

POLITICAS PUBLICAS, GOBIERNO LOCAL Y CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

Carlos Crespo Flores
CESU –UMSS
Oxford Brookes University

INTRODUCCION

Definitivamente el tema ambiental ha ingresado en el vocabulario cotidiano, institucional e individual; la protección ambiental constituye un valor en si mismo, similar a la defensa de los Derechos Humanos o la Democracia.

No es casual que las políticas públicas hayan incorporado el componente ambiental en sus horizontes de intervención, más aún, las estrategias de desarrollo local han internalizado la idea de sustentabilidad como garantía para la protección ambiental.

A la vez, observamos un inusitado incremento de conflictos socioambientales locales o regionales, cuyos orígenes curiosamente están vinculados, de una u otra manera, con la aplicación de políticas públicas, particularmente relacionadas con aspectos ambientales.

Que implicaciones tiene para la Gestión Ambiental esta relación entre políticas públicas y conflictos socioambientales en los escenarios locales? El presente texto es un esfuerzo por pensar esta problemática en forma preliminar.

El documento inicialmente destaca tres aspectos del Ajuste Estructural en Bolivia, para comprender esta problemática: la disciplina que impone el mercado para la regulación ambiental, la importancia de la participación desde el enfoque de "stakeholders" y la noción de desarrollo sustentable en las políticas públicas.

Posteriormente se plantean ocho tesis sobre la relación políticas públicas y conflictos socioambientales; estas proposiciones en realidad se formulan a partir de la sistematización de conflictos socioambientales durante los últimos años en la ciudad de Cochabamba (Bolivia) y municipios aledaños.

Cada tesis se ilustra, en recuadro, con ejemplos de conflictos, que ayudaran a comprender mejor la problemática específica planteada.

Espero que los temas propuestos en las tesis sirvan para abrir el diálogo, generar nuevas hipótesis de trabajo y ayude a pensar los conflictos socioambientales tambien como parte de la cultura política latinoamericana.

I. MERCADO, PARTICIPACIÓN Y SUSTENTABILIDAD EN EL AJUSTE ESTRUCTURAL

El Ajuste Estructural ha modificado profundamente la relación entre Estado, Mercado y Sociedad (Guimaraes,1998; Burgess, Carmona, Kolstee, (eds.), 1997), pasando, de una relación basada en el rol Estado como referente y protagonista del quehacer social y económico, a otra fundamentada en la disciplina del Mercado.

De la profunda transformación que ha sufrido la sociedad boliviana, deseo destacar tres aspectos, por su vinculación con el presente texto: el Mercado como escenario de regulación, la participación social en el contexto de los procesos de municipalización y descentralización, y la incorporación de la noción de desarrollo sustentable en las políticas públicas.

Mercado y Regulación.-

La Privatización es la forma como se operacionaliza la idea de Mercado en las políticas públicas. En el caso de los recursos naturales y servicios ambientales, se considera que una de las causas de su degradación es la inexistencia de derechos de propiedad, es decir, el medio ambiente es abusado porque no se paga por él -o el precio que se paga es menor al que correspondería- (Gutman 1994). Por tanto, se asume que en una economía de mercado como la boliviana, las cosas que no tiene precio no son apreciadas; la solución es asignar un precio al medio ambiente, de esa manera el mercado podrá intervenir en la regulación ambiental. El marco jurídico ambiental debe ajustarse a estas orientaciones: no es casual que las últimas leyes de Agua Potable y del recurso Agua se inspiren en criterios de Mercado para la explotación y distribución del recurso.

Participación en la Gestión Ambiental local, basada en el enfoque de "stakeholders".-

El Banco Mundial, como parte del paquete de medidas de Ajuste Estructural promueve la participación ciudadana, entendida como "un proceso a través del cual los stakeholders influyen y comparten el control sobre las iniciativas del desarrollo y las decisiones y recursos que los afectan" (<http://www.worldbank.org/>). Es decir, para establecer un proceso de planificación participativo, los diseñadores de proyectos deben primero identificar aquellos quienes debieran estar involucrados en el proceso, llamados stakeholders.

Los stakeholders son aquellos agentes cuyos intereses son afectados por las intervenciones financieras, en este caso del Banco: "sus intereses y niveles relativos de influencia y poder variaran de proyecto a proyecto y deberían ser identificados a través del análisis de cada situación" (Ibid).

El concepto ha sido elaborado originalmente desde el sector privado¹, pero según la perspectiva del Banco, se trata de considerar los intereses comunes de diferentes actores involucrados en procesos de desarrollo; se asume que

¹ La definición general de 'stakeholder' se refiere a cualquiera que afecta o es afectado por las

estos han concertado intereses, por encima de posiciones particulares²; de esta manera, las políticas reflejarían los intereses de toda la gente cuyas vidas son afectadas por las políticas.

Los procesos de descentralización político administrativa también se hallan dentro la perspectiva participativa basada en el enfoque de los stakeholders. Con estas medidas se han incrementado las competencias y capacidades de las instancias de gobierno local y regional, particularmente en aspectos sociales y bienestar, con el propósito de hacer eficiente la gestión local, y a la vez facilitar la expansión del modelo de desarrollo.

Las políticas ambientales recuperan esta orientación, a través de la extendida promoción de la participación ciudadana en la gestión ambiental, normalmente descentralizada, bajo la perspectiva de los stakeholders, esto es actores iguales interesados en la protección/conservación ambiental -No olvidar que la Agenda 21 llamaba por una mayor participación ciudadana en la gestión ambiental (Dryzek, 1997:131).

