

# Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 5, volumen 2, julio-diciembre de 2017

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 5, volume 2, July-December 2017

Quito-Ecuador



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Estado & comunes  
Revista de políticas y problemas públicos  
N.º 5, julio-diciembre 2017  
ISSN impreso: 1390-8081  
ISSN electrónico: 2477-9245  
CDD 320.900866  
Issue 5, July-December 2017  
Quito-Ecuador

*Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), de Ecuador, es una publicación cuyo objetivo es la reflexión, generación y difusión del conocimiento científico desde las ciencias sociales y las políticas públicas, con especial énfasis en los problemas, el gobierno y la administración pública, relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública, seguridad y defensa bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. La revista está dirigida a la comunidad científica, docentes, investigadores, estudiantes de posgrado y todas aquellas personas interesadas en realizar aportes analíticos y académicos en el área de las ciencias sociales. *Estado & comunes* se publica semestralmente en los meses de enero y julio.

Dirección editorial: Miguel Romero Flores  
Corrección de estilo: David Chocair Herrera  
Diagramación y portada: Gabriel Cisneros Venegas  
Asistencia editorial: Cristina Silva Villamar  
Impresión:  
Ejemplares: 500

© IAEN, Ecuador  
Dirección: Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.  
www.editorial.iaen.edu.ec  
http://estadoycomunes.iaen.edu.ec/  
estado&comunes@iaen.edu.ec  
Teléfono: +593-2 3829900

Los artículos publicados en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Estado & comunes*.

Envío de artículos, información, solicitud de canje, pedidos y distribución:  
estado&comunes@iaen.edu.ec

---

*Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos* es parte de las siguientes bases de datos, indexadores e índices:

**Google**  
Académico

Google Académico. Motor de búsqueda web.

**latindex**

Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México

**MIAR**

MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España.

Estados & comunes, revista de políticas y problemas públicos n.º 5. Vol. 2 / Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN. — 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2017

Tamaño 18 cm x 25 cm, 226 p.

Julio-diciembre de 2017

Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

1. SOCIOLOGÍA 2. POLÍTICAS PÚBLICAS 3. SALUD PÚBLICA 4. BUEN VIVIR  
5. MUJERES 6. MERCOSUR 7. POBLACIÓN 8. MEDIO AMBIENTE 9. RECURSOS NATURALES  
10. ECOSOCIALISMO 11. POLÍTICA AMBIENTAL 12. AMÉRICA LATINA 13. ECUADOR 14.  
COLOMBIA 15. ARGENTINA I. Título



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas.

**Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales:** Sebastián Torres Ledezma

**Directora de *Estado & comunes*:** Katalina Barreiro Santana

**Editor de *Estado & comunes*:** Javier Monroy Díaz

**Coordinadores del Tema central:** Andrea Carrión y Paúl Cisneros

### **Comité Editorial**

Aguilar, Paula Lucía – Universidad de Buenos Aires, Argentina  
Casado Gutiérrez, Fernando – Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador  
Coraggio, José Luis – Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina  
Fariñas Dulce, María José – Universidad Carlos III de Madrid, España  
García Samaniego, Juan Manuel – Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador  
Hutschenreuter, Alberto – Escuela Superior de Guerra Aérea, Argentina  
Irigoyen Fajardo, Raquel – Pontificia Universidad Católica del Perú  
Kovacic, Zora – Universidad Autónoma de Barcelona, España  
Orbe León, Jorge Washington – Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador  
Rivera Vélez, Fredy – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador  
Rosillo Martínez, Alejandro – Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México  
Sánchez Rubio, David – Universidad de Sevilla, España  
Serrano Tovar, Tarik – Escuela Politécnica Nacional, Ecuador  
Vasco Pérez, Cristian Leopoldo – Universidad Central del Ecuador  
Villanueva Rance, Amaru – Vicepresidencia del Estado de Bolivia  
Viteri Salazar, Héctor – Escuela Politécnica Nacional, Ecuador  
Volkmer, Antonio Carlos – Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil

### **Consejo Asesor Internacional**

Benítez Manaut, Raúl – Universidad Nacional Autónoma de México  
Brachet-Márquez, Viviane – El Colegio de México  
Brukman Maynetto, Monica Esmeralda – Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil  
De Carvalho, Salo – Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil  
De la Garza, Enrique – Universidad Autónoma Metropolitana, México  
Cayetano Núñez Rivero, José María – Universidad Nacional de Educación a Distancia, España  
Copeland, Nicholas – Universidad Virginia Tech, Estados Unidos  
Dente, Bruno Oscar – Politécnico de Milán, Italia  
Gómez Gómez, Carlos Mario – Universidad de Alcalá, España  
Grassi, Estela – Universidad de Buenos Aires, Argentina  
Hidalgo Capitán, Antonio Luis – Universidad de Huelva, España  
León Araya, Andrés – Universidad de Costa Rica  
Morillas Cueva, Lorenzo – Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología, España  
Rodríguez Medina, Leandro – Universidad de las Américas de Puebla, México  
Sánchez Bravo, Álvaro – Universidad de Sevilla, España  
Stone Cadena, Victoria – Universidad de la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos  
Subirats Humea, Joan – Universidad Autónoma de Barcelona, España  
Vázquez Valencia, Luis Daniel – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México  
Zúñiga Núñez, Mario – Universidad de Costa Rica

## ***Estado & comunas***

El conjunto de procesos de toma de decisiones para regular la vida pública cada vez se ha hecho más contradictorio, complejo y fascinante, porque constantemente deben mobilizarse más recursos políticos, administrativos, democráticos y culturales para adoptar resoluciones que hacen posible reproducir la vida social. Y ese conjunto de decisiones es objeto, a su vez, de un escudriñamiento más intenso por parte de la ciudadanía, que analiza con una atención creciente y perpleja tanto la actuación del Estado y de las élites que lo dirigen de una determinada forma, como la orientación de la potencia estatal en un sentido u otro, al igual que la relación del Estado con los ciudadanos desde esa situación de poder de uno u otro modo.

La potencia del Estado es percibida por parte de estratos cada vez mayores como un instrumento de reorganización social demasiado potente como para dejarla en manos del mecanismo de la democracia formal, de la secuencia electoral privada de toda sustancia participativa y de los circuitos de especialistas dotados de una razón únicamente tecnocrática, burocrática y administrativa, y por definición ligados a intereses siempre pegados al poder y a la reproducción de situaciones de privilegio. Porque el Estado ya no solo codifica lo público, sino que es también un elemento crucial para pensar lo común, lo que ya no puede estar al azar de la composición de una opción política, de un grupo de poder, de una élite o de un grupo que conquista de uno u otro modo el conjunto de resortes que orientan la vida en sociedad. El Estado hoy es ese conjunto de acciones que, a partir de una enorme movilización popular, puede hallarse en condiciones de dirimir, desde la gestión colectiva, qué es público y qué es común, qué queda en manos de todos o qué es sometido a intereses siempre parciales y excluyentes, qué es condición para la vida o mero requisito para la supervivencia de las élites que gestionan la sociedad.

Entonces, la legitimación del Estado se produce en torno a la discusión de lo que es público y de lo que es común, de lo que puede ser objeto de regulación estatal formal y lo que es posible considerar más allá de la regulación estándar de la gestión administrativa, si esta no se halla ligada a procesos de enorme legitimación constitucional, política y social.

La revista *Estado & comunas* quiere ser la sede de la investigación en profundidad sobre estas problemáticas, sobre la capacidad de pensar el Estado más allá de las categorías de la legitimación formal de la modernidad, de pensarlo a partir de un nuevo concepto de poder constituyente y de la posibilidad de organizar la permanente refundación democrática de su despliegue con base en el proyecto constitucional profundamente emancipador que anima durante estos años el pueblo ecuatoriano.

## Estado & comunes

N.º 5, volumen 2, julio-diciembre de 2017

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 5, volume 2, July-December 2017

Quito-Ecuador

## Sumario

Editorial .....	13
Tema central	
Presentación del Tema central .....	19
<i>Paúl Cisneros y Andrea Carrión</i>	
Influencia del PNUMA en la redefinición de las políticas públicas forestales del Ecuador, 2008-2014. ....	23
<i>Alexis José Colmenares Zapata</i>	
Relaciones conflictivas en las políticas públicas ambientales: el caso de las tierras secas de Chubut en Argentina .....	37
<i>Mercedes Ejarque</i>	
Institucionalidad ambiental y procesos de conflictividad social: una mirada política en los casos de las provincias de Córdoba y La Rioja en Argentina .....	63
<i>Candela de la Vega Ávila Tulián</i>	
Coyuntura	
El camino del <i>Sumak Kawsay</i> hacia la Constitución del Ecuador del 2008: el rol del movimiento indígena .....	95
<i>Ana del Rosario Padilla Oquendo, Emilio Moyano Díaz y José Padilla Villacés</i>	
Mujeres, inequidad y contrabando en las fronteras ecuatorianas ...	119
<i>Claudia Donoso Moreno</i>	
La judicialización de políticas públicas: caso del Ministerio de Salud Pública en Ecuador en 2011 y repercusiones en el Estado constitucional de derecho .....	135
<i>Adrián Raúl López Andrade</i>	

El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana .....	155
<i>Mercedes Isabel Botto</i>	
Megaproyectos y su consecuencia desplazadora de la población en Colombia .....	177
<i>Jorge Enrique Guerrero Montoya</i>	
Entrevistas	
La trayectoria del estudio de las políticas ambientales y el ambientalismo en América Latina	
Entrevista a Kathryn Hochstetler .....	201
Por <i>Paúl Cisneros</i>	
El estudio de las políticas públicas para el manejo de recursos naturales en Latinoamérica	
Entrevista a Eduardo Silva .....	209
Por <i>Andrea Carrión y Paúl Cisneros</i>	
Reflexiones sobre la crisis ambiental, el ecosocialismo y la dignidad de la vida humana	
Entrevista a Frei Betto .....	215
Por <i>Antonio Salamanca y Andrea Carrión</i>	
Reseñas	
Introducción al transporte sostenible: políticas, planeación e implementación .....	225
<i>Galo Cárdenas Villenas</i>	
Las vidas sociales de los bosques: pasado, presente y futuro del resurgimiento del bosque .....	229
<i>Ana María Durán Calisto</i>	
Política editorial .....	235
Directrices para autores .....	236
Normas de publicación .....	240

## Estado & comunes

N.º 5, volumen 2, julio-diciembre de 2017

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 5, volume 2, July-December 2017

Quito-Ecuador

## Summary

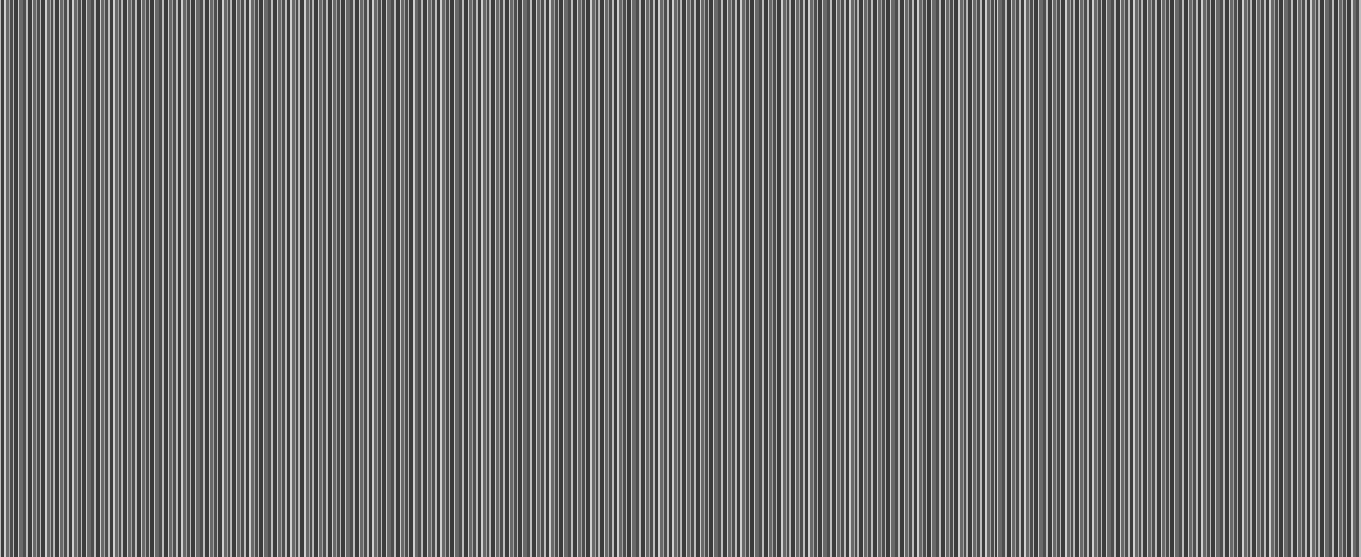
Editorial .....	13
Main Topic	
Main topic presentation .....	19
<i>Paúl Cisneros and Andrea Carrión</i>	
UNEP's Influence on the redefinition of public policies on forestry in Ecuador, 2008-2014 .....	23
<i>Alexis José Colmenares Zapata</i>	
Conflicting relations in environmental public policies: the case of the dryland areas of Chubut in Argentina .....	37
<i>Mercedes Ejarque</i>	
Environmental institutionalism and social conflict processes: a political perspective about the cases of Cordoba and La Rioja provinces in Argentina .....	63
<i>Candela de la Vega Ávila Tulián</i>	
Current Situation	
Sumak Kawsay's path towards the 2008 Ecuadorian Constitution: The role of the indigenous movement .....	95
<i>Ana del Rosario Padilla Oquendo, Emilio Moyano Díaz and José Padilla Villacís</i>	
Women, inequality and smuggling in the Ecuadorian borders .....	119
<i>Claudia Donoso Moreno</i>	
Judicial action on public policies: the case of the Ministry of Public Health in Ecuador in 2011 and repercussions under constitutional rule of law .....	135
<i>Adrián Raúl López Andrade</i>	

Mercosur and its crisis: explanations for the failure/ success of South American regional integration efforts .....	155
<i>Mercedes Isabel Botto</i>	
Megaprojects and its consequences in the displacement of population in Colombia .....	177
<i>Jorge Enrique Guerrero Montoya</i>	
Interviews	
The evolution of environmental policy studies and environmentalism in Latin America	
Interview with Kathryn Hochstetler .....	201
By <i>Paúl Cisneros</i>	
The study of natural resource management policies in Latin America	
Interview with Eduardo Silva .....	209
By <i>Andrea Carrión and Paúl Cisneros</i>	
Reflections on environmental crisis, ecosocialism and the dignity of human life	
Interview with Frei Betto .....	215
By <i>Antonio Salamanca and Andrea Carrión</i>	
Review	
An Introduction to Sustainable Transportation. Policy, Planning and Implementation .....	225
<i>Galo Cárdenas Villenas</i>	
The social lives of forests: past, present and future of woodland resurgence .....	229
<i>Ana María Durán Calisto</i>	
Editorial policy .....	235
Guidelines for authors .....	236
Publication standards .....	240





# Editorial



En esta ocasión el debate académico gira en torno a las políticas públicas para el manejo de los recursos naturales en América Latina, la relevancia estrecha entre medioambiente, sistemas económicos y sociales de desarrollo y los criterios de gestión pública. Además, desde la pertinencia coyuntural se abordan temas sobre el panorama nacional del Ecuador e internacional en el campo de la administración y las políticas públicas, el Estado, el Gobierno, entre otros.

Con respecto a los artículos de coyuntura, tres de ellos focalizan su atención en los grupos antes excluidos y marginados por la historia y la sociedad, como son los movimientos indígenas y las mujeres fronterizas. En otro de ellos se aborda la judicialización de las políticas públicas a partir de la denuncia de medidas cautelares realizada por la Fundación Vida Libre y la Asociación de Mujeres, Niñas y Adolescentes Viviendo con VIH.

Tenemos, por ejemplo, que la reivindicación de los sectores antes invisibilizados por el derecho constitucional y por la historiografía, es el objeto de estudio de Ana Padilla, Emilio Moyano y José Villacís en el artículo “El camino del *Sumak Kawsay* hacia la Constitución del Ecuador del 2008: el rol del movimiento indígena”, en el cual, no obstante su complejidad dada la existencia de las múltiples dimensiones del Buen Vivir (cosmovisión andina, modernismo, teorías ambientales, pensamiento socialista, entre otras), su argumento resulta atractivo porque apunta al debate sobre la legitimidad y pertinencia de incluir el concepto del *Sumak Kawsay* en la Constitución del 2008.

El artículo anterior parte de una revisión documental interdisciplinaria para luego ofrecer un recorrido sociohistórico, con base en las teorías de los movimientos sociales pertenecientes a la psicología social, de las principales conquistas y reivindicaciones políticas que llevaron al movimiento indígena en Ecuador a tener un espacio representativo y visible en la Constitución del 2008 a partir del desarrollo conceptual del *Sumak Kawsay*. Para finalizar, los autores analizan algunos aspectos que conforman la esencia del movimiento indígena en Ecuador a partir de los conceptos teóricos de colectividad, continuidad y cambio social.

Por otro lado, la investigación sobre el movimiento de mujeres ha tomado notable fuerza en la academia. De este modo, Claudia Donoso en el artículo “Mujeres, inequidad y contrabando en las fronteras ecuatorianas” no solo realiza notables contribuciones para el caso de estudio en particular sino que, además, ayuda a ampliar el espectro de las zonas de fronteras mediante los estudios de seguridad nacional, el feminismo crítico, las interseccionalidades y la “construcción social, histórica y cultural de los roles de género”. El artículo permite a los científicos sociales comprender la compleja organización sociocultural que se vive en las zonas de frontera, con los distintos intereses que allí convergen y las situaciones que caracterizan la convivencia de las mujeres con los entes de control fronterizo.

Basada en la crítica feminista y en los conceptos de seguridad humana desde la perspectiva crítica, así como en las interseccionalidades y la matriz de dominación del feminismo negro, Donoso explora el hasta hoy desconocido rol de las mujeres en el negocio del contrabando de combustible y gas licuado de petróleo

en las provincias de El Oro y Carchi en Ecuador al enfocarse en su situación de inseguridad. A pesar de los avances en igualdad de género, la autora sostiene que estas mujeres siguen experimentando la desigualdad de clase, raza y ubicación geográfica cuando al desafiar los parámetros de feminidad socialmente establecidos “son castigadas por la sociedad por medio de prácticas disciplinarias de control fronterizo”.

En el siguiente artículo, “La judicialización de políticas públicas: caso del Ministerio de Salud Pública en Ecuador en 2011 y repercusiones en el Estado constitucional de derecho”, Adrián López recurre al fenómeno de la politización e intervención del poder judicial sobre las esferas del ejecutivo y legislativo para luego explicar la manera cómo intervino e influyó la sentencia de un juez de primera instancia en una de las políticas públicas emitida por el Ministerio de Salud del Ecuador, a raíz de una petición de medidas cautelares con personas portadoras del VIH ante la carencia de medicamentos antirretrovirales y otros reactivos en la red pública de salud del país.

Uno de los aportes de ese artículo, además de la reflexión académica que genera los casos de judicialización de la política pública en Ecuador, es que contribuye a promover el activismo judicial mediante una decisión que parte de la misma política como garante de derechos y de las posibilidades de réplica frente a otros casos. Otra de las fortalezas es su sólido marco teórico que combina y pone en discusión la teoría de las políticas públicas con la teoría constitucional garantista y algunos elementos de los derechos humanos. Se puede afirmar, por tanto, que los artículos de Claudia Donoso y Adrián López son de relevancia e interés para las ciencias sociales y las políticas públicas porque complejizan la discusión sobre temas comunes; además, del minucioso trabajo empírico que puede convertirse en referente y punto de partida para investigaciones venideras.

