

CIUDADANÍA AMBIENTAL Y MINERÍA: herramientas para la transformación democrática de conflictos socioambientales



Esta publicación
está financiada por la Unión Europea

Ciudadanía Ambiental y Minería:

herramientas para
la transformación democrática
de conflictos socioambientales

*La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea.
El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de FARN y FCD,
y en ningún caso debe considerarse que refleja
los puntos de vista de la Unión Europea.*

Proyecto

**“Fortalecimiento de los Actores de la Sociedad Civil
para el ejercicio del derecho al agua y el control social
de la actividad minera en la región de Cuyo y NOA”**



Este proyecto está financiado por la Unión Europea

La Unión Europea está formada por 27 Estados miembros que han decidido unir de forma progresiva sus conocimientos prácticos, sus recursos y sus destinos. A lo largo de un período de ampliación de 50 años, juntos han constituido una zona de estabilidad, democracia y desarrollo sostenible, además de preservar la diversidad cultural, la tolerancia y las libertades individuales.

La Unión Europea tiene el compromiso de compartir sus logros y valores con países y pueblos que se encuentren más allá de sus fronteras.

<http://europa.eu/>

http://ec.europa.eu/europaid/index_es.htm

<http://www.delarg.ec.europa.eu/index.htm>

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Tucumán 255 - Piso 6 - Oficina A - (C1049AAE) Buenos Aires - Argentina
Tel./Fax: [54-11] 4312-0788 / 2422 / 2183 4313-8631
www.farn.org.ar info@farn.org.ar <http://twitter.com/ambienteactual/>

Fundación Cambio Democrático

Talcahuano 768 - Piso1- Oficina 5 (C1013AAP) Buenos Aires - Argentina.
Tel: [54-11] 4371-9004
www.cambiodemocratico.org
Facebook: Fundación Cambio Democrático FCD
Twitter: <http://twitter.com/fcdemocratico>

Esta publicación está disponible
en forma gratuita en:
<http://www.farn.org.ar>
<http://www.cambiodemocratico.org>

Diseño de tapa y diagramación:

Marta Biagioli

Fotografías:

Julietta Escobar Eljach

©2010, Fundación Ambiente y Recursos Naturales y
Fundación Cambio Democrático

ISBN: 978-987-25149-5-2

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Impreso en Argentina

Libro impreso en papel FSC



Se terminaron de imprimir 600 ejemplares
en agosto de 2010 en:



imprentaecologica.com.ar

Quispe Merovich, Carina... [et al.];
Ciudadanía ambiental y minería : herramientas
para la transformación democrática de
conflictos socioambientales. - 1a ed. - Buenos
Aires: Fundación Ambiente y Recursos
Naturales, 2010.
128 p.; 23x16 cm.

ISBN 978-987-25149-5-2

1. Ecología. 2. Participación Ciudadana. I. Título

CDD 304.2

Fecha de catalogación: 26/08/2010

PROYECTO

Fortalecimiento de la Sociedad Civil para el ejercicio del derecho al agua y el control social de la actividad minera en las Regiones de Cuyo y NOA

Equipo de trabajo FARN

María Eugenia Di Paola,
Directora Ejecutiva

Carina Quispe,
Directora de Gobernabilidad y Política Ambiental

Jorge Ragaglia,
Asistente de Gobernabilidad y Política Ambiental

Federico Sangalli,
Prensa y Comunicación

Leslie MacColman,
Directora de Desarrollo Institucional

Ofelia Acosta, María Victoria Villanueva, Diego Viegas,
Área de Administración

Equipo de trabajo Fundación Cambio Democrático

Pablo Lumerman,
Director Ejecutivo

Jimena Psathakis,
Coordinadora del Área de Desarrollo Sustentable

María de los Ángeles Ortiz,
Asistente de Proyectos

Martin Packmann,
Asistente de Proyectos

Victoria Matamoro,
Área de Administración y desarrollo institucional

Ricardo Cáceres,
Coordinador del área de Comunicación

Acerca de FARN

¿QUIÉNES SOMOS?

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) fue creada en 1985. Es una organización no gubernamental sin fines de lucro, apartidaria, cuyo objetivo principal es promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho y la organización institucional de la sociedad.

VISIÓN DE FARN

Apuntamos a una sociedad democrática, participativa, con una estrategia sustentable en sus políticas públicas.

OBJETIVOS INSTITUCIONALES

- Fomentar la construcción de conocimientos en materia de desarrollo sustentable, gobernabilidad, política ambiental, contaminación, conservación, comercio, responsabilidad social empresaria e inclusión social.
- Fomentar la construcción de consensos para las políticas públicas y privadas relativas a la temática de su alcance.
- Capacitar a líderes sociales en materia de desarrollo sustentable a nivel público y privado.
- Promover el acceso a la información y la participación en los procesos de toma de decisión.
- Difundir y promover las herramientas legales para que los ciudadanos participen activamente en defensa de sus derechos.
- Promover la generación de instrumentos que coadyuven a un mejor desempeño de las autoridades y la ciudadanía en torno a la aplicación y el cumplimiento de las normas ambientales.

Acerca de Fundación Cambio Democrático

Somos una organización no gubernamental, apartidaria y sin fines de lucro que a través de promover procesos de incidencia y transformación constructiva de conflictos, trabajamos con la visión de construir una sociedad más democrática, justa, pacífica y sustentable.

Nuestra misión es potenciar las capacidades de las comunidades para la transformación democrática de conflictos públicos que les permita alcanzar un desarrollo humano sostenible.

Con este fin, nos proponemos los siguientes objetivos:

- Producir conocimiento en el campo de la transformación de conflictos para promover una cultura de colaboración.
- Impactar en el diseño e implementación de políticas públicas introduciendo herramientas y mecanismos para la transformación de conflictos en el sector público y privado.
- Capacitar a actores sociales, privados, académicos y gubernamentales en herramientas de construcción de consenso.

Centramos nuestra actividad en torno a dos grandes áreas:

- **Área Desarrollo Sustentable:**
Buscamos fortalecer la institucionalidad pública interjurisdiccional y multisectorial para el abordaje democrático de la conflictividad socio ambiental. Para alcanzar este objetivo, promovemos procesos basados en el diálogo democrático para el desarrollo humano sustentable.
- **Área Gobernabilidad Democrática:**
Buscamos promover la gobernabilidad democrática a nivel nacional y regional. Para lograrlo proponemos generar y/o consolidar los canales de diálogo y la construcción de consensos entre la sociedad civil y el Estado; fortalecer las capacidades estatales para la elaboración de políticas públicas a través del diálogo democrático y la participación ciudadana; y colaborar a la construcción de una Sociedad con capacidad para incidir colaborativamente en políticas públicas.

INDICE

1.	Introducción _____	9
	Conflictividad en torno a la actividad minera _____	15
2.	El ABC de las herramientas legales en la legislación argentina ____	21
3.	Nociones y herramientas para el abordaje de conflictos socioambientales a través de procesos de diálogo democrático y de incidencia colaborativa en políticas públicas _____	67
4.	Análisis de casos _____	109
5.	Reflexiones finales _____	121
	Bibliografía _____	126

INTRODUCCIÓN

La multiplicación de los conflictos sociambientales en la Argentina pone de manifiesto diversas contradicciones que anidan en el modelo de desarrollo que rige las relaciones entre economía sociedad y ambiente. Quizá, la principal contradicción, está relacionada con el déficit democrático del proceso decisional que configura y reconfigura dicho modelo. El presente documento ha sido elaborado a partir de un trabajo mancomunado entre dos organizaciones de la sociedad civil, en pos de analizar los fundamentos de dicho déficit y las estrategias posibles para revertirlo. Su elaboración trabaja fundamentalmente a partir del siguiente hecho: las comunidades locales no son consultadas a la hora de decidir en torno a proyectos que definen o afectan el modelo de desarrollo local. Es decir, este modelo es decidido “desde fuera y desde arriba” obligando entonces a las comunidades a seguir estrategias de visibilización, incidencia y protesta, para así lograr participar en dichas decisiones.

Los conflictos en torno a la actividad minera no escapan a esta coyuntura. Las comunidades aledañas a los emprendimientos no son consultadas de manera previa a la instalación de los mismos, y además, perciben pobres o nulos beneficios provenientes de la actividad, sin que se advierta como contrapartida un desarrollo local y regional sostenible. Así, la preocupación por la salud, el estado del ambiente, los recursos naturales que lo componen –especialmente el agua-, el derecho a ser partícipes en la construcción del modelo de desarrollo de sus tierras, constituyen, entre otros, los principales aspectos de la demanda social.

Existe además un cuestionamiento constante a la capacidad y a la legitimidad del Estado como árbitro natural para dirimir conflictos socioambientales y garantizar el bien público frente a los intereses privados¹. También la falta de acceso a información confiable relativa a los impactos ambientales, sociales y económicos de la actividad, la carencia de verdaderos e idóneos controles públicos y el déficit de las instituciones gubernamentales en lo que hace a la canalización institucional de las preocupaciones ciudadanas, se suman a las inquietudes mencionadas.

1 De esta forma, no resulta extraño que cuando se plantean a los gobiernos provinciales posibilidades de grandes inversiones para proyectos extractivos –de hidrocarburos o mineros– éstos se vean tentados de tratar con la mayor laxitud posible las cuestiones ambientales, muchas veces soslayándolas de plano, a fin de imprimir una mayor agilidad a los trámites de otorgamiento de las licencias correspondientes. Al permanente déficit de capacidad y confianza social de los gobiernos en torno a la aplicación de la normativa ambiental a los proyectos de gran minería, se suma la posición desventajosa en que se encuentra hoy la sociedad civil respecto al Estado y el sector privado para participar en estos procesos de forma informada y eficaz, con lo que la posibilidad de que se generen riesgos ambientales y sociales, o se produzcan daños irreversibles, se torna evidente.

El intercambio a través de talleres con las comunidades locales ha puesto de manifiesto situaciones de gravedad, todas ellas vinculadas al incumplimiento de la Constitución Nacional respecto de las garantías y derechos humanos esenciales y al principio de división de poderes que la misma establece, como también del plexo de normas vigentes en materia ambiental, de nivel nacional y provincial.

El goce efectivo del derecho de acceso a la información pública ambiental resulta casi imposible en varias provincias, en especial en vínculo a la actividad minera. En numerosas situaciones las autoridades públicas dificultan o impiden el acceso a la información de varias maneras, incluyendo la imposición de altos costos por la presentación de un pedido informes, de manera contraria al principio de gratuidad consagrado por la ley. En otros casos, la información no existe –porque el Estado incumple su deber de exigirla a los actores privados, de generarla o sistematizarla-, o es sesgada; no se ofrecen canales adecuados para el ejercicio del derecho, no se estimulan ni difunden los mecanismos existentes si es que los hay, y en muchos casos, incluso, se obstaculiza particularmente el acceso a determinadas organizaciones y grupos sociales.

En el mismo sentido, la participación ciudadana en cuanto a la política minera es casi inexistente. No se aplican las normas locales que exigen la participación como condición de validez de la toma de decisiones, ni tampoco las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental que así lo disponen.

A esta compleja situación se suman otros aspectos como la restricción de la libertad de expresión, la de publicar las ideas sin censura previa y aún la libertad de transitar libremente por sectores cercanos a los emprendimientos mineros.

Es clave entonces pensar estratégicamente en la necesidad de desarrollar políticas que en sintonía con la institucionalidad democrática permitan a la ciudadanía ejercer los diferentes derechos consagrados en la Constitución y así participar efectivamente de las decisiones que afectan su vida. Entre estos aparecen como esenciales el acceso a la información, la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y el acceso a la justicia, por un lado; y el ordenamiento ambiental del territorio y la evaluación de impacto ambiental, por el otro.

En el primer grupo, se incluyen herramientas esenciales para el goce efectivo del derecho a un ambiente sano, que presentan la característica de ser transversales a todas las cuestiones ambientales. En el segundo, se engloban herramientas de tipo estratégico, que permiten, en primer término, planificar el territorio teniendo en cuenta sus características físicas, ambientales, sociales y económicas, incluyendo la vocación y la visión de la comunidad respecto del modelo de desa-

rollo deseado; y en segundo término, localizar luego las actividades evaluando el impacto que las mismas producen, pero en el marco previamente definido del ordenamiento ambiental territorial.

Este primer grupo de herramientas no han sido un capricho del legislador, sino que encuentran sus raíces en el ámbito internacional, habiendo sido plasmadas en algunos casos en documentos derivados de conferencias internacionales, y en otros, a través de acuerdos. En particular cabe destacar la Declaración de Río de Janeiro de 1992, producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que en su Principio 10 dice:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

De este principio surge la inseparable relación entre la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas, el acceso a la información pública y la obligación del Estado de garantizar esos derechos. El acceso a la información es un requisito previo e imprescindible para la participación. Está claro que quien esté desinformado o informado de manera inexacta o parcial, no tendrá la posibilidad de participar adecuadamente y en igualdad de condiciones, en un proceso de toma de decisión. La consecuencia será entonces negativa para gobernantes y gobernados, tanto de la generación actual como de las futuras.

A partir de la reforma constitucional de 1994, y especialmente a partir de la sanción de la Ley General del Ambiente, el Principio 10 de la Declaración de Río es derecho positivo interno para nuestro país, resultando vigente y aplicable sin ningún tipo de excepción y de manera transversal a todo sector o actividad a desarrollarse en territorio nacional, provincial o municipal.

Todos estos instrumentos o derechos existentes, se ponen en juego en el marco de procesos sociales naturalmente, atravesados por una conflictividad asimétrica y sujetos sociales que buscan utilizarlos para

garantizar la satisfacción de sus necesidades y aspiraciones. Es por esto que se torna fundamental el uso de dichas herramientas en el marco de un análisis estratégico de la conflictividad en la que están insertos. Se presentan as, una serie de instrumentos de análisis integral de conflictos a la vez que elementos para el diseño de iniciativas orientadas a promover su transformación democrática.

En este sentido, en una situación de asimetría de poder, existen herramientas vinculadas a procesos de incidencia colaborativa en políticas públicas pone el foco en generar coaliciones que reúnan a una diversidad de individuos y grupos para abordar una problemática pública. Estas coaliciones se conforman a partir de un proceso colaborativo, planificado, sustentable y orientado a los resultados, para avanzar en una agenda específica con la intención de que sea abordada por medio de políticas públicas participativas, permitiendo motorizar así el cambio social.

Por otro lado, una vez logrado el espacio de interlocución entre Estado y ciudadanía, para hacer efectiva la participación, se torna fundamental que tenga lugar un proceso diálogo democrático. Este enfoque propone un proceso público, inclusivo, que fomenta la comprensión entre los participantes de diversos sectores sociales y políticos para poder desarrollar visiones compartidas e identificar nuevas opciones para el tratamiento de problemas de índole pública.

La presente publicación parte de la contextualización de la problemática en torno a la actividad minera en Argentina, presenta las principales nociones del abanico de herramientas mencionado más arriba, analiza algunos casos locales desde la perspectiva legal institucional y de análisis del conflicto, y concluye con reflexiones finales acerca de una alternativa democrática para el abordaje de la cuestión.

Conflictividad en torno a la actividad minera

En Argentina, al igual que en el resto de los países de América Latina, la creación de un nuevo marco normativo durante la década del 90 para la actividad del sector, otorgó las garantías jurídicas e incentivos fiscales necesarios para que, en el contexto de una tendencia creciente en el desarrollo de la minería global, se abrieran las puertas a un fuerte proceso de inversiones de empresas mineras multinacionales de Estados Unidos, Canadá, Australia, Sudáfrica y Europa, orientado principalmente hacia la minería metalífera.²

En este marco, y de acuerdo a informes elaborados por la Secretaría de Minería de la Nación³, en los últimos años se ha dado un fuerte crecimiento de la actividad minera en el país⁴, en tanto que la proyección a 2015 da cuenta de cifras como 28.000 millones de pesos en exportación, inversiones por 38.500 millones de pesos, 87.250 empleos directos y 316.000 indirectos, y una producción de 36.200 millones.⁵

Con este escenario, las manifestaciones de conflictos vinculados a esta actividad se han incrementado exponencialmente en los últimos años, acompañando la curva de crecimiento de la inversión directa externa, orientada al desarrollo de la minería de gran envergadura.

En el siguiente gráfico se puede observar una clara tendencia ascendente en la cantidad de expresiones de protesta y descontento asociados a los impactos y riesgos percibidos por organizaciones de la sociedad civil, así como de otros actores sociales (académicos, gremios, sectores económicos), provocados por la actividad minera, a través de reclamos administrativos, denuncias judiciales, iniciativas legislativas y manifestaciones públicas en nueve emprendimientos que fueron objeto de estudio durante el período 2008-2009 por parte de FCD en alianza con FARN y otras organizaciones⁶.

2 Este nuevo marco fiscal fue acompañado de una política de fortalecimiento de las capacidades estatales con financiamiento del Banco Mundial a través del Programa Argentino Proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo del Sector Minero Argentino (PASMA I y II) con el propósito de desarrollar y fortalecer el sistema de gestión pública de la minería y apoyar a las autoridades de aplicación (desarrollo de sistemas unificados de información, la capacitación del personal, entre otras actividades).

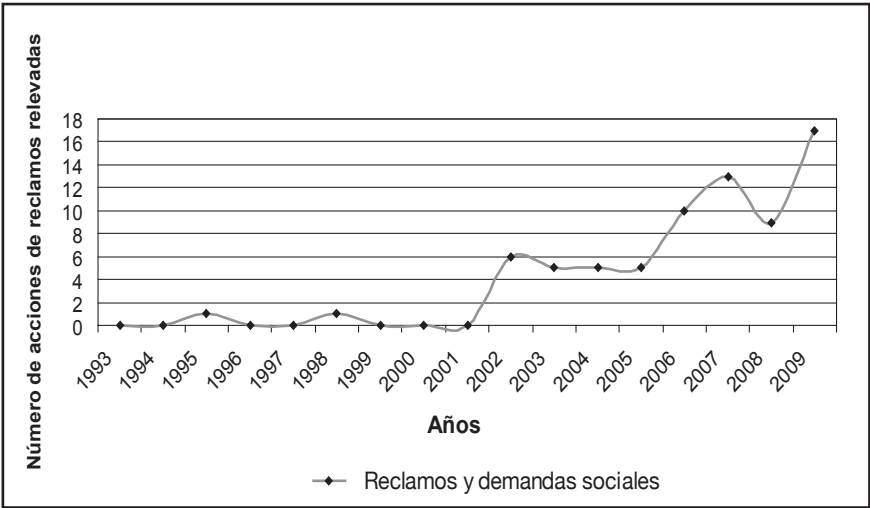
3 La minería en números – 2008; Secretaría de Minería de la Nación

4 *“Niveles récord de inversiones, exploración, exportaciones y generación de empleo, sumado al incremento de proyectos, un mayor desarrollo de proveedores locales, los salarios más altos de la industria y la ejecución de tareas en un marco de sostenibilidad ambiental y social”.*

5 Minería En Números 2009, Secretaría de Minería de la Nación.

6 Este proyecto, denominado “Plataforma de Diálogo para el Desarrollo Minero Responsable en Argentina, abordó el análisis de la conflictividad de los principales emprendimientos mineros en las provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, San Juan, Santa Cruz.

Evolución de reclamos sociales vinculados a la actividad minera metalífera



Fuente: Elaboración de FCD en base a relevamiento de protesta social de 9 emprendimientos mineros a nivel nacional www.mapaconflictosmineros.org [5]

Los conflictos socio-ambientales crecen al compás del incremento de la conciencia social respecto a la sobrecarga ecosistémica que provoca el modelo de desarrollo hegemónico así como la existencia de mayores posibilidades de petición ante las autoridades de los actores sociales menos poderosos.

Estos conflictos son procesos sociales, que por su substancia e impacto en el ámbito de lo público, involucran no sólo aspectos sociales y ambientales, sino también económicos, culturales y políticos. Existe una multiplicidad de factores vinculados al modelo de desarrollo, que directa o indirectamente contribuyen a hacer emergentes estos fenómenos: explotación intensiva de los recursos, consumo desmedido, acceso a la tierra, crecimiento poblacional, distribución desigual de los ingresos, y escasez o ausencia de políticas públicas adecuadas, entre otros.

Por su parte, el conflicto en torno a la actividad minera se entiende aquí como un subtipo de conflicto - socio ambiental, que presenta un desacuerdo respecto a la valoración de los impactos sociales, económicos y ambientales de la actividad minera, y el consecuente comportamiento confrontativo de los actores involucrados. Esta controversia ubica en una tensionada interdependencia a las empresas extractivas multinacionales, organismos de gobiernos del nivel provincial y nacional, y distintas expresiones organizadas y movilizadas de la sociedad

civil y de pueblos originarios en el marco de la definición de un modelo de desarrollo local.

La conflictividad en torno a las industrias extractivas y específicamente mineras tiene características propias y atributos que la distinguen del resto: su magnitud económica, su huella ambiental y fundamentalmente sus antecedentes y contexto socio ambiental e institucional.

En la República Argentina puede citarse al conflicto en torno al proyecto minero de extracción de oro de la empresa Meridian Gold en la ciudad de Esquel, como el caso emblemático que puso en agenda pública las implicancias que para muchas comunidades locales tiene el desarrollo de la industria minera en el país. Esquel es una ciudad cordillerana de la patagonia argentina, localizada en la provincia de Chubut, donde la comunidad resistió la instalación de una empresa minera por la vía de la movilización, la consulta pública y la acción judicial, y provocó el cierre de un proyecto de extracción de oro y la sanción de una ley de prohibición de la actividad a cielo abierto y el uso de cianuro en la misma. Esta misma norma, plantea además medidas para el ordenamiento territorial de la actividad minera en la provincia; estas prohibiciones normativas se han expandido a otras provincias con potencial minero.

En los diversos conflictos generados en torno a proyectos mineros metalíferos de gran escala, se encuentran batallando dos coaliciones cuyas diferencias y asimetrías son muy fuertes. Estas coaliciones contienen actores estatales, sociales y privados, y confrontan en el espacio público a través de mecanismos de acción directa, mediáticos, educativos, judiciales, políticos y culturales.

La gobernanza minera actual establece patrones, estructuras y reglas de juego para la minería cuya implementación se ha tornado cada vez más conflictiva. Las principales razones se vinculan a que:

- Se fomenta la actividad minera sin acuerdo social previo respecto al modelo de desarrollo local con participación de todos los sectores y una política de ordenamiento ambiental del territorio. Esto plantea la tensión entre los modelos de desarrollo que proponen críticos y defensores de la minería de gran envergadura. La definición unilateral del modelo de desarrollo local torna muy dificultosa la participación efectiva de los actores sociales no estatales en los procesos tendientes a evaluar los impactos sociales y ambientales de un proyecto o industria determinada.

Es importante entonces dejar en claro que cuando las autoridades públicas avanzan otorgando autorizaciones y permisos sin cumplir con las exigencias previas plasmadas en el plexo de normas vigentes –de escala nacional y local-, se incumple la ley. A esto se

suma que el sector privado continúa adelante con sus proyectos, sellando o avalando, de esta manera, la irregularidad de la autorización obtenida.

El resultado más evidente de sortear la norma ambiental deriva en un conflicto permanente, cuyo origen se remonta a la carencia de un ordenamiento ambiental del territorio, gestado de manera transparente y participativa, a la indisponibilidad de información ambiental y a la nula participación de la sociedad en las decisiones que las afectan.

- Por la configuración del sistema de aplicación del marco regulatorio de la actividad, se reduce la incidencia de organismos estatales no mineros en la evaluación y control ambiental de la actividad. Esto genera desconfianza desde la sociedad civil en el Estado como garante del bien público. Existe desconfianza por parte de distintos actores sociales e institucionales sobre la autonomía y capacidad de evaluación de la autoridad de aplicación minera, en base a principios de interés público. El factor que subyace en esta desconfianza es el múltiple rol del Estado en tanto promotor, regulador y fiscalizador de la actividad, en particular de los grandes emprendimientos mineros. Esto da cuenta de un cuestionamiento a la capacidad y a la legitimidad del Estado en su deber de resguardar los derechos e intereses de sus ciudadanos frente a los intereses privados. Se reclama la falta de acceso a la información confiable respecto de los impactos ambientales, así como la falta de capacidad para el control de los mismos, la deficiencia en instituciones públicas que permitan una expresión institucionalizada de las preocupaciones ciudadanas, y la ausencia de procesos incluyentes y participativos para la toma de decisiones.
- Este crónico déficit de capacidad y confianza social de los gobiernos respecto a la aplicación política y técnica de principios de interés público en la evaluación y contralor de los proyectos de explotación de gran minería, es acompañado de una debilidad de la sociedad civil para participar en dichos procesos de forma informada y eficaz, generando riesgos ambientales y sociales de corto, mediano y largo plazo, cuyo abordaje se torna urgente. Esto se asocia a necesidades y limitaciones que tienen los actores de la sociedad civil en su accionar. Gran parte de ellos no están conformados como organizaciones, constituyendo grupos de personas reunidos en torno a una problemática común, y debiendo por ende enfrentar un sinnúmero de dificultades para acceder a canales genuinos de participación e incidencia con miras a resolver esa problemática. Esta misma precariedad es también lo que les

dificulta establecer vínculos con otras organizaciones o grupos, que les permitan compartir experiencias o trabajar en redes para un mayor impacto que el de una acción aislada. Tampoco es fluida entonces la comunicación e interacción con otros sectores como el público, el privado o el académico, con lo que se acentúa el clima de desconfianza entre unos y otros y se reduce la posibilidad de emprender acciones o proyectos conjuntos.

- A lo anterior se suma la insuficiencia de mecanismos de participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto social y ambiental (EIAS) de los proyectos mineros. Las instancias de participación ciudadana durante el estudio o evaluación de proyectos suelen ser un punto de controversia. En pocas ocasiones, estas instancias no están previstas en la legislación provincial y, en esos casos, tanto gobiernos como empresas no la promueven en sus prácticas habituales. Otras veces, aun cuando pueden estar reguladas normativamente, no se verifica su cumplimiento, por lo que éste resulta de difícil realización si nos encontramos con una sociedad civil desarticulada o con escasos recursos para la incidencia. Por último, aún cumpliéndose de manera efectiva con las instancias de participación ciudadana contempladas en la legislación vigente, éstas son insuficientes o se implementan en forma tardía. Insuficientes porque generalmente no se prevé un proceso continuo de interacción, sino sólo un momento de intercambio de información sin tomar en cuenta que los tiempos de las comunidades son muy distintos a los tiempos que impulsa un emprendimiento privado. Y tardías, porque las comunidades suelen ser invitadas a exponer sus inquietudes y observaciones cuando el proyecto se encuentra ya en una fase de plena ejecución. Cuando la participación se lleva adelante con estas limitaciones, es probable que preocupaciones que estaban latentes se expresen como conflictos, en tanto los actores sociales perciben que han sido convocados sólo para convalidar decisiones ya tomadas.
- Se carece de un sistema adecuado de acceso a la información pública que permita reducir incertidumbres y polarizaciones en relación al desarrollo de la actividad. Generalmente la información sobre los proyectos mineros y el contexto territorial en el que se emplazan, no está producida o es de difícil acceso público. En este sentido, la ausencia de líneas de base territorial o su falta de actualización, la diversidad de fuentes de información pública en función de la competencia que tienen distintos organismos públicos, la complejidad de los estudios técnicos vinculados a los emprendimientos, sus impactos y medidas de mitigación, la sospecha sobre quienes producen esta información, y la falta de transpa-

rencia en los manejos asociados a la concesión y regulación económica y ambiental de la actividad, son preocupaciones recurrentes en distintos casos estudiados y contribuyen a la manifestación y escalada de los conflictos.

