

Documentos



Reflexión



La Participación Ciudadana como Estructura de Oportunidades Políticas en la Vía del Conflicto Ambiental en Colombia

Recibido para evaluación: 15 de Mayo de 2002
Aceptación: 24 de Noviembre de 2003
Recibido versión final: 15 de Diciembre de 2003

Sergio Iván Carmona M. ¹

RESUMEN

El objetivo central de la participación de la ciudadanía en el proceso de instrumentación de un desarrollo sostenible, centra su atención en lograr la construcción y permanencia de formas de relacionamiento social basadas en la necesidad de incluir a todos los actores sociales. Para ello es crucial el viabilizar espacios de convergencia habilitados para que en ellos se desarrollen procesos que conduzcan a la implementación de acciones concertadas y se resuelvan los conflictos.

En este artículo se exploran algunos obstáculos a la participación en Colombia, que la convierten en una estructura de oportunidades políticas en la vía del conflicto. Esto conduce a formular un cuestionamiento: ¿Habría que diferenciar la idea de gestión del conflicto ambiental de la idea de negociación del conflicto ambiental?. En el primer caso, el conflicto es un fenómeno posible en el tiempo que puede ser prevenido a través de un conjunto de acciones. En el segundo es la actuación como confrontación de los intereses de los actores lo que define el conflicto.

PALABRAS CLAVE: Participación Ciudadana, Conflicto Ambiental, Oportunidades Políticas, Gestión Ambiental

ABSTRACT

The central aim of citizen participation within a process of sustainable development focuses on building and nurturing types of social relationships that include all social agents. It is, therefore, crucial to create shared spaces in which processes may be developed which lead to the implementation of agreed actions and to the solution of conflicts.

In this article I explore some obstacles to participation in Colombia which convert the latter into a structure of political opportunities on the road to conflict. This leads us to the following question: should a difference be drawn between the ideas of Environmental Conflict Management and Negotiation of Environmental Conflict? In the first case, conflict is a time possible phenomenon which can be prevented through a set of actions. In the second, it is the acting as confrontation of interests of the actors which defines the conflict.

KEY WORDS: Citizen Participation, Environmental Conflict, Politic Opportunities, Environmental Management

1. Antropólogo. Mg Sc. en Ciencias Políticas. Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. - ISA

Docente adscrito a la Facultad de Minas en el Posgrado en Gestión Ambiental. Universidad Nacional de Colombia.

sicarmona@isa.com.co

1. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana que se agencia en el marco de las operaciones del desarrollo, constituye un camino que puede generar distintas estructuras de oportunidades políticas¹. Una dirección apunta hacia la gestión que hace posible prevenir conflictos y otra hacia la negociación que hace posible, en algunos casos, su resolución. Estos caminos y otros derivados que se irán exponiendo a lo largo de la argumentación, suponen la institucionalización de un lenguaje político como requerimiento transversal a las operaciones del desarrollo. Siguiendo algunas consideraciones de Rafael del Águila², "Intuitivamente parece que existe un fuerte vínculo entre la participación política, la educación cívica y la gobernabilidad. Tendemos a pensar que si una población participa activamente en la cosa pública, esto produce casi de inmediato beneficios directos: 1) para el sistema político democrático del que se trate (aumenta la gobernabilidad, estabilidad, etc.) y 2) para los ciudadanos y su capacidad de juzgar adecuadamente los asuntos políticos".

No parece desatinado pensar que este enfoque resulte válido para el tema de la gestión y negociación de conflictos ambientales. Sin embargo, esta apuesta a la participación podría resultar excesivamente optimista. En efecto, son múltiples las interferencias, mediaciones e imaginarios involucrados en la idea de participación y su delimitación.

2. PARTICIPACIÓN Y ANTI-PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES AMBIENTALES

En Colombia, se han consolidado luego de un intenso esfuerzo realizado durante los últimos años por parte de Organizaciones No Gubernamentales, instituciones estatales y empresas de diversos sectores productivos, acuerdos conceptuales sobre el significado y alcance de la participación ciudadana y comunitaria en el marco de la gestión ambiental³. La delimitación de la participación, en cuanto producto de las preocupaciones básicamente empresariales, es justificada en el compromiso por construir "unidad de criterio" y esto en atención a las distintas demandas sociales expresadas en múltiples procesos de licenciamiento ambiental, cuya negación ha conducido en prácticamente todos los casos, a la iniciación de conflictos ambientales.

La delimitación de la idea de participación, constriñéndola a los asuntos ambientales y más aún a los asuntos de la gestión medioambiental, constituye un claro obstáculo a la participación misma y obliga a la construcción de una frontera, siempre difusa, entre otros tipos de participación tales como la política, la social, etc.. Tal frontera no deja de ser una imposición desde unos intereses y unas expectativas específicos e inteligibles por parte de los actores involucrados.

