.

o el impacto de la producción sobre los recursos naturales y los ecosistemas. En contraste, la versión que está emergiendo de las iniciativas comunitarias latinoamericanas generalmente incita a discusiones más profundas sobre estilos de vida y organización comunitaria; enfoques simplificados como “buen vivir”, “mandar obedeciendo” o “comunalidad”, son conceptos que implican la moderación como parte de estrategias complejas para construir organizaciones alternativas. Nuestras consultas con las comunidades a las que nos referimos en este capítulo identificaron cinco principios básicos para este proceso: autonomía, solidaridad, autosuficiencia, diversificación productiva y el manejo sustentable regional.³

A continuación, resumimos nuestra colaboración directa con comunidades y alianzas de grupos locales involucrados en el proceso de intentar consolidar sus propias estructuras de gobierno capaces de responder a su visión de una sociedad apropiada congruente con asegurar el bienestar y la sustentabilidad. Toma como punto de partida sus luchas para consolidar programas alternativos para producir los bienes básicos necesarios que aseguren sus medios de subsistencia y fortalezcan su capacidad de autogobierno, al tiempo que intenta respetar las posibilidades y los límites de sus ambientes. Lo que llama la atención de estas colaboraciones es la medida en que los participantes están bien informados sobre los crecientes debates de epistemologías que explícitamente cuestionan las estructuras lógicas del gobierno dominante y de los modelos de desarrollo;⁴ muchos de estos debates aparentemente académicos se han convertido en parte integral de las discusiones y el diseño de propuestas estratégicas de estos grupos locales para entender e implementar programas para el avance local y regional. Si se presenta en términos claros y simples, debates teóricos complejos producen en las comunidades un “Efecto ¡Ajá!”: ellos ya han estado discutiendo los temas.

3 La especificación de “sustentabilidad regional” refleja la importancia de definir los ecosistemas en cuanto a términos naturales en lugar de administrativos o políticos. Las comunidades son sumamente conscientes de la importancia de respetar las construcciones naturales, tales como la cuenca de un río, lo que requiere cooperación y alianzas entre comunidades para la implementación de estrategias de gestión sustentable.

4 La importancia de estas otras epistemologías se examina en importantes contribuciones a nuestro conocimiento por parte de colegas que participan en los intercambios con los pueblos cuyas organizaciones y sistemas productivos son guiados por otras cosmovisiones. Para una introducción a esta literatura, ver la contribución de Boaventura de Sousa Santos (2009) que ofrece una exposición clara de este enfoque. El trabajo seminal de Robert Vachon entre los iroqueses en América del Norte (1995) y la tradición de Ivan Illich (1977, 1986, 1990) tienen ahora abundantes herederos/sucesores/seguidores.

En tanto que la mayoría del trabajo de campo detallado que estamos documentando se basa en interacciones intensivas con comunidades en el estado mexicano de Oaxaca, el material para este capítulo recurre a contribuciones adicionales producidas por gente que estuvo involucrada en los procesos locales y regionales en otras partes de la región y con otros actores que están surgiendo de movimientos de resistencia para implementar sus propias propuestas y así consolidar una base material e institucional para mejorar el bienestar material y asegurar su capacidad para promover el equilibrio del ecosistema.

1. UN CONOCIMIENTO ALTERNATIVO: UN PUNTO DE PARTIDA DIFERENTE

Forjar sus propias soluciones es una meta ambiciosa para los pueblos que se proponen superar la discriminación, la marginación y los esfuerzos sistemáticos de las potencias coloniales de antaño o de las élites de poder de la actualidad para relegarlos a rincones de sus territorios cada vez más aislados. Lo que es notable acerca de las historias que estamos encontrando y los colaboradores que somos lo suficientemente afortunados de conocer, es la abundancia de propuestas con las que están experimentando y la tenacidad con la que continúan resistiendo las tentativas de integrarlos a la economía nacional e internacional como individuos desfavorecidos en sociedades cada vez más polarizadas. Nuestros esfuerzos para invitar a varias comunidades a colaborar, para ayudarnos a entender sus planteamientos de gobernanza y sus aspiraciones, también añadieron otra dimensión a nuestro conocimiento sobre la dinámica social actual, un conocimiento que *no* se pierde en los analistas que modelan el proceso de globalización, sino que quizás es subestimado o incluso mal comprendido en la academia. En su evaluación de las probables tendencias mundiales en materia de seguridad nacional en el año 2015, el Director de Inteligencia Central –como jefe de la Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos– fue informado por un grupo de expertos externos en el año 2000 que los movimientos de resistencia indígena en Latinoamérica serán uno de los principales desafíos para los gobiernos nacionales en los próximos quince años:

Los movimientos de protesta indígena [...] aumentarán, facilitados por las redes transnacionales de activistas de derechos indígenas y apoyados por grupos internacionales bien financiados de derechos humanos y defensa del ambiente. Las tensiones se intensificarán en la zona, desde México hasta la región amazónica [...] [El informe prosigue:] Los conflictos internos derivados de las quejas de represión del Estado,

injusticias de carácter étnico y religioso, aumento de las presiones de migración, y/o de los movimientos de protesta indígena, se producirán con mayor frecuencia [...] en América Central y la región andina (Tennet, 2000: 46-49).

Aunque concentramos nuestros esfuerzos en colaborar con grupos en un número limitado de regiones mexicanas con altas concentraciones de poblaciones étnicas, rápidamente nos quedó claro que los movimientos de resistencia están proliferando en todo el hemisferio, en parte como reacción a las políticas del Estado para promover la integración local en proyectos de desarrollo nacional e internacional, permitiendo el acceso privilegiado a extraños a los recursos naturales y a la construcción de infraestructuras en territorios tradicionalmente controlados por estos pueblos.⁵ Sin embargo, lo que hemos encontrado es que también hay avances positivos que motivan a comunidades a través del hemisferio a fortalecer sus capacidades para gobernar sus territorios, comprendiendo de una mejor manera las relaciones entre ellas mismas y sus alrededores y, al mismo tiempo, a participar en esfuerzos deliberados para construir alianzas entre sí mismas y organizaciones transnacionales capaces de defender sus demandas en ámbitos internacionales.

La necesidad de este proceso de organización se ha hecho cada vez más evidente debido a que las condiciones dentro de cada país –y las internacionales– cambiaron dramáticamente. Un esfuerzo concertado para acelerar la integración y conectividad interna con la economía global, así como para facilitar el acceso de las empresas internacionales a los recursos nacionales como parte de una campaña para promover el crecimiento económico de la región, está cambiando el mapa de América Latina (Bessi y Navarro, 2014), afectando principalmente a las comunidades indígenas del hemisferio. Estos analistas resumieron el problema:

“El reordenamiento del territorio ha difuminado las fronteras en términos tanto económicos como políticos con proyectos tales como el Proyecto Mesoamericano (previamente Plan Puebla-Panamá) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América

5 Un importante esfuerzo para sistematizar nuestro conocimiento de estos movimientos es continuado por otro grupo dentro de nuestro consorcio de investigación, Gobernanza Ambiental en Latinoamérica, y divulgado en otro capítulo de este libro (ver el capítulo 2 de este libro), así como por otro consorcio europeo, Organizaciones de Justicia Ambiental, Responsabilidades/Obligaciones y Comercio (<<http://www.ejolt.org>>), el cual mantiene un inventario continuo de los movimientos de resistencia.

del Sur (*Initiative for Regional Infrastructure Integration of South America*, o IIRSA), los cuales entraron en vigor después del año 2000.⁶ Sus objetivos primarios incluyen la construcción de redes de transporte y telecomunicaciones, así como proyectos de generación de energía tales como represas hidroeléctricas y parques eólicos. También proyectan designar parques nacionales, áreas protegidas, sitios Patrimonio de la Humanidad, áreas de conservación transfronterizas, parques transnacionales (también llamados Parques para la Paz), corredores biológicos y ecológicos y redes de áreas protegidas [...] El diseño de estos proyectos es de hecho estratégico, y los gobiernos ‘progresistas’ están presentándolos como una oportunidad de desarrollo” (Navarro y Bessi, 2014).

Ana Ester Ceceña, economista mexicana, agrega (Bessi y Navarro, 2014):

Lo que sucederá con IIRSA es que los gobiernos locales se verán obligados a ser más disciplinados, porque se les alineará en concordancia con los mercados globales. Existen 500 compañías transnacionales que producen la mitad del producto interno bruto global; cuando uno revisa el diseño de IIRSA y los proyectos de estas compañías, se complementan uno al otro: se está construyendo la cimentación para la circulación de la comunicación, la mercancía, las materias primas y la energía [...] El capital necesita una reordenación del territorio –considerando esto como un tipo de construcción histórico-social– para continuar reproduciéndose, tanto en términos de materiales como en relaciones de poder, de acumulación de capital y de ingresos. El ordenamiento permite el acceso en una gran escala a ciertos tipos de material de la Tierra.”

En la caracterización de esta última forma de desarrollo neoliberal, Gustavo Esteva (2014) observó: “Los pueblos indígenas están en el frente de batalla, luchando en una guerra en beneficio de todos nosotros, porque es allí donde el sistema capitalista busca relanzar una nueva forma de acumulación”.

Los pueblos indígenas son cada vez más insistentes en exigir el reconocimiento y la integridad de sus territorios, muchos de los cuales se encuentran amenazados por las grandiosas propuestas del capital global; sus acciones están confrontando directamente estos esquemas, y cambiando los mapas de las Américas en el pro-

6 Ambos proyectos son propuestas de gran escala para inversiones en infraestructura para facilitar la penetración de grandes organizaciones capitalistas en las regiones menos explotadas pero bien dotadas y de gran importancia (cf. <<http://www.proyectomesoamerica.org/> y <http://www.iirsa.org/>>).

ceso. Han fortalecido su determinación para perseguir sus reivindicaciones históricas, volviéndose cada vez más hábiles para lograr el cumplimiento del acuerdo ratificado en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para garantizar el consentimiento previo de los pueblos nativos a las demandas territoriales de extranjeros para emprender actividades o explotar recursos naturales en sus regiones.⁷ Acompañando este mapa cambiante se encuentra una nueva conciencia de las significativas diferencias en la comprensión incluso de los conceptos más elementales en sus intercambios con sus interlocutores en los Estados de los cuales forman parte: aunque existe una significativa discrepancia a lo largo de las Américas, debido a que diversos pueblos y grupos sociales cuestionan los procedimientos gubernamentales para encomendar a un sólo organismo la implementación de políticas unificadas para la miríada de grupos étnicos en sus países,⁸ una fuente aún más grave de conflicto involucra la propia noción de propiedad y la aparente libertad con que los fuereños (agentes del gobierno) pueden deliberar la posibilidad de desdeñar los reclamos del pueblo a la tierra o recursos naturales.

Este problema se presenta debido a las profundas diferencias entre el significado histórico de los diversos conceptos de propiedad y de territorio; para muchos grupos *territorio* es un término incluyente con implicaciones complejas que no se incorporan fácilmente a los conceptos imperantes del significado de tierra o propiedad basados en el mercado. Esto es tan esencial que incluso la Organización de Estados Americanos se ve obligada a tomar nota de su importancia en el contexto de la demanda para elaborar una *Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Esta discusión es esencial para nuestra comprensión del origen subyacente del seguimiento de las demandas de autonomía de los pueblos nativos (OAS-CJPA, 2003:1-2):⁹

7 El Convenio 169 de Indígenas y Pueblos Tribales (<<http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169>>) garantiza este derecho y cuando es ratificado por una nación, tiene el estatus de mandato constitucional. Cabe destacar que de los 22 países que ratificaron la Convención, 17 son de América Latina.

8 Ver la reveladora presentación de Benno Glauser de este problema en sus intercambios con líderes del pueblo Ayoreo de Paraguay (Venkateswar y Hughes, 2011: Cap. 1). En sus siete capítulos, este libro ofrece una abigarrada descripción del activismo indígena en muchas partes del mundo.

9 El grupo de trabajo encargado de preparar la “Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas” fue formado tras una resolución de la Asamblea General de la OEA en 1989; en 2014, la declaración aún debe ser aprobada, reflejando las profundas diferencias entre los intereses antagónicos en el hemisferio.

Los derechos territoriales son un reclamo central de los Pueblos Indígenas en el mundo. Esos derechos son el sustrato físico para su capacidad de sobrevivir como pueblos, para reproducir sus culturas, para mantener y desarrollar sus organizaciones y sistemas productivos [...] Los Pueblos Indígenas han fortalecido sus organizaciones y desarrollado una lucha más organizada para reclamar sus derechos. En el centro de esas demandas están los problemas relacionados con la tierra, los territorios y los recursos naturales [...] estos derechos no son meramente un asunto inmobiliario [...] En cambio, los derechos indígenas sobre la tierra abarcan un concepto más amplio y diferente, que se relaciona con el derecho colectivo a la supervivencia como un pueblo organizado, con control sobre su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura y para su propio desarrollo, o como los expertos indigenistas prefieren, para llevar adelante sus “planes de vida” y su institución política y social.

Las áreas indígenas, por ende, son una amalgama compleja de la cual depende la propia existencia de estos pueblos. Esto está claramente definido en la Constitución brasileña, que otorga renovada fuerza a la posesión ancestral como base de los derechos territoriales caracterizados por cuatro rasgos significativos: 1) posesión ancestral permanente; 2) áreas necesarias para sus actividades productivas, incluyendo la reproducción de flora y fauna; 3) áreas necesarias para su reproducción cultural y para su supervivencia como un colectivo; y 4) un hábitat con la capacidad física y la forma para permitir el pleno funcionamiento de los mecanismos de autoridad y autogobierno de los Pueblos Indígenas. Estos territorios son el hábitat necesario para su vida colectiva, sus actividades, autogobierno y reproducción cultural y social.¹⁰

Los problemas surgen cuando el Estado pretende ejercer su soberanía mediante expropiación, para construir infraestructura, para explotar u otorgar concesiones de explotación de recursos naturales, o cualquier otra acción o proyecto que pueda afectar las tierras indígenas y el uso de su territorio. El derecho internacional ahora restringe esta facultad, obligando a una consulta previa, justa y formal con los pueblos indígenas afectados (Convenio 169, OIT, Nota viii). Puesto que los pueblos indígenas están consolidando sus exigencias constitucionales y legislativas para codificar elementos simbólicos y políticos

10 Capítulo VII, Artículo 231 de la Constitución de 1988, como se resume en el documento de la OEA mencionado en la nota anterior. En otros lugares de Latinoamérica, estos derechos territoriales están protegidos constitucionalmente (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Guatemala, Paraguay, Perú, Venezuela). Por otra parte, las constituciones más recientes como la de Ecuador (1998), han incluido componentes ambientales y de género.

de autonomía y autogobierno, como elementos de auto-determinación, los gobiernos se encuentran a sí mismos en un nuevo “terreno” al intentar conciliar visiones globales de “desarrollo” con esfuerzos locales para alcanzar el bienestar.

A lo largo del continente americano, los gobiernos continúan asumiendo que los precios de la propiedad de la tierra y de los recursos naturales pueden fijarse según los métodos del mercado y, en el mejor de los casos, negociadores de buena voluntad pueden llegar a acuerdos mutuamente beneficiosos para su explotación, asegurando así su “desbloqueo” para promover el desarrollo nacional mediante su comercialización en el mercado mundial. En estas circunstancias, parece casi incomprensible para los grupos de poder que otros grupos locales puedan objetar los términos de estas negociaciones, negándose incluso a discutir la posibilidad de emplazar una empresa forestal, una mina o un complejo de generación de energía en sus regiones, ya que molestarían un delicado equilibrio histórico y espiritual que ellos consideran una amenaza para su estructura social o integridad cultural, definidas en términos de una o más dimensiones no-monetarias para las cuales una compensación financiera es inconcebible.

La naturaleza y el alcance de esta lucha son muy antiguos. Al final de la época colonial, por ejemplo, en el siglo XVIII, las áreas reclamadas por los indígenas en México fueron llamadas “Repúblicas de Indios”, indicando que no representaban sólo un pedazo de tierra sino toda una forma de vida y de gobierno, a pesar de estar subordinadas a la Corona española. Esta disputa también tiene antecedentes muy antiguos: conocida como la *Carta Magna de las Libertades* y la *Carta del Bosque*, el rey y la nobleza de Inglaterra acordaron, al final del “largo siglo XII”, establecer límites a su poder para asegurar la subsistencia de los plebeyos (Linebaugh, 2013: Cap. 2). La tradicional lucha por la tierra provocó la primera revolución social del siglo XX en México, y actuaba con diversa intensidad en todos los países latinoamericanos durante los últimos cien años.

La agitación de los últimos veinte años representa una mutación política de esa tradición hacia una lucha de la defensa territorial, según lo expresado en la Declaración de Quito (2009) por la Comisión Internacional de Reforma Agraria Integral, de Vía Campesina: “¡Por la Reforma Agraria y la Defensa de la Tierra y el Territorio!”. Esto implica un profundo cambio conceptual: “Se demanda una forma específica de relación con la tierra que es marcadamente diferente a la impuesta por promotores públicos y privados en los últimos cincuenta años. Expresa una práctica soberana de la voluntad colectiva, que no contiene elementos separatistas pero que abiertamente desafía a las instituciones gubernamentales. La figura

política de esta afirmación se presenta generalmente como autonomía” (Esteva, 2010: 65).

La defensa territorial es también un nuevo tema central en las ciudades. La vieja tradición de asentamientos ilegales, que formó a la mayoría de las ciudades latinoamericanas durante el siglo XX, hoy se complementa con enérgicos movimientos para redefinir la vida urbana. El caso más espectacular fue el de Argentina (2001-2002), pero desde Oaxaca (2006) a Brasil (2014) movimientos vibrantes expresan la vitalidad de los nuevos sujetos sociales y las nuevas formas de protagonismo social (Colectivo Situaciones, 2002; Mariotti *et al.*, 2007; Zibechi, 2008; Giarraca y Teubal, 2009).

2. CONSTRUYENDO LOS COMUNES: LAS SOLUCIONES LOCALES SON ESFUERZOS COLECTIVOS

Este complejo proceso para diferenciar territorio de propiedad y aclarar el significado y la importancia de la propiedad social y la pertenencia como algo muy distinto a las actividades individuales abarca otra dimensión aún más importante: las comunidades generalmente se consideran a sí mismas parte de los “comunes” regional e incluso global. Pero a diferencia de las discusiones formales del concepto en gran parte de la literatura académica, su comprensión de los bienes comunes no puede reducirse simplemente a una colección de “recursos comunes” como el aire, el agua y otros recursos naturales compartidos por todos, que fueron el foco del debate en la “Tragedia de los Comunes” de Hardin (1995);¹¹ en lugar de eso, sus actividades son algo mucho más parecido a lo que uno de los principales historiadores de este proceso describe, “que hay movimientos activos del hacer-común humano y demandas globales de distribución de la riqueza y de salvaguarda de los recursos comunes en cada continente” (Linebaugh, 2013:279).

Las organizaciones que sí están comprometidas no están involucradas en la formación de “una economía alternativa, sino más bien una alternativa a la economía” (Esteva, 2014: i149). Los comunes se ampliaron para abarcar los componentes sociales y culturales de la vida colectiva; no son simplemente un conjunto de cosas o recursos. Por el contrario, como muchos otros aspectos de las sociedades que estamos debatiendo, las organizaciones que están creando confieren gran importancia a las relaciones sociales dentro de la comunidad, así como un firme compromiso para garantizar la conservación e incluso

11 El mismo Hardin se vio obligado a reconocer, al final de su vida, que sólo examinó la “tragedia” de regímenes de acceso abierto, como los dominantes hoy en día, y no los comunes (*The Ecologist*, 1993: 13).

la ampliación de los comunes. Esta relación refleja una transformación colectiva y perdurable de la forma en que la sociedad se concibe y se administra a sí misma, al tiempo que también desarrolla el fundamento para la gestión colectiva y comunitaria.

Proteger, defender y gobernar los comunes son procesos complejos y riesgosos. Complejos, porque abarcan todos los aspectos de la existencia social y biológica; arriesgados, porque implica desafiar a los poderes fácticos y cuestionar la legitimidad de su “estado de derecho”; es decir, el sistema legal que ha creado y perpetuado una sociedad profundamente injusta, exacerbando las desigualdades sociales y acelerando la destrucción del medio ambiente. Esta disputa sobre la naturaleza del Estado proviene de un rechazo de los fundamentos filosóficos de orden hegemónico, basado en la idea de un sólo “contrato social” que presupone la posibilidad de aplicar normas universales, como “justicia social”, “igualdad” o incluso “democracia”, imparcialmente para atender las necesidades de todos los grupos sociales.¹² Por esta razón, también implica un rechazo *prima facie* de la legitimidad de las “autoridades” nacionales, que asumen su derecho a transferir recursos de la comunidad –los comunes– a terceros por cualquier razón, sin tener en cuenta el bienestar de los pueblos, las decisiones locales o consideraciones históricas y ambientales, como es la práctica común en el contexto minero, forestal y de gestión del agua, a pesar de que actualmente se extiende a cuestiones complejas de bio y nanotecnología en muchas naciones.¹³ Por lo tanto, los esfuerzos para promover la solidaridad entre los diversos grupos sociales exigen un enfoque político que requiere que cada uno se libere de las instituciones sociales y políticas dominantes que son incapaces de atender sus necesidades particulares.