- No se canalizan de forma adecuada las demandas por discutir la distribución social de los recursos económicos asociados a la actividad. La multiplicación de los conflictos pone en evidencia que los pasivos ambientales y sociales de la minería de antaño crean enorme desconfianza entre los actores de las comunidades afectadas. Por otro lado, las comunidades locales perciben escasos beneficios provenientes de la actividad, sin observar como contrapartida un desarrollo local y regional sostenible. En consecuencia han comenzado a manifestar su preocupación por el derecho de acceso y uso a los recursos, por la gestión de los impactos socio ambientales y por la distribución de costos y beneficios de la actividad minera. Por su parte, y como consecuencia del actual esquema de distribución de la renta minera, las grandes empresas argumentan sobre el alto riesgo que involucra la inversión en este tipo de industria, remarcando que las nuevas tecnologías que se utilizan para mitigar los impactos ambientales son altamente costosas pero a la vez muy efectivas. A su vez, los actores del sector minero argumentan que la multiplicación y radicalización de los conflictos mineros frenará la inversión minera, con el consecuente perjuicio para el desarrollo nacional y ruptura de la seguridad jurídica.

Esta conflictividad está alertando sobre la inadecuación entre reglas, normas e instituciones, y las prácticas y demandas sociales. La manifestación y polarización de esta conflictividad presentará así, a medida que la inversión siga creciendo, claros riesgos a la gobernabilidad democrática. Esta escalada en el nivel de conflictividad puede llevar a los actores a actuar al margen del Estado de Derecho y el sistema democrático, con los riesgos que esto conlleva para con el resguardo de los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental.

La situación desafía a los decisores y actores directamente involucrados a pasar de la confrontación abierta y no institucionalizada, a desarrollar mecanismos propios de la institucionalidad democrática para generar políticas que permitan alcanzar un nuevo ordenamiento institucional para la actividad en particular y para la administración democrática de los recursos naturales que están en disputa.

**El ABC
de las herramientas legales
en la legislación argentina**

Una breve introducción al régimen legal e institucional ambiental

De acuerdo con la Constitución Nacional (CN), todos tenemos derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, y estamos obligados a su vez a protegerlo.

Las autoridades de todos los niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) deben trabajar en el diseño de normas y políticas y realizar acciones concretas para que el goce de este derecho humano sea efectivo y tangible.

ARTÍCULO 41

“ Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. ...”

De acuerdo a la CN, a partir de la reforma constitucional de 1994, las provincias delegaron en la Nación la potestad de dictar normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, las cuales son exigibles a lo largo y a lo ancho del país, y se reservaron, al mismo tiempo la competencia de complementar dichas normas.

¿Qué implica entonces un presupuesto mínimo?

Implica una protección legal básica y uniforme para todo el país

Una norma de presupuestos mínimos
coloca a todos los habitantes de Argentina
en un pie de igualdad en relación a la calidad ambiental:
todos tenemos por lo menos ésta básica protección

De acuerdo a la CN, las provincias y
la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden
complementar estos presupuestos mínimos,
dictando normas que atiendan a las particularidades
de su jurisdicción, las cuales pueden ser más exigentes,
pero nunca inferiores a la tutela que otorga la Nación

De acuerdo a esta competencia delegada, la Nación sancionó en el año 2002 la Ley General del Ambiente N° 25.675 (LGA), que establece las directrices básicas de la política ambiental nacional, sus herramientas y los principios de derecho ambiental aplicables a toda decisión pública o privada que pueda afectar al ambiente.

Es importante destacar que tanto la Constitución Nacional como la LGA constituyen dos normas claves a la hora de analizar la legalidad de las decisiones públicas y privadas que podrían constituir una amenaza o resultar lesivas del derecho a gozar de un ambiente sano. Ello deriva de la jerarquía normativa de ambas, de la amplitud y características de sus disposiciones y asimismo por el modo en que –especialmente la LGA– juega respecto de todas las normas sectoriales, cualquiera sea el nivel de gobierno del que han emanado. La actividad minera no escapa al imperio de aquellas, debiendo además atenerse a la normativa ambiental provincial, que en la mayor parte de los casos resulta ampliamente protectora y garantista.

ACCESO A LA INFORMACIÓN¹

La participación pública es, en la sociedad actual, una de las claves fundamentales para el logro de la gobernabilidad con miras a la promoción del desarrollo sustentable. Esta nueva forma de vivir la de-

¹ El presente capítulo reproduce casi en su totalidad las publicaciones:
Nápoli A. y Vezzulla, J.M. (2007), *"Acceso a la Información Pública, Una Experiencia Federal"*. FARN.

Esain, J.; Villanueva, A. y Martín, S. (2006), *"El Acceso a la Información Pública en la Provincia de Buenos Aires"*. FARN.

Las publicaciones se encuentran disponibles en:

<http://www.farn.org.ar/docs/p51.html> <http://www.farn.org.ar/docs/p46.html>

mocracia le da poder a los actores sociales y refuerza la presencia de intereses escasamente representados en los procesos de toma de decisiones políticas y su aplicación. Así, la participación pública aumenta las posibilidades de integrar el desarrollo con la preservación del ambiente, lo que en última instancia contribuye a mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes.

Pese a la importancia de este derecho, consagrado en pactos internacionales de jerarquía constitucional, Argentina no ha dictado aún una ley que expresamente regule el acceso a la información pública a nivel nacional.

Sin embargo, las leyes N° 25.675 (Ley General del Ambiente) y N° 25.831 (Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental), así como también el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1.172/03, regulan el derecho de acceso a la información pública aunque de manera parcializada, ya que mientras las dos primeras lo hacen estrictamente respecto de la temática ambiental (información pública ambiental), el último sólo alcanza a la información pública proveniente de la Administración Pública Nacional.

¿Qué es el acceso a la información pública?

Consiste esencialmente en el atributo que tiene toda persona de solicitar y obtener, en tiempo y forma adecuada, información que sea considerada de carácter público y que se encuentre en poder del Estado.

¿Por qué se lo considera importante y útil?

Se trata de una herramienta fundamental que posibilita controlar el accionar gubernamental y resulta una práctica beneficiosa para el logro de un mayor acceso a la gestión participativa de las políticas públicas. Asimismo, abre el debate de las ideas, garantiza el sistema democrático, y contribuye a la descentralización del poder, como así también a la reducción de la discrecionalidad administrativa, permitiendo gestiones gubernamentales más transparentes y confiables.

Sin embargo, su importancia también reside en constituirse en requisito previo para la defensa de otros derechos.

¿De dónde surge?

El fundamento teórico para acceder libremente a la información pública consiste, precisamente, en la naturaleza pública de la misma. Es _____ 25

decir, se trata de información importante que afecta a los ciudadanos y a la comunidad en su conjunto, y que fue producida con recursos de sus habitantes.

Es un derecho que se basa en una de las características principales del gobierno republicano, que es la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración.

¿Cuándo se considera que la información tiene carácter público?

Se entiende por información pública toda la información administrada por el Estado, lo cual implica para el ciudadano interesado la posibilidad de seleccionar la documentación a partir del momento de su existencia como parte de una actuación administrativa.

Comprendería entonces expedientes públicos, minutas de reuniones, correspondencia, dictámenes técnicos o estudios científicos. Asimismo, contemplaría la información sobre políticas, programas, planes y proyectos, sobre las diversas instancias de la toma de decisiones, opiniones provenientes del público y de organizaciones técnicas, archivos, estadísticas, registros, expedientes administrativos y resultados de estudios técnicos, así como cualquier otra información sobre la cual basan sus decisiones los gobernantes y que no se encuentra prevista en el régimen de excepciones.

Sin perjuicio de lo mencionado, cabe realizar la siguiente distinción:

- 1) **La información de origen y naturaleza pública.** Comprende toda la actividad estatal, es decir el conjunto de acciones que se desarrollan dentro de la esfera gubernamental tendiente a la toma de decisiones.
- 2) **La información de carácter público pero de origen privado.** Son los casos de existencia de obligaciones normativas que exigen a los sujetos privados (ej.: prestadoras de servicios públicos o concesionarias) brindar información al Estado, encargado de procesarla y sistematizarla.
- 3) **La información de origen privado en poder de sujetos de derecho también de carácter privado.** De momento, la legislación no exige el acceso a dicha información, aún cuando se considere que por sus efectos sobre la comunidad debiera ser pública. Para que ello suceda se requiere de una reglamentación que, si bien no habilite a los ciudadanos a solicitar información en cabeza de sujetos de carácter privado, sí permita que aquella, asignada previamente con carácter público, sea exigida por el Estado.

¿Cómo se encuentra o debe encontrarse la información en poder del Estado?

El Estado debe brindar la información que se menciona en los apartados 1 y 2 descritos anteriormente, de forma veraz y debidamente procesada, siempre que disponga de la misma. En caso contrario, no podrá brindarla y se considerará incumplimiento al deber de producir la información.

¿Quiénes están obligados y quiénes pueden acceder a ella?

La legislación sobre acceso a la información es uniforme, en mayor o menor medida, en garantizar el acceso, por parte de cualquier persona, a toda la documentación de carácter público. Asimismo, tampoco es necesario demostrar que la información o su obtención lo afectan personalmente, ni contar con patrocinio de abogado.

Por otro lado, quienes se encuentran obligados a brindar la información son los organismos y dependencias que funcionan bajo la órbita del Estado, con extensión a sujetos privados que hayan recibido subsidios o aportes del sector público o tengan la concesión o cualquier forma de contratación de un servicio público o de explotación de un bien considerado público.

¿Existen excepciones al derecho?

Sí, dado que ningún derecho es absoluto, ya que debe convivir en armonía con el resto del ordenamiento jurídico, existen algunos supuestos en los cuales el derecho de acceso a la información puede ceder.

Las exclusiones a este principio general, vienen de la mano de la información calificada como reservada o de acuerdo a los límites que surgen de la protección de otros derechos o valores colectivos.

Al respecto, cabe aclarar que la legislación que regula el acceso a la información pública establece un detallado régimen de excepciones.

El Derecho de Acceso a la Información pública en sí mismo o para la protección de otros derechos

Este derecho no se agota en la satisfacción de la solicitud ni en un mero acto de fiscalización, sino que cumple frecuentemente una im- 27

portante función en la protección de otros derechos constitucionales fundamentales relacionados con la información pedida. En especial, se relaciona con la defensa de aquellos derechos positivos que implican la necesidad de conocer las actividades del Estado, en relación a los derechos cuyo goce efectivo depende del hacer estatal.

Al considerar el derecho de acceso a la información como un instrumento de concreción de otros derechos, valores o principios, puede citarse la información como presupuesto de las siguientes cuestiones: fiscalización de la autoridad pública, mecanismos de participación ciudadana, exigibilidad de un derecho o inclusive para el ejercicio del mismo.

¿Cuáles son los aspectos positivos del Libre Acceso a la Información Pública?

Los principales beneficios del libre acceso a la información pública son:

- ✓ Posibilita la participación ciudadana en los asuntos públicos;
- ✓ Mejora la calidad de las decisiones al contar con una ciudadanía más y mejor informada;
- ✓ Permite monitorear y controlar la gestión pública;
- ✓ Fomenta la transparencia en la gestión del Estado mejorando la calidad de sus instituciones y aumentando la confianza ciudadana;
- ✓ Se constituye como un elemento de suma importancia para la formación de la opinión y la construcción de un debate informado;
- ✓ Brinda elementos para la protección de otros derechos.

Régimen vigente en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (PEN): el Decreto N° 1172/03

Si bien no existe una ley que reglamente el libre acceso a la información pública, vamos a analizar el contenido del Decreto PEN N° 1172/03 ya que contiene importantes disposiciones relacionadas con el derecho en cuestión y permite su vigencia en el ámbito de la Administración

¿Quiénes están obligados a brindar información?

El decreto fue sancionado por el Presidente de la Nación a efectos de reglar el acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Por lo tanto, sólo tiene fuerza obligatoria en el ámbito de la Administración Pública Nacional, alcanzando a todos los organismos del PEN, empresas privadas a las que se hayan otorgado subsidios provenientes del sector público nacional, e instituciones cuya administración esté a cargo del Estado Nacional, como así también a las empresas privadas de prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

¿Quién puede solicitar la información?

Toda persona puede ejercitar su derecho a requerir, consultar y recibir información de los sujetos obligados alcanzados por la norma, y el acceso gratuito surge explícitamente del texto.

Respecto de los sujetos activos, se advierte la amplitud del reconocimiento del derecho, al legitimar a “toda persona física o jurídica, pública o privada” (Art. 6).

¿Qué información se debe suministrar?

Comprende toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos alcanzados o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales.

¿De qué forma y en qué plazo?

El Decreto exige que la presentación sea realizada por escrito y con la identificación de la persona que lo pide, y expresamente establece que no puede exigirse la manifestación del propósito del pedido. Conforme lo establece el artículo 12, el sujeto requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado _____ 29

o proveerla en un plazo no mayor de diez (10) días. El plazo puede ser prorrogado en forma excepcional por otros diez (10) días, de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada.

¿Qué excepciones están previstas?

El funcionario requerido sólo puede negarse a brindarla, total o parcialmente, por acto fundado, si se verifica su inexistencia o su inclusión en alguna de las excepciones previstas.

Según el artículo 13, los casos en que el funcionario no está obligado a contestar favorablemente, son los siguientes:

- a) Por razones de seguridad y defensa nacional;
- b) Para preservar el derecho de defensa en el ámbito judicial;
- c) Para garantizar el secreto comercial o industrial;
- d) Para preservar la confidencialidad de datos personales;
- e) Cuando la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras éstos no se encuentren publicados;
- f) Cuando el objeto de la solicitud no fuere claramente expresado;
- g) En razón de estar exceptuada por ley.

¿Cuáles son los casos de incumplimiento? ¿Existen sanciones para funcionarios que nieguen información?

Si no se brinda la información o la respuesta es ambigua, parcial o inexacta, se considera que existe negativa en brindarla.

El funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria e injustificada obstruya el acceso del solicitante a la información requerida, la suministre en forma incompleta, permita el acceso a información eximida de los alcances del decreto u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento del Reglamento General de Acceso a la Información Pública, será considerado incurso en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberle conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación (art. 15).

Podrá denunciarse cualquier irregularidad a la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, que es el organismo encargado de recibir, formular e informar a las autoridades responsables las denuncias que se presenten en relación con el incumplimiento del Dto. N° 1172/03, conforme su art. 19.

Derecho de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental

Se ha destacado la importancia de la información para el acceso a datos de interés público, el control de la gestión del Estado y, con frecuencia, también como una herramienta previa para la efectiva protección de otros derechos.

Después de haber analizado el derecho de acceso a la información pública, explorando al efecto su definición, alcance, y su normativa vigente, nos centraremos a continuación en el análisis del citado derecho aplicado a las cuestiones ambientales.

¿Cómo surge el Acceso a la Información Pública Ambiental?

Cabe recordar que el artículo 41 de nuestra Constitución Nacional impone a las autoridades el deber de proveer a la protección del derecho de todos los habitantes de gozar del derecho a un ambiente sano, pero con el agregado de imponerles también a los ciudadanos el deber de preservarlo.

La información adquiere una gran relevancia, ya que para preservar, al igual que para controlar o participar en la gestión pública, es imprescindible conocer previamente los aspectos técnicos y legales que inciden en el caso.

Si bien no existe un reconocimiento constitucional expreso a la prerrogativa del derecho de acceso a la información, éste resulta un mandato implícito del art. 41 mencionado y se encuentra legislado a través de las leyes de presupuestos mínimos N° 25.675 y N° 25.831, entre otra legislación sectorial y provincial.

¿Qué aspectos positivos conlleva?

Cuando la ciudadanía es consciente del nivel de información con el que se manejan las decisiones públicas ambientales, puede también contribuir significativamente a su calidad técnico-científica y a su viabilidad económica y social.

¿Qué comprende la información pública ambiental?

Aquella relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable, en cualquier forma de expresión o soporte. _____31

¿De dónde proviene la información pública ambiental?

Proviene del deber de recolectar, producir y almacenar información ambiental de naturaleza pública por parte del Estado, resultando ello la base para el ejercicio del derecho a acceder a la documentación administrada por aquel, con relevancia para el ambiente.

Sin embargo, en algunos casos, la información en manos privadas importa también a la sociedad en su conjunto. Esto es, aquella información generada por concesionarias de servicios públicos (agua corriente, cloacas, tratamiento de efluentes domiciliarios y tratamiento de residuos sólidos, etc.).

Al igual que en el caso de la información pública, existe:

- 1) La información de origen y naturaleza pública;
- 2) La información de carácter público pero de origen privado;
- 3) La información de origen privado en poder de sujetos de derecho también de carácter privado, sea o no el mismo quien la ha originado, sobre la cual no existe obligación de brindar acceso.

¿Quién puede solicitar información pública ambiental?

Toda persona física o jurídica puede solicitar y recibir información.

¿Quiénes son los sujetos obligados a brindarla?

El principal sujeto obligado es el Estado, a través de sus distintas reparticiones. Como hemos visto, en algunos casos se alcanza a la información pública producida por empresas privadas.

Este es el caso de la Ley N° 25.831 que extiende en forma explícita la obligación de brindar información a las sociedades prestadoras de servicios públicos, públicas o privadas.

Por otra parte, la Ley General del Ambiente (LGA), en su artículo 16, establece la obligación de brindar la información relacionada con la calidad del ambiente tanto a personas físicas jurídicas, públicas o privadas, por lo cual debemos entender que el acceso a la información privada de naturaleza pública también se encuentra garantizado. Si bien resulta importante el criterio que sienta la norma, su alcance y precisión requiere de la oportuna reglamentación por parte de la administración ya que en principio los sujetos privados no están obligados a responder pedidos de acceso a la información realizados por particulares y solo es así en los casos previstos en alguna norma que establezca que deben brindar datos determinados.

Cuadro comparativo entre la Ley N° 25.831 y el Decreto N° 1172/03

	Ley 25.831	Dto. 1172/03
Alcance	Información Ambiental	Información creada, obtenida, producida, financiada por el Estado, entes y empresas prestadoras de Servicios Públicos.
Ámbito de Aplicación	Tres niveles de gobierno (Nación, Provincia y Municipios). Entes descentralizados y empresas de Servicios Públicos.	Administración Pública Nacional en sentido amplio. Empresas prestadoras de servicios públicos y otras financiadas por el sector público.
Legitimación	Toda persona. Principio de Gratuidad	Toda persona. Principio de Gratuidad.
Plazos para Responder	Treinta (30) días hábiles	Diez (10) días con extensión
Acciones por Denegatoria	Acción Sumarísima	Amparo por Mora
Excepciones	Cuando se afecta la defensa nacional o la seguridad interior, el secreto comercial o industrial o la propiedad intelectual y la confidencialidad de datos personales. Cuando está sujeta a consideración de autoridades judiciales, los trabajos de investigación científica no publicados, las solicitudes imprecisas y en los casos en que la información esté clasificada como secreta o confidencial por las leyes	Cuando sea clasificada como reservada (seguridad, defensa o política exterior), se ponga en peligro el sistema financiero o bancario. Secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos. Información obtenida en carácter confidencial. Relativa a la legitimación de activos provenientes de ilícitos. Protegida por el secreto profesional. Actuaciones del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no forme parte de un expediente. Datos personales de carácter sensible, salvo su consentimiento expreso. Cuando se ponga en peligro la vida o seguridad de una persona

¿Cómo está contemplado el acceso a la información ambiental en las leyes provinciales?

En general, las Constituciones provinciales contienen cláusulas referidas al derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información, y la correlativa obligación de las autoridades de proveer a este derecho.

Sin embargo en ciertos casos, las leyes provinciales existentes colisionan con algunos aspectos de la ley 25.831, especialmente en lo referido a la fundamentación de los pedidos de informes y la gratuidad de la solicitud. Salvo algunas excepciones, no existen leyes específicas sobre acceso a la información pública, encontrándose disposiciones relativas a esta materia en leyes provinciales del ambiente.

La carencia de legislación específica en las provincias motiva que en muchos casos las autoridades exhiban un marcado desconocimiento de la ley de presupuestos mínimos, exigiendo a quien solicita información requisitos y asunción de gastos expresamente prohibidos por dicha norma.

HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA²

¿Para qué participar?

La participación pública implica un canal permanente de comunicación entre gobernantes y gobernados. Imprime un singular dinamismo en el sistema democrático, lo transforma. Y cualquiera sea el espacio de participación que se consolide, los beneficios que proporciona son ampliamente reconocidos.

Hablar de ventajas de la participación pública significa dar respuesta a la pregunta **¿Para qué participar?** y será en razón de la instancia de participación de la que se trate que se identificarán ventajas concretas, como por ejemplo:

- ✓ Que el intercambio de ideas, experiencias y conocimientos entre gobernantes y gobernados motivan el desarrollo de soluciones alternativas, mejoradas y duraderas;
- ✓ Que la práctica de métodos participativos proporciona oportunidades para la cooperación y coordinación entre el gobierno y la sociedad civil, construyendo confianza entre las partes;
- ✓ Que la participación de la sociedad mejora el conocimiento de los responsables de la toma de decisiones públicas;
- ✓ Que contribuye a la transparencia de las acciones públicas;
- ✓ Que la participación pública fortalece las tareas de monitoreo y fiscalización en lo que respecta a la gestión y cumplimiento de las decisiones adoptadas, entre otros beneficios.

Con estos antecedentes, es indudable la necesidad de un rol cada vez más activo de la comunidad.

¿Qué es una Audiencia Pública?

Es uno de los instrumentos principales de los regímenes democráticos participativos. A los fines de la gestión pública (por ejemplo, sobre temas ambientales, sociales, educativos), la audiencia pública pasa a ser un excelente espacio de encuentro entre vecinos, organizaciones

2 El contenido de este capítulo reproduce partes textuales de la publicación (2002) *"Autonomía Municipal y Participación Pública – Propuestas para la Provincia de Buenos Aires"*. FARN.

sociales especializadas en las distintas temáticas de preocupación de la comunidad, el sector privado, las instituciones técnicas y las autoridades gubernamentales. Es ahí donde pueden presentarse, con absoluta libertad, las perspectivas tanto individuales como grupales o colectivas sobre los problemas comunes y sobre las soluciones que deben encararse.

La audiencia pública es una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en el cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. La audiencia pública puede ser:

- **Facultativa:** la autoridad decide si la realiza o no.
- **Obligatoria:** la autoridad debe realizarla, bajo pena de nulidad del acto administrativo por falta de causa suficiente.
- **A petición de la ciudadanía:** algunas normas consideran la posibilidad de que la ciudadanía pueda solicitar a las autoridades la realización de una audiencia pública cumpliendo con ciertos requisitos. Tal sería el caso de la Ley 6 de la Ciudad de Buenos Aires (BO. 03.04.1998), que prevé en su articulado las audiencias públicas de requisitoria ciudadana.

De hecho la audiencia pública puede ser la oportunidad institucional más importante para garantizar el mayor intercambio de información entre actores de la sociedad y sus propias autoridades en relación a una decisión determinada.

En Argentina, la modalidad de la audiencia pública fue introducida por el ambientalismo, precisamente como garantía de una participación pública ordenada. Ya en 1984, a inicios del regreso a la democracia, el Senado de la Nación celebró a título demostrativo la primera audiencia pública a raíz de la necesidad de determinar su competencia en el control de la contaminación del Río Reconquista, curso de agua ubicado enteramente en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido desde la primera audiencia pública, hasta aproximadamente el año 2000 fueron muy pocos los cuerpos parlamentarios u organismos que institucionalizaron mecanismos de audiencias públicas en sus propios procedimientos decisorios, con la concepción amplia de las democracias participativas. Aún hoy, en numerosas situaciones en las cuales la ley requiere la realización de una audiencia pública, ésta no es convocada por la autoridad respectiva. Ello ocurre específicamente en el ámbito de la minería, en el cual, bajo el pretexto de la aplicación exclusiva y excluyente del Código Minero, en desmedro de las normas ambientales nacionales y

provinciales, en la mayor parte de las provincias no se realiza la convocatoria a audiencia pública en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

¿Cuál es el objetivo principal de la audiencia pública?

Es una oportunidad de consulta para que el conocimiento teórico y la experiencia práctica y vivencial de la población pueda ser capitalizado y reflejado por las autoridades en los procesos de toma de decisiones cotidianas de alcance general, comunitario o colectivo. De este modo, la participación en la audiencia pública tiene por objeto contribuir al mejoramiento de la calidad y a la razonabilidad de las decisiones que se adopten.

La audiencia pública, ¿es un debate público?

El propósito de una audiencia pública no es generar un espacio para el debate entre los distintos actores de la sociedad ya que de esa manera no facilita el diálogo entre los participantes.

Claro está que la convocatoria de audiencias públicas estimula la celebración previa, coetánea y posterior de múltiples debates informales que alimentan su preparación y contribuyen a una mejor calidad de participación cívica. Estos debates pueden tomar la forma de talleres, mesas de trabajo, consultas, etc.

¿La audiencia pública decide?

Las opiniones que se expresen en la audiencia pública no son vinculantes para las autoridades convocantes. Ni siquiera en el supuesto de que existan puntos de vista mayoritarios. Este mecanismo no es instrumento para reemplazar a las autoridades gubernamentales debidamente constituidas.

Se trata de un mecanismo que permite a los habitantes contribuir a la calidad de las decisiones públicas gracias a la presentación simultánea de perspectivas y conocimientos provenientes de un amplio y diverso espectro de actores.

Por otra parte, la audiencia pública debe respetar determinadas normas de procedimiento, que deben surgir del reglamento de audiencia pública y deben contener los requisitos de la etapa preparatoria, del _____37

desarrollo y del seguimiento de la audiencia pública. El objetivo es garantizar la participación con información y en igualdad de todos los que tengan interés en hacerlo.

¿Cómo es el procedimiento habitual para celebrar una Audiencia Pública?

Al momento de la audiencia se debe llegar con:

- Orden del día
- Reglamento de funcionamiento de la audiencia

En la audiencia, la autoridad que la preside, deberá:

- Presentar el documento o texto normativo fundamentándolo, y hacer conocer el reglamento del cual surgirá:
 - El modo de intervención oral de los participantes individuales o institucionales, de los expertos y testigos sobre el tema en discusión;
 - Papel de los moderadores o facilitadores;
 - Período para la presentación de opiniones escritas posteriormente.
- Al finalizar el desarrollo de la audiencia, el Presidente anunciará audiencias públicas revisoras, si correspondiere, y hará saber cómo se dará el resultado.

¿Cuáles son los efectos jurídicos de las audiencias públicas?

Las distintas legislaciones de las democracias participativas incluyeron al menos dos tipos de exigencias, que pueden aparecer en forma individual o conjunta:

- La obligación de **celebrar** audiencias públicas previas a determinadas decisiones por parte de las autoridades responsables,
- La obligación de **fundar** desestimaciones de opiniones vertidas por los participantes en caso de no tomarlas en cuenta.
- El incumplimiento de estas exigencias es motivo para declarar la **nulidad** de la decisión adoptada.

¿Qué modalidades pueden adoptar las audiencias públicas?

Las audiencias públicas pueden ser legislativas o administrativas:

- Las legislativas son las convocadas por las comisiones de los cuerpos parlamentarios en ocasión de los distintos proyectos legislativos. En general, las normas que regulan su convocatoria, organización y celebración son los estatutos o reglamentos internos.
- Las administrativas son las convocadas por los distintos organismos que actúan bajo la órbita del poder ejecutivo, en los distintos niveles, con facultad para aprobar decisiones de alcance general.

