



**INCIDENCIA
COLABORATIVA
DE LA
SOCIEDAD CIVIL
EN POLÍTICAS
AMBIENTALES**



**Incidencia Colaborativa
de la Sociedad Civil
en Políticas Ambientales**



Fundación Directorio Legislativo

Avenida Entre Ríos 258 - Piso 3 - Oficina "E" (C1079ABP) Buenos Aires - Argentina

Tel: [54-11] 5218-4647

www.directoriolegislativo.org

Facebook: Directorio Legislativo [<https://www.facebook.com/pages/Directorio-Legislativo/108448369280>]

Twitter: @DireLegislativo [<https://twitter.com/DireLegislativo>]



Fundación Cambio Democrático

Avenida Entre Ríos 258 - Piso 3 - Oficina "E" (C1079ABP) Buenos Aires - Argentina

Tel: [54-11] 5218-9925

www.cambiodemocratico.org

Facebook: Fundación Cambio Democrático [<https://www.facebook.com/FundacionCambioDemocratico>]

Twitter: @fcdemocratico [<https://twitter.com/fcdemocratico>]



Fundación AVINA

Parera 15 - Piso 10 (C1014ABA) Buenos Aires - Argentina

Tel: [54-11] 4816-2400

<http://www.avina.net>

Facebook: AVINA [<https://www.facebook.com/avina.net>]

Twitter: @FundacionAVINA [<https://twitter.com/FundacionAVINA>]

©2013

Fundación Cambio Democrático

Fundación Directorio Legislativo

AVINA

Impreso en Argentina

ISBN en trámite



Proyecto cofinanciado
por la UE

La presente publicación se realiza en el marco del proyecto "Fortalecimiento de Actores No Estatales en su capacidad de incidencia colaborativa en políticas públicas medio-ambientales orientadas al desarrollo sustentable de Argentina" ejecutado por Fundación Cambio Democrático, Fundación Directorio Legislativo, Fundación AVINA Argentina y cofinanciado por la UE". En ningún caso debe considerarse que los contenidos reflejan los puntos de vista de la Unión Europea.

1. AGRADECIMIENTOS	10
2. PRÓLOGO. Miguel Pellerano	11
3. INTRODUCCIÓN	12
4. EL DIÁLOGO Y LA INCIDENCIA COLABORATIVA PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES	15
5. LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO Y LA CONFLICTIVIDAD SOCIO AMBIENTAL	25
6. INICIATIVAS DE INCIDENCIA COLABORATIVA EN POLÍTICAS AMBIENTALES	37
6.1. Minería, democracia y sustentabilidad	38
6.2 Consenso Agroindustrial	42
6.3 Pueblos Indígenas y el Derecho a la Consulta Previa	45
6.4 Energías Renovables y Eficiencia Energética	49
7. BIBLIOGRAFÍA	53

EQUIPO DE TRABAJO

DIRECCIÓN:

Pablo Lumerman
Noel Alonso Murray
María Baron
Pablo Vagliente
Ramiro Fernández

COORDINACIÓN GENERAL:

Ana Cabria Mellace

EQUIPOS TEMÁTICOS:

Martín Packmann
María de los Ángeles Ortiz
Pamela Folla
Marcela Mondino
Jimena Psathakis
Martín Di Marco
Francisco Abelenda
Daniela Gomel

COMUNICACIÓN:

Ricardo Cáceres
Ivana Lombroni

ADMINISTRACIÓN:

Marisa Di Vitto

ACERCA DE FUNDACIÓN CAMBIO DEMOCRÁTICO

¿Quiénes somos?

FCD es una organización de la sociedad civil, apartidaria y sin fines de lucro que a través de promover procesos de incidencia y transformación constructiva de conflictos, trabaja con la visión de construir una sociedad mas 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.

Objetivos:

- Producir conocimiento en el campo de la transformación de conflictos y promover una cultura de paz.
- Promover procesos de diálogo y construcción multisectorial de consensos para abordar conflictos públicos.
- Incidir en el diseño e implementación de políticas públicas con capacidad de transformación democrática en conflictos públicos.
- Capacitar a actores sociales, gubernamentales, privados y académicos con herramientas de liderazgo y diálogo para los procesos colaborativos y la transformación de conflictos.

Áreas de trabajo:

- **Democracia:** Buscamos promover el ejercicio pleno de la democracia a nivel nacional y regional. Para lograrlo proponemos reforzar los canales de diálogo democrático y la construcción multisectorial de consensos. Trabajamos para fortalecer las capacidades estatales en la elaboración de políticas públicas a través del diálogo democrático y la participación ciudadana, y colaboramos en la construcción de una sociedad con capacidad para incidir en políticas públicas estableciendo lazos colaborativos entre la sociedad civil, el Estado y otros actores sociales. Los programas que impulsamos son: Gobernanza Democrática, Educación para la Paz y Ciudadanía Saludable.
- **Sustentabilidad:** Buscamos promover el paradigma de la sustentabilidad como prisma para el abordaje democrático de los conflictos socio-ambientales y el manejo de los recursos naturales. Así procuramos mejorar la relación entre el hombre y la biosfera. Para lograrlo buscamos incidir en políticas públicas orientadas a abordar los desafíos socio-ambientales del presente. Trabajamos en el diseño y la implementación de procesos de transformación basados en el diálogo democrático y en mecanismos inclusivos de acción que promuevan el desarrollo humano sustentable. Impulsamos los programas de: Industrias Extractivas; Eco-Regiones, Ciudades y Cambio Climático.

ACERCA DE FUNDACIÓN DIRECTORIO LEGISLATIVO

¿Quiénes somos?

La Fundación Directorio Legislativo (FDL) es una organización apartidaria, que promueve el fortalecimiento de los poderes legislativos y la consolidación del sistema democrático a través del diálogo, la transparencia y el acceso a la información pública. FDL trabaja con la visión de construir poderes legislativos representativos y transparentes, que ejerzan su función de control sobre los demás poderes y que sean capaces de dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía.

Objetivos:

- Promover mayor institucionalidad, transparencia y acceso a la información en los poderes legislativos.
- Buscar, procesar, analizar y difundir información legislativa de interés público.
- Generar espacios de diálogo que impulsen acuerdos entre distintos actores sociales y legisladores.
- Propiciar la participación de la sociedad civil en la actividad legislativa.
- Alentar el uso de los mecanismos de control entre los poderes del Estado.
- Desarrollar herramientas tecnológicas que faciliten el acceso a la información pública.

Áreas de trabajo:

- **Construcción de Consensos:** Buscamos que el Congreso de la Nación y las legislaturas provinciales con las que trabajamos sean una caja de resonancia de los debates sociales que se llevan a cabo en la Argentina. Por ello, trabajamos para que el Congreso de la Nación aborde algunos de estos temas que están presentes en la sociedad.
- **Transparencia Legislativa:** Buscamos generar buenas prácticas y facilitar el acceso a la información pública de los poderes legislativos. Asimismo, perseguimos mejorar los mecanismos institucionales y legislación concerniente a la transparencia y rendición de cuentas en el ámbito del Congreso Nacional y legislaturas provinciales.
- **Actualidad Legislativa:** A partir de nuestro profundo conocimiento del funcionamiento del Poder Legislativo y sus integrantes, procesamos toda la información que de allí surge y desarrollamos de manera periódica un análisis confiable sobre las iniciativas que pueden afectar a los distintos sectores de la sociedad, como sector privado, organizaciones de la sociedad civil y dependencias del Estado.

ACERCA DE FUNDACIÓN AVINA

¿Quiénes somos?

Fundación Avina es una organización que desde América Latina, busca impactar en el desarrollo sostenible, creando condiciones favorables para que actores diversos puedan contribuir juntos al bien común.

Objetivos:

- Contribuir desde América Latina a generar cambios relevantes para el desarrollo sostenible a través de la construcción de bienes públicos y el desarrollo de modelos para una nueva economía que sirvan de referencia a nivel global. Para ello Avina:
 - o crea y apoya **procesos colaborativos** que producen una cooperación efectiva entre organizaciones de la sociedad civil, emprendedores, el sector privado, la academia y las instituciones gubernamentales para que juntos puedan lograr **cambios** que generen **impacto en el desarrollo sostenible**.
 - o agrega valor a estos proceso colaborativos a través de **inteligencia contextual, convergencia, posicionamiento, articulación e inversión de recursos**.

Áreas de trabajo:

Para asegurar estos cambios, Avina prioriza las siguientes Oportunidades de Impacto:

- Bioma Amazónico
- Reciclaje inclusivo y Solidario
- Energía
- Acceso al Agua
- Migraciones
- Industrias Extractivas
- Gran Chaco Americano
- Institucionalidades Públicas
- Ciudades Sustentables

1. AGRADECIMIENTOS

La Fundación Cambio Democrático (FCD), la Fundación Directorio Legislativo (FDL) y la Fundación AVINA desean agradecer a todas las organizaciones, instituciones, plataformas y personas que nos han acompañado y han apoyado esta iniciativa, valorando al diálogo y a la construcción de consensos amplios y participativos como herramientas fundamentales para la diseño e implementación de políticas públicas y el desarrollo sostenible del país.

En primera instancia agradecemos especialmente a la Unión Europea, por haber apoyado financieramente esta iniciativa sin restricción ni condicionamiento alguno.

Luego, queremos agradecer a los funcionarios de los Poderes Legislativos y Ejecutivos. En especial deseamos mencionar a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental), a la Secretaría de Minería de la Nación, al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Consejo Federal de Planificación), al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. y al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires. También agradecemos a los legisladores y sus equipos de trabajo: a los/as diputados/as Virginia Linares, Luis Basterra, Julia Perié, Gerardo Milman, Enrique Vaquié, Raúl Rivara, Jorge Chemes y Juan Casañas; y a los senadores nacionales Marcelo Guinle, Rubén Giustiniani, Ruperto Godoy y Ernesto Sanz.

Asimismo, agradecemos a todas aquellas organizaciones e instituciones cuyas contribuciones fueron sustanciales para llevar adelante las iniciativas que formaron parte de este proyecto, a saber: la Fundación Patagonia Natural, el Consejo Plurinacional Indígena, el Foro para la Conservación del Mar Patagónico, el Observatorio de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, la Universidad de la Patagonia San Juan Bosco, el Observatorio de Conflictos por los Recursos Naturales, la Embajada de Canadá en Argentina y Aluar. En este marco, queremos mencionar especialmente la colaboración y el apoyo de la Universidad Nacional de San Martín, cuyo compromiso para fomentar el diálogo entre sectores y en particular generar puentes de mayor y mejor articulación entre la academia y la sociedad en general ha sido puesto de manifiesto a lo largo de todo el proyecto.

A todos los que participan de las plataformas y grupos que promovemos, gracias por apostar al diálogo como forma de afrontar los desafíos que se nos presentan en el camino, particularmente, a los miembros de la Plataforma de Minería, Democracia y Sustentabilidad, al Grupo de Consenso Agroindustrial, al Grupo de Energías Renovables y Eficiencia Energética, y a los representantes de comunidades indígenas y campesinas que participan de los diversos espacios.

También agradecemos la colaboración y excelente predisposición del equipo de voluntarios de las distintas organizaciones, sin cuya ayuda sería muy difícil llevar adelante la tarea que nos convoca.

Finalmente quisiéramos reconocer la labor realizada por todo el equipo técnico de FCD, FDL y AVINA cuyo profesionalismo, cualidades humanas y compromiso contribuyeron a darle forma y contenido a esta iniciativa; con la convicción de que a través de procesos amplios y participativos de diálogo y construcción de consenso se puede construir una mejor realidad para todos en el marco de la justicia, la sostenibilidad y la paz social.

2. PRÓLOGO

Cuando las organizaciones y grupos de la sociedad se reúnen y plantean su misión y objetivos hay un propósito subyacente, simple pero difícil de alcanzar, que podría sintetizarse diciendo que quieren “cambiar las cosas”, cambiar un estado de situación.

Nadie se reúne, trabaja, estudia y se organiza para “dejar las cosas como están”. Si no hay nada que se quiera cambiar, mejorar, transformar... ¿Para qué esforzarse?

Surge entonces la voluntad de incidir, que consiste en el impulso coordinado y direccionado de organizaciones e individuos, para transformar la realidad y acceder a una mejor situación para la comunidad en la que se trabaja. Y esto aborda este libro, la exploración del impulso de transformación, y de cómo canalizarlo utilizando estrategias de incidencia colaborativa.

¿Por qué colaborativa? Porque implica no sólo el querer cambios, sino también una declaración acerca de cómo acceder a esos cambios. Manifiesta la íntima convicción de que los medios para buscar un cambio determinan la cualidad del cambio que podrá ser alcanzado.

Por ello la incidencia colaborativa plantea la necesidad de generar procesos continuos de interacción y diálogo articulado entre todos los sectores relacionados con una situación problemática o un conflicto.

La búsqueda, entonces, consiste en generar cambios sostenibles en el tiempo, por medio del diseño y/o modificación de políticas públicas, articulando entre distintos sectores y generando las condiciones necesarias para equilibrar relaciones de poder frecuentemente desiguales.

Es por eso que la incidencia colaborativa plantea la construcción de espacios (grupos, plataformas) de diálogo continuo; donde los actores sociales más vulnerables puedan superar los desequilibrios en las relaciones de poder y expresar genuinamente las necesidades e intereses que representan. Y donde estos intereses puedan abiertamente compartirse y confrontar con los de otros sectores, definiendo instancias de transformación positiva y constructiva de los conflictos.

La incidencia colaborativa constituye un camino de cambio, en el que las herramientas para lograr ese cambio definen su esencia, la misma sustancia de la transformación que puede alcanzarse. Y donde la voluntad de la transformación se canaliza en una práctica diseñada, facilitada y gestionada desde la convicción y el compromiso con el diálogo, la apertura y la construcción de confianza, elemento esencial del proceso.

De todo esto trata este libro. De cómo las búsquedas metodológicas y la rigurosidad técnica, unidas al compromiso y la voluntad de participación y diálogo, se conforman como un camino posible para lograr el viejo sueño, nunca olvidado, de cambiar el mundo.

