

La trayectoria del estudio de las políticas ambientales y el ambientalismo en América Latina

The evolution of environmental policy studies and environmentalism in Latin America

Entrevista a Kathryn Hochstetler
Docente de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres.
Correo electrónico: K.Hochstetler@lse.ac.uk.

Por Paúl Cisneros
Docente investigador del IAEN
Correo electrónico: paul.cisneros@iaen.edu.ec

Elaborada: 1-mayo-2017. Aprobada: 10-mayo-2017.



Fotografía de Andrea Carrión (2017).

Kathryn Hochstetler

Kathryn Hochstetler es doctora en Ciencia Política por la Universidad de Minnesota, Estados Unidos, y profesora de desarrollo internacional en la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, Reino Unido. Su trabajo científico se relaciona con el estudio interdisciplinar del ambiente y el desarrollo. Ha estudiado negociaciones ambientales globales, movimientos ambientales, política ambiental, instituciones democráticas, acuerdos comerciales regionales, principalmente en América del Sur. En la actualidad estudia la adopción de políticas para el uso de la energía solar y eólica en Brasil y Sudáfrica, así como el financiamiento Sur-Sur para el desarrollo.

Ha ocupado posiciones de dirección en la Universidad de Waterloo (Canadá), la Universidad de Nuevo México y la Universidad Estatal de Colorado (Estados Unidos). Es parte del equipo editorial del *Review of International Political Economy*, editora asociada del *Journal of Politics in Latin America* e integrante de las juntas editoriales de *Global Environmental Politics* y *Latin American Politics and Society*. Kathryn es coautora de los libros *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*, publicado por Duke University Press en el 2007; y *Sovereignty, Democracy, and Global Civil Society: State-Society Relations at UN World Conferences*, publicado por State University of New York Press en el año 2006.

En la siguiente entrevista, Kathryn Hochstetler realiza un balance sobre los avances que han existido en el diseño e implementación de políticas ambientales en la región, así como el rol que han tenido los movimientos sociales y la acción colectiva en general en politizar los temas ambientales. Sobre este aspecto señala que en la mayoría de países aún hace falta desarrollar conexiones entre los diferentes grupos que componen el ambientalismo. Para Hochstetler, los estudios sobre la política ambiental en América Latina se beneficiarían de la ampliación del repertorio de herramientas teóricas y metodológicas que se emplean con el afán de elaborar mejores explicaciones sobre los fenómenos de interés. Los investigadores que han trabajado sobre la región deberían, dice, hacer mayor uso de las bases de datos disponibles sobre problemas ambientales y trabajar más los estudios comparados.

¿Cómo te iniciaste en los estudios del ambientalismo y la política ambiental?

Por accidente. A finales de la década de 1980 quería estudiar movimientos sociales y estaba específicamente interesada en las transiciones políticas. Mi idea era comparar un país en transición, como Brasil, con un país que no estaba atravesando una transición al momento, como Venezuela. Quería mirar cómo estos dos países discutían nuevos temas. Cuando fui a hacer mi trabajo de campo inicial en 1989, pensando que iba a estudiar movimientos ambientales y de mujeres en ambos países, me di cuenta que esto era demasiado amplio, entonces decidí enfocarme en los movimientos ambientales. Mucho de lo que aprendí sobre el ambiente no lo aprendí en clase o desde los libros, sino de ambientalistas en Brasil y Venezuela y de la gente en estos países que estudiaban el ambiente. Ahora los interesados en estos temas pueden tomar cursos y acceder a una amplia bibliografía, así que hay una expectativa mayor de que quien investiga estos temas sepa más sobre los mismos. Cuando yo inicié existían pocos trabajos sobre política ambiental en América Latina. La mayoría de los países no tenían ministerios de ambiente y pocas definiciones en cuanto a políticas ambientales. Esto es muy distinto ahora.

Cuando se da la explosión de la literatura sobre el ambientalismo y las políticas ambientales a mediados de la década de 1990, los estudios comparativos fueron bastante utilizados. ¿Sigue siendo este el caso?