Pero consolidar los cimientos de esta sociedad implica mucho más que emprender actividades específicas o establecer instituciones apropiadas para la gobernanza o gestión. La sociedad solidaria requiere compromisos personales de cada miembro para asumir responsabilidad por el bienestar de los demás y para limitar las demandas individuales de acceso a los recursos colectivos (Martínez Luna, 2010; Robles y Cardoso, 2008). Para fortalecer estas bases, es esencial comenzar con una visión común de la sociedad como un conjunto,

12 Luis Villoro (2003) ofrece un análisis profundo de las diferencias en los significados de los contratos sociales en diferentes contextos sociales.

13 Las leyes mexicanas dan al gobierno el derecho a expropiar terrenos comunes para obras públicas o de interés público. En 2013, la Constitución fue reformada para permitir que esta facultad pudiera ser aplicada en beneficio de operadores privados.

cuyo punto de partida sea revertir la tendencia histórica de enriquecimiento de unos pocos a costa de la mayoría; tal es así que han incorporado decisiones colectivas para garantizar la transparencia y la participación directa en la toma de decisiones y la responsabilidad universal para la administración o la aplicación de esta dinámica. Desafía la presunción de la libertad del individuo dentro del grupo, obligando a cada miembro a medir cuidadosamente su impacto sobre los otros y la totalidad del grupo y a guiarse por la referencia de su impacto sobre la colectividad en sus decisiones y acciones. En términos históricos y especialmente a la luz de la práctica en la sociedad globalizada de hoy, requiere de una redefinición de la relación de las personas con su sociedad, rechazando la noción de que una persona tiene el derecho irrestricto a alejarse de –o incluso oponerse– al bienestar de la comunidad después de haber participado en el proceso de llegar a una decisión.

Este punto de partida tiene implicaciones importantes para la forma en la que se determinan las prioridades y en que las actividades están organizadas. Quizás una de las más llamativas y exigentes de éstas es la necesidad de revertir la organización jerárquica de los lugares de trabajo: por supuesto, los individuos deben recibir un pago por su trabajo, pero no deberían tener que someterse a relaciones sociales autoritarias y denigrantes para satisfacer sus necesidades básicas. La organización proletaria existente en la sociedad es parte de una condición subyacente de la indefensión de los trabajadores, incluso incapaces de sobrevivir sin ingresar a la fuerza laboral; la alternativa en construcción aquí parte de la presunción de que todos los miembros de la sociedad gozan del derecho legítimo a una forma de vida socialmente determinada, independientemente de sus contribuciones a la producción o rendimientos. Su participación en las actividades colectivas se basa no solamente en un sentido del deber y pertenencia a la comunidad, sino también en una obligación impuesta explícitamente por las autoridades comunales. Este enfoque elimina la doble alienación del trabajo moderno: de los frutos del trabajo y de la lógica de la actividad creativa.

3. CREANDO LAS BASES PARA LA GOBERNANZA COMUNAL: GENERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL EXCEDENTE

La decisión de crear formas autónomas de autogobierno en el marco del Estado-nación representa un desafío audaz para el modelo imperante de gobernanza y de justicia social y económica basada en la democracia representativa y su matrimonio con el libre comercio. Arraigado en el compromiso de definir y defender sus territorios, el proceso involucra la creación de nuevas instituciones y procesos para

la apropiación social del entorno natural y los sistemas productivos que han creado para asegurar su capacidad de mantener y fortalecer su comunidad, para satisfacer sus necesidades básicas y facilitar el intercambio con sus pares (trueque) y en el mercado. Los mecanismos establecidos por las comunidades para la gestión a menudo involucran dinámicas complejas para la concertación entre los distintos grupos dentro de las comunidades, así como formas para delegar responsabilidades a sus miembros en base a sus conocimientos y compromiso social, o para asegurar una amplia participación política y la rendición de cuentas.

Por lo tanto, no es únicamente la propia elección de actividades sino también los procesos de implementación de las mismas lo que resulta crucial para el diseño de los mecanismos sociales que contribuyen a los resultados deseados relacionados con la equidad y la sostenibilidad. En la discusión sobre los proyectos individuales con los cuales hemos estado en contacto (véase la sección siguiente), un aspecto interesante del análisis es que no es solamente la elección de la técnica, sino también –y a menudo igual de importante– la naturaleza de las actividades; hablan de una preocupación por atender las necesidades básicas socialmente definidas de los miembros de las comunidades también creando un equilibrio entre el uso de los recursos naturales y la restauración, regulación del uso de la tierra y conservación del ecosistema del cual se extraen.

Lo que hace únicas a estas actividades es que están siendo organizadas por grupos que se reúnen de manera voluntaria para garantizar su viabilidad y continuidad. En muchos casos, ellos están tratando de regenerar el tejido social erosionado por fuerzas internas y externas por igual. Si bien nos enfocamos en la naturaleza colectiva de la toma de decisiones, es igual de importante comprender los mecanismos que hacen posible la consolidación de la comunidad y su capacidad para avanzar. Durante nuestras interacciones con las comunidades en su búsqueda de soluciones que proporcionaran los medios para seguir adelante, identificamos una característica sustancial que contribuyó a este éxito, uno que también explica su capacidad para consolidar la capacidad de implementar el modelo de gobernanza colectiva que es fundamental para la continuidad de la sociedad y su potencial para asegurar mejoras en las vidas de sus miembros: la organización explícita de recursos sociales y productivos para generar excedente para “reversión” y “redistribución” (Baran, 1959).

La importancia crucial del excedente en la gestión de la comunidad es un aspecto del proceso administrativo a menudo invisible y mal comprendido. Gran parte de la literatura describe a las comunidades rurales en general y a los grupos indígenas en particular viviendo al

límite de la subsistencia, puesto que la pobreza de recursos materiales limita su capacidad para avanzar y reduce las oportunidades de ampliar la gama de actividades que pueden llevar a cabo. Por el contrario, nuestras relaciones con comunidades a lo largo de las Américas revelan la capacidad y el compromiso de muchos para producir este excedente y gestionarlo colectivamente, usándolo para recompensar a los miembros que han hecho contribuciones importantes en la producción y canalizando el resto para fines colectivos.

Centrando la atención en los procesos de producción y gestión del excedente dentro de los límites para satisfacer necesidades socialmente definidas y las posibilidades de sus ecosistemas, esta estructura de gestión colectiva de los diversos proyectos locales ha demostrado ser eficaz en la construcción de un marco de justicia ambiental que resulta ser tan difícil de lograr en las sociedades más grandes de las que forman parte. A diferencia de esas otras secciones de la sociedad fuertemente ligadas a la economía de mercado global, estas comunidades han creado posibilidades de organizarse para asegurar que sus miembros no tengan que sufrir pobreza extrema y desempleo. Como resultado, están generando activamente un potencial productivo mucho mayor de lo que puede ser apreciado por una simple contabilidad de los recursos financieros que tienen a su disposición. Una parte de este potencial está bien documentada en la literatura, como es el caso del trabajo “voluntario” que se espera de todos los miembros para tareas colectivas que incluyen construcción y mantenimiento de infraestructura o conservación de los ecosistemas (*v.g., tequio, minga*).

Los mecanismos sociales para la asignación y rotación de puestos administrativos y políticos, tan importantes para la gobernanza, son otra forma en que los recursos, que a menudo son invisibles en la economía de mercado o en el balance de la contabilidad formal, se generen en estas organizaciones comunales. Pero igualmente importante, el compromiso de inserción o participación universal también crea una responsabilidad compartida de los miembros para contribuir a las tareas colectivas, asegurando que la mayoría de las personas estarán involucradas en una multiplicidad de actividades para su propio beneficio y el de la comunidad.

El excedente ha existido en la organización humana desde tiempos inmemoriales. Aun cuando no existía ninguna institución formal para el intercambio y la acumulación, la construcción de grandes y pequeños proyectos para canalizar el agua o crear monumentos son un testimonio de la capacidad de las sociedades para avanzar más allá de sus necesidades inmediatas, construyendo proyectos para aumentar la capacidad productiva o la grandeza de sus “líderes”. Lo que distingue a las innumerables comunidades guiadas por cosmovisiones

alejadas de las basadas en el beneficio material y el beneficio individual a expensas del conjunto, es su capacidad para promover una amplia participación en pos de generar el bienestar general.

Recientemente, estas sociedades han mejorado sus posibilidades para implementar nuevos proyectos, aprovechando los avances en ciencia y tecnología e igualmente incorporar a la par y de forma crítica conocimientos y aportes del pasado, generando oportunidades para una producción mayor o más eficiente, así como medios más eficaces para mejorar su bienestar y su habilidad para proteger sus ecosistemas. Mediante el examen de la disponibilidad y movilización del excedente, las comunidades están mejor equipadas para determinar la mejor manera de aplicar sus visiones a largo plazo. Lo que asombra acerca de las experiencias individuales con las cuales hemos estado asociados es el claro entendimiento de muchos de los participantes y de los líderes de las formas en que determinadas actividades pueden contribuir a objetivos generales.

4. ENFOQUES COMUNALES PARA LA JUSTICIA AMBIENTAL

Por todo el continente americano las comunidades están participando en el diseño e implementación de soluciones locales que contribuyan a su extensa lucha por la justicia ambiental en circunstancias de acoso y franca violencia ejercidas por los poderes del Estado sobre las sociedades de las que forman parte. Mientras deben dedicar gran cantidad de energía para protegerse contra las fuerzas que tratan de controlar sus recursos naturales y someterlos a las diferentes disciplinas de los mercados y los sistemas políticos, es notable que continúan movilizándose a nivel local y nacional al tiempo que se asocian internacionalmente con otras comunidades y organizaciones no gubernamentales para consolidar nuevas líneas y tecnologías de producción y experimentar con formas para mejorar las actividades existentes.

Estas acciones son el producto de la compleja interacción de fuerzas dinámicas dentro de las comunidades y sus reacciones a presiones externas. Son parte de la búsqueda de una identidad única que se ha vuelto cada vez más importante en la medida que estos pueblos hacen valer legalmente su derecho a la autodeterminación, tal como se define por sus variadas historias y su comprensión de los privilegios otorgados conforme al Convenio 169 de la OIT y acuerdos similares promulgados en otros organismos internacionales, y los esfuerzos en curso en la Organización de los Estados Americanos (2003) para elaborar un compromiso similar (ver Nota ix). En México, como en otros lugares, este proceso tiene una larga historia, que fue plasmada en la Constitución de 1917, cuando las comunidades

indígenas fueron reconocidas y se les otorgaron los derechos colectivos en la Reforma Agraria.¹⁴

Durante la segunda mitad del siglo XX, las comunidades mexicanas libraron una batalla implacable y difícil por hacer valer sus derechos para tener control sobre las tierras que fueron capaces de conservar o de recuperar después de la Revolución. Eran particularmente eficaces en arrebatar contratos de explotación de sus bosques comunales de las firmas privadas a las que se les habían dado concesiones para gestionarlos (Bray y Merino, 2004). Hoy en día, existe una gran variedad de planes de gestión vigentes, testimonio de las habilidades que las comunidades han adquirido al intentar conciliar presiones para asegurar la conservación, con la necesidad de crear empleos y generar ingresos. La literatura ofrece una vasta relación de esta variedad de estrategias, y muchos estudios exploran el nexo entre estos enfoques y las cosmologías de las comunidades participantes, particularmente en bosques comunitarios, que constituyen el 71 por ciento de los bosques de la nación (por ejemplo, Bray *et al.*, 2007; Cronkleton *et al.*, 2011; Barkin y Fuente, 2013; Stevens *et al.*, 2014).¹⁵

El movimiento para reafirmar las identidades indígenas en México fue reforzado todavía más tras el levantamiento en 1994 en Chiapas por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) (Muñoz, 2003).¹⁶ Desde entonces, la actividad y visibilidad de los pueblos indígenas en todo México se ha incrementado junto con un reconocimiento gradual de su importancia dentro de la población, debido a y a pesar de la creciente intensidad de las acciones represivas por parte

14 La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 (<<http://undesadspd.org/indigenouspeoples/declarationontherightsofindigenouspeoples.aspx>>) debería servir para reforzar la enmienda de 1992 al Artículo 4 de la Constitución Mexicana afirmando la “composición pluricultural” del país. Desafortunadamente, los cambios legislativos no fueron acompañados de ajustes en la estructura legal para definir la relación judicial entre el Estado y las decenas de pueblos indígenas. Continúan surgiendo graves conflictos porque la legislación reciente (2013-2014) refuerza el derecho del Estado a apropiarse de los recursos en territorios reconocidos como pertenecientes a muchos de estos pueblos a pesar de su declarada oposición en términos del Convenio de la OIT.

15 Los esfuerzos para asumir el control colectivo de los bosques se iniciaron en la década de 1970 (Simonian, 1995). Hoy en día, el movimiento de bosques comunitarios de México es reconocido como uno de los más eficaces y sustentables del mundo, abarcando más de una cuarta parte del territorio de la nación con diferentes estrategias de manejo que se citan como una muestra. La Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales y el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, CCMSS (<<http://www.mocaf.org.mx>> y <<http://www.ccmss.org.mx>>) continúan desempeñando un papel importante en la coordinación de sus actividades y proporcionando información sobre su historia y logros.

16 *cf.* <<http://enlacezapatista.ezln.org.mx>>.

del Estado y de otros actores, incluyendo corporaciones privadas con concesiones en estos territorios y grupos organizados en diversos sectores de la sociedad.¹⁷ Mientras que un recuento de las iniciativas que se están implementando en estas comunidades sería demasiado largo para su inclusión aquí, baste decir que la discusión de muchos de ellos en el marco del Congreso Nacional Indígena, y la creciente circulación de información y reuniones entre miembros, está contribuyendo a fortalecer la determinación y capacidad de sus miembros para llevar adelante sus proyectos.

Con respecto a sus esfuerzos por ganar reconocimiento y elaborar estrategias de gestión local, el control de los recursos hídricos ha sido particularmente polémico debido a que las comunidades intentan hacer valer sus derechos a un abastecimiento adecuado y a proteger sus fuentes de agua. Nosotros estamos acompañando a varias comunidades en sus esfuerzos por reforzar el control en sus territorios mediante el desarrollo de sistemas para la gestión de los recursos hídricos y la organización para impedir invasiones de las autoridades nacionales y estatales que tratan de limitar su acceso histórico.

Estos movimientos ahora se encuentran inextricablemente combinados con otros en oposición a proyectos de construcción a gran escala para represas diseñadas para aprovechar el agua para la generación de electricidad, o para su trasvase entre cuencas a gran distancia para abastecer zonas urbanas donde el envejecimiento de la infraestructura y el aumento excesivo del consumo están provocando escasez, debido a la falta de capacidades técnicas y administrativas de las burocracias dominantes.

Como resultado, muchas comunidades que históricamente han sido capaces de satisfacer sus propias necesidades e incluso compartir los excedentes con las comunidades vecinas, ahora se encuentran involucradas en coaliciones con terceros defendiendo sus fuentes de agua, junto a los ecologistas que generalmente argumentan que los enfoques de las obras públicas y de ingeniería del sector público son inapropiados y que simplemente posponen “el día del juicio final” con respecto a la necesidad de una aproximación más ecológica e informada para la gestión del agua.

17 La misma definición de indígena en el Censo del INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) fue modificada en 2010 como consecuencia de la inadecuada clasificación anterior, basada en la fluidez de un individuo en una lengua nativa. Mientras que Bonfil Batalla menciona en su innovador libro de 1987 que existen unos 8 millones de indígenas, el Censo reportó sólo 6 millones en 1990. Sin embargo, hoy existen 18 o 20 millones de personas que se consideran a sí mismas indígenas (Toledo, 2014). La población indígena mexicana es la más grande de cualquier país en el hemisferio; Bolivia, Ecuador y Guatemala tienen las mayores proporciones.

Un hallazgo interesante en nuestras colaboraciones con comunidades involucradas en la protección de las fuentes de agua es la combinación de tecnologías tradicionales y de vanguardia para proteger sus fuentes naturales, arroyos y manantiales de los que dependen. Esta combinación de tecnologías con participación directa de la comunidad en la gestión del agua contrasta fuertemente con el enfoque de las autoridades nacionales del agua que evitan la diversidad local, prefiriendo un modelo administrativo homogéneo, propicio para una administración centralizada y soluciones de ingeniería. En respuesta a las grandes diferencias en las condiciones locales, hay muchos modelos tecnológicos de ahorro de agua que están siendo implementados por las comunidades, como la instalación de inodoros secos y la separación de los flujos de aguas negras y grises para permitir el procesamiento biológico pasivo y de bajo costo, congruente con prácticas ambientales restauradoras.

Un proyecto particularmente digno de mención es “Agua para Siempre”, en el estado de Puebla, que transformó un millón de hectáreas de una meseta árida con escarpadas pendientes, utilizando tecnologías “apropiadas”, para construir un gran número de proyectos de manejo de pendientes y de bajo impacto, incluyendo embalses y estanques de roca para canalizar flujos superficiales y colectar los escurrimientos, recreando acuíferos subterráneos y estructuras encontradas en algunos de los proyectos de irrigación más antiguos en el hemisferio occidental desde el siglo XI. Este proyecto, que comenzó en la década de 1980, es notable porque combina actividades agroecológicas y agroindustriales de manejo comunitario y de empresas pertenecientes a los participantes, creando empleos y productos que están resultando atractivos para los consumidores por sus cualidades sociales, ecológicas y nutricionales (Hernández Garcíadiego y Herrerías, 2008).¹⁸ En Bolivia, la experiencia de la “Guerra del Agua” del año 2000 en Cochabamba sigue viva en la memoria de la gente, ya que los comités locales del agua se siguen organizando activamente mientras resisten el empeño del Estado en administrar los comunes (Fogelberg, 2013; Dwinell y Olivera, 2014).

Estas propuestas de gestión comunitaria abarcan muchas áreas importantes de la existencia colectiva de sus miembros, pero no pueden proveer todas las necesidades de la comunidad. Contar con suministros adecuados de agua y modelos sustentables para la gestión

18 Este proyecto sigue movilizando la participación de más de 100.000 personas en una región que ha estado en operación por más de un cuarto de siglo. Centrándose en una amplia gama de actividades que crean numerosas oportunidades y que requieren incluso una mayor gama de habilidades, la región está alentando a la gente a permanecer ahí, fortaleciendo las comunidades y mejorando el bienestar de los pueblos.

de los bosques ofrece puntos de partida importantes para construir comunidades más fuertes y resistentes. Por desgracia, recientemente las presiones sobre los gobiernos nacionales para aumentar la producción de energía procedente de fuentes renovables están acentuando los conflictos con las comunidades indígenas amenazadas con ser desterradas de sus territorios.¹⁹ En México, la negativa del gobierno a permitir que las comunidades indígenas emprendan sus propios proyectos de micro-hidroelectricidad evidencia claramente el miedo al grado de independencia que este tipo de actividades podría promover.

A pesar de estos obstáculos y conflictos en los sectores de electricidad y agua, numerosas comunidades están llevando a cabo actividades productivas para abastecer sus necesidades básicas y producir bienes que puedan canjearse por otros (trueque). Los esfuerzos en curso están orientados a la identificación de nuevas actividades que hagan uso de los recursos renovables disponibles para producir bienes que puedan intercambiarse ventajosamente con terceros para satisfacer estas necesidades básicas. El objetivo de este enfoque es inducir dinámicas sociales que agrupen a los productores en organizaciones más fuertes que se conviertan, a su vez, en parte de sus comunidades.

Como parte de este esfuerzo, muchos grupos están acompañando a comunidades en la introducción de actividades complementarias y ayudándolas a modificar o introducir nuevas tecnologías que fortalezcan sus capacidades organizativas para contribuir al bienestar colectivo. El objetivo de estas iniciativas es contribuir a los esfuerzos de la comunidad para reforzar sus propias capacidades para gobernarse. Una de las más importantes organizaciones dedicadas a acompañar a los pueblos en el fortalecimiento de sus comunidades, permitiéndoles satisfacer de mejor manera los desafíos para asegurar un mejor estilo de vida, es La Vía Campesina (VC). Este grupo tiene presencia en 73 países, representando a más de 200 millones de miembros; su propósito es promover la producción de alimentos mediante técnicas agroecológicas para orientar a los grupos de productores hacia una mayor autosuficiencia.

En 1996, VC aumentó y redefinió la soberanía alimentaria, asociándola con la capacidad de determinar de forma autónoma qué co-

19 El alcance y la intensidad de los conflictos que originan los enfrentamientos paradigmáticos en relación con el modelo apropiado para el manejo de agua y su uso son tales, que un número completo del *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2006) fue dedicado al tema. Asimismo, el *2013 World Social Report* (2013) de la UNESCO, aborda la necesidad de un nuevo tipo de ciencia social causada por el alcance de los impactos sociales de los cambios ambientales resultantes de modelos contradictorios de gestión ambiental y los derechos legítimos de los pueblos indígenas.

mer y cómo producirlo (Rosset, 2013).²⁰ Sus logros se reflejan mejor en la polémica decisión de la FAO de declarar 2014 el Año Internacional de la Agricultura Familiar (CEPAL/FAO/IICA, 2014), donde las organizaciones declaran lo siguiente de forma más bien melancólica: “Países miran a la agricultura familiar como la clave para la seguridad alimentaria y el bienestar rural”. La VC también señaló que era la primera vez en sus casi sesenta años de historia que la FAO hacía referencia al tema de la agroecología, una de las estrategias principales que pueden asegurar el control de la agricultura por los productores y una respuesta adecuada a la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria de las sociedades.