Miguel Pellerano
Miembro del Consejo Asesor
Fundación Cambio Democrático

3. INTRODUCCIÓN

En el mundo en general, y en Argentina en particular, las últimas décadas han estado especialmente signadas por el surgimiento y multiplicación de una gran diversidad de conflictos vinculados al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Estos conflictos señalan los desafíos que enfrentan el Estado y los diversos actores sociales implicados, para producir gobernabilidad democrática. Para ello se hace necesario buscar nuevos enfoques para el abordaje de la conflictividad, que integren las perspectivas de todos los actores involucrados, que permitan abordar sus causas estructurales, al tiempo que evitan la polarización y la violencia e impactan positivamente en la generación de políticas públicas participativas y consensuadas.

Sobre este marco, desde 2011 a través del **Proyecto “Incidencia Colaborativa de la Sociedad Civil en Políticas Ambientales”**, Fundación Directorio Legislativo, Fundación Cambio Democrático y Fundación Avina, han trabajado en el fortalecimiento de plataformas de organizaciones y grupos de personas para el desarrollo de diálogos sobre la administración de los recursos naturales de la Argentina, con el fin de influir de manera constructiva en la generación de políticas públicas sobre su gestión.

En esta línea, se han abordado temas clave para la sociedad y la economía de la Argentina, como el **desarrollo de la actividad minera de gran envergadura** y sus impactos sociales, ambientales, culturales y económicos; la **agricultura industrial** y los desafíos en torno a la definición de modelos productivos, la relación entre la producción agroindustrial y otras prácticas productivas, entre otros; la **energía** y las tensiones asociadas a la necesidad de cambios y ampliación de la matriz energética y la potencialidad de las energías renovables.

Para poder analizar debidamente el conjunto de problemáticas y sus efectos combinados se ha incluido en el trabajo la consideración del **cambio climático** y la importancia de sus impactos en la definición de la conflictividad. Igualmente hemos trabajado de manera especial el diálogo en torno al **Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)**, ya que ha sido identificado por todos los actores como una herramienta clave para el desarrollo territorial sostenible y para la prevención y transformación de conflictos socio-ambientales. En ese contexto temas como el mar, los recursos hídricos, la protección de zonas como humedales, entre otros, toman relevancia.

Por su lado, y dando cuenta de las crecientes demandas de los **pueblos indígenas** de nuestro país, el Proyecto ha promovido actividades específicas y ha introducido la agenda vinculada a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas según la normativa internacional, en todas las actividades temáticas desarrolladas, incorporando un enfoque de derechos a los procesos.

El Proyecto ha desarrollado en estos dos años más de 50 actividades de capacitación, reuniones de trabajo y diálogos sectoriales y multisectoriales, así como más de 30 diálogos y sesiones de trabajo de los grupos o sus miembros con las autoridades estatales. Más de 100 representantes de movimientos sociales,

academia, organizaciones sociales, pueblos indígenas, empresas, comunidades campesinas, sindicatos y funcionarios participan de manera sostenida en los grupos de diálogo y plataformas de instituciones que dan vida a esta iniciativa. Sin embargo, los actores que participan en los espacios más amplios de convocatoria ascienden a más de 300 personas, con representatividad multisectorial y también federal. Todos los actores involucrados, sea que participen a título personal o con representación institucional, pueden considerarse estratégicos en las estructuras de sus organizaciones o movimientos e influyentes en los procesos de toma de decisiones. Esto, sumado a su capacidad para el diálogo y la diversidad de perspectivas, constituyen algunas de las condiciones clave para dar sostenibilidad e impacto a estos espacios.

Adicionalmente el Proyecto ha trabajado de manera transversal con todos los actores para generar un sistema de información socioambiental que permita contar con uno de los elementos clave para estos procesos: información confiable, legítima y socialmente validada o construida participativamente. Este camino se ha concretado a través del **Observatorio Socioambiental Argentino**, que, siguiendo la misma lógica de la colaboración, en su continua evolución buscará posicionarse como una herramienta de acceso público, dinámica y colaborativa de producción, relevamiento, sistematización y gestión de información sobre la temática ambiental, fundamentalmente, sobre la conflictividad generada en torno al uso, explotación y conservación de los recursos naturales en la Argentina.

La presente publicación tiene por objetivo dar cuenta de esta experiencia de diálogos sostenidos en el tiempo, con el deseo de poder enriquecerlos y mejorar su efectividad e impacto en los distintos temas que abordan, y contribuir al desarrollo de mejores políticas que atiendan a la transformación de conflictos socio-ambientales y el desarrollo sostenible de la Argentina.

Así, en el **primer capítulo**, se explica la herramienta utilizada de **Incidencia Colaborativa (IC)** para llevar adelante los procesos de diálogo e incidencia en los distintos poderes públicos. La IC asume la necesidad de generar procesos sostenidos de **interacción, diálogo y transformación entre actores diversos** en vistas a generar **cambios sostenibles** y de largo plazo en las políticas públicas. Para ello promueve la **articulación de los distintos actores** afectados por un conflicto o situación problemática y genera movimientos orientados a **equilibrar las relaciones de poder** –fortaleciendo y capacitando a los actores más vulnerables, identificando **estrategias de trabajo conjunto** y generando una planificación orientada a lograr los objetivos de incidencia. De manera distintiva, la IC considera a los actores estatales responsables de las políticas, como actores estratégicos para el diálogo sostenido y la transformación. Por ello este proyecto no sólo ha trabajado con la sociedad civil, sino que desde el inicio ha construido puentes de interlocución con funcionarios de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con la convicción de que su participación en el diálogo promueve un cambio personal e interrelacional que claramente mejora las capacidades de los grupos de generar impacto en los niveles más estructurales.

En el segundo capítulo, se aborda la complejidad entre la conflictividad socio ambiental y el desarrollo sostenible. Para ello, se da cuenta de la

preocupante situación mundial y regional en la que vivimos en torno al uso intensivo y acceso a los recursos naturales, y la creciente conflictividad que surge como consecuencia. Esta sección intenta explicar el sentido y relevancia de la iniciativa al promover el abordaje colaborativo de las problemáticas en el escenario actual, al mismo tiempo que aborda las principales causas identificadas para la emergencia y recurrencia de estos conflictos.

Finalmente, hemos incluido un **tercer capítulo**, que recoge cuatro de las experiencias de diálogo que hemos impulsado en el marco de este proyecto. Las organizaciones socias hemos buscado consolidar procesos de cambio social que venían gestándose gracias al esfuerzo de múltiples actores. En este marco es que hemos trabajado para la conformación y fortalecimiento de la **Plataforma y el Grupo de Diálogo sobre Minería, Democracia y Sustentabilidad**, el **Grupo Promotor de Energías Renovables** y el **Grupo Promotor de Consenso Agroindustrial**, así como un **grupo amplio de diálogo sobre temas indígenas**.

Los distintos grupos de diálogo han tenido un avance diferente según su estadio de evolución. En líneas generales podemos afirmar que han construido confianza, conciencia de pertenencia a un grupo y avanzan en el camino de generar incidencia en las políticas públicas. Se han producido documentos de recomendaciones para la modificación de legislaciones específicas o de políticas públicas en general - en particular sobre energías renovables, sobre fitosanitarios y ordenamiento ambiental del territorio-, los actores sociales han mantenido encuentros de diálogo con funcionarios y legisladores, fruto de ello se han introducido modificaciones en proyectos de ley o se han incluido temas prioritarios en la agenda pública.

Sobre esta base, en la presente publicación se intenta dar cuenta de un resumen de estas experiencias, identificando las principales causas de la conflictividad que intentan afrontar, los principales logros y limitaciones identificados; y los mensajes clave de aprendizaje del proceso que se visualizaron relevantes para transmitir.

Finalmente, cabe destacar que, aunque concluye una fase concreta asociada a este Proyecto, los procesos de diálogo continúan en cada uno de los grupos y plataformas, con el compromiso de las organizaciones socias y aliadas para darle la continuidad necesaria que permita el cambio social y la construcción de modelos de desarrollo realmente sostenibles.

4. EL DIÁLOGO Y LA INCIDENCIA COLABORATIVA PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES¹

Políticas Públicas y Participación Ciudadana

En los últimos años las formas tradicionales de gobernar y gestionar los problemas de la sociedad han experimentado fuertes transformaciones. De una noción de gobierno centrada en el Estado como garante y centro articulador del poder político hemos pasado a una noción de Estado mercado céntrico. Aunque en estos diez años hemos asistido a un retorno del Estado como vertebrador, esto ocurre en un contexto donde el mercado ha ganado mucho poder, lo que obliga a esquemas de gobernanza más basado en redes (Lechner 1997)² que considere el crecimiento de la demanda social de participar en las decisiones públicas, en un marco de interacción y participación de múltiples actores sociales y políticos. Esto hace referencia a la evolución hacia modelos de gobernanza que implican la coordinación de acciones de gobierno con instituciones y actores para lograr propósitos de desarrollo en un marco democrático y participativo (Serrano, 2011)³.

En definitiva, ser ciudadanos de un régimen democrático no es condición suficiente para la consecución de un Estado justo, equitativo y eficiente sino tan sólo el requisito fundamental para conseguirlo. La democracia nos proporciona el “derecho a tener derechos” y esto supone que, como ciudadanos, tenemos la posibilidad y obligación de actualizar y hacer efectivos los contenidos de nuestros derechos y obligaciones.

La estructura institucional del Estado presenta las bases y procesos normativos básicos que regulan la convivencia política de una sociedad y resguardan su cohesión interna, fundamentalmente con el objeto de prevenir y manejar de forma constructiva la conflictividad social. Sin embargo, el Estado, en ocasiones, a través del establecimiento de marcos normativos que modifican un status quo o cuando acciona sin involucrar de forma adecuada a todos los sectores y actores afectados, genera condiciones favorables para la emergencia de conflictos sociales que podrían derivar en la vulneración derechos humanos y el debilitamiento de las garantías democráticas básicas.

El fortalecimiento de la democracia implica necesariamente un aumento sostenido de la participación ciudadana y de la calidad de las formas en que tal participación tiene lugar.

1. Autora: Ana Cabria Mellace, en base a material bibliográfico de FCD.

2. Lechner, N.. “Tres formas de coordinación social”, en Reforma del Estado y coordinación social, editado por Lechner, N., Millán, R. y Valdés, F., Plaza y Valdés. Ediciones, Instituto de Investigación Social, UNAM, México, 1997.

3. Serrano, C.. “Gobernanza para el Desarrollo económico territorial en América Latina”, Documento de Trabajo, Proyecto Gobernanza subnacional para el desarrollo económico territorial en Los Andes, RIMISP. Santiago, Chile, 2010.

Particularmente, los conflictos vinculados a la relación entre las personas y su ambiente han crecido de manera considerable en las últimas décadas. Existen una multiplicidad de factores que directa o indirectamente condicionan este fenómeno, vinculados al modelo dominante de desarrollo: tendencia a la explotación intensiva de los recursos naturales, un modelo de consumo desmedido, acceso inequitativo a la tierra, crecimiento poblacional, desigual distribución de ingresos, escasez o ausencia de políticas públicas adecuadas, entre otras.

Los estudios e investigaciones más recientes⁴ revelan una conclusión común: estos conflictos se tornarán cada vez más confrontativos, a medida que los factores mencionados se profundicen y que los recursos naturales sean cada vez más escasos o colapsen.

Aunque el panorama es alarmante, debemos enfocarnos en el potencial constructivo que reside en las crisis y en los conflictos. Estos pueden constituir oportunidades para promover procesos de transformación hacia la construcción de modelos de desarrollo realmente sostenibles, para incrementar la justicia en la interacción y en las estructuras sociales. Esto será posible en la medida que esos conflictos sean adecuadamente abordados. Los conflictos son entonces manifestaciones de cambio, como tal son dinámicos y tienen una energía inherente que puede manifestarse en consecuencias negativas o positivas. La conflictividad será negativa en la medida que profundice situaciones de desigualdad o asimetría social; incremente la polarización en la comunidad, o derive en situaciones de violencia e ingobernabilidad social.

Sin embargo, los conflictos también tienen la capacidad de reflejar y dar visibilidad a la necesidad de generar cambios o reformas estructurales que atiendan y den soluciones a estas situaciones de injusticia, asimetría o desigualdad. La forma que tome esa energía dependerá de las decisiones que los actores puedan tomar en su curso con relación a ese conflicto y los elementos vinculados a él. En este sentido, y en la medida en que éstos sean manejados apropiadamente, pueden constituirse en catalizadores de cambio del statu quo, que fortalezcan las instituciones y las capacidades de los sistemas políticos de toma de decisiones para canalizar apropiadamente las demandas de la población e impulsar el desarrollo de políticas públicas más efectivas, eficaces, inclusivas y sostenibles.

4. Citamos a modo de ejemplo algunas fuentes de: global witness, informe de la FAO.

Transformación de Conflictos Socio-ambientales

Los conflictos socio-ambientales son hechos sociales, y por su objeto o fuente toman forma en el ámbito de lo público e involucran no sólo factores sociales sino también económicos, culturales, eco-sistémicos y fundamentalmente políticos.

Integrando estas perspectivas podríamos decir que existe un conflicto socio-ambiental cuando dos o más actores no están de acuerdo sobre la distribución de determinados elementos materiales o simbólicos vinculados al control, uso y acceso de recursos naturales y del ambiente o cuando la naturaleza o su uso tienen diferentes significados para diferentes grupos de personas.⁵

Los conflictos socio-ambientales son particularmente complejos por diversas razones, como la conjunción de actores diversos y heterogéneos, la presencia de intereses muchas veces no representados, la multiplicidad de jurisdicciones que intervienen en su dinámica, la cuantiosa información técnica que involucran, la manifestación de impactos en diferentes escenarios espaciales y temporales, y los nuevos movimientos sociales y actores que emergen para poner en agenda pública sus demandas. Por ello, estos conflictos tienen especial relevancia para la gobernabilidad y para la búsqueda de consensos en torno a las políticas públicas, en las que el Estado juega un rol clave, ya sea por acción u omisión en su participación al articular y gestionar estos intereses diversos.

El conflicto suele ser entendido como una lucha por valores, status, poder y medios; una lucha en la que intereses en mutua contradicción se neutralizan recíprocamente, se lesionan o se excluyen⁶. Esta lucha de intereses, sin embargo, no debería ser un factor negativo, sino que incluso podría cumplir funciones positivas en el ámbito de la interacción. La democracia no requiere la ausencia de conflictos, sino un sistema político capaz de articular y canalizar, de una manera eficaz y pacífica, los diversos intereses y tensiones que surgen entre cada uno de ellos; los cuales por lo general se manifiestan conflictivamente. El punto es poder apreciar sus contribuciones positivas para la democracia. Muchas veces estas manifestaciones intentan señalar una problemática social no reconocida e introducir un sentido de urgencia pública para atenderla. También son una suerte de alerta temprana para crisis inminentes y sus efectos negativos –crisis, violencia, fragmentación del tejido social– que deben ser contenidos y prevenidos.