Las normas de procedimiento que las regulan son establecidas por legislación general administrativa sobre regímenes participativos, por ejemplo, una ley sobre participación pública, legislación sobre aspectos esenciales de la gestión pública como la evaluación del impacto ambiental de obras hidráulicas, o normativa reglamentaria adoptada por las mismas autoridades administrativas como por ejemplo un reglamento sobre audiencias públicas en el marco de un ente regulador.

¿Cuáles son los ámbitos jurisdiccionales de las audiencias públicas?

Las audiencias públicas pueden celebrarse en cualquier nivel jurisdiccional:

- Municipal
- Provincial
- Regional
- Nacional
- Internacional

Así, los concejos deliberantes o las municipalidades pueden incorporar sistemas de audiencias públicas para garantizar que las ordenanzas y las demás normativas reflejen las consideraciones y preocupaciones de las poblaciones locales.

Lo mismo respecto de las legislaturas y los gobiernos provinciales, el Congreso Nacional y los diversos ministerios, entes reguladores y organismos autárquicos del Poder Ejecutivo Nacional. De hecho, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad –ENRE– ha adoptado, 39

mediante resolución de su propio Directorio, un Reglamento de Audiencias Públicas.

Finalmente, los organismos internacionales, con competencias para dictar normas que afecten a comunidades locales, también podrán institucionalizar las audiencias públicas como instancias de sus procesos decisorios.

¿Quiénes pueden participar en las audiencias públicas?

- Cualquier persona que se vea afectada directa o indirectamente, en su propiedad, salud o calidad de vida;
- Toda persona con ciudadanía o residencia en el lugar donde se celebre la audiencia pública;
- Los sectores regulados por la norma propuesta;
- Organizaciones No Gubernamentales cuyo objetivo social sea el tema tratado por la audiencia pública;
- Entidades técnicas;
- Asociaciones profesionales;
- Asociaciones empresarias;
- Autoridades públicas de otras jurisdicciones, potencialmente afectadas por la propuesta de decisión;
- Defensorías del pueblo, ministerios públicos.

Las democracias más participativas reflejan una gran apertura y reconocen este derecho a cualquier parte interesada.

¿Qué oportunidades presenta la Audiencia Pública para la población?

- **Opinar y objetar:** la audiencia pública es una instancia para transmitir a las autoridades convocantes, responsables de una futura decisión, las perspectivas, experiencias, conocimientos e informaciones pertinentes que hacen al contenido de la misma.
- **Conocer las perspectivas de otros ciudadanos:** al participar, el ciudadano puede conocer a otras personas con las que comparte las mismas ideas, haciendo que la audiencia pública se convierta en una oportunidad para integrarse en grupos de afinidad.

- **Evaluar y armonizar consideraciones ambientales, sociales y económicas:** las consideraciones ambientales, sociales y económicas deben servir de fundamentación de cualquier decisión pública. Sin embargo, muchas veces las decisiones públicas se motivan solamente en alguno de estos aspectos.
- **Búsqueda de consensos:** el consenso es una de las piezas claves para la aplicación exitosa de cualquier decisión pública. En el campo ambiental, social y económico, teniendo en cuenta que se trata de una esfera de preocupación que compromete a todos, la aceptación de cada uno de los destinatarios de la política o la norma es la condición para garantizar el objetivo perseguido. Por ello es fundamental que todos puedan participar desde el inicio del proceso de toma de decisiones y no vean a la decisión final como hecho ya consumado y adoptado por autoridades distantes.

¿Qué oportunidades presenta la Audiencia Pública para las autoridades?

- **Comunicarse con diversos actores sociales:** Gran parte de las decisiones públicas sociales, educativas, ambientales y sociales pueden involucrar a la totalidad de los intereses sociales, por ello las audiencias públicas permiten que las autoridades entren en contacto con el mayor flujo informativo posible. Cualquier persona, empresa, organización pública, organización cívica, vecinal o ambientalista pueden dar su perspectiva a las autoridades públicas e introducir su análisis a las instancias de planeamiento que implica todo proceso de toma de decisiones. Las audiencias públicas permiten que las autoridades y la ciudadanía se conviertan en verdaderos “interlocutores” cotidianos, preservando durante sus mandatos la legitimidad que tanto se reclama desde la sociedad.
- **Demostrar transparencia en la gestión pública:** La recuperación de la credibilidad social de las autoridades públicas es un objetivo prioritario en el proceso de consolidación de la democracia. Las audiencias públicas, institucionalizadas en los procesos de toma de decisiones, ofrecen a las autoridades la posibilidad de una actuación clara y transparente.
- **Aprender, rápida y eficientemente:** Las autoridades públicas cuentan con un gran caudal de información y conocimiento colectivo y social a su disposición. El gran desafío: ¿Cómo hace la autoridad que toma la decisión para articular el universo de información y

conocimiento en función de una decisión específica? El procedimiento de la audiencia pública ayuda enormemente a la autoridad, principalmente por las siguientes razones:

- ✓ Frente a la versión inicial de un proyecto normativo, las contribuciones del público se ordenan a partir del texto y la estructura propuesta, evitando así la sobreabundancia de información sin sentido.
- ✓ Las opiniones de los participantes pueden contribuir con textos alternativos al articulado o a la fundamentación de las propuestas para expresar sus perspectivas, colaborando de este modo con la tarea normativa de las autoridades.
- ✓ En el caso de decisiones no normativas, las opiniones de la ciudadanía contribuyen a que la autoridad que debe decidir pueda solicitar la profundización de estudios, informes, etc., tomando en cuenta otras perspectivas que exceden a las del solicitante o titular del proyecto.

¿Cómo se convocan?

Las audiencias públicas pueden ser convocadas por medio de los órganos de difusión masiva (radio, televisión y prensa escrita). Sin embargo, muchas veces las autoridades no cuentan con los presupuestos necesarios para financiar los anuncios en los periódicos o los espacios publicitarios en radio o televisión. Frente a este tipo de limitación, las audiencias públicas pueden ser convocadas y difundidas por anuncios en carteleras oficiales y públicas y en espacios de comunicación social.

¿Quiénes convocan?

En general, son autoridades a cargo de una decisión las que por su propia iniciativa convocan las audiencias públicas. Así, podrían ser los presidentes de las comisiones parlamentarias, ministros, secretarios o directores con competencia en los temas a decidir.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta, que las audiencias públicas podrían ser convocadas por las autoridades a solicitud de un número determinado de personas o a pedido de organizaciones no gubernamentales.

¿Cuándo se convocan?

En general es importante convocar con suficiente tiempo de anticipación para que las personas interesadas se preparen, hablen con otros y obtengan información previa, es decir, se organicen para participar con responsabilidad y eficiencia. Las convocatorias se realizan usualmente con períodos de 30 a 40 días de anticipación.

¿Dónde se celebran?

Las audiencias públicas pueden celebrarse en las sedes de las autoridades convocantes. Sin embargo, resulta sumamente positivo que las autoridades se desplacen a los sitios donde se encuentre la gente afectada por el proyecto, especialmente teniendo en cuenta que muchas veces las decisiones se toman a varios kilómetros de los sitios en los cuales se sufrirán los principales impactos.

¿Cómo se celebran?

En general, los convocantes abren la audiencia y ofrecen la palabra a facilitadores o instructores que moderan la participación de los presentes; dan la palabra a los participantes que lo hayan solicitado formalmente, a los peritos y testigos convocados por las autoridades, a los peritos y testigos ofrecidos por los participantes, a las autoridades y cualquier parte que lo solicite.

Cuando existen fondos presupuestarios suficientes, las audiencias son grabadas o taquigrafiadas. Las audiencias reciben además de las opiniones orales, los comentarios escritos de los participantes.

¿Qué contempla la Ley General del Ambiente en relación a la participación ciudadana?

A partir de la sanción de la Ley General del Ambiente N° 25675, la participación ciudadana no resulta una opción para las autoridades sino una obligación expresamente contemplada en la ley.

Así, su artículo 19 reconoce el derecho de todas las personas a opinar en los procedimientos administrativos que se vinculen con la protección del ambiente, y establece el deber de las autoridades de institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como

instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan ocasionar efectos significativos y negativos para el ambiente.

Según la ley, las opiniones u objeciones expresadas no serán vinculantes para la autoridad convocante, sin perjuicio de lo cual, cuando la misma tome una decisión contraria a las opiniones manifestadas, deberá expresar los fundamentos, y además, hacer pública dicha decisión.

Por su parte, el artículo 21 dispone de manera específica que constituye un deber de las autoridades garantizar la participación en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y de ordenamiento ambiental del territorio, particularmente en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

Esta previsión de la Ley General del Ambiente garantiza que en aquellas jurisdicciones en las cuales no exista normativa específica sobre participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, la misma pueda ser igualmente exigida por los ciudadanos a las autoridades, mediante la invocación de esta norma de presupuestos mínimos. Recordemos que, cuando la instancia de participación es obligatoria conforme a la legislación, aunque los resultados de la consulta o audiencia pública no resulten vinculantes, el apartamiento de las opiniones vertidas por parte de la autoridad que ha de tomar la decisión, requiere ser fundamentado. En caso contrario, podremos plantear la nulidad de la decisión.

¿Qué es la Elaboración Participativa de Normas?

Consiste en otro mecanismo propio de la democracia participativa, que no aparece considerado en la Constitución Nacional, a pesar de la expresa adopción de la cantidad de herramientas de participación que contempla.

En el ámbito nacional, como se ha dicho, se encuentra vigente el decreto 1172 del año 2003. Con el título “Elaboración participativa de normas”, en 21 artículos establece el objeto del mecanismo, el ámbito en el cual se aplica, el concepto y la finalidad.

Este instrumento, constituye un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas referidas a proyectos de normas administrativas y proyectos de ley para ser elevados al Congreso de la Nación.

La diferencia de este mecanismo con la Audiencia Pública, consiste en que en la Audiencia, la presentación o exposición de las diversas opiniones o propuestas se realiza el día de su celebración, mientras que en la Elaboración Participativa, se propone un proyecto y las opiniones

son vertidas a través de un formulario, y arrimadas al expediente durante un plazo de 15 días posteriores a la convocatoria.

¿Cómo están contempladas las herramientas de participación ciudadana en la legislación provincial?

Las legislaciones provinciales contemplan, en términos generales, mecanismos de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas. Algunas, lo hacen en vínculo al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental; otras, regulan, por ejemplo, a las audiencias públicas, a través de normas específicas y que no se aplican de manera exclusiva a la cuestión ambiental, sino abarcando también otros temas de interés colectivo.

En los casos en que los sistemas legales provinciales, municipales y aún sectoriales –como ocurre con el Código Minero– no contemplen la participación, la misma es exigible en el marco de la Ley General del Ambiente, desde que ella lo establece como requerimiento mínimo, para todo el país. Si esta instancia no existe, el proceso decisorio estará viciado de nulidad.

ACCESO A LA JUSTICIA

¿De qué se trata?

El reconocimiento del derecho a un ambiente sano y equilibrado, y el desarrollo de la legislación de protección del ambiente, necesitan de instrumentos que aseguren el efectivo cumplimiento de esas normas por parte del Estado y de los particulares.

El acceso a la justicia en defensa de un ambiente sano es una de las formas que tienen los ciudadanos de participar en el control del cumplimiento de las normas ambientales.

De esta manera, es legitimada activa, la persona perjudicada que puede reclamar o demandar la defensa o conservación de su derecho ante el poder ejecutivo (por la vía administrativa), y/o ante el poder judicial (por la vía jurisdiccional).

No caben dudas que si el acceso a la información y la participación pública son realmente efectivos, se reduce la necesidad de recurrir a la justicia. Ahora bien, en caso de que esta sea la única salida para _____ 45

hacer efectivo el reconocimiento del derecho a un ambiente sano y equilibrado, se requiere una legislación protectora del ambiente y las máximas garantías procesales que aseguren el cumplimiento de las normas por parte del Estado y particulares.

Se llega así a advertir que el acceso a la justicia en defensa de un ambiente sano es una de las formas a través de las cuales los ciudadanos “participan” en un aspecto importante de las políticas.

Cuando hablamos de “acceso a la justicia” inmediatamente asociamos esta expresión con la existencia de vías o procedimientos procesales por medio de los cuales se pueda reclamar o demandar, tanto la defensa como la conservación de los derechos. En este concepto incluimos tanto las vías administrativas como las judiciales.

¿Qué sucede con el acceso a la justicia en materia ambiental?

Cuando hablamos de derechos de tercera generación, colectivos o difusos –como lo es el derecho a un ambiente sano, el derecho a la paz, el derecho a la no discriminación- la cuestión toma un matiz diferente en lo que respecta al acceso a la justicia: cambian los procedimientos judiciales fundamentalmente porque deben establecerse nuevas reglas en cuanto a la necesidad de ampliar el universo de legitimados para reclamar en su defensa.

Debido a que el ambiente es un bien con características muy particulares, resulta lógico que para el caso debamos contar con procesos judiciales diferentes, en los cuales no se aplican los principios clásicos del derecho, sino unos muy especiales que en nuestro sistema jurídico se incorporaron a través de la Ley General del Ambiente. Esto es así, porque se requiere un sistema de justicia que sea capaz de brindar igualdad en el acceso, y resultados individual y socialmente justos.

¿Quiénes son los legitimados para accionar en defensa de estos derechos?

En el caso de la defensa de los derechos de tercera generación es necesaria una revisión de los criterios tradicionales de legitimación, originalmente concebidos en función de los derechos individuales³.

3 Cuando se trata de la defensa o tutela de derechos individuales, como el derecho a la vida, a la dignidad, a la libertad física o a la propiedad, etc., la legitimación del demandante surge de la demostración de poseer un interés individual-personal, inmediato y exclusivo,

Estos derechos de tercera generación se caracterizan, entre otros aspectos, por su naturaleza colectiva. Así, en el caso del derecho al ambiente, las personas no poseen un interés individual, inmediato y exclusivo sobre el ambiente; la relación de las personas respecto al bien “ambiente” que se desea proteger es una relación de co-pertenencia colectiva. Esto significa que cada persona posee una porción de derecho sobre el ambiente, no excluyente e idéntica a la cuota de derecho o interés que poseen los demás miembros de la comunidad. De allí que se los conozca también con el nombre de derechos de pertenencia colectiva.

Claramente se advierte, para este tipo de derechos, la necesidad de la ampliación de la legitimación activa, es decir extender la capacidad para iniciar y proseguir un proceso en defensa del ambiente. Esto implica que al extender o ampliar la legitimación activa, también la tengan ciertos funcionarios públicos cuyas funciones son precisamente la defensa de los derechos de la comunidad, o ciertas asociaciones civiles que tienen por objeto defender esos derechos.

¿Cómo se incorpora el acceso a la justicia en materia ambiental en la Constitución Nacional?⁴

Artículo 43

“ Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización. ...”

en el bien o valor (vida, dignidad, libertad física, propiedad, etc.) que ha sido lesionado o amenazado. En tal sentido, se considerará que el sujeto posee un interés legítimo y suficiente en el bien que protege el derecho.

4 Los párrafos de este apartado han sido tomados textualmente del artículo “*El acceso a la justicia ambiental: Observando su evolución*” de Nápoli A., Director del Área Riachuelo de FARN.

De ello surge que, los legitimados para interponer las acciones en defensa de los derechos colectivos son:

A El afectado:

El Art. 43 de la Constitución Nacional contempla una amplia legitimación para la protección del derecho al ambiente (a la que se refiere el art. 41), situando la misma en cabeza de los afectados, del Defensor del Pueblo y de las organizaciones no gubernamentales.

Tradicionalmente, el acceso a la jurisdicción se encontraba limitado a los individuos que fueran titulares de un derecho subjetivo, individual, basado en criterios que, de hecho, descalificaban cualquier intento de representación procesal de intereses difusos o colectivos. Pero como lo dijimos anteriormente, esta nueva categoría de derechos ha requerido un cambio fundamental en lo que hace a la capacidad o facultad para accionar. En esta línea, las decisiones judiciales y la doctrina tienden cada vez más a considerar que los términos “afectado” y “derechos de incidencia colectiva” deben ser interpretados conjuntamente, es decir, no es necesario que la afectación recaiga en una única persona de manera directa, sino que puede abarcar a más de una persona y hasta de un modo reflejo⁵.

El carácter de afectado se ha abierto paso en la jurisprudencia de nuestros tribunales principalmente a través de la figura del vecino desde el ya célebre “Caso Schroeder”, resuelto a poco de la reforma constitucional de 1994⁶.

5 Párrafo extraído de Di Paola, M. E. y Sabsay, D. (Noviembre 2008) “ *Coordinación y armonización de las normas ambientales en la República Argentina*” para la publicación de Rubinzal – Culzoni sobre derecho de daños coordinada por el Mosset Iturraspe.

6 En este sentido, la jurisprudencia de los distintos tribunales de nuestro país ha otorgado una interpretación amplia de las circunstancias que caracterizan a un particular como “afectado”, la que recepta el criterio expuesto y los postulados planteados por el constituyente en el segundo párrafo del nuevo Art. 43 de la Ley Fundamental; fallos entre los que destacan los casos “Schroeder Juan c/PEN s/Amparo” (CNFed. Cont. Administrativo, Sala III, 1994), “Moro, y otros c/Municipalidad de Paraná s/Amparo”. Entre Ríos. 1995), “Figueroa Eusebio y otros s/ amparo”, (Cámara Laboral, y de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Sala Civil y Contencioso Administrativa, de la IV Circunscripción Judicial de la Pcia. de Río Negro, 8/07/2004); “Verzeñassi Sergio Daniel y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/ Acción de Amparo Ambiental” (Juzgado de Instrucción N°3 de Paraná - Entre Ríos, 03/06/2004); “Barragán, José Pedro C/ GCBA y otros s/ Amparo Ambiental” (Primera Instancia / Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributaria- II - Ciudad de Buenos Aires, 2003); “Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros s/ Amparo” (Primera Instancia / Cámara de Apelaciones Esquel - Provincia del Chubut, 25/04/2003); “Ficchi, Francisco José c/ SAGPyA s/ Amparo” (Juzgado Federal N° 2 - Secretaría N° 1° - Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires, 11/08/2003); “Werneke, Adolfo y otros c/ Ministerio de Asuntos Agrarios

B El Defensor del Pueblo

El nuevo artículo 86 de la Constitución Nacional, en su versión reformada de 1994, creó la figura del Defensor del Pueblo como un órgano independiente en el ámbito del Congreso de la Nación, cuya misión es la defensa de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución, ante hechos, actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

Asimismo, el Defensor cuenta con legitimación procesal para actuar frente a cualquier forma de discriminación y ante la violación de los derechos a un ambiente sano, a la competencia, al usuario y al consumidor, y en general a los derechos de incidencia colectiva.

Un claro ejemplo de ello está dado por su participación en la "Causa Riachuelo"⁷, en la cual fue admitido como tercero por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, junto a un grupo de ONG's.

C Las Asociaciones

Las asociaciones, el tercer sujeto al que el 2do párrafo del Art. 43 de la Constitución habilita para actuar en defensa de los intereses difusos, han obtenido un amplio y progresivo reconocimiento para accionar en defensa y representación de intereses colectivos.

Como afirma Daniel Sabsay, *"se les ha concedido el carácter de legitimados activos, tanto a organizaciones del tipo asociativo no gubernamental defensoras del ambiente o de los consumidores o de tipo cívico, entre otras, como así también a organizaciones intermedias tradicionales como son los sindicatos. Inclusive en algunos casos, el juzgador no se detuvo en el análisis de las características de la asociación accionante"*⁸.

y Producción de la Provincia de Buenos Aires s/ Amparo - Med. Cautelar s/ Incidente de Apelación" (Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca, Sala II, Sec. 1., 17/02/2005); "Yane Salvador C/ Municipalidad de Gral. Alvarado s/ amparo". (Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial N° 4 de la Ciudad de Mar del Plata. 2004).

7 Autos "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo" (Expte. M 1569 XL). Los terceros admitidos son: el Defensor del Pueblo de la Nación; Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN); Asociación de Vecinos de La Boca (AVLB); Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH), Fundación Greenpeace Argentina y Vecinos de Lomas de Zamora.

8 Sabsay, D. Op cit.

Los nuevos mecanismos de acceso a la justicia, consagrados en la reforma constitucional y los Tratados Internacionales sobre derechos humanos son instrumentos que han fortalecido el accionar de la sociedad civil. Esta proyección se transformó en una sólida realidad, en tanto y cuanto, hacia fines de la década del noventa, un grupo importante de organizaciones no gubernamentales⁹, fue incorporando la práctica del litigio colectivo como una herramienta válida para alcanzar la vigencia efectiva de los derechos fundamentales¹⁰.

Ejemplos en este sentido son:

El caso **“Fundación Poder Ciudadano contra GCGBA s/ Amparo Expediente N° 9221/0”** por el cual haciendo uso de la ley de acceso a la información público N°104 de la CABA se solicitó información relativa a programas de salud y consumo alimentario que implementaba el GCBA; el caso **“Asociación Oikos Red Ambiental c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ Acción de Amparo”**, por la cual se solicita la inconstitucionalidad de la declaración de Impacto Ambiental en relación a un Proyecto de Explotación Petrolera del área Llanquanelo; la **“Causa Riachuelo”** (o **“Causa Mendoza”**) ; el **“Caso Salas”**, relativo a permisos de tala y desmonte en la Provincia de Salta; la causa **“Fundación Reserva del Iberá c/ Provincia de Corrientes s/ Acción de Amparo”**, por la que se solicita se declare la nulidad absoluta del Decreto del Poder Ejecutivo Provincial que aprueba el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia, por considerar, entre otras razones que la sanción del mismo no respetó aspectos sustanciales de los derechos de acceso a la información y participación ciudadana, privando a los habitantes de la provincia de acceder al Fondo Nacional previsto en la Ley de Bosques Nativos 26.331.

Por su parte, la LGA, en su Artículo 30, amplía el abanico de legitimados para reclamar la recomposición del ambiente dañado, sumando a los sujetos previstos en el artículo 43 de la CN, al Estado nacional, provincial y municipal.

9 Entre las más destacadas se encuentran: La Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Poder Ciudadano, la Unión de Usuarios y Consumidores, la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad de Palermo, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) entre otros.

10 Sabsay, D. *“El amparo como garantía del acceso a la jurisdicción en defensa de los derechos humanos”*. La Aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos en el ámbito local. Víctor Abramovich, y Christian Courtis (compiladores) CELS. Ed. Del Puerto.

DAÑO AMBIENTAL¹¹

¿Cómo se define el daño ambiental?

El artículo 41 de la Constitución Nacional establece que *“el daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”*.

La LGA, sancionada a instancias del mencionado art. 41, dedica un capítulo especial a la temática del daño ambiental de incidencia colectiva, el cual es definido por la ley en su artículo 27 como ***“toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”***.

El mencionado artículo diferencia el daño ambiental propiamente dicho, del daño a los individuos a través del ambiente. Dicha distinción es fundamental a la hora de analizar los elementos y características que definen a uno y otro tipo de daño. En el caso del daño al ambiente, nos encontramos con un daño al medio ya sea mediante su alteración o destrucción, que afecta la calidad de vida de los distintos seres vivos, sus ecosistemas y los componentes de la noción de ambiente. Cuando existe daño al ambiente no debe necesariamente concretarse un daño específico a las personas o a sus bienes particulares.

Por otro lado, puede existir un daño producido a las personas o sus cosas, por un menoscabo al ambiente. En este caso, el ambiente es un medio a través del cual se ocasiona una lesión o daño a una persona o a su patrimonio.

En muchos casos, ambas categorías de daños –al ambiente y a las personas– coexisten.

El daño ambiental, al reunir características distintas del daño a los individuos a través del ambiente, merece otro tratamiento con soluciones acorde a su complejidad conceptual. En este sentido, es fundamental la consideración de nuevas herramientas que la LGA recoge de la experiencia jurisprudencial, doctrinaria y comparada en la materia.

En cuanto al alcance de la noción de ambiente, es claro que la LGA, en un todo de acuerdo con la CN, ha optado por un concepto amplio del mismo. Debemos tener en cuenta que el art. 41 de la CN ha incluido en su texto al patrimonio histórico y cultural, involucrando a estos conceptos en la noción de ambiente. La LGA adopta claramente esta postura, al englobar en el concepto de ambiente no sólo a los recursos naturales y los ecosistemas, sino también a los bienes o valores colectivos.

11 Este apartado reproduce diversos párrafos del artículo *“El Daño Ambiental colectivo y la nueva ley general del ambiente”*, de Sabsay, D. y Di Paola, M. (2003). Publicado en Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo N° 17.

¿Cuáles son las principales características del daño ambiental?¹²

- ✓ Es, en muchas ocasiones, despersonalizado o anónimo, con severas dificultades para la determinación del agente;
- ✓ Suele alcanzar y provocar un número elevado de damnificados, que pueden estar comprendidos incluso en amplias regiones difíciles de dimensionar;
- ✓ Puede ser el resultado de actividades especializadas que utilizan técnicas específicas, desconocidas para las víctimas;
- ✓ Puede también ser un daño cierto y grave para el ambiente o sus componentes aunque en la actualidad tenga poca o no tenga relevancia para las personas que lo invocan, en base a ello se lo califica también como continuo y atemporal.

¿Cuáles son los principios que rigen para la interpretación del daño ambiental?

Los principios de la política ambiental reconocidos en el artículo 4 de LGA son herramientas de interpretación del derecho positivo para los jueces, las autoridades administrativas y la ciudadanía en los aspectos a reconocer en las etapas anteriores y posteriores del daño ambiental.

Las consideraciones previas engloban los aspectos que hacen a la necesidad de prevenir las actividades dañosas en un marco de tratamiento integrado de los problemas ambientales a fin de evitar los efectos negativos que puedan producirse sobre el ambiente, en el marco del Principio de Prevención. Asimismo se vinculan íntimamente a la consideración del Principio Precautorio cuando haya peligro de daño grave e irreversible, estableciendo que la ausencia de información o certeza científica no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del ambiente.

Por otra parte es reconocido por la LGA el Principio de Responsabilidad, que señala que se deben afrontar los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio del sistema de responsabilidad ambiental que corresponda.

12 "Este apartado reproduce algunos conceptos enunciados en 'Daño ambiental, problemática de su determinación causal', de Goldemberg, Isidoro y Cafferatta, Néstor, publicado por Abeledo Perrot, Buenos Aires, Año 2001, págs. 11/12."

Los Principios de Sustentabilidad y Equidad Intergeneracional se suman a los ya mencionados, e indican claramente la importancia de considerar la necesaria alianza del desarrollo ambiental, social y económico, como así también el apropiado uso y goce del ambiente por parte de la generación actual y las futuras.

La prueba en el juicio ambiental

¿Qué dificultades suelen presentarse en este tema?

El carácter multidisciplinario que evidencia la cuestión ambiental es uno de los principales aspectos que se presentan a la hora de encarar el proceso probatorio por cuanto lleva tanto al abogado como a los funcionarios y al juez, a requerir el auxilio de peritos, de la ciencia y de la técnica, adentrándolos generalmente en la investigación de temas poco conocidos, complejos y necesariamente interrelacionados.

Si seguimos la regla clásica de que el que alega debe probar, será entonces el afectado quien tendrá el deber de acreditar el daño al ambiente producido por ejemplo por una industria contaminante, lo que seguramente se convertirá en una prueba sumamente difícil de obtener¹³.

