

CAMBIOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA: ¿NUEVOS ABORDAJES ESTATALES FRENTE A LOS CONFLICTOS SOCIO AMBIENTALES?

**Por Guillaume Fontaine¹
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)**

Introducción: el mejor de los mundos

Los conflictos ambientales son elementos constitutivos de la vida social, en los cuales se observan interacciones entre la sociedad civil, integrada por comunidades y organizaciones sociales o no gubernamentales, y el sistema institucional, integrado por el Estado y los actores del mercado. En este sentido, son elementos que forman parte de un proceso normal de construcción de democracia. En los casos de Venezuela, Bolivia y el Ecuador, los poderes ejecutivo y legislativo son bastante unificados, por no decir hegemónicos. Por otro lado, los gobiernos mantienen vínculos y alianzas históricas con los actores económicos, las empresas transnacionales, las empresas nacionales o estatales, especialmente en conflictos relacionados con recursos estratégicos como el petróleo o gas natural.

Ahora bien, si asumimos esta premisa – los conflictos son constitutivos de la vida social en un país democrático – cabe preguntarnos: ¿Qué pasa cuando estas interacciones dejan de ser conflictivas? Una hipótesis es que, dónde no hay conflicto es que todo está bien, entonces, si eso ocurre, podría significar que vivimos felices en el mejor de los mundos posibles. Sin embargo, el mundo en el cual vivimos, aunque fuera el mejor mundo posible, es también un mundo de controles y luchas por la captación del poder. Y los conflictos ambientales son precisamente un vector para captar y ejercer poder.

De allí surge una inquietud y es ¿de qué mundo estamos hablando? ¿El mundo de Cándido imaginado por Voltaire para burlarse del idealismo de Leibniz, donde la guerra más feroz está vista como parte de un orden metafísico? ¿El mundo de Big Brother, descrito por Orwell, donde no hay conflicto pues todo está controlado por el ejército, la policía, los servicios secretos? ¿El mundo de Brave New World imaginado por Huxley, donde todo es reproducido en incubadoras y no hay conflicto porque cada individuo está en su sitio en un sistema perfectamente funcional?

Uno de los problemas que surgen, cuando analizamos la evolución de los tres países a los que me refiero, es que hay una inquietante orientación hacia una especie de mezcla entre el mundo de Orwell y aquel de Huxley. Eso, creo, es un problema en la capacidad de

¹ Conferencia magistral, dictada en el Tercer foro regional sobre transformación de conflictos socioambientales en América Latina: “Hacia una agenda para el fortalecimiento de capacidades”, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 20-21 de febrero de 2008.

organización de los actores sociales, en el fortalecimiento de sus capacidades, tema al que se alude en este evento.

Interacciones estratégicas y gobernabilidad

Quisiera detenerme en primer lugar en describir los principales determinantes de la institucionalización de los arreglos en los conflictos ambientales. Me referiré a la interacción entre sociedad civil y sistema institucional, adoptando sucesivamente el punto de vista de ambas partes.

Cuando la sociedad civil “se toma” al sistema institucional

¿Cuál es el producto de las interacciones entre actores sociales, actores de mercado y actores del Estado? Esto que algunos llaman la “gobernabilidad”, designa las condiciones de la gobernanza democrática, es decir las condiciones en las cuales funciona el sistema de gobernanza en un Estado de derecho. Este sistema abarca no solo a los tres poderes y el régimen electoral, sino también al marco normativo y las políticas públicas.

En las interacciones entre estos actores, tenemos dos grandes extremos. El primer extremo es cuando la sociedad civil “se toma” al sistema institucional (para usar una expresión trivial, muy común entre los movimientos colectivos de los países andinos). Ahí tenemos tres tipos de situaciones: las insurrecciones, los movimientos históricos y los levantamientos, que pueden aludir tanto a los levantamientos indígenas de 1990 en el Ecuador, cuanto a la “guerra del agua” (2000) y la “guerra del gas” (2003) en Bolivia.

En el otro extremo, los conflictos sociales (de manera más general que los conflictos ambientales) son movilizaciones contra las empresas o el Estado, realizadas a través de paros o de huelgas generales. Aquí tenemos también una serie de conflictos sintomáticos, como los paros bi-provinciales en Ecuador del 2005, o movimientos más conservadores, más reaccionarios, como en la gran huelga de PdVSA (2002-2003) o el Comité Santa Cruz en Bolivia después de la nacionalización del gas (en 2006).