Distintos sectores productivos en Colombia buscan un consenso normativo según el cual la participación no "debe ser" entendida sólo como el cumplimiento de las normas y leyes, sino como un proceso fundamental para la viabilidad social en la gestión ambiental. Este consenso ha servido como argumento para procurar la exclusión de demandas sociales y políticas y canalizarlas hacia demandas técnicas sobre el medio ambiente. La contradicción en este argumento radica en que se agencia un cierre de la esfera de lo público y construye una idea de participación focalizada, formalizada y (ya lo hemos dicho) delimitada.

Al negar la esfera de "lo público" a la participación y connotarla como pertinente en la esfera "de lo ambiental", se busca descontaminar toda implicación política de la sociedad en los asuntos medioambientales y es que, estos a su vez, son excluidos de los asuntos públicos propiamente dichos. Por esta vía la participación se convierte en un asunto de diálogo entre actores conocidos e inteligibles, en otras palabras institucionalizados. Este es un camino hacia la anti-participación, basada en la creencia de que la participación intensa de la ciudadanía implica a la sociedad una división profunda en demandas, ambiciones y necesidades excluyentes, creencia propia de las posturas liberal-conservadora sostenida desde los diversos argumentos a favor de los límites a la pluralidad⁴.

1 "La estructura de oportunidades políticas (EOP) hace referencia a dos ámbitos de estudios muy relacionados. En primer lugar, todos los autores que han utilizado este concepto lo han hecho desde el campo de estudios de la acción colectiva, en referencia al análisis de las capacidades de acción y presión de distintos grupos sociales, y más concretamente, de las posibilidades de acción y consecución de objetivos de los movimientos sociales. Así pues, en primer lugar, el concepto de EOP es una forma de abordaje dentro del análisis de la acción colectiva. En segundo lugar, y dentro de este campo de estudios de la acción colectiva y más concretamente de los movimientos sociales, la EOP ha sido un concepto relacionado con el enfoque de la movilización de recursos, que analiza los movimientos sociales desde la perspectiva de la capacidad que tienen para dotarse de una serie de recursos". (Marisa Ramos en Reyes, I. (dir.) : Diccionario Crítico de Ciencias Sociales | ISSN 1578-6730)

2 La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad: Revista Iberoamericana de Educación. Número 12 - Educación y Gobernabilidad Democrática

3. Ver al respecto los informes periódicos de la Mesa Permanente sobre Participación Ciudadana y Comunitaria en el Marco de la Gestión Ambiental del Sector Minero-Energético. Ministerio del Medio Ambiente 2002.

4. Sobre este asunto puede considerarse el planteamiento sobre los límites del pluralismo, la idea de "sociedad bien ordenada", la de "pluralismo razonable". En todas ellas está implícito el asunto de poner límites a la sociedad en términos del acceso a la participación, los cuales resultan compatibles con una idea de ciudadanía "liberal democrática", es decir sujeta a esos límites y capaz de aceptar el carácter irreducible de los valores individuales.

Más que una actuación participativa y democrática que signe las operaciones del desarrollo, la idea de participación se concibe en este contexto, como un conjunto de instituciones y mecanismos para que cada individuo tenga la posibilidad de realizar sus intereses, preferiblemente liberado de interferencias en el proceso de toma de decisiones. Los incentivos serán más sus deseos propios, que pueden ser conectados con los del resto de individuos mediante agregación. Desde luego que tal concepción implica un tipo específico de ciudadano que se corresponda con el "ciudadano liberal", cuya actuación resulta más inteligible porque a) Resulta más fácil captar y considerar los intereses propios individuales que el bien común, b) Constituye un incentivo más ágil para participar, la promoción del propio interés, que al logro del interés general, y c) la promoción del propio interés asegura el mínimo esfuerzo de participación.

No es extraño entonces que desde la postura de los distintos sectores productivos en Colombia, se considere que se requiere generar por un lado "ciudadanía", bajo la idea de que ésta es una categoría que puede construirse y al tiempo, se deben crear las condiciones para que los ciudadanos fortalezcan sus capacidades para ocupar espacios por los que circula la información, se realizan consultas y se construyen acuerdos bajo la forma de concertaciones. Esta construcción-inventiva de la sociedad, tiene mucho del modelo de gobernabilidad y su llamada crisis, en la que y retomando las palabras de Beneyto, 2002 "...la solución consiste en disminuir la participación ciudadana, en tecnificar la conducción de la sociedad y en confiarla a los actores sociales (empresas, asociaciones, grupos de interés) y a unas pocas instituciones que, al enmarcar sus interacciones, les permitan conciliar más fácilmente sus antagonismos y resolver sus conflictos" ⁵.

Tales espacios, en el marco de las operaciones del desarrollo, institucionalizan la evaluación, la toma de decisiones y el diseño de una gestión "barata" y "adecuada" para la inserción de los proyectos de infraestructura en sus territorios y entorno medioambiental.