Desde la perspectiva de la transformación⁷, esto implica no sólo mirar episodios de conflictivos en forma aislada, sino buscar entender cómo estos episodios se insertan en un patrón más amplio de las relaciones sociales. El cambio social se promueve tanto en relación a los conflictos urgentes o

5. FCD-FARN. Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Buenos Aires, 2010.

6. Por ejemplo, Berger, G; Jones, M; Browne, M (2008) Relevamiento de Modelos de Colaboración entre Organizaciones Sociales. Bs. As. Centro de Innovación Social- Universidad de San Andrés. En: www.gestionsocial.org y Giddens, Anthony (2001) Las nuevas reglas del método sociológico: Crítica positiva de las sociologías comprensivas. Buenos Aires. Amorrortu.

7. Campo teórico y de práctica de construcción de paz e intervención en conflictos sociales promovido por John Paul Lederach, activista y académico de la construcción de paz.

inmediatos como a nivel de los patrones más generales de interacción.⁸

Las teorías de los conflictos identifican dos aspectos claves de la naturaleza de los conflictos. Uno de tipo subjetivo, se centra en identificar las percepciones de los actores sobre las incompatibilidades de sus intereses y objetivos. Este aspecto entiende al conflicto como una construcción social. Otro aspecto, de tipo más objetivo, busca el origen de los conflictos en la estructura social y política de la sociedad, por lo cual considera que el conflicto existe más allá de las percepciones o construcciones sociales de los actores y de los momentos concretos de conflicto visible en episodios de confrontación manifiesta.

El enfoque de la transformación apunta a tomar en cuenta ambos aspectos combinados, asumiendo que el conflicto tiene origen en aspectos más internos, como las percepciones individuales y colectivas que vienen de la cultura, como así también en aspectos externos, como las relaciones y las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales y busca generar intervenciones que apunten a transformar las relaciones sociales en esos diversos niveles y con distintos marcos temporales (de corto, medio largo plazo), prestando especial atención al contexto local, nacional, regional y global del conflicto.

Estas intervenciones pueden darse a través de diversas estrategias y mecanismos formales o informales. No se limitan a una sola metodología o la instalación de un solo proceso, sino que promueven intervenir en simultáneo a diversos niveles y en distintos contextos, abriendo espacios estratégicos de reflexión para abordar temas que conecten el interés de actores claves, y de ese modo comenzar a generar confianza para poder transitar los cambios de forma constructiva.

Modos de abordar un conflicto

Se reconocen tres tipos de estrategias, enfoques o modos –que pueden ser adoptados de manera exclusiva o combinada– para abordar un conflicto: tratar de reconciliar los intereses 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–. Sin embargo, aunque existen tres enfoques o estrategias –poder, derecho e intereses–, en la realidad suelen estar mezclados, a pesar de que un proceso nunca deja de tener un modo predominante o hegemónico.



Basado en W. Ury y R. Shonholtz- Mc.Cormack

8. 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.

Dado que la conflictividad de los procesos sociopolíticos es múltiple, es importante aceptar el hecho de que todos estos modos se activan y desactivan de forma interdependiente y compleja.

Si bien la reconciliación de intereses es generalmente preferible, los enfoques de derecho y poder tienen un rol clave, en la defensa de derechos humanos y ambientales y como alternativas en caso de que el diálogo por sí solo no sea posible o no tenga éxito. Lo relevante es la dosis de cada uno que se utilice en esa combinación.

Ciclo de vida de un conflicto⁹

Basado en el trabajo del conciliador cuáquero Adam Curle en su libro *Making Peace*, Lederach propone una matriz para identificar el proceso que lleva de las relaciones no pacíficas hasta aquellas pacíficas, tomando en cuenta los niveles de poder y los niveles de conciencia de que hay intereses y necesidades en conflicto. La matriz es útil para ubicar dónde estamos en un conflicto dado, y para identificar posibles actividades que podrían ser útiles según el momento. Hay por lo menos tres funciones clave en ese camino hacia el cambio, que son la educación/concientización, la defensa de los derechos o activismo y los procesos de construcción de diálogo y generación de consensos.



Curle, Adam. 1971. Thomas, 2009. Lurmerman, 2010.

De acuerdo con Curle, la educación o concientización son necesarias cuando el conflicto está oculto y la gente no está plenamente consciente de los desequilibrios y las injusticias. Estas intervenciones buscan aumentar la conciencia sobre la naturaleza de las relaciones desiguales y la necesidad de aumentar la justicia y la equidad.

9. Lederach, John Paul. 1996. *Preparing for Peace. Conflict Transformation Across Cultures*. Syracuse University Press.

La mayor conciencia sobre las necesidades y los intereses moviliza a los actores sociales a demandar un cambio. Estas demandas rara vez son atendidas de inmediato y, lo más probable es que entren en tensión con quienes desean mantener el status quo. Este es el espacio preeminente para el activismo en la defensa de los derechos. Aquí se buscará promover un equilibrio de poder, esto es, un reconocimiento de la dependencia mutua, al aumentar la voz de los menos poderosos y la legitimación de sus preocupaciones. Esto ocurre a través de algún tipo de acción que implica implementar estrategias con mayores o menores dosis de confrontación y/o colaboración.

De ser exitosas estas estrategias, los actores aumentarán su noción de interdependencia y el equilibrio de poder. Surge la posibilidad de desplegar procesos de **diálogo, deliberación y construcción de consensos, a través de métodos tradicionales como la negociación, la mediación o procesos de diálogo multisectorial**. Estos procesos, de ser exitosos conducen a la reestructuración de las relaciones sociales, y permiten canalizar y atender preocupaciones sobre el fondo de los problemas y también de tipo procedimental. Este resultado es lo que Curle llama un aumento de justicia o relaciones más pacíficas. Obviamente, en cualquier punto, el conflicto puede saltar o incluso circular entre varios de los cuadrantes durante períodos largos de tiempo, incluso pueden desplegarse diferentes estrategias de manera paralela.

Desde esta perspectiva, la educación, el activismo, la defensa de derechos y los procesos de diálogo y construcción de consensos tienen como propósito generar un cambio social, y desde la jerga de la transformación, se agrega: un cambio social constructivo, ya que comparten la visión de justicia, y de cambio sustantivo y procedimental. Cuando la justicia deja de ser la meta, cualquier papel, actividad o estrategia particular deben ser cuestionados. Finalmente, estas actividades se superponen, complementan y, lo que es más importante, se apoyan mutuamente y son interdependientes la una de la otra.

Vale la pena resaltar dónde difieren esos papeles. La **defensa de derechos**, por ejemplo, escoge estar con un lado a fin de lograr la justicia. Los procesos de **diálogo/mediación/construcción de consensos** eligen estar conectados con todos los lados para lograr la justicia. El **activismo no violento**, dadas las circunstancias, busca aumentar niveles de confrontación para visibilizar el conflicto y lograr impactar y producir cambios sociales. A través del conflicto propone generar conciencia y cambio. El **diálogo** busca crear un espacio para reunir muchas voces y perspectivas, en el que sea posible explorar esas perspectivas y comprenderlas, trabajar con información existente y buscar o construir nueva información que sea necesaria y creíble para todas las partes. En este proceso se podrá ampliar la comprensión, crear significados compartidos o construir nuevo conocimiento e información. La **mediación**, que se construye sobre la base de una conciencia aguda del conflicto, opera para producir y aumentar la comprensión mutua mientras se reduce el antagonismo.

Esta matriz también nos permite identificar modelos mixtos de intervención que articulan diversos tipos de actividades y roles para la transformación. Aquí es donde ubicamos a la incidencia colaborativa para la transformación de políticas públicas, ya que incorpora prácticas propias de la

educación para reducir las asimetrías, aloja al activismo, aunque promueve, a través del diálogo entre actores diversos, la identificación de agendas críticas y consensos sustantivos para transformar las políticas públicas.

Incidencia Colaborativa

La incidencia es colaborativa no porque quiera negar o eliminar el conflicto, sino porque identifica a la colaboración como una interacción fundamental para resolver los problemas de fondo que suscitan los conflictos sociales. En este sentido, la colaboración puede convivir en un marco de conflictividad. El problema es que la polarización la dificulta enormemente, llevando a una escalada de agresividad entre los actores involucrados. La escalada forma parte de otro tipo de incidencia, que trabaja en función de reducir el margen de maniobra a través de incentivos negativos solamente, como las denuncias públicas u otras acciones que buscan quitar legitimidad al comportamiento de la contraparte.

Como mencionábamos en la introducción, la Incidencia Colaborativa (IC) asume la necesidad de generar procesos sostenidos de interacción, diálogo y transformación entre actores diversos, en vistas a generar cambios sostenibles y de largo plazo en las políticas públicas. Para ello promueve la articulación de todos los actores afectados por un conflicto o situación problemática y genera movimientos orientados a equilibrar las relaciones de poder –fortaleciendo y capacitando a los actores más vulnerables, identificando estrategias de trabajo conjunto y generando una planificación orientada a lograr los objetivos de incidencia.

La incidencia colaborativa puede ser definida como un proceso que involucra los esfuerzos coordinados de personas y organizaciones para transformar políticas públicas, prácticas, ideas y valores en la perspectiva de fortalecer la democracia y favorecer sistemas políticos más justos e inclusivos, desde una perspectiva de diálogo y colaboración.¹⁰

Otra característica distintiva de este tipo de proceso es el rol que juegan los destinatarios de la incidencia. En el modelo tradicional de la incidencia, los activistas diseñan e implementan sus estrategias considerando a los actores estatales como sujetos externos a ese proceso, sobre los cuales es necesario influir. La IC considera a los actores estatales responsables de las políticas como actores estratégicos para el diálogo sostenido y la transformación. Estos actores son incluidos en los procesos de IC desde etapas muy tempranas, con el objetivo de generar un cambio personal e interrelacional que claramente mejora las capacidades de los grupos de generar impacto.

Aunque se propone la incidencia colaborativa como un proceso que permite trascender la incidencia confrontativa, no tiene como propósito negar a esta última, e incluso puede valorar algunas de sus estrategias como

10. Concepto elaborado con base en la definición de VeneKlasen, Lisa y Valerie Miller, "A New Weave of Power, People & Politics. The Action Guide for Advocacy and Citizen participation". Página 17. World Neighbors y The Asia Foundation, Oklahoma City, OK, 2002.

complementarias para lograr transformaciones en el campo de las políticas públicas.

Incidencia Colaborativa

Busca la construcción de relaciones estables y coaliciones de personas o grupos que aborden de forma conjunta cuestiones públicas

Entiende a la colaboración como una herramienta fundamental para resolver los problemas de fondo

No niega ni elimina el conflicto

Combina distintas estrategias y tácticas

Busca transformar a las personas, las relaciones, las estructuras y la cultura

Mejora el modelo democrático porque se basa en el diálogo y el respeto por la diversidad.

Grupos y plataformas de diálogo - Construyendo las condiciones para incidir

En la mayor parte de los casos la posibilidad de concretar coaliciones se transforma en la condición necesaria para desarrollar acciones de incidencia eficaces.¹¹ Una coalición no es una lista de individuos sino un sistema de organizaciones. Su verdadero poder se deriva de la cantidad de personas u organizaciones involucradas – y de la habilidad de mostrar a los tomadores de decisiones de qué manera se está trabajando para construir el apoyo necesario.

Estos sistemas complejos pueden adoptar la forma de grupos de personas, que en el contexto de esta iniciativa denominamos grupos de diálogo, entendidos como espacios sostenidos de encuentro entre actores diversos, que representan las diferentes perspectivas que pueden existir sobre temas socio-ambientales y sus conflictos asociados. Estos actores diversos se reúnen y trabajan de manera sostenida para tratar temas y conflictos complejos, aumentar la comprensión que tienen sobre los mismos, conocer las perspectivas de otros actores con intereses diferentes, compartir información relevante, generar propuestas o recomendaciones de política y evaluar estrategias de incidencia. Estos grupos se conforman con una representación que busca ser equilibrada en función de los diversos sectores o intereses involucrados y se pone especial énfasis en la

11. Amidei, Nancy. Citado en Jones, Mercedes, 2003.

construcción de confianza entre los participantes.

En el contexto de la conflictividad socio-ambiental, el cual se caracteriza por la alta complejidad, la diversidad de actores y la extensión en el tiempo, es clave sostener estos grupos de diálogo, posibilitando continuidad en las conversaciones, el establecimiento de agendas compartidas, el desarrollo de estrategias y planes de trabajo, así como metas claras de acción. Para ello es fundamental propiciar la conformación de plataformas de organizaciones que se articulan con el propósito de dar vida y sostener los procesos de diálogo e incidencia colaborativa que los grupos encaran, aportando al espacio diseño, facilitación y gestión del conocimiento compartido.

El trabajo en el contexto de coaliciones, grupos o plataformas para la incidencia presenta grandes potencialidades y también desafíos para lograr un impacto social que se traduzca en transformaciones constructivas en las políticas públicas. Los siguientes aspectos han sido identificados por los participantes de los diferentes grupos de diálogo y plataformas para la incidencia colaborativa en políticas ambientales en el marco de este proyecto.