Algunos rasgos del enfoque de stakeholders en las políticas ambientales de países como Bolivia:

- Se asume que son actores diferentes que intervienen en un hecho de interés común. Como en el jazz, diversos intérpretes se juntan coyunturalmente para resolver problemas sociales y ambientales en la manera más pragmática posible.
- Se considera que son actores iguales, con los mismos derechos y obligaciones, actuando para resolver un problema; ONGs, gobiernos, consumidores interesados, y negocios actúan como compañeros. Juntos, aprenden formas efectivas de incorporar valores sociales y ambientales en los mecanismos de mercado.
- La búsqueda de consensos sobre la base de concertación para alcanzar acuerdos; estos son alcanzados a través de la mediación en un mundo en el cual la transparencia es requerida.
- La promoción de una cultura del stakeholder requiere el desarrollo de habilidades y capacidades entre los actores involucrados; hoy asistimos a la emergencia de técnicas de manejo de conflictos, conciliación, mediación, facilitación de acuerdos.

Sustentabilidad y Desarrollo Local.-

A pesar que la Conferencia de Río 92, ratificando las orientaciones del Informe Brundtland, vio la necesidad de ir mas allá de las visiones economicistas del desarrollo, incorporando otras dimensiones, bajo una perspectiva integral (Graaf, H, Musters and Keurs, 1996; 210), al mismo tiempo el mensaje, tanto del Informe Brundtland como la Cumbre de Río indicaban que el crecimiento económico es un remedio, tanto contra la pobreza como contra la degradación

² El termino es muy utilizado en el business management; "Individual business interact with a number of

ambiental, relegando a un segundo lugar la redistribución y equidad (Martínez Alier, 1995;68).

Este sentimiento ahora es ampliamente interpretado, especialmente, por la comunidad empresarial, significando que la sustentabilidad y el desarrollo local no están en conflicto (Ekins, 1993; 92)³.

Bajo este contexto, desde las políticas ambientales se implementan básicamente cuatro tipos de instrumentos de protección ambiental: Mecanismos voluntarios, Regulación, Gasto gubernamental, Incentivos económicos (Jacobs 1995)

II. OCHO TESIS SOBRE LA RELACION POLITICAS PUBLICAS Y CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN LOS ESCENARIOS LOCALES

1. Las políticas públicas, en el escenario local, directa o indirectamente, generan dos "efectos de poder"⁴, diferentes y al mismo tiempo complementarios: por un lado disciplina a la sociedad, y a la vez, promueven y/o estimulan conflictos socioambientales.

Normalización y conflicto son dos caras de la misma moneda que se despliegan a nivel local, producto de la implementación de instrumentos de políticas públicas, particularmente ambientales.

El proceso de disciplinamiento de la sociedad generado desde las políticas públicas se explica por tres aspectos⁵:

- Las políticas públicas ambientales están incorporadas a las políticas estatales de seguridad, como parte de esta capacidad de poder pastoral del gobierno para proteger a la población (Foucault 1979; Luke 1995). Pero en el caso de países en desarrollo, como Bolivia, están basadas en la convicción que el crecimiento económico fundamentado en la disciplina del Mercado, es la garantía para alcanzar la sustentabilidad del desarrollo. Dentro este marco se enfatiza la importancia de dar valor económico de mercado a los RRNN y servicios ambientales, y la necesidad de internalizar externalidades ambientales a través de mecanismos de mercado y/o instrumentos de regulación que no obstaculicen el desarrollo de las fuerzas del Mercado. Bajo este paraguas, las políticas ambientales orientan comportamientos económicos y sociales de los actores involucrados.

³ S. Schmidheiny, presidente del World Business Council for Sustainable Development WBCSD, una coalición de 125 principales compañías internacionales, cuya participación en los acuerdos de la Cumbre de Río y las conclusiones de la Cumbre sobre Calentamiento Global (1998), han sido decisivas, decía "El Desarrollo Sustentable combina dos elementos claves, protección ambiental y crecimiento" (cit por Ekins 1993;92)

⁴ Foucault enfatiza la necesidad de superar las nociones negativas del poder (excluye, reprime, prohíbe) por una visión "positiva", pues el poder, al ser básicamente un conjunto de relaciones, "produce" saberes, y a la vez genera resistencias.

- Las políticas ambientales buscan interpelar a la población, como individuos y como cuerpo social al mismo tiempo⁶, orientado a normalizar subjetividades, por tanto disciplinar la sociedad al interior de una cultura ambiental, en este caso inspirada en la lógica del Mercado. De esta manera las políticas se refieren a la sociedad como un todo ("la conservación ambiental es tarea de todos") y al mismo tiempo al comportamiento individual respecto a la protección/conservación ambiental ("con tu ayuda este ecosistema será salvado"); seguramente las acciones de educación ambiental son la expresión por excelencia de esto.

- Las políticas ambientales implementadas en escenarios locales, en países como Bolivia bajo el contexto del Ajuste Estructural, han generado la emergencia de nuevos saberes, técnicas y destrezas⁷; hoy existe un mercado floreciente de expertos, consultores e investigadores ambientales, se han creado especialidades y cursos en estas temáticas. Seguramente la Evaluación de Impacto Ambiental constituye un ejemplo paradigmático de esta relación saber/poder en nuestros países, pues alrededor de este instrumento de gestión ambiental se ha creado el culto al experto, como los nuevos "shamanes" que pueden predecir el futuro ambiental de un proyecto o actividad.

En suma, las políticas ambientales coadyuvan a generar percepciones prácticas, comportamientos, orientadas a la formación de una "cultura ambiental", funcional al estilo de desarrollo vigente, y adaptada a las condiciones del Mercado. No es casual que en Bolivia, particularmente en el ámbito local y regional, la noción de desarrollo sustentable se haya convertido en una categoría que atraviesa el conjunto de instrumentos de toma de decisiones, para promover un comportamiento ambientalmente adecuado⁸.