Desde esta perspectiva, se asigna a cada actor, en los acuerdos sectoriales sobre participación en el marco de la gestión ambiental, unas funciones específicas que pueden resumirse del siguiente modo:

- Los distintos sectores productivos deben estimular análisis y actuaciones coordinadas y coherentes en cuanto a los aspectos sociales involucrados en la gestión ambiental y en el proceso de licenciamiento que afectan la implementación de sus proyectos de infraestructura.
- Las Instituciones Gubernamentales encargadas de los procesos de licenciamiento ambiental, deben estimular el desarrollo de competencias en materia de participación ciudadana y comunitaria en el marco de su gestión de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales.
- La sociedad y sus distintas organizaciones comprometidas con la defensa del medio ambiente, deben aspirar a obtener respuesta a sus demandas sobre mecanismos de participación que, enmarcados en un adecuado marco jurídico, permitan una posibilidad efectiva de tomar de decisiones, siempre que éstas no traspasen las fronteras de la agenda ambiental⁶.

De aquí, el acto de disminuir la participación ciudadana y reinventarla como "participación comunitaria", apunta a tecnificar las relaciones sociales y generar métodos de conducción de la sociedad. Esto implica además generar los "espacios participativos" en función de sus potenciales habitantes, que adquieren la forma de "actores sociales" y estos a su vez se encarnan en empresas, asociaciones, grupos de interés, instituciones. Así, la participación es enmarcada en ámbitos de interacción social que permiten conciliar "más fácilmente" los antagonismos y por esta vía resolver los conflictos. En tal modelo, los conflictos son de intereses y eliminan la posibilidad de abordar otras maneras de conceptualizarlos. Así, valores y principios, ó, concepciones del mundo, quedan excluidos de la agenda ambiental.

Los objetivos de la participación apuntan entonces instrumentalmente a mejorar la calidad de las decisiones ambientales. Favorecer la interacción entre el sector público, el agente económico y la ciudadanía. Buscar espacios de diálogo y construcción de mutua comprensión y confianza. Enterar a la ciudadanía sobre un proyecto de manera temprana. Validar el proceso de evaluación de impacto ambiental. Mantener niveles de información suficientes para que las personas y grupos

5. *Elpals.es Edición Impresa Opinión Viernes, 12 de abril de 2002. José Vidal-Beneyto es director del Colegio de Altos Estudios Europeos de París.*

6. *La Mesa Permanente sobre Participación Ciudadana y Comunitaria en el Marco de la Gestión Ambiental del Sector Minero-Energético. Ministerio del Medio Ambiente 2002., deriva en la propuesta de una política pública sobre participación, la cual se encuentra actualmente en discusión y se fundamenta en los roles descritos.*

sociales, tengan una percepción que corresponda a la realidad y no a temores infundados o a rumores. Bajo estos objetivos se encuentra el de mayor relevancia y es el conseguir que la ciudadanía pueda de manera controlada, seguir de cerca el proceso de gestión y evitar así que desconfíe de la decisión que en definitiva tome la autoridad.

No cabe duda, al menos eso se plantea retóricamente en muchos ámbitos empresariales y gubernamentales, que la participación ciudadana y comunitaria ofrece ventajas y posibilidades para evitar conflictos ambientales. Incluso desde distintos grupos organizados de la sociedad, este argumento es formulado con la fuerza de la convicción. La pregunta no es sólo por la veracidad o falsedad del argumento. Es más por el ¿cómo la participación permite prevenir el conflicto ambiental?.

Para intentar algunas respuestas, o quizás de-construir otras tantas, se intentará comentar los argumentos más frecuentemente esgrimidos en su favor y mostrar como, en el estado actual de cosas, estas oportunidades son limitadas y en ocasiones nulas:

2.1. Participación y diseño de políticas ambientales

En el nivel más amplio y optimista, se plantea que la participación ciudadana permite la generación de políticas ambientales consensuales, capaces de consultar y dar respuesta a los intereses mayoritarios de la sociedad, lo que deriva en su legitimidad y respaldo social. Al respecto cabe considerar que las políticas ambientales en cuanto "Políticas Públicas", no necesariamente tienen como propósito el consenso social⁷.

Que la política sea distinta, independiente, autosuficiente y causa primera, como referencia abierta a la totalidad de su objeto, configura la vía hacia la noción del *Sistema Político*, que en Easton es realidad abierta, identificable, con ambientes sociales internos y externos donde se asignan valores que deben resultar acatables, adaptables y autoajustables. Prestar atención a la dinámica del Sistema Político es considerar la entrada de demandas y apoyos de la sociedad, como elementos que son procesados en el sistema mismo y producen una salida bajo la forma de resultados que aportan las autoridades. Estas salidas son las Políticas Públicas como la concreción de la actuación de autoridades e instituciones y no una respuesta a los intereses mayoritarios de la sociedad. Al Sistema Político le corresponden cuatro funciones de entrada: Socialización y reclutamiento, articulación de intereses, agregación de intereses y comunicación política. Igualmente tres funciones de salida: Factura de la ley como acción de gobierno, aplicación de la ley como ejercicio del poder y asignación de recursos como manera de implementación de las políticas.