Coaliciones, grupos y plataformas para la incidencia colaborativa	
POTENCIALIDADES	DESAFÍOS
<p>Son espacios legítimos para dialogar sobre temas muy conflictivos de manera más positiva.</p> <p>Permiten generar consensos colectivos sin quitar identidad a cada organización individual y a sus estrategias particulares.</p> <p>Permiten profundizar el conocimiento compartido sobre los temas y conflictos.</p> <p>Pueden generar información en función de los aportes de diversos actores para enriquecer el debate sobre políticas.</p> <p>La diversidad habilita a escuchar al otro y aprender.</p> <p>Contar con facilitación permite tener lineamientos sobre cómo dialogar, gestionar el proceso, medir los tiempos y permitir encontrar los acuerdos.</p> <p>El modelo de incidencia colaborativa permite construir un puente real con los poderes legislativo y ejecutivo.</p>	<p>Promover procesos que involucren a las múltiples jurisdicciones y niveles del estado de forma sostenida.</p> <p>Generar un nexo apropiado entre en el nivel de abordaje macro de las problemáticas; y aquel referido a incorporar cuestiones territoriales específicas.</p> <p>Mantener interés y compromiso sostenido en el diálogo y el trabajo colectivo que permita aprovechar las oportunidades de contexto cuando estas aparecen para generar la incidencia.</p> <p>Incorporar la mirada y aporte de actores tal vez no directamente involucrados pero relevantes para los objetivos de incidencia que se proponen; como por ejemplo, los comunicadores sociales, los periodistas, representantes del poder judicial, entre otros.</p>

<p>Los actores estatales son más permeables a propuestas de actores con diversidad mutisectorial que han arribado a acuerdos, que a propuestas individuales.</p> <p>Mejoran las posibilidades de generar los recursos necesarios para su funcionamiento e impacto</p> <p>Proveen una red de contención para todos los involucrados.</p>	<p>Generar visibilidad y comunicación no solo con el Estado sino también, y particularmente con la ciudadanía en general para potenciar y garantizar los impactos positivos del proceso.</p>
---	--

Finalmente, queremos destacar la **noción de proceso y de largo plazo** que tiene la metodología presentada. Si sólo nos limitáramos a abordar los emergentes coyunturales de un conflicto, éste indefectiblemente será reincidente en nuevas oportunidades; como tantas veces lo ha demostrado la realidad. Para generar verdaderos cambios que no sólo sean sostenidos en el tiempo, sino que se realicen sobre la base del respeto a los derechos humanos, la sostenibilidad, la justicia y la paz social, vemos necesario y optamos por darle mayor profundidad al trabajo colaborativo que permita construir relaciones de confianza entre los actores, aportar al entendimiento mutuo, y explorar nuevas alternativas para generar escenarios que sean beneficiosos para todas las partes.

5. LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO Y LA CONFLICTIVIDAD SOCIO-AMBIENTAL¹²

“Una sociedad crece bien
cuando las personas plantan árboles
cuya sombra saben que nunca disfrutarán”
Proverbio griego

Sobre la necesidad de repensar el desarrollo

Cada vez más en distintos ámbitos se asocia la palabra desarrollo con la de sostenibilidad; y se entiende que **si el desarrollo no es sostenible no se puede llamar desarrollo**. Ahora, ¿Qué implica hablar de sostenibilidad en la actualidad?; ¿Cuáles son los desafíos con los que se enfrenta la política en el Siglo XXI?; y ¿Cuáles son los obstáculos y oportunidades que la creciente conflictividad socio-ambiental presenta para el desarrollo sostenible? En torno a estas preguntas intentaremos profundizar en el presente capítulo.

El término “desarrollo sostenible”¹³ es comúnmente referido sobre la base de la definición utilizada en el Informe Brundtland “Nuestro Futuro Común”, que refiere al desarrollo sustentable como la capacidad de “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades”. En esta línea, se vincula al desarrollo sostenible con la interacción entre crecimiento económico, la equidad social y la preservación ambiental, como los tres grandes pilares del desarrollo. Atravesado por una dimensión temporal intergeneracional, vincula las responsabilidades del pasado, con las acciones del presente y las posibilidades y oportunidades que le dejamos a las generaciones futuras. Líneas de pensamientos más contemporáneas, han complejizado el término incluyendo a la gobernanza política y las instituciones junto al respeto por las distintas cosmovisiones y culturas, como elementos sustanciales y necesarios a incorporar a la definición general. Finalmente, resta incluir una dimensión ética del desarrollo, la cual habría de establecer los límites morales de un accionar humano responsable.

Por su lado, desde las comunidades indígenas se rechaza la visión occidental del desarrollo sostenible por considerarla, entre otras cosas, antropocéntrica y alejada de una relación armónica del hombre con su medio. Emergen así, **conceptos como el “buen vivir” que cada vez adquieren mayor fuerza en la discusión del desarrollo**. Desde esta cosmovisión, se intenta subrayar el necesario equilibrio entre el hombre y la naturaleza, entendiéndolos como un todo integral que ha de convivir en armonía. Cuestionando la separación moderna

12. Autora: María de los Ángeles Ortiz.

13. En la presente publicación, hemos decidido utilizar el término “desarrollo sostenible” en lugar de “desarrollo sustentable”, entendiendo que el primer concepto es mucho más abarcativo e integral que el segundo al cual integra al mismo tiempo en su propia definición.

de la “sociedad” y la “naturaleza” sostienen, entre otras cosas, la necesidad de una ética diferente, donde la calidad de vida o bienestar no dependa de la posesión de bienes materiales sino de la felicidad y el buen vivir espiritual.¹⁴

Ahora, si bien a nivel conceptual se está desarrollando un marco teórico cada vez más nutrido, el desafío de la implementación práctica de estas ideas y concepciones, abordando las distintas tensiones que se generan entre ellas, constituye la piedra angular del desarrollo.

Cierto es que en los últimos años, el planeta ha sufrido grandes transformaciones en lo que refiere al estado de sus ecosistemas, que ameritan un serio replanteo de la relación que mantiene el hombre con la biósfera. El modelo actual de producción y consumo, en paralelo a un crecimiento sostenido de la población mundial¹⁵ y los cambios de sus condiciones de vida¹⁶ está incrementando la demanda global de alimentos, fibras, agua, minerales y energía. La intensa presión que se ejerce sobre los recursos naturales finitos de los que disponemos, combinado con prácticas sobre el territorio que carecen de los resguardos socio-ambientales adecuados para mantener el equilibrio sostenible, está sobrepasando los umbrales que determinan su capacidad natural de resiliencia. Esto se encuentra potenciado por fenómenos como el cambio climático, cuyos impactos y consecuencias se hacen cada vez más presentes y relevantes a nivel global, por tanto se complejiza y agrava más aún el panorama, atentando contra la seguridad humana e incrementado el estado de vulnerabilidad de las comunidades.

Tales han sido las modificaciones que el hombre ha generado sobre el planeta que han determinado que en algunos círculos científicos se comience a trabajar el concepto del Antropoceno, como nueva era geológica. El Antropoceno sería entonces un “período marcado por un cambio de régimen en la actividad de las sociedades industriales, que comenzó a finales del siglo XIX y que ha causado alteraciones en el sistema global de la Tierra a una escala sin precedentes en la historia de la humanidad: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la contaminación de la tierra, mar y aire, depredación de los recursos, la erosión y degradación de los suelos, la transformación radical de los ecosistemas, etc.”¹⁷ En otras palabras, tal ha sido el impacto y las huellas que está dejando el hombre al modificar el hábitat natural donde vive que se piensa que ha tenido la capacidad de marcar una nueva era geológica sobre la tierra.

América Latina en general y la región sudamericana en particular, aún cuentan con enormes y valiosos recursos naturales. La vasta capacidad de producción de alimentos y energía, así como de extracción y procesamiento de minerales y metales, las enormes reservas de agua dulce, y la diversidad biológica que aún sobrevive y se mantiene, hacen de esta región un reservorio de riqueza de gran valor e interés inigualable para el mundo. Sin embargo, al mismo tiempo, se presentan desafíos profundos a la hora de pensar el desarrollo

14. “El buen vivir”; Sitio Territorio indígena y gobernanza; disponible en <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/elbuenvivir.html>

15. De una población global actual de 7.000 millones de habitantes, se estima que ascenderá a 9.000 para 2050.

16. Nos referimos particularmente al ascenso a clase media de grandes poblaciones del BRIC

17. Sitio web The Anthropocene; disponible en <http://www.anthropocene.info/en/anthropocene>

de políticas para un nuevo modelo económico justo y sostenible que regule y otorgue racionalidad al aprovechamiento de los recursos naturales y los bienes y servicios ecosistémicos.

La amplia disponibilidad de recursos, junto a condiciones favorables de creciente demanda y altos precios internacionales, ha orientado a muchos países de la región a la explotación intensiva de los recursos naturales como vía para promover el crecimiento económico. Se pueden mencionar la explotación minera del oro y la plata, la actividad hidrocarburífera o la expansión del monocultivo de la soja, como algunos de los principales exponentes de este escenario. Este modelo, está siendo ampliamente cuestionado, en gran medida por entender que prioriza la rentabilidad por sobre la preservación del capital natural, y porque muchas veces no respeta el derecho de las comunidades a elegir su propio modelo de desarrollo.

Revisemos ahora, algunos de los principales impactos socioambientales que están siendo cuestionados, para luego profundizar sobre la dimensión de la conflictividad que esta situación genera.

La explotación intensiva de recursos naturales y el frágil equilibrio ecosistémico

La degradación ecosistémica y la sobreexplotación de los recursos naturales se manifiesta en diversos ámbitos de actuación de la actividad humana y son cada vez con mayor intensidad objeto de debate, controversia, y conflicto. Desde las montañas al mar, la degradación de los suelos y el cambio climático, la pérdida de diversidad biológica, los desmontes y cambios de usos del suelo, la contaminación, y la sobre explotación de los recursos naturales que se realizan sin una planificación territorial estratégica adecuada, se advierte una alteración del frágil equilibrio ecosistémico y un aumento sostenido de la vulnerabilidad biológica, social y económica de la región. Sumado a esto, el peligro de que muchos de los procesos que están ocurriendo, corren el riesgo de ser irreversibles¹⁸, siendo las pérdidas en términos económicos, ambientales, sociales y culturales realmente inconmensurables. Es preciso comprender entonces que **existen límites al crecimiento, ya que éste no puede fundarse sobre la degradación de los ecosistemas, o en la vulneración de los derechos de las comunidades a decidir sobre el modelo de desarrollo deseado.**

Sólo a los fines de contextualizar la discusión, se presentan a continuación algunos ejemplos que dan cuenta de esta situación y establecen las bases sobre la cual realizar una necesaria reflexión.

- **Sobre explotación del suelo como uno de los mayores desafíos desde la agroindustria.** Diversos estudios científicos indican que las prácticas agropecuarias actuales están produciendo una creciente degradación de los

18. Es importante subrayar aquí el rol que muchos sectores entienden que juega la innovación y el desarrollo tecnológico como respuesta a los desafíos ecosistémicos vigentes. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que el desarrollo tecnológico no sólo no tiene respuesta a todos los problemas (Por ejemplo, la extinción de especies); y que cuando la tiene, éstas suelen requerir de mucho tiempo y enormes cantidades de recursos para ser efectivas.

suelos y en consecuencia de la sostenibilidad de la productividad capaz de ser obtenida. Los manejos productivos inapropiados (como la falta de rotación de cultivos, la tendencia al monocultivo o el uso indebido de productos fitosanitarios, entre otras cosas), están afectando las propiedades físicas y químicas de los suelos, contribuyendo a la pérdida de fertilidad natural y limitando sus rendimientos. El cambio climático en muchos casos contribuye a agravar esta situación. Con todo, cabe destacar que **“a nivel nacional, la mayor parte de las tierras agropecuarias argentinas muestran una creciente degradación y en algunos casos pérdidas totales por desertificación.”**¹⁹ Esto se traduce en un impacto directo a la producción sostenida de alimentos en cantidad y calidad para el país y el mundo; así como también otra cantidad de impactos económicos, sociales y culturales.

- **Deforestación de bosques nativos.** La intensificación de la actividad productiva ha ido extendiendo la frontera productiva sobre nuevas áreas, lo que ha implicado importantes cambios en los usos del suelo. Los bosques cumplen importantísimas funciones en el equilibrio ecosistémico, como la regulación hidrológica, la conservación de suelos y la reserva de CO₂. Se estima que Argentina ha perdido en los últimos años al menos el 70% de sus bosques nativos, situación que ha motivado en 2007 la sanción de la Ley de Bosques (N°26.331) como resultado de una gran presión social para su preservación. Si bien esta ley ha representado un gran avance en términos de protección ambiental, los desafíos para su implementación efectiva para lograr el freno a la deforestación y recuperación de los bosques nativos son aún muy importantes.



Expansión de la frontera agrícola y la deforestación en el Gran Chaco.²⁰

- **Gestión del agua en torno a su calidad, disponibilidad y accesibilidad.** La ausencia o debilidad de medidas y políticas de gestión del recurso hídrico, basadas en un adecuado ordenamiento ambiental del territorio desde un enfoque de cuenca, están poniendo en riesgo la preservación y aprovechamiento sostenible del recurso. Los humedales del Delta del Paraná, por ejemplo, que cumplen una función fundamental en la regulación del régimen hídrico y la provisión de agua potable, se ven amenazados entre

19. Citado de PAN-2008 en VIÑAS, M. y SRUR, M.; “Antecedentes y apuntes conceptuales para el diseño de una ley de presupuestos mínimos sobre el suelo”; Pág. 5.

20. Fuente de la imagen: Fundación Proteger, <http://www.proteger.org.ar/tema/deforestacion/>

otras cosas, por la expansión descontrolada de las urbanizaciones sobre ellos, por el desarrollo de actividades agrícola-ganaderas no sostenibles, o por la construcción de obras de infraestructura que alteran su funcionamiento. Por su lado, en la región Cordillerana, en cuyas altas cumbres se ubican importantes glaciares que actúan como grandes reservorios de agua dulce, se encuentran en riesgo por el ascenso de la temperatura a nivel global. Según datos de la Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático, “en el Hielo Continental Sur, que la Argentina comparte con Chile, de 50 glaciares sólo uno está creciendo, otro está en equilibrio y 48 están retrocediendo”²¹. Cabe destacar también que en escenarios marcados por los impactos del cambio climático, que están modificando el régimen hidrológico de disponibilidad del recurso, comienzan a advertirse importantes tensiones en torno al uso y acceso al recurso, ya sea para consumo humano como para el desarrollo de distintas actividades productivas; lo que refuerza la necesidad de una planificación estratégica adecuada.

Según un informe de la Defensoría del Pueblo de la Nación (2011), en 25 años se perdió entre el 50 y el 70% de la población de merluza, y entre un 70 y 80% de los adultos que tienen la capacidad de reproducirse para regenerar la población.