⁶ Foucault considera que el Poder es capaz de interpelar al individuo y al grupo al mismo tiempo -"Omnes et singulatum"- (1996: 95-118)

⁷ Foucault destaca la relación saber-poder como un elemento fundamental para entender el Poder en la modernidad (1996).

⁸ Luke 1995 considera que la noción de desarrollo sustentable debe ser pensada como parte del discurso

NORMALIZACION

Caso: El agua en la ciudad de Cochabamba (1970-99)

El valle cochabambino tiene una escasez crónica de agua, tanto para riego como consumo humano, tanto que la idea de escasez del recurso forma parte del imaginario sociocultural regional. Los últimos 30 años, los diferentes gobiernos de turno, locales, regionales y nacionales, han difundido la noción que la solución a **todos** los problemas de acceso y uso al recurso hídrico esta en el proyecto Misicuni, basado en el trasvase de dos ríos de la cordillera embalsados en un dique, con los cuales se satisfaría las demandas de la región, y más aun, Misicuni, en su componente agrícola y generación de energía eléctrica, sería el impulsor del desarrollo económico de la región. Los cochabambinos han internalizado este discurso, más aun, el proyecto se ha convertido en un deseo colectivo regional, que ha orientado desde demandas regionales hasta comportamientos colectivos con relación al proyecto. Este consenso colectivo respecto al proyecto sirvió para que fácilmente se apruebe, el año 1998, su ejecución bajo la modalidad de concesión a un consorcio privado.

Caso: el Saber Ambiental en Cochabamba

Los últimos años la región ha asistido a la emergencia de un saber específico en temas ambientales: la incorporación de componentes ambientales en la elaboración de planes y proyectos, la obligatoriedad de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) para cualquier actividad económica productiva, procesos productivos que requieren tomar en cuenta criterios ambientales, etc., han estimulado la aparición de expertos ambientales en diferentes ramas, se han creado postgrados relacionados con la problemática, los políticos contratan asesores en temas ambientales, los medios de comunicación dedican parte de sus programas a cubrir noticias y temas vinculados con la problemática ambiental, los centros educativos incorporan currículos ambientales...en suma la región se ha "medioambientalizado", nunca como ahora se había hablado tanto de la "cuestión ambiental".

2. Las políticas ambientales promueven directa o indirectamente formas de resistencia, expresada en conflictos socioambientales.

Al mismo tiempo que coadyuvan a construir una cultura ambiental, las políticas ambientales promueven formas de resistencia social: los últimos diez años, Bolivia asiste a la emergencia de problemas y conflictos socioambientales. Existen dos causas directas para estos hechos: la inequidad en el acceso y uso de los recursos naturales y sus servicios ambientales, es decir una "distribución ecológica inequitativa" (Martínez Alier 1995: 152) y las externalidades ambientales no internalizadas (Sabatini 1997).

La primera causa se refiere a movimientos sociales surgidos contra la privatización y/o restricciones en el uso o acceso a RRNN y sus servicios ambientales, estimulada particularmente con el Ajuste Estructural, particularmente trabajadores agrícolas sin tierra, indígenas, campesinos, migrantes de la ciudad sin acceso a espacios de reproducción, es decir pobres de la ciudad y el campo, para quienes una distribución ecológica más justa es cuestión de supervivencia (Martínez Alier 1994). La segunda causa esta relacionada con la lógica empresarial de privatizar los beneficios (o externalidades positivas), y socializar los costos (o externalidades negativas): en Bolivia, acelerado por los procesos de privatización, los impactos ambientales se han incrementado, generando múltiples formas de resistencia de la sociedad civil ⁹.

⁹ Leff, Enrique (1995) considera que los conflictos ambientales son mecanismos para obligar la

Existen varias denominaciones a estos movimientos: Ecologismo Popular (Martínez Alier 1995), Ecologismo de los pobres (Guha 1989), Justicia ambiental (Zsas 1994) pero a mi juicio lo importante es que estos movimientos sacan a luz las contradicciones generadas por el Ajuste Estructural, y a la vez coagulan una subjetividad ambiental alternativa a la propuesta por las políticas, orientada a la demanda de un verdadero protagonismo en la Gestión Ambiental, y en otros casos reivindicando un sentido comunitario del uso y acceso de los RRNN y servicios ambientales.

CONFLICTO

Caso: Estrategia del agua para el valle cochabambino

La estrategia, en el corto plazo se basa en la perforación de pozos profundos y aprovechamiento de lagunas cordilleranas, y en el mediano plazo la ejecución del proyecto Misicuni. Esta estrategia esta respaldada por un conjunto de instrumentos de política pública, implementada los últimos dos años, entre los que se destacan la Ley de Agua potable y Alcantarillado, la Ley del recurso Agua (en fase de aprobación en el parlamento), ambas orientadas a la incorporación de criterios de mercado en el uso y acceso del recurso, la privatización de la empresa distribuidora de agua potable (SEMAPA) y la concesión al sector privado del proyecto Misicuni y otras fuentes.

Los efectos de las políticas: el proyecto Misicuni no culminara en el tiempo establecido (5 años) debido a problemas técnicos (fallas geológicas no contempladas, equipos no apropiados para la perforación del túnel de trasvase), y de coordinación (supervisor de obra que se opone a incrementar costos de construcción), por tanto los cochabambinos pagaran tarifas altas por un agua que no reciben, las cooperativas de agua y otras organizaciones comunitarias que han resuelto autónomamente sus problemas de agua, deben según la ley pasar a depender del nuevo dueño privado de la distribución del recurso en la ciudad de Cochabamba ("Aguas del Tunari").

La sociedad civil, no articulada al oficialismo en el gobierno local, se organiza en torno a un Comité de Defensa del Agua, quienes están movilizados y realizando un tramite para la abrogación de la Ley y la anulación de las concesiones y contratos con la empresa privada.