Los últimos dos artículos de la sección Coyuntura se refieren a casos puntuales de la región sudamericana. Mercedes Botto, presenta un artículo de amplio interés en las relaciones internacionales que en cierta medida resultaba también oportuno para la revista *Estado & comunes* n.º 4, en la que se abordó la crisis económica y la recomposición de la integración regional en América Latina; sin embargo, es un artículo coyuntural por cuanto propone y problematiza los cambios en las agendas y el actual “fracaso” del proceso integracionista del Mercosur.

En “El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana”, Mercedes Botto propone que además de factores endógenos, como la ausencia de voluntad política y de complementariedad estructural entre los países miembros que explican esta crisis, también se debe tener en cuenta los factores exógenos como la dependencia externa, los cambios en las reglas y la incertidumbre financiera, el surgimiento de China como potencia y las estrategias cambiantes de las transnacionales en el marco de la globalización comercial y la regulación del comercio multilateral que permiten comprender este fracaso de la integración regional en Sudamérica.

Y es precisamente en el marco del capitalismo y los megaproyectos en Colombia que se ubica el último artículo de esta sección. Partiendo de una exposición de los antecedentes históricos y geográficos, Jorge Guerrero presenta “Megaproyectos y su consecuencia desplazadora de la población en Colombia”. Para comprender

los alcances de la cuestión es necesario reconocer la dimensión desde la cual lo plantea el autor. Por ejemplo, el tema se aborda desde el poblamiento natural e histórico del territorio y no desde el POT o Plan de Ordenamiento Territorial (plan urbanista utilizado por el Estado colombiano para planificar y organizar el territorio); no se refiere al desplazamiento de personas como producto de la violencia armada —aunque no lo desconoce— sino al desplazamiento como producto de la mala implementación de la política pública; la ubicación geográfica no centra su mirada en el Pacífico colombiano sino a una región en particular que hace parte de ella y, finalmente, el megaproyecto que se refiere el autor es de explotación ambiental y no a una obra industrial o de infraestructura como suele ser entendida ciertas veces en las ciencias sociales.

Dejando en claro esos antecedentes, Guerrero presenta el conflicto surgido entre las comunidades ancestrales (indígenas y afrodescendientes) y la Universidad del Cauca por la propiedad del territorio del Alto Naya ubicado entre los departamentos del Cauca y Valle del Cauca en el suroccidente colombiano. El tema de fondo planteado por Guerrero concierne a la legalidad y forma de concebir la propiedad legal del territorio de los actores involucrados que dista entre la visión que tienen las comunidades ancestrales de sus territorios y la visión más neoliberal y estatalista de mercado. Es decir, por un lado, se encuentran los propietarios que por poblamiento natural, tradición, historia y costumbre tienen derecho al territorio, como son los indígenas y afrodescendientes del Alto Naya y, por el otro lado, aquellos agentes económicos que por “disposición estatal de la República de Colombia decretada en 1827” les fue entregada la propiedad legal de dichas tierras, que en este caso es la Universidad del Cauca.

Acerca de los artículos de Tema central y del contexto en el cual surgen las nuevas políticas públicas sobre recursos naturales, es ineludible que la disputa por la tenencia de las materias primas en los países latinoamericanos por el acelerado proceso de globalización económica y crecimiento demográfico exige una nueva gobernanza y reformulación de la gestión pública, con miras a satisfacer las necesidades de una sociedad. Los artículos en su conjunto ofrecen una visión de las dinámicas de desarrollo de políticas públicas para el manejo de recursos naturales en un contexto caracterizado por una intensificación de las interconexiones globales, tanto aquellas que generan los problemas ambientales, como las que pretenden manejar los mismos, a partir de nuevas instituciones y nuevas relaciones entre actores.

Se publican en este número tres artículos a ese respecto que serán presentados por los coordinadores de la revista en las siguientes páginas. Los artículos tienen en común que hacen parte de investigaciones realizadas por sus respectivos autores en el marco de sus tesis de maestría o doctorado que se enfocan en la gobernanza, política y problemas ambientales y conflictos por el territorio. El artículo de Alexis Colmenares aborda la “Influencia del PNUMA en la redefinición de las políticas públicas forestales del Ecuador, 2008-2014”, mientras que Mercedes Ejarque y Candela de la Vega se focalizan en el territorio argentino con “Relaciones conflictivas en las políticas públicas ambientales: el caso de las tierras secas de Chubut en Argentina” e “Institucionalidad ambiental y procesos de conflictividad social: una mirada política en los casos de las provincias de Córdoba y La Rioja en Argentina”, respectivamente.

Para este número de *Estado & comunes* se realizaron tres entrevistas: la primera de ellas al fraile dominico Frei Betto, quien durante su estancia en Quito en marzo de 2017, a propósito de la conferencia internacional “América Latina en la geopolítica mundial: de los bienes comunes al bien común de la humanidad” y su condecoración con la Orden Nacional al Mérito por parte del expresidente Rafael Correa, accedió a entregarnos sus apreciaciones sobre temas controversiales como la crisis ecológica planetaria, los bienes comunes de la naturaleza, la re- feudalización corporativa extractivista en Latinoamérica, la posición del Vaticano como actor político en los temas ambientales, entre otros temas.

Las otras dos entrevistas fueron realizadas en el marco del Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, LASA 2017, celebrada en Lima en abril de este año. En esta ocasión los coordinadores de la revista entrevistaron a Kathryn Hochstetler, experta en políticas y movimientos ambientales, y a Eduardo Silva, especialista en economía política, desarrollo sostenible y política forestal. Los invitamos a conocer las interesantes propuestas de los entrevistados respecto al ambientalismo, el extractivismo y la investigación en las políticas ambientales.

Para finalizar se presentan dos reseñas. La primera de ellas a cargo de Galo Cárdenas, quien traduce el libro de Preston L. Schiller, Eric C. Bruun y Jeffrey R. Kenworthy *An Introduction to Sustainable Transportation: Policy, Planning and Implementation*. En este libro se realiza un balance de la evolución histórica de la transportación y exponer los diferentes modos de transporte y sus efectos en la sociedad, plantea la “discusión acerca de la perspectiva que tenemos hacia el auto privado y la cultura automovilista, aborda de manera práctica las implicaciones de políticas tradicionales versus nuevas perspectivas sobre planeación del transporte y hace un análisis de los diferentes esfuerzos para implementar políticas de transporte sostenible”.

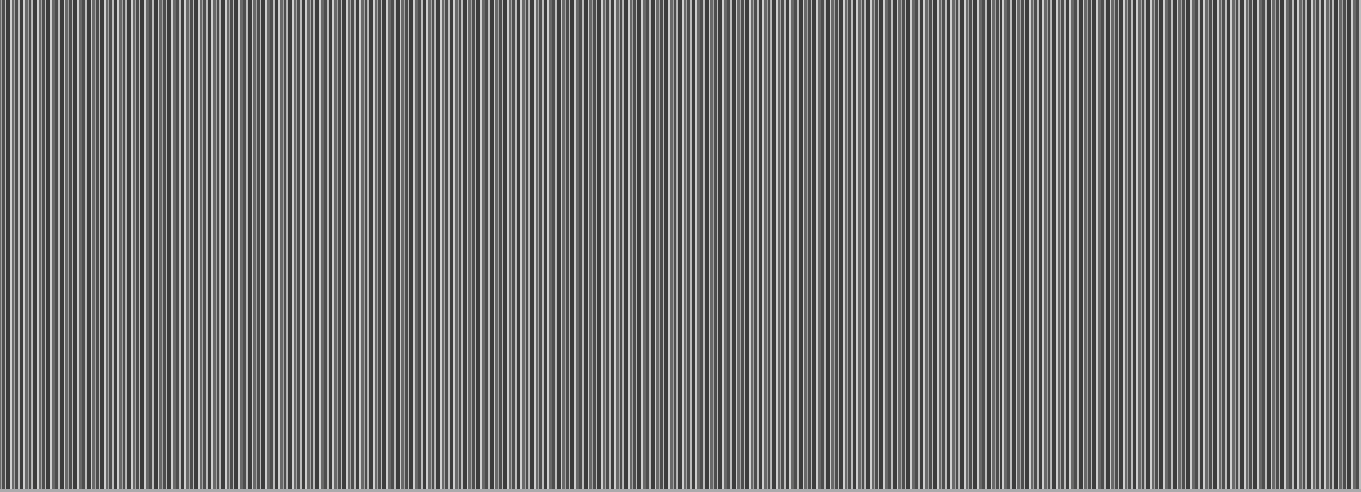
La segunda reseña está a cargo de Ana María Durán, quien expone una colección de veintiocho ensayos editados por Susanna B. Hecht, Kathleen D. Morrison y Christine Padoch en el libro *The Social Lives of Forests: Past, Present, and Future of Woodland Resurgence* de reciente publicación. Durán centra su atención en los desafíos conceptuales planteados por los autores, entre estos, la revisión de las taxonomías de lo que designamos por “bosques”, lo “urbano” y “rural”, sin que ello implique una redefinición ontológica o epistemológica, y de los ejemplos que construyen la narrativa de simbiosis entre la especie humana y su entorno. Entre los aportes del libro se encuentra la propuesta de una matriz ecológica que permite recuperar prácticas autónomas de manejo de recursos entre las comunidades indígenas y locales.

Estamos emocionados con la acogida que tiene la revista *Estado & comunes* dentro de la comunidad académica de nuestro continente. Los animamos a seguir enviando sus trabajos para el debate y crítica extendida alrededor de los temas de estudios que aquí se generan. Bienvenidos sean.

Javier Monroy Díaz  
Editor de *Estado & comunes*



**Tema central**





# Políticas públicas para el manejo de recursos naturales en América Latina

*Main topic presentation*

Paúl Cisneros y Andrea Carrión

Docentes e investigadores del Centro de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales

Correos electrónicos: paul.cisneros@iaen.edu.ec, andrea.carrion@iaen.edu.ec

**A**mérica Latina es una región caracterizada por una abundante dotación de recursos naturales, entre ellos: el agua, la biodiversidad, los recursos energéticos y los minerales. En muchos casos, la gestión pública de estos recursos ha generado una creciente dependencia económica y —sobre todo en el presente superciclo de las materias primas que inició en el año 2002— ha sostenido la ampliación de la inversión y el gasto público para reducir las inequidades (Sinnott, Nash y De la Torre, 2010). A pesar de la relativa abundancia, los países de la región enfrentan una drástica disminución en la base de sus recursos naturales, ya sea por la sobreexplotación, como en el caso de las pesquerías, o por los efectos de la transformación de unos recursos en otros, como en el caso de los bosques tropicales de la Amazonía y la producción de soja (Romero y West, 2005; Hsu *et al.*, 2016; UNEP, 2010). Además existe una compleja conflictividad social, que en no pocos casos emerge por la falta de oportunidades económicas que el manejo de los recursos genera en las poblaciones locales (Haslam y Tanimoune, 2016). Es así que los países latinoamericanos enfrentan el reto de diseñar políticas públicas que faciliten el uso de estos recursos para impulsar el crecimiento económico y lograr la transformación de relaciones sociales profundamente inequitativas que caracterizan a la región, mediante un manejo sustentable que no profundice las inequidades actuales e intergeneracionales.

En las últimas cuatro décadas, las políticas públicas para el manejo de recursos naturales han sido influenciadas en gran medida por agendas y la disponibilidad de recursos extrarregionales (Steinberg, 2001), así como por la demanda de bienes primarios y la inversión extranjera directa enfocada en materias primas (Cepal, 2015). De tal manera, se privilegió por mucho tiempo la implementación de políticas de conservación de la biodiversidad continental gracias a la atención generada por la deforestación amazónica y centroamericana, para luego llevar la atención al manejo integral del agua o más recientemente de las pesquerías y la minería, obviando el manejo de recursos como el aire o el suelo (Zimmerer & Carter, 2002). A partir del cambio de siglo y el denominado giro a la izquierda

en varios países de la región anunciaron el diseño e implementación de nuevas políticas de manejo de los recursos naturales para afianzar la intervención de los Estados en beneficio de los intereses locales, nacionales y regionales.

Paralelamente se ha producido conocimiento sobre los conflictos derivados de la aplicación de las políticas relacionadas al manejo de recursos naturales, y en menor medida, sobre las alternativas propuestas ante los diseños de políticas públicas dominantes (Bebbington, 2011; Leff, 2002; Martínez-Alier, 2001). Sin embargo, nuestro conocimiento sobre la formulación e implementación de estas políticas es todavía limitado. Además, en las últimas dos décadas, ha incrementado el número de actores que participan de los procesos de definición e implementación de instrumentos de política pública, producto de la globalización y de los cambios en la orientación política de los regímenes políticos hacia una mayor participación social. Conocemos relativamente poco sobre el funcionamiento de los mecanismos específicos de difusión de ideas y prácticas que orientaron estas políticas, los procesos de ingreso de los temas de recursos naturales a las agendas públicas y gubernamentales, o sobre los procesos de toma de decisión e implementación en distintos niveles de gobierno.

Este *dossier* se centra en las dinámicas que generan y permiten el cambio de las políticas públicas para el manejo de los recursos naturales en los países de la región. En este sentido, se seleccionaron artículos en los que las políticas públicas se estudian como variables dependientes de otros fenómenos políticos, económicos y sociales (ver Fontaine, 2015; Howlett y Cashore, 2009; Méndez, 2009). Así, los artículos del tema central analizan procesos que se encuentran en la intersección entre la definición de la agenda, la implementación y el cambio en las políticas públicas.

En el campo de la definición de agenda, el estudio sobre la difusión de políticas públicas de Alexis Colmenares muestra que en el caso de la relación entre el PNUMA y el Ecuador, entre los años 2008 y 2014, existió una divergencia entre la agenda declarada del Gobierno contraria a los instrumentos de mercantilización de la naturaleza y la adhesión del país a la comunidad internacional que promueve REDD para facilitar la implementación de su iniciativa estrella de combate a la deforestación, el Programa Socio Bosque. Colmenares evidencia cómo se combinan los preceptos de la economía verde con principios de política pública como el Buen Vivir, generando una contradicción ontológica y discursiva en la gobernanza forestal en Ecuador mucho menor de la que se hubiera esperado. En este caso, la autoridad y el poder de organismos internacionales como el PNUMA cumplen un rol fundamental en la difusión de instrumentos para la mercantilización de los bosques (mediante los mecanismos REDD), los cuales son modificados, adaptados e internalizados en la esfera doméstica en su interacción con los intereses y creencias con los decisores de política pública en la escala nacional.

Con relación a la definición de la agenda pública y su implementación, Mercedes Ejarque demuestra cómo las opciones de intervención estatal para la adopción de políticas públicas para la gestión de tierras secas en Chubut, Argentina, implican la definición de cinco dimensiones básicas respecto de los problemas ambientales: la temporalidad de los objetivos, la intensidad de los impactos, las formas de conocimiento, la continuidad de las políticas y el fin de la intervención. En este caso, las políticas ambientales se imbrican en un sistema

complejo de relaciones sociales que disputan el sentido del problema ambiental, sin que ello implique —necesariamente— el surgimiento de un movimiento social. En este caso, cobran también importancia la agenda construida entre los expertos nacionales y aquellos de los organismos internacionales, las condiciones socioproductivas locales y los tipos de problemas ambientales en la generación e implementación de políticas

En el artículo de Candela de la Vega se explora la variación respecto de los sentidos hegemónicos que atraviesan las políticas públicas, resaltando la concepción sanitarista, economicista y ciudadana en materia ambiental. En este aspecto, resulta interesante el análisis de opciones divergentes respecto de las políticas mineras en las provincias de La Rioja y Córdoba, Argentina, como resultado de redes de relaciones de poder en el nivel subnacional que disputan los sentidos y generan opciones (no lineales) de intervención que estabilizan temporalmente las orientaciones institucionales y normativas de rechazo o aceptación al extractivismo.

Las entrevistas brindan un recorrido por diversos enfoques teóricos y metodológicos relevantes para el *dossier*. Kathryn Holchstetler y Eduardo Silva, reconocidos investigadores de universidades del norte, reflexionan sobre el estado de la cuestión respecto del estudio de las políticas ambientales en una perspectiva comparada en América Latina. En la década de 1990, la deforestación, las transformaciones en los sistemas de producción agrícola y los procesos de movilización social copaban el escenario académico. De manera más reciente, el énfasis investigativo se centra en el extractivismo y sus conflictos asociados, como una respuesta al auge de los *commodities* y la inversión extranjera directa que presionó por la expansión de la frontera minera en la región. En este aspecto, ambos autores reclaman la necesidad de estudios comparados y sistemáticos que permitan ampliar la mirada de casos de estudio individuales. Ambos autores nos muestran además algunos de los aspectos débiles del estudio de las políticas ambientales en la región: los diseños de investigación, cómo se presentan y cómo se inscriben en programas de investigación de más largo alcance.

En efecto, podemos decir que es poco común mirar estudios de políticas ambientales que superen el estudio de caso simple. Los problemas que esto genera para la acumulación de conocimiento han sido discutidos ya por Díez y Franceschet (2012), entre otros. Es más importante quizás apuntar que no pocos estudios de políticas ambientales adolecen de una falta de conexión explícita con discusiones teóricas que se están llevando en otros contextos y a los que podrían aportar desde el punto de vista de la prueba de la validez de teorías. Así, el aporte científico creado a partir de pensar la región, podría ser más relevante para la creación de conocimiento y a su vez entablar diálogos más sostenidos con la producción científica de otros contextos e incluso a nivel interno de la región.

Al concluir la entrevista, Eduardo Silva se pregunta “¿Qué queremos? y ¿qué tan factible es lo que queremos?”. En este punto resuenan las palabras de Frei Betto, escritor y teólogo de la liberación, quien convoca a una reflexión filosófica sobre la crisis ambiental y civilizatoria derivada del sistema neoliberal capitalista. En su criterio, es necesario crear una cultura política (y una ética) que integre el

tema ambiental en las políticas públicas a fin de reducir desigualdades sociales, garantizar los derechos humanos y propender hacia una vida digna.

Esperamos que el conjunto de artículos y las entrevistas motive a investigadores latinoamericanos a trabajar sobre teorías que permitan entender aspectos de las políticas públicas para el manejo de recursos naturales relacionados a la implementación y al cambio en las políticas públicas a partir del análisis de los diversos problemas ambientales que aquejan a la región. Estas investigaciones serán un aporte en la medida en que permiten probar la validez de las teorías elaboradas por fuera de la región y que usualmente adoptamos de manera poco crítica, y generar programas de investigación sostenidos que permitan salir del enfoque particular en casos específicos.