Otros grupos sociales participan activamente en las actividades que promueven cambios sociales, políticos y productivos para contribuir a mejorar sus propias vidas, así como las de los demás al tiempo que se intenta conservar y mejorar la calidad del medio ambiente o la sustentabilidad. En Chiapas, México, los Caracoles (organismos de gobierno local establecidos en territorio zapatista) están contribuyendo a este objetivo, mejorando directamente las vidas de cientos de miles de sus miembros mientras que también ofrecen un modelo de organización social y de cambio que sigue teniendo un poderoso efecto sobre otras comunidades así como en otros países.²¹ Existe amplia evidencia de que sus actividades están mejorando el bienestar, contribuyendo a la diversificación de la economía y aumentando la productividad en una región donde quizás hasta 500.000 personas están participando; los pueblos han alcanzado un altísimo nivel de autosuficiencia en alimentos, salud y educación (Baronnet *et al.*, 2011).

En América del Sur, las comunidades andinas participan igualmente en la promoción de estrategias colectivas, conocidas como “Buen vivir” (*Sumak Kawsay* es una versión españolizada de una expresión en quechua).²² A lo largo de las Américas, grupos de comunidades participan en las movilizaciones para defender sus territorios, culturas y sociedades de la invasión por parte de aquellos que ambicionan sus recursos, o de instituciones que pueden erosionar el fundamento de sus diferencias; hay grupos como “Idle no More” en Canadá, la Confederación Haudenosaunee (Iroqués) en el Este de

20 Cf. <<http://viacampesina.org>>.

21 Cinco Caracoles o “Juntas de Buen Gobierno” se establecieron en 2003 para implementar una estructura de gobernanza local en territorio Zapatista.

22 Existe una amplia literatura describiendo y evaluando este enfoque y propuestas similares para estrategias alternativas que mejoren la calidad de vida de una manera “sustentable” que emergió de cosmovisiones indígenas (por ejemplo Acosta, 2013; Huanacuni, 2011; Lang, 2013; Bretón, 2005 y 2013).

América del Norte; el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) en Brasil, los Mapuches en Chile y muchos otros en toda la región, así como el Congreso Nacional Indígena, la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales y la Red Mexicana de Afectados por la Minería en México.

Del mismo modo, existe una coalición de pueblos indígenas en América y una serie de organizaciones no gubernamentales internacionales que promueven estrategias para el mejor aprovechamiento de los recursos, pero la mayoría de las movilizaciones son agrupaciones apenas defensivas ayudando a proteger a unos grupos contra otros que tratan de tomar el control de sus recursos o a organizarse para impedir actividades que podrían contaminar sus tierras o sus aguas (Vergara-Camus, 2014).

Acompañando a estas acciones de resistencia, muchas comunidades están involucradas en otras actividades constructivas, promoviendo la colaboración con investigadores universitarios y de la sociedad civil que están contribuyendo a explicar el valor del trabajo, contribuyendo a la diversificación de las economías y al mejoramiento de la producción de manera sustentable (Toledo *et al.*, 2013; Toledo y Ortiz-Espejel, 2014). Una aplicación que ha demostrado ser particularmente ilustrativa implica la inclusión de los aguacates no comerciables, que estaban causando una carga ambiental, en las dietas de los cerdos de engorda en criaderos de traspatio, resultando en cambios metabólicos que producen carne baja en colesterol, mejorando los ingresos de las productoras, ya que esta carne está siendo comercializada en los mercados locales como un producto de primera calidad; en este caso, como en otros basados en un paradigma similar, las mujeres indígenas fueron especialmente beneficiadas, ya que ellas pusieron en marcha los proyectos y pronto fueron reconocidas por sus capacidades de liderazgo (Barkin, 2012; Fuente y Ramos, 2013).

Con un enfoque diferente, activistas académicos están trabajando con productores de diversas regiones para proteger y mejorar la producción de una bebida alcohólica tradicional Mexicana –el mezcal–, modificando las técnicas tradicionales de siembra y cosecha de agaves, cuidando el bosque y enriqueciendo la vida de la comunidad mediante la promoción de la producción cooperativa que está contribuyendo a aumentar los ingresos y la rehabilitación de los ecosistemas (Delgado, 2014). En Guerrero, México, este trabajo es parte de un ambicioso programa del Grupo de Estudios Ambientales (Ilsley *et al.*, 2007) para la promoción cooperativa de formas locales del “Buen vivir” y la restauración de ecosistemas, que fue galardonado con el “Premio Ecuador” en 2012 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

En otra región de Oaxaca, cuatro comunidades siguen cuidando sus árboles moreras, criando gusanos de seda para producir el hilo tradicional que luego tejen en prendas muy atractivas y a un muy buen precio, mostrados y comercializados localmente y a través de un bien manejado Museo Textil; en otros lugares están experimentando con nuevas plantaciones de variedades perennes de algodón indígena (que se cultivaban antes de la Conquista española) que se tejen en magníficas artesanías como una alternativa al algodón genéticamente modificado que actualmente domina la industria artesanal.

En Perú y más recientemente en Bolivia, una organización de desarrollo y promoción técnica bien establecida, Pratec, está implementando estrategias efectivas para el aprendizaje de la comunidad, mejorando la producción en las ecologías múltiples del mundo andino, centrándose en papas pero equilibrando cuidadosamente su trabajo para apoyar el progreso diversificado con otros recursos (Gonzales, 2014).²³ El ecoturismo es otra actividad aún más polémica, porque se trata de una apertura explícita de la comunidad a los fueñeros que con frecuencia son incapaces de comprender la magnitud del abismo económico y cultural que los separa de sus anfitriones (Barkin, 2002).

En otros lugares, los pueblos indígenas, campesinos y trabajadores industriales están explorando nuevas rutas para reorganizar sus lugares de trabajo y contribuir a mejorar los estándares de vida para ellos y sus comunidades. Nuevos sistemas de producción están siendo inventados en la medida que los trabajadores ocupan algunas fábricas cerradas y continúan las operaciones cambiando los sistemas de gestión y de incentivos (Ruggeri, 2013; Ness y Azzellini, 2011). En muchos casos, las iniciativas no sólo colocaron a los productores directos en control de las empresas sino que también a menudo crearon posibilidades de inclusión de la comunidad en las decisiones y de incorporar el impacto sobre el medio ambiente en el nuevo criterio de toma de decisiones.²⁴

23 La extensión de esta creatividad no puede ser mostrada en esta discusión. Para más detalles sobre los proyectos mencionados en este párrafo, consulte las siguientes páginas en Internet: <<http://geaac.org>, http://www.equatorinitiative.org/index.php?option=com_winners&view=winner_detail&id=67&Itemid=683&lang=es>, <<http://www.museodetextitoaxaca.org>>, y <<http://www.pratec.org>>. Entre los grupos que participan en nuestro proyecto, las comunidades indígenas y campesinas se dedican a la agricultura urbana, separación de residuos para la reutilización y aprovechamiento de agua de lluvia; cerca del centro de la ciudad capital de Oaxaca, una de estas iniciativas recibió un reconocimiento nacional ("Premio Gobierno y Gestión Local") en 2012 (<<http://oaxaca.me/recibe-san-bartolo-coyotepec-premio-nacional-por-el-cuidado-ecologico>>).

24 Una revisión de muchas de estas iniciativas, que implican diferentes modelos organizativos y la cooperación entre los productores y que abarca no sólo los aspectos

5. LAS PERSPECTIVAS DE LAS ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS PARA LA JUSTICIA AMBIENTAL

Mientras que estas iniciativas están cambiando el mapa de América (Navarro y Bessi, 2014), muchos otros desarrollos amenazan con erosionar las posibilidades para mejorar la vida de los pueblos y del cuidado del medio ambiente. En todo el hemisferio, la gobernanza ambiental mayormente consiste en intentos de minimizar los impactos sociales y ecológicos perjudiciales de las actividades agresivas que son el fundamento de las estrategias para el desarrollo nacional e internacional. El trabajo industrial se está intensificando e incluso es cada vez más enajenante y los trabajadores cuentan con menos protección; se están abriendo vastos territorios nuevos para concesiones para la exploración y producción de recursos naturales, con terribles impactos ambientales. La privatización de los servicios públicos y el deterioro en la calidad de aquellos que permanecen en el sector público son una amenaza palpable para los pueblos en cada país.

Incluso cuando las comunidades indígenas están afirmando sus recién re-encontrados derechos para proseguir con sus actividades de gestión forestal y del agua, los gobiernos están alentando iniciativas a gran escala para empresas transnacionales que amenazan con alterar el delicado equilibrio de las actividades productivas de las que las comunidades dependen para su subsistencia y para el equilibrio de los ecosistemas. Estos proyectos plantean interrogantes fundamentales acerca de la capacidad de las comunidades para defender sus territorios, incluyendo su sustancial patrimonio cultural, social y productivo que los integran a sus ecosistemas.

Los conflictos continúan hasta el presente, presentando diferencias aparentemente irresolubles y encuentros a menudo violentos, debido a que las minas, el ecoturismo y otros proyectos amenazan la existencia misma de las comunidades con las recientes reformas energéticas en México, la fractura hidráulica (*fracking*) y otras formas de extracción de recursos. Generalmente, las comunidades rechazan la hipótesis de que los sacrificios que esta destrucción conlleva pueden ser compensados con ofertas monetarias que sólo les obligarían a ir hacia una senda de marginación institucionalizada como individuos aislados, una vida de oportunidades limitadas sin los sistemas de apoyo social y la seguridad de las redes que sus comunidades ofrecen.

productivos, sino también las instituciones de gobernanza que ahora están incorporando comunidades enteras en el proceso de gestión (por ejemplo Bollier y Helfrich, 2012; Burbach *et al.*, 2013; Colectivo Lavaca, 2007; Giarraca y Teubal, 2005; Piñeiro, 2011; Rebón, 2004; Sitrin, 2005; Webber y Spronk, 2011).

Las iniciativas en curso para fortalecer o generar “nichos de sustentabilidad” por parte de comunidades campesinas e indígenas de América son importantes y alentadoras. Mientras que el impulso en el mercado global está amenazando claramente a los grupos sociales y ecosistemas en todo el mundo, los continuos y exitosos esfuerzos de pueblos campesinos e indígenas para implementar sus propias estrategias para el cambio social y productivo que deliberadamente incorporen el medio ambiente en el proceso, ofrecen una ventana para ver las posibilidades que pueden encontrarse para conseguir que la justicia ambiental sea una realidad para segmentos de la población cada vez mayores; esto no sucederá donde domine la estructura capitalista de producción y control. Por lo tanto, la implementación de soluciones locales que crean áreas de acción autónoma será aún más significativa y eficaz mientras que los espacios dominados por el mercado mundial continúan sufriendo deterioro ambiental y acentuados conflictos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. 2013 *El Buen Vivir: Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otro mundo* (Barcelona: Icaria).
- Apffel-Marglin, F.; Kumar, S. y Misra A. 2010 *Interrogating Development: Insights from the margins* (Nueva Delhi: Oxford University Press).
- Apffel-Marglin, F. y Marglin, S. 1996 *Decolonizing Knowledge: From development to dialogue* (Oxford: Clarendon Press).
- Baran, P. A. 1959 *La Economía Política del Crecimiento* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Barkin, D. 2012 “Communities Constructing Their Own Alternatives in the Face of Crisis” en *Mountain Research and Development*, N° 32, S1: S12-S22.
- Barkin, D. 2002 “Indigenous Ecotourism in Mexico: An opportunity under construction” en McLaren, D. (ed.) *Rethinking Tourism and Ecotravel* (Westport: Kumarian Press).
- Barkin, D. y Fuente, M. 2013 “Community Forest Management: Can the green economy contribute to environmental justice?” en *Natural Resources Forum*, Vol. 37, N° 3: pp. 200-210.
- Barkin, D. y Lemus, B. 2014 “Rethinking the Social and Solidarity Society in Light of Community Practice” en *Sustainability*, Vol. 6, N° 9: pp. 6.432-6.445.
- Baronnet, B.; Mora Bayo, M. y Stahler-Sholk, R. (eds.) 2011 *Luchas ‘muy otras’. Zapatismo y autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas* (México: CIESAS/UNACH/UAM).

- Bessi, R. y Navarro S. F. 2014 "The Changing Map of Latin America" en <http://www.truth-out.org/news/item/24981-across-latin-america-a-struggle-for-communal-land-and-indigenous-autonomy> acceso 1° de agosto de 2014.
- Bollier, D. y Helfrich, S. 2012 *The Wealth of the Commons* (Amherst: The Levellers Press).
- Bonfil Batalla, G. 1987 *México Profundo: Una civilización negada* (México: Grijalbo).
- Bray, D. B. y Merino-Pérez, L. 2004 *La experiencia de las comunidades forestales en México. Veinticinco años de silvicultura y construcción de empresas forestales comunitarias* (México: SEMARNAT/Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C./Fundación Ford).
- Bray, D. B.; Merino-Pérez, L. y Barry, D. (eds.) 2007 *Los bosques comunitarios de México. Manejo sustentable de paisajes forestales* (México: Instituto Nacional de Ecología).
- Bretón, V. 2013 "Etnicidad, desarrollo y 'Buen Vivir': Reflexiones críticas en perspectiva histórica" en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Caribeños*, N° 95: pp. 71-95.
- Bretón, V. 2005 "Los paradigmas de la 'nueva' ruralidad a debate: el proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador" en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Caribeños*, N° 78: pp. 7-30.
- Burbach, R.; Fox, M. y Fuentes, F. 2013 *Latin America's Turbulent Transitions: The future of twenty-first century socialism* (Londres: Zed).
- Colectivo Lavaca 2007 *Sin patrón: Fábricas y empresas recuperadas por sus trabajadores. Una historia, una guía* (Buenos Aires: Cooperativa de trabajadores Lavaca Editora).
- Colectivo Situaciones 2002 *19 y 20: Apuntes para el nuevo protagonismo social* (Buenos Aires: Colectivo Situaciones/ Ediciones mano a mano).
- Comisión Económica para América Latina/ Food and Agriculture Organisation/ Instituto Internacional de Cooperación Agrícola 2014 *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe* (San José: IICA).
- Cronkleton, P.; Bray, D. B. y Medina, G. 2011 "Community Forest Management and the Emergence of Multi-Scale Governance Institutions: Lessons for REDD+ Development from Mexico, Brazil and Bolivia" en *Forests*, Vol. 2, N° 2: pp. 451-473.

- Delgado Lemus, A. 2014 “Ampliando Gustos Históricos” en *Mural. Suplemento Negocios*, 31 de agosto, en <http://www.mural.com>.
- Dietrich, W. et al. 2011 *Peace Studies: A Cultural Perspective* (Houndmills: Palgrave Macmillan).
- Dwinell, A. y Olivera, M. 2014 “The water is ours damn it! Water communing in Bolivia” en *Community Development Journal*, N° 49, Suppl. 1: i44-i52.
- The Ecologist 1993 *Whose Common Future? Reclaiming the Commons* (Londres: Earthscan).
- Esteva, G. 2010 “From the Bottom-up: New Institutional Arrangements in Latin America” en *Development*, Vol. 53, N° 1: pp. 64-69.
- Esteva, G. 2014 “Commoning in the New Society” en *Community Development Journal*, N° 49, Suppl. 1:i144-i159.
- Fogelberg, K. 2013 “From Adopt-a-project to Permanent Services: The evolution of Water for People’s approach to rural water supply in Bolivia” en *Water Alternatives*, Vol. 6, N° 2: Art. 6.
- Fuente, M. y Ramos Morales, F. 2013 “El ecoturismo comunitario en la Sierra Juárez-Oaxaca, México: entre el patrimonio y la mercancía” en *Otra Economía. Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria*, Vol. 7, N° 12: pp. 66-79.
- Giarraca, N. y Teubal, M. (eds.) 2009 *La tierra es nuestra, tuya y de aquel... Las disputas por el territorio en América Latina* (Buenos Aires: GEMSAL).
- Giarraca, N. y Teubal, M. (eds.) 2005 *El campo argentino en la encrucijada: Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad* (Buenos Aires: Alianza).
- Gonzales, T. 2014 “Kawsay (Buen Vivir) y afirmación cultural: Pratec-Naca, un paradigma alternativo en los Andes” en Marañón, B. (ed.) *El Buen Vivir y descolonialidad: Crítica al desarrollo y la racionalidad instrumentales* (México: UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas).
- Hardin, G. 1995 (1968) “La Tragedia de los Comunes” en *Gaceta Ecológica* (México), N° 37: pp. 49-57.
- Hernández Garcíadiego, R. y Herrerías Guerra, G. 2008 “El programa Agua para Siempre: 25 años de experiencia en la obtención de agua mediante la regeneración de cuencas” en Paré, L.; Robinson, D. y González Ortiz, M. (eds.) *Gestión de cuencas y servicios ambientales. Perspectivas comunitarias y ciudadanas* (México: Instituto Nacional de Ecología).

- Huanacuni, F. 2011 *Buen Vivir/Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias* (Lima: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, CAOI).
- Illich, I. 1990 *El género vernáculo* (México: Joaquín Mortiz/Planeta).
- Illich, I. 1986 *La alfabetización de la mentalidad. Un llamamiento a investigarla* (Cuernavaca: Tecnopolítica).
- Illich, I. 1977 *Towards a History of Needs* (Nueva York: Pantheon Books).
- Illsley Granich, C. et al. 2007 “El Grupo de Estudios Ambientales, AC: Entre la acción social y la consolidación institucional” en Bebbington, A. J. (ed.) *Investigación y cambio social. Desafíos para las ONG en Centroamérica y México* (Guatemala: Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo).
- Lang, M. (ed.) 2013 *Alternativas al Capitalismo/Colonialismo del Siglo XXI* (Quito: Fundación Rosa Luxemburg-Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo).
- Linebaugh, P. 2013 *El Manifiesto de la Magna Carta: Comunes y libertades para el pueblo* (Madrid: Traficantes de Sueños).
- Mariotti, D. et al. 2007 *Tiempos de rebelión: “Que se vayan todos”. Calles y plazas en la Argentina: 2001-2002* (Buenos Aires: GEMSAL).
- Martínez Luna, J. 2010 *Eso que llaman comunalidad* (México: Conaculta).
- McDermott, M. (ed.) 2014 “Introduction” en *Community Development Journal*, N° 49(supl. 1): i1-i11, Commons Sense: New thinking about an old idea.
- Muñoz Ramírez, G. 2003 *10 y 20: El Fuego y La Palabra* (México: Revista Rebeldía/La Jornada Libros).
- Navarro, S. F. y Bessi, R. 2014 “Across Latin America, a Struggle for Communal Land and Indigenous Autonomy” en <http://www.truth-out.org/news/item/24981-across-latin-america-a-struggle-for-communal-land-and-indigenous-autonomy> acceso 1° de agosto de 2014.
- Ness, I. y Azzellini, D. (eds.) 2011 *Ours to Master and to Own: Workers’ Control from the Commune to the Present* (Chicago: Haymarket Books).
- Organización de Estados Americanos, Comité sobre Asuntos Jurídicos y Políticos (OAS-CJPA) 2003 “Traditional Forms of Ownership and Cultural Survival, Right to Land and Territories” en *Working Group to Prepare the Draft American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (OEA/Ser.K/XVI, GT/

- DADIN/doc.113/03 rev. 1, 20 de febrero) en <http://www.oas.org/council/CAJP/Indigenous%20documents.asp#2003> acceso 10 de septiembre de 2014.
- Ostrom, E. 2011 *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Ostrom, E. 1986 “An Agenda for the Study of Institutions”, en *Public Choice*, Vol. 48(1): pp. 3-25.
- Ostrom, E. 1985 “Are Successful Efforts to Manage Common-Pool Problems a Challenge to the Theories of Garret Hardin and Mancur Olson?” Working Paper, *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Indiana University.
- Panikkar, R. 1995a *Invisible Harmony: Essays on Contemplation & Responsibility* (Minneapolis: Fortress Press).
- Panikkar, R. 1995b *Cultural Disarmament: The way to peace* (Louisville: W. J. Knox Press).
- Panikkar, R. 1979 *Myth, Faith and Hermeneutics* (Ramsey: Paulist Press).
- Piñeiro Harnecker, Camila. 2011. *Cooperativas y Socialismo: Una mirada desde Cuba*. (La Habana: Editorial Caminos).
- Rebón, J. 2004 *Desobedeciendo al desempleo: La experiencia de las empresas recuperadas* (Buenos Aires: Picasso/La Rosa Blindada).
- Robles Hernández, S. y Cardoso Jiménez, R. 2008 *Floriberto Díaz. Escrito: “Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe”* (México: UNAM, Programa Universitario México Nación Multicultural, La Pluralidad Cultural en México, 14).
- Rosset, P. M. 2013 “Re-thinking agrarian reform, land and territory in La Vía Campesina” en *Journal of Peasant Studies*, Vol. 40, N° 4: pp. 721-775.
- Ruggeri, A. 2013 *Cuadernos para la Autogestión*. (Buenos Aires: Chilavert).
- Santos, B.de S. 2009 *Una Epistemología del Sur: La reinención del conocimiento y la emancipación social* (México: Siglo XXI/CLACSO).
- Simonian, L. 1995 *La Defensa de la Tierra del Jaguar* (México: CONABIO).
- Sitrin, M. 2005 *Horizontalidad: Voces de Poder Popular en Argentina* (Buenos Aires: Chilavert).
- Smith, L. T. 2012 *Decolonizing Methodologies: Research and indigenous peoples* (Londres: Zed Books).