3. Los conflictos socioambientales reflejan la contradicción entre el estilo de desarrollo implementado por las instancias de gestión local, y el principio de sustentabilidad.

Uno de los rasgos del capitalismo global es la incertidumbre e inseguridad (Sabatini 1995), pues esta basado en un fenómeno que Richard Sennet denomina "no long term" (1998:27), es decir funciona con una visión de corto plazo, tomando en cuenta los requerimientos inmediatos del Mercado, siempre cambiante e inseguro; el otro aspecto es la flexibilidad productiva y laboral: la producción de hoy puede cambiar mañana en función a la demanda del Mercado, por tanto la demanda laboral también será distinta; en suma en este modelo no es posible planificar en el largo plazo. Sennett se pregunta "¿Cómo se pueden conseguir propósitos de largo plazo en una sociedad del corto plazo? Cómo se pueden sostener relaciones sociales durables? Cómo puede desarrollar un ser humano la narrativa de identidad e historia de la vida en una sociedad compuesta de episodios y fragmentos?"¹⁰

Para el enfoque del Desarrollo Sustentable y las políticas públicas que requieren su operacionalización, en países como Bolivia, ésta refleja una contradicción del funcionamiento del modelo de desarrollo, pues mientras el Ajuste Estructural se mueve con una visión cortoplacista ("no long term"), las políticas ambientales, para garantizar un desarrollo sustentable bajo el principio de equidad intergeneracional, requieren un enfoque de largo plazo.

Los gobiernos locales, particularmente municipales, han desarrollado políticas de desarrollo en general de tono cortoplacista, tomando como referente el horizonte de una gestión de gobierno (4 años), de tal manera que el nuevo gobierno municipal, si es renovado, modifica las prioridades de desarrollo; de esa manera se implementan obras de impacto inmediato, que permitan ganar rédito político. La paradoja es que la conservación de recursos, la protección ambiental implica un horizonte de largo plazo. Los conflictos socioambientales producidos los últimos diez años de ajuste estructural, al demandar un acceso más equitativo a los recursos y medidas para reducir los impactos ambientales, del sector privado particularmente, en el fondo están poniendo en evidencia esta contradicción entre desarrollo y sustentabilidad.

Pero además, mientras el modelo de desarrollo produce inequidades y asimetrías sociales, las políticas interpelan a la población no solo haciendo abstracción de esta realidad, sino que existe la tendencia de considerar a los pobres como principales causantes del deterioro ambiental.

Caso: Parque Excombatientes (1998)

El gobierno municipal de la ciudad de Cochabamba busca modernizar la ciudad, buscando dinamizarla económicamente; para ello ha priorizado la construcción de una infraestructura (servicios básicos, asfaltado de calles, etc.) que haga posible la inversión privada.

Uno de los objetivos es reducir la economía informal, considerada una actividad que deteriora la imagen urbana (los comerciantes se ubican en cualquier sitio del centro urbano) además de afectar la economía regional (no tributan). Para ello el gobierno municipal estimula a la empresa privada invertir en infraestructura comercial como supermercados.

Uno de estos, la empresa IC Norte recibe en comodato, por parte de la Alcaldía Municipal, un espacio destinado originalmente para área verde, dentro el Parque Excombatientes. Los vecinos de la zona, con el apoyo del colegio de Arquitectos y grupos ambientalistas, se movilizan, realizan una toma del área, destruyen la cerca construida por la empresa para iniciar obras, exigiendo que el espacio continúe con su finalidad original, área verde, pues la ciudad no cuenta con un número suficiente con relación a la población existente. Uno de los argumentos señalados era: "A nombre de la modernización de la ciudad no se pueden destruir las pocas áreas verdes que quedan en la ciudad de Cochabamba".

Al comprender que la presión ciudadana era grande, el gobierno municipal decide suspender el comodato, y la empresa IC Norte tuvo que comprar un terreno para construir el supermercado.

4. Los gobiernos locales, más que cumplir una función de mediación en los conflictos socioambientales, son actores de los conflictos.

Guimaraes (1994) considera que una de las grandes paradojas de esta época es que mientras el enfoque del desarrollo sustentable requiere una activa intervención del Estado en la regulación y control, a través de sus instrumentos de política ambiental, este se ha puesto en vigencia justamente en el momento

que el Estado es defenestrado como impulsor del desarrollo económico, y tiende a ser sustituido por el Mercado.

En el ámbito de los gobiernos locales este hecho se traduce en una reducción de su capacidad de regulación y fiscalización de conflictos, más aun, la tendencia es que los gobiernos municipales tienden a involucrarse en los conflictos socioambientales como actores, sea apoyando a un sector en conflicto (los conflictos por la perforación de pozos profundos en el valle bajo cochabambino) o como protagonistas consecuencia de acciones de desarrollo (el conflicto con vecinos y ambientalistas por el comodato de áreas verdes al sector privado). Es decir, las políticas desarrollo municipal, al apostar a una lógica cortoplacista, no sustentable e inequitativa, con escasa capacidad de regulación, generan conflictos socioambientales, involucrando al gobierno local como actor, por tanto profundizando el riesgo de salidas no democráticas a los conflictos.

Caso: Perforación de pozos profundos en el valle bajo de Cochabamba (1994-95)

La entonces empresa distribuidora de agua de la ciudad de Cochabamba (SEMAPA), como parte de la estrategia de corto plazo para solucionar el problema de la escasez de agua, decidió perforar pozos profundos en la zona de Vinto y Sipe Sipe (25 km de la ciudad de Cochabamba).

Las comunidades campesinas y centros poblados de la zona realizan una gran movilización contra la perforación de pozos profundos en su jurisdicción, considerando que los impactos ambientales serían irreversibles para las condiciones ambientales del ecosistema local, la agricultura y el acceso a recursos hídricos de la zona.