Creo que no. La razón por la que esto sucede es que mucha más gente en los países de América Latina está haciendo investigación ahora. Ellos tienden a investigar en

los países donde viven y que conocen, así que mucho de este trabajo se enfoca en un solo país. Es natural que, cuando se empieza a investigar un tema, se puedan hacer cosas más amplias, superficiales y comparativas; luego se pueden realizar otros estudios con mayor profundidad. Aunque, por ejemplo, en la década de 1990 la gente sí hacía trabajo solo sobre Brasil; la mayoría eran extranjeros del Norte.

¿Crees que esta relativa ausencia de comparación es problemática para la acumulación de conocimiento?

Creo que sí. Sobre todo, porque mucha gente solo lee lo que se produce sobre o en sus países o los países que investigan son extranjeros. La literatura en algunos países se ha vuelto lo suficientemente grande como para que la gente solo sepa lo que pasa en su país. Brasil es un ejemplo. En el conjunto de la literatura sobre política ambiental y ambientalismo, existe una cantidad gigante de estudios sobre movilizaciones particulares, políticas particulares o proyectos. Me sorprende que luego de 25 años esa sea la forma en la que la gente piensa cuando se aproxima a un tema ambiental. Puede ser que parte de eso sea porque algunos de estos temas son únicos. Estos estudios tienen valor, pero en mi caso, no hago investigación sobre proyectos específicos. En su lugar, por ejemplo, mi proyecto actual es sobre la emergencia de la energía solar y eólica en Brasil y Sudáfrica. Estoy mirando a todo el sector eléctrico, pero podría nombrar múltiples libros y más artículos solo sobre la represa de Belo Monte, que es un proyecto importante, pero solo una de las 41 represas que se construyeron en Brasil en una década. Yo estudio esas 41 grandes represas y los otros 261 proyectos eléctricos de varios tipos que se construyeron en Brasil durante los mismos años desde un marco comparativo que trata de pensar qué significa para Brasil que exista un Belo Monte, pero también 138 proyectos de energía eólica.

En el conjunto de la literatura sobre política ambiental y ambientalismo, existe una cantidad gigante de estudios sobre movilizaciones particulares, políticas particulares o proyectos.

¿Qué avances has visto acerca de los métodos utilizados en estos estudios?

La metodología es lo que era en la década de 1990. La gran mayoría son estudios de caso, pero esto no sucede solo en América Latina. Estoy en el comité editorial de la revista *Global Environmental Politics*, que se relaciona más al área de las relaciones internacionales. Entre el 85 y 90% de la investigación realizada en las políticas ambientales a escala global que recibimos sigue siendo cualitativa y basada en estudios de caso. Así que puede ser que es algo del tema medioambiental que sea más complejo, multifacético y multidisciplinar. A pesar de esto, me sorprende que no encontremos gente en las ciencias sociales usando bases de datos GIS, que son bastante grandes, o series de datos sobre contaminación. Hay muchos datos

cuantitativos disponibles que no se utilizan. Esto depende mucho del tipo de herramientas metodológicas que la gente tiene.

En el estudio que mencionaba sobre el sector eléctrico en Brasil, inicié un proyecto cuantitativo. Esto me permite ver que de 302 proyectos eléctricos solo existe conflicto con las comunidades en el 20% del total. Cuando estudiamos los movimientos sociales y el ambiente, tendemos a ver solo los lugares donde emergen los conflictos, pero, ¿qué hay del 80% de los proyectos en Brasil donde no existe conflicto? ¿Qué está sucediendo en estos?

La forma en la que nosotros como grupo estudiamos el ambiente muestra que entendemos mejor los casos inusuales que aquellos más usuales. Eso es producto de un desinterés o poca habilidad metodológica o resistencia al uso de estudios cuantitativos. Lo que es también cierto es que es realmente difícil hacer estudios sobre por qué la gente no se organiza con respecto a ciertos temas. Me ocurrió en un estudio que comparaba lo ocurrido en Belo Monte y en el *Pre-Salt*. La gente no tiene respuestas sobre el porqué no hace algo. En este respecto, los estudios cuantitativos hacen más fácil discutir los casos en los que no existe movilización o acción. El hecho de que utilizamos sobre todo estudios cualitativos significa que hay preguntas que no logramos realizar.