Hay otra forma de “tomarse” el sistema institucional, y es a través de los procesos electorales. En los tres países nos interesan aquí, han sido estrechamente vinculados con los conflictos ambientales, menos en Venezuela, aunque la gran huelga de PdVSA pueda ser relacionada también como un conflicto ambiental, pero fue más en el orden organizacional, o empresarial o corporativo. En efecto, tanto en Bolivia con la guerra del gas, como en el Ecuador con el conflicto contra Occidental y los conflictos que siguen pendientes, en particular en la Amazonía, hay una clara vinculación entre la duración, el grado de polarización de los conflictos ambientales y la aparición de nuevas fuerzas políticas. Estas últimas canalizan las demandas de la sociedad en procesos electorales y surgen con

programas, que incluyen o dan cabida a importantes medidas normativas o de política explícita en cuanto al manejo de recursos naturales.

Cuando el sistema institucional “se toma” a la sociedad civil

¿Qué pasa al revés, cuando el sistema institucional “se toma” a la sociedad civil? Eso corresponde en el caso extremo a una situación de régimen autoritario, que impone un orden militar más o menos violento. No me refiero necesariamente a la violencia en el sentido de una represión militar feroz o de un sistema totalitario a lo Pinochet o al régimen militar Argentino hace tres décadas. Puede tratarse también de un régimen como aquellos gobiernos militares en el Ecuador en las décadas del sesenta y setenta, o el primer gobierno de Hugo Banzer en Bolivia. Ahí, el control sobre la sociedad civil o sobre los actores sociales se da a través de la fuerza o la coerción.

Un segundo tipo de situación se da cuando el Estado controla a la sociedad civil y es el conocido centralismo burocrático, cuya expresión en América Latina, desde la década del cincuenta, ha sido el nacional populismo. En lo que nos interesa en este foro, es un poco lo que observamos en principio desde el 2000 en la región andina, a través de los neo nacionalismos petroleros.

A partir de estas situaciones extremas quisiera sacar dos conclusiones. Los problemas que planteo en ambas son de naturaleza distinta, pero hasta cierto punto complementaria.

La primera conclusión es que, cuando la sociedad civil “se toma” el sistema institucional, pueden surgir irregularidades en los procesos de gobernanza democrática, en particular a través de los movimientos colectivos. Discutiré esta tesis en la segunda parte de mi intervención, pues es una categoría muy amplia y se observa precisamente en los conflictos ambientales que hay muchos grados, muchos matices, en el grado de organización de estos movimientos y de la identidad de estos movimientos.

Por otro lado, cuando el sistema institucional “se toma” a la sociedad civil, pueden surgir disfuncionamientos en el sistema de gobernanza. Ello tiene mucho que ver con el régimen político, los cambios, las modalidades de organización del sistema político. Se traducen por más o menos democracia, más o menos control, más o menos transparencia, más o menos rendición de cuentas, etc.

La segunda conclusión que quisiera sacar es que, solamente algunos aspectos o expresiones son problemas de construcción democrática, de institucionalización de los arreglos en los conflictos ambientales y en los conflictos sociales de manera general. Cuando la sociedad civil “se toma” el sistema institucional a través de procesos electorales, a través de

cambios de gobierno – lo cual ha sido bastante errático en la región andina –, se privilegia el rol de la sociedad en general, en la definición de políticas públicas y que se hablaría en ciertos casos de democracia participativa.

Por otro lado, cuando el sistema institucional “se toma” a la sociedad civil a través de procesos de coalición, privilegia el rol del Estado en el sentido amplio, en el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, en la construcción de democracia. Pero aquí no hay cabida a mucha participación, en el sentido de democracia participativa, sino más bien a la democracia delegativa, figura dominante en América Latina en general.

Interacciones estratégicas y gobernanza

Ahora, quisiera detenerme en las modalidades de incidencia política que adopta la sociedad civil en los países andinos. Empezaré por la incidencia en el poder legislativo para luego seguir con la incidencia en el poder ejecutivo.