El conflicto se tornó en una pugna entre municipios pequeños del valle bajo y el municipio de la ciudad de Cochabamba.

La prefectura, máxima autoridad departamental, en vez de asumir un rol mediador en el conflicto, para niveles de violencia entre ambas regiones, apoyó a la ciudad de Cochabamba, acusando a las comunidades de "egoístas" y "exagerar" con los probables impactos. Como consecuencia, el conflicto se agudizó mas, profundizando resentimientos entre ambas regiones.

5. Los conflictos socioambientales, en el nivel local, ponen en tela de juicio los supuestos de actores iguales y concertación, manejada por el enfoque de "stakeholders".

A pesar de los avances en temas de participación ciudadana en la gestión local, a través de la Ley de Participación Popular, en general se observa que las políticas públicas referidas al medio ambiente, mientras no afecte los intereses de los actores involucrados, son implementadas bajo modalidades de consulta, pero cuando estas pueden perjudicar a alguno de los sectores implicados, se excluye a los sectores "conflictivos".

Por otro lado, las políticas ambientales, en general funcionales al modelo de desarrollo vigente, a través de enfatizar criterios de Mercado, se orientan a beneficiar a los sectores privados o generadores de externalidades ambientales, afectando a comunidades locales y sectores social y económicamente vulnerables.

De esta manera, los conflictos socioambientales son también una forma como estos grupos y sectores sociales, excluidos por las políticas, marginados de los procesos de concertación, buscan reconocimiento para canalizar sus demandas. El conflicto aparece por tanto, como un mecanismo de visibilizar la escasa capacidad de los gobiernos locales de promover formas democráticas de planificación y gestión ambiental.

Los conflictos, en tal sentido, rompen el espíritu del enfoque de "stakeholders", de concertar entre actores iguales. La concertación sería el mecanismo de incorporar a la población, reconocerlos como sujetos, pero ello no ocurre; los aspectos que expresan este hecho son:

- La planificación de proyectos de desarrollo local, en general no toma en cuenta a los "stakeholders" interesados en la problemática del proyecto; considerando que incluir probables "opositores" podría poner en riesgo su formulación, o consideraciones político partidarias (no incluir a determinado sector por pertenecer a la oposición), se excluye a sectores sociales, que al verse marginados generan acciones de crítica y resistencia.
- En la implementación de proyectos y acciones de desarrollo local, la tendencia es no concertar con las comunidades afectadas por las externalidades ambientales y los grupos de presión; dentro el horizonte de participación se realizan consultas, pero que no involucran la búsqueda de consensos, generando inevitablemente el caldo de cultivo para conflictos.
- La participación en la gestión ambiental local no implica generalmente fortalecer la capacidad de decisión por parte de las comunidades locales; instrumentos como la EIA solo llegan al nivel de la consulta pública, que reducen las posibilidades de involucrar a la población en la gestión ambiental, como actores protagónicos.
- Mientras el modelo de desarrollo genera una distribución inequitativa de los recursos naturales y servicios ambientales (privatización del acceso y uso de los RRNN) así como de los impactos y riesgos ambientales (los ricos viven en áreas más seguras y protegidas de desastres naturales e impactos ambientales), las políticas ambientales promueven procesos de participación y concertación, asumiendo que todos los actores involucrados están en las mismas condiciones. En países en desarrollo como Bolivia, definitivamente no existen actores iguales, pues el acceso a la información, recursos económicos, técnicos, influencia en las agencias gubernamentales no es equitativo, mas aun en el contexto de una cultura política basada en lógicas de clientelismo, corrupción, donde la correlación de fuerzas entre los actores involucrados en la gestión ambiental es desigual. Por tanto, el enfoque de stakeholders en las políticas no ha logrado reducir los riesgos de conflictos, menos crear escenarios de concertación que hagan posible una resolución democrática de conflictos socioambientales.

Caso: Laguna Alalay (1997-98)

El gobierno municipal de la ciudad de Cochabamba decidió recuperar la Laguna Alalay, ubicada casi dentro del centro urbano, y convertirla en un espacio turístico y de recreación ambiental. Para ello solicita sugerencias de expertos e investigadores ambientales sobre la

mejor estrategia de recuperar un ecosistema acuático en proceso de eutrofización. Pero, excluye de la consulta al FOCOMADE y CODAC, organizaciones ambientalistas consideradas "radicales" y "negativas" para la implementación del proyecto. Resultado de ello, ambas organizaciones asumen una dura postura crítica al proyecto. Es decir, al margen que los ambientalistas tuvieran o no razón, no incluirlos en la fase de consulta coadyuvó a la emergencia del conflicto.

Caso: Perforación de pozos profundos

La consultora francesa encargada de realizar la EIA para la perforación de los pozos, no informó a las comunidades locales acerca del trabajo, menos realizó consulta públicas, como establece la Ley, respecto a las demandas y cuestionamientos de los sectores afectados. Así, cuando salen los resultados del estudio señalando que los impactos serían mínimos, las comunidades y población local del Valle Bajo inician el movimiento de oposición. Acá, no considerar a potenciales "stakeholders" como actores por considerarlos secundarios al horizonte del proyecto ("para que consultar con los campesinos si el problema es resolver el agua para la ciudad"?), acelera la transformación del problema en un conflicto socioambiental.

Caso: Ley De Agua Potable y Alcantarillado (1999)

El gobierno boliviano implementó este instrumento de regulación para viabilizar los procesos de privatización de las empresas de explotación y distribución; en su formulación y aprobación, no se busca concertar con sectores sociales directamente interesados en la problemática, como asociaciones de regantes, cooperativas de agua, juntas de vecinos.