Cómo debe interpretarse la prueba del daño ambiental?

Una tendencia que va adquiriendo fuerza con el paso del tiempo, indica que por aplicación de los Principios de Prevención y Precaución, debiera imponerse la regla de la **carga probatoria dinámica**, que indica que quien debe probar la inocuidad de la actividad que lleva adelante, es quien tiene los medios para hacerlo: por lo general se trata del titular de ella, y no del simple ciudadano.

En ese sentido, cuando se trata de una acción que carece de los requisitos legales mínimos que imponen los mecanismos preventivos ambientales, como por ejemplo, si no se ha dado cumplimiento con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental en todas sus instancias, no puede exigírsele al accionante que acredite los daños sufridos, por cuanto es el titular de la actividad quien está en falta al no haber completado los procedimientos legalmente reglados a partir de dichos principios.

13 Esain, José Alberto, "Evaluación de Impacto Ambiental y Medida Autosatisfactiva. Dos vectores de la tutela ambiental preventiva.", en Derecho Ambiental (Su actualidad de cara al tercer milenio), Ediar, Buenos Aires, 2004.

¿Qué mecanismos prevé la LGA para equilibrar estos procesos?

Para salvar estas situaciones que en muchos casos resultan desventajosas para una de las partes, la LGA incorpora principios procesales ambientales que provocan una fuerte modificación en el proceso, contemplando nuevas herramientas que perfilan definitivamente la inversión de la carga probatoria. Entre ellas podemos mencionar:

- La aplicación del Principio Precautorio
- El acceso irrestricto a la jurisdicción por *cuestiones ambientales*
- Una tutela más enérgica y efectiva a favor del ciudadano
- La incorporación del interés general en la valoración de la actividad probatoria, brindando la posibilidad de que el juez disponga de todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos para protegerlo, otorgándole un rol más activo y socialmente comprometido
- El deber de mayor colaboración procesal en cabeza del titular de la actividad presuntamente contaminante, por encontrarse generalmente en una posición más ventajosa en el acceso a los medios técnicos y jurídicos, en relación al ciudadano común

¿Cómo está contemplado el acceso a la justicia en materia ambiental en las leyes provinciales?

También las provincias, de la mano de la sanción de leyes ambientales marco, reconocen el derecho de accionar judicialmente para la defensa o garantía del derecho a un ambiente sano, apuntando a su protección, a la conservación del equilibrio ecológico, de los valores estéticos, históricos, urbanísticos, arqueológicos, paisajísticos, entre otros. En línea con ello, suelen asimismo garantizar una legitimación activa amplia, tanto para las denominadas acciones de *protección* –cuya finalidad es preventiva– como de *reparación* –tendientes a la restauración o recomposición del ambiente dañado–.

En defecto de esta previsión, la Ley General Ambiente será plenamente aplicable, en la medida en que ella establece normas sobre la responsabilidad frente al daño ambiental, aplicándose, en cuanto norma de fondo, a todo el país.

Con las apreciaciones realizadas en relación al acceso a la información, la participación ciudadana, el acceso a la justicia ambiental –y de la

mano de esta última, al daño ambiental colectivo— las cuales son aplicables a toda situación ambiental, en la medida que las mismas presentan a poco de analizarlas serios déficits en relación al reconocimiento y ejercicio de estos derechos básicos, en el caso de la actividad minera estas carencias se evidencian de modo generalizado y palmario.

Analicemos ahora las herramientas estratégicas que, por su finalidad y características, permiten en caso de ser implementadas de manera transparente y participativa, la anticipación a los conflictos ambientales y al daño ambiental.

HERRAMIENTAS ESTRATÉGICAS DE GESTIÓN Y POLÍTICA AMBIENTAL

Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)

¿Qué es el Ordenamiento Ambiental del Territorio?

El ordenamiento ambiental del territorio es una de las herramientas clave de la política ambiental para la organización espacial de las actividades en un ámbito territorial determinado. Refleja las prioridades y valoraciones que la comunidad ha asignado a las diversas áreas de su entorno, como así también las políticas productivas, educativas, culturales y de esparcimiento, entre otras, cuando el mismo es elaborado de manera participativa.

Anteriormente, el denominado ordenamiento territorial surgía de un proceso tecnocrático elaborado por funcionarios y sin que existiese participación de la ciudadanía en su elaboración. El resultado de este trabajo consistía en una organización por zonas, estática, y en la cual claramente predominaba el derecho de dominio en su versión más restrictiva, por sobre intereses comunes, sociales o colectivos.

En la actualidad, el proceso que debe tener lugar para la definición del ordenamiento territorial, debe ser dinámico y participativo, tendiendo a generar las condiciones para un desarrollo sustentable, armónico y equilibrado, superador de la visión antigua consistente en la simple ordenación de los usos del suelo.

En la sociedad moderna la herramienta enfrenta el desafío de resolver problemáticas que reconocen diversos orígenes, tales como la migra-_____55

ción de la población desde las áreas rurales hacia la ciudad, la concentración sobre las áreas costeras, los variados efectos del cambio climático y la pugna entre los más diversos intereses.

¿Qué prevé la Ley General del Ambiente?

Entre los distintos instrumentos de política ambiental contemplados por la LGA, el ordenamiento ambiental del territorio se encuentra especialmente previsto en los artículos 8, 9 y 10. La ley establece tanto el contenido del ordenamiento como sus objetivos y el modo de construcción de esta herramienta estratégica.

En el plano nacional, el OAT debe desarrollar las bases estructurales para el funcionamiento integral del territorio argentino, considerando la concertación entre los diversos niveles de gobierno (nación, provincias, municipios y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) mediante la intervención del Consejo Federal Medio Ambiente (COFEMA). Al mismo tiempo, debe contemplar la concertación de intereses entre los diversos sectores sociales, y los de éstos, con la administración pública. En base a estas pautas sentadas por la LGA, podemos inferir rápidamente que se trata de un proceso de construcción colectiva, “de abajo hacia arriba”. De ningún modo sus productos intermedios o finales puede implicar una imposición gubernamental o sectorial, pues su principal característica es la de abreviar en los intereses y aspiraciones sociales. Por esta razón el OAT debe gestarse con la mayor participación pública posible; ello garantizará que sean oídas las diversas voces, ayudando a reflejar en los resultados las aspiraciones sociales respecto del uso del suelo, los recursos naturales y culturales y el sostenimiento de las economías y culturas.

Por esta misma característica, podemos afirmar que el OAT es una herramienta de gestión y política ambiental esencialmente estratégica: por un lado, la participación contribuye a garantizar su sustentabilidad; por el otro, al consolidarse el OAT –y aún cuando el mismo merezca evaluaciones y revisiones periódicas a fin de realizar los ajustes que puedan resultar necesarios- brinda el marco general que determinará el modelo de desarrollo, es decir *en qué lugar puede hacerse qué cosa*, definiendo de manera anticipada y con carácter general –aplicable a todos: gobierno y administrados- de qué manera se usará el territorio.

De acuerdo a la LGA, el proceso de ordenamiento ambiental debe promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable; debe garantizar el uso ambientalmente adecuado de los recursos, viabilizando la máxima producción y utilización

de los diferentes ecosistemas, pero en el marco de la garantía de la mínima degradación y desaprovechamiento. Como vemos, las previsiones de la LGA respecto de esta herramienta, claramente plantean la aplicación de los principios de Prevención, Precaución, Sustentabilidad y Equidad Intergeneracional.

Por último, y precisamente por esta característica de construcción del OAT desde las comunidades hacia arriba, es que la LGA considera especialmente los aspectos relacionados con la realidades locales, incluyendo en la elaboración del ordenamiento los factores políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos, haciendo énfasis en la valoración de los recursos naturales y ecosistemas significativos, las características de los biomas y la vocación de la población en relación al uso de los recursos, en la localización de las distintas actividades, incluyendo el desarrollo de asentamientos humanos.

Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)¹⁴

La Evaluación Ambiental Estratégica se define como un procedimiento que tiene como objetivo la valoración de las consecuencias o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental. Esto es, en todas aquellas decisiones que se tomen previamente a la instancia de los proyectos específicos, tales como las iniciativas, políticas, planes y programas.

La EAE se encuentra muy ligada a las políticas de desarrollo de territorio y a los planes de ordenamiento que puedan estar vigentes. Siendo el ordenamiento territorial el marco general de referencia, la EAE debe tomar las definiciones, posibilidades y restricciones de dichos planes como puntos de partida para sus análisis ambientales. Podría decirse que se trata de una evaluación intermedia entre el Ordenamiento Ambiental del Territorio y la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

Sin embargo, aunque la consideración del ordenamiento territorial es básica en la selección del sitio del emprendimiento, no agota el tratamiento de las dimensiones ambientales. Es decir, la compatibilización de la iniciativa con el ordenamiento territorial vigente no asegura su viabilidad ambiental. El ordenamiento del territorio es un insumo fundamental al momento de la EAE, pero no es sustituto de la misma.

14 El desarrollo del presente punto abrevia en el trabajo del Prof. Claudio Daniele, elaborado para el proyecto "Proceso de Elaboración Participada de Código Ambiental para la Ciudad de Buenos Aires", disponible en www.farn.org.ar

Tanto el OAT como la EAE son herramientas que requieren el desarrollo de procesos ampliamente participativos: la consideración de la opinión de la ciudadanía respecto de la planificación territorial y de políticas y programas, garantiza la sustentabilidad de cualquier acción en esos campos, cuando refleja adecuadamente dichas opiniones. Por el contrario, las decisiones que se toman sin participación –no sólo serán ilegítimas cuando aquella sea un requisito de validez- sino que además, en la medida en que perturben o menoscaben el ambiente, la calidad de vida y las aspiraciones de la sociedad, encontrarán permanentes trabas en su desarrollo y sustentabilidad.

Tanto la EAE como la EIA son instrumentos predictivos, ya que buscan la prevención de daños en función del nivel de información que manejan.

La EAE permite generar los marcos iniciales de contenidos y alcances para las EIA de aquellos proyectos que surjan de las decisiones estratégicas analizadas, permitiendo una mayor compatibilización con los objetivos del desarrollo sostenible.

A modo de esquema comparativo con la EIA, se detallan los siguientes puntos:

La EIA, en general, tiene en cuenta los siguientes aspectos:

- Sólo influye en proyectos individuales
- Analiza los impactos ambientales de manera poco sistemática
- No mide los impactos acumulados
- No analiza posibles alternativas
- Evalúa sólo cómo debe analizarse el proyecto

La EAE:

- Utiliza un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para analizar cada proyecto
- Influye las políticas macroeconómicas
- Toma en cuenta los efectos sinérgicos
- Analiza las posibles alternativas del diseño y el sitio
- Analiza si se debe, dónde y qué tipo de desarrollo se debe realizar
- Especificación de las alternativas

Hasta el presente, la EAE como herramienta participativa para la planificación, no ha sido incorporada de manera general a la legislación ambiental argentina, como si ha ocurrido con el OAT y la EIA mediante su inclusión en la Ley General del Ambiente. A nivel nacional, la vetada Ley de Glaciares (N° 26.418) incorporó este instituto en su artí-

culo 7, el cual establecía que “Todas las actividades proyectadas en los glaciares o el ambiente periglacial, que no se encuentran prohibidas, estarán sujetas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica, según corresponda conforme escala de intervención, previo a su autorización y ejecución, conforme a la normativa vigente.”

En la escala provincial, la Constitución de la Provincia de Entre Ríos, incorpora en su artículo 84 la Evaluación Ambiental Estratégica como un instrumento de la política ambiental provincial, en pie de igualdad con institutos tales como el plan estratégico, el ordenamiento ambiental del territorio, la evaluación de impacto ambiental y acumulativo, entre otros.

También la ley 8051 de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza – sancionada en 2009 - incluye en los instrumentos del ordenamiento territorial a la Evaluación Ambiental Estratégica.

¿Qué prevé la legislación provincial acerca del OAT?

El Ordenamiento Ambiental del Territorio, como herramienta estratégica de planificación global, ha cobrado gran difusión a partir de la Ley de Bosques Nativos N° 26.331, que exige a las jurisdicciones provinciales la elaboración de este ordenamiento a fin de proteger la masa boscosa original del país. Sin embargo, varias provincias cuentan en sus regulaciones con esta herramienta, aunque muy pocas han encarado el proceso participado de planificación. Sería auspicioso que, mediante la aplicación de la LGA y de las normas provinciales correspondientes, las autoridades gubernamentales y la ciudadanía comenzaran a ver al OAT como una herramienta clave a la hora de definir las políticas de desarrollo de manera participativa y racional, y especialmente como un instrumento marco y anticipatorio, frente a los conflictos socioambientales por el uso del territorio, el ambiente y los recursos naturales.

Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)

La EIA en la Ley General del Ambiente

La Ley General del Ambiente (LGA), establece en su artículo 11 la obligación de realizar una evaluación de impacto ambiental con carácter previo a toda obra o actividad susceptible de producir impactos sig-

nificativos al ambiente o algunos de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población. Esta exigencia se aplica tanto a los proyectos públicos como privados, de tal suerte que las obras que realice el Estado también se encuentran alcanzadas.

Asimismo, avanza en los requerimientos mínimos que debe contener el Estudio de Impacto Ambiental a realizarse por el interesado en la aprobación del proyecto de obra o actividad.

Resulta importante destacar que la LGA especialmente prevé la participación ciudadana en los procedimientos de EIA, de tal suerte que, si no existe esta participación, el proceso es nulo. En esta línea, y tomando en consideración que las autorizaciones que comúnmente se otorgan a los proyectos mineros en el marco de procesos de evaluación de impacto no registran instancias de participación ciudadana, dichas autorizaciones pueden considerarse nulas, en la medida en que han sido habidas en el marco de procesos que no han observado el requerimiento de la participación pública, siendo éste aplicable de manera general en todo el país, bajo la órbita de las exigencias que plantean los presupuestos mínimos de protección ambiental.

¿Qué es una Evaluación de Impacto Ambiental?

Es un procedimiento que permite conocer y valorar, de manera anticipada, los efectos o impactos ambientales, sociales y económicos que podría producir una obra o actividad en caso de realizarse.

¿Qué es un impacto ambiental?

En gran parte de las normas provinciales sobre EIA se define al impacto ambiental como cualquier cambio neto, positivo o negativo, que se produce sobre el ambiente como consecuencia de una actividad humana, y que pueda producir modificaciones capaces de afectar la salud y la calidad de vida de las personas, la capacidad productiva de los recursos naturales y las funciones de los ecosistemas. Los impactos ambientales pueden clasificarse de acuerdo a diversos criterios, aunque la doctrina comparada internacional coincide con distinguirlos en positivos, negativos y neutros, temporarios y permanentes, reversibles e irreversibles, directos, indirectos y acumulados.

Estos últimos, de singular importancia, no se encuentran regulados en Argentina, lo cual constituye una clara falencia en la evaluación de los

proyectos de obras y actividades que se someten al procedimiento de EIA. Los impactos acumulados pueden ser añadidos o sinérgicos. Los añadidos, constituyen justamente la sumatoria de efectos de un número de impactos en conjunto, por ejemplo, un edificio en suma a otro edificio proyectado para una zona, puede impactar el valor escénico del área en cuestión.

Los *impactos acumulados sinérgicos* presentan la combinación de diferentes impactos, la cual es mayor que la suma de los mismos. Un ejemplo en este último sentido puede ser la combinación de pérdida de vegetación y mayor tránsito, la cual va a implicar mayores emisiones de CO₂ y la eliminación de sumideros, contribuyendo de forma más significativa al calentamiento global.¹⁵

¿Para qué sirve la EIA?

Como es un procedimiento **anterior** a la ejecución de la obra o actividad, sirve para identificar y valorar sus efectos posibles. La información sobre estos efectos ayuda a quien debe decidir si autorizará o no la ejecución de la obra o actividad.

La EIA nos permitirá conocer, por ejemplo, cómo se modificará el paisaje, cuánta agua se precisará, que residuos se generarán, si habrá más ruido, más tránsito, olores, entre otros variados impactos.

¿Cuáles son las actividades que deben cumplir con este procedimiento?

De acuerdo a la LGA todas las actividades que puedan modificar o alterar de manera significativa el ambiente, o sus recursos o la calidad de vida de la población, deben cumplir con el procedimiento de EIA, ya sean proyectos de obras y actividades públicas o privadas. Aquí, es necesario aclarar que la mayor parte de las legislaciones provinciales –pioneras en Argentina en esta regulación- presentan este concepto, complementándose además, en muchos casos, con listados no taxativos de actividades que requieren la realización de la EIA.

15 Di Paola, M. y Quispe Merovich, C. (2009). *“La regulación ambiental en la Ciudad de Buenos Aires”*. Revista de Derecho. Público 2009-2, Derecho Ambiental – II” – Editorial Rubinzal Culzoni.

¿Quién es el responsable del procedimiento?

El Estado es responsable de que la EIA se realice: las autorizaciones que se otorguen para realizar las actividades o el rechazo del proyecto deben provenir de un proceso de EIA. Tanto los Estados provinciales como municipales pueden sustanciar el proceso y culminar en la aprobación o rechazo de la actividad. En muchos casos, cuando los proyectos de actividades propuestos son de gran envergadura, son las autoridades provinciales las que toman la responsabilidad de llevarlo adelante, y ello es razonable en la medida en que se afecten diversas jurisdicciones municipales, y por lo tanto a una región o a la provincia en su conjunto. Sin embargo, esto no obsta a la facultad del o de los municipios afectados a realizar sus propios procedimientos de EIA a fin de ponderar localmente los impactos que podrían derivarse de la obra o actividad en caso de ejecutarse. Por ello es importante que las jurisdicciones municipales avancen en la regulación de la EIA en el ámbito local. De esta manera se garantizará en muchos casos que los procedimientos se realicen y que exista una instancia de participación en la cual los vecinos potencialmente afectados tengan la posibilidad de hacerse oír.

¿Cómo es el procedimiento de EIA?

Como dijimos la principal característica del procedimiento es que debe realizarse de manera **previa o anterior** a la ejecución de la obra o actividad.

Tiene diferentes pasos. Estos pasos varían de acuerdo a lo que disponen las leyes de cada provincia, pero como mínimo, de acuerdo a la LGA son:

- ❶ Una manifestación del interesado en realizar la obra o actividad del proyecto, que explica si se afectará o no al ambiente (este paso se concreta en muchas leyes mediante una declaración jurada, denominada “manifestación de impacto ambiental”, que compromete a quien la realiza en caso de ser falsa)
- ❷ La presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EsIA), lo cual dispone la autoridad, teniendo en cuenta la manifestación que realizó el interesado
- ❸ Una declaración por parte de la autoridad que debe evaluar el EsIA, por la cual la ejecución del proyecto bajo análisis, se autoriza con o sin condiciones o se rechaza.

Como la decisión de permitir la ejecución de una actividad que podría acarrear impactos a la población requiere que la misma sea tomada en cuenta, la LGA exige que, antes de la decisión de la autoridad, exista una instancia de participación ciudadana en estos procedimientos, como la consulta o audiencia pública. Esta instancia requiere, evidentemente, el acceso adecuado y oportuno a la información ambiental vinculada al proyecto, para garantizar una participación ciudadana efectiva.

¿Qué es un Estudio de Impacto Ambiental (EslA)?

El Estudio de Impacto Ambiental consiste en un análisis técnico, realizado por especialistas de diferentes áreas, mediante el cual se señalan las consecuencias posibles que producirá la actividad en caso de ponerse en marcha.

El EslA debe predecir y valorar los efectos que sobre la calidad de vida de la población y su entorno, podrían generar las acciones a realizarse. También debe indicar cómo disminuir, evitar o corregir esos efectos. En el EslA deberán intervenir diversos profesionales a fin de que se pueda brindar una ponderación de los efectos de la actividad proyectada, desde las diversas disciplinas. Esto es así porque, mediante el estudio, debe informarse sobre los impactos que se producirán en distintos campos -ambiente, economía y sociedad- y respecto de diversos bienes y valores colectivos.

¿Quién es el responsable de elaborar el EslA y presentarlo a las autoridades?

El responsable de elaborar el EslA es el interesado en que el proyecto de obra o actividad se ejecute. Esta persona –titular del proyecto- tiene a su cargo el costo del estudio y también su presentación a las autoridades. Para realizar este estudio, normalmente el titular del proyecto recurre a profesionales que analizan la obra o actividad a realizarse, y que deben expresar en sus informes de que manera las diferentes etapas del proyecto –exploración, construcción, operación y abandono- van a modificar el ambiente y calidad de vida de las comunidades aledañas. Aquí, la idoneidad profesional y moral de los profesionales que suscriben el EslA es un tema de la mayor relevancia, ya que de la misma dependerá la calidad del estudio en cuestión.

¿Qué información debe contener el EsIA?

También las leyes de cada provincia determinan que tipo de información debe contener el EsIA, pero como mínimo, de acuerdo a la LGA se debe:

- ❶** Incluir una descripción detallada sobre cómo será el proyecto de obra o actividad
- ❷** Señalar especialmente las consecuencias del proyecto sobre el ambiente
- ❸** Explicar qué acciones se tomarán para contrarrestar los efectos que sean negativos.

¿Cómo podemos saber qué dice este estudio?

Para que la participación ciudadana sea efectiva, los EsIA deben poder ser consultados por los interesados. Los ciudadanos tienen el derecho de exigir que estos estudios y cualquier otra información relevante para el proceso decisorio sean puestos a su disposición, con la antelación suficiente, y de manera adecuada. Sería, por ejemplo, inadmisibles, que la información se presentara en un idioma extranjero, o que se no realizaran las traducciones pertinentes en caso de que la actividad pueda afectar a comunidades indígenas. Claramente estos costos deben ser soportados por el titular del proyecto. Asimismo, en algunas legislaciones se exige también la presentación de un “Documento de Síntesis”, el cual debería exponer de manera resumida los principales aspectos del EsIA, en un lenguaje y claro y accesible para la ciudadanía en general: este documento no reemplaza al Estudio de Impacto Ambiental, sino que está pensado para facilitar y complementar el adecuado acceso a la información.

¿Por qué debemos conocer el contenido del EsIA antes de la audiencia pública?

Porque la única manera de que nuestra participación en la audiencia pública sea efectiva es conociendo de qué se trata el proyecto y cómo podría afectarnos. El EsIA debe informar sobre los efectos de la actividad, por lo tanto, conociendo este estudio podremos saber qué consecuencias esperar de la actividad en caso de que se autorice. Al mismo tiempo, sobre la base de la información brindada, tendremos

la oportunidad de realizar críticas y aportes concretos, que la autoridad competente deberá tener en cuenta a la hora de decidir.

¿Para qué sirve la audiencia prevista en la EIA?

La audiencia pública sirve para que la autoridad que debe tomar la decisión, pueda escuchar las opiniones de todos los que tienen algo para decir en relación al proyecto de obra o actividad que se está considerando. Es la oportunidad de hacer conocer a los funcionarios públicos las dudas, consideraciones, necesidades e impactos posibles que podrían afectar a la ciudadanía y que, de no hacerse notar, podrían ser obviados en la decisión.

¿Qué podemos hacer si la audiencia no se convoca, si lo hace de modo inadecuado, o no se realiza?

De acuerdo a la LGA las autoridades locales están obligadas por ley a establecer procedimientos de consultas o audiencias públicas como un paso **obligatorio y anterior** a la autorización de actividades que puedan producir importantes efectos negativos para el ambiente. Esta obligación se aplica especialmente a los procedimientos de EIA.

Por lo tanto, **si la autoridad provincial no convoca a audiencia pública** en los casos de proyectos que puedan alterar de modo significativo el ambiente, o lo hace de una manera que impide la adecuada participación, o si convoca a la audiencia pero luego no se realiza, **la decisión** que tome luego en relación al proyecto será **nula**.

Esto quiere decir que podremos reclamar ante la justicia que la audiencia se realice, pidiendo la nulidad de la autorización que pueda haberse otorgado para realizar la actividad.

¿Cómo debemos prepararnos para la audiencia?

Para la audiencia debemos contar con la mayor información posible acerca del proyecto y de los efectos que producirá. En este aspecto es clave la actuación del Estado, que debe difundir la información y facilitar ampliamente el acceso a la misma.

En algunas legislaciones provinciales se establece el plazo durante el cual podemos acceder a la información relativa al proyecto: ese plazo _____ 65

debería ser suficiente como para poder analizar la información. La misma debe estar disponible para todos los ciudadanos en una oficina pública, y el Estado debe brindarla ya que es su obligación informarnos sobre los efectos de las actividades proyectadas, como así también de las que ya se encuentran en marcha.

¿Qué debe hacer la autoridad luego de la audiencia?

Luego de la audiencia, la autoridad debe tomar una decisión respecto del proyecto de obra o actividad. Tiene tres posibilidades:

- Autorizar el proyecto
- Rechazarlo
- Autorizarlo con condiciones, es decir, exigiendo variaciones o cambios en el proyecto original

¿Cómo debe ser esa decisión?

Siempre la autoridad debe fundamentar su decisión. Es decir que debe expresar las razones por las cuales ha decidido aprobar o rechazar el proyecto. Si estas razones no se expresan, la decisión de la autoridad puede cuestionarse judicialmente.

Además, y hemos aquí la importancia de la participación de la ciudadanía en la audiencia pública, la autoridad debe considerar en los fundamentos de sus decisiones los aportes realizados en la audiencia, tomándolos o desestimándolos, pero siempre de manera razonable y fundamentada. Si ello no ocurre, estaremos en condiciones de plantear la nulidad de la decisión, por ser irrazonable o arbitraria.

¿Qué prevé la legislación provincial en relación a la EIA?

La mayor parte de las jurisdicciones regula el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, incorporando la audiencia pública como instancia de participación obligatoria.

No obstante, y en defecto de alguna jurisdicción que no regule la cuestión, la misma es obligatoria de acuerdo a Ley General del Ambiente en tanto este requerimiento constituye un presupuesto mínimo de protección ambiental, aplicable de manera uniforme a todo el país.

**NOCIONES Y HERRAMIENTAS
PARA EL ABORDAJE
DE CONFLICTOS SOCIO AMBIENTALES
A TRAVÉS DE PROCESOS
DE DIÁLOGO DEMOCRÁTICO
Y DE INCIDENCIA COLABORATIVA
EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

CONFLICTOS

¿Qué es un conflicto?

La palabra conflicto es un término flexible, dinámico. Puede comprender en su significado diferentes elementos según las personas y el contexto que refieran a él.

El conflicto con el otro es parte de la “condición humana”. Está presente en toda la vida social y en las relaciones entre comunidades, pueblos y Estados. Usualmente se le otorga connotaciones negativas y se lo define como un valor opuesto a armonía, acuerdo, o incluso paz. Existen múltiples definiciones de lo que es un conflicto, y la forma en que se lo caracteriza, condiciona en gran medida los modos en que éste será abordado. Si al conflicto se lo concibe como una competencia donde solo puede prevalecer uno, las estrategias de las partes tenderán a fortalecerse debilitando al otro. Para poder transformar el conflicto es necesario cambiar la mirada que tenemos sobre él.

- **Concepción negativa.** Genéricamente, se refiere a cualquier disputa organizada, un diferendo o desacuerdo de proporciones relativamente importantes, que a menudo abarca múltiples disputas, en torno a valores y a reclamos de acceso a condición, poder y recursos escasos; en general esto se manifiesta en una situación donde los objetivos de los adversarios consisten en neutralizar, herir o eliminar a sus rivales (Coser. *The Functions of Social Conflict*. Free Press, New York, 1956). Frecuentemente, en base a identificar el conflicto con la violencia o crispación existente entre sus integrantes, es habitual que muchos caractericen al conflicto como una fuerza destructiva que debe ser evitada, contenida o eliminada.
- **Concepción constructiva.** Desde una perspectiva constructivista, conflicto significa una divergencia de intereses percibida, o la creencia de que las actuales aspiraciones de las partes no pueden lograrse simultáneamente. (Pruitt, Dean y Jeff Rubin, Jeff. *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*. 2ed., McGraw Hill, New York, 1994).