Incidencia de la sociedad civil en el poder legislativo

La primera serie de interacciones entre la sociedad civil y el sistema institucional atañe a la incidencia en el poder legislativo, eso es en la formulación de normas legales, incluso al nivel más alto que es la Constitución. Aquí hay una serie de modalidades que vale recordarse y que son hasta cierto grado, averiguables en muchos conflictos mayores o en conflictos relacionados con mega proyectos extractivos.

La primera modalidad es la producción de normas legales. Nace de un proceso de acción comunicativa, un intercambio de ideas que permite que convicciones o máximas vayan evolucionando hacia normas consensuadas (reglas, reglamentos, leyes, constituciones) y aún el derecho post convencional. Esto tiene lógica si lo ubicamos en un Estado de derecho; excluyo por lo tanto las situaciones mencionadas anteriormente de dictadura y regímenes autoritarios.

La segunda modalidad es la incidencia de la participación de la sociedad civil en los espacios no regulados y de pronto, la conversión o evolución de movimientos colectivos hacia una cosa más orgánica, que son los movimientos sociales. Aquí hay dos grandes figuras en los conflictos que nos interesan, que son los movimientos indígenas y los movimientos ecologistas. A medida que se desarrollan los conflictos ambientales, observamos que muchos coadyuvan a la formación de movimientos difusos (comunitarios), en algo un poco más organizado, con propuestas más programáticas, que incluso pueden llevar a formular contra propuestas políticas, programas o elecciones políticas. Es en ese entonces que encontramos una capacidad de diálogo de institucionalización de los arreglos en los conflictos en la sociedad civil.

Finalmente, la tercera modalidad es la participación de la sociedad civil en los espacios públicos regulados. Al respecto, los procesos más visibles en Bolivia, Ecuador y Venezuela son los procesos constituyentes, en los cuales quisiéramos ver expresarse demandas a nivel más alto. El caso de la Constitución de Venezuela de 1999 o el caso del Ecuador de 1998, son buenos ejemplos para ilustrar cómo los temas que plantean los actores sociales en conflictos ambientales pueden procesarse al nivel más alto de la norma legal.

Incidencia de la sociedad civil en el poder ejecutivo

Si nos interesamos por la gobernanza democrática, otro ámbito es la incidencia de la sociedad civil en el poder ejecutivo. Este es un punto mucho más delicado y complicado. En los tres países que he mencionado, es un problema del que no se ha salido.

La primera pregunta que cabe es de saber cómo se pasa del nivel de organización espontánea – determinado por la ubicación geográfica y, eventualmente, los lazos de parentesco que son las comunidades – a un nivel más contractual o a un nivel de asociación, mediada por figuras jurídicas o por acuerdos o intereses compartidos (como por ejemplo, los sindicatos, o las organizaciones sociales, los comités, etc.) Pues a través de una creciente mediatización y de una abstracción de las demandas, lo cual permite organizarlas en programas. Eso es, precisamente, una de las grandes virtudes de los conflictos ambientales que en la Plataforma de Acuerdos Socio Ambientales (PLASA) hemos discutido: sean conflictos por minería, por petróleo, por banano, por contaminación, por pesticidas o agroquímicos en general. Se observa que, realmente dentro del proceso de conflicto, hay una transformación de las demandas; hay un procesamiento de algo que era espontáneo en algo que es mucho más sistematizado.

Esa transformación en muchos casos se hace gracias al asesoramiento técnico y, hasta cierto punto, a la mediación de organizaciones de otro tipo – actores exógenos, como pueden ser las ONG y otras organizaciones que hacen parte de este tipo de intervención. Ahora bien, no se ha resuelto en problema en el Ecuador, Bolivia y Venezuela. Eso no es suficiente, pues se necesita llegar a transformar propuestas espontáneas procedentes de organizaciones colectivas, a dos niveles más.

El primer nivel, que es probablemente más visible, más mediatizado, es cuando estas organizaciones se constituyen en movimientos sociales. Esto es obvio en los tres países, donde existen figuras carismáticas y organizaciones consolidadas, que son la expresión de estos movimientos. El segundo nivel es aquel de los partidos políticos. Ahora bien, no existen partidos políticos que contesten estas demandas o las procesen al nivel más alto del sistema político. En una buena parte del programa de Alianza País, existen elementos de reflexión, de propuesta o de cambio en las políticas ambiental, minera y petrolera, pero no existe una

propuesta ambiental para el Ecuador. Lo mismo se puede decir del MAS en Bolivia y el Movimiento por la Quinta República en Venezuela. En otros términos, los partidos en el poder carecen de una propuesta de gobernanza ambiental equiparable con otras propuestas de gobernanza sectorial – como en el ámbito energético y el social.