¿Por eso vemos más producción académica sobre extractivismo que sobre otros temas?

Durante todo el tiempo que he estudiado América Latina, siempre hemos estudiado las áreas rurales. La deforestación solía ser el tema central a finales de las décadas de 1980 y 1990. Ahora es el extractivismo. Sin embargo, el número de gente en Perú cuya salud y ambientes son negativamente afectados por el tráfico, cada día, es mucho mayor que el número de gente impactada directamente por la minería. A pesar de eso tenemos todos estos estudios de caso sobre la minería. No digo que no son importantes, pero hay un gran número de estudios sobre las condiciones de vida en las ciudades o cuestiones como los estándares para la eficiencia del uso de combustibles que no se hacen. Desde mi experiencia en el comité organizador de la sección ambiental de la *Latin American Studies Association* (LASA), se ve que la prioridad es estudiar los temas rurales. La única excepción tiene que ver con el estudio de los problemas sobre el agua.

La carencia de literatura sobre cambio climático me sorprende mucho. Desde mi experiencia en *Global Environmental Politics*, puedo decir que todos quieren escribir sobre cambio climático. Entre el 65 y el 70% de los artículos que recibimos son sobre este tema. No creo que sea el caso en conferencias como LASA. Usualmente no tenemos más de un panel o dos sobre mitigación y adaptación. Creo que recién vamos a empezar a tener más investigaciones sobre estos temas, sobre todo en adaptación.

¿Qué tanto aportan los estudios desde América Latina a las discusiones globales sobre políticas y política ambiental?

Hay mucho que se escribe sobre Brasil, y sorprendentemente mucho que se dice sobre Ecuador. Sobre el Buen Vivir y la moratoria petrolera en el Yasuní en particular. Algunas de estas ideas intrigan a una audiencia amplia. Además de estos dos países no hay mucho que aparezca en *Global Environmental Politics*. Ahora, si tomas otras revistas, como *Environment and Development*, que no se enfoca en la escala global sino internacional/comparativa, se puede ver un mayor número de trabajos sobre otros países, como México y Chile. Lo que es claro es que mucha de la gente que escribe en América Latina no envía artículos a ese tipo de revistas. Si una persona lee solo ese tipo de revistas, no tendría idea de lo que pasa en los otros quince países de la región.

Hemos hablado sobre la producción científica sobre la política y las políticas ambientales. Hablemos ahora sobre las cuestiones empíricas que subyacen en estos trabajos. En tus trabajos más tempranos estudiaste cómo el ambientalismo está difundido entre las clases sociales. ¿Cuánto crees que esto ha cambiado en los últimos años? ¿Podemos ver, por ejemplo, mayor profesionalización entre las diferentes clases?

Creo que vemos una diversificación en dos sentidos. En el primero, la profesionalización de los movimientos ambientales, que empezó en 1992 con el apareamiento de organizaciones no gubernamentales, está ahora bien distribuida entre los países de la región. En el segundo, cuando empecé a estudiar el ambientalismo, me encontré con mucha gente que pensaba que estos temas no le concernían a la gente pobre. Ahora, es imposible mirar la historia de los movimientos ambientalistas y sostener tal cosa. De hecho, si miramos quiénes se han movilizad por causas ambientales en la región, es precisamente la gente pobre: la gente que vive en áreas rurales cerca de la minería, aquellos que están en las zonas marginales de las ciudades. Tenemos ahora un mejor entendimiento de que las cuestiones ambientales se relacionan con la sobrevivencia diaria y a la calidad de vida de la gente pobre que son quienes reciben de manera desigual los efectos negativos de los problemas ambientales. Lo que varía entre países es la conexión entre diferentes grupos. En algunos países hay esfuerzos por conectar esa clase más profesional de ambientalistas con movimientos de base. Brasil, por ejemplo, tiene una larga tradición de lo que denominan las organizaciones de asesoría. Como en el *Movimento de os Atingidos por Barragem*s, que es una organización con sede nacional en Sao Paulo que tiene una gran capacidad para tratar temas legales con organizaciones como BNDES, pero

[...] Si miramos quiénes se han movilizad por causas ambientales en la región, es precisamente la gente pobre: la gente que vive en áreas rurales cerca de la minería, aquellos que están en las zonas marginales de las ciudades.

parte de sus actividades es proveer investigación y soporte para todos aquellos que ven venir una represa. En la mayoría de los países estos dos tipos de organizaciones actúan muy distantes entre sí. Unas trabajan en unos temas, van a conferencias internacionales, tienen vínculos transnacionales, que son mucho más fuertes que sus vínculos locales.