Un conflicto surge cuando dos o más actores en una relación de interdependencia no están de acuerdo sobre la distribución de recursos ma-_____ 69

teriales o simbólicos y actúan basándose en estas incompatibilidades percibidas (Lederach 1996). Desde esta perspectiva, el conflicto posee tres componentes distintivos:

- ❶ Relación de interdependencia entre las partes. Esto significa que ninguna parte tiene suficientes recursos como para alcanzar sus objetivos en forma unilateral.
- ❷ Percepción de incompatibilidad de los objetivos de los actores involucrados, donde se hace énfasis en la subjetividad de las partes.¹
- ❸ Comportamiento agresivo aunque no necesariamente violento entre los actores involucrados.

El conflicto implica la construcción de significados sobre acciones o eventos y la acción en función de esa construcción que realizan actores interdependientes: es decir, para que exista un conflicto social estaremos frente a un *asunto*, que generará *percepción*, *actitud ante esa percepción* y *comportamiento* entre personas o grupos que están relacionados entre sí.

En esta misma línea, Galtung (1998) propone entender el conflicto desde tres perspectivas concurrentes: la contradicción de objetivos existente entre las partes, la actitud con la que estas perciben la contradicción, y el comportamiento con el que las partes interactúan.



1 En sintonía con los desarrollos vinculados a la teoría de la narratividad y de la modalidad del pensamiento narrativo de Jerome Brunner(1997), la realidad se construye a través de narrativas. Desde esta perspectiva los conflictos a través de los cuales las personas experimentan los asuntos humanos toman la forma de las narraciones que usamos para contar cosas sobre ellos.

Contradicciones: cuando los objetivos se perciben como incompatibles se evidencia una contradicción, entonces nace un “asunto” y se construyen creencias. Esta contradicción surgida de la interdependencia puede expresarse en fenómenos de injusticia estructural, tales como la concentración de tierras y el éxodo rural, la operación contaminante de una industria o la aplicación de una ley de promoción económica regional que desconoce a las sociedades locales que son promocionadas.

Percepción/actitudes: refiere a cómo los actores desde sus marcos de interpretación perciben la contradicción de intereses u objetivos. Si esta contradicción no es percibida como anómala, deja latente el conflicto y conlleva una actitud de pasividad y un comportamiento adaptativo a la situación por aquellos perjudicados por la misma. Si por el contrario, algunos de los actores perciben la situación dada como injusta e identifican a otras partes como las responsables de la misma, comenzarán a construir un discurso que eleve la conciencia de esta situación y enmarque conductas que produzcan un cambio frente a la contradicción.

Comportamiento: por lo general hay una estrecha vinculación entre la actitud que tienen los actores que poseen los intereses o valores en contradicción y el comportamiento que estos desarrollan para resolverla. Los comportamientos pueden ser de confrontación violenta o no violenta, así como de diálogo y cooperación. La confrontación no violenta supone una clara diferenciación entre “ellos” y “nosotros”, los canales de comunicación entre las partes se cortan y se comienzan a movilizar acciones mediáticas, legales o directas de agresión que buscan modificar las conductas o posiciones de la otra parte. La confrontación puede adquirir términos violentos, al principio en forma aislada o esporádica. Luego, dicha violencia comienza a ser coordinada y cada parte responsabiliza al “otro lado” de generar las condiciones para la misma.

Si bien el conflicto ocurre cuando dos o más partes relacionadas (individuos, grupos, comunidades o Estados-Nación) se encuentran divididas por causa de intereses u objetivos percibidos como incompatibles o como resultado de la competencia por el control de recursos escasos, (Avruch, Kevin. Conflict resolution, Encyclopedia of Cultural Anthropology, Vol.1 Henry Holt, New York, 1996) **este surge a causa de cierta inestabilidad en el status quo y de una percepción de injusticia por parte de los actores afectados.** Así, el conflicto adquiere características más complejas, presentándose como fenómeno social directamente relacionado con procesos de cambio social. Al implicar intrínsecamente manifestaciones de cambio, los conflictos son dinámicos y tienen una energía que puede manifestarse en consecuencias negativas o positivas. La forma que adopte esa energía dependerá de las decisiones que los actores puedan tomar en su curso.

Es por esto que el conflicto en sí mismo contiene en forma simultánea aspectos positivos y negativos. Es positivo en tanto síntoma de vitalidad en una comunidad, y a su vez da cuenta de injusticias y desequilibrios. Por otro lado permite identificar la necesidad de cambios y orientar su dirección. Sin embargo, el conflicto también posee su aspecto negativo, ya que trae consigo la semilla de la violencia, la intolerancia y el autoritarismo.

Las diferencias y similitudes entre los actores a la hora de entender y evaluar el conflicto y sus causas son fundamentales para explicar cómo este evolucionará, para comprender su dinámica. También resultan claves para promover un abordaje tendiente al fortalecimiento de la democracia.²

De la resolución a la transformación

Transformar el conflicto en oportunidad (Gerzon 2009) para el desarrollo democrático, supone poner el foco no solo en la lucha visible sino en las causas relacionales institucionales, estructurales y culturales que llevan a los actores sociales a confrontar alrededor de derechos e intereses contrapuestos.

El uso del concepto *transformar* en lugar de otros conceptos como *resolver* o *gestionar* no es casual, es intencional. Esta visión es resumida de manera precisa por John Paul Lederach cuando afirma: *“A diferencia de la resolución o la gerencia, la idea de transformación no sugiere que simplemente eliminemos o controlemos el conflicto, sino que apunta descriptivamente a su naturaleza inherentemente dialéctica. Es un fenómeno que transforma eventos, las relaciones atravesadas por el conflicto, de hecho cambia a sus propios protagonistas”* (Prepare for Peace: Conflict Transformation Across Cultures /New York Syracuse University Press 1995).

En otras palabras, transformar implica que el conflicto supone generar cambios. El hecho de que estos cambios sean positivos o negativos, democráticos o autoritarios, depende en gran medida de la calidad del liderazgo que es aplicado a su abordaje.

2 Las situaciones que surgen alrededor de un conflicto, no *son* el conflicto en sí, sino las respuestas y actitudes que los actores tienen sobre él. Es por eso que *comprender* la naturaleza del conflicto es el primer paso hacia una transformación positiva. Para comprenderlo, es necesario saber que el conflicto es un proceso *co-construido* por las partes que tienen lugar en él y que las actitudes frente al conflicto surgen de nuestras creencias, supuestos y experiencias de vida. El conflicto no solo se construye por “lo que sucede” sino por el significado que los seres humanos atribuimos a “eso que sucede”. Y estos significados están basados en nuestra cultura, y en la base de experiencia y conocimiento que tenemos acumulado.

El nuevo paradigma en la gestión constructiva de conflictos sociales evoluciona desde la idea de “resolución” al marco de la **“transformación”**.³ El profesor Lederach explica que los conflictos sociales, a causa de ser intrínsecos a la vida en sociedad, no se “resuelven” de manera definitiva en un momento dado sino que se van modificando hacia dinámicas más o menos constructivas a través del tiempo: “El marco de la transformación, al igual que el de la resolución, opera bajo el supuesto de que el conflicto no es en sí mismo ni bueno ni malo sino que denota un proceso normal de las relaciones humanas operando sobre estructuras sociales, y puede ser entendido como un motor para el cambio social”.

Se utiliza el concepto de transformación para enfatizar que los conflictos son visualizados como procesos vitales en el desarrollo de las sociedades, con potencial destructivo o constructivo. Propone un esfuerzo para el logro de procesos y resultados constructivos y mutuamente beneficiosos. A nivel de los actores busca el desarrollo de ciertas capacidades en los participantes, el empoderamiento de los actores más débiles, su “reconocimiento”. Desde el punto de vista del sistema político la transformación apunta al cambio institucional hacia marcos normativos y procedimentales más incluyentes y democráticos. El enfoque está puesto tanto en el conflicto manifiesto y sus urgencias (episodio), como fundamentalmente en las relaciones, los contextos y las estructuras (epicentro).

La transformación de conflictos, visualiza los episodios conflictivos e identifica las vías para resolverlos. Sin embargo, procura no aislarlos entre sí. Encuentra en ellos puntos de entrada para entender la lógica subyacente o epicentro que explican su aparición. Busca entender cómo estos episodios se insertan en un patrón más amplio de los procesos sociales, las relaciones humanas y sus instituciones. Así, se pregunta qué debería cambiar en los distintos niveles (cultural, estructural, relacional y personal) para que se produzca un fortalecimiento de la convivencia democrática. Esto significa que no se pierde el foco de los episodios aunque se trabaje de forma más deliberada y estratégica sobre los epicentros de dicha conflictividad.⁴ El cambio es entendido tanto a nivel de los temas más urgentes o inmediatos, como de los pa-

3 *Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bilbao, Spain: Bakeaz y Gernika Gogoratuz, 1997 (2a edición – 2007) y *Maiese-Lederach. Transformación*. En “La Revista”, año IV, nº 10, Mediadores en Red, noviembre de 2006.

4 Un **episodio** es la expresión visible de un conflicto que surge dentro de la relación o sistema, usualmente dentro de un espacio determinado de tiempo. Genera atención y energía alrededor de un conjunto de problemas particulares que necesitan respuesta. El **epicentro** del conflicto es la red de patrones relacionales y estructurales, que con frecuencia proporciona una historia de episodios vividos, de los cuales emergen nuevos episodios y problemas. Si el episodio libera energía conflictiva en la relación, el epicentro es donde se produce dicha energía.

trones más generales de interacción y de la problemática estructural sobre la que operan.

La prevención

El concepto de prevención suele ser usado cuando el conflicto es caracterizado de forma negativa. En este sentido, el profesor Mitchell propone definirlo como cualquier proceso que contribuye a la prevención del comportamiento conflictivo indeseable una vez que se ha presentado una situación de incompatibilidad de objetivos (Mitchell, 1981, 257). Sin embargo, el hecho de buscar la prevención del comportamiento conflictivo puede simplemente resultar en la neutralización de aquellos que manifiestan dicha conflictividad, modelo de tratamiento de conflictos riesgosamente cercanos a modelos de gobernabilidad autoritaria o represiva.

La prevención de conflictos desde una perspectiva de transformación, busca administrar los medios por los que se puede anticipar y manejar un conflicto abordando sus causas y no sólo las manifestaciones del mismo. Esta definición se acerca mucho más al término de “provención” que al de prevención tradicionalmente utilizado en el marco conceptual que alude a la resolución de conflictos. John Burton, fundador del Institute for Conflict Analysis and Resolution de la Universidad de George Mason, propone el concepto de ‘provención’ del conflicto, que refiere a los medios por los cuales se anticipa y maneja una situación antes de que se produzca una crisis. Se busca así una explicación adecuada de los conflictos; el reconocimiento de los cambios estructurales necesarios para eliminar sus causas y el fomento de actitudes y relaciones de colaboración necesarias para manejarlo sin violencia⁵. Esta definición se contrapone al término más tradicional y generalmente usado de prevención de conflictos, ya que este concepto por lo general ha tomado una connotación de contención del mismo y no de abordaje de sus causas profundas para evitar una situación de crisis y/o su reaparición.

Niveles de análisis e intervención

Dado que los procesos de transformación deben atender tanto a los problemas inmediatos como a los patrones relacionales y estructurales

5 Es importante no confundir la prevención de conflictos de la evitación de los mismos. Por eso es muy importante que las acciones preventivas no conlleven arreglos superficiales o evitativos ya que estos, en última instancia no suponen más que la postergación de un conflicto que cuando se manifieste lo hará con mayor virulencia. Algunos autores como Johan Galtung prefieren no hablar de prevención ya que consideran que limitar la intervención a la prevención de la violencia desmerece el profundo trabajo que se realiza con el proceso del conflicto.

más amplios, se torna necesario reflejar múltiples niveles y tipos de intervención más que enfocarnos en una sola solución operativa. Los procesos de transformación deben promover la prevención, la resolución y la contención del conflicto de forma oportuna brindando soluciones tanto de corto como de largo plazo, construyendo plataformas capaces de promover los cambios políticos y sociales necesarios para modificar las causas raigales que provocan los conflictos.

Tomado como un todo, este marco general nos permite visualizar las posibilidades de respuesta inmediata y los cambios constructivos de largo plazo. Esto requiere de una capacidad para observar los patrones más profundos a través y más allá de los problemas actuales, al mismo tiempo que se buscan respuestas creativas que atiendan los problemas de la vida real en tiempo real. Para ello será necesario comprender en qué dimensiones de la vida social impacta el conflicto, y por ende en qué dimensiones la transformación puede operar para el cambio constructivo. En cualquier fase de evolución del conflicto es posible realizar aportes en las diferentes dimensiones en las que se manifiesta: personal e interpersonal, estructural y cultural.

La dimensión personal se refiere a cambios generados en el individuo y deseados por éste. Esto incluye el aspecto cognitivo, emocional, perceptual y espiritual de la experiencia humana a través del curso del conflicto. Los individuos son afectados por un conflicto tanto positiva como negativamente. Por ejemplo, los conflictos afectan nuestro bienestar físico, la autoestima, la estabilidad emocional, la capacidad para percibir con precisión, y la integridad espiritual. La transformación realiza una intervención deliberada para *minimizar* los efectos destructivos de los conflictos sociales y *maximizar* su potencial para que los individuos se desarrollen física, emocional y espiritualmente.

La dimensión relacional describe los cambios en las relaciones interpersonales. Aquí son centrales temas tales como las emociones, el poder, la interdependencia y los aspectos comunicacionales e interactivos del conflicto. Los *patrones* de comunicación e interacción son afectados por el conflicto. La transformación mira más allá de los temas visibles, mira los cambios subyacentes que produce el conflicto en el modo en que la gente percibe, lo que ellos buscan y como estructuran sus relaciones. Es significativo, ya que el conflicto social explicita cuán lejos o cerca la gente desea estar, cómo van a usar y compartir el poder, aquello que perciben de sí mismos y de otros y cuáles patrones de interacción desean tener. La transformación representa una intervención intencional para minimizar las barreras y distorsiones propias de la comunicación en contextos de conflicto y maximizar la comprensión mutua. Esto implica esfuerzos para sacar a

la superficie de una manera más explícita los miedos relacionales, las esperanzas y objetivos de las personas involucradas.

La dimensión estructural resalta las causas subyacentes del conflicto, y pone el acento en los modos en los que las estructuras sociales, organizaciones e instituciones están construidas, sostenidas y cómo son modificadas por el conflicto. Se trata de los modos en los que la gente construye y organiza las relaciones sociales, económicas e institucionales para atender las necesidades humanas básicas y cómo permite el acceso a los recursos y a la toma de decisiones. La transformación buscará comprender las condiciones sociales que dan lugar al conflicto y el modo en que el conflicto se relaciona con la estructura social en las instituciones sociales, políticas y económicas existentes, y promover mecanismos no violentos que reduzcan la interacción adversarial, aumenten el nivel de justicia y minimicen la violencia.

La búsqueda de estos cambios persigue la consecución de estructuras que atiendan a las necesidades humanas básicas (justicia sustantiva) y maximicen la participación de las personas en la toma de decisiones que los afectan (justicia procedimental).

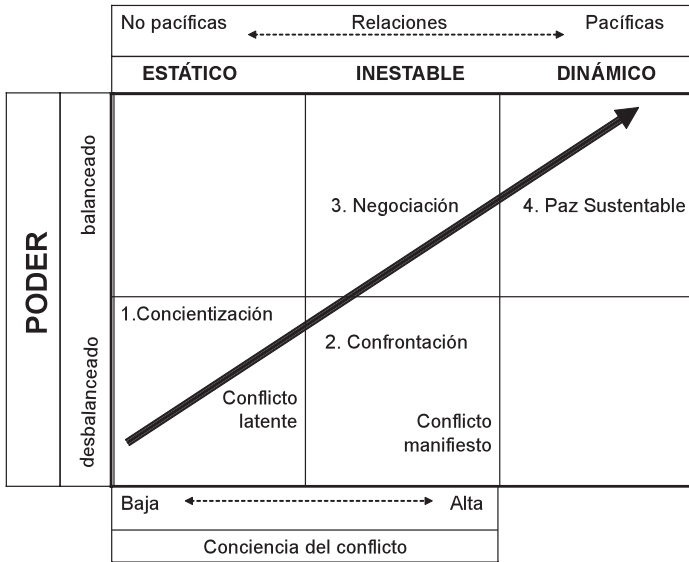
La dimensión cultural se refiere a los modos en los que el conflicto modifica los patrones de la vida grupal, también los modos en los que la cultura afecta el desarrollo de procesos para manejar y responder al conflicto. La transformación buscará evidenciar los patrones culturales que, en un contexto determinado, contribuyen a la violencia; también buscará identificar los recursos culturales y mecanismos existentes para el manejo del conflicto y construir en base a ellos.

Ciclo de Vida de un Conflicto

Un modelo que permite visualizar el ciclo de vida de un conflicto es el propuesto por Adam Curle,⁶ que provee una secuencia que va describiendo el conflicto desde su estado latente en su progresión hacia la crisis. La matriz es útil para ubicar donde estamos en un conflicto dado y para sugerir las actividades potenciales que podríamos querer realizar en un tiempo determinado.

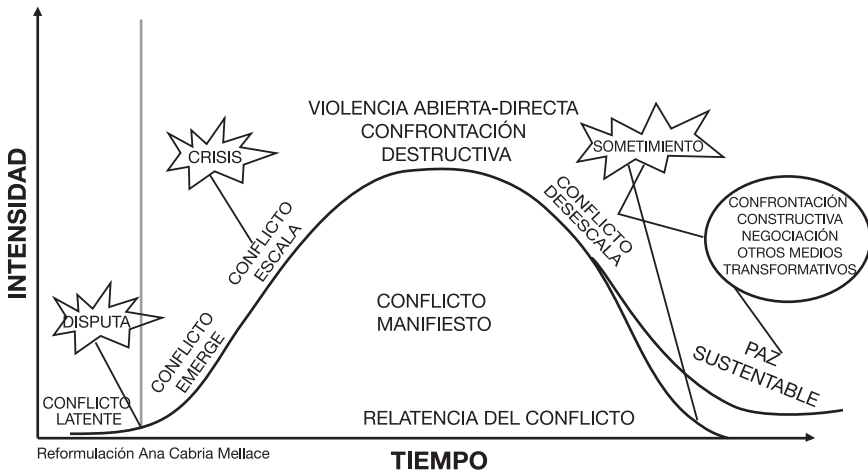
76 6 Curle, Adam, Making Peace, (London: Tavistock Press, 1971)

Evolución del Conflicto



Curle 1971, Lederach 1989, Regehr 1993.

Y otra forma de interpretar el cuadro de Curle:



► Nivel 1: Conflicto Latente o Problema social

Cuando el conflicto, por estar latente, es aún un problema social. Existe una situación de frustración o insatisfacción de necesidades o intereses de un grupo social, una contradicción de intereses o valores con otros grupos o el riesgo de daño colectivo provocado por acción u omisión por parte del Estado. Sin embargo ésta no se ha traducido en

acción confrontativa por ninguno de los actores involucrados. El conflicto está latente, ya que existen factores estructurales o contextuales que provocan dicha contradicción de intereses aunque, sin embargo, éste no se hace visible en el espacio público.

► Nivel 2: **Disputa o Controversia Pública**

La **manifestación del conflicto social se produce** cuando los actores sociales generan acciones públicas de promoción y rechazo de una decisión / omisión por parte del Estado y confrontan a través de procesos públicos (institucionales o espontáneos) en función de sus posiciones contradictorias.

La contradicción o riesgo percibido por parte de un grupo de actores respecto de una situación dada lleva a que se manifiesten señales explícitas de malestar. Estos reivindican en el espacio público sus intereses, amparándose en los derechos que los resguardan. Identifican responsables de su malestar en terceros involucrados, usualmente invocando la rectificación de la situación percibida como injusta. Se producen debates en torno a la cuestión en el espacio público con un rol de gran relevancia por parte de los medios de comunicación. El antagonismo entre las partes es visible y se conforman coaliciones en torno a los clivajes que dividen las posiciones. Las controversias pueden sostenerse en el tiempo, o ser coyunturales. Usualmente giran en torno a un tema central pero se desarrollan en el marco de una conflictividad contextual que involucra otros temas colaterales.

Factores dinamizadores de la escalada hacia la crisis o violencia:

- 1 Polarización:** ocurre cuando a partir del análisis de las posiciones y estrategias de los actores involucrados, predominan posiciones rígidas, narrativas excluyentes y comportamientos hostiles.
- 2 Relaciones Asimétricas:** se producen cuando un lado (coalición) posee una efectividad considerablemente mayor que el otro en la incidencia sobre decisiones públicas. Esto incentiva al sector débil a tomar acciones drásticas con el propósito de “hacerse escuchar” por parte del decisor o inclinar la relación de poder a su favor.

► Nivel: **3 Crisis**

La crisis ocurre cuando la conflictividad se desborda de los canales institucionales previstos normativamente para su tratamiento (Constitu-

ción Nacional, legislación vigente). Las crisis son generadas usualmente por una acción manifiesta sustantiva de un actor involucrado que polariza y dispara una aceleración de hechos orientada a obtener un resultado favorable. Un disparador de la decisión que provoca la crisis puede ser la ocurrencia de un daño contextual que convierta el riesgo identificado en niveles anteriores, en un perjuicio concreto colectivo (una comunidad) o individual (a una persona) capaz de provocar una movilización de las coaliciones en pugna. La crisis suele presentar una situación de equilibrio dinámico de fuerzas que incentiva a los actores a avanzar en una salida negociada.

A causa del aumento de la incertidumbre con los consecuentes costos vinculados a la búsqueda de seguridad unilateral por parte de los actores, el reclamo por parte de terceros actores para que las partes se avengan a procesos negociados se hace más intenso. Si bien la polarización provoca mayor dificultad al interior de las coaliciones generadas, distintas voces que funcionan como terceros internos y externos suelen promover procesos institucionales que reencaucen el conflicto ejerciendo roles de tercer lado.

► Nivel 4: **Violencia**

Las crisis pueden provocar - inmediatamente o después de un tiempo y si no se contienen sus factores de escalada - una situación de violencia directa. Esta situación presenta usualmente la combinación de contextos de enfrentamiento físico entre los grupos en litigio y/o represión estatal sostenida. Por lo general, existe una suspensión de hecho o de derecho de las garantías constitucionales y suelen lesionarse de forma sistemática los derechos humanos en aras de la búsqueda del restablecimiento del orden y la paz social.

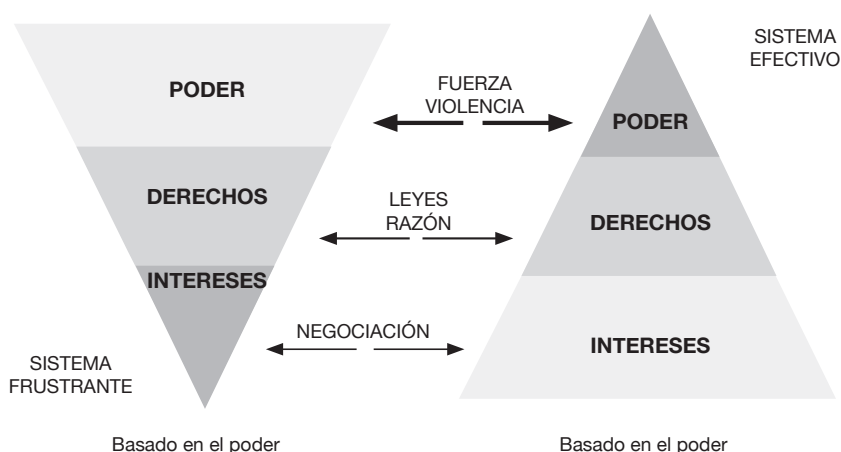
Análisis de la situación conflictiva

El análisis de la situación es fundamental para preparar su abordaje. Como un primer paso debemos como mínimo formular tres preguntas básicas:

- *¿Quiénes están involucrados en este problema?*, ésta pregunta permite identificar a quienes deberán formar parte del proceso de construcción de consenso.
- *¿Cuál es el problema?, ¿Qué desea usted y que desean los demás?*, ésta pregunta sirve para identificar los principales intereses y necesidades en juego en el conflicto.

- *¿Cómo han intentado resolver el problema hasta ahora, y cuáles fueron los resultados?*, esto permitirá evaluar cuál es el estado del conflicto, si es pertinente intervenir y de qué manera, a fin de evitar reiterar errores anteriores.

Modos de abordaje del conflicto



Los modos de abordaje se refieren a las estrategias que puede desarrollar cada actor para abordar la conflictividad en cada caso específico. Se reconocen al menos tres diferentes enfoques o modos para abordar un conflicto: tratar de reconciliar los intereses en conflicto de cada una de las partes a través del diálogo (**intereses y necesidades**), llevar el asunto a un tercero que determine los derechos de cada una de las partes (**derecho**), o definir el resultado sobre la base del ejercicio más o menos regulado de la fuerza (**poder**) (Ury Brett y Goldberg 2000).

En este sentido, se puede recurrir a procesos de abordaje de conflictos a partir de tres modos distintos: *poder*, *derecho* e *intereses*. Estas modalidades en la realidad, suelen estar interconectadas, aunque en un proceso nunca deja de observarse un modo predominante o hegemónico.

La conflictividad de los procesos sociopolíticos es múltiple y por tanto es importante aceptar el hecho que todos estos modos se activan y desactivan de forma interdependiente y compleja. El enfoque de la transformación constructiva de estos conflictos requiere así adoptar una perspectiva sistémica y plantear un abordaje integral de esta complejidad. Es muy difícil comprender la conflictividad social, en particular en la actualidad, por lo tanto, los desafíos de la búsqueda de transformarla en forma democrática se presentan tan dificultosos como urgentes.

El Poder

Los procesos por los cuales se abordan los conflictos pueden estar basados u orientados por la **lógica del poder**. **Poder entendido como “la capacidad de hacer que otros hagan algo a pesar de sus intereses”⁷.**

Confrontación basada en el poder: Los actores involucrados reclaman de forma imperativa a sus contrapartes atender sus demandas o satisfacer sus necesidades a través de vías de hecho. Así desarrollan estrategias coercitivas basadas en acción directa como bloqueos de caminos, desobediencia civil, manifestaciones callejeras, amenazas directas, represión policial o violencia política. Este tipo de modo de abordaje del conflicto puede ser más o menos sujeto a derecho, dependiendo del nivel de polarización y violencia imperantes.

El Derecho

El derecho introduce la consideración de la justicia a la hora de resolver el conflicto social y pone de manifiesto el enfoque de un proceso objetivo que permite juzgar las acciones de los hombres en base a un marco normativo axiológico.

Confrontación basada en el derecho: en estos casos los actores involucrados buscan resolver el conflicto apelando a actuaciones administrativas, judiciales o políticas. Consideran que a través de reglas y procesos estructurados - como un proceso judicial, electoral, legislativo o administrativo- se podrá dirimir una situación conflictiva sobre la base de criterios objetivos establecidos por la ley o la tradición. La conducción del proceso está en manos de un tercero que arbitra entre las partes definiendo quien tiene la ley o el criterio objetivo de su lado.