En Cochabamba, estos sectores, considerándose marginados del proceso, se organizan en torno al Comité de Defensa del Agua buscando la anulación de la Ley. En este caso, el conflicto es para visibilizar "stakeholders" que no han sido tomados en cuenta en la formulación de un instrumento de política pública de alcances socioambientales.

6. Los conflictos socioambientales cuestionan la noción de que la solución a los impactos y problemas ambientales es un tema fundamentalmente técnico-científico.

En las políticas ambientales implementadas en el marco del Ajuste Estructural, existe la tentación de considerar que la conservación de los Recursos y servicios ambientales y la mitigación de impactos, requiere fundamentalmente contar con los medios técnicos, científicos y económicos. No es casual que el Banco Mundial enfatice, junto con los recursos económicos, la transferencia tecnológica ambiental para garantizar que países en desarrollo como Bolivia, enfrenten la crisis ambiental. El culto que existe a la Evaluación de Impacto Ambiental, como instrumento de gestión ambiental para reducir futuros impactos ambientales, seguramente es el ejemplo paradigmático de esta concepción. A mi juicio esta es otra contradicción de la aplicación de las políticas ambientales con relación al modelo de desarrollo, pues mientras estas consideran que la solución a la crisis ambiental un tema técnico-económico, los problemas y conflictos ambientales, generados por un acceso y uso inequitativo de los RRNN y servicios ambientales y una escasa capacidad de internalizar externalidades por parte del sector privado y gobierno, muestran rasgos fundamentalmente políticos, mas aún, se hallan articulados a la cultura política vigente.

Caso: Parque Nacional Tunari (1960-99)

Esta área protegida, ubicado en la cordillera del Tunari, tiene uno de sus límites con el municipio de la ciudad de Cochabamba; los últimos años ha sufrido la invasión de asentamientos ilegales, además que dentro su jurisdicción existen comunidades campesinas propietarios de tierras, que se oponen a las restricciones impuestas por el área protegida, y

proponen la modificación del estatus jurídico del parque.

Para solucionar el conflicto se planteó la necesidad de elaborar y aplicar un Plan de Manejo del Parque, que delimite con criterios técnicos los límites y establezca científicamente las actividades permitidas. En los hechos el Plan no ha podido ser aplicado y el conflicto continúa.

Los últimos años se ha planteado un escenario de solución, a través de la creación de un comité de Gestión, con intervención de asentamientos y comunidades, entre otros, donde podrían salir soluciones, basadas en acuerdos políticos, mas que en criterios técnicos, dependiendo de los apoyos y alianzas que logren estos sectores con otros miembros del Comité.

Caso: Botadero K´ara K´ara (1995-99)

Las condiciones ambientales del botadero municipal de K´ara K´ara han sido criticadas por las comunidades cercanas y grupos ambientalistas, debido a los impactos ambientales generados (contaminación de aguas subterráneas y superficiales, degradación del paisaje del entorno, deterioro de salud de la población).

El gobierno municipal tiene un proyecto de Planta de procesamiento de Residuos Sólidos, pero la pregunta es quien asumirá los costos de los impactos ambientales ya producidos, en muchos casos irreversibles?. Esto dependerá, nuevamente, de factores políticos antes que técnicos, como ser la capacidad de modificar la correlación de fuerzas, en este momento desfavorable a las comunidades, alianzas con otros sectores de la sociedad civil.

Esto se observa en la evolución de los conflictos socioambientales; al inicio de los conflictos, los actores tienden a utilizar argumentos técnicos, sea en pro o en contra, en muchos casos se buscan asesores especializados en el tema. En este momento los técnicos asumen un rol fundamental en las orientaciones del conflicto, enfatizando la necesidad de dar soluciones basadas en argumentos técnicos. Pero, a medida que evoluciona el conflicto los argumentos técnicos se subordinan a los argumentos políticos: la correlación de fuerzas en los actores o la coyuntura política regional y aún nacional, orientará un tipo u otro de solución al conflicto. No es casual que en algunos conflictos los asesores técnicos ya no cumplan un rol protagónico durante la fase de negociación, como en los momentos anteriores.

La importancia de lo político sobre lo técnico económico también se explica por la cultura del conflicto que impera en los movimientos sociales bolivianos, donde las decisiones políticas han subordinado a las argumentaciones tecnicistas y economicistas.

7. La incertidumbre de la ciencia y los riesgos ambientales genera que las comunidades locales involucradas en conflictos socioambientales locales basen sus posiciones en la percepción y el conocimiento local del problema ambiental.

Otro aspecto es que los conflictos socioambientales locales ponen en evidencia el alto grado de incertidumbre del discurso científico. Veamos que significa esto.

Como se sabe, cuando se habla de riesgos ambientales, muchas veces no sabemos el nivel de riesgo, y en muchos casos no lo sabremos con seguridad hasta que sea demasiado tarde (Giddens 1999; Beck, 1992). Por otro lado, lo que hoy aparece como permitido mañana es probable que sea prohibido, o al revés¹¹.

Mas aun, normalmente existen varias lecturas "científicas" de un mismo problema ambiental, generando discusiones entre los expertos. En estas circunstancias, hay un nuevo clima moral de políticas, marcado por la tira y afloja entre acusaciones de asustar por un lado, y de protección por otra: en la mayoría de los casos de riesgo no podemos saber de antemano cuando se esta asustando y cuando no.

En países en vías de desarrollo, como Bolivia, es aun más grave, pues al no contar con una infraestructura técnica y científica que haga posible estudios ambientales rigurosos, los actores involucrados en conflictos, particularmente las comunidades locales y grupos afectados, se mueven en torno a las percepciones y el conocimiento local/tradicional existente.

Los actores intervienen fundamentalmente por la percepción que tienen del problema ambiental, esto quiere decir que cada actor tiene su propia "lectura" del problema en función al grado de información, correlación de fuerzas, coyuntura política regional; este hecho muestra una vez que la realidad es "inventada" (Matzlawick 1985) o "construida socialmente".