## Bibliografía

- Bebbington, Anthony, ed. (2011). *Social conflict, economic development and the extractive industry: evidence from South America* (vol. 9). London & New York: Routledge.
- Cepal (2015). *Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
- Díez, Jordi, y Susan Franceschet (2012). *Comparative Public Policy in Latin America* (vol. 38). University of Toronto Press.
- Fontaine, Guillaume (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos-Flacso Ecuador.
- Haslam, Paul Alexander y Nasser Ary Tanimoune (2016). “The Determinants of Social Conflict in the Latin American Mining Sector: New Evidence with Quantitative Data”. *World development*, 78(C): 401-419.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore (2009). “The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1): 33-46.
- Hsu, Angel et al. (2016). *Environmental Performance Index*. New Heaven: Yale University.
- Leff, Enrique (2002). *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México, D.F.: Editores Siglo XXI.
- Martínez-Alier, Joan (2001). “Justicia ambiental, sustentabilidad y valoración”. *Ecología Política* (21): 103-134.
- Méndez M., José Luis (1993). “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”. *Foro Internacional*, 33(1): 111-144.
- Romero, Adelmaro y Sarah E. West, ed. (2005). *Environmental Issues in Latin America and the Caribbean*. Dordrecht: Springer.
- Sinnott, Emily, John Nash y Augusto de la Torre (2010). *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe: ¿Más allá de bonanzas y crisis?* Washington: Banco Mundial.
- Steinberg, Paul F. (2001). *Environmental leadership in developing countries: transnational relations and biodiversity policy in Costa Rica and Bolivia*. Cambridge: MIT Press.
- UNEP (2010). *Global Environment Outlook. Latin America and the Caribbean*. Panama: Unep.
- Zimmerer, Karl S. y Eric D. Carter (2002). “Conservation and Sustainability in Latin America and the Caribbean”. *Yearbook. Conference of Latin Americanist Geographers*, (vol. 27: 207-249). University of Texas Press.

# Influencia del PNUMA en la redefinición de las políticas públicas forestales del Ecuador, 2008-2014<sup>1</sup>

## *UNEP's Influence on the redefinition of public policies on forestry in Ecuador, 2008-2014*

Alexis José Colmenares Zapata

Candidato a doctor en Estudios Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador

Correo electrónico: alexiscolmenares@gmail.com

*Recibido: 6-febrero-2017. Aceptado: 17-marzo-2017.*

### Resumen

En el año 2008, Ecuador asumió un nuevo modelo de política pública guiado por los principios del Buen Vivir, cuyos postulados se contraponen a la economía verde y a los mecanismos del mercado ambiental. Sin embargo, entre los años 2008 y 2014, el Gobierno ecuatoriano vinculó el Buen Vivir y la economía verde mediante la promoción de los mecanismos de Reducción de las Emisiones Derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques en los países en desarrollo (REDD). El artículo analiza la interrelación de dichos paradigmas para la redefinición de la política pública forestal en Ecuador. Para ello se considera el papel del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en la redefinición de las políticas públicas forestales en el país y, además, su relación con las creencias de los responsables políticos. Los hallazgos muestran que mediante el poder y la autoridad del PNUMA, y con alianzas estratégicas con otras agencias, se ejerció una influencia en la difusión de las ideas sobre la economía verde en Ecuador. Esta difusión también se vio impulsada por la creencia de los decisores en la efectividad de los mercados ambientales.

---

1 Los contenidos del presente artículo se estructuraron sobre la base de la tesis del autor, titulada "Relación entre la gobernanza ambiental internacional y la política ambiental ecuatoriana: REDD+ y el Programa Socio-Bosque" (2014), de la maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) del Ecuador.

**Palabras claves:** Buen Vivir, economía verde, PNUMA, gobernanza forestal, Ecuador, REDD.

## Abstract

In 2008, Ecuador assumed a new model of public policy guided by the principles of Good Living whose postulates are opposed to the green economy and environmental market mechanisms. However, between 2008 and 2014, the Ecuadorian government linked the Good Living and the green economy through the promotion of mechanisms for Reducing Emissions from Deforestation and Degradation of forests in developing countries (REDD). The article analyzes the interrelation of these two paradigms for the redefinition of the Ecuadorian public forest policy. The objective is to consider the role of the United Nations Environment Program (UNEP) in the redefinition of forest policies in the country and its relationship with the beliefs of policy-makers. The findings show that through the power and authority of UNEP, and with strategic partnerships with other agencies, the influence was exerted on diffusing ideas about the green economy in Ecuador. This diffusion is also seen driven by the belief of decision maker in the efficacy of environmental markets.

**Keywords:** Good Living, green economy, UNEP, forest governance, Ecuador, REDD.

## 1. Introducción

La gobernanza ambiental se describe como el “conjunto de reglas, prácticas y entidades institucionales que enmarcan la gestión del medioambiente en sus distintas modalidades (conservación, protección, explotación de recursos naturales, etc.)” (Fontaine, 2007: 14-15). Así, dicha gobernanza puede ser caracterizada como la combinación de leyes, normas e instituciones establecidas en el marco de la formulación y ejecución de políticas públicas relacionadas con el sector forestal. Por eso, al explicar la actual gobernanza forestal en Ecuador hay que aludir necesariamente a los principios del Buen Vivir y a las políticas públicas formuladas para el manejo de bosques.

El Buen Vivir o *Sumak Kawsay* plantea una visión alternativa al desarrollo tradicional, basada en la cosmovisión de los pueblos ancestrales andinos, que procura la armonía entre el entorno social y el natural (Gudynas, 2009, 2011). Dicha perspectiva ancestral pasó a formar parte de la narrativa oficial y del ordenamiento jurídico del país al ser incorporada en la Constitución de la República promulgada en el año 2008. Desde entonces, los principios del Buen Vivir guían los planes de desarrollo del Estado ecuatoriano, siendo uno de sus preceptos el cuidado de la biodiversidad y los recursos naturales, considerándose a la naturaleza como sujeto de derechos. Además, propone relaciones armónicas entre la colectividad y el medioambiente y critica al modelo de desarrollo y progreso occidental (Senplades, 2009).

Por otro lado, la economía verde es una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), propuesta que plantea un desarrollo tradicional fundamentado en el uso efectivo del capital natural y el énfasis de la inversión público-privada en sectores estratégicos de la naturaleza. Es definida por el PNUMA como “aquella que tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente” (PNUMA, 2011a: 2). La iniciativa busca generar incentivos y estímulos en las políticas internacionales y domésticas con el fin de incrementar servicios e infraestructuras amigables con la naturaleza.

Se podría pensar que el Buen Vivir, al preocuparse por la naturaleza, está de cierta forma vinculado con la sostenibilidad ambiental y, en consecuencia, con algunos de los postulados de la economía verde. Sin embargo, la primera emerge como discurso alternativo a las ideas dominantes de la sostenibilidad, como las que postula la economía verde (Vanhulst y Beling, 2013). Por tanto, las visiones del Buen Vivir y de la economía verde corresponden a dos modelos contrapuestos de política pública, en especial, en el sector ambiental (Serrano y Martín, 2011; Unmüßig, Sachs y Fatheuer, 2012). En el caso del Ecuador se ha mantenido un discurso vacilante con respecto a la economía verde y a los instrumentos de mercado de bienes y servicios ambientales.

El presente artículo analiza la interrelación del paradigma del Buen Vivir y la economía verde para la redefinición de la política pública forestal ecuatoriana por medio de la utilización de REDD como instrumento ambiental de mercado.<sup>2</sup> El objetivo es considerar cuál fue el papel del PNUMA en la redefinición de las políticas públicas en Ecuador sobre bosques y su relación con las creencias de los responsables políticos.

Varias investigaciones anglosajonas demuestran que el PNUMA es un actor fundamental en la difusión de políticas ambientales a escala global (Bauer, 2009; Hierlmeier, 2002). Sin embargo, son pocos los trabajos en América Latina que analizan las influencias del PNUMA en las políticas ambientales domésticas. Los enfoques utilizados en el presente estudio integran la teoría de las organizaciones internacionales de Barnett y Finnemore (2004), con la gobernanza y las creencias en la formulación de las políticas públicas (Sabatier, 1988; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Weyland, 2005, 2006). Tales consideraciones son pertinentes para avanzar en el conocimiento que tenemos sobre el objeto de estudio: la política forestal.

En función de los conceptos teóricos utilizados y conforme al objetivo planteado se realiza un análisis cualitativo de fuentes primarias (entrevistas) y secundarias (documentos). Se efectuaron seis entrevistas a expertos e informantes claves, conocedores de las políticas forestales en Ecuador, pertenecientes al sector público

---

2 La propuesta de REDD, convertida luego en REDD+, surgió en las negociaciones sobre cambio climático de los años 2005 y 2007. La idea es utilizar mecanismos ambientales de economía de mercado para proteger los bosques en los países en desarrollo (CMNUCC, 2016). Así, se busca compensar de forma financiera a los países que logren proteger sus recursos forestales mediante la reducción de emisiones, el mantenimiento de áreas boscosas, la gestión forestal sostenible o el incremento de los almacenamientos de carbono en bosques. Esa compensación se logra por medio de la comercialización de títulos en el mercado de carbono que certifican cuántas toneladas de carbono se han logrado evitar (Parker *et al.*, 2009). En lo sucesivo, al hacer referencia a REDD o REDD+, nos estaremos refiriendo a REDD+.

y privado.<sup>3</sup> Por razones de confidencialidad se reserva la identidad de las personas entrevistadas. Las entrevistas incluyeron los siguientes temas: a) relación entre la gobernanza ambiental internacional y las políticas ambientales del Ecuador; b) opiniones sobre los instrumentos REED; c) criterio sobre los incentivos propuestos por la economía verde; d) apreciación de las políticas forestales ecuatorianas; e) formas de socialización de la información sobre REDD y la economía verde; y f) definición de la gobernanza forestal en el establecimiento de la agenda política.

La información obtenida se complementó con dos tipos de fuentes documentales: archivos oficiales e instrumentos de política forestal en Ecuador. Para analizar la información, las transcripciones y textos fueron codificados en función de los conceptos establecidos en el marco teórico que se explicará en la siguiente sección. El próximo paso fue realizar un análisis temático.

El presente artículo se estructura de la siguiente forma. En la segunda sección se exponen los conceptos y categorías de análisis utilizados: autoridad y poder de los organismos internacionales y las creencias de los decisores. En el tercer apartado se analiza la redefinición de la política forestal ecuatoriana debido a la influencia del PNUMA y a la inclinación de los decisores a los instrumentos de mercado ambiental. En la última sección se desarrollan las conclusiones finales del artículo.

## 2. Autoridad/poder de las organizaciones internacionales y los intereses/creencias de los decisores

Barnett y Finnemore (2004) afirman que las organizaciones internacionales tienen una influencia vertical sobre las políticas de los Estados mediante el ejercicio de su autoridad y poder. Según ese enfoque, existen cuatro tipos de autoridad: 1) La racional o legal que define cuál es el ámbito de competencias de la organización internacional; 2) la autoridad por delegación que se produce en el momento en que los Estados deciden ceder ciertas responsabilidades a las organizaciones internacionales; 3) la autoridad moral que se genera en el momento en que las organizaciones internacionales persiguen valores e ideales compartidos por los países; y 4) la autoridad por experticia que surge de las capacidades técnicas y profesionales que tiene el personal de una organización internacional para realizar determinadas tareas (Barnett y Finnemore, 2004: 20-24).

3 Entrevista E1-180214, académico, vinculado con ONG; trabajó en cargos de rango directivo en el sector ambiental en el Gobierno central y municipal; en la actualidad trabaja en una ONG de carácter internacional con oficinas en Ecuador, como responsable país. Entrevista E2-270214: técnico del Centro PNUMA-Riso, centro que brinda soporte técnico-científico en los temas de energía, clima y desarrollo sostenible al PNUMA. Entrevista E3-050314: funcionario del Ministerio del Ambiente, a cargo de los temas de monitoreo de la cobertura vegetal en el Programa Socio Bosque. Entrevista E4-130314: representante de una ONG nacional a cargo de los temas de género y desarrollo, con participación en la Mesa REDD convocada por el Ministerio del Ambiente. Entrevista E5-200314: representante de una ONG internacional con oficinas en Ecuador, exfuncionario del Ministerio del Ambiente con cargo directivo. Entrevista E6-190214: funcionario de la Dirección de Análisis Político del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, a cargo de los temas de cambio climático y desarrollo sostenible.



Por otra parte, el poder de las organizaciones internacionales es una característica que se deriva de la autoridad. El poder es entendido como la capacidad que tienen las organizaciones internacionales de dar forma a la conducta de los Estados, mediante la asignación de significados, recopilación de información, publicación de material y distribución estratégica de cierto tipo de conocimiento (*ibid.*: 29-30).

La autoridad y el poder de las organizaciones internacionales les permiten influir en los Estados a partir de la generación de conocimiento, difusión de ideas y creación de pautas de comportamiento estatales para solucionar situaciones que ellas han identificado como problemáticas. Sin embargo, una perspectiva integral de la influencia en las políticas públicas de un Estado debe considerar además lo que ocurre a escala interna (gráfico 1). Las políticas públicas que forman parte de la gobernanza de un país no solo reciben influencias de las organizaciones internacionales, sino que también son construidas por los intereses, motivaciones y creencias de los responsables políticos (Sabatier, 1988; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Weyland, 2005, 2006).

Weyland (2005, 2006) en sus trabajos se interesa en analizar los mecanismos de causales que impulsan la difusión de innovaciones en políticas públicas. El autor explica que los países, al aplicar una política foránea, lo hacen para satisfacer sus propios intereses o porque existe la influencia de otros actores. Además, establece que se deben tomar en cuenta las motivaciones de los decisores, guiadas por el sentido de la oportunidad, la búsqueda de la legitimidad o el mantenimiento del poder (Weyland, 2006).

Gráfico 1

Influencia recíproca entre lo internacional y lo interno en la gobernanza doméstica



Fuente: Elaboración propia (2017).

En la misma línea los trabajos de Sabatier (Sabatier, 1988; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999), buscan entender la complejidad del proceso de formulación de la política pública y los cambios que se producen en los sistemas de políticas. Para ello se centra en los cambios de política motivados por los valores, la transmisión de ideas y creencias que emergen de un grupo o coalición. Tal perspectiva considera que el sistema de creencias políticas es el eje aglutinante de las políticas públicas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). Ese sistema de creencias es una guía para analizar el comportamiento de los responsables políticos.

En resumen, es necesario analizar la interacción entre el plano internacional y el doméstico para identificar las influencias en la redefinición de la política forestal en Ecuador. Para eso, se toman las categorías de autoridad y poder (Barnett y Finnemore, 2004) y se vinculan con las motivaciones, creencias e intereses de los decisores (Weyland, 2006; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

### **3. Redefinición de la política forestal del Ecuador mediante la influencia del PNUMA y de las creencias de los decisores**

La cooperación internacional y las agencias del sistema de Naciones Unidas han participado en la difusión de ideas vinculadas a REDD mediante la oferta de incentivos económicos. Desde los organismos internacionales se han destinado grandes recursos financieros para la generación de políticas que promuevan la economía verde. Estos incentivos han llamado la atención de muchos Gobiernos, lo que ha influido en las agendas ambientales de política internacional y doméstica (Angelsen, Brockhaus, Sunderlin y Verchot, 2013).

Ecuador se ha visto influenciado por la economía verde. En el año 2009, el Gobierno ecuatoriano solicitó ser parte del Programa ONU-REDD, una iniciativa de Naciones Unidas que ofrece ayuda a los países en vías de desarrollo para la aplicación de estrategias y mecanismos REDD (FAO, PNUD y PNUMA, 2010). Según el Ministerio del Ambiente, la entrada a dicho programa le permitiría al país obtener beneficios ambientales y sociales (Ministerio del Ambiente, 2011). En el año 2011, antes de las negociaciones de la Cumbre de Río+20, la reacción inicial del Gobierno ecuatoriano fue mantener una posición crítica al planteamiento de la economía verde. Luego moderó su discurso al argumentar que la economía verde podía adaptarse a la visión del Buen Vivir (Ministerio Coordinador de Patrimonio, 2011: 12). Posteriormente, en el año 2012, el Ministerio del Ambiente proyectó la posibilidad de utilización de mecanismos REDD para conseguir financiamiento externo y beneficiar al programa Socio Bosque (Ministerio del Ambiente, 2012). En junio de 2014, el Ministerio del Ambiente presentó una solicitud a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) para mantener y extender el programa de conservación de bosques y REDD hasta el año 2019 (Ministerio del Ambiente, 2014). De esta manera, en Ecuador, entre 2008 y 2014, el Buen Vivir y la economía verde comenzaron a tener una interrelación por medio de las políticas forestales basadas en REDD.

Sobre la base de las concepciones expuestas, se analizan las influencias provenientes del PNUMA asociadas a las creencias de los responsables políticos. Este análisis incluye cómo los postulados de los mercados ambientales pudieron redefinir la política forestal para favorecer a los mecanismos REDD.

### **3.1. Influencia del PNUMA en la difusión de ideas de la economía verde**

El PNUMA es uno de los actores internacionales más significativos en materia de protección del medioambiente. En un inicio, su papel estaba confinado a las cuestiones ambientales globales y a la coordinación de políticas ambientales internacionales (Bauer, 2009). En la actualidad, su rol es mucho más activo. El PNUMA no tiene un mandato específico para apoyar de forma directa a los Estados. No obstante, dicho programa de las Naciones Unidas se ha convertido en un actor clave en la ejecución de políticas públicas en materia ambiental de muchos países. La capacidad de ejercer influencia de tal organismo internacional va más allá de su autoridad legal concedida en el instrumento por el cual se creó la institución y se definió su ámbito de competencia.<sup>4</sup> Su autoridad también deriva de una serie de recursos discursivos e institucionales que son percibidos por los diversos actores domésticos en Ecuador.

El PNUMA induce respeto por el hecho de ser parte del sistema de Naciones Unidas. Así por ejemplo, hubo consenso entre los entrevistados al expresar que el respeto que se le tiene se basa en su institucionalidad creada por Naciones Unidas para encargarse de los aspectos ambientales. Por otra parte, la evidencia empírica muestra que el organismo internacional es señalado como una entidad que persigue valores significativos de protección y conservación del medioambiente. En este sentido, todos los entrevistados hicieron referencia al trabajo que viene haciendo el PNUMA a escala mundial para la conservación ambiental. Por ejemplo, una de las fuentes expresó que la trascendencia residía en que es una entidad “dedicada a la protección del medioambiente” (E1-180214, comunicación personal, 18/2/2014). En suma, se evidencia que existe una autoridad moral por el respeto que genera la persecución de valores compartidos entre el PNUMA y los entrevistados.

Por otro lado, el PNUMA tiene experiencia y conocimiento técnico acumulado por más de cuarenta años de trabajo relacionado con los temas ambientales. Todos los entrevistados hicieron referencia a la experticia técnica del organismo. Por ejemplo, una fuente indicó que “el PNUMA tiene mucha más ventajas en determinado tipo de conocimiento ambiental frente a otras agencias” (E5-200314, comunicación personal, 20/3/2014). De esa manera, los valores de preservación ambiental que persigue el organismo se respaldan con su experiencia técnica, dando forma a una autoridad técnica en razón de sus conocimientos especializados.

De igual forma, la autoridad del PNUMA se deriva de las tareas delegadas que le ha otorgado el Gobierno ecuatoriano. Eso se evidencia en el momento en que el

<sup>4</sup> El PNUMA fue establecido por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante Resolución n.º 2997 (xxvii) de 1972 como programa del sistema multilateral encargado de los temas ambientales.

Ministerio del Ambiente le delegó al programa ambiental la realización de algunos estudios técnicos referidos a REDD. Por ejemplo, en el año 2011 se encargaron consultorías al PNUMA para la creación de estándares sociales y ambientales en el marco de REDD y la determinación de sus beneficios en Ecuador (Rainforest Foundation Norway y Ceplaes, 2011).