- Stephen, L. y Hale, C. R. (eds.) 2013 *Otros Saberes: Collaborative Research on Indigenous and Afro-Descendant Cultural Politics* (Santa Fe: SAR Press/LASA).
- Stevens, C. et al. 2014 *Securing Rights, Combating Climate Change: How Strengthening Community Forest Rights Mitigates Climate Change* (Washington: World Resources Institute).
- Tenet, G. 2000 *Global Trends 2015: A Dialogue about the Future with Nongovernment Experts* (Washington: National Intelligence Council).
- Thompson, E. P. 2014 (1959) "Commitment in Politics" en Winslow, C. (ed.) *E. P. Thompson and the Making of the New Left* (Londres: Lawrence & Wishart).
- Toledo, V. M. 2014 "México: la batalla final es civilizatoria" en *La Jornada* (México: UNAM) Serie de 4 artículos: 22 de julio, 5 de agosto, 2 de septiembre, 30 de septiembre.
- Toledo, V. M. y Ortiz Espejel, B. 2014 *México, Regiones que Caminan hacia la Sustentabilidad: Una geopolítica de las resistencias bioculturales* (Puebla: Universidad Iberoamericana, Campus Puebla/Conacyt).
- Toledo, V. M.; Garrido, D. y Barrera Bassols, N. 2013 "Conflictos Socio-Ambientales, Resistencias Ciudadanas y Violencia Neo-Liberal en México" en *Ecología Política* N° 46: pp. 115-124.
- UNESCO 2013 *The World Social Science Report 2013* (París: ISSC/ UNESCO/OECD).
- Vachon, R. 1995 "Guswenta or the Intercultural Imperative: Towards a Re-enacted Peace Accord between the Mohawk Nation and the North American Nation-States (and their Peoples)" en *Interculture Journal*, Vol. XXVIII, N° 2, 3, 4: pp. 127-129.
- Venkateswar, S. y Hughes, E. 2011 *The Politics of Indigeneity, Dialogues and Reflections on Indigenous Activism* (Londres: Zed).
- Vergara-Camus, L. 2014 *The MST, the Zapatistas and Peasant Alternatives to Neoliberalism* (Londres: Zed Books).
- Villoro, L. 2003 *Creer, Saber, Conocer* (México: Siglo XXI).
- Walljasper, J. 2010 *All That We Share: A Field Guide to the Commons* (Nueva York: The New Press).
- Webber, J. y Spronk, S. 2011 "The Bolivarian Process in Venezuela: A Left Forum" en *Historical Materialism*, Vol. 19, N° 1: pp. 229-266.
- Zibechi, R. 2008 *Autonomías y emancipaciones: América Latina en movimiento* (México: Bajo Tierra Ediciones).

Mariana Walter y Leire Urkidi*

Capítulo 10

CONSULTAS COMUNITARIAS

RESPUESTAS A LA MINERÍA A GRAN ESCALA EN AMÉRICA LATINA**

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza la emergencia y la expansión de consultas comunitarias y vecinales sobre proyectos mineros metalíferos a gran escala en Latinoamérica. Estas consultas difieren de aquellas que se realizan mediante el proceso de Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI o FPIC, por sus siglas en inglés) o “consulta previa” que son fomentadas por los gobiernos nacionales. Desde Tambogrande (Perú) en junio de 2002 hasta Mataquescuintla (Guatemala) en noviembre de 2012, 68 consultas o referéndums han sido realizados en Perú, Argentina, Guatemala, Ecuador y Colombia. En todos los casos, estas consultas han resultado en una amplia oposición a proyectos mineros. Este proceso tiene lugar en un contexto de creciente presión para extraer minerales, así como un aumento en la cantidad de conflictos ambientales en la región (ver Capítulo 2). La particularidad de estas consultas es que no son convocadas por gobiernos nacionales como parte de procedimientos oficiales, sino que son promovidas por movimientos de justicia ambiental (MJA, o

* Se agradece para la elaboración de este capítulo al Programa de especialización de personal investigador doctor del Vicerrectorado de Investigación de la UPV/EHU 2013.

** Traductora: Eugenia Cervio.

EJMs por sus siglas en inglés) y cuenta, usualmente, con el apoyo de gobiernos locales.

La emergencia y la expansión de las consultas en Latinoamérica es un tema poco estudiado hasta el momento. Los estudios sobre estas consultas o referéndums relacionados con la minería metálica se han concentrado principalmente en los primeros cuatro casos: Tambogrande, Esquel, Sipakapa y Majaz/Río Blanco (Bebbington 2012a, De Echave et al., 2009, Fulmer, 2011, Haarstad y Floydsand, 2007, McGee, 2009, Muradian et al., 2003, Subies et al., 2005, Urkidi, 2011, Walter y Martínez-Alier, 2010), así como en la ola de consultas ocurrida en Guatemala (Holden y Jacobson, 2008, Trentavizi y Cahuec, 2012, Rasch, 2012). Sin embargo, los casos que siguieron después, sus conexiones y las características institucionales de las consultas han recibido poca atención. La presente investigación surge de la curiosidad por entender cómo y por qué estas consultas se han difundido de la forma en que lo han hecho y cómo las consultas comunitarias desafían la gobernanza de las actividades mineras.

Tras analizar los casos de consultas comunitarias que se realizaron desde 2002 hasta 2012 en América Latina, vemos que estas consultas a) emergen en contextos donde se desarrollan conflictos en torno de la justicia ambiental y donde hay procesos de criminalización; b) tienen el objetivo de reclamar el derecho de las poblaciones afectadas a participar de forma empoderante en decisiones de alto impacto que afectan sus condiciones de vida y subsistencia; y c) son instituciones híbridas, el producto de un proceso dinámico y multi-escalar en el cual actores gubernamentales y no gubernamentales e instituciones formales e informales son movilizadas para desafiar la gobernanza centralizada de las actividades extractivas.

1. CONFLICTOS RELACIONADOS CON LA GOBERNANZA MINERA EN LATINOAMÉRICA

Como se menciona en la introducción de este libro, en la actualidad está ocurriendo un cambio desde perspectivas que conciben la regulación de los recursos como algo sólo guiado por instituciones estatales de gestión (gobierno) hacia perspectivas que tienen una visión más amplia en términos de gobernanza ambiental. La perspectiva de la gobernanza abarca la miríada de actores e instituciones que guían las formas en las que los asuntos ambientales son tratados a diferentes escalas (Bulkeley, 2005).

Los marcos centrados en el Estado son cada vez más insatisfactorios y anacrónicos para entender las diferentes formas en que la regulación de los recursos se construye y reconstruye. Es necesario reconocer las diferentes gramáticas espaciales en juego para enten-

der la emergencia de formas híbridas de gobernanza ambiental así como sus implicaciones (Bulkeley, 2005). Las formas híbridas de gobernanza desafían el rol social reconocido convencionalmente a los mercados, los Estados y, más recientemente, las comunidades, en la medida que se forman alianzas y dinámicas novedosas. La gobernanza híbrida implica la formación de espacios políticos complejos: redes de relaciones sociales, económicas y culturales, actores que se vinculan desde lugares remotos, y redes que comparten objetivos políticos y sociales comunes.

En este capítulo, nos referimos a la gobernanza híbrida como un proceso de *bricolage* institucional donde diferentes actores (gubernamentales y no gubernamentales) dan forma a instituciones que combinan componentes formales e informales en una dinámica multi-escalar. Concebimos la escala como una entidad epistemológica y no ontológica. Leitner *et al.* (2008, 159) definen “escala” como “una construcción relacional, vinculada al poder y disputada, en la cual los actores se involucran estratégicamente, para legitimar o desafiar relaciones de poder existentes.”

Las instituciones híbridas pueden ser abordadas desde perspectivas muy diferentes. Los enfoques instrumentalistas asumen que los actores son emprendedores sociales y políticos que utilizan su capital social para construir instituciones que luchan por alcanzar una gestión óptima de los recursos. Generalmente, se afirma que para lograr el empleo óptimo del capital social, las instituciones deben estar adecuadamente arraigadas en el contexto social y cultural, del cual se obtienen las normas que apoyan la toma de decisiones (Ostrom, 1990). Sin embargo, se ha afirmado que los conceptos de arraigo promueven una conceptualización funcional y estática de la cultura y de la tradición que oscurece la dinámica compleja de la construcción y evolución institucional (Cleaver, 2001). Cleaver (2002: 17) afirma que “la evolución de las instituciones colectivas de toma de decisiones podría no seguir un proceso de selección consciente de mecanismos apropiados para la tarea de la acción colectiva (como en el modelo de Ostrom) sino un proceso más desordenado de ensamblaje, moldeado por individuos que actúan dentro de los límites de las circunstancias”.

En sus estudios sobre instituciones de gestión de recursos de propiedad común en Tanzania, Cleaver (2001, 2002, 2013) desarrolla el concepto de “*bricolage* institucional”: un proceso a través del cual la gente consciente e inconscientemente hace uso de los acuerdos sociales y culturales existentes (reglas, tradiciones, normas, roles y relaciones) para moldear instituciones en un ensamblaje improvisado que se ajusta a las situaciones cambiantes (Cleaver *et al.*

2013). En esta dinámica, la institución resultante es una mezcla de prácticas modernas y tradicionales, formales e informales. El *bricolage* institucional ofrece una perspectiva convincente para entender la forma en que las instituciones híbridas pueden ser el resultado de un proceso complejo y dinámico de ensamblaje donde contextos, conflictos, necesidades, escalas, actores, instituciones formales e informales entran en juego para producir una forma particular de institución híbrida.

2. MOVIMIENTOS DE JUSTICIA AMBIENTAL

Los movimientos y organizaciones anti-minería de América Latina tuvieron un lugar central en la emergencia y expansión de las consultas. En esta sección delineamos algunas características claves de este actor social, sus demandas centrales y su dinámica escalar.

Los movimientos anti-mineros de América Latina han sido considerados movimientos de justicia ambiental (MJA) dado que demandan equidad socio-ecológica y una toma de decisiones justa en la gobernanza de las actividades mineras (Urkidi y Walter, 2011). Recientemente, cuestiones relacionadas con la participación han sido centrales en los estudios sobre justicia ambiental (Schlosberg, 2007). El concepto de “justicia ambiental” (JA) nació en la década de 1980 de la mano de movimientos sociales afro-americanos que luchaban contra el racismo ambiental en Estados Unidos (Bullard, 1990). Desde ese momento, el concepto ha migrado a través de los movimientos sociales y ha sido adoptado por otros grupos y movimientos en todo el mundo. Como resultado, han emergido redes de JA nacionales y regionales en América Latina en las últimas décadas (Carruthers, 2008). Los problemas mineros y los movimientos anti-mineros tienen un lugar central en estas redes latinoamericanas.

Se ha señalado que el mismo concepto de justicia ambiental implica una política de escala, ya que hace referencia a la distribución espacial y social de los impactos ambientales y de los beneficios económicos así como a las escalas, instituciones y agentes que regulan las decisiones ambientales (Kurtz, 2003). Algunos geógrafos políticos han expresado críticas contra el “particularismo militante” (Harvey, 1996) de movimientos como los de JA. Según estas críticas los movimientos deben encontrar una forma de superar la problemática división entre acciones que están profundamente vinculadas con el sitio y la experiencia local, por un lado, y un movimiento y un discurso más amplio, por el otro. De acuerdo con esta perspectiva, las lealtades locales y las políticas de identidad de los movimientos de resistencia impiden el compromiso en políticas escalares más amplias y emancipadoras. Nosotras creemos, sin embargo, que los

movimientos de justicia ambiental tienden a trascender el particularismo militante basado en el lugar (Kurtz 2003). Los MJA construyen estrategias y discursos que trascienden las demandas locales, reconociendo las raíces estructurales de sus conflictos y estableciendo redes solidarias con otras comunidades y grupos (Urkidi y Walter, 2011). Estas redes han sido clave para los grupos anti-mineros en América Latina, como por ejemplo el Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL) y la plataforma “No a la Mina” en Argentina.

Los MJA no tendrían que ser vistos como estáticos sino como movimientos flexibles en un proceso de aprendizaje permanente, que se expanden y contraen en el espacio según los conflictos evolucionan y los movimientos saltan (de) escalas (Smith, 1996, Leitner et al., 2008). En la política contenciosa, hay diversas espacialidades en juego (p.ej. escala, redes, sitios, movilidad) y los participantes generalmente recurren a varias de ellas a la vez (Leitner et al., 2008). El análisis de los MJA debería también tener en cuenta esta complejidad espacial. Desde nuestro punto de vista, estas características de los movimientos de justicia ambiental tuvieron un rol central en la conformación de las consultas comunitarias.

Las cuestiones abordadas por los MJA refieren generalmente a tres dimensiones clave de la justicia ambiental: la distribución, el reconocimiento y la participación (Schlosberg, 2007). Estos pueden ser vistos como los enfoques clave a partir de los cuales los MJA enmarcan las injusticias. Los MJA no sólo abordan los temas relacionados con la inequidad sino también, y muchas veces de manera central, los procesos políticos que construyen las inequidades ambientales. Los grupos anti-mineros de América Latina argumentan frecuentemente que la aprobación de los proyectos mineros implica una falta de reconocimiento de la dependencia material y cultural que las poblaciones afectadas tienen hacia el agua y la tierra, y que las preocupaciones expresadas en las etapas de participación local son constantemente ignoradas o que los espacios de participación son usualmente intrascendentes o incluso evitados (Haarstad y Floysand, 2007; Muradian et al., 2003; Urkidi y Walter, 2011).

Las características principales de los procesos que gobiernan las actividades mineras son compartidas por la mayoría de los países latinoamericanos. Ciertamente, las leyes mineras en América Latina fueron desarrolladas bajo pautas similares trazadas por instituciones financieras internacionales (p.ej. Banco Mundial) (Bridge 2004, Chaparro, 2002). La aprobación de los proyectos mineros está centralizada en el Gobierno Nacional (o provincial, en el caso de Argentina), y está basada en la evaluación de un informe de impacto

ambiental. Los espacios de participación están dispuestos alrededor de este documento técnico y son no vinculantes. La sociedad civil generalmente puede presentar alegatos (p.ej. online, en papel) y, a veces, puede expresar su punto de vista en una audiencia pública en la cual el documento es presentado. Normalmente, la ley demanda que estas preocupaciones sean tenidas en cuenta por la empresa minera cuando se realiza la evaluación de impacto ambiental final, que deberá ser aprobada por el gobierno nacional (generalmente por los departamentos de minería o medio ambiente). Sin embargo, los movimientos de justicia ambiental señalan que la participación en las decisiones mineras es principalmente “informativa” e insuficiente, y a veces se desarrolla en espacios privados y clientelares (Janhcke Benavente y Meza, 2010).

Los proyectos que afectan las comunidades indígenas se encuentran bajo regulaciones específicas. La mayoría de los países latinoamericanos –todos los países estudiados en este capítulo– han suscrito la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT o ILO, por sus siglas en inglés), la cual demanda el consentimiento previo e informado de las comunidades antes de que se tomen las decisiones que pueden afectarlas, un procedimiento que debería seguir las prácticas consuetudinarias. Este derecho es generalmente ignorado o mal aplicado (Janhcke Benavente y Meza, 2010). Sin embargo, aún puesto en práctica, la forma en que la Convención 169 de la OIT y otros documentos internacionales (p.ej. la declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas) conciben el “consentimiento” es ambiguo y no implica necesariamente un poder vinculante para las comunidades (McGee, 2009, Janhcke Benavente y Meza, 2010). Como ilustran los casos presentados en este capítulo, y como ya lo han señalado otros estudios (p.ej. Janhcke Benavente y Meza, 2010), la forma en que las decisiones relacionadas con la minería excluyen o infravaloran a los actores locales, sus valores, sus preocupaciones e instituciones, alimenta la agitación y la frustración en las comunidades afectadas.

3. EL AUMENTO Y LA EXPANSIÓN DE LAS CONSULTAS MINERAS EN AMÉRICA LATINA

Para estudiar el proceso de emergencia y expansión de las consultas mineras en América Latina, las autoras de este artículo identificamos y analizamos todos los casos de consultas o referéndums sobre minería metálica promovidos por movimientos de justicia ambiental en Latinoamérica desde la consulta de Tambogrande hasta los últimos casos de 2012. Hemos considerado todas aquellas consultas o refe-

réndums que no fueron organizados por ningún gobierno central ni por empresas privadas como parte de un proceso de consulta oficial, y que buscaron consultar a los ciudadanos de la comunidad, municipio o distrito si estaban a favor o en contra de la minería metálica a gran escala en su territorio.

Las autoras revisamos y triangulamos fuentes primarias y secundarias, tanto académicas como activistas (p.ej. periódicos, páginas web de activistas y gubernamentales, informes, artículos científicos). A medida que el análisis fue avanzando, identificamos las principales coincidencias y diferencias y desarrollamos una serie de hipótesis acerca de la emergencia y expansión de las consultas que nos incitaron a revisar y expandir nuestras fuentes: un proceso iterativo que nos llevó a refinar los hallazgos resumidos en este artículo.

Identificamos 58 consultas sobre minería metálica en 5 países en América Latina: Perú (2002, 2007, 2008, 2009, 2012), Argentina (2003, 2012), Ecuador (2011), Colombia (2009) y Guatemala (57 consultas municipales de Sipakapa en 2005 a Mataquescuintla en 2012) (ver Tabla 1 y Tabla 2). Agrupamos los casos en tres “rutas” principales de acuerdo con las conexiones y similitudes de las consultas, y no según su orden cronológico. En este sentido, nos interesa identificar cómo las consultas fueron transmitidas de un conflicto a otro como una poderosa institución de participación. Para cada “ruta” destacamos los elementos clave de la/s causa/s determinante/s, identificamos cómo emergieron las consultas, sus características institucionales y cuáles son los movimientos de justicia ambiental involucrados e identificamos las múltiples espacialidades en juego en la transferencia de estas experiencias entre los movimientos de justicia ambiental.

La primera ruta muestra las principales características del primer caso de consulta en Tambogrande (2002), la expansión de la experiencia a otras comunidades peruanas y su llegada a Ecuador. La segunda ruta delinea las características clave del proceso argentino originado en Esquel (2003). La tercera ruta de viaje abarca la ola de consultas guatemaltecas nacidas en Sipakapa (2005), y la llegada de esta experiencia a Colombia. El caso de Guatemala presenta algunas características particulares. Mientras que el primer caso de consulta (Sipakapa) ocurrió en el contexto de un conflicto activo, la mayoría de los casos que le siguieron fueron parte de una campaña regional para prevenir la expansión de las actividades mineras en el país. Explicamos la consulta de Sipakapa de manera más detallada y nos referimos a los casos que siguieron como un proceso regional.