Otro factor que interviene en la percepción del conflicto es el conocimiento local y/o tradicional que tengan respecto al motivo del conflicto; particularmente entre los indígenas y campesinos, la valoración cultural religiosa de un recurso, el conocimiento del manejo de los recursos y los servicios ambientales que presta, son aspectos que motivan involucrarse en conflictos socioambientales a nivel local.

¹¹ No podemos "simplemente" aceptar los encuentros que los científicos producen, porque los científicos frecuentemente no estan de acuerdo uno al otro, particularmente en situaciones de riesgo manufacturado.

Caso: Pozos profundos

Las comunidades campesinas se movilizan contra la perforación de pozos profundos, motivadas principalmente por las percepciones colectivas sobre los impactos de la perforación en años anteriores, de pozos semiprofundos en la zona, por parte de SEMAPA: "Nosotros actualmente aún sufrimos las consecuencias de la perforación de pozos de 1977, año en que SEMAPA perforó en Vinto 10 pozos a una profundidad de 120 mts, durante el régimen dictatorial de Banzer".

Por otro lado, el conflicto sirvió de polémica de "expertos", pues estos se dividieron entre los que consideraban que los impactos eran mínimos y quienes señalaban los riesgos ambientales de perforar pozos profundos.

Caso: Laguna Alalay

En el proceso de remoción de lodos, murieron cientos de peces existentes en la Laguna; el debate de expertos sobre las causas hasta ahora no ha mostrado respuestas claras, pero el hecho sirvió para que los ambientalistas profundicen sus críticas y oposición al proyecto.

8. Las salidas o resolución de conflictos socioambientales locales reflejan la inexistencia de una democracia ecológica (cultura democrática). Las experiencias de salidas a los conflictos socioambientales locales muestran que en general estas oscilan entre salidas fundamentalistas y salidas por cooptación (Sabatini 1997a)¹².

Por un lado, cuando los actores involucrados se hallan con posiciones cerradas, intransigentes, uno de los sectores impondrá sus condiciones al otro, amparado en una correlación de fuerzas favorable o instrumentos jurídicos e institucionales que los benefician. Esta salida suele generar resentimientos, por tanto la posibilidad de reproducción del conflicto. Como esta basado en una lógica del "todo o nada", con una orientación maximalista, en esta salida hay ganadores y perdedores.

Por otro lado, esta aquella salida donde el sector que esta afectando a las comunidades locales, a cambio de continuar con sus actividades, ofrece compensaciones que no atacan la raíz del problema, simplemente desplazan la solución a un escenario distinto; las comunidades y grupos locales, mas aun cuando son pobres, suelen aceptar compensaciones que no cubren la magnitud del impacto, ni las consecuencias en el acceso y uso de los recursos y servicios ambientales.

En los escenarios locales no es frecuente ver salidas judiciales al conflicto, mucho menos salidas o resoluciones negociadas¹³.

¹² **Salida fundamentalista.** Posiciones de "todo o nada", una de las cuales finalmente triunfa (fundamentalismo ecológico o económico, aunque lo normal es que triunfe la segunda). Fundamentalistas principalmente por la falta de equilibrio con que se defienden unas a expensas de las otras. Es favorecida por el centralismo político (CIPMA 1995:20-21).

Salida por cooptación. Las partes no reconocen estar negociando, por estar convencidas de imponer su punto de vista, y no estar seguros de la conveniencia de negociar formalmente. Los puntos de discusión no están claros; de ahí que se tiende a hablar de temas para compensar impactos ambientales (educación salud); es un abono apropiado para prácticas clientelistas y paternalistas (Sabatini 1996).

¹³ **Salida "judicial".** Recurso legal que busca acelerar la negociación; práctica muy común entre los movimientos ambientalistas de países industrializados. Lo positivo es que dan salidas obligatorias e

Si bien la Ley del Medio Ambiente abre la posibilidad de iniciar acciones civiles por daños ambientales (art. 102), la corrupción imperante en el sistema jurídico boliviano y la inexistencia de una instancia especializada en el tema, ha impedido llevar a cabo exitosamente salidas judiciales.

Por otro lado, si bien existen algunas organizaciones no gubernamentales que están promoviendo metodologías de resolución negociada, estas no han logrado generalizar su practica, a mi juicio debido a factores: las dificultades de aplicar enfoques de "stakeholders" por las profundas inequidades existentes en el país y un sistema político que históricamente se ha constituido a partir de la exclusión social.

SALIDA FUNDAMENTALISTA:

Parque Excombatientes

El vecindario logró mantener el área verde como tal, haciendo retroceder a la alcaldía en su intento de privatizar un espacio público; pero esta, en "castigo" por la "falta de comprensión" de los vecinos y grupos de presión, ha abandonado el área verde como espacio de intervención de la Alcaldía.

Laguna Alalay

El gobierno municipal haciendo caso omiso de la presión de los ambientalistas, este año ha terminado la recuperación de este ecosistema, constituyendo actualmente un área turística interesante. La desconfianza de los ambientalistas respecto al futuro del área se mantiene, pues consideran que con la escasa capacidad de la Alcaldía de mantener adecuadamente las obras electoralistas que realiza (como es el caso de la Laguna Alalay), en el futuro mediano los problemas en la laguna retornarán, por tanto el riesgo de nuevos conflictos.

SALIDA POR COOPTACION

Explotación petrolífera en el trópico de Cochabamba

Frente a las movilizaciones de las comunidades colonizadoras, pueblos indígenas y funcionarios del Parque Nacional Isiboro Secure, en contra de los impactos de las actividades de exploración petrolífera en el área, la empresa REPSOL se compromete a dotar equipos de radio para las comunidades aisladas, reparación de caminos, y tomar algunas medidas ambientales precautorias, a cambio de continuar con sus actividades.