La influencia del PNUMA en Ecuador no solo se ha producido por las tipologías de autoridad descritas. También hay un ejercicio de poder en el momento en que se generan reglas y normas de conducta. Por ejemplo, se norma una conducta al afirmar que el “régimen REDD puede ser la mejor oportunidad en este momento para promover la transición a una economía verde en el sector forestal” (PNUMA, 2011a: 7), o que los mecanismos de REDD son un “catalizador de transformaciones hacia una economía verde” (FAO, PNUD y PNUMA, 2010: 16). Así, se construye una narrativa por la cual se determina que una forma adecuada de llegar a la economía verde es por intermedio de REDD. En efecto, desde el programa ambiental se determinan las mejores formas de actuar para el uso sostenible de los bosques.

El PNUMA, por medio del Programa ONU-REDD, brinda asistencia técnica y financiera, de forma conjunta con el PNUD y la FAO, a los países interesados en implementar mecanismos REDD. Así, el PNUMA confiere “apoyo financiero, técnico y estratégico y colabora estrechamente con especialistas en el sistema de información geográfica de instituciones nacionales y provinciales de numerosos países en desarrollo, [...] para impulsar la estrategia REDD+” (PNUMA, 2011b).

Por otro lado, comunica y socializa el conocimiento generado alrededor de la economía verde, mediante diversos talleres y reuniones. Así por ejemplo, por intermedio de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, el PNUMA organizó la Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, en la ciudad de Quito, en febrero de 2012. El eje central fue debatir sobre la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza (PNUMA, 2012).

A pesar de lo anterior, la participación directa del PNUMA en América Latina ha sido tenue. Esto se explica no solo por las restricciones presupuestarias y de personal en la región, sino por carecer de una disposición expresa que le dé la facultad de intervenir en la ejecución de políticas a escala doméstica. Esa situación fue comprobada en Ecuador, donde los informantes expresaron la escasa presencia de la organización en el país, a pesar de que algunas de las estrategias y programas ambientales han sido realizados con la asistencia directa del PNUMA. En ese sentido, varios de los entrevistados manifestaron que “el PNUMA no aparece mucho por acá” (E4-130314, comunicación personal, 13/3/2014); o que el “PNUMA no es muy conocido en el país, pero han apoyado algunos programas, algunas estrategias de conservación fueron hechas con apoyo directo del PNUMA” (E5-200314, comunicación personal, 20/3/2014). Sin embargo, ante sus limitaciones, dicha organización ambiental se ha apoyado en otras organizaciones internacionales como el PNUD y la FAO, que sí poseen una disposición legal de participar en el proceso de ejecución de políticas domésticas.

En resumen, el PNUMA no posee una disposición normativa que le permita participar de forma directa en la formulación y ejecución de políticas ambientales. Además, sus actividades son poco conocidas en Ecuador. Sin embargo, el organismo ambiental ha tenido la facultad de suscitar el respeto e incidir en actores domésticos, fundamentado en su autoridad y poder. Ello le ha permitido participar en la propagación del enfoque de la economía verde y de los mecanismos REDD, con la cooperación de otras agencias de Naciones Unidas para la difusión de tales ideas.

### **3.2. Decisores inclinados a los instrumentos de mercado ambiental**

Para analizar la gobernanza forestal de un país es necesario examinar las creencias de los decisores en la formulación de las políticas públicas forestales. Si bien carecemos de información suficiente que nos permita realizar una explicación de manera concluyente, el presente estudio representa una primera aproximación para adentrarnos en el sistema de creencias de los responsables políticos.

Una primera idea que influye en el sistema de creencias de los decisores está relacionada con la efectividad de aplicación de principios de los mecanismos de mercado ambiental. Esos se constituyen en los instrumentos que permiten darle un valor a la naturaleza, y están vinculados con los incentivos y estímulos económicos basados en el principio de “quien contamina paga” y “quien conserva cobra” (Naredo y Gómez-Baggethun, 2012). En ese sentido, REDD es un mecanismo de mercado orientado a la obtención de un beneficio económico por el secuestro del carbono en bosques y la protección de las áreas boscosas. Al respecto, uno de los informantes, quien fue funcionario con cargo directivo de la Oficina de Cambio Climático del Ministerio del Ambiente del Ecuador, indicó que:

[...] respondiendo al interés del Presidente por los mercados de carbono, se creó toda esa institucionalidad [...], que alguien le dijo que se estaba perdiendo millones [...] Ecuador se metió a REDD en un inicio porque en REDD veía la sostenibilidad financiera de Socio Bosque [...] Socio Bosque ve a REDD como uno de los mecanismos de financiamiento [...], y REDD ve a Socio Bosque como uno de los mecanismos de distribución de beneficios (E1-180214, comunicación personal, 18/2/2014).

Por consiguiente, en Ecuador existe un interés por parte del Ejecutivo hacia los mercados ambientales como forma de conservar las zonas boscosas y también de obtener beneficios económicos. Eso evidencia la creencia de que los mecanismos REDD son efectivos, pues se basan en el principio de que “quien conserva cobra”. En los documentos oficiales también se desprende esa tendencia de conceder importancia a los mecanismos de mercado ambiental como forma de garantizar una buena gobernanza forestal. En ese sentido, en el Informe del Estado y Perspectiva del Ambiente, conocido como GEO Ecuador 2008, se establece que:

[...] los instrumentos de mercado son flexibles por naturaleza, lo que les define como más operativos; descentralizan la toma de decisiones, permitiendo al contaminador introducir cierta flexibilidad en las decisiones de consumo o producción que minimicen el costo social de lograr un nivel de calidad ambiental (Flasco, PNUMA y MAE, 2009: 144-145).

Asimismo, la tendencia de los responsables políticos de inclinarse a los mecanismos de mercado ambiental se evidencia en el discurso del Ministerio del Ambiente, al afirmar que el objetivo del Gobierno ecuatoriano es contribuir con medidas de mitigación al cambio climático, basadas en la gestión de bosques mediante la estrategia nacional REDD (Ministerio del Ambiente, 2011).

Como muestran los documentos oficiales, REDD es entendido como una política forestal nacional que busca asegurar recursos y beneficios socioambientales. Así, de acuerdo con el documento elaborado entre el PNUMA y el Ministerio del Ambiente, “el Gobierno está abordando el problema mediante la planificación de un mecanismo REDD+ de alta calidad que maximice los beneficios para el clima, el medioambiente y la gente” (Bertzky *et al.*, 2011: 1).

Otra idea que influye en las creencias de los decisores es que los principios del Buen Vivir no están en contraposición con la sostenibilidad del medioambiente propuesta por los principios del mercado ambiental. El Buen Vivir promueve las relaciones armónicas entre la comunidad y el ecosistema sin necesidad de mercantilizar el cuidado y la protección de la naturaleza. Sin embargo, los decisores creen que la generación de políticas de protección de bosques por intermedio de REDD no contradice los principios del Buen Vivir. En ese sentido, el Gobierno ecuatoriano diseñó el proyecto Socio Bosque como uno de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Dicha iniciativa buscó motivar la protección de los bosques nativos a cambio de una compensación económica a las comunidades locales residentes en dichas zonas (Ministerio del Ambiente, 2012). Por tanto, si bien el Gobierno pretendió enmarcar tal iniciativa en los principios del Buen Vivir, también persiguió los beneficios económicos de los mecanismos de REDD.

A pesar de que el Buen Vivir se contrapone a la economía verde y a los mecanismos REDD, durante las entrevistas no se evidenció un proceso de razonamiento que condujera a los informantes a confrontar los principios del Buen Vivir con los postulados de la economía verde construidos por la gobernanza ambiental global. Ninguno de los actores entrevistados vinculados en el presente o en el pasado al Gobierno hizo una asociación entre REDD o la economía verde con la mercantilización de la naturaleza.

De las evidencias obtenidas se puede concluir que en la gobernanza forestal del Ecuador en el período estudiado (2008-2014), existió un interés de los decisores por los instrumentos del mercado ambiental. Se pudo confirmar la presencia de creencias relacionadas con la efectividad de políticas públicas orientadas por los instrumentos ambientales de mercado. De ahí, el interés de los responsables políticos de aplicar los mecanismos de pago al Programa Socio Bosque como forma de obtención de incentivos económicos por intermedio de REDD. En resumen, las políticas forestales ecuatorianas en los últimos años han estado conducidas por un conjunto de valores, ideas y creencias influidas por mercado ambiental y la economía verde que no se asocian a la mercantilización de la naturaleza.

## 4. Consideraciones finales

En Ecuador, desde el año 2008, se interrelacionan dos modelos de desarrollo: los principios ancestrales del Buen Vivir y la propuesta de la economía verde. El paradigma del Buen Vivir es una noción que se opone a la mercantilización de la naturaleza y a las lógicas capitalistas del mercado. Sin embargo, Ecuador vincula en sus políticas forestales visiones contrapuestas de formas de desarrollo como las que plantean la economía verde y los mecanismo REDD.

Los hallazgos muestran que hubo una influencia por parte del PNUMA en la difusión de las ideas sobre la economía verde en Ecuador. A lo largo de sus más de cuarenta años de existencia, dicho programa ambiental de Naciones Unidas se ha convertido en un actor influyente en materia ambiental, no solo en la construcción de la gobernanza ambiental global, sino también en la gobernanza doméstica de diversos países, siendo Ecuador uno de ellos. El PNUMA no posee un mandato específico que le faculte involucrarse de forma directa en la elaboración de políticas ambientales. Sin embargo, el organismo internacional goza de elementos de autoridad y poder que le permiten difundir sus ideas más allá del campo ambiental, desde cuestiones económicas y sociales, hasta enfoques de desarrollo como la economía verde.

La autoridad del PNUMA en Ecuador es reconocida de manera complementaria por medio del trabajo conjunto que viene realizando con otras agencias de Naciones Unidas, como el PNUD y la FAO. Dichas organizaciones asociadas tienen más recursos humanos y financieros y gozan de un mandato para apoyar la formulación y ejecución de políticas públicas a escala doméstica. De tal manera, el PNUMA, en alianza estratégica con tales agencias y con actores nacionales, como el Ministerio del Ambiente, ha venido realizando actividades de difusión de la economía verde, lo cual contribuyó con el direccionamiento de la gobernanza forestal ecuatoriana hacia los mercados de carbono, por intermedio de REDD. De esta manera, desde el sistema internacional se apoya una serie de acciones bajo un marco ideológico de la economía verde que propugnan la virtud de los mercados ambientales como forma de proteger los recursos forestales.

Por último, el presente artículo también revela que en esta difusión de ideas sobre la economía verde en Ecuador intervino además un interés por parte de los responsables políticos guiados por sus creencias en la efectividad de los mercados ambientales. En todo caso, de la interrelación de las visiones del Buen Vivir y la economía verde se construyó una interpretación endógena de la gobernanza forestal en Ecuador, aunque el Gobierno ecuatoriano no advirtió las contradicciones existentes entre esas perspectivas al participar en los mecanismos REDD. En consecuencia, eso permitió relacionar un modelo basado en la economía de mercado con un paradigma que excluye la mercantilización de la naturaleza.

## 5. Bibliografía

- Angelsen, Arild, Maria Brockhaus, William Sunderlin y Louis Verchot, eds. (2013). *Análisis de REDD+: retos y opciones*. Bogotá: Cifor. Recuperado el 7/2/2017 de [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/Books/BAngelsen1303.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen1303.pdf).
- Barnett, Michael & Martha Finnemore (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bauer, Steffen (2009). “The Secretariat of the United Nations Environment Programme: Tangled Up in Blue”. En Frank Biermann & Bernd Siebenhüner, ed., *Managers of Global Change: The Influence of International Environmental Bureaucracies*. Massachusetts: The MIT Press: 169-201.
- Bertzky, Monika, Corinna Ravilious, Andrea Araujo, Valerie Kapos, Daniela Carrión y Marco Chiu (2011). *Carbono, biodiversidad y servicios ecosistémicos: explorando los beneficios múltiples*. Ecuador. Cambridge: UNEPWCMC.
- Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático [CMNUCC] (2016). *Key decisions relevant for reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries (REDD+)*. Bonn. Recuperado el 17/2/2017 de [http://unfccc.int/files/land\\_use\\_and\\_climate\\_change/redd/application/pdf/compilation\\_redd\\_decision\\_booklet\\_v1.2.pdf](http://unfccc.int/files/land_use_and_climate_change/redd/application/pdf/compilation_redd_decision_booklet_v1.2.pdf).
- Colmenares, Alexis (2014). “Relación entre la gobernanza ambiental internacional y la política ambiental ecuatoriana: REDD+ y el Programa Socio-Bosque”. Tesis de Maestría. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador (IAEN) del Ecuador.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [Flacso], Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA] y Ministerio del Ambiente del Ecuador [MAE] (2009). *Geo Ecuador 2008: informe sobre el estado del medio ambiente*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Fontaine, Guillaume (2007). “Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador”. En Guillaume Fontaine, Geert van Vliet y Richard Pasquis, ed., *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*. Quito: Flacso-Sede Ecuador/ Instituto de Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales (IDDRI) / Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad): 223-256. Recuperado el 9/4/2014 de [http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/8683.11.\\_Verde\\_y\\_Negro\\_\\_ecologismo\\_y\\_conflictos\\_en\\_el\\_Ecuador.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/8683.11._Verde_y_Negro__ecologismo_y_conflictos_en_el_Ecuador.pdf).
- Gudynas, Eduardo (2009). “La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador”. *Revista de estudios sociales* n.º 32. Recuperado el 9/1/2017 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511766003>.
- \_\_\_\_\_ (2011). “Tensiones, contradicciones y oportunidades de la dimensión ambiental del Buen Vivir”. En Ivonne Farah y Luciano Vasapollo, ed., *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?* La Paz: Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (Cides-UMSA): 231-246. Recuperado el 9/1/2017 de <http://www.gudynas.com/publicaciones/capitulos/GudynasTensionesAmbienteBVivirCides11.pdf>.



- Hierlmeier, Jodie (2002). "UNEP: Retrospect and Prospect-Options for Reforming the Global Environmental Governance Regime". *Georgetown International Environmental Law Review* n.º 4, vol. 14: 767-805.
- Ministerio Coordinador de Patrimonio (2011). *Proceso Río+20*. Power Point presentado en Proceso de Río+20. Quito. Recuperado el 5/7/2013 de [http://rio20.net/wp-content/uploads/2011/11/3-Presentacion\\_Avances\\_Gobierno\\_Ecuador\\_Rio\\_+20.pdf](http://rio20.net/wp-content/uploads/2011/11/3-Presentacion_Avances_Gobierno_Ecuador_Rio_+20.pdf).
- Ministerio del Ambiente (2011). *Programa de Naciones Unidas para la reducción de las emisiones por deforestación y degradación del bosque en los países en desarrollo: documento del Programa Nacional Conjunto* (Técnico n.º UNREDD/PB6/2011/ V/1). Quito: Ministerio del Ambiente del Ecuador. Recuperado el 15/4/2014 de [goo.gl/dTsLNt](http://goo.gl/dTsLNt).
- \_\_\_\_\_ (2012). ¿Qué es la Estrategia de Sostenibilidad Financiera? Recuperado el 7/5/2013 de <http://sociobosque.ambiente.gob.ec/node/764>.
- \_\_\_\_\_ (2014). Programa Conservación de Bosques y REDD+. Entidad Ejecutora: Ministerio del Ambiente. Presentado a: Senplades. Quito: Ministerio del Ambiente del Ecuador. Recuperado el 25/5/2015 de <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/07/REED.pdf>.
- Naredo, José Manuel y Erik Gómez-Baggethun (2012). "Apéndice: Río+20 en perspectiva: economía verde nueva reconciliación virtual entre ecología y economía". En Linda Starke, ed., *Hacia una prosperidad sostenible: la situación del mundo 2012: informe anual del World Watch Institute sobre el progreso hacia una sociedad sostenible*. Barcelona: Icaria: 347-421. Recuperado el 8/2/2014 de [http://www.elrincondenaredo.org/Biblio-2012-Situacion\\_del\\_Mundo\\_2012\\_Apendice.pdf](http://www.elrincondenaredo.org/Biblio-2012-Situacion_del_Mundo_2012_Apendice.pdf).
- Organización de las Naciones Unidas Para la Alimentación y la Agricultura [FAO], Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA] (2010). *Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015*. Ginebra: International Environment House. Recuperado el 07/2/2013 de [https://www.iisd.org/pdf/2011/redd\\_programme\\_strategy\\_2011\\_2015\\_es.pdf](https://www.iisd.org/pdf/2011/redd_programme_strategy_2011_2015_es.pdf).
- Parker, Charlie, Andrew Mitchell, Mandar Trivedi y Miki Mardas (2009). *The Little REDD+ Book*. Oxford: Global Canopy Programme. Recuperado el 12/3/2013 de <http://theredddesk.org/resources/little-redd-book>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA] (2011a). *Hacia una economía verde: guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza - Síntesis para los encargados de la formulación de políticas*. Saint-Martin-Bellevue: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Recuperado el 7/2/2013 de [http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2012/05/GER\\_synthesis\\_sp.pdf](http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2012/05/GER_synthesis_sp.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2011b). Maps for a Greener REDD+. *Our Planet: Forests Nature at your service*. Recuperado el 05/05/2017 de [goo.gl/9GyAaE](http://goo.gl/9GyAaE).

- \_\_\_\_\_ (2012). *Economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza: una perspectiva desde América Latina y el Caribe* (Segmento Ministerial n.º UNEP/LAC-IG.XVIII/3). Quito: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado el 10/2/2014 de [goo.gl/tTsvd4](http://goo.gl/tTsvd4).
- Rainforest Foundation Norway y Centro de Planificación y Estudio Social [Ceplaes] (2011). *Memoria: taller para el análisis técnico y político de la estrategia nacional REDD+, del documento del Programa Nacional Conjunto del Ecuador con ONU-REDD y del Programa Socio Bosque*. Quito: Centro de Planificación y Estudio Social. Recuperado el 22/4/2014 de [goo.gl/tQMCYT](http://goo.gl/tQMCYT).
- Sabatier, Paul (1988). "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein". *Policy Sciences* n.º 2, vol. 21: 129-168.
- Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith (1999). "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment". En Paul Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press: 117-166.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2009). *Plan Nacional de Desarrollo Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: construyendo un Estado plurinacional e intercultural. Versión resumida*. Quito: Senplades. Recuperado el 20/2/2013 de [goo.gl/OFEkMO](http://goo.gl/OFEkMO).
- Serrano, Alfredo y Sergio Martín (2011). *La economía verde desde una perspectiva de América Latina*. Quito: FES-Ildis. Recuperado el 7/5/2013 de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/08252.pdf>.
- Unmüßig, Bárbara, Wolfgang Sachs y Thomas Fatheuer (2012). *Crítica a la economía verde: impulsos para un futuro social y ecológicamente justo*. México, D. F.: Fundación Heinrich Böll. Recuperado el 13/2/2013 de [goo.gl/jvb2uB](http://goo.gl/jvb2uB).
- Vanhulst, Julien y Adrián Beling (2013). "El Buen Vivir: una utopía latinoamericana en el campo discursivo global de la sustentabilidad". *Polis, revista latinoamericana* n.º 36, vol. 12: 497-522. Recuperado el 30/03/2017 de <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v12n36/art22.pdf>.
- Weyland, Kurt (2005). "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform". *World Politics* n.º 2, vol. 57: 262-295.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Nueva Jersey: Princeton University Press. Recuperado el 02/11/2015 de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7rsvd>.