En este marco, la política medioambiental se encuentra hoy en Colombia en un lugar en el que sus lineamientos son excesivamente teóricos y normativos y se promulgan en un ambiente de proverbial desconfianza en el gobierno y sus instituciones. Desde el punto de vista de la formulación de la ley, esta es permanentemente sancionada, cuestionada y manipulada en sus alcances, fundamentalmente por su carácter confuso y polémico. Del mismo modo, la asignación de recursos tanto para el logro de metas ambientales de orden nacional o regional, como para la realización del seguimiento y control, es, por decir lo menos, insuficiente.

La idea de participación ciudadana en el diseño de las políticas medioambientales, implica abordar problemas que son demasiado complejos y específicos y en consecuencia no conducen hacia una respuesta uniforme, ni a soluciones basadas en premisas universales⁸. En este plano, resulta de especial interés la confusión sobre aspectos como la participación de minorías étnicas, la defensa del patrimonio histórico y arqueológico y los conflictos de convergencia entre territorios étnicos y zonas de manejo especial como Parque Naturales Nacionales. Finalmente, se tiene el problema de la aplicabilidad, que en el caso colombiano, en cuanto sociedad desigual inmersa en un conflicto histórico con expresiones de violencia exacerbadas, limita una implementación universal de los derechos y deberes de los ciudadanos, lo que afecta tanto la gestión institucional, como la acción colectiva de las comunidades. Todo ello hace de las políticas públicas una alternativa insuficiente para conjurar la desigualdad política y las desigualdades económicas, sociales y culturales⁹.

7. Constituyen antecedentes para la construcción de una Política de Participación Sectorial: Mayo de 1997: Política de participación social ambiental "Gentes y Ambiente para la vida". (MMA). Propuesta para discusión. Julio de 1998: Lineamientos para un política para la participación ciudadana en la gestión ambiental. (MMA). Propuesta para discusión Julio de 1998: Fortalecimiento Institucional en la Agilización del Componente de Participación Comunitaria en el Trámite de Licencias Ambientales (Convenio FEN-CHEC-FONADE). Propuesta para discusión. Los Principales planteamientos contenidos en las propuestas anteriores apuntan hacia: Planificación Democrática: garantizar prioritariamente los procesos de participación ciudadana, que la agilización de trámites. Función pedagógica de la participación, tanto al interior como hacia las comunidades. Papel democratizador de la información (veraz, suficiente y oportuna) y conocimiento, requisitos de la participación. Instrumentar la aplicación del principio de precaución (Art. 1, num.6, Ley 99/93) y el de prevención. Diferenciación conceptual y metodológica de los componentes ambiental, cultural y sociopolítico. Enfoque multidisciplinario, transectorial y multidimensional.

8. La imposibilidad de soluciones universales en la formulación de políticas públicas es sostenida por Hood, 1996 en su crítica del incrementalismo como paradigma de la administración pública. Por otra parte Hood reseña las contradicciones entre las alternativas de conciliación basadas en la jerarquía (énfasis en el liderazgo), el individualismo (énfasis en el consumismo dictado por el mercado) y la equidad (como prevalencia de las comunidades locales).

9. La aplicabilidad de políticas públicas en países atravesados por desigualdades es tratada por autores como Przeworski (1998), resulta imposible una aplicación universal de la ley, no necesariamente por la estructura del Estado sino por las condiciones de diversidad económica y social existente.

2.2. Participación e Inserción de Proyectos de Infraestructura

Como estructura de oportunidades que genera la participación, su alcance suele invocarse además a la evaluación ambiental cuando se trata de la inserción de proyectos de infraestructura en ámbitos territoriales específicos. A este respecto se plantea que posibilita definir el ámbito de acción del proyecto y los asuntos a analizar en el estudio de impacto ambiental, de modo que efectivamente el diseño de la gestión responda a las inquietudes sociales existentes.

Es inmediata la pregunta: ¿A que tipo de inquietudes se refiere?. ¿Aquellas centradas en los intereses de orden nacional ó aquellas centradas en expectativas locales?. Esta invocación a los intereses hace recordar la “democracia ideal”, como autogobierno del pueblo, pero desemboca con rapidez en la “democracia liberal” moderna. El que participa en este contexto no lo hace incentivado en el “favor a la sociedad”.

En efecto, la inserción de la infraestructura, enmarcada en la situación económica y la necesidad de ésta como parte de un modelo de desarrollo, hacen que la participación se conciba como mecanismo propulsor del desarrollo económico y social. Individuos y comunidad son sometidos a mecanismos de información-consulta-concertación-negociación, que les involucran en un momento específico del desarrollo, cual es la implementación de la infraestructura. Esta delimitación es afirmada o negada, según sea el punto de vista, en cuanto a la generación de reales condiciones de equidad. En cualquier caso aquí, la participación no es referida a decisiones sobre si el proyecto de infraestructura se hace o no se hace. El foco es el cómo se hace, constituyendo un ámbito típico de participación restringida.