Tabla 1
Consultas sobre minería en el contexto de conflictos mineros activos entre 2002 y 2012

Consulta	Duración del conflicto	Fecha de la consulta	Proyecto minero y empresa minera	Consulta						
				Voto secreto / No secreto	Utiliza padrón elec-toral oficial (S/N)	Tipo de consulta (marco legal) O.M.: Ordenanza municipal	Participación (% personas con derecho a voto)	% contra la minería	% a favor de la minería	% blancos/nulos
Perú	Caso Tambogrande. Distrito de Tambogrande (Piura).	1990-2003	Proyecto Tambogrande de Manhattan Minerals (Canadá, junior). Oro y plata.	S	S	Consulta Vecinal (O.M.)	27015 (69%)	93.85%	1.98	4.17
	Caso Majaz/Rio Blanco. Ayabaca and Pacaipampa district (Ayabaca Mun.) y distrito Carmen de la Frontera (Huancabamba Mun.), Piura.	2002-hoy	Proyecto Majaz. Monterrico Metals (UK, junior), Vendido en 2007 a Zijin Mining (China). Cobre y molibdeno.	S	S	Pacaipampa (Consulta Vecinal, O.M.) Ayabaca (Consulta Vecinal, O.M.) Carmen de la frontera (Consulta Vecinal, O.M.)	6091 (71.47%) 8873 (50.09%) 3053 (59.26%)	17 033 (94.54)	285 (1.58%)	699
	Caso Candarave. Distritos de Candarave, San Pedro, Cairani, Calacala, Talaca, Yucamani, Calientes and Pallata (Tacna, Atacama).	1990s-hoy	Proyecto Toquepala. Southern Copper Corp. (EEUU - México). Cobre y molibdeno.	S	S	Consulta Vecinal (O.M.)	3478 (67%)	3215 (92%)	n.i.	n.i.
	Caso Islay/Tia María. Distritos de Cocachacra, Punta de Bombón, Dean Valdivia, Mejía, Islay-Matarani y Mollendo (Arequipa, Islay Province).	2008-2011	Proyecto Tia María. Southern Copper Corp. Cobre.	S	S	Cocachacra* (Consulta Vecinal, O.M.) Punta Bombón*(Consulta Vecinal, O.M.)	3131 (49%) 2004 (43%)	2916 (93%) 1883 (94%)	139 (4.4%) 71 (3.5%)	76 (2.4%) 50 (2.5%)
				S	S	Dean Valdivia (Consulta Vecinal, O.M.)	2304 (53%)	2211 (96%)	52(2.3%)	41 (1.8%)
				S	N	Mollendo (Consulta Popular)	3643 (n.i.)	3573 (98%)	9 (0.3%)	61 (1.7%)
				S	**	Mejía (Consulta Vecinal)	272 (n.i.)	245 (90%)	26 (9.8%)	1 (0.4%)
				S	N	Islay-Matarani (Consulta Popular)	837 (n.i.)	765 (91.4%)	61 (7.3%)	11 (1.3%)

Caso Kañaris. 3 distritos (San Juan Bautista de Cañaris, Huacapampa, Congona), Lambayeque.	2004-hoy	30/09/12	Proyecto Cañariaco. Candente Copper (Cananda, junior). Cobre, oro y plata.	S	S	Consulta Comunitaria (Convencción 169 de la Organización Internacional del Trabajo)	1896 (47.4%)	1719 (95%)	106 (6%)	71 (4%)
Caso Esquel (Provincia de Chubut)	2001-hoy	23/03/03	Proyecto Esquel. Meridian Gold (U.S., junior)- Vendido en 2007 a Yamana Gold (Cananda, Junior). Oro y plata.	S	S	Consulta Popular de participación obligatoria (O.M.)	13845 (75%)	11046(81%)	2561 (17%)	277 (2%)
Caso Loncopue (Provincia de Neuquén)	2007-hoy	02/06/12	Proyecto Lonco. Corporación Minera de Neuquén (provincia de Argentina) y Metallurgical Construction Corp (China). Cobre y molibdeno.	S	S	Referendum obligatorio y vinculante (para aprobar O.M.)	2588 (72%)	2125 (82.08%)	388	75 (2.9%)
Proyecto Quimsacocha. (Victoria del Portete and Tarqui), Azuay.	2004-hoy	02/10/11	Proyecto Quimsacocha. Iam Gold (Canada). Vendido en 2012 a INW Metals (Canada, junior). Oro, plata y cobre.	S	N	Consulta Comunitaria realizada por Juntas de Agua a sus miembros.	1037 (66.6%)	958 (92.38%)	47(4.53)	18 (1.73%)
Proyecto Mandé Norte. 2 Municipalities (Carmen del Darién, Murindó), Chocó.	2007-hoy	28/02/09	Proyecto Mandé Norte. Muriel Mining (U.S., junior). Cobre, oro y molibdeno.	NS	N	Consulta Interétnica. (Convencción 169 de la Organización Internacional del Trabajo).	1251	798	0	
Sipakapa	2003-hoy	08/06/05	Proyecto Marlin. Moritana Exploradora (Goldcorp-Canada, senior). Oro, plata y cielo abierto.	Ambas (dependiendo de la comunidad)	S	Consulta Comunitaria (O.M.)	2564 (45%)	95.50%	1.40%	1.60%
Minera San Rafael (Santa Rosa) y Mataquescuinta (Jalapa).	2010-hoy	29/05/11 11/06/11 10/07/11 11/11/12	Proyecto Escobal. Oasis (Minera San Rafael: Tahoe Resources Canada - 40% de Goldcorp Canada). Plata, oro y otros.	S	S	Mataquescuinta (Consulta Comunitaria O.M.)	10.375(53%)	97%	1.6%	1.8%

Notas: * En estas consultas fueron realizadas dos preguntas. En esta tabla sólo presentamos la respuesta relacionada con la aceptación o el rechazo de las actividades mineras. **Hay información divergente entre las fuentes en relación al rol del gobierno local en esta consulta.

3.1 EMERGENCIA Y EXPANSIÓN EN PERÚ Y ECUADOR

3.1.1. Perú: Conflicto de Tambogrande (Piura)

Tambogrande está situado en uno de los departamentos más pobres de Perú (Piura) y tiene un clima árido que requiere represas y canales de irrigación (construidos con el financiamiento del Banco Mundial) para mantener sus actividades agrícolas orientadas a la exportación. El conflicto se originó por el proyecto de Manhattan Minerals, cuyo depósito principal estaba situado debajo del pueblo de Tambogrande. Voces críticas señalando los impactos sociales y ambientales de esta actividad, lideradas por un granjero local e ingeniero agrario que había emigrado de Lima, promovieron la formación del Frente de Defensa de Tambogrande y el Valle de San Lorenzo en 1999. Esta organización se transformó en la principal oposición local al proyecto en colaboración con la iglesia local y CONACAMI, la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (Portugal Mendoza, 2005).

Como el Frente no logró un dialogo productivo, donde pudiera expresar los reparos y preocupaciones locales, con el gobierno nacional, la agitación local aumentó (Portugal Mendoza, 2005). En marzo de 2001, luego de un período de huelgas, movilizaciones masivas y episodios de violencia en Tambogrande, el líder local Godofredo García Baca fue asesinado por un hombre armado y encapuchado (Muradian et al., 2003). Estos episodios dieron a conocer el conflicto a nivel nacional e internacional (*The Economist*, 23 de junio de 2001), generando nuevos apoyos en ambos niveles. Profesionales de Piura y Lima constituyeron un grupo de trabajo para elaborar argumentos técnicos e informes críticos con el proyecto, logrando involucrar organizaciones y redes transnacionales en el conflicto local (Bebbington et al., 2011).

La tensión crecía en Tambogrande y los movimientos sociales comenzaron a preocuparse por un posible aumento de los episodios de violencia (Portugal Mendoza, 2005, McGee, 2008, Cabellos y Boyd, 2007). En este contexto, el Frente, sus aliados y el intendente de Tambogrande –quien antes no había tomado una posición clara– acordaron que era necesario realizar una consulta vecinal, un mecanismo pacífico y democrático para canalizar la agitación local y expresar las opiniones locales (Portugal Mendoza, 2005, Bebbington et al, 2011, Subies et al., 2005).

La municipalidad de Tambogrande expidió la Ordenanza Municipal N° N° 012-2001-MDT-C, la cual creó la consulta vecinal como un mecanismo para la participación de la ciudadanía a nivel de distrito. La ordenanza se basó en derechos internacionales, nacionales y mu-

nicipales y en leyes relacionadas con la participación ciudadana (tratados internacionales, leyes nacionales y municipales, artículos constitucionales, el Código ambiental), estableciendo la estructura legal básica que sería usada más tarde en todas las consultas posteriores en Perú. Si bien la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo no fue citada en la ordenanza de la consulta de Tambogrande –fue agregada en las ordenanzas municipales posteriores de Majaz/Río Blanco–, fue utilizada en discursos de activistas (Fulmer, 2011).

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) reconoció en un primer momento la consulta y estuvo de acuerdo con brindar su apoyo. Sin embargo, una queja formal por su inconstitucionalidad e ilegalidad realizada por el Ministerio de Energía y Minas redujo la participación de la Oficina a una asesoría y a la contribución con materiales (p.ej. urnas) (Oficina Electoral Nacional, 2002). El asesoramiento técnico de grupos nacionales e internacionales y la colaboración transnacional de organizaciones como Oxfam fueron la clave para la realización de la consulta (Portugal Mendoza, 2005, Bebbington et al., 2011). Asimismo, organizaciones como el Centro de Políticas Mineras (Mineral Policy Center), el Consejo de Minería Ambiental de British Columbia (Environmental Mining Council of British Columbia), Oxfam y Amigos de la Tierra de Costa Rica y Ecuador contribuyeron a construir la legitimidad de las consultas gracias a su actividad como observadores, defensores y diseminadores de la experiencia (Muradian et al., 2003).

El 2 de junio de 2002, se realizó la consulta que convocó a todos los habitantes del distrito y resultó en un rechazo masivo al proyecto minero (Portugal Mendoza, 2005). El mecanismo de participación sugirió los mismos procedimientos que una elección estándar (voto secreto, padrón electoral, urnas de votación, etc.) (Ver Tabla 1). La consulta no fue reconocida por la empresa minera ni por el gobierno nacional, el cual aseguró que la evaluación de impacto ambiental (EIA) es el proceso de toma de decisión legalmente vinculante. Al mes siguiente, el Frente impidió, a través de protestas, tres intentos de realizar una audiencia pública. Finalmente, el gobierno revocó la licencia minera a Manhattan por cuestiones administrativas, suspendiendo así el proyecto. En noviembre de 2002, el presidente del Frente, Francisco Ojeda, ganó las elecciones municipales en Tambogrande (Portugal Mendoza, 2005).

3.1.2. Perú: Conflicto de Majaz/Río Blanco (Piura)

Cuando el conflicto de Tambogrande estaba llegando a su final, un nuevo y relevante conflicto minero emergió a pocos kilómetros, en las provincias de Ayabaca y Huancabamba (en la zona montañosa de Piura).

ra), por la exploración de un depósito minero de cobre-molibdeno por una subsidiaria de Monterrico Metals. El conflicto de Tambogrande no sólo contribuyó a generar escepticismo sobre la minería a la región, sino que también fue una fuente de apoyo y experiencia para los grupos locales y autoridades en esta lucha (Diez Hurtado, 2007, Bebbington, 2012a). Por ejemplo, el grupo de organizaciones e individuos que apoyaban el Frente en Tambogrande –después formalizado como Red Muqui– promovió, más tarde en este conflicto, la formación del Grupo de Apoyo al caso Majaz para compartir experiencias, conocimiento técnico y estrategias entre movimientos (Bebbington, 2012a).

El proyecto minero Majaz estaba situado en las comunidades campesinas de Segunda y Cajas y Yanta, tierras que son administradas bajo acuerdos institucionales particulares reconocidos legalmente por el Estado (Bebbington, 2012a). La empresa no buscó la necesaria aprobación de la asamblea comunal, despertando rechazo y quejas formales en la comunidad (Bebbington et al., 2007).

En 2004, hubo dos movilizaciones masivas donde participaron miles de campesinos preocupados por los impactos ambientales (agua), económicos (agricultura, turismo) y sociales (acceso a la tierra) del proyecto minero y por la ausencia de reconocimiento hacia las instituciones locales. Estas protestas desembocaron en enfrentamientos con la policía, heridos y dos campesinos muertos: Remberto Herrero (abril de 2004) y Melanio García Gonzalez (en julio de 2005) (Bebbington, 2012a). Desde 2004 hasta 2007, los activistas locales denunciaron casos de secuestro, torturas y una persistente criminalización (campañas de descrédito, encarcelamiento injustificado, persecución legal) que incluso llegaron a los tribunales de justicia del Reino Unido (OXFAM, 2007, 2009, Cobain, 2009).

En 2005, intendentes, líderes y lideresas locales y organizaciones sociales promovieron la formación del Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte del Perú (FDSFNP). La organización, crítica con el proyecto minero y con el rol del Gobierno Nacional, estuvo compuesta por representantes del gobierno provincial y del distrito, rondas campesinas, Frentes de defensa de Huancabamba, Ayabaca, Tambogrande y de otros grupos anti-minería de la región.

La tensión y la desconfianza aumentaron a medida que fallaban los intentos de negociación por parte de los gobiernos regional y nacional y el Gobierno estableció medidas para limitar los derechos de participación pública (Bebbington, 2012a, Diez Hurtado, 2007, Red Muqui, 2009). En este contexto, se promovió una consulta. Como en Tambogrande, la consulta era vista como un canal pacífico de participación que calmaría las tensiones locales. Las municipalidades de Ayabaca y Huancabamba aprobaron ordenanzas municipales que lla-

maron a una consulta vecinal (Bebbington 2012a). El resultado de la consulta fue que el 94,5% de los votantes rechazaron las actividades mineras en el distrito.

Mientras que en Tambogrande el gobierno nacional minimizó el peso de la consulta, en este caso trató de impedirla activamente. Una intensa campaña criminalizó la consulta y a sus defensores, estableciendo que el referéndum era ilegal, comunista y políticamente manipulado por organizaciones no gubernamentales internacionales que pretendían retrasar el desarrollo del país (Oxfam, 2007, McGee, 2008). Sin embargo, la Defensoría del Pueblo de Perú y el Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia declararon que, aunque el mecanismo fuera no vinculante, era legal bajo la Constitución (Oxfam, 2009, Red Muqui, 2009, CISDE-ALAI, 2009). Asimismo, la consulta de Majaz llevó a la Defensoría del Pueblo de Perú a iniciar el proceso de regulación de los derechos de consulta de los pueblos indígenas. Tanto en Majaz como en Tambogrande (y en Esquel, Argentina), la actividad minera fue detenida y se convirtieron, por lo tanto, en ejemplos exitosos.

3.1.3. Perú: Proyecto de expansión de Toquepala (Candarave), Proyecto Tía María (Islay, Arequipa) y Proyecto Kañariaco (Lambayeque)

Tras estas dos consultas en Pirua (Norte de Perú), hubo otras tres consultas en las costas sur y central de Perú, donde las organizaciones y redes nacionales tuvieron un papel clave en la difusión de la experiencia brindando su apoyo. La siguiente consulta, en Candarave (2008, región de Tacna, Desierto de Atacama) fue diferente de los casos anteriores porque tuvo lugar en un área donde ya había actividades mineras a gran escala en operación. El conflicto que derivó en la consulta surgió cuando la empresa minera comenzó negociaciones para ampliar su autorización de uso de agua. Los gobiernos locales y provinciales, la Junta de usuarios de riego y los frentes locales de defensa se opusieron a otorgar nuevas autorizaciones. Señalaron la necesidad de disminuir el uso de agua en la actividad minera dado que una crisis de escasez de agua en la región estaba afectando la producción agrícola y obligando a los campesinos a emigrar. Algunos actores sociales también subrayaron la necesidad de ofrecer compensaciones por todos estos impactos. En enero de 2008, el intendente de Candarave llamó a una consulta vecinal (Organización Municipal N°001-2008-MPC/A) con el apoyo del gobernador provincial, frentes locales de defensa y la Junta de Aguas. La consulta contó con observadores de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que también brindaron su apoyo técnico (Radio Uno, 2008). Los participantes de la consulta (67% del padrón de electoral) contestaron dos preguntas. El 92% re-

chazó nuevas actividades mineras y el 94% se opuso al uso del agua del subsuelo o superficial para actividades mineras.

La cuarta consulta minera en Perú tuvo lugar en 2009 en la provincia de Islay (Departamento de Arequipa). Islay es una región árida habitada por campesinos y pueblos indígenas. El conflicto emergió en 2008, por el proyecto minero de cobre a gran escala Tía María de Southern Copper Peru Corporation (Gutiérrez Zeballos, 2011). Las preocupaciones relacionadas con los impactos en la disponibilidad de agua y con la subsistencia local promovieron la formación del Frente Amplio de Defensa del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Este movimiento condujo a la organización del Frente Regional con el apoyo de grupos locales, el intendente de Valdivia y organizaciones como la CONACAMI, Cooperación, Red Muqui y la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (Gutiérrez Zeballos, 2011, Red Muqui, 2011).

El 27 de septiembre de 2009, los seis distritos de Islay realizaron una consulta vecinal. El gobernador provincial se negó a llamar a un referéndum provincial. En algunos distritos, las consultas fueron convocadas por los intendentes locales, quienes expidieron las ordenanzas. En otros distritos, las consultas fueron llevadas a cabo por movimientos sociales, siguiendo los mismos procedimientos (Gutiérrez Zeballos, 2011, CAOI, 2009). El proceso fue observado por un parlamentario nacional, miembros de la ONG flamenca Broerlijk Denle, la ONG peruana Transparencia Civil y la CONACAMI (Márquez, 2009). Con una participación media del 48,5% (considerando los distritos en los cuales los padrones electorales estaban disponibles), el rechazo al proyecto Tía María osciló entre el 93 y el 98%.

El gobierno nacional no reconoció el referéndum y, unos meses más tarde, llamó a una audiencia pública para presentar la Evaluación de Impacto Ambiental correspondiente al proyecto. Con la asistencia de organizaciones nacionales y transnacionales, se presentaron alrededor de tres mil comentarios técnicos sobre el estudio de impacto ambiental. Asimismo, se organizaron una serie de huelgas regionales a medida que los espacios de diálogo se fueron percibiendo como estériles. Estas huelgas estuvieron marcadas por una fuerte represión policial, criminalización de activistas, tres muertos y más de cuatrocientos heridos (Gutiérrez Zeballos, 2011). En medio de esta violencia, un informe de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS, por su sigla en inglés), solicitado por el gobierno y las comunidades como una visión “independiente”, llegó a la conclusión de que la Evaluación de Impacto Ambiental mostraba serias deficiencias (UNOPS/PNUMA, 2011), lo cual forzó al Ministerio de Energía y Minas a suspender el proyecto.

La quinta consulta en Perú tuvo lugar en 2012 en el distrito de Kañaris, al norte del país (región de Lambayeque). El proyecto minero Kañarico era una mina de cobre a gran escala en etapa de exploración, de la empresa canadiense “junior” Candente Copper Peru SA. El proyecto estaba situado en un área de bosque habitada y cultivada por dos comunidades de habla Quechua (Municipalidad de Kañaris, 2012). En una asamblea en 2012, la comunidad de San Juan de Kañaris decidió realizar una consulta comunal (Fedepaz, 2013). La empresa minera y el Ministerio de Energía y Minas afirmaron que una consulta ya había sido llevada a cabo a través de los procedimientos oficiales, aunque esta nunca fue reconocida por la comunidad.

La consulta comunal siguió los procedimientos de una elección estándar (voto secreto, padrón electoral) pero sin el apoyo de los gobiernos locales; el resultado fue un rechazo del 91% a la minería (1,896 votos, participación del 47,4% de los votantes empadronados). El proceso fue apoyado y observado por la CONACAMI, Red Muqui y líderes y lideresas de organizaciones locales. El gobernador regional, el Ministro de Agricultura y representantes de las oficinas regionales de Desarrollo y Producción y Energía y Minas también participaron como observadores (Servindi, 2012).

Durante la organización de esta consulta, el gobierno nacional estaba promocionando una ley para regular los derechos de consulta de los pueblos indígenas. La cuestión de si los Kañaris eran campesinos o indígenas y, por consiguiente, con derecho al Consentimiento Libre, Previo e Informado según la Convención 169 de la OIT, generó un amplio debate (Greenspan, 2013). Mientras que la Defensoría del Pueblo nacional y diversos pueblos indígenas a nivel transnacional reconocen el Consentimiento Libre, Previo e Informado para Kañaris, el gobierno les niega este derecho y afirma que la consulta del gobierno es la única válida. En 2013, la empresa minera Candente detuvo la exploración minera, alegando como motivo el bajo precio del cobre.

3.1.4. Ecuador: Proyecto Kimsakocha (Azuay)

En octubre de 2011 se llevó a cabo la primera consulta comunitaria de Ecuador en Azuay. El conflicto emergió por un proyecto a cielo abierto de una empresa canadiense “junior”. Surgieron preocupaciones por el impacto en las fuentes de agua de los pueblos campesinos e indígenas que habitan la zona ubicada río abajo del área del proyecto (Pérez Guartambel, 2012). La idea de realizar una consulta surgió en un contexto de creciente presión por parte del gobierno nacional para promover las actividades mineras en el país, y en medio de un proceso de deslegitimación verbal y legal y de campañas de criminalización contra indígenas ecuatorianos y activistas anti-

minería (entrevista con un activista local, 2012). Asimismo, líderes indígenas y campesinos locales estaban en contacto con movimientos indígenas, anti-minería y de derechos humanos de Latinoamérica, en particular de Ecuador y Perú (entrevista con un líder de un movimiento nacional y anti-minería, 2012). En junio de 2011, algunos líderes indígenas locales promovieron la organización de un encuentro continental con un fuerte énfasis en el impacto de la agenda minera en el medioambiente y en los pueblos indígenas (Pérez Guartambel, 2012).