En conclusión, los procesos de incidencia en el legislativo y en el ejecutivo, son de naturaleza distinta en sí. Obviamente el resultado es muy distinto, y los procesos movilizan recursos distintos. El proceso de incidencia sobre el ejecutivo es un proceso político, militante, un proceso activista, de captación de legitimidad, de demandas, de movimientos por grupos más organizados, más activistas y que han podido hacer mejor lobby, mejor cabildeo en el centro del poder (al menos en los países con régimen presidencial).

En cambio, la incidencia en el poder legislativo es básicamente un proceso burocrático, es donde los asesores técnicos exógenos pueden ejercer un rol tremendamente útil y catalizador de demandas y organizador de comunidades y movimientos. Esta incidencia se da a través de la participación en espacios públicos regulados, los espacios más propicios a crear las condiciones para la institucionalización de la acción colectiva. También es donde aparece que las propuestas cargadas por los actores sociales (o la sociedad civil) son representativas de las demandas de la sociedad en general.

Lo que deriva de lo anterior es que, si la incidencia de la sociedad civil en la formulación de políticas a través del poder ejecutivo, es un proceso militante, también se pueden sancionar estas modalidades de la incidencia por el sufragio electoral. Esto le da un grado máximo de legitimidad, cuando son validadas, o de ilegitimidad, cuando no lo son. Y ese es uno de los puntos que aún nos queda por observar en la región andina.

Conclusión: conflictos ambientales y democracia

La manera en que se comportan los actores en los conflictos ambientales depende de dos variables de la gobernanza: el grado de autonomía de la sociedad civil y de los actores sociales frente al sistema institucional; y el grado de democratización de este último, medible por los elementos e instrumentos de control, rendición de cuentas, participación, etc.

A su vez, la legitimidad del sistema de gobernanza ambiental depende del grado de institucionalización de los arreglos en los conflictos ambientales. En efecto, los arreglos que se hacen de uno en uno, como en muchos conflictos – especialmente con empresas mineras o petroleras aquí y en los países andinos – son tremendamente volátiles, no se consolidan y en muchos casos son inequitativos. Asimismo si se norma a partir de este modelo de arreglo, cosa que se está haciendo concretamente en el Ecuador actualmente, las normas en sí tendrán poca legitimidad.

Es una especie de balance, de efecto pendular, comparo aquí la instrumentalización de demanda por empresas del sector privado, o público, con la instrumentalización de las mismas demandas pero por órganos de poder. Creo que ambos casos son precisamente indicadores de la misma cosa, y es una escasa legitimidad de la norma producida y desde luego de la política que debería implementarlo.

La asimilación de la sociedad civil por el sistema institucional – es decir, de las demandas de los actores sociales por el gobierno de turno o los actores del mercado – conlleva un doble riesgo para la institucionalización de los arreglos en los conflictos ambientales. Por un lado, puede desembocar en la instrumentalización de las demandas por el gobierno de turno y los actores del mercado. Por otro lado, puede llevar a la neutralización de la capacidad de organización y de movilización de los actores sociales por parte del aparato estatal.

Al fin y al cabo, son estos riesgos que conllevaron los cambios políticos intervenidos desde el inicio de la década del 2000, en Venezuela, Bolivia y el Ecuador. Si bien es cierto, las condiciones de la institucionalización de arreglos en los conflictos ambientales ha variado sustancialmente, no es en el sentido de una gobernanza ambiental más eficiente. Volvemos, al parecer, a padecer los defectos del nacional populismo, que consiste en captar y absorber líderes de opinión, en neutralizar su capacidad de organización y de movilización a través de cargos tecnócratas o ministeriales u otras formas de altos niveles de responsabilidades. Eso – como lo ilustra la historia reciente del Ecuador – puede llevar en muy corto plazo a la desorganización de las bases sociales y la desarticulación de los movimientos que llevaron a estos líderes al poder.