- **Estado de conservación del Mar Patagónico, una de las áreas oceánicas más productivas del Hemisferio Sur.** El Mar provee servicios ecológicos de importancia mundial, tales como la regulación del clima, el suministro de alimentos y empleo, la purificación de las aguas residuales, la actividad turística y recreativa, el transporte de personas y mercancías, entre otros. Sin embargo, todos estos servicios ecosistémicos están siendo seriamente amenazados en gran medida por el accionar humano, que pone en riesgo la abundancia y diversidad de las especies marinas como así también su potencialidad para el desarrollo socio-económico. Introducción de especies exóticas; ciudades costeras que descargan efluentes al mar sin el tratamiento adecuado; el desarrollo de una actividad pesquera excesiva y muchas veces ilegal, derrames y contaminación por hidrocarburos, como ejemplos de algunas de las principales amenazas a las que se enfrenta el ecosistema marino²².
- **Actividad minera.** Por otro lado, la alta demanda internacional por minerales, ha traído consigo que ésta sea **una de las actividades productivas que más haya crecido en los últimos quince años en Argentina y en Latinoamérica.** Resultado de una combinación de factores como son altos precios internacionales, la modificación de la legislación regional para brindar mayores beneficios e incentivar las inversiones del sector y un gran potencial territorial para la extracción metalífera, esta actividad ha multiplicado

21. Segunda Comunicación Nacional Sobre Cambio Climático, Pág. 97

22. Para más información sobre el Mar Patagónico, ver “Estado de Síntesis sobre el Mar Patagónico y Áreas de Influencia”; disponible en www.marpatagonico.org

exponencialmente sus inversiones en los últimos años. Sin embargo, junto al crecimiento de la actividad minera, se fueron multiplicando una diversidad de voces y agrupaciones que criticaban su desarrollo y cuyas principales objeciones se orientan a cuestionar las “bondades” del crecimiento de la actividad sobre el desarrollo local. Comunidades que no son consultadas previo a la instalación de dichos emprendimientos, inciertos beneficios económicos y sociales, y los potenciales impactos negativos al ambiente en general y sobre la utilización del agua²³ en particular, en el corazón de los reclamos y la conflictividad que ha generado la actividad.

- **Matriz energética.** Paralelamente a la explotación de los recursos naturales y a un modelo de consumo intensivo, se asiste a la necesidad de intensificar la capacidad de producción de energía que pueda sostener el proceso de crecimiento nacional. **Argentina, cuenta actualmente con una matriz energética basada en la explotación de combustibles fósiles no renovables, principalmente petróleo y gas llegando al 87% de la oferta energética nacional²⁴.** Sin embargo, estos recursos son cada vez más escasos y de difícil acceso. Al mismo tiempo que su explotación representa grandes emisiones de gases de efecto invernadero que contribuyen al calentamiento global. Por su lado, el desarrollo de energías renovables y limpias ocupan aún un lugar tímido en la agenda pública, incluso cuando el país tiene un gran potencial para el desarrollo de este tipo de energías²⁵ con capacidad de reconvertir la matriz energética actual y revertir la creciente importación de este recurso que existe de los países vecinos. En su lugar, el foco ha estado en el desarrollo de combustibles fósiles convencionales y ahora no convencionales, como el shale²⁶, sobre el cual Argentina se estima cuenta con enormes reservas todavía no explotadas, cuyas intensiones de aprovechamiento ya está siendo objeto de serios cuestionamientos y conflictos.
- **El cambio climático, el mayor desafío para la sostenibilidad de este siglo.** Responsable en gran medida de situaciones como: sequías e inundaciones, fenómenos extremos cada vez más intensos y recurrentes, derretimiento de glaciares, olas de calor o el ascenso del nivel del mar, sus impactos se extienden a prácticamente todo ámbito de la vida humana. Desde la modificación de los patrones de producción de alimentos, la emergencia de plagas y vectores de enfermedad en regiones que parecían erradicadas (como la malaria, el dengue o la fiebre amarilla), la migración de importantes grupos de personas (ahora llamados refugiados ambientales), la acidificación de los océanos o

23. La actividad minera es intensiva en la utilización de agua por su propio proceso productivo; y esto ocurre en ocasiones en regiones donde el recurso es escaso dando lugar a una competencia estructural por el recurso con otras actividades. Asimismo, en el centro del debate se incluye el déficit en el ordenamiento ambiental del territorio, que ha llegado a permitir la ubicación de emprendimientos en cercanías de áreas de glaciares.

24. Informe sobre Energías Renovables: ¿porqué debería ser prioritario cumplir el objetivo del 8% al 2016?. Documento en Edición.

25. Para más información sobre Escenarios Energéticos ver: <http://www.escenariosenergeticos.org/>

26. El gas de esquisto, también conocido como gas de lutita o gas pizarra (en inglés: shale gas y en francés: gaz de schiste), es un hidrocarburo en estado gaseoso que se encuentra en las formaciones rocosas sedimentarias de grano muy fino (Fuente Wikipedia).

los impactos en la infraestructura por los fenómenos de desastre, entre tantos otros. Cierto es que **el cambio climático está potenciando una situación de vulnerabilidad económica, social, ambiental y política en la región, poniendo en riesgo la seguridad humana y las condiciones básicas para la reducción de la pobreza.** Este escenario, obliga entonces a los distintos niveles de gobierno y a la sociedad a priorizar en la agenda pública medidas orientadas a la mitigación y adaptación al fenómeno.

“Exceptuando el caso de Brasil, en el resto de los países [de América Latina] el incremento de la relevancia pública de la “cuestión del cambio climático” podría definirse como reactivo, en muchos casos, producto de eventos climáticos extremos con alto impacto económico-social: sequías en Uruguay, tormentas tropicales en El Salvador y olas invernales en Colombia, entre otros.”²⁷

Plataforma Climática Latinoamericana

La conflictividad socio ambiental y los procesos de transformación

El escenario brevemente descrito trae consigo el surgimiento de un cuestionamiento cada vez más pronunciado (con manifestaciones que van desde lo local a lo global) en torno a los mecanismos de toma de decisiones vinculados al uso, explotación y acceso a los recursos naturales, que impactan directamente sobre la calidad de vida de las personas y sus posibilidades de desarrollo actual y futuro. Así, un número creciente de organizaciones y comunidades cada vez más conscientes de la vulnerabilidad a la cual están expuestas, se levantan reclamando **una nueva política para una nueva economía del desarrollo;** que ponga frenos a un crecimiento económico percibido como ilimitado sobre la base de los límites que impone la naturaleza, y sobre la necesidad de replantear una nueva ética del desarrollo. De esta forma, **los conflictos socio ambientales que dan visibilidad y motorizan la discusión por el uso y el acceso a los recursos naturales emergen y se reproducen cada vez con mayor frecuencia e intensidad,** desafiando a la institucionalidad vigente a desarrollar nuevos y mejores mecanismos que permitan abordarlos de forma democrática y pacífica, atendiendo a las múltiples necesidades e intereses de todas las partes involucradas.

La conflictividad socio-ambiental plantea entonces algunas cuestiones básicas para el desarrollo sostenible. En principio, **¿Cómo resguardar la protección y el respeto de los derechos humanos al mismo tiempo que se promueve el diálogo social y político?**, en segundo lugar **¿Cómo hacer para que el conflicto catalice el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas efectivas que atiendan a la problemática que lo causa?** y finalmente, **¿Cómo transformar el conflicto en oportunidad para reforzar procesos de**

27. “Desafíos para un desarrollo compatible con el clima. Como fortalecer las políticas del sector agropecuario y forestal”; Informa de Políticas Públicas, Plataforma Climática Latinoamericana. Disponible en: <http://issuu.com/fundacioncambiodemocratico/docs/policy/1?e=2658553/2902168>

transformación democrática y desarrollo sostenible?.

Partimos por considerar que no es posible maximizar el crecimiento económico, sin tener impactos sobre la preservación y cuidado del ambiente, así como sobre la sociedad en general. Identificar los puntos de equilibrio entre estas dimensiones, que reduzca las tensiones generadas entre ellas, constituye un elemento fundamental para promover un verdadero desarrollo. Huelga aclarar que este análisis no se basa en un ecologismo puro que busca la intangibilidad de los recursos naturales. Muy por el contrario, se orienta a promover que el cuidado ambiental está íntimamente relacionado con la sostenibilidad del crecimiento económico, y el desarrollo social en un delicado equilibrio. Así, las decisiones que tomamos sobre alguna de estas dimensiones no están aisladas de sus impactos sobre las demás. Abordar entonces, las tensiones y conflictos que se generan como resultado, es clave para la prevención y transformación constructiva de conflictos para el desarrollo sostenible.

Como veíamos en párrafos anteriores, la maximización de la productividad agrícola sin limitaciones, por ejemplo, está trayendo consigo un serio deterioro y degradación del suelo como capital fundamental para la producción de alimentos. Asimismo, la expansión de la frontera agropecuaria tiene un impacto directo en la destrucción de bosques pero también en la cultura de las comunidades que viven de ellos; particularmente, de las comunidades indígenas muchas veces desplazadas sin mediar ninguna consulta al respecto. La explotación intensiva de los recursos pesqueros en nuestro Mar Argentino está llevando a un colapso de las pesquerías del país, con un impacto ecológico muy serio, pero también con un impacto social de todos aquellos trabajadores que viven de la industria pesquera²⁸.

Ejemplos y situaciones como éstas que se replican y multiplican en otros temas y escalas plantean serios desafíos para la gobernanza y el desarrollo sostenible. ¿Qué hacer? ¿Prohibir la actividad pesquera para ayudar al ecosistema a recomponerse, a sabiendas que esto puede implicar pérdida de miles de puestos de trabajo? ¿Permitir la expulsión de comunidades en áreas aptas para la producción agropecuaria en nombre de la seguridad alimentaria? ¿Permitir la explotación minera aprovechando el contexto de mercado favorable, sin planificar los posibles impactos ambientales acumulados de la actividad en el territorio? Las decisiones no son sencillas ya que muchas de las posiciones manifiestas, las cuales en principio aparecen como contrapuestas, tienen por detrás una serie de intereses que dotan de legitimidad los reclamos y sobre los cuales es preciso trabajar en aras de la búsqueda de alternativas y construcción de consenso.

En América Latina en general y en Argentina en particular, existen varios patrones comunes que intentan explicar la emergencia y recurrencia de conflictos socio-ambientales. Entre ellos, **la definición unilateral del modelo de desarrollo local/regional y de las prioridades de política pública, a partir del**

28. Un caso a destacar es el que menciona la Defensoría del Pueblo en su informe sobre la crisis de la merluza (2011). En él señala un ejemplo de enero de 2008 donde el Concejo Deliberante de Mar del Plata declaró el estado de crisis de la industria pesquera en el Partido de General Pueyrredón, sitio en el que esta industria ocupa en forma directa e indirecta al 60 por ciento de la población.

cual se desconocen o no consideran las necesidades e intereses de algunos actores a favor de otros suele estar en la base de la mayoría de los conflictos. Cuando esto ocurre, el conflicto permanece latente hasta que nueva información, situaciones extremas o nuevos escenarios en la distribución de poder plantean necesariamente la introducción de cambios al statu quo.

Claro está que promover procesos de participación abierta, informada e inclusiva de los diversos actores, intereses y visiones presentes en el territorio, no suele ser fácil para el sector político, particularmente porque implica apostar a una nueva cultura y paradigma en lo que refiere a procesos de toma de decisiones más abiertos; sobre los cuales no se tiene demasiado conocimiento ni práctica, y que también implican relegar parte del poder y control sobre los resultados. Asimismo, el cortoplacismo de las elecciones y períodos de gobierno, suele atentar muchas veces contra el desarrollo de procesos de cambio estructural de largo plazo. Sin embargo, **en la medida que los procesos de toma de decisiones carecen de estos espacios amplios y participativos de construcción de consenso, los resultados de la política y las decisiones tenderán a ser de menor calidad técnica, contarán con menor legitimidad social y en consecuencia tendrán mayores dificultades para ser implementados.** Incluso, la posibilidad de recurrencia de conflictos estará presente.

Los mecanismos y herramientas que contribuyen al desarrollo de una democracia participativa dependiendo el caso puede que no existan, que existan pero que no se utilicen o que se implementen de manera irregular buscando que los actores convaliden decisiones ya tomadas. Vale aquí destacar el caso del **convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en particular, en su capítulo sobre participación establece la obligación de los estados a consultar a los pueblos interesados,** mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Así, los pueblos sin Estado propio reclaman su derecho a la autodeterminación, buscando ejercer derechos colectivos sobre el territorio y ser consultados de forma previa ante cualquier decisión o regulación estatal que afecte sus territorios. Estos reclamos, que asientan su legitimidad en la preexistencia a los procesos de construcción de los Estados modernos, se encuentran incluidos de forma significativa en las Constituciones de gran parte de los países sudamericanos. Si bien el reconocimiento dentro del marco jurídico de los derechos de los pueblos indígenas constituye un avance sustancial en el respeto hacia estas comunidades; esto no ha sido suficiente para hacerlo efectivo. La implementación de estos derechos no se ha cristalizado aún en regulaciones y reglamentaciones en los niveles nacional y provincial que garanticen estos derechos. En consecuencia, las comunidades indígenas suelen ser uno de los actores más perjudicados en los procesos de toma de decisiones sobre el territorio; particularmente por la vulnerabilidad socio-económica y la asimetría de poder a la que están expuestos.

Ahora, la participación para ser real y efectiva necesariamente tiene que estar informada. La ausencia de información creíble, legítima y confiable

construye falsos supuestos o erróneas percepciones. La insuficiencia de información pública suele ser un serio problema para la reflexión crítica sobre una iniciativa o emprendimiento y la credibilidad en torno a la seriedad en la toma de decisiones. ¿El glifosato puede ser contaminante o no? en ese caso ¿Cuáles son los resguardos que se deberían tomar para reducir sus impactos negativos? ¿Cuáles son los impactos esperados del cambio climático y qué medidas podemos tomar para adaptarnos a estos cambios? ¿Cuáles son los beneficios económicos reales que implica la actividad minera para la población local, en relación a los beneficios de la propia empresa?