En este caso, la consulta comunitaria fue convocada por la Junta de Aguas, una organización campesina e indígena que administra el acceso al agua para uso doméstico. La consulta se basó en la Convención 169 de la OIT, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la Constitución de Ecuador (Pérez Guartambel, 2012). La votación se realizó en las parroquias de Victoria del Portete y Tarqui y fue organizada por líderes locales de la Federación de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Azuay, con el apoyo de organizaciones indígenas nacionales (ECUARUNARI, CONAIE) y el intendente de Victoria del Portete. La consulta siguió los procedimientos eleccionarios de la Junta de Aguas: un voto por cada derecho de aguas (una familia puede tener más de un derecho). La votación fue secreta y sólo para los dueños de derechos de aguas registrados (jefes de familia, no individuos). La consulta tuvo observadores nacionales e internacionales de diversas organizaciones y de la oficina de la Defensoría del Pueblo. Días antes de la consulta, se publicaron anuncios en periódicos y se distribuyeron volantes llamando a la gente a no votar. Hubo un 67% de participación del electorado, con un 92,3% de oposición a las actividades mineras. Los gobiernos provinciales y nacionales no reconocieron el voto y encabezaron una fuerte campaña de descrédito.

3.2. ARGENTINA

3.2.1 Proyecto de Esquel (Chubut)

La segunda consulta llevada a cabo en Latinoamérica tuvo lugar en Esquel, en marzo de 2003. La ciudad de Esquel (28.089 habitantes) es uno de los principales asentamientos de la Patagonia argentina, una región árida también habitada por pueblos indígenas mapuches. En 2002, el 25% de la población estaba desempleada y el 20% estaba por debajo de la línea de pobreza. La llegada de Meridian Gold, una empresa minera “junior” de los Estados Unidos, con la intención de extraer desde un depósito de oro y plata situado a 6,5 kilómetros de la ciudad, originó el primer conflicto minero en el país.

La utilización de técnicas de extracción con cianuro y los riesgos por contaminación hídrica en un ambiente con problemas de escasez de agua activó las primeras preocupaciones. Además, la percepción de que la urgencia por aprobar el proyecto estaba socavando la calidad del control técnico del proyecto por parte del Estado y de que se estaban excluyendo las preocupaciones locales, dio lugar a la formación de la Asamblea de Vecinos Autoconvocados (AVA) contra la mina. La AVA reunió a vecinos y a organizaciones con diferentes trayectorias, especialistas en Derecho, Química, Medicina, Geografía, Periodismo y Educación, pueblos mapuches y habitantes de las zonas más pobres de Esquel que se convirtieron en canales de información claves con las áreas más marginales de la ciudad. El movimiento desplegó una amplia variedad de estrategias, desde recursos legales y administrativos hasta movilizaciones, argumentos técnicos y redes de apoyo. A medida que la AVA saltaba escalas, contactando y obteniendo apoyo de activistas, organizaciones y redes regionales, nacionales e internacionales, el conflicto de Esquel comenzó a ser visto como parte de un proceso ambientalmente injusto que afectaba a muchas comunidades en Latinoamérica (Urkidi y Walter, 2011).

Miembros de la AVA conocieron y contactaron el caso de Tambogrande a través de Internet. La AVA también estableció contacto con el Mining Policy Center (ahora Earthworks), una ONG que apoyó la consulta de Tambogrande y que más tarde financiaría (junto con Greenpeace Argentina) la visita de un hidrogeólogo de Estados Unidos a Esquel, quién también había analizado el caso de Tambogrande (Colao y Claps, 2005).

Dos representantes del Consejo Deliberante Local, cercanos a la AVA, presentaron una propuesta de ordenanza municipal para convocar una consulta popular, a través de un mecanismo legal presente en la constitución provincial. Mientras que la propuesta fue rechazada en un primer momento, la tensión acumulada en Esquel promovió su aprobación por parte de la mayoría de los partidos políticos como una forma de pacificar la agitación local.

Unos días después de la consulta popular, que resultó en un 81% de rechazo del proyecto minero (y un 75% de concurrencia del electorado), las actividades mineras fueron frenadas y la legislatura de Chubut aprobó una prohibición a la minería a cielo abierto y a la utilización de cianuro en los procesos de producción minera. El caso de Esquel se transformó en un referente a nivel nacional (Svampa y Antonelli, 2009, Walter y Martínez-Alier, 2010). La AVA creó una plataforma online (www.noalamina.org) que aún hoy en día es una fuente de información clave para activistas argentinos y latinoamericanos.

El caso de Esquel demostró el fuerte poder político que puede tener una consulta no vinculante. En los años que siguieron, a medida que las inversiones mineras aumentaban, más movimientos de justicia ambiental trataron de promover consultas similares. El gobierno de Catamarca, la provincia más pobre de Argentina y donde opera la mina más grande y antigua del país (La Alumbrera), logró frenar en los tribunales al menos tres intentos de consultas en Tinogasta y Andalgalá.

3.2.2 Proyecto Lonco (Neuquén)

La segunda consulta argentina se realizó en la Municipalidad de Loncopue en 2012. Luego de una serie de contratiempos legales y diferentes campañas de intimidación dirigidas a los movimientos sociales y a las comunidades indígenas mapuches, las actividades de exploración minera avanzaban sin los permisos ni procedimientos de consulta requeridos. Un sacerdote local se involucró y llevó el asunto al pueblo, poniendo en contacto los movimientos urbanos con los pueblos indígenas rurales. Un abogado y activista anti-minería de Esquel, que estaba viviendo en Loncopue, compartió su experiencia como profesional y activista con el movimiento emergente, aconsejando y apoyando la estrategia legal (Yappert, 2009).

El llamado a un referéndum vinculante para aprobar o rechazar una ley municipal que prohibiera las actividades mineras a cielo abierto a gran escala fue promovido por las comunidades mapuches, las asambleas vecinales, grupos ambientales y, como en Esquel, algunos políticos cuyos partidos estaban a favor de la minería a nivel provincial y nacional pero que se alinearon, a nivel local, con grupos anti-minería. Con un 72% de participación del electorado, el 82% votó a favor de la prohibición de la minería, aunque el gobierno provincial presentó una demanda legal de inconstitucionalidad para deslegitimar el referéndum.

3.3. GUATEMALA Y COLOMBIA

3.3.1. Guatemala: Sipakapa, Escobal y la ola de consultas en el oeste de Guatemala

El tercer país latinoamericano que realizó consultas mineras comunitarias después de Tambogrande y Esquel fue Guatemala. Ocurrió en Sipakapa, en el altiplano guatemalteco, en junio de 2005. En 2003, Montana (ahora propiedad de la canadiense GoldCorp) obtuvo el permiso de explotación para la mina de oro de Marlin en las municipalidades de Sipakapa y San Miguel Ixtahuacán. Estas municipalidades están habitadas por campesinos que se identifican, mayormente,

como indígenas. En Sipakapa, el 87% vive bajo el umbral de pobreza y el 33% en la pobreza absoluta (SEGEPLAN, 2002).

La investigación y las entrevistas destacan que las primeras reuniones llevadas a cabo por la empresa con los grupos y los líderes locales no fueron transparentes sino arbitrarias y sesgadas (Van de Sandt, 2009, Urkidi, 2011). La oposición a la minería nació de la desconfianza que generaron las actividades de información en muchos de los líderes de la comunidad. Los líderes indígenas se reunieron con sacerdotes locales y organizaciones nacionales (Movimiento de Trabajadores Campesinos, MadreSelva, CALAS) con el fin de obtener información acerca de la minería (Van de Sandt, 2009). Las organizaciones nacionales ya formaban parte de redes latinoamericanas (por ejemplo MadreSelva dentro de OilWatch) y facilitaron información sobre los impactos de las actividades mineras. Los líderes locales de Sipakapa visitaron otras áreas con minería aurífera en América Central, como el Valle de Siria en Honduras, y se pusieron en contacto con redes regionales contra la minería (p.ej. la Red Centroamericana Anti-Minería).

En diciembre de 2004, una comunidad que bloqueó el paso de un camión que se dirigía a la mina en una provincia vecina fue fuertemente reprimida por la policía y las fuerzas militares, represión que tuvo como saldo la muerte del campesino Raúl Castro Bocel (Prensa Libre, 18 de enero de 2005, Castagnino, 2006). La repercusión pública de estos episodios obligaron al intendente de Sipakapa (a favor de la minería) a acordar un encuentro público para discutir la cuestión de la minería. Este encuentro desembocó en un acuerdo de la municipalidad para convocar una consulta, basada en el Código Municipal (2002) y la Convención 169 de la OIT. La idea de convocar una consulta había estado circulando desde comienzos de 2004, a partir de un sacerdote italiano que estaba familiarizado con la experiencia de Tambogrande (Van de Sandt, 2009).

La consulta fue organizada a través de la articulación de organizaciones locales, nacionales e internacionales: el Consejo de Desarrollo Municipal (COMUDE), la parroquia y sus catequistas, la Comunidad Lingüística Sipakapense, el juez de paz local, MadreSelva, la Asociación Nacional de Abogados Mayas, la Iglesia Católica de San Marcos y la Defensoría Indígena de Derechos Humanos, entre otros. Observadores nacionales e internacionales y activistas de derechos humanos fueron convocados para verificar el proceso. La Corte de Constitucionalidad de Guatemala rechazó la apelación de Montana para prohibir la consulta. El mismo día en que se realizó la consulta, panfletos asegurando que la consulta no se realizaría fueron distribuidos en Sipakapa, presumiblemente como una forma de boicot de Montana.

Sin embargo, el 45% del electorado participó en la consulta y el 98% votó contra la minería. La votación se llevó a cabo en cada comunidad; algunos votaron a mano alzada, otros con voto secreto. En 2007, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala declaró que la consulta de Sipakapa fue válida según la Convención 169 de la OIT y el Código Municipal, pero que era no vinculante ya que estas convenciones y leyes eran imprecisas e incoherentes con la Constitución y también porque las actividades mineras eran de interés público nacional. Por consiguiente, la municipalidad de Sipakapa no tenía autoridad para decidir sobre el asunto (Xiloj y Porras, 2008).

La mina Marlin estaba en plena actividad en 2013, a pesar de la consulta y las diferentes demandas legales en relación con el impacto ambiental y la violación de los derechos humanos¹. Sin embargo, el proceso de Sipakapa fue un hito en la resistencia guatemalteca contra la minería. La experiencia se repitió en otras 56 consultas sobre minería metalífera en el país desde 2005 hasta 2012 y más de 600.000 personas han participado en ellas, haciendo de este uno de los procesos políticos más importantes en el país en los años recientes. El documental acerca de la consulta de Sipakapa (Revenga, 2005) ha tenido un papel muy relevante en la difusión de esta experiencia en Guatemala y América Latina.

Cincuenta y dos de las 57 consultas se han llevado a cabo en el oeste guatemalteco y la mayoría de ellas en la zona del altiplano, como parte de una campaña regional de rechazo a las actividades mineras. El Consejo de los Pueblos de Occidente (CPO) –donde la Asamblea de Recursos Naturales de Huehuetenango ha tenido un lugar central– encabezó la expansión y la organización de las consultas. El CPO es una red nacional organizada en 2008 como una coalición de organizaciones provinciales trabajando en la defensa de los recursos naturales y de líderes locales de municipios donde se han realizado consultas. El principal objetivo del CPO es desarrollar una estrategia de base comunitaria en contra de la minería. También hay redes y organizaciones no gubernamentales² nacionales e internacionales apoyando el desarrollo de las consultas. Sin embargo, una característica clave del proceso guatemalteco son las sinergias que han surgido entre el movimiento anti-minería y los gobiernos municipales en la organización

1 En 2010, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) solicitó el cierre preventivo del proyecto por los impactos potencialmente dañinos sobre la salud y el medio ambiente.

2 Mayoritariamente asociaciones y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y medioambiente de Europa y Canadá (CATAPA, NISGUA or Rights Action, entre muchas otras).

de la mayoría de las consultas, y la incorporación activa de líderes locales en la red regional (Mérida y Krenmayr, 2010, Urkidi, 2011).

Recientemente, otros casos de consultas que no están directamente relacionados con el trabajo del CPO han emergido en otras áreas de Guatemala. La consulta sobre el proyecto Escobal en Santa Rosa no fue parte de la ola de consultas del oeste de Guatemala, aunque si fue influenciada por la experiencia de Sipakapa. El contexto del departamento de Santa Rosa es diferente al altiplano, y la mayoría de su población no es indígena, aunque existen algunas comunidades Xinca. El conflicto surgió en 2010, cuando Tahoe Resources y Goldcorp estaban por empezar una mina metalífera en la zona, que podía afectar un lago cercano y sus recursos hídricos. Se organizó un comité local y, entre 2011 y 2012, se desarrollaron cuatro consultas en los pueblos cercanos con el apoyo de la diócesis regional, una organización ambiental nacional (MadreSelva) y los gobiernos locales. Sin embargo, no se permitió ninguna consulta en San Rafael Las Flores, el municipio donde se encuentra el proyecto. Actualmente la mina está operando, la población local está altamente dividida y han tenido lugar episodios de violencia y criminalización en los últimos años (OCMAL, 2013).

Aparte de Sipakapa y Santa Rosa, el resto de las consultas en Guatemala no están asociadas con proyectos mineros inminentes sino con licencias de exploración o investigación, de modo que pueden ser vistas como consultas preventivas. La Tabla 2 presenta más detalles sobre las consultas preventivas de Guatemala. El gobierno guatemalteco nunca ha aceptado los referéndums comunitarios y ha propuesto regularlos bajo una ley específica (Prensa Libre 23/02/2011). El CPO reclama que el marco legal actual es suficiente para aceptar las consultas y sus resultados, y que más regulaciones sólo llevarían a condiciones más restrictivas para la participación (Prensa Libre 23/02/2011, Nisgua, 2011).

El movimiento guatemalteco anti-minería busca ser inclusivo en muchos sentidos, resultando así en procesos de consulta heterogéneos. Principalmente han sido consultadas comunidades indígenas, pero también algunas no indígenas, apelando, en este caso, no a la Convención 169 de la OIT sino solamente al Código Municipal (2002). Además, las consultas se han realizado a través de voto secreto o a mano alzada, en consultas municipales o simplemente comunitarias. En algunos casos, mayormente en Huehuetenango, personas no registradas pudieron participar en consultas indígenas. Esto condujo a una mayor participación de mujeres que en cualquier otro proceso electoral, debido a que las mujeres están proporcionalmente menos registradas que los hombres en Guatemala (Mérida y Krenmayr, 2010). Estas consultas también se han expandido hacia otras actividades extractivas en Guatemala, como por ejemplo los proyectos hidroeléctricos.

Tabla 2
Ola de consultas preventivas contra actividades mineras a gran escala en Guatemala (2005-2012).

Departamento / Región	Proyectos/ Licencias	Nº de consultas	Municipalidades / Fechas	Participación	% dijo no a la minería	Tipos de Consultas	Consecuencias / Resultados
San Marcos	Explotación en San Miguel Itzahuacán y Sipakapa (Goldcorp - Canadá: oro, plata, otros). Licencias de explotación en todas las municipalidades con consultas (Goldcorp's subsidiaries-Canadá: oro, plata, níquel, cobalto, polimetálicos, suelos raros, otros)	11	Sipakapa 18/05/2005, Comitancillo 18/06/2005, Concepción Tutuapa 13/02/2007, Ixchiguan 13/06/2007, Sibinal 18/04/2008, Comitancillo 14/05/2008, Tacaná 16/05/2008, Tajumulco 13/06/2008, San José Ojetenam 11/07/2008, Tejutla 30/09/2008, San Cristóbal Cucho 27/06/2009	Más de 60.000 personas	98%	Consultas comunitarias. OT 169 y Código Municipal. Voto no secreto. En Sipakapa sólo inscriptos en el pardon electoral (Tribunal Supremo Electoral), en el resto, toda la comunidad.	En casi todas las consultas, se contó con el apoyo de los gobiernos municipales y comunitarias. Las consultas fueron no vinculantes para el gobierno nacional. El gobierno nacional trató de regular las consultas en 2011, contra los deseos de las comunidades consultadas.
Huehuetenango	Licencias de explotación en todas las municipalidades con consultas (Goldcorp's subsidiaries -Canadá - and Tenango S.A. - Canadá oro, plata, otros; Guatemala Copper: cobre/cobalto; Minas de Guatemala: polimetálicos; otras empresas). Pocas minas de plomo y zinc.	28	Concepción Huista, Todos Santos Cuchumatán, San Juan Atitlán, Cobotenango, Santiago Chimaltenango 25-27/07/2006, Santa Eulalia 30/08/2006, San Pedro Necta 30/03/2007, San Antonio Huista 12/05/2007, Santa Cruz Bardilas 23/06/2007, San Ildefonso Itzahuacán 03/08/2007, Nentón 11/08/2007, San Sebastián Huehuet. 26/10/2007, San Miguel Acatán 01/12/2007, San Juan Ixcay 13/05/2008, Tecitlán 27/06/2008, Chiantla 13/07/2008, Jacaltenango 26/07/2008, Santa Ana Huista 06/08/2008, Aguacatán 03/10/2008, San Pedro Soloma 17/10/2008, Cuitico 25/10/2008, Santa Bárbara 28/11/2008, San Rafael Petzal 10/01/2009, San Rafael La Indep. 28/04/2009, San Mateo Ixcatán 21/05/2009, San Gaspar Ixc'hil 23/07/2009, San Sebastián Cactán 24/09/2009, Unión Cantmil 18/01/2010	377.615 personas (sin Tecitlan: no hay datos sobre la participación)	99%	Consultas comunitarias. OT 169 y Código Municipal. Voto no secreto. En 6 de ellos sólo personas registradas pueden participar, en las otras 22, toda la comunidad.	Las consultas significaron el empoderamiento de las comunidades. Se crearon redes contra la minería. A pesar de la existencia de muchas licencias de explotación, sólo aquellos proyectos muy avanzados prosperaron luego de las consultas (Sipakapa and San Rafael).
Quiché	Algunas licencias de explotación (Nichromet Guatemala-Canadá: níquel, cobalto, otros).	5	Cunén 27/10/2009, Santa Cruz del Quiché 22/10/2010, Uspantán 29/10/2010, Sacapulas 20/05/2011, Chinique 14/03/2012	104.015 personas	Casi 100%	Consultas comunitarias. OT 169 y Código Municipal. Voto no secreto. Toda la comunidad.	

Quetzaltenango	Algunas licencias de explotación (Goldcorp's subsidiary - Canadá: oro, plata, zinc; otras empresas).	8	Cajola 01/07/2011, San Miguel Sigullá 15/05/2011, Concepción Chiquirichapa 20/04/2011, San Martín Chile Verde 16/03/2011, Olintepeque 20/02/2011, San Juan Ostuncalco 18/02/2011, Huitlan 22/11/2010	104.037 personas (sin Cajalá: sin información)	99%	Consultas comunitarias: OTF 169 y Código Municipal. Voto secreto. Sólo personas registradas.
Santa Rosa	Licencias de exploración (Tahoe Resources - Canadá/USA: plata, oro, otros --> Proyecto Escobal)	3	Nueva Santa Rosa 29/05/2011, Santa Rosa de Lima 10/07/2011, Casillas 10/07/2011	18.110 personas	98%	Consulta municipal. Voto secreto (Tribunal Supremo Electoral). Bajo el Código Municipal. Sólo personas registradas.
Retalhuleu	Licencias de exploración (Subsidiaria de Mayan Iron Corp -Australia: arenas de hierro, níquel, cobalto, suelos raros, otros). Licencia de reconocimiento(G4G Resources - Canadá: arenas de hierro)	1	Champerico 12/02/2012	16.699 personas	99%	Consulta municipal. Voto secreto. Bajo el Código Municipal.
Jalapa	Licencias de exploración (Tahoe Resources Canadá-USA: plata, oro, otros: proyecto Escobal. Goldcorp: oro, plata, otros)	1	Mataguescuintla 11/11/2012	10.375 personas	97%	Consulta municipal. Voto secreto. Bajo el Código Municipal.

3.3.2. Colombia: Proyecto Mandé Norte (Carmen de Darién, Chocó)

Entre el 24 y 28 de febrero de 2009, tuvo lugar la primera consulta en Colombia en el municipio de Carmen de Darién. El conflicto comenzó con la llegada de Muriel Mining (Río Tinto y otras empresas) y los primeros acercamientos del gobierno y la empresa para obtener la aprobación de la comunidad para explorar los depósitos de cobre, oro y molibdeno. Los sitios de exploración fueron localizados en las tierras de comunidades afro-descendientes e indígenas, incluyendo sus hogares y áreas sagradas, en los departamentos de Antioquia y Chocó. Las comunidades indígenas y afro-descendientes comenzaron a buscar información y contactaron con una organización religiosa nacional que trabajaba en estos temas. Se creó un grupo de apoyo que aportó información y documentales (p.ej. el de Sipakapa) e invitó a activistas de otros países y comunidades a Carmen de Darién (Jahncke Benavente y Meza, 2010). Las comunidades aseguraron que la consulta oficial no fue desarrollada de forma adecuada, ya que excluía a comunidades afectadas y ponía en peligro su subsistencia. Como respuesta a la agitación local, el gobierno nacional militarizó las áreas mineras, intimidando y limitando el acceso a las comunidades (Jahncke Benavente y Meza, 2010, Movice, 2012).

Las comunidades, inspiradas por la experiencia de Sipakapa, promovieron la organización de una consulta interétnica, que seguiría sus propios procedimientos locales (en su idioma, a partir de su propio registro de habitantes, y donde podrían participar todas las personas mayores de 14 años). Representantes de organizaciones de derechos humanos, indígenas, de grupos de la iglesia y anti-minería de Colombia, Paraguay, Honduras, Guatemala, Alemania y Canadá observaron el proceso (CENSAT, 2009).