2.3. Participación y Conocimiento - Evaluación del Impacto Ambiental

En un ámbito aún más restringido, la participación es invocada como oportunidad para facilitar la recolección de información en los estudios de impacto ambiental y en el mejor de los casos la incorporación de los conocimientos de las personas e instituciones locales. Formulada como una solución de compromiso entre el conocimiento científico y el conocimiento tradicional sobre el medio ambiente, el supuesto básico es que la participación ayuda en la identificación y definición tanto de medidas de prevención y mitigación de los impactos ambientales negativos, como la definición de las medidas de compensación.

Al discutir sobre el vínculo entre el conocimiento tradicional y el conocimiento científico del impacto ambiental, Sistemas políticos, burócratas, Organizaciones No Gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, grupos étnicos y movimientos ambientalistas, etc. invocan tal vínculo con un carácter ético-político y normativo, donde (con demasiada frecuencia) un ejercicio intelectual ha brillado por su ausencia. La consistencia de un discurso que manipula el llamado “conocimiento tradicional” como un instrumento de legitimación del modelo de desarrollo, incluso aquel calificado de “sostenible”, resulta muy dudosa en varios aspectos del que aquí sólo se resalta aquel que tiene que ver con el esfuerzo por hacer uso de la cultura y del conocimiento tradicional, como caja de herramientas (tool-kit) del desarrollo sostenible y la gestión ambiental que lo acompaña.

La construcción de significado opera entre los miembros de la sociedad en el “aquí y ahora” de la acción de construir y comprender tales significados en términos locales. La cultura como experiencia adaptativa en el doble sentido de situación y proceso, cumple la función de proveedora de significado que orienta la acción, es decir como “caja de herramientas”. El *discurso de solución de compromiso* entre el conocimiento científico y el conocimiento tradicional genera una colisión con *las prácticas sociales* en la que la acción de absorber el impacto ambiental resulta una empresa posible sólo desde la experiencia (memoria) individual, socializada en un conjunto de habilidades y estilos combinados según cada situación. Aquí los valores, actitudes, creencias, etc., (*tool-Kit*) permiten la construcción de estrategias de acción resimbolizadas normativamente y en consecuencia más que el conocimiento tradicional, es su embalaje lo que se invoca.

Si el conocimiento tradicional configura un “conjunto de orientaciones” con relación a la gestión ambiental, su análisis debe llevar a valorar la trascendencia de la comunicación, la



codificación y el simbolismo como centrales en la socialización de la acción de legitimar tal estilo de desarrollo¹⁰. En el debate en nuestro período histórico cuya clara tendencia es hacia la generalización y la homogeneización tanto desde las Políticas Públicas sobre el desarrollo, como desde los discursos que se les oponen, se cae en trivializar la diversidad cultural como un contradictor. La "solución de compromiso" en el plano del conocimiento como mecanismo de-para la participación debería implicar el reconocimiento efectivo de la diversidad y particularidad de los pueblos y no su aislamiento en su entorno físico y cultural y la reducción de su existencia a imágenes exóticas sobre la conservación de los "estados de naturaleza", cuya incorporación conduzca a la legitimidad de la implementación de los proyectos de desarrollo.

3. EL LICENCIAMIENTO DE LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA UN ESCENARIO DEL CONFLICTO AMBIENTAL

Siempre aparecen conflictos de intereses al realizarse las operaciones del desarrollo, lo que hace preciso encontrar un equilibrio entre las demandas sociales, la protección del medio ambiente y la producción de bienes y servicios. Reconocer esto es también visualizar que los afectados por problemas ambientales, al iniciar la defensa de su ambiente, buscan el máximo de instrumentos posibles para librarse de inminentes cambios que afecten su entorno y sus intereses y resulta fácil suponer que cada sector que pueda verse involucrado en demandas sociales relacionadas con el medio ambiente, reaccionará para enfrentarlas.

Es cuando se cierra el ciclo de demanda o defensa social del medio ambiente y reacción frente a la misma, que se puede afirmar que se está en una situación de conflicto ambiental, al menos en términos de "institucionalización del conflicto", condición sin la cual no cabe espacio a la negociación. Partiendo de esta afirmación se deriva una distinción fundamental y es que un problema ambiental es algo completamente distinto a un conflicto ambiental. El primero no está acompañado de acciones por parte de los afectados. El segundo comienza cuando los (potencialmente) afectados inician acciones con el objeto de evitar un daño ambiental o lograr su reparación. Esta distinción lleva a otra no menos importante y es que la evaluación de la gravedad del impacto ambiental constituye un asunto completamente relativo. Si bien implica muchos estudios científicos y técnicos, la existencia o amenaza real o imaginada, grande o pequeña, de un deterioro del medio ambiente es, perceptivamente, suficiente para producir un conflicto.

Si bien es conveniente que el malestar en estado de latencia se manifieste bajo la forma de un conflicto; es decir, que salgan a la luz los diferentes puntos de vista e intereses en juego, y que se construyan de manera identificable los actores, comprender que el conflicto ambiental es sólo una de las formas de participación ciudadana en las operaciones del desarrollo, es un asunto crucial al momento de intentar una actuación que puede ser tanto la gestión preventiva, como la negociación, una vez el conflicto se ha declarado e institucionalizado.