# Relaciones conflictivas en las políticas públicas ambientales: el caso de las tierras secas de Chubut en Argentina<sup>1</sup>

*Conflicting relations in environmental public policies: the case of the dryland areas of Chubut in Argentina*

Mercedes Ejarque

Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina

Correo electrónico: mercedes.ejarque@conicet.gov.ar

*Recibido: 28-febrero-2017. Aceptado: 17-abril-2017.*

## Resumen

El presente artículo se propone analizar los procesos de definición de los problemas ambientales en las políticas públicas en las tierras secas de Chubut en la Patagonia argentina, una región dedicada, en lo principal, a la producción ganadera ovina. Mediante el análisis de documentos y entrevistas semiestructuradas, la investigación evidencia que el Estado argentino introdujo una definición “oficial” de dichos problemas al seleccionar una forma de interpretarlos basándose en el conocimiento científico por encima de otros saberes y maneras de entender lo ambiental. Esto produjo cuestionamientos por parte de algunos agentes sociales vinculados con la actividad ganadera ovina respecto a las formas de intervención estatal. Así, el diseño y la implementación de las políticas públicas ambientales fueron procesos controversiales que generaron tensiones y cuestionamientos. La temporalidad, el alcance social y geográfico, los objetivos y los tipos de medida

<sup>1</sup> Este artículo hace parte de una investigación más amplia consolidada en la tesis de doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires denominada “La construcción social de los problemas ambientales en torno a la ganadería ovina de las tierras secas chubutenses: agentes sociales, sus interpretaciones y sus prácticas”, realizada gracias a una beca de posgrado del Conicet. La investigación se enmarcó y contó con el financiamiento de los proyectos PIP 112-200801-02070 “Mercados de trabajo estacionales agropecuarios y desplazamientos territoriales. ¿Circuitos migratorios estables o asentamientos definitivos?”, dirigido por Roberto Benencia; y UBACyT S058 “Trabajos, trabajadores agropecuarios y calidad de vida” y CS0625 “Los trabajadores agropecuarios transitorios: ¿mercados de trabajo migrantes o locales?”, dirigidos por Susana Aparicio.

son cuestiones que definen una forma de entender a los problemas ambientales y que deben ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar el diseño y funcionamiento de las políticas públicas.

**Palabras claves:** políticas públicas ambientales, controversias, diseño de políticas, ecología política, desertificación, sequía, depósito de cenizas volcánicas, Patagonia argentina.

## Abstract

This article seeks to analyze the processes related to the definition of environmental problems in the public policies in dryland areas of Chubut in Argentinean Patagonia, a region mainly dedicated to sheep cattle raising. Through analyzing documents and semi-structured interviews, this research shows that the Argentinean State introduced an “official” definition of those problems as it selected one way to interpret them, based on the scientific knowledge over folk wisdom and other modes to understand the environmental issues. This generated questionings from some social agents related to sheep cattle raising regarding the State’s intervention. In this way, policy making and implementation of the environmental policies were controversial processes that generated tensions and questionings. Temporality, social and geographical scope, objectives and types of actions are dimensions that define a way of understanding the environmental problems and that need to be taken into account when public policies design and functioning are evaluated.

**Keywords:** environmental public policies, controversies, policy making, political ecology, desertification, drought, volcanic ashes deposit, Argentinean Patagonia.

## 1. Introducción

En las últimas décadas, el debate acerca de los problemas ecológicos, sus causas, impactos y formas de combatirlos ha sido revitalizado y profundizado a partir de nuevos enfoques y estudios interdisciplinarios. La cuestión ambiental dejó de ser considerada solo a partir de su base biofísica para entenderla desde las mutuas influencias y condicionamientos que se producen en las relaciones entre la sociedad y la naturaleza (Reboratti, 2000). En este sentido, Sinnott, Nash y Torre (2010) sostienen que, por su historia, Latinoamérica ha basado su economía en la exportación de bienes derivados de la naturaleza, la cual ha atravesado por ciclos positivos y negativos que la política pública ha tenido el desafío de manejar. Entonces, los problemas ambientales, sus impactos y las formas de manejo por medio de las políticas han sido foco de atención en los últimos años, debido a que el último período de crecimiento económico reciente de la región de nuevo se ha basado, en lo principal, en la explotación y exportación de *commodities* o productos obtenidos de la naturaleza (Göbel, Góngora Mera y Ulloa, 2014).

La Patagonia argentina no está exenta de esta situación y, en especial, las zonas de tierras secas han dependido históricamente de la ganadería ovina (que en algunos momentos llegó a denominarse “oro blanco”). Dicha producción

desarrollada de forma extensiva desde fines del siglo XIX implicó un uso intensivo de la naturaleza, en lo principal, de los forrajes, con la consecuente presión y degradación de la tierra (Galafassi, 2008; Andrade, 2005). La presente investigación focaliza en una zona de la Patagonia: las tierras secas de Chubut (mapa 1).<sup>2</sup> El área concentra más del 52% de las explotaciones ganaderas ovinas de la provincia y el 57% del *stock*, con una distribución de tierra y cantidad de cabezas muy concentrada: de las 2742 explotaciones ganaderas de la provincia, el 64% cuenta con majadas de menos de 1001 animales (Censo Nacional Agropecuario, 2002). Dichos pequeños productores, muchos de los cuales son descendientes o integrantes de los pueblos originarios de la zona (mapuches o tehuelches), tienen tenencias precarias de la tierra y combinan esta actividad con ingresos provenientes de la venta de la fuerza de trabajo de alguno de sus miembros fuera de los predios o las ayudas o subsidios del Estado. En el otro extremo, existe un pequeño grupo de grandes productores (8%), que tiene cada uno más de 4000 cabezas de ganado y, en conjunto, dicho grupo posee el 47% del *stock* provincial. Son, en lo principal, empresas (inclusive grandes compañías pertenecientes a sociedades anónimas, de origen nacional o extranjero) y, en menor medida, productores familiares capitalizados quienes, como no residen en sus predios, realizan todo el trabajo de la actividad con personal permanente y transitorio.

## Mapa 1

Mapa físico de la provincia del Chubut (Argentina), con referencia a la zona de investigación



Fuente: Elaboración propia con base en mapa de la cartografía del Instituto Geográfico Nacional de la República Argentina (2017).

- 2 Se ubica entre los paralelos 42 y 46 de latitud sur, en la región de la Patagonia; limita al norte con Río Negro, al este con el mar argentino, al sur con Santa Cruz y al oeste con Chile. Las tierras secas se encuentran donde el clima es clasificado como seco, es decir, que se incluye el hiperárido, árido, semiárido y subhúmedo seco, según un índice de aridez que se utiliza por la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación (Abraham, Corso y Maccagno, 2011).

En la actualidad, la lana generada por las ovejas de la región representa uno de los cinco principales productos exportables de Chubut (Dirección General de Estadísticas y Censos, 2009), pero la tendencia de la actividad es al retroceso. Según los agentes sociales vinculados con esta producción, la caída está generada por diversos factores tanto coyunturales como estructurales, de origen externo como interno, que llevan a que muchos consideren que se trata de una “crisis productiva”. Según expone Ejarque (2013), las causas que los propios agentes relacionados con la producción asignan a esta “crisis” son de distintos tipos: productivas (reducción del *stock* ganadero; baja rentabilidad, dificultades para la contratación de mano de obra, especialmente calificada; desigualdad en la distribución de la tierra, monocultivo lanero), comerciales (de ausencia o baja promoción del producto, déficits de acondicionamiento, bajos precios), culturales (individualismo de los productores, falta de trabajo conjunto, asociativo) y político-económicas (retenciones, falta de apoyo estatal, incremento de costos internos). Ante estas dificultades, muchos productores dejaron la actividad: en el total provincial, entre 1988 y 2002 se registraron 27% menos de explotaciones ganaderas ovinas, proceso que fue acompañado por la caída del 25% del *stock* ganadero (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 1988; 2002).<sup>3</sup>

A esto se suma, en los últimos años, la presencia de tres problemas ambientales: en casi el 99% de su superficie se observan grados grave o medio de desertificación de la tierra (Prodesar, INTA-GTZ, 1997). Este proceso de larga data coexistió con otros dos que han afectado seriamente a la población y la actividad productiva allí desarrolladas: un período de sequía entre 2006 y 2012; y el depósito de cenizas volcánicas en 2011, producto de la erupción en el Complejo Volcánico fisural Puyehue-Cordón Caulle (CVPCC), en el país vecino de Chile (Ejarque, 2015).

Los dos últimos fenómenos fueron el centro de los discursos ambientales por sus claros impactos en la crítica situación de la ganadería ovina y el argumento para el reclamo por medidas, políticas públicas y la intervención concreta por parte del Estado para mitigar, combatir o remediar los efectos de dichos problemas. Así, las nuevas políticas públicas ambientales se sumaron a las ya existentes respecto a la desertificación, que es un inconveniente presente por lo menos desde la década de 1960.

Las formas de tratamiento o manejo de estos problemas ambientales en las tierras secas de Chubut mediante una diversidad de políticas públicas son el objetivo del análisis del presente artículo. ¿Cómo se estableció la agenda de dichos problemas en las políticas públicas de la zona? ¿Cómo se los definieron, a qué sujetos, a qué territorios incluían? ¿Qué objetivos perseguían y qué tipo de medidas proponían? Esas fueron algunas de las preguntas que orientaron la investigación, la cual partió de algunas consideraciones preliminares. En primer lugar, que dentro de la heterogeneidad de formas de interpretar los problemas ambientales que tienen los agentes sociales, en la agenda pública se selecciona y predomina una

3 Los resultados definitivos del último Censo Nacional Agropecuario realizado en 2008 no han sido publicados, y existen fuertes cuestionamientos de la comunidad científica respecto a la confiabilidad de la información revelada, por lo que los últimos datos disponibles son los del relevamiento anterior del año 2002.

forma de interpretación. Tal definición se cristaliza en las formas de intervención del Estado por medio de las políticas públicas. Sin embargo, al ser problemas complejos por la interrelación sociedad-naturaleza y por la heterogeneidad de interpretaciones que la misma genera, las políticas públicas se tensionan entre ellas producto de la temporalidad, la universalidad o particularidad que manejan e incluso la idea sobre la naturaleza y la agencia social que tienen implícita en sus diseños y luego implementación.

Ante tal panorama, la presente investigación se realizó mediante un abordaje cualitativo, utilizando, en lo principal, entrevistas en profundidad y semiestructuradas realizadas entre los años 2010 y 2014 a diferentes agentes “laneros”: productores, técnicos y funcionarios de organismos públicos y privados, trabajadores y contratistas de mano de obra. Asimismo, se han relevado las noticias en los principales diarios de la zona (*El Oeste, Chubut, Madryn y Jornada*) y se ha hecho un análisis de documentos elaborados por organismos y asociaciones, legislaciones, programas, normativas y datos secundarios de estadísticas públicas oficiales.

El artículo se encuentra dividido en cuatro apartados. En el primero se desarrolla el enfoque teórico que condujo la investigación. Luego se analizan las políticas públicas sobre los problemas ambientales en la zona de estudio, enfatizando cómo se definen los objetivos de las políticas, los sujetos y regiones a las que apuntan y las características de su implementación. El tercer apartado enfatiza en las controversias y tensiones asociadas a las distintas interpretaciones de esas dificultades y sus posibles soluciones expresadas en políticas, respecto a los temas y puntos que trabajaron; entre los distintos organismos del Estado que las llevaron adelante; y a las interpretaciones que hicieron sobre las mismas los agentes sociales del territorio. Por último, el artículo cierra con algunas reflexiones sobre el estudio de dicho tipo de políticas, sus diseños e impactos una vez aplicadas.

## **2. Los problemas ambientales como objeto de políticas públicas e intervención del Estado**

El enfoque de la presente investigación se sustenta en los aportes de la Ecología Política, en especial, en su vertiente Latinoamericana (EPL), la cual propone un abordaje complejo, no dicotómico de las cuestiones ambientales, en el que se consideran los procesos de apropiación y de definición de la naturaleza por parte de diferentes agentes sociales (Martín, 2010; Martínez Alier, 2004). El planteamiento implica también una reflexión sobre las relaciones de poder alrededor de la naturaleza y los modos en que se la apropia, controla y se le asignan imaginarios sociales por parte de diferentes actores sociales y políticos (Palacio, 2006), y en los que existen propósitos políticos y sustantivos puntuales para la acción social.

En la mayoría de los estudios de casos concretos de la EPL, el carácter político se ve analizado mediante el surgimiento y acción de movimientos sociales u otras formas de acción colectiva que intervienen en conflictos ambientales. Sin embargo, Alimonda (2011) recuerda que el Estado es un “gran distribuidor” dentro de los

conflictos por la apropiación de la naturaleza y también delinea las macropolíticas de gestión ambiental en sus territorios. Por tanto, propone una EPL que retome el campo problemático de la ciencia política. Por ello, la investigación sigue dicho enfoque y establece un diálogo con algunas concepciones de esa ciencia social para analizar las formas en que el Estado interviene en las cuestiones ambientales y que, de alguna forma, legitima prácticas y representaciones de esos poderes.

En ese sentido, se retoma el análisis del politólogo holandés Hajer (1995), quien se pregunta por la definición de los problemas ambientales en la agenda pública. Su propuesta se enmarca dentro de un enfoque cognitivo de las políticas públicas (Tobías, 2017), se centra en el análisis del diseño y la capacidad que tienen los distintos agentes sociales para imponer su interpretación del problema y, por ende, de las soluciones mediante las políticas públicas. Este proceso suele depender de las relaciones sociales y con la naturaleza establecidas en determinados contextos sociopolíticos, de tradiciones históricas y formas de integración y utilización de los múltiples saberes vigentes. Asimismo, que esos problemas se introduzcan en la agenda pública también dependerá de que lleguen a ser como lo define el clásico de la ciencia política argentina, Oscar Oszlak (2009), una cuestión socialmente problematizada, es decir, aquella que puede imponerse por sobre otros temas.

Ese proceso de definición no es solo pensar soluciones creativas al problema, sino plantearlo de una manera que, en el diseño de las políticas (*policy making*), sirva para regular los conflictos latentes en las sociedades modernas. Como otras actividades interpretativas, el diseño de políticas busca procesar fragmentos de discursos ambientales para crear determinados problemas que puedan tener soluciones plausibles, incluyendo en este sentido las opiniones de diferentes actores, desde los científicos, los políticos hasta los representantes de organizaciones no gubernamentales. Al respecto, Gudynas (2001) sostiene que los organismos del Estado buscan apoyarse en decisiones basadas en informes científicos porque les ofrecen una buena base argumental para defender sus decisiones, pueden invocar objetividad y neutralidad, las legitima política y socialmente, permite enfrentar la protesta ciudadana y ofrece mecanismos para encauzarla y controlarla.

En el diseño, Hajer (1995) identifica tres tareas centrales: la clausura discursiva (la definición del problema, considerando su población objetivo o destinataria específica),<sup>4</sup> el acomodamiento social (para contener los conflictos surgidos por cierta definición del problema) y la clausura del problema, en el momento en que se establecen programas, proyectos, medidas que puedan llevar a remediar y encontrar soluciones a los problemas planteados. Esas tres instancias pueden considerarse como esquemas para el análisis de los procesos de desarrollo e implementación de políticas ambientales, aunque con cuidados y advertencias: las mismas no necesariamente se producen en un orden lineal, sino que puede haber idas y vueltas, reconfiguraciones y contradicciones entre las mismas.

4 Es posible integrar ese momento con la selección social que plantea Azuela (2006) en la cual, mediante la disponibilidad de ciertos códigos históricos, se priorizan por sobre todas las disponibles ciertas imágenes o representaciones, en un proceso que también está condicionado históricamente.



Un punto frecuente de tensión en esa instancia del diseño radica en la diferencia de objetivos entre el corto y el largo plazo, y la articulación entre ambas. Según Sunkel (1991), mientras que las políticas de largo plazo van a buscar la conservación de los patrimonios socioculturales, naturales o de capital (aunque también pueden contribuir en resolver problemas coyunturales), las de corto plazo se encargan de trabajar con los “flujos anuales” que entran y salen del Estado, aunque de igual manera pueden estar diseñadas en pos de conservar y mejorar ciertas estructuras y no fomentar su deterioro o desperdicio. En lo referido a las políticas ambientales específicamente hay estrategias con el objetivo de remediación de daños (las de compensación y restauración ambiental) y las de prevención o anticipación. Ambas coexisten y se yuxtaponen en un determinado momento histórico y sociedad (Olivier y Domínguez, 2009).

Una vez definida una política pública, se encuentran las etapas de la implementación y consolidación. En ellas resultan claves las capacidades de los Estados y sus dirigentes para disponer de los recursos necesarios y generar el consenso y apoyo interno y de la sociedad.

### **3. Las definiciones de los problemas ambientales en las políticas públicas**

Como se mencionaba en la introducción, las tierras secas de Chubut han estado históricamente ligadas a la producción ganadera ovina. En la actualidad, los agentes sociales vinculados con la actividad consideran que se encuentra en una situación crítica a la cual ha contribuido la coexistencia de los tres problemas ambientales antes mencionados (desertificación de la tierra, sequía y depósito de cenizas volcánicas). Esos problemas motivaron una diversidad de políticas públicas que resultaba novedosa para la región de estudio y que fundamentaron la presente investigación. En este apartado se realiza un recorrido por las políticas públicas, para analizar cómo se ha ido identificando cada fenómeno, con qué objetivos se diseñaron las políticas y las poblaciones y los lugares a los que estaban dirigidos.

#### **3.1. La desertificación de la tierra**

Respecto a la desertificación, por lo menos desde la década de 1960 fue un tema abordado con amplitud en los ámbitos tanto técnicos como científicos del Estado, principalmente por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), pero también por parte de las universidades nacionales, como la Universidad de Buenos Aires. Las investigaciones realizadas por esas instituciones, aunque alternaban en sus definiciones sobre el proceso (inclusive hablaban a veces de erosión, otras de degradación o desertización, por ejemplo), tuvieron un enfoque en el que predominaba una visión productivista acerca de la tierra y con la necesidad creciente de dimensionar su alcance y cuantificar sus efectos para contribuir al desarrollo de las actividades productivas de las regiones en las que acontecía.

En el marco general de la revitalización de la institucionalidad ambiental con la llegada de la democracia en 1983 y la reforma de la Constitución Nacional en 1994 que incorporó el derecho al ambiente sano (Gutiérrez e Isuani, 2014), Argentina se adhirió a la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación (CNUCLD). Ello contribuyó a la *clausura discursiva* de ese problema ambiental, al establecer una definición precisa sobre el fenómeno, sus límites y contenidos y seleccionar algunos de todos los posibles temas a él vinculados en las políticas ambientales. Asimismo, dicha adhesión permitió el desarrollo de tres programas principales durante la década de 1990: Proyecto de Prevención y Control de la Desertificación en Patagonia (Precoderpa), Lucha Contra la Desertificación en la Patagonia (Ludepa) y Proyecto de Prevención y Control de la Desertificación para el Desarrollo Sustentable de la Patagonia (Prodesar).

Estas primeras investigaciones tuvieron tres objetivos centrales: 1) la instalación de la problemática de la desertificación en la provincia; 2) el diagnóstico y cuantificación; y 3) el desarrollo, ajuste y validación de prácticas de manejo y de recuperación de los recursos para lograr un sistema de producción mejorado en términos ecológicos y económicos (Prodesar, INTA-GTZ, 1997). Esos proyectos contaban con el financiamiento de organismos externos, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Fueron ejecutados por distintos organismos nacionales: el INTA y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS). En Chubut también intervinieron organismos provinciales, la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco y el Centro Nacional Patagónico (un organismo científico dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Si bien existió la participación de organismos locales o inclusive de las sedes en la zona de instituciones nacionales en la planificación y en la ejecución, las formas de implementar los proyectos se decidieron fuera de la región.