La consulta se fundamentó en los derechos de consulta nacionales e internacionales de los pueblos indígenas, incluyendo la consideración especial de la Constitución de Colombia sobre el derecho indígena a la consulta. La legalidad y legitimidad del proceso fueron confirmadas por un importante veredicto (T-769, 2009) de la Corte Constitucional de Colombia, que condujo a la suspensión del proyecto. Sin embargo, al año siguiente el gobierno realizó campañas de deslegitimación de las comunidades locales y otras acciones intimidatorias en el área. En enero de 2010, el ejército colombiano realizó bombardeos aéreos en la zona (Movice, 2012).

Comunidades no indígenas también han intentado realizar consultas en Colombia. En 2011, movimientos sociales en el departamento de Santander trataron de realizar una consulta popular en el marco de la protección del agua para frenar el desarrollo de la minería aurífera en las áreas río arriba del páramo. Sin embargo, la iniciativa fue bloqueada políticamente (Comité por la Defensa del Agua y el Páramo

de Santurbán, 2012). Recientemente, en julio de 2013, la Municipalidad de Las Piedras (región de Tolima) realizó una consulta popular sobre actividades mineras, la cual obtuvo un 60% de participación del electorado y un 99% de rechazo a los proyectos mineros a gran escala que realizaría Anglo Gold Ashanti (EJOLT, 2013).

4. DISCUSIÓN

Los casos de consulta analizados en este capítulo representan una experiencia innovadora de gobernanza que busca asegurar la participación inclusiva en las actividades mineras. Asimismo, esta forma de gobernanza va más allá de las divisiones local/global, formal/informal, estatal/no-estatal. Estos puntos nos llevan a cuatro aspectos clave de las consultas elaborados en esta discusión.

4.1. CONTEXTO: CONFLICTOS, EXCLUSIÓN, CRIMINALIZACIÓN Y VIOLENCIA

Los contextos en los que emergieron las consultas estudiadas están en general marcados por intensos conflictos en torno a la justicia ambiental. Los conflictos mineros examinados giran en torno a cómo se distribuyen espacial y socialmente los beneficios mineros y los perjuicios de las actividades mineras, y en torno a cuáles son las escalas legítimas de participación y de toma de decisiones para gobernar esta actividad. Las consultas no son ni la primera ni la única acción realizada por los movimientos de justicia ambiental, sino que son promovidas en paralelo a una amplia variedad de estrategias (p.ej. negociaciones, movilizaciones, alegatos legales y técnicos, actividades de difusión) que buscan influenciar y desafiar las centralizadas instituciones de gobernanza minera.

Los discursos desplegados por los movimientos anti-mineros en estos casos reflejan las dimensiones clave de la justicia ambiental de Schlosberg (2007): reconocimiento, distribución y participación. Los grupos anti-minería ven la aprobación de los proyectos de minería como un reflejo de la falta de reconocimiento de su dependencia material y cultural hacia el agua y la tierra, y de la minusvaloración de sus puntos de vista y procesos consuetudinarios (Haarstad y Floysand, 2007, Muradian et al., 2003).

Los movimientos sociales que se oponen a las actividades mineras aseguran que el desarrollo de la minería compromete la subsistencia local (y supra-local). Comunidades en Perú, Guatemala, Colombia y Ecuador señalan el riesgo que supone para su supervivencia, que depende de la agricultura, el ganado y el bosque. Las preocupaciones por la salud también aparecen, con una gran relevancia en Esquel (Argentina), en relación a la utilización minera del cianuro.

Las inquietudes sobre la calidad del agua y su disponibilidad para actividades económicas locales y domésticas son comunes a todos los casos estudiados.

Mientras las comunidades afectadas señalan estas cuestiones como fundamentos para repensar o incluso frenar un proyecto o planes nacionales de minería, los gobiernos y las empresas aseguran que estas decisiones no deben ser tomadas por las comunidades locales. Los gobiernos centrales argumentan que la minería es un asunto de interés nacional y que los expertos dentro del proceso oficial de toma de decisiones deben tener la última palabra. Los gobiernos y las compañías mineras enmarcan las preocupaciones locales como una exageración que ignora y socava los impactos positivos de la minería. Asimismo, los puntos de vista de las comunidades críticas y de los movimientos de justicia ambiental son tachados por parte de los gobiernos nacionales en Latinoamérica de irracionales, ignorantes, anti-desarrollo, motivados políticamente, y promovidos por intereses extranjeros o por un ambientalismo radical y subversivo (Bebbington, 2012b). Estas declaraciones acompañan intensos procesos de criminalización (OCMAL, 2011).

Los ámbitos oficiales de participación se tornan espacios frustrantes por lo parcial de la información que es distribuida y por lo poco empoderantes de los modos de participación que ofrecen (Cole y Foster, 2001). Como los procesos de toma de decisiones no logran abordar las preocupaciones de las comunidades locales, las disputas se articulan en torno a los propios procesos decisorios (Muradian et al., 2003, Suryanata y Umemoto, 2005, Walter y Martínez-Alier, 2010, Urkidi y Walter, 2011). Cada vez es más común ver movimientos de justicia ambiental impidiendo o boicoteando las audiencias públicas, ya que estas son percibidas como un paso vacío en la aprobación de los proyectos (Jahncke Benavente y Meza, 2010). Hay casos de boicots a audiencias públicas en Tambogrande, Toquepala, Tía María, Esquel y Loncopue. Las comunidades indígenas rechazaron o no reconocieron supuestos procesos de consulta realizados por empresas mineras y gobiernos en Perú, Colombia y Guatemala. En Ecuador y Argentina, las comunidades indígenas aseguraron que las consultas formales nunca tuvieron lugar (Pérez Guartambel, 2012, Urkidi y Walter, 2011).

Además, uno de los hallazgos de esta investigación ha sido el rol que tuvo la violencia en la promoción de las consultas. Los reclamos vinculados a los derechos humanos han sido identificados como una de las bases principales de los movimientos de justicia ambiental latinoamericanos (Carruthers, 2008). Los referéndums sobre minería emergieron en contextos de represión y criminalización de activistas, donde crecían las preocupaciones relacionadas con su integridad físi-

ca y psicológica. En este sentido, las consultas pueden ser vistas como una forma innovadora de protesta que busca promover la participación, brindando un marco democrático que protege a sus participantes. Estas consultas fueron exitosas en el sentido de pacificar tensiones locales, al menos por un tiempo.

Mientras que los contextos de criminalización y represión de activistas y protestas no son nuevos en los conflictos mineros, la particularidad de estos casos es la habilidad de los movimientos de justicia ambiental para transformar un ambiente riesgoso de protesta en un proceso democrático de participación. Para ello, los movimientos de justicia ambiental construyeron una institución de participación híbrida.

4.2 CONSULTAS COMUNITARIAS: UNA INSTITUCIÓN HÍBRIDA

Las consultas y referéndums mineros de Latinoamérica están basados en la demanda de que las comunidades –tanto indígenas como no– tienen derecho a participar de las decisiones de primer orden que afectan a su supervivencia, un derecho considerado legítimo por las comunidades afectadas. Este derecho es reconocido en una variedad de normas y convenios indígenas y no indígenas, internacionales, nacionales y municipales (Jahncke Benavente y Meza, 2010, Fulmer, 2011). Sin embargo, el modo en que la participación es entendida por parte de regulaciones y actores varía ampliamente, siendo mayormente informativa y no vinculante. Como analiza Arnstein (1969) en su escalera de participación de 8 escalones (1. manipulación, 2. terapia, 3. información, 4. consulta, 5. apaciguamiento, 6. colaboración, 7. poder delegado, 8. control de la ciudadanía), hay diferentes niveles de exclusión/participación y empoderamiento. Como señala Arnstein, a medida que bajamos escalones en esta escalera, aumenta la frustración. Las comunidades están intentando subir esta escalera.

Las consultas comunitarias reclaman y reconstruyen el derecho de las comunidades a participar, de manera significativa y empoderante, en decisiones sobre actividades de alto impacto que les afecten. Con este objetivo, en cada contexto, las comunidades luchan por los derechos de participación local apelando a, combinando y resignificando regulaciones, derechos y tradiciones locales disponibles. Este proceso de *bricolage* institucional se basa en una combinación particular de instituciones formales e informales, modernas y tradicionales, según el contexto concreto.

Por ejemplo, las comunidades expanden y re-significan, en su discurso y práctica, la manera en que la Convención 169 de la OIT –y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas– entienden la “consulta” forzando nuevos debates

sobre el verdadero alcance de la convención (McGee, 2008, Fulmer, 2011). La Convención 169 de la OIT establece que las consultas deberían ser llevadas a cabo por los Estados; sin embargo, estas consultas no son organizadas por los gobiernos centrales (Fulmer, 2011, Jahnc-ke Benavente y Meza, 2010). Las consultas comunitarias recurren a la Convención 169 de la OIT, expandiendo su alcance, de acuerdo a lo que las comunidades afectadas consideran justo y legítimo. De manera similar, la forma en la cual las consultas apelan a las leyes y derechos de participación municipal, nacional e internacional para permitir los referéndums locales sobre minería, desafía el monopolio del gobierno nacional en las decisiones sobre minería.

En cada contexto, esta institución híbrida está legitimada en base a la tradición y/o a la percepción social de cuáles son las formas aceptables de hacer las cosas (Cleaver et al. 2013). Una fuente relevante de legitimidad (interna y externa) de las consultas/referéndums está basada en los procedimientos consultivos que apelan a los valores democráticos y a los derechos indígenas de participación. En la mayoría de consultas, las comunidades dieron lugar a procedimientos híbridos que combinan instituciones democráticas de participación (p.ej. procedimientos oficiales de elección), derechos indígenas, y la experiencia o aprendizajes de las consultas previas. En la mayoría de casos, incluyendo muchas de las comunidades indígenas de Guatemala, la consulta siguió los mismos procedimientos que aquellos de una elección regular: llamado formal a votar, votantes empadronados, voto secreto y la calidad del proceso certificada por observadores externos, como en Tambogrande. En Sipakapa, cada una de las 13 comunidades consultadas eligió su propio procedimiento: algunos siguieron el formato electoral occidental, otros votaron a mano alzada u otros formatos. Sin embargo, la consulta fue llamada por la municipalidad y todos sus habitantes pudieron votar (incluso aquellas personas no indígenas). En Sipakapa, los votos de las comunidades indígenas fueron los más criticados por el gobierno y las empresas, quienes reclamaron que este resultado podía estar manipulado (Fulmer, 2011). La consulta realizada por los grupos indígenas en Colombia siguió el ejemplo de Sipakapa, combinando procedimientos.

Algunas formas (híbridas) de gobernanza que *a priori* podrían incluir a diversos actores sociales y visiones, han sido criticadas porque continúan excluyendo a los colectivos marginales de la sociedad (Ford, 2003, Cleaver et al. 2013). En contraste, las consultas son organizadas por y tienen en consideración a los colectivos más desempoderados, como los pueblos indígenas, las mujeres o los campesinos. Como resultado, las consultas generalmente expanden

el alcance de las instituciones formales e informales para promover la participación local.

Las consultas son más que la suma de regulaciones y derechos existentes y, aunque basados en estos, desafían su alcance y sentido en base a lo que es considerado como legítimo y justo por las comunidades locales. Además, la relevancia de las consultas comunitarias reside en que las comunidades no sólo se están movilizandoy luchando discursivamente para desafiar la gobernanza minera, sino que también están desplegando estrategias innovadoras para demandar y reconstruir instituciones empoderantes de participación democrática. Las consultas comunitarias estudiadas aquí son una forma de movilización política, una forma de protesta, basada en instituciones democráticas e indígenas, formales e informales.

4.3 LOS ROLES DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES, GOBIERNOS Y CUERPOS DEL ESTADO

Mientras los movimientos de justicia ambiental han tenido un papel clave en la emergencia y expansión de las consultas, una característica particular de estas ha sido el rol jugado por los gobiernos locales. Las consultas comunitarias combinan las capacidades formales e informales (p.ej. regulación, administración, comunicación) y diferentes formas de poder (p.ej. legitimidad, redes, recursos, confianza) de movimientos sociales y gobiernos locales.

Las consultas realizadas sin alianzas con los gobiernos locales son la excepción. En algunos casos, los gobiernos locales se alinean rápidamente con los movimientos sociales o incluso toman un rol central en la formación de movimientos críticos con la minería (p.ej. Majaz, Toquepala, la ola de consultas en Guatemala). En otros casos, los gobiernos locales cambian su posición a medida que los conflictos se desarrollan y finalmente permiten o apoyan consultas para preservar la gobernabilidad o el poder local (p.ej. Esquel, Sipacapa), adoptando a veces una posición que difiere de la de sus partidos políticos a nivel nacional.

La alianza con los gobiernos locales ha sido clave en la construcción de la legitimidad de las consultas (Red Muqui, 2009), enmarcándolas como una institución de participación local (y democrática), y no solo como una mera estrategia del movimiento social anti-minero (Muradian et al., 2003). El hecho de que los primeros casos de consultas fueran llevados a cabo con el apoyo de ordenanzas locales contribuyó a la construcción de las bases para legitimar la siguiente ola de consultas, fueran estas realizadas con o sin el apoyo formal (p.ej. algunas municipalidades en la consulta de Tía María en Perú y en el caso Kimsakocha en Ecuador). Además, la participación de los movimien-

tos sociales redujo, en algunos lugares, la desconfianza que muchas comunidades rurales tienen con respecto a los cuerpos de gobierno, incluyendo las municipalidades. En las consultas guatemaltecas, el hecho de que actores que no se relacionan directamente con el gobierno municipal estuvieran también promoviendo las consultas fue señalado como una fuente de confianza, aumentando la participación (Mérida y Krenmayr, 2010, entrevistas en Guatemala 2009). Podríamos decir que la legitimidad de las consultas es –en parte– tanto una causa como una consecuencia de las alianzas híbridas formadas entre los gobiernos locales y los movimientos sociales.

Sin embargo, diferentes actores dentro de los Estados y gobiernos desafían la legitimidad de las consultas. Mientras algunos gobiernos locales y provinciales –así como algunos ministerios, departamentos regionales, autoridades y tribunales– reconocen esta institución de participación (p.ej. la oficina nacional electoral, la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, los consejos nacionales de derechos humanos, los ministerios de medio ambiente), los gobiernos nacionales y los departamentos mineros rechazan, ignoran o criminalizan (definiendo como actos ilegales) estos eventos participativos. El involucramiento de los gobiernos locales y las diversas posiciones adoptadas dentro del Estado en relación a las consultas reflejan la heterogeneidad de intereses y valores que atraviesa estas estructuras. Esta cuestión señala la necesidad de problematizar con mayor profundidad el rol de los gobiernos y los Estados en los marcos de gobernanza ambiental. Las instituciones híbridas lideradas por la sociedad civil, como las consultas comunitarias, no buscan necesariamente eludir a los gobiernos (como señalan Delmas y Young 2009) sino, por el contrario, anclar parte de su legitimidad en algunos de los organismos gubernamentales (gobiernos locales en este caso).

Sin embargo, esta legitimidad de las consultas anclada en su “legalidad” (i.e. su apoyo en leyes y derechos) se está convirtiendo en una debilidad en la medida que la disputa se está centrando actualmente en la re-regulación formal del derecho a la consulta, por ejemplo a través de la regulación de sus procedimientos por parte de los gobiernos centrales, con los riesgos de cooptación, exclusión y desnaturalización de las consultas que esto puede suponer.

4.4. A UN BRICOLAGE INSTITUCIONAL MULTI-ESCALAR

Finalmente, nos gustaría señalar que, mientras las consultas podrían ser consideradas instituciones híbridas que ejemplifican el proceso de gobierno “desde abajo” (Paterson et al., 2003), la fortaleza y legitimidad de esta institución es multi-escalar. Al analizar la expansión de las consultas en Latinoamérica, identificamos que esta

institución fue promovida a través de una diversidad de procesos espaciales que son la clave para comprender su emergencia, expansión y legitimación en Latinoamérica. En este mismo sentido, las consultas pueden ser vistas como el resultado de un proceso multi-escalar de *bricolage* institucional.

Las consultas mineras son promovidas por movimientos sociales compuestos por infinidad de grupos, incluyendo movimientos indígenas y campesinos, profesionales (urbanos), sacerdotes locales, maestros/as, líderes y lideresas de comunidades y organizaciones no gubernamentales. A medida que los conflictos mineros se despliegan, estos movimientos sociales se articulan con redes y organizaciones (p.ej. ambientales, anti-minería, de Derechos Humanos, indígenas, católicas) que se mueven entre varias escalas geográficas. En la ola de consultas de Guatemala, las redes nacionales anti-minería promovieron la participación de actores y líderes locales. En estas redes se divulga información, experiencias y estrategias, se promueve la movilidad de activistas para aprender y compartir experiencias entre comunidades, se apoya la participación en foros latinoamericanos e internacionales, y se facilita que los litigios lleguen a tribunales extranjeros (p.ej. las cortes del Reino Unido en el caso Majaz) o internacionales (p.ej. Sipakapa y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

Además, entre las redes que impulsaron la difusión de las consultas, encontramos que algunas de ellas nacieron de las primeras experiencias de consultas sobre minería: Tambogrande, Esquel y Sipakapa. Estos primeros casos fueron conflictos mineros relevantes tanto a escala nacional como transnacional, marcando un antes y un después en los procesos de consulta sobre minería en Latinoamérica y en sus propios países. Red Muqui, nacida del conflicto de Tambogrande, fue una proveedora clave de información, experiencia y materiales para el caso Majaz/Río Blanco y consultas posteriores. La plataforma “Noalamina”, coordinada por el movimiento anti-minería de Esquel, es una fuente muy relevante de información y recursos para las comunidades latinoamericanas. En Guatemala, la gran multiplicación de consultas sobre minería está relacionada con la repercusión nacional e internacional de la experiencia de Sipakapa. Con el soporte de diferentes ONGs y asociaciones, se crearon dos redes regionales entorno a conflictos sobre minería y proyectos hidroeléctricos en Guatemala (Asamblea de Recursos Naturales de Huehuetenango y Consejo de Pueblos de Occidente). Ha habido un proceso de intercambio de experiencias, en el cual las nuevas consultas fueron organizadas a partir de lo aprendido de las anteriores, a través de estas organizaciones y redes nacionales y transnacionales (Red Muqui 2009; Jahncke Benavente y Meza 2010). Las redes no solo han jugado un papel clave en la difusión de

la experiencia consultiva, sino que han proporcionado recursos logísticos, técnicos y a veces también financieros. Una amplia variedad de agentes transnacionales también han apoyado las consultas como observadores, contribuyendo a construir la legitimidad internacional de estos procesos. Oxfam, Friends of the Earth, Greenpeace, Mineral Policy Centre, Peace Brigades International, Nisgua, Catapa, Rigths Action y Mining Watch son algunos de los observadores internacionales que han estado presentes en las consultas mineras latinoamericanas.

Es más, a medida que las consultas se han ido multiplicando en Latinoamérica, las redes nacionales y transnacionales han tratado de sistematizar y reforzar el proceso de consultas y sus lecciones, organizando eventos internacionales (p.ej. el encuentro bi-nacional Ecuador-Perú sobre Consultas Comunitarias, 28 de febrero de 2012) y elaborando informes (p.ej. Jahncke Benavente y Meza, 2010, Duthie, 2012, McGee, 2008, CISDE-ALAI, 2009, Mérida y Krenmayr, 2010). Los movimientos nacionales y transnacionales también han desarrollado y fortalecido las estrategias legales para defender la legalidad de las consultas y condenar los abusos a los derechos humanos en tribunales nacionales e internacionales (en la Corte Constitucional en Colombia, o la presentación del caso Sipakapa en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), a través del seguimiento y denuncia de la creciente criminalización (p.ej. OCMAL 2011).

Al analizar cómo han viajado las consultas entre las comunidades de Latinoamérica, nos damos cuenta de que Internet y los documentales han sido vehículos clave en la difusión de testimonios y experiencias entre personas y lugares distantes. Mientras que el papel de Internet ha sido discutido en estudios previos (Bickerstaff y Agyeman 2009), en este análisis también hemos visto cómo los documentales han contribuido significativamente a los procesos de aprendizaje social. El documental de Sipakapa fue la fuente clave de inspiración en la organización de la consulta indígena Embera Katio en Carmen de Darien (Colombia, 2009) (entrevista con activista colombiano, Jahncke Benavente y Meza, 2010). Según explica un líder indígena que promovió la consulta en Ecuador; los videos y documentales también fueron centrales para explicar las implicancias de las actividades mineras a gran escala en este caso³. Los documentales sobre el derrame de mercurio en Choropampa (Cajamarca, Perú), y los casos de las consultas de Tambogrande y Sipakapa fueron ampliamente distribuidos en la región (Choropampa: el precio del oro, 2002; Sipakapa no se vende, 2005; Tambogrande: mangos, muerte, minería, 2007). Estos y

3 Entrevista realizada por Sara Latorre y Stalin Herrera con el líder local, compartida con las autoras del presente artículo.

otros documentales muestran los impactos de la minería a gran escala y las estrategias de los grupos anti-minería, contribuyendo a un proceso de aprendizaje regional en los movimientos de justicia ambiental. En este sentido, estamos de acuerdo con Bickerstaff y Agyeman (2009) en que hay una línea de investigación prometedora a ser explorada en relación al desarrollo de perspectivas de “ensamblaje” –que proviene de la Teoría del Actor-Red– cuando analizamos cómo las personas, los textos, los dispositivos y los discursos se relacionan y constituyen de forma colectiva las dimensiones y escalas de la justicia ambiental. Podría ser interesante explorar con mayor detalle cómo se conceptualiza el rol de estos dispositivos en los procesos de *bricolage* institucional.