Asimismo, también ocurre que en ocasiones la información existe pero no se encuentra sistematizada, o lo que es peor, se encuentra en un lenguaje técnico de difícil comprensión para aquellos que no son especialistas en la temática. De esta forma es importante generar los mecanismos que permitan desarrollar espacios a través de los cuales se pueda acceder a la información necesaria para la discusión. **La información cuando es creíble, clara y accesible para todos los actores, permite dotar de una base objetiva sobre la cual realizar una reflexión crítica basada en argumentos comprobables que permita tomar las mejores decisiones.**

También es importante profundizar los espacios de trabajo interdisciplinario y multisectoriales para la construcción de información, ya que existen ciertas temáticas que por su complejidad requieren necesariamente de un abordaje integral. La planificación estratégica territorial, el cambio climático o la gestión de riesgos de desastre son claros ejemplos de ello. Los vínculos de estas temáticas con elementos sociales, económicos, culturales, ambientales y/o legales, es muy compleja. En consecuencia, no es deseable que su análisis se realice sólo desde una sola perspectiva; los equipos interdisciplinarios adquieren aquí gran relevancia.

Otro de los temas que atraviesa transversalmente la emergencia y recurrencia de conflictos socio- ambientales, refiere a un **déficit en los mecanismos de Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)**. “Desde una perspectiva socio-ambiental estructural, ocurre que cuanto mayor es el solapamiento de actividades en un mismo territorio (agrícola, urbano, conservación, turismo, industria etc.) mayor es la posibilidad de conflictividad en torno al mismo, dado que son mayores los intereses y aspiraciones de los diferentes grupos y actores sociales que comparten dicho espacio y que se ponen en juego”²⁹. Es por esto que **la elaboración de criterios y delimitación de zonas aptas y no aptas para las diferentes actividades productivas, de conservación y otras actividades humanas, de forma consensuada con las comunidades locales, es fundamental, pues provee un marco de previsibilidad y legitimidad social** para la toma de decisiones y acciones en el territorio.

¿Qué lugares son claves para la conservación de los recursos naturales - tanto territoriales como marinos- y deberían protegerse? ¿En qué lugares se pueden desarrollar actividades productivas de alto, mediano y bajo impacto, y

29. Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales; “El Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación de conflictos socio ambientales”; Pág. 35.

bajo qué condiciones? ¿Hacia dónde debería extenderse el crecimiento urbano previsto sin afectar áreas productivas ni poner en riesgo a la población en zonas de riesgo? ¿Hacia donde podría expandirse la frontera agrícola (en la medida que esto sea definido como deseable) sin afectar los corredores biológicos de conservación ni afectar los bosques nativos? ¿Dónde debería ubicarse la población para reducir la vulnerabilidad territorial? ¿Qué tipo de infraestructura es necesaria y dónde? ¿Cuáles serán los impactos del cambio climático y cómo podemos adaptarnos a ellos territorialmente? Estas son parte de las preguntas que se deberían poder responder sobre la base de un OAT, elaborado participativamente con el fin de otorgar un marco previsible y apropiado a la distribución de usos del suelo, optimizando las diferentes aptitudes regionales y reduciendo la vulnerabilidad territorial.

El Estado cumple aquí un rol clave de liderazgo, en tanto árbitro natural para dirimir conflictos pero también para promover espacios inclusivos y participativos para el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas. La política y las políticas impulsadas sobre la base de la construcción de consenso permiten no sólo optimizar su calidad y su grado de legitimidad, sino también su capacidad de implementación posterior, contribuyendo a velar por que el bien público se anteponga a los intereses individuales, y reduciendo la emergencia y recurrencia de múltiples conflictos.

No cabe dudas de que el Siglo XXI nos enfrenta a nuevos desafíos, los cuales requieren de nuevas vías, herramientas y miradas superadoras para enfrentarlos de forma efectiva y duradera. La era del antropoceno y la necesaria transición hacia un nuevo paradigma de desarrollo nos obliga a reflexionar sobre nuestra práctica en el planeta y a redefinir el sentido del éxito individual y como sociedad global. Los conflictos que emergen y se reproducen sin cesar pueden ser entonces catalizadores de un cambio estructural relevante en la medida de que seamos conscientes de este potencial, y podamos aportar hacia su transformación sobre la base de la justicia, el respeto por los derechos humanos, la sustentabilidad y la paz social.

6. INICIATIVAS DE INCIDENCIA COLABORATIVA EN POLÍTICAS AMBIENTALES

Sensibles a una situación socio-ambiental delicada, corroboramos la importancia del trabajo que nos une en impulsar el diálogo nacional en torno temas que consideramos de relevancia estratégica para el desarrollo sostenible del país.

Así, hemos impulsado diversas iniciativas sobre la base de preguntas tales como: ¿Cómo pasar de la confrontación a la colaboración? ¿Cómo promover una cultura del diálogo orientada a promover el uso y manejos sostenible de los recursos naturales? y ¿Cómo contribuir al diseño e implementación de políticas públicas que contribuyan al desarrollo sostenible del país en un marco de respeto de los derechos humanos?

Como protagonistas de este escenario se encuentran organizaciones de distinto tipo a nivel nacional y local, representativas de distintos sectores, intereses y visiones; a las que se les demanda mayor capacidad de articulación, la incorporación de nuevas herramientas de diálogo y construcción de consenso, y el desarrollo de estrategias compartidas que permitan incidir de forma efectiva sobre las políticas públicas.

Así, y con la convicción de que sólo sobre la base del diálogo democrático, y la inclusión de todos los actores en los procesos de toma de decisiones es que se pueden promover verdaderos procesos de cambio social, el marco conceptual y metodológico que acompaña esta iniciativa aborda a la conflictividad socio-ambiental desde una perspectiva de transformación constructiva, generando procesos de incidencia colaborativa a través de plataformas y grupos de diálogo que permitan generar cambios en las políticas ambientales consensuados multisectorialmente, y sostenidos en el tiempo.

Haremos entonces a continuación una breve presentación de los proyectos que desde este enfoque las organizaciones llevamos adelante, identificando los principales desafíos y conflictos que se buscaba enfrentar en cada caso, explicando la dinámica de trabajo seleccionada, y señalando algunos de los principales aprendizajes y mensajes clave que entendemos necesario transmitir. Así, expondremos a continuación nuestra experiencia en torno a los siguientes temas:

- A) Minería, democracia y sustentabilidad.
- B) Consenso Agroindustrial
- C) Energías renovables y eficiencia energética
- D) Pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa

6.1 MINERÍA, DEMOCRACIA Y SUSTENTABILIDAD³⁰

Diagnóstico y causas de la conflictividad

La última década muestra una expansión de la inversión en la industria minera en Argentina, pasando de \$541 M en 2002 a \$11.078 M en 2011, según datos de la Secretaría de Minería de la Nación. Paralelamente, la cantidad de conflictos en torno a esta actividad ha crecido exponencialmente en este mismo período. Esquel, San Jorge, Famatina, Tinogasta y Loncopué son ejemplos locales de un fenómeno que se repite en toda América Latina.

Este aumento simultáneo de inversiones y conflictos entre las empresas, la sociedad civil y el Estado pone de manifiesto diferentes concepciones en torno al acceso y uso de los recursos naturales, el rol del Estado, la distribución de la renta minera, y la necesidad de que los habitantes participen en la decisión de los modelos de desarrollo de su territorio. Sólo durante el 2012 se han producido al menos 88 situaciones de conflictividad social³¹, en muchos casos alcanzando niveles de intensidad que se han traducido en situaciones de violencia o polarización social. Asimismo la escalada de la conflictividad, en paralelo a un déficit o ausencia de mecanismos de diálogo apropiados que permitan canalizar los intereses y demandas de los distintos actores, ha derivado en ocasiones en la prohibición de la actividad a través de la vía legal. En nuestro país, ya son siete las provincias que poseen este tipo de leyes, incluyendo a Chubut y Mendoza, provincias con mucho potencial para la actividad y, a la vez, con fuertes resistencias por parte de la sociedad civil³².

En este escenario, se pueden **identificar algunas de las principales causas estructurales** que explican la diversidad y persistencia de los conflictos en torno al desarrollo de la actividad:

- **Un marco regulatorio altamente cuestionado.**

Se han puesto a la luz diversas críticas al marco regulatorio de la actividad, con eje en el Código de Minería y en el paquete legal fomentado en los años '90, que incluyen desde el mantenimiento de ciertos incentivos económico-financieros para promover las inversiones hasta la disparidad en la distribución del ingreso generado y la crítica a los plazos de estabilidad fiscal.

- **Ausencia de mecanismos de Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) que permitan abordar de manera integral el desarrollo local y**

30. Autores: Martín Packmann, Francisco Abelenda y Martín Di Marco en el marco de la Plataforma Argentina de Diálogo "Minería, democracia y sustentabilidad".

31. Estas situaciones comprenden: marchas, reclamos, manifestaciones públicas, medidas legales, etc. Datos obtenidos del Mapa de Conflictos Mineros, disponible en: <http://mapaconfliktominero.org.ar/>

32. Además de las ya mencionadas, se encuentran: Tucumán, La Pampa, San Luis, Córdoba y Tierra del Fuego. Por su lado, provincias como La Rioja y Río Negro sancionaron leyes prohibitivas que luego fueron derogadas con nuevas administraciones.

regional, considerando las condiciones sociales, ambientales, culturales y económicas de los territorios y sus habitantes.

Esta situación se convierte en un elemento clave de la discusión ya que en la mayor parte de los casos el OAT no es considerado a la hora de tomar decisiones sobre las actividades productivas que se instalan en los territorios. Esto, a su vez, favorece la desintegración productiva, es decir, no hay conexión entre las actividades económicas ni agregación de valor al interior de la industria minera.

- **Déficit de espacios de participación efectivos, donde se tome en cuenta los intereses de las comunidades locales frente a las diversas posibilidades productivas.**

Esto sucede a pesar de la existencia de mecanismos legales establecidos en la legislación actual, como la Ley General del Ambiente. La ausencia de participación de la ciudadanía se convierte en un elemento clave que detona la emergencia y recurrencia de conflictos en torno a la actividad, dado que existen intereses y visiones que no encuentran espacios para ser representados. Las comunidades indígenas, por su lado, reclaman la implementación del derecho a la consulta libre, previa e informada, que ha sido ratificada a nivel nacional en el marco del Convenio 169 de la OIT, pero que aún no ha sido puesto en práctica de forma efectiva.

- **Falta de generación y difusión de una información fundada, creíble y pertinente para los diversos actores sobre la industria, sus tecnologías, metodologías e implicancias para el desarrollo local.**

Este punto es central, ya que todo proceso de consulta y participación ciudadana debe partir de un piso común de información considerada como fidedigna por todos los actores involucrados.

- **Incertidumbre en torno a los posibles impactos ambientales de la actividad, en sus diversos procesos, incluyendo la etapa posterior al cierre de mina.**

Se han realizado numerosos cuestionamientos en torno a los potenciales impactos ambientales ocasionados por la actividad, referidos particularmente a los impactos sobre la cantidad y calidad de agua utilizada en la actividad minera, dado que es ésta es intensiva en el uso de ese recurso.

Cabe destacar que a partir de los últimos meses de 2012, la conflictividad generada en torno a la actividad, junto a un escenario global orientado a la baja de precios de minerales y metales y la consecuente retracción de inversiones, está delineando un nuevo panorama para el desarrollo de la actividad minera. Esta situación explica en gran parte casos como la paralización de proyectos insignia como Potasio Río Colorado o Famatina en Argentina, o la modificación del valor de las acciones de empresas mineras. A modo de ejemplo, según un informe realizado por PricewaterhouseCoopers IL, mientras que en 2012 las acciones de las

empresas experimentaron un leve descenso, los primeros cuatro meses de 2013 cayeron casi 20%.

La última década no sólo demostró a través de los conflictos emergentes la falta de diálogo y participación ciudadana en la industria extractiva. También dejó de manifiesto la necesidad de generar un nuevo marco consensuado para la toma de decisiones que responda al contexto actual de conflictividad e incertidumbre sobre el cual reposa el desarrollo de la actividad. En adelante, se asiste a la necesidad de delinear nuevos ejes de acción hacia el futuro, reparando los desaciertos pasados y basándose en el funcionamiento pleno de la democracia, el respeto por los derechos humanos y el diálogo como forma de construcción colectiva.

Grupo de Diálogo Argentino sobre Minería, Democracia y Sustentabilidad

A partir del año 2011, se logró comenzar a sentar las bases de un espacio de diálogo nacional que reuniera diversos actores, directamente relacionados con la industria minera. Nos referimos al Grupo de Diálogo Argentino “**Minería, Democracia y Sustentabilidad**”. Este Grupo tiene por misión aportar al debate público: temas, enfoques y espacios de diálogo con un abordaje participativo, inclusivo y democrático, en el que se incluyen representantes de todos los sectores sociales. En este contexto, se lograron desarrollar 4 encuentros nacionales (el último contando con una participación de más de 100 actores clave) y 6 encuentros temáticos (sobre creación, distribución y transparencia de la renta minera; consulta previa a pueblos indígenas y participación ciudadana; ordenamiento ambiental del territorio).

Esta situación fue posible gracias a la coordinación de la **Plataforma Argentina de Diálogo** (conformada por ONGs y universidades), que funciona desde el año 2008 para aportar a la construcción democrática de las bases de un modelo de desarrollo, que integre y articule las diferentes visiones en torno al desarrollo de la actividad minera, construyendo sobre las diferencias, una visión compartida que tenga como pilares fundamentales el desarrollo con inclusión, la sustentabilidad y el fortalecimiento de la ciudadanía en su participación en el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas.



Además, se contribuyó a crear el **Grupo de Diálogo Latinoamericano**, que ha realizado dos encuentros internacionales en Perú y Ecuador. Por último, con el fin de aportar a la difusión y acceso a información pública que permita construir

un debate serio en torno a la conflictividad minera, se ha impulsado el desarrollo del **Mapa de Conflictos Mineros**. Construcción Colaborativa de Información Pública como herramienta de información confiable, legítima y participativa. Estas actividades han contado con el apoyo de la Unión Europea, la Embajada de Canadá y otros donantes.