Si entendemos los iniciadores del conflicto como un grupo de ciudadanos cuya acción formal tiende a evitar, mitigar o reparar un daño ambiental, de manera independiente a que se encuentren afectados o no por éste¹¹, resulta posible afirmar que su configuración como actor viene dada tanto por las acciones típicas al iniciar el conflicto, como por los recursos disponibles y movilizados.

Entre las acciones más frecuentes que emprenden los iniciadores del conflicto ambiental se tienen: La *adquisición de información* relativa al tema ambiental en cuestión y determinación del estado de situación del problema, sobre ésta es posible afirmar que se realiza de manera inconexa y usualmente se dificulta la definición misma del problema ambiental, la cual reposa más en la percepción subjetiva. La acción de recolectar la información pone en alerta otros actores implicados y puede constituir en sí misma causa de conflicto. Una vez recolectada una cantidad razonable de información, se emprenden acciones de *coordinación*, las cuales implican normalmente la comunicación e intercambio de inquietudes entre grupos de afectados por el problema ambiental. Esta acción busca fundamentalmente generar un grupo social significativo y concentrar los apoyos necesarios, lo que conlleva a acciones de *orientación y cualificación de las demandas* que se

10. La «descripción densa» develada en la antropología de Geertz, apunta a la "descripción del discurso", soportado en el lenguaje y un modelo lingüístico como esenciales en la vida social y en su análisis. En este orden, tanto desde la perspectiva del nativo, como de las operaciones del Sistema político, se configura un discurso que vincula, de manera fuerte, la cultura y la política, cuyos contenidos en el lenguaje, los comportamientos, la comunicación y el simbolismo, están en colisión y cargados de significación y trascendencia en sentido ético-político

11. Ver la propuesta de definición de actores en GUÍA METODOLÓGICA PARA LA GESTIÓN COMUNITARIA DE CONFLICTOS AMBIENTALES. Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales Santiago de Chile, 1998

formulan, fundamentalmente a través de procesos de investigación de casos similares, derechos ciudadanos, aspectos legales y la búsqueda de *Asesorías* a través de contactos con organizaciones civiles especializadas, centros académicos, etc., acción que normalmente conduce a la incorporación de nuevos grupos de apoyo a los iniciadores del conflicto, quienes asumen como propia la causa.

El conjunto de acciones antes descrito podemos caracterizarlo por su carácter preparatorio, una de cuyas consecuencias es la realización de actuaciones formales bajo la *formulación de exigencias* a los generadores del problema ambiental y de manera muy significativa, la realización de denuncias a las autoridades. El paso subsiguiente tiene que ver con las acciones de *Organización*, las que implican a los iniciadores la coordinación interna del liderazgo y la actuación para enfrentar la situación y finalmente se tienen las acciones de *Sensibilización a la opinión pública* las cuales se realizan fundamentalmente a través de denuncias en los medios de comunicación.

Por otro lado, la iniciación formal de un conflicto ambiental estará determinada por las acciones que se realizan por parte de quienes se oponen al impacto ambiental. No necesariamente son los afectados quienes realizan tales acciones, aún cuando éstos son invocados permanentemente, ya sea para defenderles, representarles, organizarles. La distinción entre iniciadores del conflicto y afectados parece necesaria, aún cuando en múltiples casos coincidan en ser las mismas personas. Aquí se encuentra uno de los problemas más difíciles de solucionar en la gestión de conflictos ambientales, pues casi con seguridad, se pondrá en cuestión la legitimidad de los iniciadores. La pregunta por quien participa del conflicto de manera legítima, se convierte permanentemente en un asunto de debate. Es quizás en esta situación, donde se presenta con mayor intensidad la exigencia institucional por la delimitación de los llamados "representantes legítimos de las comunidades".

Por otra parte, los generadores del conflicto ambiental, entendidos como aquéllos que por el desarrollo de sus actividades generan un daño o la amenaza de un daño ambiental, y en este sentido pueden ser tanto personas naturales como instituciones públicas o privadas, jugarán como actores un vez iniciado el conflicto, al reaccionar frente a las acciones realizadas por los iniciadores y es al registrar tales reacciones, que podemos considerar que el conflicto ambiental ha comenzado su proceso de gestión plena.

Entre las reacciones más frecuentes a la iniciación de un conflicto ambiental están: Desconocer la existencia del daño o relativizarlo, contraponer intereses de la comunidad entre supuestos beneficiados y afectados, maniobrar los intereses de los afectados fuera de la legalidad, desvirtuar los intereses de los afectados remitiéndolos al plano meramente socioeconómico individual, desprestigiar a los afectados y sus asesores, realzar las bondades del proyecto y sus efectos positivos para la sociedad, con argumentos tales como el empleo, comercio, etc., involucrar a sindicatos, gremios y/o organizaciones laborales invocando el conflicto entre empleo, desarrollo y ambiente.