Perforación de pozos profundos

A pesar de haber sido apresados los líderes de las movilizaciones en Vinto y Sipe Sipe, al final, luego de una negociación bajo presión de miles de campesinos en la sede de la reunión, estos logran evitar que se perforen los pozos en la zona. SEMAPA entonces se dirige a El Paso, población a 20 Km. de la ciudad, negocia con las autoridades municipales, y a cambio de perforar un pozo semiprofundo para el centro poblado y algunas mejoras en el sistema de distribución, estas aceptan la perforación en un terreno perteneciente al ejército; allí se perforó el pozo, bajo protección militar.

Las soluciones y salidas a los conflictos socioambientales, al estar fundamentadas en un contexto de autoritarismo, inequidad, prebenda y paternalismo, además de un sistema político y jurídico corrupto, refleja el carácter premoderno de la democracia boliviana. Mas aun, mientras el estilo de desarrollo económico se orienta a una articulación rápida al proceso

La Solución Negociada a los Conflictos Ambientales, donde se pretende que todas las partes se beneficien mutuamente, y "consiste, básicamente, en la implementación voluntaria de instancias formales de diálogo entre las partes en disputa, para la búsqueda de acuerdos de solución que las beneficien a

globalizador, la estructura política y jurídica mantiene rasgos y prácticas que con escasa relación con la democracia liberal occidental, coagulada desde la revolución francesa.

BIBLIOGRAFIA

- BECK, Ulrich (1992) **The Risk Society**. Cambridge. Pluto Press
- BURGESS, Rod; CARMONA, Marisa y KOLSTEE, Theo (eds.) (1997) **The challenge of sustainable cities. Neoliberalism and urban strategies in developing countries**. New Jersey. Zed Books.
- CENTRO DE INVESTIGACION Y PLANIFICACION DEL MEDIO AMBIENTE (CIPMA) (1995) **Manual para la resolución de conflictos ambientales**. Santiago. CIPMA
- DARIER, Eric (1996) "Environmental governmentality: the case of Canada's Green Plan", **Environmental Politics**, Vol 5, No 4, winter, pp 585-606.
- DRYZEK, John (1997) **The Politics of the Earth. Environmental Discourses**. Oxford University Press. Oxford.
- EKINS, Paul (1993) "Making development sustainable". In Sachs, Wolfgang "**Global Ecology**" (ed) 1993 London. Zed Books and Fernwood Publishing.
- FOUCAULT, Michel 1976 **Historia de Sexualidad**. Vol I. Mexico D.F. Siglo XXI Editores
- FOUCAULT, Michel (1979) "Governmentality". **Ideology and Consciousness**, No 6, summer 1986, pp 5-21.
- FOUCAULT, Michel (1981) "Omnes et singulatum: towards a criticism of "political reason", in **The Tanner Lectures on human values**. Vol II, Salt Lake City, UT: University of Utah Press/Cambridge University Press, pp 223-54.
- GIDDENS, Anthony (1998) **The Third Way**. Cambridge. Pluto Press
- GUIMARAES, Roberto (1994) "El desarrollo sustentable: ¿propuesta alternativa o retorica neoliberal?. **EURE**.
- GUIMARAES, Roberto (1999) "Aterrizando una cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad". En Ricaldi, Tania (ed) (1999) **La economía ecológica: una nueva mirada de la ecología humana**. Cochabamba. CESU/UNESCO.
- GRAAF, H. J. de, C. J. M. MUSTERS and W. J. TER KEURS. (1996). "Sustainable Development: Looking For New Strategies." **Ecological Economics**. No16: 205-216.
- GUHA, Ramanchandra (1989). **The unquiet woods: ecological change and peasant resistance in the Himalaya**. Delhi, Oxford. Oxford University Press.
- GUTMAN, Pablo (1994) "La economía y la formación ambiental". En Leff, E. (et. al) **Ciencias Sociales y Formación Ambiental**. Barcelona. GEDISA.
- JACOBS, Michael (1995). **Economía Verde**. Barcelona. ICARIA.
- LEFF, Enrique (1995). **Ecología y Capital**. México D.F. Siglo XXI.
- LUKE, Timothy (1995) "Sustainable development as a power/knowledge system: the problem of "governmentality". In **Greening Environmental Policy: the politics of a sustainable future**. London. Frank fisher and Michael Black.
- MARTÍNEZ ALIER, Joan (1994). Intervención en panel "Norte Sur: los condenados de la tierra". En **Anarquismo; exposición internacional**.

- MARTÍNEZ ALIER, Joan (1995) **De la Economía Ecológica al Eecologismo Popular**. Montevideo. ICARIA-Nordan .
- MATZLAWICK, Paul (1985) **La Realidad inventada**. Barcelona. Catedra
- SABATINI, Francisco (1997a) "Espiral histórica de conflictos ambientales". En Sabatini, Francisco y Sepúlveda, Claudia **Conflictos Ambientales. Entre la globalización y la sociedad civil**. Santiago. CIPMA.
- SABATINI, Francisco (1997b) "Conflictos ambientales en américa Latina: distribución de externalidades o definición de derechos de propiedad?". En Sabatini, Francisco y Sepúlveda, Claudia **Conflictos Ambientales. Entre la globalización y la sociedad civil**. Santiago. CIPMA.
- SENNETT, Richard (1998) "Why good workers make bad people" En **New Stateman**, Octubre. pp 25-27. London.
- WORLD BANK (1997). **Participation Learning Group Final Report.**,
[Http ://www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Zsas, Andrew (1994) **Ecopopulism: Toxic taste and movement for Environmental justice**. Minessota. Minessota University Press.