*Una de las tres Comisiones de Trabajo en las que se divide el Grupo de Diálogo Argentino se ha propuesto abordar el tema de la **Creación, Distribución y Transparencia de la Renta Minera**. Esta Comisión se reunió en 3 oportunidades y ya ha consensuado una serie de acciones prioritarias para abordar la temática. Dentro de estas acciones, actualmente se está desarrollando un banco de datos que pueda integrar, en un único espacio, la diversidad de información producida sobre el ingreso minero, convirtiéndose así en una herramienta de acceso a la información.*

Mensajes clave

- Es necesario promover la construcción de espacios de comunicación y difusión de información confiable y legítima sobre la industria minera y sus impactos al desarrollo local en toda la población, particularmente sobre aquella que está cerca a los emprendimientos actuales o potenciales.
- Es clave promover un Ordenamiento Ambiental del Territorio, por medio de herramientas y métodos participativos que incluyan a la población en la definición del modelo de desarrollo local e identidad socio-cultural.
- Es fundamental promover y llevar adelante la consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas, en tanto obligación asumida por los gobiernos en el marco del Convenio 169 de la OIT.
- Es clave el rol de “promotor activo” del Estado para establecer reglas de juego claras, que permitan regular la actividad al mismo tiempo que habilita nuevas formas de interrelación Estado-Comunidad-Empresa que permita repensar el desarrollo de la actividad en beneficio de todos los actores involucrados.
- Es fundamental fomentar y fortalecer los espacios de diálogo multisectorial que aborden la problemática de manera democrática e inclusiva.
- Dado el contexto actual de desarrollo minero en América Latina, y los escenarios aquí expuestos, se hace imprescindible proponer nuevos esquemas institucionales y normativos orientados a discutir cuál es el rol de la actividad en los modelos de desarrollo regional, nacional y local.

6.2 CONSENSO AGROINDUSTRIAL³³

La actividad agroindustrial genera un gran impacto en el desarrollo de la Argentina. Es un destacado componente de la economía nacional, fuente substancial de generación de divisas por exportaciones de sus productos primarios o con algún grado de manufacturación, creadora de empleos directos e indirectos y productora de alimentos para consumo interno y externo.



A inicios del año 2009, todavía en medio del conflicto que mantenía obturado el diálogo entre los representantes del campo y el gobierno nacional, desde la **Fundación Directorio Legislativo** y a partir de 2010 en asociación con la **Fundación Cambio Democrático**, pensamos en la importancia de articular las diversas visiones de política agroindustrial que emergían desde la sociedad civil.

Así, comenzamos un **proceso de diálogo y de construcción de consensos orientado a sentar las bases para el diseño participativo e incidencia en políticas agroindustriales necesarias para el desarrollo de nuestro país en el mediano y largo plazo**. Los principales **actores de esta iniciativa fueron**, y siguen siendo, **legisladores** nacionales, provinciales y concejales, **funcionarios** de poderes ejecutivos de distintas jurisdicciones y de entes públicos, **académicos** y otros **especialistas**, **organizaciones del sector agroindustrial**, otras instituciones de la sociedad civil interesadas en el sector, **organizaciones de preservación del ambiente**, entre otros.

En estos cinco años de trabajo, se realizaron más de **20 espacios amplios de diálogo** en los que participaron unos **800 actores clave entre tomadores de decisión y sociedad civil**; se llevaron a cabo más de **200 reuniones bilaterales con legisladores, asesores y funcionarios**, y más de **700 reuniones con organizaciones** del sector agroindustrial. Más de 60 legisladores nacionales y provinciales han adherido al proceso de diálogo o participado de las actividades, en persona o a través de sus asesores.

En tal sentido, a continuación se mencionan las **actividades, resultados e impactos** más relevantes en estos 5 años de constante trabajo del proyecto Consenso Agroindustrial y en diálogo permanente con legisladores:

33. Autoras: Noel Alonso Murray y Pamela Folla.

Principales hitos. 2009 - 2011

1. Se elaboró un documento de 10 políticas para el sector agroindustrial al cual adherieron unas 500 organizaciones de la sociedad civil. Este mismo instrumento sirvió como base de diálogos fructíferos y construcción de consensos entre legisladores y actores clave del sector en torno a políticas agroindustriales de mediano y largo plazo, centradas principalmente en tres ejes: economías regionales, emergencia agropecuaria y transporte e infraestructura.

2. Se federalizó la iniciativa: 7 provincias y 2 regiones. Hasta el momento se ha intervenido geográficamente en las provincias de Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Río Negro y Santa Fe (Regiones Centro y Patagonia).

4. Se logró que diversas organizaciones de la sociedad incidieron sobre legisladores al lograr modificar y nutrir proyectos de ley con aportes concretos:

- Incorporación de obras de infraestructura clave para el sector en los Presupuestos de Ley Nacional 2011 y 2012 (Diputado Nacional Gustavo Marconato, FPV - Santa Fe).
- Participación efectiva de instituciones externas al sector público en espacios de decisión y control junto a autoridades provinciales (Fondo de Desarrollo para las Economías Regionales – FODERE. Diputado Nacional Ricardo Mansur, UCR - Mendoza).
- Inclusión de los sistemas de transporte ferroviario y aéreo como parte integrante del PROMITT para el desarrollo estratégico económico y social del país (Programa de Modernización de la infraestructura del transporte terrestre – PROMITT. Diputada Nacional Griselda Baldata, CC – Córdoba).
- Inclusión del proyecto de ley Plan Integral Ferroviario Federal como parte de una inversión nacional estratégica al reactivar kilómetros de vías y reconectar pueblos del interior (Diputado Nacional Raúl Rivara, Peronismo Federal – Buenos Aires).

Período 2011-2013

A partir de 2011 a la fecha, en el marco del proyecto de Incidencia Colaborativa de la Sociedad Civil en Políticas Ambientales llevado adelante por Fundación Directorio Legislativo, Fundación Cambio Democrático y AVINA Argentina, y con el apoyo de la Unión Europea, se creó y consolidó el **Grupo Promotor del Consenso Agroindustrial**. El mismo está conformado por más de 15 entidades del sector agroindustrial (incluyendo representantes de instituciones que tienen miradas diversas desde el sector privado de la producción, la academia, la sociedad civil y los sindicatos), y que se reúnen regularmente de

forma sostenida en el tiempo en espacios de trabajo y de articulación con los distintos poderes de gobierno.

El propósito principal del grupo es trabajar colaborativamente para profundizar la incidencia en políticas públicas de ordenamiento ambiental del territorio con foco en: economías regionales, buenas prácticas agrícolas-conservación de suelos, tensión territorial rural-urbano-periurbano, desplazamiento de la frontera agrícola, políticas económicas al sector, y políticas de arrendamiento; todo en el marco de la discusión por los recursos naturales y la sustentabilidad del desarrollo nacional y regional.

Actualmente, se está trabajando particularmente en el desarrollo de documentos de recomendaciones generales sobre ordenamiento ambiental del territorio, y específicas en función de cada uno de los ejes temáticos identificados como prioritarios.

Voz de apoyo

El proyecto tuvo el aval del Diputado Nacional Luis Basterra (FPV - Formosa) quien caracterizó al espacio como “representativo de debate para la búsqueda de consensos debido a la diversidad de voces...”. Asimismo, destacó “la importancia del sector agropecuario para nuestro país, a través del cual el debate por los recursos naturales resulta de gran relevancia en un contexto de ampliación de la productividad agroindustrial, y donde los objetivos presentes en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA²) no pueden ser alcanzados a cualquier precio”. (Apertura del Ciclo de Encuentros de Diálogo sobre Ordenamiento Ambiental del Territorio, Agroindustria y Sustentabilidad, septiembre 2012).

Principales aprendizajes

- La efectiva incidencia de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas se inicia generando espacios de diálogo, produciendo e intercambiando conocimiento y construyendo confianza entre tomadores de decisión y actores sociales clave.
- Este camino de construcción colectiva también se edifica sobre la base de la experiencia de los actores, la voluntad colaborativa y el sentido del bien común de ambas partes. (tomadores de decisión y sociedad civil en sentido amplio).
- El fin último de esta construcción conjunta debe ser el desarrollo de una sociedad más justa e inclusiva, que proporcione oportunidades para todos.

6.3 ENERGÍAS RENOVABLES Y EFICIENCIA ENERGÉTICA³⁴

Diagnóstico e importancia de la actividad energética

La base del crecimiento generado a partir de la revolución industrial se sustenta en el acceso a los combustibles fósiles como principal fuente de energía. Ello permitió que sólo en los últimos 60 años, el mundo quintuplicara su consumo de energía.³⁵

Este acceso a energía barata incentivó patrones de ineficiencia en todo el sistema energético y su uso no fue equitativo, prueba de ello es que 1.500 millones de personas en el mundo aún carecen de energía eléctrica, 30 millones en América Latina³⁶, y la mitad de la población mundial sigue utilizando la biomasa tradicional para cocinar.

Entramos al siglo XXI enfrentando una nueva era de límites ecológicos y con grandes desafíos para generar condiciones de calidad de vida sostenible para los 9000 millones de personas que seremos en 2050.

Así, tanto por una cuestión de sobrevivencia en el ambiente cuanto por una cuestión de atención al crecimiento de la demanda por energía (ecuación: Demanda = #de personas x servicios por personas x energía por servicio) el sector se movió en el sentido de desarrollar nuevas tecnologías para generación y distribución de energía. Están probadas y disponibles a la sociedad la tecnología para generar energía a partir del sol, de los vientos, del mar, de la geotermia, de los residuos, de las plantas, de los ríos en pequeña y gran escala y de varias otras maneras creativas. Sin embargo, estas nuevas tecnologías todavía no han logrado cumplir un ciclo de escalamiento debido a una compleja red de desafíos que pasan por la influencia de los procesos de toma de decisión de los mercados y de los gobiernos escasos en planeación estratégica y visión de largo plazo.

América Latina es la región con la más amplias alternativas en generación energética sostenible del mundo, sin embargo, estos desafíos globales se muestran muy claros en las políticas energéticas de los países de la región, que apenas empiezan a dar los primeros pasos hacia una matriz más limpia.

En Argentina, en particular, la dependencia hidrocarburífera ha llevado al país a una crisis energética cíclica, que ha tenido que ir sobrellevando con la compra de energía a países limítrofes y con la importación de combustibles fósiles para cubrir la demanda interna. Por ello la necesidad urgente de reformular el

34. Autoras: Pamela Folla y Marcela Mondino.

35. Global Energy Assessment, IIASA 2012.

36. Perroti, Sanchez. "La Brecha de Infraestructura en AL y el Caribe". CEPAL. Julio 2011.

horizonte energético a partir de fuentes renovables que garanticen una mayor independencia, no solo de las energías no renovables sino también de los lazos comerciales que ellas mismas producen con el exterior.

En este contexto, la energía surge como un elemento crítico y una llave para abordar simultáneamente los desafíos globales más acuciantes del próximo siglo, desde desarrollo económico, social, la erradicación de la pobreza, seguridad alimentaria, salud, conservación de los ecosistemas, la paz y la protección climática.

Desafíos y principales causas de la conflictividad asociada a la actividad

El desarrollo de esta actividad conlleva múltiples desafíos que hay que abordar de manera integral, desde diversas miradas y composición de actores.

Las transformaciones en materia energética tienen un impacto inmediato sobre la economía, uso del suelo, producción de alimentos, preservación de biodiversidad y sobretodo calidad del aire y la mitigación del cambio climático.

En este sentido, favorecer el debate energético en nuestros países es imprescindible, ya que la provisión y consumo de energía es una de las bases en las que se sustenta nuestro actual modelo de desarrollo. Las decisiones que se toman en materia energética hoy, inciden en el desarrollo social, económico y ambiental de un país por lo menos en las próximas dos décadas. Por eso, es necesario promover la participación y diálogo en la agenda energética de los distintos países de la región como una necesidad del presente, pero con una visión de sustentabilidad de futuro.

Eso requiere el desarrollo de nuevas institucionalidades y la participación activa de actores que todavía no están involucrados en los procesos decisorios del sector energético. Estos espacios necesitan aceptar la diversidad de visiones para buscar construir consensos a partir de interés comunes. Alrededor de estos espacios, se puede atraer diferentes alianzas que busquen promocionar una agenda energética más sostenible, a partir de una contribución técnica y no ideologizada a las mejores políticas públicas para el sector.

Descripción del proyecto y principales hitos de incidencia de la sociedad civil sobre legisladores

En 2010, a partir del interés de asesores legislativos de la Comisión de Energía y Combustibles de la Cámara de Diputados de la Nación, se conformó un grupo de instituciones con el propósito de diversificar la matriz energética y promover las energías renovables en el ámbito de legislativo. En tal sentido, se realizaron dos eventos en el Congreso en los que participaron 70 asesores legislativos junto a especialistas, funcionarios de los poderes ejecutivos y

representantes del sector privado. Los objetivos del encuentro fueron informar acerca de las energías renovables, generar un espacio de intercambio y construir un camino de trabajo e incidencia entre representantes legislativos y actores relevantes del campo energético. Las principales conclusiones de los encuentros fueron:

- Existe potencial en Argentina para lograr un proceso legislativo que dé lugar a un cuerpo normativo que promueva la implementación efectiva de las energías renovables;
- En Argentina existe la capacidad para desarrollar recursos tecnológicos necesarios en el camino hacia la aplicación de diversas fuentes de energías renovables;
- Las energías renovables tienen una función social debido a que incluyen en el sistema energético a familias y comunidades alejadas de la red.

Estos primeros intercambios, dieron lugar, por un lado, a reuniones bilaterales con legisladores de distintos bloques partidarios y, por otro, a realizar aportes técnicos en dos proyectos de ley (uno sobre colectores solares térmicos y otro sobre modificaciones a la ley 26.190 relativa al fomento de fuentes renovables para la producción de energía eléctrica). Durante 2012, con el propósito de consolidar el trabajo del grupo, la especialista Sara Larrain colaboró en un proceso interno de fortalecimiento y redefinición de estrategias que resultó en el horizonte de promover el cumplimiento de la ley 26.190 antes mencionada. En ese sentido, el grupo elaboró un documento de diagnóstico energético y perspectivas futuras que incluye barreras y desafíos en este campo. Hoy el grupo mantiene su diversidad de miradas y sectores y está conformado por las siguientes instituciones: Sector público: Convenio Asociativo Público-Privado IRESUD, departamento de Energía Solar; Departamento de Energía Solar Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Sector privado: Asociación Argentina de Energía Eólica (AAEE); Cámara Argentina de Energías Renovables (CADER). Entidades de la sociedad civil: Foro de Vivienda, Sustentabilidad y Energías (FOVISEE); Fundación AVINA; Fundación Cambio Democrático; Fundación Directorio Legislativo.

Perspectivas hacia el futuro

- Fortalecer espacios amplios y multisectoriales de intercambio de información y diálogo en torno a la eficiencia energética y las energías renovables.
- Generar recomendaciones para la implementación efectiva de la ley 26.190 de Régimen de fomento nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica, como así también sobre otros instrumentos relativos a políticas energéticas con perspectiva ambiental y social.