Los activistas colombianos relatan cómo las comunidades indígenas de Carmen de Darien pudieron conocer, en el documental sobre la consulta de Sipakapa, otros grupos indígenas que afrontaban conflictos similares y narraban historias similares, y pudieron aprender de su experiencia participativa (entrevista con el activista colombiano). Los documentales han jugado un papel central haciendo que las comunidades afectadas se dieran cuenta de que su conflicto no es solo local, sino que es simultáneamente local, nacional, regional, global y estructural. En ese reconocimiento, se construye una perspectiva común y se refuerzan los vínculos solidarios.

La construcción y divulgación así como las fuentes de legitimidad de esta institución híbrida (es decir, las consultas comunitarias) están inmersas en una compleja y dinámica interacción de actores sociales, discursos, redes y estrategias que se mueven en (y entre) diferentes escalas. El poder político de las consultas está, en parte, basado en la habilidad de los movimientos supra-locales para moverse y difundir estos eventos a múltiples escalas, creando nuevos apoyos y reacciones. Las consultas, ya sean vecinales, populares, comunitarias o inter-étnicas, apelan y están inmersas en normas y derechos municipales, nacionales e internacionales que son reclamados por los movimientos de justicia ambiental. En este sentido, las consultas latinoamericanas sobre minería son una institución multi-escalar, ya que están constituidas por (y son constituyentes de) actores sociales, estrategias, regulaciones y discursos pertenecientes a múltiples y cambiantes escalas.

5. CONCLUSIONES

El proceso de reunirse, consultar y votar es parte del funcionamiento de muchas comunidades y organizaciones indígenas y campesinas en América Latina. Sin embargo, las consultas mineras estudiadas en este artículo, a pesar de que están nutridas y legitimadas por estas tradiciones, son algo diferente. Las consultas mineras constituyen una institución común en el actual ciclo de protesta anti-minero. Las

consultas reclaman y re-significan el derecho de la población local y de los pueblos indígenas a participar de manera empoderante en decisiones de primer orden que afecten a sus tierras y a su supervivencia. Las consultas no constituyen simplemente una forma de protesta sino también un proceso de toma de decisiones que desafía las instituciones de toma de decisión oficiales. Además, las consultas muestran cómo deberíamos ir más allá de las polarizaciones analíticas para tratar de comprender las tensiones y dinámicas en los procesos de gobernanza minera y ambiental, a través de las interacciones, discursos y prácticas inter-escalares e híbridas.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnstein, S. R. 1969 'A Ladder of Citizen Participation', *JAIP* 35(4): 216-224.
- Bebbington, A. 2012a 'Social conflict and emergent institutions. Hypotheses from Piura, Peru', en A. Bebbington (ed) *Extractive Industries, Social Conflict and Economic Development: Evidence from South America* (London: Routledge).
- Bebbington, A. 2012b 'Underground political Ecologies: The second Annual Lecture of the Cultural and Political Ecology Specialty Group of the Association of American Geographers', *Geoforum* 43: 1152-1162.
- Bebbington, A., Connarty, M., Coxshall, W., O'Shaughnessy, H. and Williams, M. 2007 *Mining and Development in Peru. With Special Reference to The Rio Blanco Project* (Piura: Peru Support Group).
- Bebbington, A., Humphreys Bebbington, D. y Bury, J. 2011 'Federating and Defending Water, Territory and Extraction in the Andes', in R. Boelens, D. Getches, A. Guevara Gil (eds) *Out of the Mainstream: The Politics of Water Rights and Identity in the Andes* (London: Earthscan).
- Bickerstaff, K. y Agyeman, J. 2009 'Assembling justice spaces: the scalar networking of environmental justice in north-east England', *Antipode* 41(4): 781-806.
- Bridge, G. 2004 'Mapping the Bonanza: geographies of mining investment in an era of neo-liberal reform', *Professional Geographer* 56(3): 406-21.
- Bullard, R. 1990 *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality* (Boulder, CO: Westview Press).
- Bulkeley, H. 2005 'Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scale and networks', *Political Geography* 24: 875-902.

- Cabellos, E. y Boyd, S. 2007 'Tambogrande: mangos, muerte, minería' Documentary, Guarango, Peru.
- CAOI (Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas) 2009 'Seis distritos de la provincia arequipeña de Islay se pronunciaron a través del voto', <http://elecochasqui.wordpress.com/actualidad/setiembre-2009/caoi-seis-distritos-de-la-provincia-arequipena-de-islay-se-pronunciaron-a-traves-del-voto-rechazo-al-proyecto-minero-tia-maria-alcanza-el-97/> (revisado el 10 de enero de 2013).
- Carruthers, D. (ed) 2008 *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice* (Cambridge, MA: MIT Press).
- Castagnino, V. 2006 *Metal Mining and Human Rights in Guatemala: The Marlin Mine in San Marcos, Guatemala* (Peace Brigades International).
- CENSAT 2009 'Colombia: No a la Minería en territorio indígena', <http://censat.org/component/content/article/314> (revisado el 10 de enero de 2013).
- CISDE-ALAI 2009 *América Latina: riqueza privada, pobreza pública* (CISDE-ALAI).
- Chaparro Avila, E. 2002 'Actualización de la Compilación de Leyes Mineras de Catorce Países de América Latina y el Caribe', UUNN División de Recursos Naturales e Infraestructura CEPAL <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/10756/LCL1739-P-E.pdf> (revisado el 10 de enero de 2013).
- Cleaver, F. 2001 'Institutional Bricolage, Conflict and Cooperation in Usangu, Tanzania', *IDS Bulletin* 32(4): 26–35.
- Cleaver, F. 2002 'Reinventing Institutions: Bricolage and the Social Embeddedness of Natural Resource Management', *The European Journal of Development Research* 14(2): 11–30.
- Cleaver, F. 2012 *Development through bricolage: rethinking institutions for natural resource management* (Routledge).
- Cleaver, F., Franks, T., Maganga, F. y Hall, K. 2013 'Beyond negotiation?: Real governance, hybrid institutions and pastoralism in the Usangu Plains, Tanzania', Working paper 61, King's College London.
- Cobain, I. 2009 'British mining company faces damages claims after allegations of torture in Peru', *The Guardian*, 18 de octubre de 2009.
- Comité por la defensa del agua y el Páramo de Santurbán 2012 'Queja presentada ante la oficina del Ombudsman y asesor en materia de Observancia', <http://www.aida-americas.org/es/>

- release/queja-interpuesta-contra-el-financiamiento-de-mina-de-oro-en-fragiles-humedales-colombianos (revisado el 10 de agosto de 2013).
- Colao, D. y Claps, L. M. 2005 'Comunicación, recursos naturales y comunidad en el caso Esquel', Tesis de licenciatura Universidad de Buenos Aires.
- Cole, L.W. y Foster, S.R. 2001 *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement* (New York: University Press London).
- De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Lanata, X. R. y Tanaka, M. 2009 *Minería y Conflicto Social* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Delmas, M. A. y Young O.R. (eds) 2009 *Governance for the Environment* (New York: Cambridge University Press).
- Diez Hurtado, A. 2007 'Ronderos y alcaldes en el conflicto minero de Río Blanco en Piura, Perú', in J. Bengoa (ed) *Territorios rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América latina* (Santiago de Chile: RIMISP).
- Duthie, K. 2012 *Local Votes and Mining in the Americas* (Mining Watch Canada).
- Ejolt 2013 'A letter from Piedras, Tolima, Colombia: local referendum against Anto Gold Ashanti', Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade Project. <http://www.ejolt.org/2013/09/a-letter-from-colombia/> (revisado el 10 de octubre de 2013).
- Fedepaz 2013 'Kañaris, última comunidad de habla quechua en la costa peruana, realiza consulta comunal', Fundación Ecuménica para el desarrollo y la Paz. http://www.fedepaz.org/index.php?option=com_content&task=view&id=194&Itemid=18 (revisado el 20 de agosto de 2013).
- Ford, L. H. 2003 'Challenging global environmental governance: social movement agency and global civil society', *Global Environmental Politics* 3: 120-34.
- Fulmer, A. 2011 'La consulta a los pueblos indígenas y su evolución como herramienta de negociación política en América Latina. Los casos de Perú y Guatemala', *Apuntes* 68: 37-62.
- Greenspan, E. 2013 'Peru backslides on indigenous rights Oxfam America', <http://politicsofpoverty.oxfamamerica.org/2013/05/08/peru-backslides-on-indigenous-rights/> (revisado el 10 de octubre de 2013).
- Gutiérrez Zeballos, P.J. 2011 'Las razones de lucha por el valle del Tambo', in Cooperación/Red Muqui/Frente Ambito de Defensa

del Valle de Tambo/Municipalidad Distrital de Dean Valdivia
*Valle de Tambo-Islay. Territorio, Agua y Derechos Locales en riesgo
con la minería a tajo abierto.*

- Haarstad, H. y Floysand, A. 2007 'Globalization and the power of rescaled narratives: A case of opposition to mining in Tambogrande, Peru', *Political Geography* 26(3): 289-308.
- Harvey, D. 1996 *Justice, nature and the geography of difference* (Cambridge, MA.: Blackwell).
- Holden, W. y Jacobson, D. 2008 'Civil Society Opposition to Nonferrous Metals Mining in Guatemala', *Voluntas* 19: 325-50.
- Jahncke Benavente, J. y Meza, R. 2010 *Derecho a la participación y a la consulta previa en Latinoamérica* (Lima: Fedepaz Muqui Miserer CIDSE).
- Kurtz, H. 2003 'Scale frames and counter scale frames: Constructing the social grievance of environmental injustice', *Political Geography* 22: 887-916.
- Marquez, N. 2009 'Más del 90% de Pobladores de Cocachacra se pronunció en contra de la instalación extractiva y de la utilización de aguas subterráneas', la Jornada de Arequipa <http://www.jornaldearequipa.com/Tambo.htm> (revisado el 10 de agosto de 2013).
- McGee, B. 2009 'The community referendum: participatory democracy and the right to free, prior and informed consent to development', *Berkeley Journal of International Law* 27(2).
- McGee, B. 2008 'An International Observer's Account of a Local Vote in Río Blanco Peru', Environmental Defender Law Center <http://www.edlc.org/resources/local-votes/observers-account/> (revisado el 20 de enero de 2013).
- Mérida, A.C. y Krenmayr, W. 2010 'Sistematización de experiencias 2008-2009: Tejiendo entre los pueblos la defensa del Territorio', Asamblea Departamental por la Defensa de los Recursos Naturales Renovables y no Renovables de Huehuetenango, Guatemala.
- Movice 2012 'Pueblos indígenas y la protección del territorio. Cartografía de impulsos y restricciones de movimiento en el territorio', <http://www.conlospiesporlatierra.net/?p=1543> (revisado el 10 de agosto de 2013).
- Municipal Code 2002 'Decree 12-2002: Municipal Code Congress of the Republic of Guatemala'.
- Municipality of Kañaris 2012 'Datos Económicos y Sociales', <http://www.munikanaris.gob.pe/DatosDistrito.php> (revisado el 10 de agosto de 2013).

- Muradian, R., Martínez-Alier, J. y Correa, H. 2003 'International Capital Versus Local Population: The environmental Conflict of the Tambogrande Mining Project, Peru', *Society and Natural Resources* 16: 775-792.
- Nisgua 2011 'Comunidades rechazan iniciativa por normar las consultas comunitarias', <http://nisgua.blogspot.com.es/2011/03/comunidades-rechazan-iniciativa-por.html>. (revisado el 10 de agosto de 2013).
- Leitner, H., Seppard, E. y Sziarto, K.M. (2008) 'The spatialities of contentious politics', *Transactions Institute of British Geographers* 33: 157-172.
- OCMAL 2011 'Cuando tiemblan los derechos: extractivismo y criminalización en América Latina', OCMAL-Acción Ecológica, Quito.
- Oficina Electoral Nacional 2002 'Resolución RJ N°098-2002-J/ONPE', <http://www.web.onpe.gob.pe/modResoluciones/descargas/RJN098-2002-J.pdf> (revisado el 10 de marzo de 2002).
- Ostrom, E. 1990 *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (New York: Cambridge University Press).
- Oxfam 2007 'Río Blanco: history of a mismatch in Peru', Oxfam America <http://www.oxfamamerica.org/articles/rio-blanco-history-of-a-mismatch-in-peru/?searchterm=majaz> (revisado el 10 de enero de 2013).
- Oxfam 2009 'Oxfam calls for an investigation of alleged torture of 28 in Peru', <http://www.oxfamamerica.org/articles/oxfam-calls-for-an-investigation-of-alleged-torture-of-28-in-peru> (revisado el 10 de enero de 2013).
- Paterson, M., Humphreys, D. y Pettiford, L. 2003 'Conceptualizing global environmental governance: from interstate regimes to counter-hegemonic struggles', *Global Environmental Politics* 3: 1-10.
- Pérez Guartambel, C. 2012 'Agua u Oro. Kimsakocha la resistencia por el agua', Universidad Estatal de Cuenca, Ecuador.
- Portugal Mendoza, C. 2005 'Gobernanza en el acceso a la actividad minera a los recursos naturales locales: el caso Tambogrande', Grupo de Investigaciones Económicas.
- Radio Uno 2008 'Este viernes remitirán resultados de consulta en Candarave al ejecutivo y al legislativo', http://www.radiouno.pe/noticias/3963/upt_banner.swf (revisado el 10 de agosto de 2013).

- Rasch, E.D. 2012 'Transformations in Citizenship: Local Resistance against Mining Projects in Huehuetenango (Guatemala)', *Journal of Developing Societies* 28(2): 159–184.
- Red Muqui 2009 'La consulta vecinal: un mecanismo de democracia directa para los pueblos', in *América Latina: riqueza privada, pobreza pública* (Lima: CIDSE-ALAI).
- Red Muqui 2011 'Valle de Tambo-Islay. Territorio, Agua y Derechos Locales en riesgo con la minería a tajo abierto', Red Cooperación, Frente de Defensa del Valle de Tambo, Municipalidad Distrital de Dean Valdivia Muqui.
- Revenga, A. 2005 'Sipakapa NO se vende. Sipakapa qal k'ó pirk'ey xik', Documentary. Caracol Producciones.
- SEGEPLAN 2002 'Propuesta de Política para el Desarrollo Rural', Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN, Guatemala.
- Servindi 2012 'Perú: En consulta communal el 95% de votantes de Kañaris rechazó proyecto minero Cañariaco', guamina.blogspot.com.es/2012/10/peru-en-consulta-comunal-el-95-de.html.
- Schlosberg, D. 2007 *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature* (New York: Oxford University Press).
- Smith, N. 1996 'Spaces of vulnerability: the space of flows and the politics of scale', *Critique of Anthropology* 16: 63-77.
- Subies Grau, T., Beltrán, M.J., Mérida, J.M., Moreno, M., Salas, I., Sánchez Corominas, A., Soler, M. y Parea, M. 2005 'El éxito de Tambogrande', *Ecología política* 30: 95-116
- Suryanata, K. y Umemoto, K. 2005 'Beyond environmental impact: articulating the "intangibles" in a resource conflict', *Geoforum* 36: 750-760.
- Svampa, M. y Antonelli, A. (eds) 2009 *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (Buenos Aires: Biblos).
- Trentavizi, B. y Cahuec, E. 2012 'Las Consultas Comunitarias de "Buena Fe" y las prácticas ancestrales comunitarias indígenas en Guatemala', Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- UNOPS/PNUMA 2011 'Revisión "ad hoc" del Estudio de Impacto Ambiental, Proyecto Tía María', Informe de Observaciones y Requerimiento de Información Complementaria', <http://xa.yimg.com/kq/groups/2122051/1296039927/name/Revisi%C3%B3n+de>

- l+Estudio+de+Impacto+Ambiental+del+Proyecto+T%C3%ADa+Mar%C3%ADa.pdf (revisado el 10 de enero de 2013).
- Urkidi, L. 2011 'The defense of Community in the Anti-mining Movement of Guatemala', *Journal of Agrarian Change* 11(4): 556-580.
- Urkidi, L. y Walter, M. 2011 'Concepts of Environmental Justice in anti-gold mining movements in Latin-America', *Geoforum* 42: 683-695.
- Van de Sandt, J. 2009 'Mining Conflicts and Indigenous Peoples in Guatemala', Cordaid - University of Amsterdam, The Hague.
- Walter, M. y Martinez-Alier, J. 2010 'How to Be Heard When Nobody Wants to Listen: the Esquel mining conflict', *Canadian Journal of Development Studies* 30(1-2): 281-303.
- Xiloj, L. y Porras, G. 2008 'Diagnóstico sobre el Derecho a la Consulta que tienen los Pueblos Indígenas y sus consecuencias jurídicas y políticas a partir del caso de la Explotación Minera en el Departamento de San Marcos', Fundación Rigoberta Menchú, Guatemala.
- Yappert, S. 2009 'Perdimos que pongan freno a estos proyectos de muerte', Rio Negro Newspaper 5/5/2009.

AUTORES

Pablo Andrade A. es cientista político, Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar en Quito (UASB-SQ), Ecuador.

Gloria Baigorrotegui es ingeniera industrial, investigadora *junior* del Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile (IDEA-USACH), Chile.

David Barkin es economista, Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-Xoc), México.

Michiel Baud es historiador, Director del *Centre for Latin American Research and Documentation* (CEDLA) y Profesor de estudios latinoamericanos de la Universidad de Ámsterdam, Holanda.

Benedicte Bull es cientista política, Profesora del *Centre for Development and Environment* (SUM) de la Universidad de Oslo, Noruega.

Fábio de Castro es cientista en ecología política, Profesor asistente del *Centre for Latin American Research and Documentation* (CEDLA) de la Universidad de Ámsterdam, Holanda.

Fernando Estenssoro Saavedra es historiador, Investigador *senior* del Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile (IDEA-USACH), Chile.

Cecile Hirsch es geógrafa humana, candidata doctoral del *Centre for Development and Environment* (SUM) de la Universidad de Oslo, Noruega.

Barbara Hogenboom es científica política, Profesora asociada del *Centre for Latin American Research and Documentation* (CEDLA) de la Universidad de Ámsterdam, Holanda.

Mina Kleiche-Dray es historiadora, investigadora del *Institut de Recherche pour le Développement* (IRD), París, Francia.

Joan Martínez-Alier es historiador económico, Profesor e investigador del *Institut de Ciència y Tecnologia Ambientals* (ICTA) de la Universidad Autónoma de Barcelona, España.

Blanca Lemus es médica con doctorado en medio ambiente del trabajo e investigadora visitante en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Cristian Parker es sociólogo, investigador *senior* del Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile (IDEA-USACH), Chile.

Héctor Sejenovich es economista político, investigador *senior* del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), Buenos Aires, Argentina.

Mariel Aguilar-Støen (PhD) es científica en ecología política, Profesora asociada del *Centre for Development and Environment* (SUM) de la Universidad de Oslo, Noruega.

Fabiano Toni es científico político, Profesor asociado del *Centre for Sustainable Development* (CDS) de la Universidad de Brasilia (UnB), Brasil.

Leire Urkidi es científica medioambiental afiliado a la Universidad del País Vasco (UPV/EHU); Parte Hartuz, Ekopol.

Roland Waast es sociólogo e ingeniero de la *École Polytechnique de Paris*, Francia.

Mariana Walter es científica en ecología política, Post-doctora del *Institut de Ciència y Tecnologia Ambientals* (ICTA) de la Universidad Autónoma de Barcelona, España.

En términos de recursos naturales América Latina es la región más rica del mundo. Las múltiples finalidades de la naturaleza –subsistencia para las comunidades, ingresos para los Estados, *commodities* para las compañías, y biodiversidad para los conservacionistas– han convertido a la gobernanza medioambiental en una arena altamente disputada en la región. Relaciones de poder asimétricas, prioridades en conflicto, y compensaciones entre múltiples metas, han llevado a una miríada de iniciativas contrastantes que reformulan las relaciones sociales y los territorios rurales. Este volumen aborda estas tensiones a partir del análisis de la gobernanza medioambiental como un proceso complejo de formulación y disputa de valores, procedimientos y prácticas que modelan los patrones de acceso, control y uso de los recursos naturales.



Este proyecto ha recibido financiamiento del Séptimo Programa Marco de la Unión Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostraciones en virtud del Convenio de Cooperación N° 266.710.



ISBN 978-987-722-043-8



9 789877 220438