La última etapa del Prodesar (fines de la década de 1990 y principios de los 2000) estuvo enfocada en la extensión de los hallazgos a productores de subsistencia y la difusión de alternativas productivas y de diversificación. Sin embargo, la crisis económica y el deterioro generalizado de los organismos del Estado y, en especial, de los espacios de extensión en la Patagonia (Oliva, 2007), dificultaron el logro de esos objetivos.

En la última década, acompañados por instrumentos de fomento a la actividad lanera y una mejora en el mercado de la actividad, se han desarrollado dos nuevos proyectos sobre la desertificación, estrechamente ligados con la producción ovina patagónica y cuyos objetivos principales continúan siendo la investigación, difusión y generación de recomendaciones técnicas para la realización de prácticas que no contribuyan al deterioro, aunque ahora focalizados en los agentes sociales considerados más “vulnerables”: los pequeños productores. Ese cambio fue consecuencia de un reacomodamiento dentro de la política que provino de variaciones en los modelos científicos vigentes (el auge de los enfoques sobre la vulnerabilidad y la asociación de la desertificación con el problema de la pobreza

rural) y de la necesidad en el plano nacional de hacer políticas más enfocadas en quienes se consideraban los más perjudicados por la problemática ambiental, según coincidieron técnicos vinculados con los proyectos. El primero es el proyecto Manejo Sustentable de Ecosistemas Áridos y Semiáridos para el Control de la Desertificación en la Patagonia del PNUD y la SAyDS,<sup>5</sup> financiado por el *Global Environment Facility* (GEF). De forma coloquial, al proyecto se lo conoce por el nombre de este ente financiador, el GEF, e identificó tres amenazas para lograr la *sustentabilidad ambiental*: el mal manejo de los pastizales en relación con la distribución y carga animal; la sobredependencia de la ganadería para lograr los medios de vida y el aumento de la carga animal a niveles no sostenibles como producto del incremento de los precios y otros incentivos económicos (SAyDS, 2007).

Ante esos diagnósticos, el GEF buscó “aplicar el Manejo Sustentable de Tierras Secas en sistemas de producción ganadera para mejorar la estructura, integridad y función de los ecosistemas áridos y semiáridos de la Patagonia” (SAyDS, 2007: 16).<sup>6</sup> Ese objetivo se trabajó por medio de medidas como la generación de una red patagónica de difusión de información para la toma de decisiones de los productores y en políticas ambientales; un sistema de monitoreo de pastizales y otro de alerta temprana; proyectos modelos y capacitación a pequeños productores sobre evaluación de pastizales para que puedan acceder a la Ley Ovina;<sup>7</sup> e incentivos para que los productores adopten las tecnologías de manejo intensivo.

El segundo proyecto fue Evaluación de la Degradación de la Tierra en Zonas Secas (LADA), también de la SAyDS y financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Respecto al surgimiento de este proyecto caben resaltar dos cuestiones: Argentina, y mucho menos la provincia del Chubut, no tuvieron la iniciativa al respecto, sino que el mismo fue promovido desde la CNULD. Asimismo, fue la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) la que seleccionó que Argentina participe en función de cierta trayectoria en el diagnóstico y la medición de la desertificación. Su objetivo era un diagnóstico de causas y alcance de la degradación de tierras en zonas áridas para poder desarrollar una metodología estandarizada (que pudiera ser aplicable en cualquier lugar del mundo) para la medición de la desertificación, su progresión y sus impactos y, con ello, poder diseñar y planear intervenciones (Corso, Pietragalla, Abraham y Pérez, 2011).

A diferencia de los proyectos anteriores, el LADA se basaba en el diagnóstico de la pobreza rural y de la necesidad de trabajar con los pequeños productores. En conjunto con el GEF, crearon el Observatorio Nacional de la Desertificación, en

5 Desde 2015, la SAyDS ha sido elevada a nivel de Ministerio de la Nación. En el artículo se conserva la denominación del momento correspondiente a la investigación.

6 Si bien el proyecto del GEF estuvo a cargo de la SAyDS, contaba con un comité ejecutivo integrado también por representantes del INTA, MAGyP, PNUD y el Consejo Federal de Medio Ambiente. En Chubut, el organismo de ejecución fue el Ministerio de Industria, Agricultura y Ganadería (MIAG), específicamente la Dirección de Ganadería. Tenía dos sedes de extensión: una en Telsen (en el norte provincial) y la otra en el departamento de Sarmiento, en el sur.

7 Es el nombre coloquial con que se conoce a la Ley Nacional n.º 25.422 Régimen para la recuperación de la ganadería ovina (2001), su reglamentación en el Decreto n.º 1031/2002 y su prórroga (Ley 26.680).

el que participan organismos técnicos y científicos públicos de alcance nacional. El observatorio busca sostener un sistema de monitoreo de la desertificación permanente y que permita adaptar, validar y difundir las prácticas identificadas en el marco de esos dos proyectos para incentivar a mayor cantidad de productores a implementarlas (entrevista técnica, Buenos Aires, 2011). Luego de casi veinte años de estudios sucesivos respecto a la desertificación, con el observatorio se concreta una política de largo plazo, recopiladora de todas las experiencias y avances previos.

En conjunto, esos proyectos evidencian la presencia desde organismos estatales, en especial aquellos vinculados con la investigación y extensión en el medio rural y la ganadería ovina, respecto al problema ambiental de la desertificación. Asimismo, fueron proyectos financiados desde el exterior y que utilizaron una definición de los problemas ambientales en común, la establecida por la CNUDL, que sostiene la multicausalidad de factores naturales y antrópicos que la genera y de las consecuencias que produce. Sus objetivos estuvieron, en lo principal, centrados en el diagnóstico y en la evaluación del grado de avance del deterioro de los suelos y los espacios afectados. Luego, en la generación de técnicas de manejo y tecnologías. Recién en los últimos diez años, se concentraron en la situación y en medidas específicas para los productores más pequeños.

Sin embargo, también se desarrollaron políticas públicas aplicadas al manejo de la desertificación. Además de las acciones ejecutadas por los técnicos del GEF (para la implementación del Manejo Sustentable de Tierras Secas), el Gobierno chubutense, en 2011 y también motivado por la caída de las cenizas volcánicas, elaboró un plan con el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (Prosap) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), un organismo del Gobierno nacional. Ese programa apuntaba a desarrollar obras hidráulicas (perforaciones, instalación de bombas y molinos, tanques de almacenamiento y bebederos) para aprovechar los acuíferos subterráneos. Ese mismo año el Gobierno provincial aprobó 208 planes de trabajo del Plan de Abastecimiento de Agua, entre los cuales muchos destinatarios fueron establecimientos seleccionados por haber sido afectados por las cenizas. Luego, y en coincidencia con la prolongación del período de sequía, se creó el Instituto Provincial del Agua (IPA), en diciembre de 2008 (Ley n.º 5850) y la reactivación de la Corporación de Fomento del Chubut (Corfo) a fines de 2011 (un organismo provincial que tiene como objetivo lograr el desarrollo productivo y económico).

Esas instituciones, aunque no tienen como objetivo único y principal trabajar sobre los problemas ambientales de las tierras secas, sí desarrollaron programas de provisión de agua financiados con los fondos de leyes promovidas para el sostenimiento de la ganadería ovina. También buscaron contribuir en la implementación de técnicas de manejo propuestas para la mitigación o remediación de la desertificación, como por ejemplo, la intersiembra de mallines. Sin embargo, debido al contexto de emergencia (por la sequía y las cenizas) desde el cual se impulsaron esas medidas, cabe preguntarse sobre la continuidad de las mismas, en el largo plazo.

### 3.2. La sequía

El período seco, que abarcó desde 2006 a 2012 (con algunas leves variaciones temporales según las distintas subáreas de la región), fue considerado de tal magnitud y duración que fomentó la implementación de un sistema de monitoreo continuo. Se lo desarrolló por iniciativa de la Subsecretaría de Recursos Naturales provincial, en conjunto con los centros de investigación con sede en la provincia (el de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico y el Nacional Patagónico) y la Oficina de Riesgo Agropecuario del MAGyP, e implementado junto con el INTA. Por medio de tecnologías digitales, difundían de forma quincenal los mapas de situación sobre la gravedad de la sequía y añadían recomendaciones para manejo de la hacienda, el cuidado del forraje y de los suelos en ese contexto. Estas técnicas no eran sencillas de aplicar por parte de todos los estratos de productores y tipos de trabajadores, debido a los requerimientos de planificación y a los recursos que demandaban.

También se aplicaron acciones remediales o mitigatorias y, hacia el final del período, se fueron desarrollando, sin abandonar las anteriores, medidas para garantizar un mayor abastecimiento de agua, en lo principal, en la Meseta Central. Respecto al primer tipo de acciones, entregaron asistencia directa a las familias de productores de menos de 1000 animales, que consistió en alimentos y leña para calefacción. También en el año 2007 se sancionó la Emergencia Agropecuaria,<sup>8</sup> la cual permitió que productores afectados pudieran solicitar créditos y subsidios especiales, posponer el pago de obligaciones contraídas con anterioridad por créditos o impositivas, o condonar el pago de algunos impuestos. Con la emergencia se canalizaron algunos fondos de Ley Ovina hacia pequeños productores para obras o pago de insumos o servicios para sostener un *stock* ganadero ajustado y así sobrellevar, con las mínimas pérdidas, el período de sequía. En el mismo sentido, el Gobierno chubutense sancionó entre 2009 y 2010 tres programas de subsidios y créditos para productores con menos de 6000 ovinos (Compensación Económica a Productores de Ganado Ovino; Apoyo a la Producción Agropecuaria en Emergencia; y Créditos Subsidiados).

Por medio del IPA y Corfo se canalizaron \$6 000 000 de pesos a la Meseta Central por la Emergencia Climatológica (Ley II 141/2011). Ese nuevo fondo debía ocuparse en la recuperación de aguadas y perforación de pozos, provisión y colocación de sistemas de bombeo y la construcción de cisternas, o cualquier otra obra de infraestructura que contribuyera de forma directa a mitigar las consecuencias de la emergencia declarada, la cual incluía la sequía y el depósito de las cenizas volcánicas y se contemplaba la realización de, por lo menos, sesenta pozos. El Gobierno provincial ha llamado a diversas licitaciones entre 2012 y 2016 para la ejecución de perforaciones, según se registra en los diarios locales, pero al no haberse finalizado aún el proyecto, no hay un número exacto de la cantidad de pozos efectivamente concretados. Asimismo, comenzaron a plantearse la necesidad de generar nuevos planes productivos, incluyendo medidas

8 Como todas las emergencias agropecuarias, se sancionó por un ciclo productivo pero, debido al sostenimiento de la sequía, se fue renovando de forma periódica hasta marzo de 2017.

que implican reformular los modos de organización de la actividad, como la complementariedad entre la meseta y el valle para el engorde los animales, pero no se han registrado medidas concretas realizadas en este sentido.

### 3.3. El depósito de cenizas volcánicas

Las políticas sobre el depósito de cenizas se impulsaron considerando su convivencia con el período seco y la desertificación. En general, fueron medidas paliativas que estuvieron, en lo principal, destinadas a los productores que residían en las zonas afectadas.

Dos leyes enmarcaron la acción estatal. Si bien Chubut ya contaba con la emergencia agropecuaria debido a la sequía, específicamente como consecuencia del depósito de cenizas, el Gobierno provincial sancionó un nuevo estado de emergencia por doce meses para los establecimientos agropecuarios de los departamentos de Gastre, Telsen y Mártires (Decreto n.º 636/2011). Con esa base legal, el Gobierno argentino sancionó el estado de emergencia agropecuario en la provincia el 14 de junio (Resolución del MAGyP n.º 457/2011). Teniendo los mismos beneficios que con la sequía, el acceso requería que cada establecimiento presentara un certificado de un Juez de Paz, en el que se constatare que el 50% de la superficie del predio había sido afectada.

En segundo lugar, se sancionó, recién un mes y medio después de las cenizas, la ley nacional n.º 26.698 Programa Transitorio de Retención y Reposición de Vientres Ovinos y Caprinos para Pequeños y Medianos Productores. Sus objetivos fueron condonar el capital y los intereses de productores de hasta 5000 animales afectados por la sequía y las cenizas y crearon un programa para generar el mantenimiento del *stock* ganadero. Esta ley primero se aplicó a solo tres departamentos chubutenses, Gastre, Telsen y Mártires, a los cuales se les prometió el envío de \$5 millones de pesos. Para octubre, de ese dinero solo se habían entregado aproximadamente \$3 millones, que en su mayoría se destinaron a una solución muy coyuntural: la compra de forraje para la alimentación del ganado. La inclusión del resto de la zona afectada por el depósito de cenizas tardó algunos meses más (Resolución del MAGyP n.º 16/2012).

Otras políticas nacionales partieron de un acuerdo realizado por el ministro del MIAG de Chubut. En el corto plazo, el Gobierno argentino se comprometía al envío de forraje y subsidios directos por medio del Plan Social Agropecuario por un monto de \$5 millones de pesos, y, en el mediano plazo, la “Nación se compromete a fondear la producción de esquila que tiene la provincia, realizando una suplementación estratégica y otorgar una compensación al rinde de la lana” (El Oeste, 2011).

Pero mientras estas medidas nacionales llegaban, el Gobierno provincial se encargó de las primeras ayudas en materia productiva, las cuales consistieron en la provisión de forrajes para la suplementación alimentaria del ganado. Esas entregas se circunscribieron, en un primer momento, a algunos establecimientos ubicados en los alrededores de los pueblos de Gan Gan y Gastre, ubicados en los departamentos del centro-norte provincial Telsen y Gastre, respectivamente, los

cuales fueron considerados los más afectados. En esa evaluación intervinieron los organismos técnicos y la realizaron con elementos de diagnóstico, como las imágenes satelitales. En el mes de octubre, debido a las presiones de los productores ganaderos, la medida se extendió geográficamente a los departamentos circundantes (a los establecimientos ubicados al norte de la ruta nacional n.º 25 y entre los meridianos 66 y 70).

Los productores y trabajadores de la actividad lanera que habitaban en las zonas afectadas también pudieron haber recibido la ayuda social que otorgó el Gobierno provincial y argentino. La primera medida, generada por el Gobierno chubutense, fue el aumento a \$500 pesos de la Tarjeta Social a los pobladores afectados.<sup>9</sup> De modo particular, esa ayuda sirvió para productores ovinos minifundistas que complementan sus ingresos provenientes de la ganadería con alguno de esos planes sociales que les permiten acceder a la tarjeta. El incremento del monto percibido se aplicó durante noventa días.

La segunda fue la entrega de barbijos en las zonas más afectadas. Según lo registrado en los diarios, estos habrían sido alrededor de 50 000, financiados por el Gobierno argentino. Muchos dirigentes locales los consideraron insuficientes.

En agosto de 2013 se lanzó en la provincia una nueva política denominada Proyecto de Recuperación Productiva Post-Emergencia, destinada a los productores afectados por las cenizas. El Post Emergencia (o Proderpa II, como se lo suele denominar de forma coloquial en la zona) es financiado por medio del Prosap por el Banco Interamericano de Desarrollo, que invirtió 52 millones de pesos. Según declaraciones de la presidente de Corfo, organismo mediante el cual se adjudicarían los fondos, se estimaba llegar a 1500 productores de los departamentos de Gastre, Telsen, Paso de Indios, Mártires, Cushamen, Languiño y algunos sectores de Gaiman (Noticias de Corfo, 2013).

Respecto a los objetivos de los proyectos a financiar eran: el desarrollo productivo, infraestructura y servicios públicos, así como fortalecimiento institucional. En los primeros se podían incluir proyectos individuales o grupales, fondos rotatorios, asistencia técnica, que tuvieran como fin mejorar la sustentabilidad de las explotaciones agropecuarias afectadas; y, en los segundos, obras de aprovisionamiento de agua, como perforaciones, reservorios, riego presurizado, estudios hidrogeológicos, caminos, tendido eléctrico, entre otros. Si bien esos objetivos se plantean como de largo plazo y ya no como una atención frente a la emergencia generada por el problema ambiental, por el momento, muchos de los planes financiados tendieron a concentrarse en soluciones de corto plazo, como planes de retención de vientres o fondos para prefinanciación de esquila, que si bien contribuyen a mejorar levemente las perspectivas comerciales o productivas para los pequeños productores laneros, no modifican su situación de desigualdad e inclusive, planteados desde el marco de la vulnerabilidad del sector, cabría analizar, en el momento en que se pongan en ejecución y se observen los primeros resultados, si modifican esa condición frente a un nuevo episodio como el de la ceniza o la sequía.

9 Esta tarjeta fue implementada en 2004 por la Subsecretaría de Desarrollo Social para los beneficiarios de diversos planes sociales y permitía la compra de alimentos en una serie de comercios habilitados.

Por último, también algunos organismos técnicos-científicos públicos desarrollaron varias investigaciones científicas sobre el proceso de depósito y sus consecuencias naturales y sociales. INTA y MAGyP incluyeron a las cenizas en sus informes sobre la sequía, en los cuales realizaban diagnósticos y recomendaciones para enfrentar los efectos sobre la producción ganadera. En octubre de 2011, esos mismos organismos, junto con otros vinculados a la actividad agropecuaria, realizaron un estudio sobre los impactos en la hacienda y el proceso de esquila. Ese estudio sirvió para ajustar algunas recomendaciones para productores sobre el manejo de la hacienda y para contratistas y trabajadores, acerca de cómo realizar la esquila, los cuidados que debía tenerse con el personal y también con la hacienda. En torno a ese problema en Chubut, las universidades nacionales u otros organismos de ciencia básica no intervinieron.

#### **4. Controversias entre las políticas públicas y las interpretaciones de los problemas ambientales por parte de los agentes sociales**

Pese a la gravedad y efectos económicos y sociales de los problemas ambientales analizados en la presente investigación, estos no generaron un conflicto abierto ni impulsaron una movilización social en demanda de soluciones y políticas para enfrentarlos, a diferencia de otros problemas ambientales urbanos y rurales de Argentina. Sin embargo, impulsaron diferentes interpretaciones sobre su definición y sus propuestas de solución mediante las políticas públicas. Habiendo entonces realizado un recorrido por las políticas, en la investigación se focalizó identificar cómo algunos agentes fueron logrando mayor capacidad (en términos de recursos o de legitimidad social y política) para definir el problema de una manera y no de otra. Así se generaron controversias y tensiones respecto a las políticas sobre dichos problemas, los cuales son presentados a continuación en una distinción analítica-expositiva, aunque ella desdibuja la complejidad de las interrelaciones entre los puntos de discusión y los agentes que intervinieron.

##### **4.1. Las tensiones presentes en la definición de las políticas ambientales**

En la instancia de definición de las políticas sobre los problemas ambientales hubo divergencias en cinco dimensiones que tienen que ver con las formas en que los agentes sociales interpretaron ese tipo de problemas: la temporalidad; la intensidad o gravedad de los fenómenos; el tipo de conocimiento en que se fundan los argumentos o la tensión entre ciencias y saberes; la fragmentación de las políticas; y el fin o el propósito último de la política ambiental.

Respecto a la temporalidad de los objetivos de las políticas ambientales, focalizando en lo sucedido en los últimos años, las intervenciones del Estado se concentraron en medidas de corto plazo “de emergencia”. No consideraron la tendencia a la degradación de las tierras secas en la provincia, proceso que llevaba décadas de investigación y que requería de políticas también por parte de organismos públicos. A modo de ejemplo, la sanción de la normativa para el



financiamiento de la reposición de ganado no resultaba una política adecuada, ya que muchos campos se encontraban tan deteriorados que no toleraban el incremento del número de animales.<sup>10</sup> Inclusive, si bien los propios organismos técnicos del Estado recomendaban con fervor la realización de evaluaciones de pastizales como método para conocer la cantidad de animales que puede haber en un predio, fueron diagnósticos que no se tuvieron en cuenta en el momento en que se ejecutaron las políticas de entregas de animales.