¿Les hacen falta incentivos para coordinarse? ¿Competen entre ellas por diferentes aspectos del ambientalismo?

Para los movimientos en general, los recursos son siempre limitados: el tiempo, dinero, etc. Entonces existe siempre una pregunta sobre cómo se utilizan esos recursos. Cuando hacía entrevistas en la Amazonía a inicios de la década de 1990, los activistas me decían que la distancia entre ellos y los activistas internacionales era menor que entre ellos y la gente en Sao Paulo o en el sur de Brasil, gente que en esa época nunca habían estado en la Amazonía. Esto era muy distinto entonces para muchos activistas extranjeros que si conocían la Amazonía.

Dentro de las emergentes interacciones Sur-Sur, ¿cómo cambian las lógicas del boomerang y del pos-boomerang?¹

Si Perú, por ejemplo, recibe un préstamo del Banco Mundial, se puede iniciar movilizaciones en Perú o se puede utilizar el clásico *boomerang* en que se intenta influenciar el Banco Mundial para influenciar al Gobierno de Perú. Además, para influenciar al Banco Mundial, dada su naturaleza multilateral, se puede trabajar con organizaciones no gubernamentales de los Estados Unidos para que se movilicen al Congreso de ese país y desde ahí influenciar al Banco Mundial. Lo mismo con las ONG de Alemania u Holanda, etc.

Ahora, cuando no es el Banco Mundial el que financia un proyecto minero sino el BNDES o China, la pregunta es: ¿cuánto cambian las estrategias de los activistas con respecto a este cambio en el financiamiento? En el caso, por ejemplo, de BNDES, ¿se desarrollan conexiones entre peruanos, brasileños y bolivianos para las campañas? ¿Existen conexiones entre las ONG en Lima con aquellas en los lugares donde se desarrolla la minería? En este caso, ya no se puede depender de los vínculos internacionales de la manera en la que se hacía en la década de 1990.

Cuando es el BNDES, dado que su gobernanza es puramente nacional, entonces los activistas necesitan una estrategia muy distinta. En este caso, los activistas del país en cuestión son los que deben estar a la cabeza de la movilización. El número de las rutas para lograr la influencia disminuye y pone mucho más peso en la calidad de las instituciones locales. En mi estudio con Jazmin Sierra encontramos

¹ La estrategia *boomerang* se describe en el texto. Para una explicación a fondo de la misma se pueden consultar el trabajo de Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activist Beyond Borders*, publicado por Cornell University Press en 1998. El *pos-boomerang* se refiere a la reacción de los Estados luego de haber respondido de forma favorable a campañas de activismo transnacional. Sobre esto, escribe Hochstetler en "After the boomerang: environmental movements and politics in the La Plata River basin", artículo publicado en *Global Environmental Politics* en 2002 [Nota del entrevistador].

que los activistas en Brasil fueron en efecto bastante exitosos en aumentar la transparencia del BNDES. Cuando empezaron a trabajar sobre el BNDES en 2006 no existía información disponible sobre los créditos fuera de Brasil, ahora existe tanto para aquellos externos como internos. Pero además querían que BNDES tuviera condicionamientos socioambientales más fuertes. En este caso, realmente importa que BNDES es brasileño, porque el Gobierno de Brasil no quiere imponer condicionamientos para sus préstamos, por un principio de política exterior y en parte como resistencia al hecho de que el Banco Mundial sí lo hace. El Gobierno de Brasil y el BNDES realmente se han negado a ceder en ese tema y tampoco espero que los chinos se comporten de manera diferente. Es más, creo que va a ser más complicado para los activistas trabajar sobre los chinos, porque al menos en Brasil existen ONG fuertes que tienen acceso al BNDES, pueden generar espacios regulares de discusión, aunque no siempre obtengan todas las cosas que quieren de estos. Este no es el caso en China.