Es indudable que la discusión sobre la problemática ambiental a nivel global ha abierto renovados espacios de participación. Sin embargo, tales espacios no sólo resultan insuficientes, a menudo implican la introducción de intereses que pueden corresponder a las legítimas demandas sociales de la población en un ámbito que rebasa los límites impuestos por la agenda ambiental. Tal imposición de agenda, durante el proceso de evaluación de impacto ambiental, busca mantener focalizada la discusión en asuntos ambientales específicos de cada proyecto de infraestructura. Esta tensión es causa de conflictos que si bien no se limitan al problema ambiental, recurren a éste como plataforma o pretexto para formular las inconformidades sociales.

Como gran antecedente y causa de conflictos ambientales se tiene la definición de un consenso nacional sobre el estilo de desarrollo para el país. Este conflicto macro, tiene expresiones concretas en el plano ambiental y de manera particular en el proceso de licenciamiento ambiental de la infraestructura para el desarrollo. Entre las principales expresiones- causa de conflictos se podrían mencionar: La falta de política y legislación ambiental coherentes, en especial aquellas derivadas de contradicciones entre la política macroeconómica y la política ambiental. La participación definida en la ley colombiana se hace solo para la «expedición, modificación, o cancelación de permisos o licencias»; su alcance no implica el que las comunidades se pronuncien sobre la realización del proyecto de infraestructura y las razones macroeconómicas que lo avalan,



las cuales suelen primar sobre lineamientos que asignan posibilidades o restricciones desde el punto de vista ambiental.

En otro nivel más particular, se tiene la inexistencia de prioridades sobre qué y cómo proteger, cuando de la preservación de ecosistemas se trata. Y, en un nivel aún más específico, la ausencia de información ambiental confiable y actualizada, como plataforma de conocimientos socialmente aceptada.

El conflicto ambiental en un ámbito tan limitado como es el proceso de licenciamiento ocurre entre al menos dos grupos que compiten entre sí por un enfoque de los derechos, alcances, posibilidades y restricciones al desarrollo de la infraestructura consignados en la legislación ambiental; aquí, las opiniones, decisiones y conductas de un grupo afectan las opiniones, decisiones y conductas del otro grupo. «Cualquiera persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales»(artículo 69 de la ley 99 de 1993).

En Colombia se cuenta con un instrumento legal cuyo propósito es posibilitar la intervención ciudadana en el marco del licenciamiento ambiental. Tal es la Audiencia Pública, que puede ser solicitada por las autoridades territoriales, cien habitantes de la zona de influencia de las obras o por tres organizaciones sin ánimo de lucro. Se trata por excelencia de un diseño legal concebido en y para el conflicto ambiental como realidad inherente al proceso de licenciamiento de las obras de infraestructura. Más que participación, entendida como un proceso en el que la ciudadanía afectada o no por los impactos ambientales ejerce su derecho a tomar decisiones, el decisor en el ámbito de una *Audiencia Pública es la Autoridad Ambiental*, quien obra como juez.

En el desarrollo de la Audiencia Pública, las sanciones impuesta por el Ministerio del Medio Ambiente, afectan directamente la licencia ambiental ordenando la posible interrupción de obras o actividades de un proyecto en proceso de licenciamiento. Al celebrarse una audiencia pública, automáticamente se suspenden los términos del procedimiento para la adjudicación de la licencia (artículo 72). Del mismo modo, la autoridad podrá suspender la obra, en caso de considerar que no se cumplieron los compromisos adquiridos al ser expedida la licencia (artículo 72) y ordenar al agente económico que solicitó la licencia la implementación de las correcciones solicitadas en la audiencia.

Desde el punto de vista de la relación conflictiva durante los procesos de licenciamiento ambiental y particularmente en el desarrollo de las audiencias Públicas, suelen presentarse varios tipos de controversia: a) las centradas en la información, b) las centradas en intereses negociables y c) las centradas en valores. Sin la pretensión de una clasificación basada en tales tipos de controversias, se propone aquí una descripción de sus características y posibilidades en el marco de los procesos de licenciamiento ambiental, como vía para ilustrar el conflicto y sus fuentes.

En primer lugar se tienen las controversias centradas en la información. Se trata de aquellos conflictos cuyo origen es: a) Diferentes disponibilidades de información, lo que constituye un asunto cuantitativo y la controversia se refiere a desequilibrios e inequidad en el acceso. b) Diferentes interpretaciones de información donde lo que se encuentra en controversia es la cantidad de comprensión relativa de la información, en el supuesto de que esta se encuentra disponible para todos los actores. Este tipo de controversias son las que presentan mayores probabilidades de ser resueltas a través de una gestión de negociación cuyo foco central sea superar los vacíos de información o su mala interpretación. En el primer caso la acción a seguir es el desarrollo de una "gestión de distribución equitativa", a través de procesos comunicacionales eficaces, lo que implica consensuar, dentro de los procesos de licenciamiento, el que la información no se maneje como una ventaja competitiva para los actores en conflicto. En el segundo caso la acción a seguir es más compleja en cuanto implica es una "Gestión de negociación de significados" donde los procesos no son sólo comunicacionales, pues deben extenderse al dialogo de saberes, la construcción de nociones operativas válidas para los actores y eficientes procesos de nivelación-educación.