- Afianzar y crear nuevas alianzas de trabajo tanto a nivel nacional como regional.

Mensajes clave

- La incorporación a gran escala de las fuentes renovables y una intensa política de uso eficiente de la energía resultan cruciales para reemplazar el uso de combustibles fósiles importados cada vez más caros.
- Un ambicioso plan de desarrollo de las energías renovables que permita cumplir con la meta del 8% al año 2016 y con la expectativa de cubrir con energías renovables el 20% de la demanda en el 2020 es económicamente viable y conveniente desde el punto de vista de la balanza comercial del país.

6.4 PUEBLOS INDÍGENAS Y EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA³⁷

Situación de contexto

En América Latina, el incremento de las problemáticas socio-ambientales y, particularmente, aquellas vinculadas al desarrollo de actividades productivas e industriales basadas en la explotación de recursos naturales, han dejado al descubierto la insuficiencia y/o ineficiencia de los modos tradicionales de resolverlas. En Argentina, uno de los actores particularmente afectados por la conflictividad socio ambiental son los pueblos indígenas, quienes representan un 2.8% de la población representados en 30 comunidades.³⁸

Los pueblos indígenas ven afectada su integridad territorial y ambiental reconocida constitucionalmente (art.75, inc.17), incorporando una especificidad al conflicto social y ambiental que ha exigido a los distintos actores, públicos y privados, el conocimiento de una realidad sociocultural muchas veces desconocida, así como el reconocimiento de derechos específicos que le son propios a partir de su pre-existencia al Estado.

En términos generales, los derechos de los pueblos y las personas indígenas reconocidos por la normativa internacional forman parte de la legislación argentina.³⁹ Sin embargo, al momento esto no se ha traducido en una efectiva implementación de estos de derechos. Por el contrario, el incumplimiento ha devenido en diversos conflictos documentados en los últimos 10 años, fundamentalmente asociados al territorio y la explotación de los recursos naturales. Actualmente del total de conflictos relacionados con la tierra, el 30% (278 conflictos) involucran a pueblos indígenas.⁴⁰ El NOA concentra la mayor cantidad de ellos (28,2 %). Le sigue la Patagonia (21,1%), NEA (19,8%), Centro (19,1%) y Cuyo (11,7%). Estos datos están claramente asociados al aumento considerable de inversiones para la explotación de recursos naturales en territorios indígenas. La inversión extranjera directa (IED) en Argentina alcanzó en 2012 los 12.551 millones de dólares (unos 9.760 millones de euros), la cifra más alta en la última década, con un alza del 27% respecto al año anterior, que ya había sido un año muy bueno para la inversión y es el sector de recursos naturales el principal causante del alza de la renta de IED en la región.⁴¹ Todo esto sucede

37. Autora: Ana Cabria Mellace con base en material del Programa Indígenas FCD.

38. Que según el Censo de 2010 ascienden a más de 900.000 personas.

39. Estos derechos están reconocidos en la Constitución de la República Argentina, los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y algunas leyes nacionales y provinciales. En particular, mediante la ley 23.302 de apoyo a comunidades aborígenes (1985) así como la ratificación por ley nacional (24.071) del convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

40. Conforme Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación. "Relevamiento y sistematización de problemas de tierras de los agricultores familiares en Argentina", 2013

41. CEPAL, La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. 2012

en un marco institucional de exclusión política de los indígenas que se refleja en todas las temáticas, según lo informa el Relator Especial de NN.UU.⁴²

Experiencia

En atención a este análisis, Fundación Cambio Democrático junto a otras organizaciones, han iniciado un proceso de articulación con líderes de pueblos indígenas de Argentina, en la perspectiva de apoyar procesos de fortalecimiento de la participación e incidencia de las comunidades y organizaciones indígenas en las políticas que los afectan, así como promover procesos amplios e inclusivos de diálogo que permitan a los PI y otros actores implicados abordar las temáticas centrales de los conflictos socio-ambientales.

Esta articulación se inicia en 2012 a través de un taller de trabajo con 18 líderes indígenas de diversas provincias, con quienes se identificó una agenda de trabajo vinculada al fortalecimiento político y de las capacidades para la consulta. Este trabajo se continúa a través de reuniones, acompañamiento en la transformación de conflictos específicos o de la promoción de la participación de representantes indígenas en diversos espacios de diálogo e incidencia en temáticas claves vinculadas a la gestión de recursos naturales, en particular sobre el derecho a la consulta previa.

Mensajes clave

- Los derechos de los pueblos indígenas no están siendo plenamente reconocidos en lo que refiere a su participación en los procesos de toma de decisiones sobre el uso y explotación de los recursos naturales de los territorios sobre los cuales habitan.
- Es preciso que el Estado lidere un proceso de diálogo inclusivo y de buena fe, que permita identificar los mecanismos más apropiados para hacer efectivo el derecho a la consulta y al Consentimiento Libre Previo e Informado (CLPI), respetando los tiempos y necesidades de los pueblos indígenas, que han sido reconocidos como pre-existentes al Estado Nación moderno.
 - Esto implica generar canales efectivos de interlocución entre los organismos del estado encargados de velar por los derechos indígenas, y las comunidades indígenas a nivel nacional y provincial, sin restringir esa interlocución a los espacios de representación designados por el Estado.
 - También demanda de los poderes ejecutivos, legislativos y judicial, dar participación a los PI en los procesos de elaboración e implementación de políticas, aún cuando el derecho a la consulta no estuviere reglamentado.

42. De acuerdo con el informe del Relator Especial de UN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sobre su visita a Argentina. 2012

- La definición acerca del uso de los recursos naturales, para los pueblos indígenas, está altamente asociada al territorio y a un modelo de desarrollo integral. El territorio es fuente de identidad, de sustento material y espiritual, de derechos y de vida. Estas consideraciones deben ser tenidas en cuenta a la hora de definir políticas de desarrollo que involucren a los PI.
- En vistas a generar condiciones equitativas de participación en los procesos de “consulta sobre la consulta” y de la efectiva consulta previa y el CLPI, los pueblos indígenas reconocen la necesidad de autoconvocarse para informarse, dialogar y definir estrategias y generar fortalecimiento de las organizaciones indígenas para un mayor equilibrio de poder en relación a otros actores involucrados en conflictos por la explotación de los recursos naturales.

Sobre la consulta

A continuación, se presentan algunas de las principales recomendaciones elaboradas y consensuadas en conjunto por al menos 18 representantes de comunidades indígenas y otros actores clave:

- La implementación del proceso de consulta es responsabilidad del Estado en diálogo con las comunidades indígenas. Esta responsabilidad no puede delegarse a las empresas.
- Este proceso debería incorporar distintos niveles y tipos de liderazgo indígena (comunitario, territorio, pueblos) reconociendo a los pueblos indígenas como entes políticos, respetando sus formas de organización y no como grupos aislados considerando y reconociendo a todas las comunidades independiente de su personería jurídica.
- La información necesaria debe ser oportuna, legítima y accesible. Asimismo debe tener una mirada integral, que contemple particularidades ambientales y culturales. Esta información debe adecuarse a las características socioculturales de las comunidades involucradas.
- La consulta debe ser “previa a cualquier concesión” o permiso de exploración/explotación, debe continuar posteriormente, y formar parte integral del ordenamiento territorial que los distintos municipios, comunas, distritos y provincias realicen para establecer sus prioridades y formas de desarrollo.

7. BIBLIOGRAFÍA

- LORENA P. HERRERA ... [ET.AL.]; “Biocombustibles En Argentina: Impactos De La Producción De Soja Sobre Los Humedales Y El Agua” 1a ed. Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales; Buenos Aires 2013. Disponible en: <http://lac.wetlands.org/Publicaciones/Nuestraspublicaciones/tabid/3079/mod/1570/articleType/ArticleView/articleId/3508/Biofuels-in-Argentina.aspx>
- CARMONA, RODRIGO R.; “Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo”.
- FORO DEL SECTOR SOCIAL; “Manual de Participación e Incidencia para organizaciones de la sociedad civil”; Buenos Aires; Temas; 2004.
- FORO PARA LA CONSERVACIÓN DEL MAR PATAGÓNICO Y ÁREAS DE INFLUENCIA (2008); “Estado de conservación del Mar Patagónico y áreas de influencia – versión electrónica. [En línea]”. Puerto Madryn, Argentina, Edición del Foro Disponible en: www.marpatagonico.org
- FUNDACIÓN CAMBIO DEMOCRÁTICO Y FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; “El ordenamiento ambiental del territorio como herramienta para la prevención y transformación de conflictos socio-ambientales. Lineamientos básicos y recomendaciones para una política nacional. Volumen 2”; Buenos Aires; 2011; disponible en: http://cambiodemocratico.com.elsevier.com/publicaciones/OAT_2.pdf
- FUNDACIÓN CAMBIO DEMOCRÁTICO Y FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; “El Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación de conflictos socio ambientales. Volumen 1”; Buenos Aires; 2010. Disponible en: http://cambiodemocratico.com.elsevier.com/publicaciones/OAT_1.pdf
- FUNDACIÓN CAMBIO DEMOCRÁTICO Y FUNDACIÓN DIRECTORIO LEGISLATIVO; “Manual de Incidencia Colaborativa en las Políticas Públicas (Edición Digital)”; Buenos Aires; 2011.
- FUNDACIÓN CAMBIO DEMOCRÁTICO; “Manual Conflicto y desarrollo”; (Edición Digital); Buenos Aires; 2006.
- FUNDACIÓN CAMBIO DEMOCRÁTICO; “Manual Construcción De Consenso: Los Procesos Colaborativos (Edición Digital)”; Edición actualizada; Buenos Aires; 2011.
- GUDYNAS, EDUARDO; “Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano”; Nueva Sociedad No 237, enero-febrero de 2012, ISSN: 0251-3552.
- JONES, MERCEDES; “Informe de Relatoría del Programa de Fortalecimiento de las OSC. Sociedad Civil y Procesos de Incidencia. Foro del Sector Social. Buenos Aires, 2003.
- DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN; “Implicancias Ambientales, Económicas Y Sociales De La Pesca No Sustentable En El Mar Argentino: El Caso De La Merluza”; Agosto 2011. Disponible en <http://www.dpn.gob.ar/areas/des3424402.pdf>
- MAIESE-LEDERACH; “Transformación”; publicado en “La Revista”, año IV, nº 10, Mediadores en Red; noviembre de 2006.
- LEDERACH, JHON PAUL; “Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas”; Bilbao, España: Bakeaz y Gernika Gogoratuz, 1997 (2a edición – 2007).
- LEDERACH, JOHN PAUL; “El pequeño libro de la transformación de conflictos”; Editorial Iglesia Cristiana Menonita de Colombia; Centro Cristiano para la

- Justicia, Paz y Acción No Violenta; 2009.
- LEDERACH, JOHN PAUL; "Preparing for Peace. Conflict Transformation Across Cultures"; Syracuse University Press; 1996.
 - LUMERMAN, PABLO; "Transformación democrática - Una propuesta para el abordaje de los conflictos sociales"; (Edición Digital) PrevCon-PCM; Lima; 2010.
 - PARTNERS FOR DEMOCRATIC CHANGE "Catalizadores Para El Cambio Democrático En Las Américas"; Buenos Aires; Julio; 2010.
 - PERROTI, SANCHEZ; "La Brecha de Infraestructura en AL y el Caribe"; CEPAL; Julio 2011.
 - PLATAFORMA CLIMÁTICA LATINOAMERICANA; "Desafíos para un desarrollo compatible con el clima. Como fortalecer las políticas del sector agropecuario y forestal. Informe de Políticas Públicas"; 2013; Disponible en: <http://issuu.com/fundacioncambiodemocratico/docs/policy/1?e=2658553/2902168>
 - PNUD; "Programa Desarrollo De Capacidades De Facilitación De Procesos De Dialogo Democrático" (Documento de circulación interna).
 - PROGRAMA CENTROAMERICANO DE CAPACITACIÓN EN INCIDENCIA; "Manual Básico para la Incidencia Política (edición digital)"; WOLA; Washington; junio 2002.
 - PRUITT, B. Y THOMAS, P.; "Diálogo Democrático - Un Manual para Practicantes"; PNUD.
 - SEGUNDA COMUNICACIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA A LA CONVENCIÓN MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO; Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/File/Segunda%20Comunicacion%20Nacional.pdf>
 - TAPIA G. Y CABRIA MELLACE; "El Enfoque Dialógico en la Transformación de Conflictos Socioambientales. Proyecto Regional de Diálogo Democrático"; PNUD-DRLAC; 2008.
 - VIÑAS, M. y SRUR, M.; "Antecedentes y apuntes conceptuales para el diseño de una ley de presupuestos mínimos sobre el suelo."; Fundación Flora y Fauna; 2013.
 - VENEKLASEN, LISA Y VALERIE MILLER; "A New Weave of Power, People & Politics. The Action Guide for Advocacy and Citizen participation"; World Neighbors y The Asia Foundation; Oklahoma City; OK; 2002.

Sitios web:

- CONSENSO AGROINDUSTRIAL; <http://consensoagroindustrial.blogspot.com.ar/>
- ENERGÍAS RENOVABLES; <https://sites.google.com/a/directoriologislativo.org/energias-renovables/>
- ESCENARIOS ENERGÉTICOS ARGENTINA 2030; <http://www.escenariosenergeticos.org/>
- GRUPO DE DIÁLOGO LATINOAMERICANO. Minería, Democracia y Desarrollo Sostenible; <http://www.dialogolatinoamericano.org/>
- MAPA DE CONFLICTOS MINEROS. Construcción colaborativa de información pública. <http://mapaconflictominero.org.ar/>
- THE ANTHROPOCENE; <http://www.anthropocene.info/en/anthropocene>



**Incidencia Colaborativa
de la Sociedad Civil
en Políticas Ambientales**



Fundación
Directorio Legislativo



FUNDACIÓN
CAMBIO DEMOCRÁTICO

AVINA



La presente publicación se realiza en el marco del proyecto "Fortalecimiento de Actores No Estatales en su capacidad de incidencia colaborativa en políticas públicas medio-ambientales orientadas al desarrollo sustentable de Argentina" ejecutado por Fundación Cambio Democrático, Fundación Directorio Legislativo, Fundación AVINA Argentina y cofinanciado por la UE*. En ningún caso debe considerarse que los contenidos reflejan las posturas de vista de la Unión Europea.