Has escrito sobre el Estado neodesarrollista. ¿Es esta forma de Estado más “verde” que el Estado “neoliberal” o el desarrollista clásico?

Sí, es más verde. Escribí sobre el Estado neodesarrollista en Brasil en particular, así que hablaré solo sobre este país. En el Estado desarrollista original del período de la industrialización por substitución de importaciones, algunos instrumentos, como los estudios de evaluación ambiental, no existían. Ahora tenemos estos instrumentos institucionalizados en un contexto en el que al menos existe discusión sobre los impactos y cómo entenderlos. Sabemos que este proceso es imperfecto y que varía mucho entre países, que no cubre todos los impactos y toma una forma compensatoria. Pero el hecho de que la pregunta de cómo hacer las cosas deba ser hecha, es importante. Ya no es realmente posible hacer un proyecto como se hacía en la década de 1950. Las represas, por ejemplo, ya no se pueden hacer de la misma manera. Estas ya no son tan grandes y generan más electricidad que aquellas de mediados de siglo. Creo que los estudios de impacto ambiental han cerrado la posibilidad a algunas prácticas altamente destructivas. Sin embargo, el instrumento no está diseñado para detener proyectos o evitar ciertos impactos.

Creo que los estudios de impacto ambiental han cerrado la posibilidad a algunas prácticas altamente destructivas.

El otro aspecto que me interesa sobre el Estado neodesarrollista se relaciona con que tanto los académicos como los activistas no estamos pensando necesariamente en los términos en los que este Estado piensa. Creo que ahora entiendo mejor el hecho de que la forma en la que piensan quienes planifican el desarrollo del sector eléctrico es que si se detiene uno de sus proyectos, que iba a proveer 3000 megavatios en un lugar, entonces se va a construir otra cosa en otro lado para proveer esos 3000 megavatios y también tendrá un impacto. Necesitamos

entender mejor cómo piensan estos actores y qué los motiva. Los activistas necesitan diseñar estrategias para manejar esto.

En el caso de Odebrecht, por ejemplo, una de las cosas que los ambientalistas deben tomar en cuenta para futuras campañas sobre los proyectos de alto impacto es el tema de la transparencia. Afortunadamente, uno de los aspectos más importantes que apoyan el trabajo de los ambientalistas es el avance de los sistemas judiciales para responder a los temas ambientales. Pensar en los instrumentos que dan herramientas a los movimientos ambientalistas para actuar es un aspecto importante de la investigación sobre el nuevo desarrollismo, pues en este se discute el proyecto de desarrollo y ahí existe una oportunidad. Las investigaciones de casos individuales muchas veces no se preguntan por estas cuestiones.

El ampliar la visión fuera del caso individual, ¿podría ayudar a los académicos a conectarse mejor con los activistas?

Los activistas están muy interesados en esto, pero los Gobiernos también. Muchas veces, si pudieran diseñar proyectos que no provocaran reacción de ambientalistas e indígenas, lo harían. No es que quieren hacer cosas solo para agitar a los demás. Entienden que, si no hacen las cosas bien, los proyectos van a tomar más tiempo o se vuelven más caros. Es por razones de interés propio que los planificadores y tomadores de decisión quieren discutir el tema de cuáles son las herramientas que permiten de mejor manera proteger el ambiente. Sin embargo, a veces la movilización es para detener el proyecto. En ese caso, la discusión sobre un plan de desarrollo es distinta.

¿Qué recomendación tienes para jóvenes politólogos que empiezan a estudiar el ambientalismo y la política ambiental ahora?

Les diría que miren más allá de proyectos o conflictos específicos, y si lo hacen, háganlo de manera que puedan responder a preguntas más amplias sobre los marcos institucionales. Recomendaría que se enfoquen en la comparación. Es muy útil saber sobre otro caso, especialmente si es de la misma región; deberías hacer investigación sobre otro país o al menos deberías conocer la literatura de otros países, porque uno tiende a asumir que conoce lo general solo porque conoce un caso particular. Mi actual investigación en Sudáfrica me ha permitido mirar a Brasil con ojos totalmente distintos. 