Los Intereses y Necesidades

De la confrontación a la negociación: Los actores involucrados participan en procesos y espacios institucionales o ad hoc de diálogo y búsqueda de consenso para resolver los problemas vinculados a los causales del conflicto. Estos espacios pueden ser meramente de diálogo a partir del intercambio de perspectivas e información, o bien donde se toman decisiones y por tanto se producen dinámicas de negociación para abordar conflictos puntuales. El diálogo se distingue de la negociación, en tanto el primero refiere a un proceso conversacional

7 El Poder según Weber “es la posibilidad de que una persona o un número de personas realicen su propia voluntad, en una acción comunal, incluso contra la resistencia de otros que participan en la acción”(Economía y Sociedad pp16)

que busca construir confianza, intercambiar impresiones sobre la problemática que enfrenta a las partes y generar condiciones para avanzar en la solución negociada de la disputa. **Por negociación, en cambio, entendemos** un proceso conversacional de toma de decisiones en el que las partes intentan encontrar vías para resolver sus problemas comunes y satisfacer sus necesidades, intereses y objetivos a través de la construcción de consenso. Los procesos de negociación pueden ser más o menos duros o adversariales, pero cuentan con un denominador común, el hecho de que se utiliza la comunicación directa para llevarlos a cabo. Ejemplos de esta modalidad de abordaje de conflictos son el diálogo democrático, la concertación política, los talleres de resolución de problemas sociales, los procesos de incidencia colaborativa, la planificación participativa, los procesos de deliberación pública o el diálogo social.

Otra modalidad es la **evitación**: aquí los actores involucrados, a pesar de poseer intereses encontrados, encapsulan el conflicto y no realizan actividades ni expresan declaraciones públicas respecto a los problemas emergentes como tampoco responden a los reclamos de sus contrapartes o participan en espacios abocados a abordar los problemas identificados. Un actor puede implementar **estrategias diferenciales** dependiendo de la relación con sus contrapartes. Mientras que en relación a cierto grupo, la estrategia de abordaje del conflicto puede basarse en el diálogo, con otro grupo de actores el abordaje será confrontativo o evitativo. Un actor puede tener una **estrategia oscilante** entre la confrontación y el diálogo, en particular cuando se atraviesan ciclos de conflictividad manifiesta.

El enfoque del Tercer Lado para la transformación democrática de los conflictos sociales

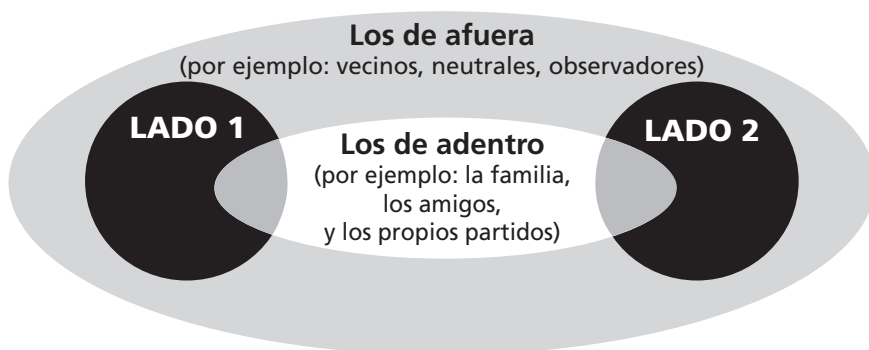
¿En qué niveles hay que trabajar para prevenir la manifestación destructiva de los conflictos sociales? ¿Qué roles deben jugarse para avanzar hacia la transformación democrática de dichos conflictos? La combinación del trabajo de John Paul Lederach (2003) sobre transformación de conflictos con la noción de William Ury (2000) sobre el tercer lado⁸ pueden brindar un instrumental analítico para elaborar una respuesta adecuada.

82 ⁸ Ury, William; "Alcanzar la paz", Ed. Paidós; Buenos Aires, 2000 y Ury, William (2000). **The Third Side: Why We Fight and How We Can Stop** New York: Penguin.

a. ¿Qué es El Tercer Lado?

El Tercer Lado es **una forma de ver** los conflictos que nos rodean no sólo desde un lado, o el otro, sino desde una **perspectiva que hace énfasis en el interés público afectado, es decir, mirando su impacto y resonancia en la comunidad como un todo que contiene a los actores involucrados**. Esta perspectiva ayuda a:

- **Entender ambos lados** del conflicto y establecer puentes entre ellos.
- **Promover** estrategias para construir un proceso de diálogo y **negociación entre los lados**.
- **Apoyar una solución justa** que de manera equitativa atienda las necesidades esenciales de ambas partes y de la comunidad circundante.



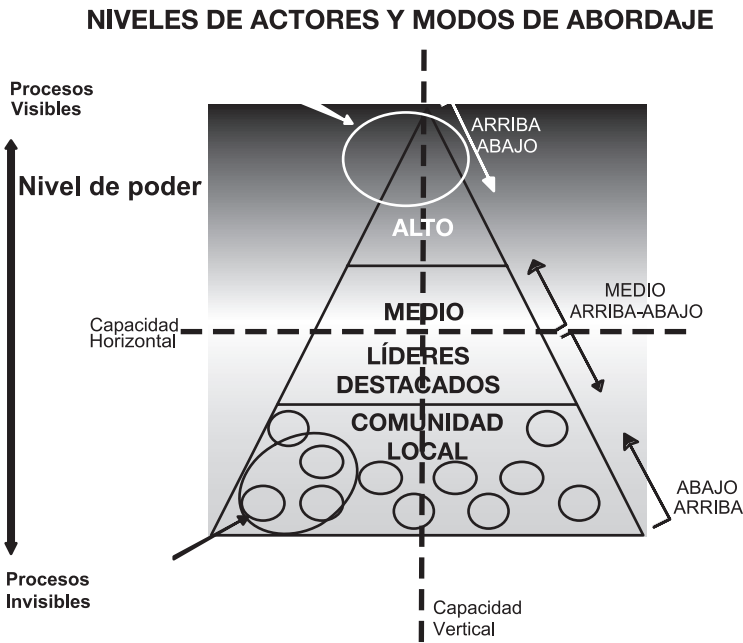
En este sentido el Tercer Lado como espacio, está formado tanto por **los actores que forman parte del conflicto** (protagonista, aliados) como por quienes a su vez son apoyados activamente o no por actores externos que pueden identificarse como **los de afuera** (otros actores interesados pero no involucrados de manera directa).

Más allá de que los actores sociales puedan estar más o menos asociados a las distintas partes involucradas, o integrando las coaliciones que estas protagonizan, aun así pueden adoptarse roles de Tercer Lado a partir de incorporar esta perspectiva de análisis e intervención, como aquella que permite salir de la polarización que la dinámica de la escalada de un conflicto provoca.

Desde la perspectiva del tercer lado, para transformar democráticamente el conflicto se requiere que aquellos actores sociales involucrados directa o indirectamente en la conflictividad social, puedan jugar distintos roles de tercer lado, en la medida de su disponibilidad, capacidad y ubicación en el escenario social.

b. Los distintos niveles de poder en el ejercicio del tercer lado

John Paul Lederach plantea que cuando se desata un episodio conflictivo, la gente suele pensar que la solución al conflicto en su totalidad suele estar en manos de los líderes más visibles que operan en el más alto nivel de toma de decisiones. Entonces se busca que los dirigentes y representantes de movimientos, gobiernos o partidos lleguen a un acuerdo en una mesa de negociación política. Hablamos de una mesa con pocas personas, las más visibles y reconocidas, aquellas que son más requeridas por los medios de prensa. Sin embargo, en los conflictos sociales –complejos por naturaleza–, no existe un solo nivel y un solo grupo de actores con los que sea posible trabajar de manera aislada y definitiva para abordar de manera constructiva la situación conflictiva.



Este gráfico, solamente descriptivo, sirve para evidenciar que los conflictos públicos suelen suceder tanto en el nivel más alto como en las bases. Lederach, entonces, propone pensar los procesos de transformación del conflicto en tres niveles:

- Un primer nivel que presenta lo local, lo comunitario, el espacio si se quiere de la ciudadanía cuya condición particular y masiva en el marco de la democracia la hace el nivel potencialmente más poderoso.
- Un segundo nivel de liderazgos intermedios que poseen cierta

autonomía, administran una cantidad de recursos materiales y simbólicos que pueden movilizar políticamente, tienen un nivel de representatividad o legitimidad pública para hablar en representación de intereses grupales o difusos. Estos actores no participan de las decisiones públicas fundamentales, aunque si tienen capacidad de incidencia sobre ellas.

- Un tercer nivel, de alto perfil, en donde se encuentran los líderes de primer nivel, los tomadores de decisión.

Nivel de proceso arriba-abajo, es el nivel de los líderes más visibles. Un ejemplo claro es una *mesa de negociación política* con los líderes, se trata así de pocos individuos reconocidos como representantes de los grupos en pugna. Si el proceso es exitoso, puede haber un acuerdo que luego debe “bajar” a los otros niveles sociales, es decir, debe permear hasta la ciudadanía que vive ese conflicto. Este nivel de proceso presenta algunos desafíos:

- la representatividad (quiénes tienen el derecho de estar en esa mesa); la capacidad de acción real que puedan tener quiénes representan la voz de los sectores en conflicto;
- el riesgo que tienen esos líderes de verse cuestionados por sus grupos, de ser percibidos como débiles por participar del proceso;
- la alta visibilidad que toman generalmente estas instancias formales de negociación en el alto nivel; y
- por último, pero muy importante, la *bajada*, es decir, cómo comunican el acuerdo a sus representados y hacen cumplirlo a aquellos que no participaron de su construcción, cómo hacer para que la gente no se sienta lejos y ajena de aquello que se logró.

Nivel de proceso de abajo-arriba. Este nivel de la transformación se sostiene en base a dos principios importantes:

- 1 **La transformación de los conflictos para ser sostenible tiene que ser participativa:** cuanto más participan los actores sociales en los diálogos, en las negociaciones y en los procesos de cambio, mayor es la capacidad de sostener lo que allí decidan. Cuanta menos participación, más cautela poseen los actores respecto al resultante del proceso.
- 2 **La responsabilidad debe ser compartida por todos los actores involucrados.** Transformar los conflictos requiere el protagonismo y responsabilidad de la ciudadanía en relación al trabajo de expertos técnicos vinculados a grupos de interés y finalmente

de los políticos. Por lo tanto, construir y sostener la democracia, tiene que empezar con la gente que a nivel local adquiera la posibilidad y responsabilidad para hacer frente a sus problemas.

Nivel de proceso desde el medio hacia afuera. Consiste en la articulación de personas y grupos que son capaces de realizar y sostener conexiones. Conectar lo que está arriba con lo que está abajo y conectar lo que está en los polos de las distintas polarizaciones en la sociedad afectada. Recae principalmente en las líneas de punto que atraviesan el gráfico, que ponen capacidad vertical y capacidad horizontal a la transformación de conflictos. Todo el análisis del medio hacia arriba-abajo, lo que Lederach llama *telaraña*, es la capacidad de crear espacios donde se integra lo vertical con lo horizontal. La pregunta más importante que hay que responder es: ¿quiénes tienen esta capacidad de tejer la telaraña? ¿quiénes son estratégicos?.

Estos “quienes estratégicos” pueden ser una persona, un grupo, una red, una organización, una institución. Deben contar con:

Capacidad vertical: Se trata de un quién social, que, en la situación dividida, mantiene relaciones con gente del más alto nivel y, a la vez, con gente a nivel local, de base. Para dar otro ejemplo, puede conectar al Estado con la sociedad civil. Los partidos políticos han asumido históricamente este rol de subir y bajar del nivel de toma de decisiones, mediando entre el Estado y la ciudadanía.

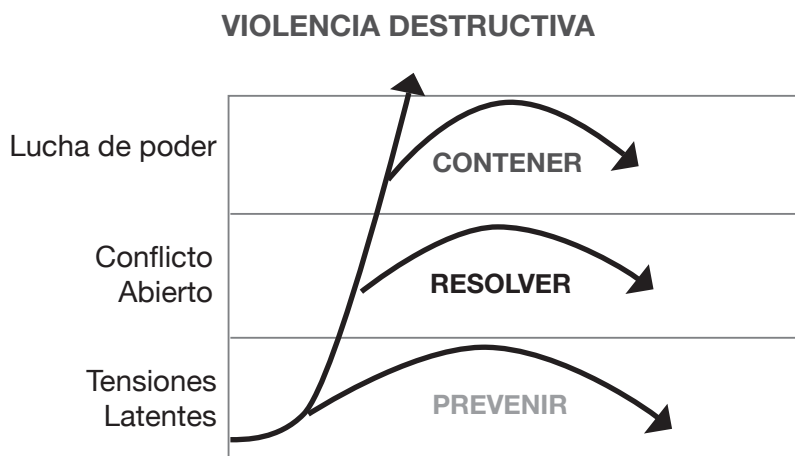
Capacidad horizontal: Es la capacidad de superar las divisiones y polarizaciones que existen, sobre todo entre los grupos más marcados por el conflicto. Remite al rol de constructor de puentes. Refleja la capacidad de un actor de pasar de un grupo de identidad originario -no necesariamente el grupo con el que este se identifica, sino el grupo en el que lo perciben como parte- cruzar la frontera invisible, la división de polarización social, entrar en relación con personas del otro lado y regresar. La capacidad horizontal implica la posibilidad de mantener una fluidez de contacto y generar una relación que supera la frontera invisible del conflicto.

Roles del tercer lado para la Transformación de Conflictos

Con un enfoque complementario, se presenta la propuesta teórica de William Ury en su libro “Alcanzar la Paz”⁹ para la transformación democrática de conflictos sociales. Ury, propone pensar tres modos diferenciados para abordar el conflicto y canalizar su impulso hacia proce-

86 _____⁹ Ury, William; “Alcanzar la paz”, Ed. Paidós; Buenos Aires, 2000.

sos de transformación democrática en base a identificar el momento o fase que atraviesa la situación conflictiva. En este sentido, el modo de **prevención** se activa al momento en que el conflicto se encuentra en estado latente o en una etapa preliminar del conflicto que hemos denominado, situación de **problema social**. El segundo modo, **la resolución**, se despliega cuándo el conflicto ya se encuentra manifiesto como **controversia pública**; y por último, **la contención**, si es que la escalada lleva a un conflicto abierto en situación de **crisis o violencia**"¹⁰.



El modelo original trabaja vinculando modos de abordaje del conflicto, con roles específicos que responden a través de distintas funciones a los factores dinamizadores de la escalada del conflicto.

Ury sistematizó los diferentes roles, en base a diferenciar modos generales de acuerdo a la intensidad de la conflictividad. Estos roles se pueden articular perfectamente con el marco de la transformación de conflictos de Lederach para el diseño de procesos de cambio.

En síntesis, se presentan los factores causales de la escalada del conflicto, y los roles de tercer lado que pueden ejercerse para abordar de forma constructiva y transformadora los mismos. Estos roles necesitan activarse y coordinarse para constituir dispositivos y procesos efectivos para transformación democrática de conflictos sociales. A continuación se desarrollarán brevemente los diez roles básicos para promover la transformación democrática del conflicto a lo largo de todo su ciclo de vida.

10 Ury, William; "Alcanzar la paz"; Pág. 126

¿Por qué escala el conflicto?		Roles y Modos de transformar el conflicto	
PREVENIR			
Necesidades Frustradas	1. El proveedor. Posibilitar que la gente satisfaga sus necesidades.		
Habilidades pobres	2. El Maestro. Enseñar habilidades para manejar el conflicto.		
Relaciones débiles	3. El constructor de puentes. Forjar relaciones a través de las líneas de conflicto.		
RESOLVER			
Poder desigual	4. El equilibrador. Democratizar el poder.		
Derechos en disputa	5. El árbitro. Determinar los derechos en disputa.		
Intereses conflictivos	6. El Mediador. Conciliar los intereses en conflicto.		
Relaciones dañadas	7. El curador. Reparar las relaciones dañadas.		
CONTENER			
Ninguna atención	8. El testigo. Prestar atención a la escalada.		
Ninguna limitación	9. El juez de campo. Establecer límites a la lucha.		
Ninguna protección	10. El guardián de la paz. Proporcionar protección.		

Roles de prevención

Prevenir conflictos significa entre otras cosas, identificar las problemáticas que de no ser abordadas a tiempo, provocarán la manifestación de estos.

¿Por qué los conflictos escalan?	Formas de prevenir el conflicto
necesidades frustradas →	1. el proveedor
escasas habilidades →	2. el maestro
relaciones débiles →	3. el constructor de puentes

El conflicto normalmente aparece como primera respuesta a **necesidades y aspiraciones básicas insatisfechas o frustradas**. Las tensiones sobre necesidades conflictivas pueden fácilmente escalar y manifestarse de forma destructiva cuando los involucrados carecen de habilidades para distenderlas a través del diálogo y la negociación. La intensidad y

rapidez de la escalada depende de cuan frágiles o resistentes sean las relaciones entre las partes y su contexto. Relaciones deterioradas por la deslegitimación, la exclusión, la ofensa, la desconfianza, la fragmentación y el prejuicio generan un contexto que hace más probable la manifestación negativa del conflicto.

Los actores involucrados en la construcción de capacidades para la transformación democrática de conflictos tienen por delante la difícil tarea de desarrollar y ejercer roles que permitan abordar las causas de la escalada del conflicto.

El proveedor

Siguiendo a Ury, por lo general entre las causas más profundas de los conflictos se encuentran situaciones de insatisfacción de aspiraciones y necesidades humanas básicas. Esto significa que el status quo amenaza o restringe de hecho la satisfacción de estas necesidades humanas básicas vinculadas a la educación, la salud, la vivienda, la seguridad entre otras. Cada una presenta distintos satisfactores: económicos, físicos, culturales y políticos que permiten que la gente satisfaga sus necesidades.

En síntesis el rol de proveedor, permite la satisfacción de las necesidades básicas humanas, compartir recursos públicos tangibles y no tangibles, empodera a los actores, proveyendo a sus interlocutores de capacidades para expresar sus necesidades de forma articulada y ser oídos y finalmente genera las condiciones para que, en la medida en que existan diferencias o contradicciones de intereses, su manifestación sea mucho más constructiva.

El maestro

En muchas ocasiones las personas encuentran dificultades para manejar sus relaciones con otros porque no cuentan con capacidades o no conocen los mecanismos para resolver sus problemas. Quieren resolverlo, pero no saben cómo. Ayudando a la gente a adquirir nuevos valores, perspectivas y habilidades, los maestros pueden mostrar un modo mejor de manejar las diferencias. Los maestros pueden ayudar a:

- **Deslegitimar la violencia**, requiere generar conciencia respecto a que las estrategias de abordaje de conflicto basadas en la violencia no resuelven el problema en disputa.
- **Enseñar la tolerancia**, implica promover una perspectiva que no significa estar de acuerdo con el otro, ni ser indiferente frente a la injusticia, sino demostrar respeto por la humanidad esencial presente en toda persona.

- **Enseñar la resolución conjunta de problemas**, para promover procesos y herramientas que permitan abordar los problemas que suscitan los conflictos de forma colaborativa para encontrar salidas y soluciones constructivas (John Burton).

El constructor de puentes

Aquí nos encontramos con actividades que ejercen aquella **capacidad horizontal que permite** a un actor o persona pasar de un grupo de identidad originario -no necesariamente el grupo con el que este se identifica, sino el grupo en el que lo perciben como parte- cruzar la frontera invisible, la división de polarización social, entrar en relación con personas del otro lado y regresar. El constructor de puentes apunta en este sentido, a crear vínculos transversales, a desarrollar proyectos en conjunto; a promover el diálogo genuino. El diálogo no pretende convencer a los otros ni llegar a un acuerdo, sino promover la comprensión mutua y establecer relaciones que impidan la escalada de violencia. Es decir, que proporciona un clima seguro en el cual las personas puedan hablar abierta y profundamente sobre sus diferencias, y quizás descubrir sus puntos de vista comunes subyacentes. El constructor de puentes pone foco en la creación de vínculos.

Una política de prevención de conflictos debería contener el ejercicio adecuado de los roles combinados de proveedor de satisfactores sociales, capacitador de habilidades para la participación, el diálogo y la construcción de consenso y finalmente mecanismos que permitan construir puentes entre grupos o niveles en tensión y conflicto, mejorando de esta forma las relaciones entre éstos.

Roles para la resolución

Una vez que el conflicto ya se encuentra manifiesto, el tercer lado se puede activar de distintas maneras realizando un aporte esencial a su resolución, ya sea que se trate de un conflicto de intereses, de derechos, o de relaciones de poder. Se habla de resolución de conflictos para dar cuenta de la necesidad de abordar la disputa con propósito de solucionar los problemas que la motivan. En este sentido, como **Mediador**, el tercero puede ayudar a conciliar los intereses de las partes. Como **Arbitro**, puede determinar los derechos de cada una. Como **Equilibrador**, puede ayudar a equilibrar poder, condición necesaria para generar una agenda inclusiva para la acción. Por último, como **Sanador**, puede contribuir a reparar las relaciones dañadas.

¿Por qué los conflictos escalan?	Formas de resolver el conflicto
intereses conflictivos →	4. el mediador
derechos en disputa →	5. el árbitro
poderes desiguales →	6. el equilibrador
relaciones dañadas →	7. el sanador

Hay varios enfoques universales para resolver los conflictos. Se puede tratar de conciliar los *intereses* conflictivos mediante conversaciones. Se puede plantear la cuestión a un tercero para que determine los *derechos* de cada parte. Se puede decidir sobre la base del *poder* que cada parte tiene. Por otro lado, a veces hay que reparar el daño en las *relaciones* que se han deteriorado por el conflicto.

El mediador/facilitador

El mediador no pretende determinar quién tiene razón y quién está equivocado, sino que trata de alcanzar el núcleo de la disputa y resolverla. Ese núcleo está en los intereses de cada lado, es decir, en sus necesidades, preocupaciones, deseos, temores y aspiraciones. Habiendo logrado sortear el primer gran obstáculo de que las partes en conflicto se reúnan en el mismo lugar a dialogar, el mediador tiene la función de facilitar la comunicación, es decir, ayudar a cada parte a comprender lo que la otra realmente pide o dice. Posteriormente, su rol consistirá en ayudar a las partes a generar opciones creativas para lograr el acuerdo. La meta es lograr alcanzar un acuerdo mutuamente satisfactorio. Por lo general se habla de mediación cuando el conflicto tiene un nivel de manifestación donde ya existe polarización entre dos grupos y el tercero tiene una legitimación institucional y política por las distintas partes. Es muy difícil que en entornos sociales y políticos se legitime a un tercero como mediador, esto es más usual en contextos interpersonales o comunitarios. Esto es así, porque en el espacio público, aquel que se convoca en tanto mediador tiene un capital simbólico y político muy importante, que permite a las partes aceptar dos cuestiones: 1) que las condiciones del conflicto la obligan a resignar capacidad de control sobre el proceso de negociación y 2) aceptan delegar el poder de dicho control a un tercero no directamente involucrado.

El árbitro

Determina los derechos en disputa. En caso de que la mediación no sea apropiada, el tercer lado puede desempeñar el rol de árbitro. En _____ 91

este sentido, el **proceso judicial** constituye una alternativa democrática a la resolución violenta de conflictos. Sin embargo, el ejercicio de dicho proceso no siempre exige la intervención de un juez. Ellas pueden acordar de antemano que aceptaran la decisión vinculante de un tercero como puede ser una autoridad tradicional o un notable que ha sido objeto de una selección compartida, en el que se confía, y ante quién se expone el caso.

El sanador

Repara las relaciones dañadas creando el clima adecuado para la escucha mutua, alentando el arrepentimiento y promoviendo el perdón y la reconciliación. En el núcleo de muchos conflictos hay emociones: cólera, miedo, humillación, inseguridad y aflicción. Las heridas pueden ser profundas. Incluso cuando un conflicto parece resuelto después de un proceso de mediación, arbitraje o votación, es posible que las heridas subsistan y, junto con ellas, el peligro de recurrencia. Un conflicto no se puede considerar totalmente resuelto hasta que haya comenzado a sanar la relación dañada.

Los terceros pueden hacer una contribución decisiva a cada uno de los cuatro enfoques de solución. Como facilitadores/mediadores, pueden ayudar a reconciliar los intereses de las partes. Como árbitros, pueden colaborar en procesos que permitan identificar cuestiones en juego, señalando responsabilidades así como reconociendo y adjudicando derechos. Como equilibradores, pueden ayudar a equiparar el poder entre las partes. Finalmente, como sanadores, pueden contribuir fuertemente a reparar relaciones dañadas por viejos conflictos en el que la comunidad posee una historia de violencia social y política que no le permite avanzar sobre procesos de reconciliación.

Roles de contención

A veces, la prevención y resolución por sí solas no pueden detener la escalada del conflicto. El reto para los terceros es el contener la lucha de poderes de manera que las partes puedan ser llevadas de nuevo a la mesa de negociación. En este sentido Ury plantea "(...) Un conflicto no resuelto se intensifica porque nadie le presta *atención* o, aunque alguno lo haga, nadie pone *límites* a la lucha, o bien, en última instancia, porque nadie interviene para proporcionar protección. (...) Como miembros del tercer lado, podemos contener el conflicto desempeñando tres roles sucesivos: como Testigos, como Jueces de Campo (referees), como guardianes de la paz."

El testigo

Presta atención a la escalada (vigilando las primeras señales, patrullando, hablando, pidiendo ayuda pronto).

El conflicto destructivo no estalla de pronto, sino que va intensificándose a través de diferentes etapas que van desde la tensión hasta la violencia, pasando por la disputa abierta. El testigo permite también generar acciones que persuadan a las partes que abandonen sus comportamientos hostiles así como también puede generar las condiciones para que una intervención más contundente pueda realizarse a partir de informar o convocar a terceros con capacidad de establecer reglas no violentas para la contención o regulación del conflicto.

El juez de campo

Si la gente confronta, en el momento en que lo hace, es importante reducir el daño que esta puede causarles a ellos o a terceros con ellos vinculados. Esta es la función del Juez de Campo, que establece reglas a la confrontación y promueve su cumplimiento¹¹.

El guardián de la paz

¿Por qué los conflictos escalan?		Formas de resolver el conflicto
desatención	➡	8. el testigo
ausencia de límites	➡	9. el referee
desprotección	➡	10. el guardián de la paz

Proporciona protección (interponiéndose, invocando la paz, desactivando la violencia antes de que estalle). Cuando se violan las reglas y los límites establecidos para la lucha, la comunidad debe tomar medidas mínimas que puedan forzar el cese del conflicto dañino.

Interponerse es quizás la medida más obvia que puede adoptar un Guardián de la Paz para detener un conflicto en escalada. Pero también se puede buscar la forma de imponer la paz con la fuerza o desactivar la violencia antes de que estalle. De cualquier manera, la tarea de los Guardianes de la Paz consiste en contener los conflictos, impedir

¹¹ Por ejemplo, durante la Guerra Fría, los EE.UU. y la Unión Soviética elaboraron un código de conducta para sostener sus conflictos periódicos en el planeta. La regla número uno era no emplear armas nucleares, ni siquiera contra terceros.

que se intensifiquen hasta llegar a la zona de la violencia, y generar condiciones de posibilidad para una resolución pacífica.

Estos diez roles permiten trabajar en distintos niveles. Desde el punto de vista del análisis, es posible identificar en un determinado conflicto de qué forma sus distintas partes componentes ejercen o no, estos roles para la prevención, la resolución y la contención de los conflictos sociales. Dicho análisis permitirá evaluar que tipo de abordaje es el predominante y si el modelo utilizado para hacerlo es más o menos democrático y transformador.