En segundo término suelen presentarse las controversias centradas en intereses negociables. Entre ellas el origen del conflicto puede ser en función de: a) Intereses contrapuestos que pueden ser



compatibilizados, donde usualmente la controversia se localiza en los modos, métodos, enfoques de la actuación entre las partes enfrentadas. El interés resulta de orden formal y lo que media es el deseo de dignidad en el trato, la aceptabilidad de procedimientos, la coherencia de protocolos, etc. Muchas veces los intereses de los grupos en conflicto pueden ser compatibilizados en grados a través de concertaciones que satisfagan las expectativas de todos ellos, siempre que estén dispuestos a cederlos en parte. b) Intereses contrapuestos que pueden ser negociados, esta clase usualmente ocurre en función de bienes materiales o elementos sustantivos como cuantías, indemnizaciones, monto de compensaciones, etc. Aquí, el asunto es transaccional y cuantificable. En estos casos el manejo de las controversias requieren de procedimientos de negociación formal entre los grupos.

Finalmente se tienen las controversias centradas en valores. Se trata de aquellos conflictos cuyo origen puede ser: a) Valores contrapuestos, donde se involucran sentimientos altamente ponderados por las partes e implican nociones como "lo bueno y lo malo" (normativa), lo permitido, lo prohibido y lo obligatorio (precepto cultural). La controversia es intersubjetiva. b) Defensa de principios, que estrechamente relacionada con lo anterior, su especificidad radica en que cualquier sistema de valores que configure un principio para alguna de las partes, se constituye en fundamento vital - no negociable, so pena de renunciar a la identidad y dignidad propias y c) Concepciones del mundo, donde las diferencias comprometen el sistema-mundo-vital y en consecuencia los grupos no estarán dispuestos a negociar formalmente, pues la negociación misma significaría una renuncia y una transformación cultural.

Así, y a modo de conclusión, podemos afirmar que para que se inicie un conflicto ambiental se deben presentar como mínimo un conjunto de situaciones que van desde la presencia de un daño ambiental o la simple presunción del mismo y el que éste resulte razonablemente demostrable. En este caso las controversias por la disponibilidad e interpretación de la información resultan las de mayor relevancia. La información se constituye en el primer recurso a movilizar en la iniciación de un conflicto ambiental. Condiciones todas que están dadas en Colombia

De manera adicional, es necesario el que un grupo significativo de personas se declaren o sientan potencialmente afectadas, independientemente de que perciban o no el daño o la amenaza de éste. En este caso la controversia se centra en intereses negociables y se presenta de manera muy frecuente que se realicen campañas de concienciación del daño o problema ambiental entre las poblaciones.

Otra condición previa a la iniciación de un conflicto ambiental se encuentra el que existan fundamentos legales o morales que permitan exigir evitar, mitigar o reparar el daño ambiental, los cuales cumplirán un papel determinante como plataforma de argumentación. Otro elemento lo constituye el que exista la posibilidad, real o imaginada de reparar el daño ambiental. Usualmente tal posibilidad es materia de debate y muy seguramente en sus características básicas tal daño no será reparado, lo que conduce a la negociación de mecanismos compensatorios que desvíen las energías de la gestión hacia asuntos diferentes al daño mismo. Aquí la controversia suele centrarse en valores, principios y concepciones del mundo y se pone en discusión que es o no negociable.

Finalmente, la existencia de capacidad real o potencial de sostener el conflicto en el tiempo y la conciencia de que un conflicto requiere de muchas acciones, muchos costos y puede ser de larga duración, constituyen factores que unidos a la posibilidad de sumar aliados y recursos a la causa resultan claves. En este caso, la disponibilidad y posibilidad de movilizar recursos, determina el grado de vulnerabilidad de los actores en el conflicto.

4. BIBLIOGRAFIA

Del Águila R: La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad: Revista Iberoamericana de Educación. Número 12 - Educación y Gobernabilidad Democrática
Mesa Permanente sobre Participación Ciudadana y Comunitaria en el Marco de la Gestión Ambiental del Sector Minero-Energético. Ministerio del Medio Ambiente 2002.
MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE COLOMBIA. 1998: Fortalecimiento Institucional en la



Agilización del Componente de Participación Comunitaria en el Trámite de Licencias Ambientales:
Convenio FEN-CHEC-FONADE. (Propuesta para discusión)

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE COLOMBIA. 1998: Lineamientos para una política para la
participación ciudadana en la gestión ambiental. (Propuesta para discusión)

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE COLOMBIA. 1997: Política de participación social ambiental
"Gentes y Ambiente para la vida". (Propuesta para discusión).

Ramos M. en Reyes, r. (dir.) : Diccionario Crítico de Ciencias Sociales.

Vidal-Beneyto J: El país.es Edición Impresa Opinión Viernes, 12 de abril de 2002.