Estas divergencias sobre la acción frente a la coyuntura o las emergencias, y el desarrollo de políticas de largo plazo, eran reconocidas por ciertos agentes sociales del territorio. Algunos técnicos de organismos de distintos ámbitos del Estado hablaban de la ausencia de un proyecto global para el sector, de largo plazo, y que apuntara más allá de intentar paliar los efectos de forma inmediata de problemas coyunturales como la sequía o las cenizas volcánicas. Inclusive se cuestionaba el redireccionamiento de fondos de políticas pensadas para el largo plazo para el tratamiento de la coyuntura, como afirmaba un funcionario de un organismo provincial:

Y desde que se implementó la ley [Ovina], la más grave, digamos, fue la de la sequía que arrancó en el 2007 y actualmente estamos en emergencia, o sea que hemos redireccionado fondos que originalmente estaban presupuestados para otras líneas de trabajo en situaciones normales y se han redirigido al apoyo a las emergencias (Rawson, 2011).

En ese punto coincidían los productores nucleados en las asociaciones más tradicionales en la zona y la actividad, como las sociedades rurales. Ellos exigían que las políticas públicas de la emergencia, como la suplementación forrajera, se combinaran con otras de mediano plazo, como la implementación de pasturas, la quita de retenciones o la generación de nuevas obras para provisión de agua. Inclusive, reclamaban por financiamiento para cubrir los costos de la esquila para evitar la pérdida del nivel de empleo generado por la actividad y el sostenimiento de la producción. Como sostuvieron los dirigentes de Confederaciones Rurales Argentina:

No solo en lo inmediato con fardos de pasto y asistencia de forrajes, sino que haya un acompañamiento real a esos productores. En el mediano plazo hay que solucionarle el financiamiento de la próxima esquila, de sus costos laborales, para que puedan mantener la mano de obra ocupada y los campos produciendo (El Chubut, 2011a).

El mismo tipo de crítica se encontraba en el momento en que otros técnicos mencionaban que el diseño de las políticas, al concentrarse en el corto plazo, no consideraban las dificultades estructurales (económicas, productivas y socioculturales) y el tiempo necesario para generar cambios profundos en la producción. Por ejemplo, algunas recomendaciones técnicas o requisitos para el acceso a las políticas de créditos o subsidios no eran sencillas de realizar, ni efectivas en el

---

<sup>10</sup> En términos técnicos agronómicos, el nivel de carga animal era superior al tolerado por el suelo y su vegetación.

momento en que la merma en las lluvias se sostiene por tanto tiempo. En palabras de un técnico de la zona (Rawson, 2012): “Capaz que el tipo hizo todo lo que debería hacer tecnológicamente con lo que hay disponible hoy, y capaz que hizo todo bien, pero no llovió... estuvo un año sin llover, y bueno... y es más, todo lo que vos le propusiste que tenía que hacer lo hizo”.

Una última tensión respecto a la temporalidad de las acciones del Estado sucedió respecto al episodio volcánico de 2011. En ese momento, la lentitud con que se diseñaron e implementaron las políticas del Estado fue lo más criticado por parte de muchos productores, para quienes la gravedad del fenómeno requería de acciones inmediatas y no dilatadas por meses, como sucedió en el momento del depósito de cenizas volcánicas en el año 2011 (Álvarez y Ejarque, 2012).

Relacionado con lo anterior, la intensidad y la gravedad de los impactos de esos problemas ambientales y cómo se tradujeron en las políticas fue otra dimensión de disputa. Por ejemplo, en el caso de la sequía y las cenizas, los productores criticaban a los funcionarios gubernamentales, principalmente nacionales, porque se definió a los problemas como una emergencia, en vez de declararla zona de desastre. Eso reducía los beneficios a los que podían acceder: mientras que con la emergencia se sancionan prórrogas a los créditos y a otras cargas impositivas, con la zona de desastre se pueden condonar dichas obligaciones. Algunos reclamaron la ayuda estatal “justificando” el pedido en la importancia y tradición de la actividad ganadera para la región. Otros apoyaban que el Estado interviniera “ayudando a los productores” pero criticaban su alcance o la cantidad.

También hubo técnicos, funcionarios e inclusive productores que desaprobaban ese tipo de ayuda de emergencia, porque creían que contribuiría a que, desde el sector, no se emprendan medidas y se esté esperando siempre los paliativos estatales. En palabras de un productor de Trelew en 2011: “Y entonces cuando ellos tienen problemas de sequía o tienen problemas que la lana no vale o qué sé yo, le van a pedir al Estado y el Estado los ayuda”.

La tercera dimensión de cuestionamientos sobre las políticas ambientales refiere a la tensión entre las formas de conocimiento en que se basaron los argumentos que dieron origen a las políticas ambientales o lo que se podría mencionar como una controversia entre ciencias y saberes. Como puede observarse en la descripción de los tres problemas, en la agenda pública fueron definidos a partir de predominio de las explicaciones de tipo científicas. Los problemas fueron entendidos enfatizando en las explicaciones racionales que establecen relaciones causa-efecto entre factores naturales y antrópicos. En el caso de la desertificación de la tierra, su definición fue producto de un consenso internacional llevado a cabo en la ya mencionada Convención de Naciones Unidas. La aceptación de tal definición proveniente del ámbito exterior cerró un período de discusiones dentro del campo científico no solo a escala local, sino internacional (Andrade, 2005).

Esa clausura discursiva implica que otras interpretaciones basadas en lo que sucede en el territorio o en otras formas de explicación sobre la degradación quedan invisibilizadas o subsumidas, según se analiza más adelante. Sin embargo, tal clausura también posibilitó el acceso al financiamiento para el estudio del

fenómeno en el país y en las tierras secas de Chubut en particular. Respecto a la sequía y el depósito de cenizas fueron igualmente métodos científicos tecnológicos de monitoreo satelital los que se utilizaron para determinar zonas y sujetos afectados. En especial, para las políticas de reposición de ganado y otros subsidios se establecieron los beneficiarios en función de una cantidad de cabezas de ganado que fue el resultado de evaluaciones realizadas por los organismos técnicos, no mediante procesos de consulta a ver quiénes tenían que ser beneficiados.

La cuarta dimensión refiere a la falta de sistematicidad y continuidad de las políticas. En el caso de la investigación, a pesar de los financiamientos externos, las acciones de generación de información se mostraron, especialmente en décadas pasadas, fragmentadas y discontinuas, sin una capitalización del conocimiento generado en los proyectos anteriores. Recién en el último tiempo se está trabajando en la creación de redes, el observatorio, los sistemas de monitoreo y otras formas para consolidar la información y los esfuerzos realizados en el pasado, y que con ellos se pueda comprender el largo plazo de esos problemas ambientales y diseñar mejores instrumentos de intervención. En dicho sentido mencionaba un técnico que “esa es una característica de nuestros Gobiernos. Las visiones a largo plazo en general no existen. Y que lo ambiental menos [...] Recién ahora estamos en condiciones de proveer información casi completa en todos los requerimientos que haga falta. Pero sigue sin utilizarse para la política” (Esquel, 2011).

El fin último de las políticas ambientales tuvo un énfasis en lo productivo y, específicamente, en la mejora de las posibilidades comerciales de la lana. Con excepción de algunas acciones de tipo mitigatorias sobre la sequía o las cenizas (como la entrega de barbijos, los subsidios mediante la política social o la inclusión en los boletines de algunas recomendaciones sobre el uso del agua para consumo humano), las políticas desarrolladas sobre el ambiente incluyen siempre la producción ganadera. Esta situación no es específica del caso de estudio, sino una problemática que caracteriza a las políticas ambientales de la Patagonia.

En países como la Argentina, donde la implementación efectiva de políticas ambientales por parte del Estado enfrenta serias restricciones económicas, políticas y sociales, es urgente sintonizar la conservación y la protección del ambiente con las necesidades de manejo y la sustentabilidad económica y social de los establecimientos productivos (Paruelo *et al.*, 2006: 313).

Así, en el manejo de los problemas ambientales desde el Estado argentino en las tierras secas no se considera las relaciones sociedad-naturaleza en su totalidad, pensando en otras alternativas productivas, en otros usos o valoraciones de lo natural. Por ejemplo, si bien algunos productores, trabajadores y técnicos coincidían en que había que desarrollar algunas prácticas que llevaran a generar ingresos adicionales (como la producción de pasturas o de carne ovina) o reducir la vulnerabilidad frente a las emergencias (como las políticas para provisión de agua), ese tipo de propuestas no predominaron en las acciones encaradas por parte de los distintos organismos del Estado.

#### 4.2. Las divergencias al interior del Estado sobre las políticas ambientales

El análisis de los puntos o temas de desacuerdo respecto a las políticas ambientales ya evidenciaba las tensiones al interior del mismo Estado para el diseño de las políticas respecto a las temáticas y formas de abordaje. Asimismo, en las instancias de implementación de dichas políticas, la estructura y la dinámica de la acción de los técnicos y de los organismos en terreno plantearon nuevas dificultades. En primer lugar, la desarticulación en las tareas en los mismos espacios generaba que hubiera lugares que recibían la atención de múltiples organismos, al punto de superponerse y dar recomendaciones contradictorias a los productores. Esta situación resultaba tan problemática para algunos técnicos, que intentan resolverla por medio de la generación de vínculos informales. En contraposición, existían lugares en la provincia en los que la presencia del Estado para el tratamiento de las cuestiones productivas o ambientales resultaba, por lo menos, difusa. Esta situación perjudicaba especialmente a los pequeños productores que residen en los campos alejados de centros urbanos y que no tienen posibilidades, como los productores de mayor tamaño, para acercarse a las ciudades o a los centros poblacionales en los que hay oficinas de los organismos para informarse o ser parte de las políticas que encara el Estado.

Tal como afirma Rozzi (1997), los problemas ambientales poseen causas y consecuencias de distintas escalas geopolíticas, que llevan al involucramiento en las políticas de múltiples agentes sociales. Si bien eso puede resultar valioso para enriquecer la formulación de políticas, en el terreno surgieron conflictos producto de las distintas geografías involucradas. Uno de los casos más relevantes fue respecto a los proyectos de investigación que tenían definiciones establecidas globalmente por los organismos que los financiaban y según los técnicos locales “no se adaptaban a las situaciones o a los ambientes donde nosotros [...] nos tocaba desempeñarnos [...] Ellos ven a nivel mundial, entonces pensaban en un sistema que sirva para todo el mundo. Y eso es muy difícil” (entrevista a técnico, Esquel, 2011). La escala también influyó en disputas al momento de implementar las políticas de la emergencia entre los Gobiernos provincial y nacional, especialmente respecto a quiénes y cómo llevaban la ayuda a las zonas afectadas. Muchos productores o técnicos también manifestaron sus dudas respecto al cumplimiento de las promesas que hizo el Gobierno argentino de ayuda que no siempre se concretó.

Por otro lado, la delimitación de las zonas afectadas también fue objeto de cuestionamientos y controversias entre los diferentes ámbitos del Estado, que eran reflejadas en la prensa provincial: “Hay lugares que se declararon en emergencia y no hay ceniza, pero sobre los campos en que hay ceniza no han dicho nada, a los productores nos tendrían que dar algún tipo de aporte o subsidio para afrontar la emergencia” (El Chubut, 2011b). Así, desde Chubut se cuestiona al Gobierno argentino por haber incluido en un primer momento a Río Negro y Neuquén y excluido a un vasto territorio chubutense. Esto evidencia cómo hubo zonas que no se consideraron dentro de las políticas, aunque estaban afectadas por los problemas ambientales.

### 4.3. Los destinatarios y los agentes sociales en el diseño de las políticas ambientales

Focalizando en cómo los destinatarios y los agentes sociales intervinieron en la elaboración de las políticas, resulta interesante ponerlo en discusión con otros casos de Argentina. Langbehn, Montera, Paschkes Ronis y Tobías (2011) afirman que las políticas públicas referidas a los bosques sostienen una concepción diferenciada de ciudadanía, ya que convocan a distintos sujetos a las instancias de desarrollo “participativo” que plantea la legislación, aunque la participación esté condicionada a una diferenciación entre los ciudadanos y a la designación de identidades vinculadas a modalidades económicas, culturales u organizativas.

En Chubut, el enfoque de las políticas públicas respecto a los problemas ambientales, en especial, respecto a lo referido a la sequía y el depósito de cenizas volcánicas, fue diferente ya que ha sido infrecuente el carácter participativo en el diseño de las políticas. Quienes han resultado fundamentales para este diseño han sido los técnicos y expertos de diferentes organismos científicos del Estado relacionados con la tecnología y la producción agropecuaria, principalmente del INTA. Por tal motivo, primaron las definiciones de los problemas ambientales basadas en el conocimiento científico.

En contraposición, otros saberes locales no científicos y distintas formas de interpretar los problemas ambientales que tenían los agentes sociales en el territorio no fueron tenidos en cuenta en los momentos de diseño de las políticas. A modo de ejemplo, algunos productores, trabajadores y funcionarios tenían interpretaciones *naturalizadoras* de la desertificación, al entenderla, por un lado, como una cuestión que surgía solo por causa de la naturaleza y que es la misma naturaleza la que va a solucionarla con la lluvia; y por otro lado, como un problema que siempre existió que era recurrente y que ya iba a dejar de suceder.

Otras interpretaciones también surgían de las propuestas respecto a las soluciones o prácticas para combatir la desertificación: algunos de los productores, técnicos y trabajadores mencionaban la necesidad del retorno a los sistemas de rotación en el pastoreo entre campos que se perdió con el alambrado de los campos, principalmente desde mediados del siglo xx, y que llevó a la intensificación del pastoreo en determinadas zonas. En el caso de la sequía, entre los productores integrantes o descendientes de pueblos originarios se mencionó la pérdida de antiguas prácticas culturales como el camaruco o las rogativas como los causantes de la falta de lluvias. Estos son solo algunos ejemplos de cómo existían otras formas de interpretar los problemas ambientales y que no fueron incluidos en los diseños de las políticas.<sup>11</sup>

Estas interpretaciones excluidas de las políticas no son propias de algún agente social que permita definir antagonistas como en una situación de conflicto. Es decir, no sucede como en algunos conflictos ambientales que fueron las interpretaciones de los grandes productores las que se incluyeron y que, por tanto, son

---

11 El análisis detallado de la diversidad de interpretaciones y prácticas sobre los problemas ambientales puede encontrarse en Ejarque (2015).

los que se encuentran a favor de las políticas, y que se relegaron por completo las interpretaciones de los pequeños productores. Lo que se privilegió en las políticas analizadas fueron las interpretaciones complejas, basadas en argumentos científicos, las cuales eran compartidas por distintos agentes sociales, tanto técnicos como productores grandes y pequeños.

Pero como plantea Marteen Hajer (1995), frente a los problemas ambientales puede haber procesos de disputas constantes y de resignificaciones de las definiciones de los problemas y, por tanto, de las políticas. Así, en los momentos de las emergencias por las sequías y las cenizas, frente a esos problemas coyunturales se llegaron a considerar las opiniones de las organizaciones de productores tradicionales de la zona y con mayor peso debido al tamaño de sus predios y *stock* ganadero, como las sociedades rurales. Esto puso en evidencia la mayor capacidad de agencia social y política de esos productores para intervenir en que se definieran ciertas políticas que beneficiaran al sector. En el caso de los colectivos de pequeños ganaderos o de pueblos originarios no se evidencian sus interpretaciones como grupos en las definiciones de las políticas públicas, aunque haya habido productores de ese estrato que de forma individual compartieran o se opusieran a las formas de intervención del Estado.

Tal distinción es importante porque también se produce respecto a los sujetos destinatarios de las políticas. En el caso analizado, la referencia a los agentes sociales en función de su estructura productiva ha sido una constante en el diseño de las políticas ambientales en la zona. Sin embargo, recién en los últimos años, las acciones respecto a la desertificación trabajaron refiriéndose a los productores de menor tamaño, en algunos intentos de adaptar las técnicas y tecnologías de manejo que promueven los organismos técnicos del Estado para pequeñas escalas, y modificar los requerimientos de acceso o diseñar instrumentos específicos para que puedan ser beneficiarios estos productores. Entonces, es posible afirmar que se ha ampliado la población objetivo de las políticas frente a los problemas ambientales, pero todavía no se han planteado diseños provenientes de un desarrollo participativo.

## 5. A modo de conclusión

Los problemas ambientales en las tierras secas de Chubut analizados en esta investigación (desertificación, sequía y depósito de cenizas volcánicas) fueron seleccionados como problemas que debían ser considerados mediante políticas públicas y, por ende, de una intervención estatal. El Estado, principalmente por medio de organismos nacionales pero también con alguna participación de los provinciales, planteó formas de manejo mediante las políticas públicas, como el financiamiento de investigaciones sobre los problemas ambientales, la elaboración de programas y normativas destinadas a la remediación o la mitigación de los impactos y la acción de los técnicos de organismos gubernamentales en tareas de extensión. Dichas acciones implicaron que desde el Estado se interviniera en tres

instancias claves: la definición de los problemas, su visibilidad y las medidas para trabajar con ellos.

En la definición de cómo se entendían los problemas ambientales, la clausura discursiva (Hajer, 1995) en la agenda pública fue a partir de propuestas científicas. En ese proceso se priorizaron las explicaciones racionales y científicas, desvalorizando otras provenientes de los saberes más tradicionales o inclusive religiosos o míticos. Esta situación se asemeja a la que menciona Azuela (2006), en la que se sostiene una visión pragmática sobre lo ambiental, que intenta ir basando en un modelo científico la resolución de los problemas, sin demasiada consideración de otros saberes o los cuestionamientos sociales. A diferencia de ciertos cuestionamientos realizados por autores de la EPL para otros casos de estudio, esas definiciones no necesariamente negaron el conocimiento producido en lo local, pero priorizaron aquellos que estaban validados por métodos, instituciones o agentes del ámbito científico y tecnológico, principalmente los dedicados a la producción ganadera ovina. Dicha forma de entender los problemas ambientales que se impuso en la agenda pública fue compartida por distintos agentes sociales.

Sin embargo, la forma de clausura discursiva de los problemas que se buscó mediante la sanción de leyes, programas y proyectos también generó cuestionamientos y disputas por parte de otros agentes sociales en sus instancias de implementación y consolidación, aunque no sea posible identificar posiciones antagónicas que se correspondan con los lugares que ocupan los agentes en la estructura productiva. Es decir, no existe un antagonismo entre grandes productores y pequeños, entre técnicos y productores, pero es clara que la dimensión política que rodea las definiciones de los problemas ambientales. Las relaciones de poder se ponen en evidencia en estas definiciones y traducen las desigualdades existentes en el plano socioproductivo también en la agenda pública y sobre un tema que muchos creen que es solamente natural.

Tal como lo afirma Hajer (1995), el carácter discursivo en torno a lo ambiental se produce porque son problemas que no son definidos estricta e incuestionadamente, con actores establecidos y fijos que entran en disputa, sino que hay luchas constantes o, como se denomina en el presente artículo, relaciones conflictivas, por cómo el problema ambiental es definido y cuál es el sentido que se le da al mismo. Lo que está en juego en ellos es la interpretación que se hace de los problemas ambientales y, en consecuencia, cómo esta se expresa en el diseño de las políticas.