Una forma de pensar esta funcionalización es a través de promover el ejercicio de los múltiples roles tendientes a la prevención, resolución y contención de los conflictos sociales. En este sentido, se torna de especial relevancia coordinar estratégicamente los múltiples esfuerzos que realizan de hecho las muchas organizaciones y actores que trabajan en ámbitos locales, haciéndolos mutuamente conscientes del ejercicio coordinado de los diferentes roles del tercer lado. En definitiva, orientando sus esfuerzos hacia la transformación democrática de los conflictos sociales de cara a producir cambios positivos en la sociedad.

HERRAMIENTAS

Diálogo Democrático: el diálogo como proceso y como enfoque

El **diálogo** es definido de manera genérica como el espacio en el cual las personas se reúnen para construir entendimiento mutuo, más allá de sus diferencias, con el objetivo de poder generar resultados positivos a través de la conversación (Pruitt y Thomas 2008)¹².

El diálogo **promueve valores de respeto y tolerancia y requiere habilidades para la escucha y la comunicación efectiva**. Suele ser contrapuesto al debate, aunque pertenecen a la misma familia de dinámicas conversacionales. El debate se caracteriza por ser posicional y plantear una lógica de interacción basada en la confrontación de puntos de vista y el desarrollo de argumentos contrapuestos. En el debate los participantes no solo argumentan a su favor sino que buscan activamente inconsistencias en la argumentación de su contraparte.

El **diálogo democrático** alude a un **proceso** público, inclusivo, que fomenta la comprensión entre los participantes de diversos sectores sociales y políticos, para poder desarrollar visiones compartidas e identificar nuevas opciones para el tratamiento de problemas de índole pública. Como **enfoque**, el diálogo constituye una forma particular de interacción entre las personas, indispensable para crear espacios de confianza donde lograr esos resultados. No siempre están dadas las condiciones para que el diálogo sea posible. Por esta razón, muchos procesos denominados *de diálogo*, suelen frustrar las expectativas de los participantes. En estos casos, un análisis más exhaustivo demanda previamente la creación de condiciones para que el diálogo sea posible y resulte una meta clara para quienes participan, distinguiendo diversas fases de los procesos formales de toma de decisión.

Diálogo, deliberación y toma de decisiones

Distinguir estas tres etapas (diálogo, deliberación y toma de decisiones) es útil a los efectos de pensar estratégicamente procesos que promuevan actividades en diferentes niveles y momentos.

El diálogo busca crear espacios para reunir voces con distintas perspectivas, en los cuales sea posible explorarlas y comprenderlas, promover el acceso a la información existente y producir nueva información si es necesaria. El objetivo del *diálogo* es poder construir y compartir nuevo conocimiento e información.

12 Pruitt y Thomas. Diálogo Democrático- Un Manual para Practicantes. PNUD y otros. 2008.

Fases en la toma de decisiones sobre problemas complejos



Felipe Thomas

La *deliberación* es un proceso en el cual se contraponen y sopesan las alternativas necesarias para encontrar opciones novedosas al abordaje de un problema social o conflicto manifiesto.

Una vez que se han transitado el diálogo y la deliberación, el proceso de toma de decisiones es una instancia final, que puede o no dejarse reservada a los actores formales responsables de las mismas. El proceso de *toma de decisión* puede ser fruto de negociaciones formales, construcción de consenso, procesos estructurados de consultas vinculantes, o la decisión autónoma de la autoridad. En cualquier caso, el diálogo y la deliberación promueven que las decisiones incluyan consensos más amplios y por ende, fortalezcan la gobernabilidad y la sustentabilidad.

Condiciones para implementar el diálogo



Para que el diálogo tenga lugar genuinamente, es necesario estimular y construir condiciones mínimas que contribuyan a generar confianza en un proceso con reglas de juego claras. Se identifican a continuación algunas de estas condiciones.

Voluntad política: una condición de posibilidad indispensable para que un diálogo sobre un conflicto social sea viable es que exista una legítima y sostenida voluntad de los actores políticos involucrados y su compromiso con el espacio. Muchas experiencias de diálogo han resultado infructuosas y han producido fatiga o descreimiento porque se ha utilizado el espacio de diálogo como estrategia electoral, o como una mera puesta en escena, sin que exista real compromiso de funcionarios o estructuras del Estado para transformar el conflicto que se trata.

Convocantes confiables: usualmente, para generar confianza en actores muy diversos, los espacios requieren más de un convocante, dado que es difícil que un único actor cuente con el reconocimiento y la

legitimidad de todas las partes involucradas en la problemática. Por esta razón, y dependiendo de los casos concretos, a veces se considera útil que la convocatoria provenga de algún actor externo, o de un grupo de convocantes que haga las veces de “paraguas” de confiabilidad inicial a fin de incentivar la voluntad de participación de los diversos sectores.

Inclusividad: con el objeto de garantizar un diálogo sostenible y transparente es importante precisar las diversas perspectivas que deben estar representadas, lo cual requiere un cuidadoso trabajo de identificación de actores (individuos y organizaciones). Dependiendo de la estrategia y la meta del proceso, podrá decidirse involucrar un microcosmos de actores representativos, un conjunto de actores estratégicos con representatividad, o capacidad de decisión, o un modelo orientado a la participación de muchos. La opción dependerá del tipo de cambio que se persiga obtener con la estrategia, ya que no es lo mismo diseñar una estrategia para abordar una escalada de crisis que diseñar procesos para la planificación y/o la implementación de nuevas políticas públicas.

Equilibrio de poder: también es condición para un diálogo genuino evaluar la situación de poder relativo con que se identifica cada sector. En algunos casos un diálogo cara a cara no será posible hasta que no se realicen acciones tendientes a equilibrar el poder y las capacidades de los grupos de actores para participar en el espacio de manera constructiva.

Acceso a información relevante y confiable: la meta del diálogo presupone que los participantes tengan capacidades y recursos para incrementar su conocimiento del problema y de las diversas perspectivas. Esto requiere de tener el compromiso de poner en común información con esas características, como elemento que fortalezca y enriquezca la deliberación y la toma de decisiones. Cuando la información sobre el tema en cuestión no está disponible, o no puede ponerse a disposición de todos de manera confiable, existe una ausencia de condición mínima para avanzar en ampliar la comprensión del problema, y en consecuencia promover una deliberación responsable acerca de opciones y decisiones para su gestión democrática.

Aplicaciones posibles del Diálogo Democrático

Matriz para la planificación de un proceso de diálogo elaborado por
Ivan Ormaechea:

TEMAS DEL PROCESO	PREGUNTAS ORIENTADORAS
1. Objetivos generales y específicos del proceso	¿A dónde queremos que nos lleve este proceso?
2. Actores principales (protagonistas)	¿Qué grupos de interés (públicos y privados) van a verse afectados/ involucrados directamente en los acuerdos de la Mesa? ¿Cuáles son las organizaciones o instituciones representativas y legitimadas para dar voz y articular las agendas de cada uno de los grupos de interés? ¿Cuáles son las personas que tienen capacidad de interlocución de esas organizaciones o instituciones y debieran participar de la Mesa?
3. Actores secundarios (asesores, aliados, etc.)	¿Qué tipo de asistencia es necesaria para que los actores principales puedan participar fortalecida y adecuadamente? ¿Qué tipo de actores de confianza para los grupos de interés pueden brindar esa asistencia? ¿Cómo deberían participar en el proceso?
4. Otros actores	¿Qué otros actores podrían contribuir a los objetivos del proceso? (convocante externo, facilitador profesional, observadores, traductor, comunicador, etc)
5. Roles	¿Quién convoca? ¿Quién coordina la gestión de la Mesa? ¿Quién ayuda a promover el proceso? ¿Quién facilita? ¿Quién toma notas y redacta las actas? ¿Quién(es) brinda(n) asistencia técnica?
6. Aspectos logísticos	¿Qué infraestructura, recursos humanos y equipos se requieren para las reuniones? ¿Quién pone los recursos para las reuniones de la Mesa? ¿Con qué frecuencia se reunirán? ¿Dónde? ¿Qué más se necesita?
7. Principios	¿Qué principios deberían guiar el proceso?
8. Información necesaria	¿Con qué información debe contar el proceso para asegurar una participación adecuada? ¿Cómo se brindará la información?

La incidencia colaborativa en políticas públicas

Entendiendo que una política es un plan, un curso de acción, o un conjunto de regulaciones adoptadas por el gobierno, una empresa o una institución, la incidencia permite influir en determinadas decisiones o procedimientos inherentes a la misma. La *incidencia en políticas públicas* es un proceso de construcción de coaliciones que promueve el abordaje de problemas públicos no atendidos, al incluir ciertos temas y protagonistas en la agenda con la intención de que sean abordados por medio de políticas públicas participativas.

Las campañas de incidencia suelen desarrollar iniciativas destinadas a educar al público en general o a grupos especiales con influencia sobre aquellos que toman las decisiones. Muchas veces las campañas de incidencia requieren la unificación de grupos distintos pero con intereses similares para avanzar en una agenda común de cambio. En este sentido, una gran parte del esfuerzo se concentra en la construcción de alianzas estratégicas con grupos afines y en el mantenimiento y la continua expansión de esas alianzas.



La incidencia en políticas públicas es un aspecto clave del ejercicio de la ciudadanía, al otorgarle a ésta mecanismos que permiten aumentar la intensidad y calidad de su voz. A su vez, tiene la virtud de promover transformaciones estructurales, contribuyendo de este modo a construir una institucionalidad más democrática. Finalmente, este proceso permite que experiencias positivas locales o particulares generadas por la sociedad civil, se transformen en políticas públicas y por ende se generalicen para toda la comunidad.

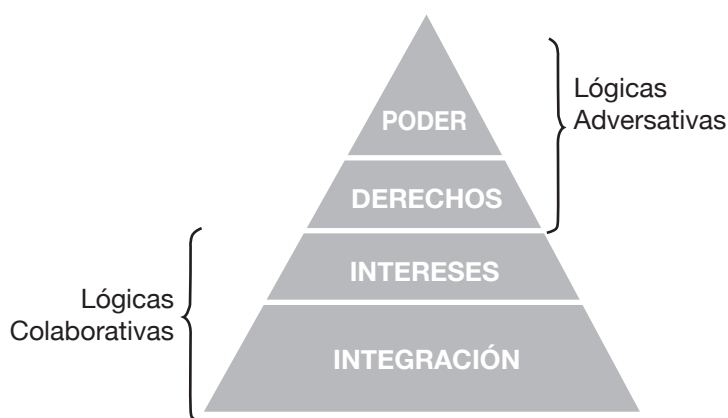
La incidencia no sólo persigue la creación o reforma de políticas, sino que también intenta asegurar su cumplimiento e implementación efec-

tiva. Al pretender modificar características del status quo (por naturaleza contradictorio, asimétrico y conflictivo) la incidencia en políticas públicas genera resistencias y conflictos.

La **incidencia colaborativa (IC)** en políticas públicas, o lo que Bernard Mayer denomina *confrontación constructiva*, no sólo identifica problemas asociados a la gestión de lo público (en particular el funcionamiento del Estado y el proceso de toma de decisiones) y a los responsables de dicha situación problemática. Además busca activar procesos políticos que permitan su abordaje transformador y resolutivo. Esto permite ampliar el debate en torno a la cosa conflictiva, para situar en primer plano “un esquema más amplio” en base al cual se deben tomar decisiones. Es por ello que este tipo de incidencia contempla que luego de la probable etapa de confrontación para instalar la necesidad de un cambio, a ésta suceda una etapa de negociación para la que se debe estar adecuadamente preparado.

De la confrontación a la colaboración como estrategia de incidencia

La incidencia colaborativa, como se encuentra definida por Partners for Democratic Change (Collaborative Advocacy: An Information Portfolio, 2007) es un tipo de incidencia que compromete a una diversidad de personas y grupos en un proceso colaborativo, planificado, orientado a los resultados y sustentable, para avanzar en una agenda específica orientada al cambio social.



La definición de incidencia colaborativa difiere significativamente de los enfoques más tradicionales de incidencia que ponen el énfasis en el uso de estrategias confrontativas para alcanzar sus objetivos. Los enfoques tradicionales de incidencia tienden a identificar a los otros actores como adversarios, lo que puede llevar a la polarización política, el bloqueo y a resultados de políticas por debajo de lo esperado. En contraste, la Incidencia Colaborativa, pone el foco en generar **coaliciones** a través de la creación de lazos multisectoriales entre los actores, y ofrece un proceso por el cual la sociedad civil pueden iniciar el cambio de manera exitosa, utilizando el diálogo democrático.

La incidencia colaborativa se basa en la premisa de que el trabajo de los grupos es mucho más exitoso si se hace en conjunto, en lugar de enfrentados. Como resultado, los grupos que tienen perspectivas diferentes pueden alcanzar resultados más realistas, perdurables, efectivos y creativos que aquellos que persiguen sus metas a través de la incidencia adversarial.

La incidencia colaborativa en políticas públicas identifica así a la colaboración como una interacción fundamental para resolver los problemas de fondo que suscitan los conflictos sociales. En primer lugar, porque resulta fundamental para generar y amalgamar adecuadas coaliciones de cambio en términos de la amplia diversidad de los actores involucrados. En segundo lugar, porque la incidencia, de ser exitosa, conduce a la apertura de un proceso de toma de decisiones en el cual se requerirá una pauta de relación colaborativa entre las partes involucradas.

INCIDENCIA COLABORATIVA	INCIDENCIA ADVERSARIAL
Busca las COINCIDENCIAS básicas.	Busca las DIFERENCIAS manifiestas.
Posibilidad de una SOLUCIÓN SUPERADORA de las originalmente planteadas.	Defiende la propia posición como la mejor solución y EXCLUYE OTRAS.
Asume que muchas personas tienen partes de las respuestas y que juntos pueden integrarlas en soluciones que funcionen.	Asume que hay una sola respuesta correcta y que alguien la tiene
Involucra una real preocupación por no excluir al otro	No focaliza en la calidad de las relaciones

La incidencia colaborativa es una herramienta poderosa para cambiar políticas y prácticas. El proceso construye relaciones entre actores y utiliza a la diversidad como una fortaleza en el camino hacia una causa común. Con esta herramienta, los grupos aprenden a trabajar juntos para avanzar hacia un cambio estructural en modalidades que les permiten conocer, respetar y capitalizar las diferentes estrategias de acción de los actores y las metas individuales.

Cuando todos los actores tienen voz en las políticas que los afectan, estas políticas no son sólo mejores, sino que tienen más probabilidades de ser implementadas y no obstaculizadas por intereses políticos. La incidencia colaborativa promueve la inclusión por sobre la exclusión y construye capital social, fortaleciendo relaciones duraderas entre los grupos más allá de la campaña específica de incidencia para la cual se articularon inicialmente. Esto a su vez ayuda a prevenir conflictos sociales futuros, fortalecer la gobernanza y realzar la seguridad humana, al tiempo que promueve el desarrollo social y económico.

Los costos de una inadecuada estrategia de incidencia son en general demasiado elevados, ya que una mala elección puede conducir al fracaso de un proyecto.

La incidencia colaborativa en políticas públicas permite:

- Socializar una problemática y colocarla en la “agenda” del debate público.
- Construir las plataformas para accionar colectivamente sobre el problema identificado y promover soluciones sustentables que comprometan la acción del Estado.
- Proponer soluciones para la problemática basadas en criterios vinculados a los derechos de interés público afectados.
- Generar las condiciones para el desarrollo de una discusión que produzca una política pública legítima para los actores involucrados.

La incidencia es efectiva cuando el Estado incluye el tema en su agenda, legitimando a los actores incidentes como interlocutores al reconocer sus derechos e intereses reivindicados y, por otro lado, cuando aquellos actores involucrados, excluidos previamente del proceso de toma de decisiones, son convocados y participan de forma efectiva en el mismo.

Finalmente, a continuación se sugiere una serie de pasos para armar un plan de incidencia colaborativa.

PASOS PARA DESARROLLAR UN PLAN DE INCIDENCIA COLABORATIVA

Definir metas de largo y corto plazo	1. ¿Qué tipo de política pública queremos promover? 2. ¿Cuál es el escenario deseado a largo plazo? ¿Qué transformación queremos? 3. ¿Cómo serían las pequeñas victorias en el camino? 4. ¿Qué hay que hacer en el corto plazo para preparar esas victorias?
Identificar a los actores	Actores Principales: tienen el poder para hacer los cambios y deberíamos sensibilizarlos 1. ¿Qué institución tiene la autoridad para cedernos lo que queremos? 2. ¿Quién dentro de esa institución tiene el poder para lograr lo que buscamos? 3. ¿Qué poder tenemos para influir a esa persona? 4. ¿Cuál es la mejor táctica con esa persona? 5. En donde sea posible, buscar más de una persona. Actores Secundarios: tienen influencia sobre los decisores y deberíamos sumarlos 6. Idealmente, tienen más influencia sobre los actores principales que la propia organización 7. ¿Qué poder tienen para influir los actores principales? Aliados 8. ¿A quién afecta el problema? 2. ¿Quién se puede beneficiar por los cambios que buscamos? 10. ¿Qué pueden ganar si el plan tiene éxito? 11. ¿Qué riesgos tiene su participación? 12. ¿Qué poder tienen para influir sobre los actores principales?

PASOS PARA DESARROLLAR UN PLAN DE INCIDENCIA COLABORATIVA

	Actores en contra o que resisten el cambio 13.¿Quién se beneficia del statu quo? 14.¿Quién corre el mayor riesgo en caso de éxito? ¿Qué les costaría el éxito nuestro? 15.¿Qué nivel de resistencia están dispuestos a poner? 16.¿Qué incentivos podrían tener para sumarse al proceso de cambio? 17.¿Quiénes podrían constituir buenos puentes para construir confianza entre los que resisten el cambio?
Elaborar el mensaje a comunicar	1. Formular mensajes breves y concretos 2. Formular el mensaje de tal manera que responda a la necesidad que se plantea pero también en función de los intereses del interlocutor 3. Buscar anécdotas ilustrativos para fortalecer el mensaje de manera concreta 4. Ajustar el mensaje en función del interlocutor
Identificar qué persona es la más adecuada p/ comunicar el mensaje	1. Experto técnico 2. Figura política 3. Miembro de base
Determinar la mejor combinación de tácticas para comunicar el mensaje	1. Suave: cabildeo 2. Mediana: campaña mediática 3. Dura: Piquete/manifestación Ejemplos de posibles tácticas para presionar para el cambio: Investigaciones científicas; talleres o congresos; eventos mediáticos; audiencias públicas; huelgas o manifestaciones; campañas educativas dirigidas a la población; campañas de concientización; cartas dirigidas a autoridades; juicios; negociaciones; cabildeo; reportes sobre las políticas y sus impactos; encuestas; diseño de políticas (policies) modelo, entre otras.

PASOS PARA DESARROLLAR UN PLAN DE INCIDENCIA COLABORATIVA	
Determinar la mejor combinación de tácticas para comunicar el mensaje	Consideraciones para elegir tácticas • Si somos confrontativos, ¿puede haber consecuencias negativas? • Si no lo somos, ¿nos prestarán atención? • ¿Cómo hacemos para involucrar a la mayor cantidad de afectados posibles? • ¿Cómo potenciamos la efectividad de nuestras actividades? ¿Cómo podemos tener presencia efectiva en el espacio público? • ¿Cómo hacemos para promover cambios sin ser excesivamente amenazantes para aquellos que bloquean el cambio? • Buscar coherencia entre los fines y los medios (participación, inclusión)
Roles en las coaliciones de incidencia en políticas públicas	• Estratega • Constructor de puentes • Testigo • Diplomático-figura pública • Negociador • Experto técnico • Comunicador estratégico • Constructor del movimiento • Historiador
Identificar recursos disponibles	¿Cuáles son las fuentes de poder de nuestra organización? 1. Antecedentes 2. Alianzas 3. Capacidades profesionales 4. Información (conocimiento político)
Identificar los obstáculos	¿Qué recursos faltan para poder cumplir con las metas? ¿Los podemos conseguir o nos tenemos que manejar sin ellos? 1. Nuevas alianzas 2. Fortalecimiento de la base 3. Mejor utilización de los medios

PASOS PARA DESARROLLAR UN PLAN DE INCIDENCIA COLABORATIVA

Desarrollar las acciones iniciales	¿Qué podemos hacer en el corto plazo para juntar a gente clave o que de alguna manera simbolice lo que buscamos lograr?
Medir la efectividad de la estrategia	Revisar cada pregunta • ¿Qué ha cambiado? • ¿Qué ha mejorado? • ¿Por qué? • ¿Elegimos bien a la gente que queremos influir? • ¿Estamos llegando a esa gente? • ¿Qué hace falta cambiar para ser más efectivos?

ANÁLISIS DE CASOS

El presente capítulo plantea el análisis de tres casos de conflictos vinculados a la actividad minera, en los cuales la sociedad civil empleó para su abordaje diversas herramientas: en los dos primeros casos, herramientas legales, en el tercero, de incidencia en políticas públicas.

El caso Oro Esquel¹

Esquel, es una ciudad cordillerana de la Patagonia argentina, localizada en la provincia de Chubut, donde la comunidad resistió la instalación de una empresa minera, por vía de la movilización, la consulta pública y la acción judicial, y provocó el cierre de un proyecto de extracción de oro y una normativa específica para la actividad minera y el ordenamiento territorial de la misma.

Este es un caso pionero, que marca un antes y un después en la evolución de la conflictividad en torno al desarrollo de la actividad minera en el país ya que presenta un caso en donde por primera vez entra en crisis el marco normativo y político que regula la inversión en proyectos de gran minería. Este proceso se expandió a otras provincias con potencial minero. Con este marco, los conflictos vinculados a la actividad minera se han incrementado exponencialmente en los últimos años, acompañando la curva de crecimiento de la inversión en exploración y explotación.

Desde la perspectiva legal

La titular de la explotación (Minera El Desquite) poseía la autorización provincial para funcionar, pero no había dado cumplimiento a determinadas disposiciones existentes en la normativa local –la ley provincial 4032– en materia de protección ambiental. La empresa aducía que estas regulaciones ambientales no eran aplicables a la actividad minera, la cual sólo se encontraba –a su entender– regulada por el Código de Minería de la Nación.

El historial judicial del caso se inicia con un recurso de amparo presentado por una vecina del lugar –basado en el derecho a un ambiente sano consagrado en el artículo 41 de la Constitución Nacional– que

1 Villivar Silvana c/Provincia de Chubut y Otros s/ Amparo. El fallo completo se encuentra disponible en http://www.farn.org.ar/mineriayagua/documentos/fallo_villivar.pdf Asimismo, el Amicus Curiae elaborado por FARN para esta causa puede leerse en http://www.farn.org.ar/mineriayagua/documentos/amicus_villivar.pdf

además contenía la solicitud de una medida cautelar pidiendo que se suspendiera la actividad ya iniciada hasta tanto se cumpliera con el procedimiento ambiental conforme la manda de la ley local, esto es, observando y realizándose, como parte de la Evaluación de Impacto Ambiental, la correspondiente audiencia pública.

La resolución del juez de primera instancia fue favorable, tanto al amparo como a la medida cautelar, apelando a su turno la empresa, con lo que la causa siguió su curso hacia las instancias superiores, recalando finalmente en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, tras el rechazo por parte del Alto Tribunal Chubutense del recurso extraordinario federal planteado por la empresa.

Lo que vale rescatar del pronunciamiento de la Corte es, en primer lugar, la caracterización de la naturaleza ambiental de las disposiciones de la Ley Nacional N° 24.585, la cual incorporó al Código de Minería un título específico dedicado a la protección ambiental para la actividad. En segundo lugar, la consideración de esta ley como una norma de presupuestos mínimos de protección ambiental, atento que la misma fue sancionada con posterioridad a la reforma constitucional de 1994. En esta lógica jurídica, la ley nacional es el requerimiento mínimo, en tanto que la norma local, su complementación, tal como lo establece el art.41 mencionado.

El considerando 7 de la resolución judicial constituye su columna vertebral, pues es aquí donde el Tribunal vierte los conceptos más valiosos, elaborando una doctrina en torno a la relación entre las normas mineras y ambientales.

La Corte afirmó que no advierte colisión alguna entre los preceptos de la ley provincial 4032 –que obliga a ceñirse a un procedimiento de audiencia pública– y el Código de Minería. Expresa que, luego de efectuado el cotejo entre las normas provinciales y nacionales invocadas –esto es la citada ley 4032, los artículos 233 y 250 del Código de Minería, y los artículos 11 y 20 de la Ley General del Ambiente N° 25.675 “*no se ve de qué modo y en qué medida la exigencia de la aprobación expresa, previa audiencia pública del estudio de impacto ambiental exigido en los artículos 6 y 7 de la ley provincial 4032 antes del inicio de las actividades, vendría a contradecir lo previsto por las leyes nacionales 24.585 y 25.675, dictadas con arreglo al artículo 41 de la Constitución Nacional. Según dicho artículo, corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las normas necesarias para complementarlas, ya que complementar supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada.*”

112 Concluyen los Ministros Lorenzetti, Fayt y Petracchi que no existe la colisión de normas alegada por la empresa, toda vez que la Ley General

del Ambiente considera como presupuesto mínimo el procedimiento de evaluación de impacto ambiental con audiencia pública, al igual que la ley provincial.

Como bien afirma José Esain, *"es doctrina de la Corte que el artículo 11 de la ley nacional 25.675 es presupuesto mínimo común de aplicación obligatoria en todo el territorio de la república, lo que se traduce en un mandato coercitivo, para todos los territorios, todas las autoridades y particulares, en todos los ámbitos y carteras de los Estados... Hoy, desde Villivar ese presupuesto mínimo no puede desconocerse"*.²

Un aspecto igualmente relevante lo marca la exigencia –resaltada por la Corte– de respetar las instancias de participación en el procedimiento de EIA. Las previsiones del artículo 20 de la Ley General del Ambiente resultan así obligatorias, al igual que todos sus contenidos, incluso para las autoridades locales, que se verán frente a una norma nacional pero de aplicación para los procedimientos realizados en el ámbito provincial y municipal.

Nuevamente Esain arroja luz sobre esto al exponer los dos presupuestos mínimos que aporta la ley 25.675 como obligatorios para la estructura nacional:

"1) No puede haber autorización de actividad susceptible de degradar el ambiente sin EIA.

2) No puede haber EIA que no incluya audiencia pública".³

Es importante señalar como el caso Oro Esquel, mediando una intervención judicial –aquí está presente la importancia del acceso a la justicia ambiental–, disparó una reacción institucional: la Provincia de Chubut sancionó en abril de 2003 la ley 5001, que prohíbe en todo el territorio la actividad minera metalífera a cielo abierto, así como la utilización de cianuro en los procesos de extracción minera. Pero la ley no se agotó en la prohibición de la actividad en general, sino que plantea una propuesta estratégica, cual es la de realizar el ordenamiento territorial de la actividad minera en la provincia. Este proceso de ordenamiento, para ser legítimo, deberá respetar los requerimientos de participación pública y enfoque ecosistémico que establece la Ley General del Ambiente.

2 ESAIN, José, *La Corte define el conflicto minero en Esquel: "No todo lo que reluce es oro" - Nota a Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 17 de abril de 2007 en autos "Villivar, Silvana N. v. Provincia del Chubut y otros slamparo"*.

3 ESAIN, José, *op. cit.*

Desde la perspectiva de análisis de conflictos socioambientales

Hacia fines del año 2003, FCD, con el apoyo de la Red de Facilitadores de Bariloche (RFB), realizó un análisis del conflicto en torno a este caso.

El conflicto tenía como protagonistas principales a la comunidad, la empresa minera y las autoridades, y giraba en torno a los impactos económicos, sociales y ambientales que pudiera generar esta actividad en la zona. La evolución del mismo llegó a su punto de mayor exposición pública cuando en marzo del año 2003 se realizó una consulta popular que dio como resultado que un 80% de los ciudadanos de Esquel dijeran NO a la instalación de la mina.

El análisis del conflicto se llevó a cabo durante los meses de junio, julio y agosto del año mencionado, para evaluar el estado del mismo y su posible recurrencia y si requeriría en el mediano plazo de un proceso de diálogo para su transformación constructiva.

Con este fin se realizó un mapeo de la situación conflictiva y se analizó información surgida de diversas fuentes primarias y secundarias: entrevistas a los actores clave, estudios de informes técnicos, relevamientos de prensa, artículos de análisis e informes publicados en internet, documentos oficiales, etc.

La principal conclusión a la que se arribó fue que no era necesaria la realización de un proceso de diálogo debido a que la comunidad ya había tomado una decisión informada de NO a la minería, y debía respetarse.

Cabe destacar la importancia del caso para el campo del diálogo y la transformación de conflictos, ya que insta un precedente que da cuenta de la legitimidad del poder de veto de las comunidades y demuestra tanto al sector privado como al sector público que es indispensable revisar los procesos de toma de decisiones para que los mismos sean inclusivos para aquellos que pueden verse afectados negativamente.

El caso Huacalera - Tilcara

En julio del año 2008, la empresa Uranio del Sur solicitó a las autoridades provinciales los permisos de cateo para llevar a cabo el proyecto Huacalera-Tilcara de exploración de uranio y tierras raras en el Departamento de Tilcara, Jujuy. El área está ubicada dentro de la Quebrada de Humahuaca, declarada patrimonio de la humanidad por UNESCO.

Desde la perspectiva legal

En agosto de 2008 un grupo de personas de la localidad de Tilcara presentó una demanda a través de una acción de amparo contra el Estado Provincial, solicitando que se ordene a la autoridad administrativa –en este caso, el Juzgado Administrativo de Minas– abstenerse de otorgar permisos de cateo, exploración y explotación minera a cielo abierto en la Quebrada de Humahuaca. A su vez la demanda reclamó que se revocaran los permisos concedidos o en trámite con el objeto de establecer la vigencia del principio precautorio consagrado en el artículo 4º de la Ley General del Ambiente.⁴

De especial relevancia para el caso resulta el hecho que la Quebrada de Humahuaca está comprendida en la Declaración de Patrimonio Natural y Cultural de la Humanidad efectuada por la UNESCO en 2003, pues ello ha sido considerado en el fallo.

Como en el caso Oro Esquel, la demanda contenía la solicitud de dictar una medida cautelar que ordenara la suspensión inmediata de los pedidos de cateo y exploración mineras que estuviesen tramitando a través de expedientes administrativos.

En abril de 2009 el Tribunal Contencioso Administrativo rechazó el amparo, afirmando en la sentencia que de acuerdo a las pruebas aportadas no surgía *"ni siquiera la mera posibilidad"* de que se configurara un daño ambiental, haciendo caso omiso de la teoría de la *"carga probatoria dinámica"*, que impone la obligación de probar, no a quien reclama por un daño ambiental, sino a quien esté en mejores condiciones de aportar la prueba. Sin duda que generalmente quien está en esta situación suele ser el titular de la actividad cuestionada por contaminante y no los afectados por la misma.

En vista de esta sentencia adversa, los demandantes interpusieron un recurso de inconstitucionalidad ante el Superior Tribunal de Justicia de Jujuy, quien emitió un fallo en el que se revoca lo decidido por el tribunal inferior, obligando al tribunal de origen a dictar un nuevo fallo conforme a derecho. Lo particular de esta decisión está dado porque si bien fue dictada por unanimidad por todos los miembros del Superior Tribunal, fue su presidente –Héctor Eduardo Tizón– quien a diferencia de sus colegas desarrolló individualmente un voto en el que expone consideraciones sumamente relevantes sobre el derecho al ambiente y la preservación de los recursos naturales.

El juez sostiene en su voto que es necesario armonizar la necesidad de los beneficios del progreso con el cuidado del medio ambiente. La

4 El fallo completo se encuentra disponible en http://www.justiciajujuy-juris.gov.ar:8081/frm_resultado_out_sentencias.aspx?id=131086

clave –afirma– es cómo llevar a cabo esta armonización. Según el presidente del Tribunal no puede haber desarrollo ni crecimiento sostenible si permitimos que el medio ambiente se degrade, pues si esto sucede ninguna actividad económica o industrial –no sólo la minería– podrán perdurar, puesto que no tendremos ambiente que albergue actividad alguna.

La sentencia es valiosa en tanto introduce conceptos y principios de amplio desarrollo en el derecho y legislación ambientales, como el de equidad intergeneracional⁵, y el de la carga probatoria dinámica⁶. Aquí resulta destacable la afirmación de que el juez debe asumir en estas causas un rol activo con miras a la protección del ambiente.

El presidente del tribunal asume de hecho este rol, declarando que resulta inadmisibile el rechazo de la acción de amparo con el argumento de que los demandantes no hayan aportado la prueba suficiente, en mérito a lo que apuntamos sobre la teoría de la carga probatoria dinámica, aplicable concretamente en este caso.

El valor de estos fallos judiciales se puede apreciar en varios aspectos. En primer lugar, la Corte Suprema resalta la importancia de la Ley General del Ambiente como ley de presupuestos mínimos, de modo tal que sus disposiciones son de cumplimiento obligatorio en todo el territorio nacional. Por otro lado, el máximo tribunal destaca el hecho de que la Ley 25.675 impone a las autoridades la obligación de respetar siempre las instancias de participación ciudadana previstas en la misma, en especial la realización de audiencias públicas como paso previo a la autorización de actividades potencialmente dañosas para el ambiente.

En segundo lugar, el énfasis en el principio de la carga probatoria dinámica, resulta clave para la cuestión ambiental, la cual presenta características muy peculiares que la alejan de un tratamiento procesal común a otras ramas del derecho.

5 El juez afirma en su voto: *"el concepto de daño también se ha tornado más amplio, hasta abarcar por ejemplo aquellos que se llaman 'daños generacionales' es decir, aquellos que por su magnitud no repercuten solo en la generación actual sino que sus efectos van a impactar en las generaciones futuras"*.

6 A continuación expresa el Dr. Tizón: *"También en el concepto de responsabilidad y culpa en la generación de estos daños y de la prueba han ocurrido grandes cambios, empezando a dejarse de lado los conceptos tradicionales, en el sentido de que únicamente debía probar la parte actora"*.

Desde la perspectiva de análisis de conflictos socioambientales

La minería en la Quebrada de Humahuaca posee dos realidades distintas. La que representa el histórico emprendimiento, Minera El Aguilar, de gran envergadura, ubicado en el área puneña dentro del departamento homónimo y la que representa la exploración de uranio en el departamento de Tilcara. Si bien en el primer caso, existen críticas a la actividad, esta se remiten a las condiciones laborales, a históricos pasivos ambientales y a la distribución de la riqueza económica generada por el emprendimiento más que a la actividad per se.

La exploración de minerales metalíferos en el departamento de Tilcara, provocó, al contrario, gran resistencia social. Desde sus inicios, este emprendimiento se ha caracterizado por una conflictividad manifiesta y polarizada. Las diferentes estrategias elegidas por los actores sociales han oscilado entre la judicialización, la incidencia y las manifestaciones públicas.

Este conflicto se ha caracterizado por alternar estados de latencia y emergencia; ha demostrado relaciones de poder no tan asimétricas dada la efectividad comparable de incidencia sobre las decisiones públicas de ambas coaliciones o sectores y ha registrado una alta polarización en las declaraciones y acciones de los actores sociales.

Los puntos más significativos en la evolución del conflicto se dieron a partir de las movilizaciones de asambleas de autoconvocados y ONGs que luego de incidir con gran efectividad lograron que los Municipios de Tilcara y Huacalera, promulgaran sendas ordenanzas prohibiendo la minería metalífera en sus territorios y luego llevaron a la suspensión de los permisos para la exploración minera en el área afectada. Finalmente se produjo el fallo favorable del Superior Tribunal de Justicia de la provincia que en términos prácticos detuvo la instalación de la mina de uranio en la zona de la Quebrada.

Queda sin embargo, todavía pendiente, abordar dos cuestiones esenciales: la ausencia de un plan de usos del suelo para el área de la Quebrada y la falta de canales de diálogo correspondientes para un adecuado tratamiento del conflicto. Si el tratamiento de estas dos causas estructurales de la conflictividad minera no se realiza de forma efectiva, es muy probable que la conflictividad recurra en un futuro próximo, incluso en vínculo a otros usos del suelo diferentes de la actividad minera.

El caso de la Reserva de Biósfera de San Guillermo

La elaboración de un Plan de Manejo para la Reserva de Biósfera San Guillermo (RBSG), ubicada en la provincia de San Juan, presenta un caso a destacar en lo que se refiere a las dificultades que conlleva la construcción de consensos respecto a la regulación de la actividad minera en el marco de la gestión de áreas protegidas.

La RBSG goza de una alta biodiversidad y de la existencia de importantes bienes y servicios ambientales. Posee un alto valor paisajístico con gran potencial para el aprovechamiento turístico, siendo el sitio con la mayor concentración de especies como vicuñas y guanacos del país. Contiene además un importante patrimonio arqueológico con vestigios de la presencia del hombre que datan de más de 10.000 años, y es cabecera de cuenca de un sistema hidrológico en un área primordialmente árida y de alta montaña. Asimismo, cuenta con importantes reservas de minerales metalíferos y una creciente actividad minera a gran escala. Dentro de la RBSG se encuentran varios proyectos mineros, entre los que se destacan Veladero (en explotación desde noviembre de 2005), y Pascua Lama de carácter binacional (en construcción), ambos pertenecientes a la empresa Barrick Gold. También tienen allí su sede Vicuña y Las Flechas (ambos en exploración y binacionales), de propiedad de TENKE Mining. La provincia de San Juan impulsa activamente la inversión en proyectos de minería a gran escala y actualmente es la provincia líder en el país en producción de oro y exportación de minerales.

Desde el año 2005, el Comité de Gestión⁷ de la Reserva ha trabajado en la elaboración de un Plan de Manejo para establecer los lineamientos y mecanismos institucionales apropiados que garanticen que la actividad minera de la zona esté en sintonía con las estrategias adecuadas para la conservación de la biodiversidad. En 2007, a partir de un proceso de diálogo facilitado por la Fundación Cambio Democrático, se logró acordar una versión preliminar del Plan de Manejo y una hoja de ruta para avanzar en un proceso de diálogo con el sector minero.

Sin embargo, a pesar del trabajo realizado y los avances alcanzados, en mayo de 2008 el gobierno de la provincia de San Juan decidió encargar la tarea de elaboración final del plan de manejo al Instituto de Desarrollo Sostenible de la Universidad Católica de Cuyo. Las críticas a esta decisión del gobierno provincial sostienen que el camino elegido desconoce lo actuado y los avances logrados por el Comité de Gestión

7 Presidido por la Subsecretaría de Ambiente de San Juan donde participan la Secretaría de Minería de la Provincia, la Administración de Parques Nacionales y la Fundación Ambientalista Sanjuanina. Este comité tiene a su cargo la concreción de un Plan de Gestión y Manejo basado en los principios de preservación, los cuales están establecidos en las leyes ambientales nacionales y las normas del MAB-UNESCO para las Reservas de Biosfera

hasta esa fecha, es decir, el documento preliminar del Plan de Manejo y los pasos necesarios para otorgar legitimidad a su aprobación, los cuales apuntan a garantizar la consulta y el intercambio entre los diversos sectores involucrados en el uso y gestión del área protegida.

En marzo de 2010 la Fundación Cambio Democrático y FARN, junto a La Fundación Ambientalista Sanjuanina (FAS), El Instituto de Políticas Públicas (IPP), Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA), y la Wild Conservation Society (WCS), preocupados por la decisión tomada intempestivamente por el gobierno sanjuanino, acordaron el envío de una nota al gobernador de la provincia y a la presidenta del Directorio de la Administración de Parques Nacionales, con el objetivo de reactivar el diálogo en torno a la Reserva.

La respuesta a este pedido de las organizaciones, fue una nota y una posterior reunión con la Dra. Patricia Gandini –presidenta del Directorio de la Administración de Parques Nacionales–, quien adhirió al contenido de la carta y se mostró dispuesta acompañar el proceso.

En lo que respecta al gobierno de San Juan, las organizaciones fueron convocadas por el Secretario de Minería de la provincia a una reunión con el objetivo de dialogar respecto del Plan de Manejo de la RBSG. El resultado de esta reunión fue la elaboración de un acta firmada por los asistentes, donde se acordó, entre otras cuestiones, la necesidad de reconocer tanto la labor realizada por el Comité de Gestión como por la Universidad Católica de Cuyo y de avanzar en el trabajo sobre sus coincidencias y divergencias, como así también la necesidad de definir un proceso para la construcción de consenso en torno al plan de manejo.

Entendemos que ahora la decisión de avanzar bajo las consignas acordadas, ha quedado en manos del gobierno de San Juan y la Administración de Parques Nacionales en tanto autoridades jurisdiccionales. Es decir, es el Estado el responsable del cumplimiento o no de los acuerdos alcanzados. La pretensión de las organizaciones ha sido exclusivamente generar condiciones que permitan el diálogo y la participación en vínculo a un bien –la reserva– cuyo valor reside en el patrimonio de todos. Su alcance ofrecerá un precedente de gran importancia para el abordaje de otros conflictos en torno a la minería en el país. En suma, pensamos que este proceso implicaría una inédita oportunidad para acordar sobre el futuro de un área protegida, en el marco de la democracia participativa que postula el sistema legal ambiental argentino en su conjunto.

REFLEXIONES FINALES

REFLEXIONES FINALES

“La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia.”

Art. 6, Carta Democrática Interamericana

De la mano del análisis de la conflictividad existente en torno a la minería en nuestro país, y teniendo en cuenta tanto las herramientas de abordaje de la problemática que han sido presentadas como los casos analizados, pensamos que las mismas pueden servir a los diversos actores de la sociedad civil para efectuar un diagnóstico renovado de los escenarios que se presentan. Estos escenarios podrían abordarse así mediante nuevos fundamentos teóricos y alternativas estratégicas para fortalecer la democracia y promover la sustentabilidad en la Argentina.

Como se ha expresado previamente, las diversas herramientas propuestas –tanto legales como dialógicas– constituyen una suerte de menú de opciones disponibles para la ciudadanía, con anclaje en el Estado de Derecho, el sistema republicano de gobierno, la democracia participativa que irradia la Constitución Nacional reformada y los postulados de las normas ambientales nacionales y locales. En algunos casos la combinación de estas herramientas entre sí, y con otras acciones estratégicas, seguramente cooperarán a brindar respuestas democráticas a las preguntas *¿Qué tipo de actividades queremos para nuestra comunidad? ¿Cuáles serían los requisitos para el funcionamiento de las mismas?* De esta manera, se busca contribuir a la prevención transformadora de la conflictividad socioambiental minera, íntimamente vinculada al déficit democrático que tiene el modelo de desarrollo que la promueve.

Claramente, la movilización social, las decisiones judiciales y políticas favorables a la aplicación de la legislación ambiental, el establecimiento de nuevos ordenamientos territoriales (por ejemplo respecto de los bosques, glaciares, la delimitación de actividades extractivas, y la creación de nuevas áreas protegidas) en mayor sintonía con las expectativas sociales, contribuyen al logro de una mayor simetría entre los sectores en pugna. En particular, la justicia de los casos Oro Esquel y Huacalera marca un antes y un después en las relaciones de poder social. No caben dudas de su valor jurídico, su oportunidad y sus efectos.

Sin embargo, no podemos afirmar que la conflictividad en torno a la minería y las amenazas que entraña sobre el ambiente y la calidad de vida, haya disminuido o desaparecido, y ello es así porque las causas que subyacen a esta conflictividad no han sido abordadas. No podemos esperar que de la mano de decisiones que se aplican a dos casos puntuales, se revierta el esquema actual de toma de decisiones para este sector. Es necesario avanzar asumiendo nuestra responsabilidad ciudadana, exigiendo a las autoridades ambientales y mineras la aplicación de las normas vigentes, iniciando ese proceso mucho antes de llegar a la acción judicial. Ello supone instar a las autoridades por los carriles institucionales existentes a brindar información ambiental, a arbitrar las medidas necesarias para una participación ciudadana temprana y eficaz, y fundamentalmente a planificar de manera estratégica y participativa, el ordenamiento del territorio y las políticas públicas sociales, ambientales, económicas, sanitarias y culturales tomando como base los principios de derecho ambiental alojados en la Ley General del Ambiente. No es posible, en el marco de la legislación actual, padecer los efectos de la improvisación, la falta de transparencia o la no consideración del mandato constitucional de un desarrollo sustentable, cuando existen caminos formales para exigir su cumplimiento.

Esta es la clave en la cuestión ambiental: la planificación implica prevención y precaución, y si ella no existe, estamos llegando tarde, con una solución *curativa* para un momento y lugar determinado, pero que no ataca el fondo del problema. Esto supone serias desventajas: el éxito no está asegurado, la pérdida o menoscabo ambiental puede haberse iniciado, se despliega una gran energía y recursos escasos para un logro puntual.

Las posibilidades y los efectos que puede producir una ciudadanía informada y articulada en la planificación común, exigiendo por su derecho a un ambiente sano, a saber, a ser incluida en la toma de decisiones públicas, a definir el modelo de desarrollo local y a que la normativa ambiental sea aplicada y cumplida, es lo que puede marcar una enorme diferencia para nuestro futuro.

Podemos advertir fácilmente que hoy el conflicto se plantea en torno a la actividad minera, pero es muy probable que pronto otras actividades e intervenciones en el ambiente disparen problemáticas similares si persistimos en no trabajar las causas. Más aún, no podemos ignorar hoy que los conflictos que se presentan en torno a la instalación de rellenos sanitarios y feed lots, a las urbanizaciones, al avance sobre áreas protegidas o espacios verdes urbanos, entre muchos otros, reconocen idénticas causas y problemas estructurales.

La política minera a nivel federal, como se ha evidenciado a través de los distintos análisis realizados, se encuentra estimulando una conflictividad social y ambiental creciente. Esto es así fundamentalmente porque esta política posee un gran déficit democrático. Este se manifiesta en los problemas de inadecuación del marco normativo minero vigente con los cambios sociales e institucionales producidos en la sociedad argentina durante los últimos 10 años. Recorriendo la historia reciente de la conflictividad socioambiental en la Argentina, se puede ver notoriamente como por distintos medios, que la ciudadanía ha buscado con efectividad creciente, ejercitar el derecho a participar de las decisiones que afectan su vida colectiva. Así también ha desarrollado una conciencia cada vez más razonada sobre la existencia de otro derecho, el derecho a la sostenibilidad, que peticiona y exige a la hora de garantizar que las futuras generaciones reciban un mundo más justo y saludable que el actual.

En conclusión, si la política ambiental no se planifica y esta planificación no proviene de escenarios inclusivos, participativos y transparentes, si no se ha generado información suficiente, confiable y no se encuentra disponible, los conflictos sociales harán su aparición, poniendo de manifiesto que las condiciones anteriores no han existido y fundamentalmente, que aún nuestro ambiente no ha sido considerado en el modo debido. Por otro lado, si dicha política no se formula de forma democrática, es muy difícil que sus resultados permitan a la ciudadanía gozar de un ambiente sano y equilibrado, y mucho menos garantizar que el mismo exista para las futuras generaciones.

No caben dudas de la enorme responsabilidad que cabe, en particular, al Estado en propiciar, desarrollar y mantener estas condiciones para la generación y la implementación de la política pública ambiental, como tampoco de la responsabilidad de la sociedad civil de trabajar, en un marco democrático, justo y pacífico, para que estos cambios se produzcan oportunamente.

Bibliografía

"Autonomía Municipal y Participación Pública – Propuestas para la Provincia de Buenos Aires". FARN, 2002.

AVRUCH, KEVIN, "Conflict resolution", Encyclopedia of Cultural Anthropology, Vol.1 Henry Holt, New York, 1996.

BILBAO, SPAIN: Bakeaz y Gernika Gogoratuz, 1997 (2a edición – 2007) y Maiese-Lederach, "Transformación: 'Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas'", en "La Revista", año IV, n° 10, Mediadores en Red, 2006.

Collaborative Advocacy, *"An Information Portfolio"*, 2007.

COSER. *"The Functions of Social Conflict"*, Free Press, New York, 1956.

-CURLER, ADAM. *"Making Peace"*, Tavistock Press, Londres, 1971.

DI PAOLA, M. E.; SABSAY, D. *"Coordinación y armonización de las normas ambientales en la República Argentina"*, Revista de Derecho de Daños, Rubinzal – Culzoni Editores, Buenos Aires, 2008.

DI PAOLA, M.; QUISPE MEROVICH, C. *"La regulación ambiental en la Ciudad de Buenos Aires"*, Revista de Derecho Público 2009-2, Derecho Ambiental II, Rubinzal – Culzoni Editores, Buenos Aires, 2009.

"El agua entre la minería y la producción", en Diario la Nación, 1° de septiembre de 2007, disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=939550

ESAIN, JOSÉ A. *"Evaluación de Impacto Ambiental y Medida Autosatisfactiva. Dos vectores de la tutela ambiental preventiva."*, en Derecho Ambiental (Su actualidad de cara al tercer milenio), Ediar, Buenos Aires, 2004.

ESAIN, JOSÉ; VILLANUEVA, A. Y MARTÍN, S. *"El Acceso a la Información Pública en la Provincia de Buenos Aires"* FARN, 2006.

ESAIN, JOSÉ A. *"La Corte define el conflicto minero en Esquel: No todo lo que reluce es oro"* – Nota a Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 17 de abril de 2007 en autos *"Villivar, Silvana N. v. Provincia del Chubut y otros slamparo"*.

GALTUNG, JOHAN. *"Tras la violencia, 3R: Reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia"*, Colección Red Gernika, 1998.

GOLDENBERG, ISIDORO; CAFFERATTA, NÉSTOR. *“Daño ambiental, problemática de su determinación causal”*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2001.

“La minería en números”, Secretaría de Minería de la Nación, 2008.

LEDERACH, JOHN PAUL, *“El Proceso De Mediar Un Conflicto”*, Aula de Innovación 63, Barcelona, 1996.

LLOVERAS, ERNESTO. *“La protección jurídica de los glaciares en Argentina”*, Informe Ambiental Anual 2010 FARN, María Eugenia Di Paola – Federico Sangalli Editores, FARN, Buenos Aires, 2010.

LUMERMAN, PABLO. *“Marco Conceptual Metodológico sobre Transformación Democrática de Conflictos Sociales. Herramientas de análisis e intervención para la prevención y el manejo constructivo de conflictos sociales en la República de Perú”*, Programa Prevención de Conflictos (PrevCom) de la Presidencia de Consejos de Ministros, Informe Final de Consultoría, 2010.

LUMERMAN, P.; ROBLEDO, J., *“Análisis de la conflictividad socio ambiental en Argentina”*, Informe Ambiental Anual 2009 FARN, María Eugenia Di Paola – Federico Sangalli Editores, FARN, Buenos Aires, 2009.

MAIESE-LEDERACH, *“Transformación”*, En *“La Revista”*, año IV, n° 10, Mediadores en Red, Buenos Aires, 2006.

“Minería En Números”; Secretaría de Minería de la Nación, 2009.

NÁPOLI, ANDRÉS; VEZZULLA, J.M., *“Acceso a la Información Pública, Una Experiencia Federal”*. FARN, 2007.

NÁPOLI, ANDRÉS, *“El acceso a la justicia ambiental: Observando su evolución”*, Revista de Derecho Público 2009-1, Derecho Ambiental I, Rubinzal – Culzoni Editores, Buenos Aires, 2009.

“Prepare for Peace: Conflict Transformation Across Cultures”, New York Syracuse University Press, 1995.

Programa MAB UNESCO, disponible en: <http://www.unesco.org.uy/mab/programa-mab.html>

Proyecto *«Territorios, conflictos y desarrollo»*, Universidad de Manchester en convenio con el Centro Peruano de Estudios Sociales, apoyado por el Consejo de Investigación Económica y Social de Gran Bretaña, Grant No. (RES-051-27-0191).

PRUITT Y THOMAS, *“Diálogo Democrático. Un Manual para Practicantes”*, PNUD y otros, 2008.

PRUITT, DEAN y RUBIN, JEFF, *"Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement"* 2a edición, McGraw Hill, New York, 1994.

PSATHAKIS, JIMENA; RAGAGLIA, JORGE, *"El rol de la sociedad civil en contextos de conflictividad en torno a la actividad minera"*, Informe Ambiental Anual 2010 FARN, María Eugenia Di Paola – Federico Sangalli Editores, FARN, Buenos Aires, 2010.

QUISPE MEROVICH, CARINA; RAGAGLIA, JORGE, *"Minería y Ambiente en Argentina - Notas sobre el sistema legal e institucional"*, Revista de Derecho Público 2009-2, Derecho Ambiental II, Rubinza – Culzoni Editores, Buenos Aires, 2009.

QUISPE MEROVICH, CARINA, *"La participación ciudadana en el proceso de elaboración de normas"*, Informe Ambiental Anual 2009 FARN, María Eugenia Di Paola – Federico Sangalli Editores, FARN, Buenos Aires, 2009.

QUISPE MEROVICH, CARINA; RAGAGLIA, JORGE, *"Propuesta de elementos centrales de una norma ambiental del sector de hidrocarburos en Bolivia"*, documento interno, FARN, 2010.

"Reclaman la planificación de las actividades mineras en la zona", TELAM, disponible en: <http://www.telam.com.ar/vernota.php?tipo=N&idPub=193162&id=202343&dis=1&sec=1>

SABSAY, D., *"El amparo como garantía del acceso a la jurisdicción en defensa de los derechos humanos"*. La Aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos en el ámbito local, Víctor Abramovich, Christian Courtis (compiladores) CELS. Ed. Del Puerto.

SABSAY, D.; DI PAOLA, M. E., *"El Daño Ambiental colectivo y la nueva ley general del ambiente"*, Publicado en Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo N° 17, Buenos Aires, 2003.

URY, WILLIAM, *"Alcanzar la paz"*, Paidós Ibérica, Buenos Aires, 2000.

URY, WILLIAM, *"The Third Side: Why We Fight and How We Can Stop"*, New York, Penguin, 2000.

WALSH, JUAN RODRIGO, *"El Ordenamiento Territorial como herramienta para el desarrollo sustentable"*, III Encuentro del FAOS (Foro de la Abogacía organizada Sudamericana), Colegio de Abogados de San Isidro, San Isidro, 2009.



Tucumán 255 - P 6 - Of. A
(C1049AAE)
Buenos Aires - Argentina
Tel./Fax: [54-11] 4312-0788 /
2422 / 2183 - 4313-8631
www.farn.org.ar info@farn.org.ar



FUNDACIÓN
CAMBIO DEMOCRÁTICO

Talcahuano 768 - Piso1- Oficina 5
(C1013AAP)
Buenos Aires - Argentina
Tel: [54-11] 4371-9004
www.cambiodemocratico.org