Inclusive esas diferencias de definiciones se encuentran entre quienes integran los distintos organismos de los diferentes ámbitos del Estado. Los problemas ambientales son objeto de las influencias e imposiciones entre ellos, comprendiendo también a aquellos pertenecientes a organismos supranacionales, como se muestra en el caso de la desertificación con el consenso logrado en Naciones Unidas y que luego se adoptó a escala nacional y local para todos los proyectos y programas.

Las principales tensiones respecto a los temas y puntos de definición de los problemas sucedieron respecto a la temporalidad y espacialidad con que fueron tratados los problemas. Las medidas de corto plazo frente a problemas de

largo plazo, al enfocarse en lo coyuntural y la emergencia, contribuyeron a la visibilización de las problemáticas de la sequía y las cenizas, pero también a la invisibilización del deterioro de largo plazo que produjo la desertificación. La emergencia, la falta de continuidad en mediano y largo plazo fueron otras dimensiones en que se expresó esa tensión respecto a la temporalidad. En lo espacial, las zonas, los campos y los pobladores que se incluían en las políticas, excluían a otros que también se consideraban igualmente perjudicados. En algunos casos, esos agentes sociales afectados iniciaron reclamos en la arena pública para que se modifiquen las normativas y los diseños de las políticas, mostrando cómo el manejo de los problemas ambientales requiere de reformulaciones en el diseño producto de las instancias de acomodamiento social.

Por último, la definición de los problemas ambientales en las políticas públicas analizadas tiene una relación estrecha y directa con la ganadería ovina. Fueron muy pocas las medidas que se realizaron que no apelaban a la actividad ganadera o sus agentes. Inclusive la mayoría de los organismos involucrados, con excepción de la Secretaría de Ambiente de la Nación, tienen a lo ambiental como una dimensión, subsidiaria o complementaria del tema productivo-ganadero. Asimismo, aunque fueron problemas importantes que motivaron la acción del Estado, no promovieron el surgimiento de un movimiento social como en torno a otros problemas ambientales que hubo en otras regiones de la provincia (como la lucha contra la megaminería en la localidad de Esquel). Fueron las asociaciones tradicionales de productores ganaderos las que impulsaron los reclamos y demandas para la elaboración de políticas. Si bien no son parte del ambientalismo social propio de la presente etapa de Argentina, según definen Gutiérrez e Isuani (2014), también han generado una relación importante entre el Estado y la sociedad respecto a los temas ambientales, pero que no está por ella exenta de conflictos.

De esta manera, cabe sostener que desde la forma de intervención del Estado en los problemas ambientales se construye el lenguaje de valoración (Martínez Alier, 2004) productivista respecto a la naturaleza de la tierras secas. Ese pareciera ser producto de una relación basada históricamente entre el sector productivo, la ciencia y la política, por medio de los técnicos y funcionarios, que hace que las políticas ambientales de la zona, en las coyunturas y emergencias, se restrinjan a lo demandado por los agentes sociales con más influencia y poder político en lo local; y en los aspectos vinculados al diagnóstico, investigación y monitoreo, a lo definido por los organismos internacionales que suelen financiar esas políticas.

Más allá de la creciente intervención del Estado, con importante participación de la ciencia local, las respuestas dadas a los problemas ambientales no parecieran ser suficientes para frenar el deterioro y mejorar la condición de vida de las poblaciones afectadas. El sostenimiento del deterioro puede relacionarse, entre otros factores, con la mencionada falta de una participación más general de los agentes sociales involucrados y con el diseño de una política ambiental que no contempla la complejidad de la situación de dichos territorios sino, principalmente, las coyunturas.



## 6. Bibliografía

- Abraham, Elena, María Laura Corso y Patricia Macagno (2011). “Tierras secas y desertificación en Argentina”. *Evaluación de la desertificación en Argentina: resultados del proyecto LADA / FAO*. Buenos Aires: FAO: 11-64.
- Alimonda, Héctor (2011). “La colonialidad de la naturaleza: una aproximación a la Ecología Política Latinoamericana”. En Héctor Alimonda, ed., *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso): 21-58.
- Álvarez Sánchez, Andrea y Mercedes Ejarque (2012). “Respuestas públicas y problemas ambientales: las políticas para la actividad lanera frente a la deposición de cenizas del volcán Puyehue en Chubut y Río Negro”. *VII Jornadas de Sociología*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Andrade, Larry (2005). *Sociología de la desertificación: los productores ovino extensivos de la Patagonia austral*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Azuela, Antonio (2006). *Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) / Instituto de Investigaciones Sociales / Fontanamara.
- Corso, María Laura, Valeria Pietragalla, Elena Abraham y Osvaldo Pérez Pardo (2011). “Definición y alcances del proyecto LADA”. *Evaluación de la desertificación en Argentina: resultados del proyecto LADA / FAO*. Buenos Aires: FAO: 65-74.
- Dirección General de Estadísticas y Censos Chubut (2009). “*La economía en Chubut: algunos aspectos*”. Recuperado el 15/6/2010 de <http://www.estadistica.chubut.gov.ar>.
- Ejarque, Mercedes (2013). “Problemas ambientales y su relación con las prácticas productivas y de trabajo en la ganadería ovina de las tierras secas chubutenses”. Tesis inédita de maestría en Investigación en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2015). “La construcción social de los problemas ambientales en torno a la ganadería ovina de las tierras secas chubutenses: agentes sociales, sus interpretaciones y sus prácticas”. Tesis inédita de doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Galafassi, Guido (2008). “Estado, capital y conflictos sociales en Patagonia: el proceso de explotación de recursos naturales en la última década”. *3.ªs jornadas de historia de la Patagonia*. Bariloche: Universidad Nacional del Comahue. Recuperado el 15/6/2010 de <http://www.hechohistorico.com.ar/Trabajos/Jornadas%20de%20Bariloche%20-%202008/Galafassi.pdf>.
- Göbel, Barbara, Manuel Góngora Mera y Astrid Ulloa (2014). *Desigualdades socioambientales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá. Facultad de Ciencias Humanas / Grupo Cultura y Ambiente / Ibero-Amerikanisches Institut.
- Gudynas, Eduardo (2001). “Incertidumbre, riesgo y conocimiento experto: implicaciones para las políticas ambientales”. En Rodrigo Araya Dujisín, ed., *Ecología de la información*. Caracas: Nueva Sociedad: 19-32.

- Gutiérrez, Ricardo y Fernando Isuani (2014). “La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina”. *Revista de Administração Pública*, n.º 2, vol. 48: 295-322.
- Hajer, Marteen (1995). *The politics of environmental discourse*. Oxford: Clarendon Press.
- Langbehn, Lorenzo, Carolina Montera, Matías Paschkes Ronis y Melina Tobías (2011). “Ambiente, territorio y organizaciones sociales: reconfiguraciones de la noción de ciudadanía en torno a la cuestión ambiental”. En Mercedes Di Virgilio, Hilda Herzer, Gabriela Merlinsky y María Carla Rodríguez, comp., *La cuestión urbana interrogada*. Buenos Aires: Café de las ciudades: 431-460.
- Martín García, Facundo (2010). “La naturaleza del poder: ecología política del desarrollo capitalista regional en Mendoza, Argentina. 1879-2000”. Disertación doctoral. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Martínez Alier, Joan (2004). *El ecologismo de los pobres*. Barcelona: Icaria- Antrazyt.
- Oliva, Gabriel (2007). “Perspectiva de control de la desertificación en Patagonia, luego de 15 años de esfuerzos”. En Gabriel Oliva, ed., *La desertificación y el futuro de los pastizales*. Santa Cruz: EEA INTA Santa Cruz. Recuperado el 5/10/2008 de [www.inia.cl/medios/biblioteca/serieactas/NR33806.pdf](http://www.inia.cl/medios/biblioteca/serieactas/NR33806.pdf).
- Olivier, Alejandro y Carlos Domínguez Ávila (2009). “Modernización ecológica y políticas ambientales: notas para un debate”. *Ambiente y desarrollo*, n.º 25, vol. XIII: 11-37.
- Oszlak, Oscar (2009). “Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico”. En Alejandro Belmonte, ed., *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil* (Vol. II). Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec) y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Palacio, Germán (2006). “Breve guía de introducción a la ecología política (Ecopol): orígenes, inspiradores, aportes y temas de actualidad”. *Gestión y ambiente*, n.º 3, vol. 9: 143-156. Recuperado el 5/10/2008 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169421027011>.
- Paruelo, José, Rodolfo Golluscio, Esteban Jobbágy, Marcelo Canevari y Martín Aguiar (2006). “Situación ambiental en la estepa patagónica”. En Ulises Martínez Ortiz, Marcelo Acerbi y Javier Corcuera, ed., *La situación ambiental argentina 2005*. Buenos Aires: Fundación Vida Silvestre Argentina: 303-320.
- Reboratti, Carlos (2000). *Ambiente y sociedad: conceptos y relaciones*. Buenos Aires: Ariel.
- Rozzi, Ricardo (1997). “Hacia una superación de la dicotomía biocentrismo-antropocentrismo”. *Ambiente y desarrollo*, n.º 3, vol. XIII: 80-89.
- Sinnott, Emily, John Nash y Augusto de la Torre (2010). *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe: ¿más allá de bonanzas y crisis?* Washington D. C.: World Bank. Recuperado el 10/1/2017 de <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/257803-1284336216058/Reporte.pdf>.
- Sunkel, Osvaldo (1991). “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro”. *Revista Mexicana de Sociología*, n.º 1, vol. 53: 3-42.

Tobías, Melina (2017). “Política del agua, controversias socio-técnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2015)”. Tesis inédita en cotutela de doctorado en Ciencias Sociales y Geografía. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires y École Doctorale Europe Latine-Amérique Latine, Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle.

## Fuentes oficiales

- Chubut (2008). Ley n.º 5.850. Creación del IPA. 29 diciembre 2008.
- \_\_\_\_\_ (2011). Decreto n.º 636. Estado de emergencia o desastre agropecuario: departamentos de Gastre, Telsen y Mártires. 8 junio 2011.
- \_\_\_\_\_ (2011). Ley n.º II 141. Fondo Especial para la Emergencia Climatológica de la Meseta Central. 22 diciembre 2011.
- El Chubut (2011a). “Productores del interior reclaman medidas de apoyo”. 19 julio 2011.
- \_\_\_\_\_ (2011b). “Críticas de Goya a la política agropecuaria nacional”. 21 julio 2011.
- El Oeste (2011). “Aquilanti le recordó a funcionario nacional que Chubut es la provincia que más emergencia tuvo en los últimos años”. 1 julio 2011.
- Entrevistas a técnicos, funcionarios y productores, en Rawson, Trelew y Esquel (Chubut) y Buenos Aires, 2011-2012.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [Indec] (1988; 2002). *Censo Nacional Agropecuario*. Argentina.
- Instituto Geográfico Nacional de la República Argentina (2017). Mapa de Chubut. Recuperado el 10/1/2017 de <http://www.ign.gob.ar/images/MapasWeb/CHUBUT/CHUBUT-FISICO-WEB.jpg>.
- Ministerio de Agroindustria [MAGyP] (2011). Resolución n.º 457. Emergencia agropecuaria - Declaración (Chubut). 15 junio 2011.
- \_\_\_\_\_ (2012). Resolución n.º 16. Emergencia agropecuaria - Declaración (Chubut). 23 enero 2012.
- Noticias de Corfo* (2013). “Corfo presentó el Programa Post Emergencia, para asistir a productores afectados por la ceniza”. 27 julio 2013. Recuperado el 10/1/ 2017 de <http://www.chubut.gov.ar/portal/wp-organismos/corfo/2013/07/27/corfo-presento-el-programa-post-emergencia-para-asistir-a-productores-afectados-por-la-ceniza/>.
- Fundación Proyectos y Desarrollo [Prodesar], Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA] y Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [GTZ] (1997). *Desertificación en Chubut*. Chubut: INTA.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable [SAyDS] (2007). *Manejo sustentable de ecosistemas áridos y semiáridos para el control de la desertificación en la Patagonia*. Documento del Proyecto ARG/07/G35. Buenos Aires.



# Institucionalidad ambiental y procesos de conflictividad social: una mirada política en los casos de las provincias de Córdoba y La Rioja en Argentina<sup>1</sup>

*Environmental institutionalism and social conflict processes: a political perspective about the cases of Cordoba and La Rioja provinces in Argentina*

Candela de la Vega Ávila Tulián

Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en la Universidad Católica de Córdoba, Argentina

Correo electrónico: cande\_dlv@yahoo.com.ar

*Recibido: 10-febrero-2017. Aceptado: 4-abril-2017.*

## Resumen

Este artículo considera que los procesos de lucha ambiental han influido de forma positiva en la creación, actualización o transformación de la institucionalidad vigente, en pos de lo que se considera un mayor grado de protección del ambiente o de cumplimiento de derechos y garantías asociadas a él. De ahí que ha sido de indiscutido interés académico observar los puntos de inflexión institucional que generan los conflictos en materia de política ambiental. Con base en un estudio alrededor de los cambios en la legislación prohibitiva o permisiva de la actividad minera a gran escala en dos provincias argentinas, el presente artículo

1 Este estudio forma parte de la tesis de maestría de la autora, titulada “Conflictos por el territorio: las políticas mineras y la estabilización de fuerzas entre actores sociales. Los casos de Córdoba y La Rioja”, aprobada en el año 2014 para titularse en la Maestría en Administración Pública, con mención en Análisis y Gestión de Políticas Públicas, del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. El principal antecedente de esta tesis fue la investigación colectiva titulada “Proyecto de Gestión de la vida: políticas públicas y conflicto en el uso del territorio y los recursos naturales. Un estudio comparativo de tres provincias argentinas”, a cargo del equipo de Investigación “El llano en llamas”, del cual la autora forma parte ([www.llanocordoba.com.ar](http://www.llanocordoba.com.ar)). A su vez, la tesis doctoral de la autora continúa trabajando en la misma temática.

sostiene dos tesis: la primera, que las reformas o nuevas instituciones sobre el ambiente y su cuidado, muchas de ellas, impulsadas desde actores colectivos como las “asambleas ciudadanas”, se inscriben siempre dentro de una ya sedimentada plataforma de sentidos y significados hegemónicos que son, en gran parte, opuestos a aquellos que sustentan los reclamos de las asambleas en el momento en que defienden, por ejemplo, el derecho al acceso o el disfrute de un ambiente sano. El segundo argumento sostiene que la materialización de esos nuevos sentidos en prácticas, orientaciones o direcciones específicas de ley o política pública ambiental, se decide como resultado de un siempre móvil campo de relaciones de fuerza, del que forman parte las asambleas, pero también otros actores políticos. En otras palabras, el tipo de traducción que las acciones, medidas o políticas públicas hace de un conjunto de sentidos sobre el ambiente nunca es lineal, ni automático, ni permanente.

**Palabras claves:** conflictividad ambiental, políticas públicas, hegemonía, ambiente, minería a cielo abierto, Argentina.

## Abstract

This article considers that processes of environmental struggles have positively influenced the creation, updating or transformation of current institutionality, in pursuit of what is considered a higher level of environment protection or compliance with rights and guarantees associated with it. Hence, it has been undisputed the academic interest to observe the institutional inflection points generated by environmental conflicts. Based on a study about the changes in the prohibitive or permissive legislation of large-scale mining activity in two Argentinian provinces, the present article supports two theses: the first one, holds that reforms or new institutions on environment protection, many of them, driven from collective actors such as “citizens’ assemblies”, are always inscribed within an already settled platform of hegemonic meanings; they are, in large part, opposed to those that sustain the claims of assemblies when they defend, for example, the right to access or enjoy a healthy environment. The second thesis argues that the materialization of these new meanings in practices, orientations or specific directions of law or environmental public policy, is decided as a result of an always-mobile force relations field; the “citizens’ assemblies” are part of this field, but also are other political actors. In other words, the type of translation that public policies make of a set of meanings about the environment is never linear, automatic or permanent.

**Keywords:** environmental conflict, public policies, hegemony, environment, open-pit mining, Argentina.

## 1. Introducción

En los últimos años, los conflictos desatados en América Latina alrededor de las cuestiones ambientales o ecológicas han ofrecido un prolífico campo de análisis para las ciencias sociales. Una dimensión bastante tratada ha sido el desarrollo y el impacto de estos conflictos sobre las instituciones vigentes, esto es, sobre el conjunto considerablemente ampliado en los últimos años de herramientas provenientes del derecho y la legalidad instituida (leyes y sus respectivas reglamentaciones, oficinas o dependencias administrativas, fallos judiciales, entre otros). Mientras muchos de los conflictos reclamaron o se dirimieron haciendo uso de procedimientos de democracia semidirecta previstos en la legislación vigente, por ejemplo, la consulta popular en torno a la instalación o continuidad de proyectos extractivos; otros pusieron en la esfera pública el debate sobre la necesidad de la prohibición de dichas actividades vía leyes locales; o, incluso, propusieron y redactaron proyectos de ley que, en el momento en que fueron sancionados, no dejaron de ser objeto de cuestionamientos posteriores en los ámbitos legales o administrativos (medidas cautelares, solicitudes de inconstitucionalidad o nulidad, etc.).<sup>2</sup>

En Argentina, las organizaciones o asambleas ambientales que protagonizaron tales conflictos hicieron amplio uso de acciones de tipo institucional que van desde el inicio de procesos judiciales hasta los pedidos de informes a distintas reparticiones estatales.<sup>3</sup> Para el caso argentino, Delamata (2013) registra un aumento de las acciones que reclaman derechos, en especial, por medio de la

2 Por ejemplo, en materia de explotación de recursos mineros, en Argentina, en mayo de 2017, la empresa canadiense Barrick Gold pidió la nulidad de la causa judicial que tiene en Argentina por presunta violación de la ley nacional de protección de glaciares y por derrames de agua cianurada desde la mina aurífera de Veladero, provincia de San Juan (Sputniknews, 2017). En agosto de 2015, el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba declaró “constitucional” la prohibición de la actividad que fue dispuesta por una ley provincial en 2008 y que había sido recusada por la Cámara Empresaria Minera de Córdoba y la Asociación de Profesionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Actividad Nuclear (Origlia, 2015). Lo mismo sucedió en la provincia de Mendoza en 2015 (Los Andes, 2015). En Bolivia, luego de un proceso de tres años de concertación con los actores mineros, el Gobierno promulgó en 2014 la Ley de Minería y Metalurgia, ley que fue modificada en su aplicación tras la objeción de las cooperativas mineras (principales aliadas del Gobierno), ya que se prohibía la asociación de estas con empresas mineras multinacionales (Ocmal, 2015; Peñaranda, 2016). En Chile, en septiembre de 2013, la Corte de Apelaciones de Arica ordenó paralizar las obras del proyecto Los Pumas, de la empresa australiana Southern Hemisphere Mining, luego de que las comunidades presentaran un recurso de protección contra la resolución de calificación ambiental. A pesar del rechazo generalizado, en agosto de 2014 la Corte Suprema revocó la resolución de la Corte de Apelaciones de Arica y recién en 2015 se revocó su permiso ambiental desde el Consejo de Ministros (Ocmal, 2015 y 2016). En Ecuador, tras la entrada en vigencia del Mandato Minero y de la Constitución de 2008, la misma Asamblea Nacional aprobó la controvertida Ley de Minería, dando lugar a movilizaciones en varios lugares del país y desencadenando una nueva ola de judicializaciones y hostigamientos contra los sectores o comunidades en oposición (Ocmal, 2015). En Honduras, a raíz de una creciente organización popular que denunciaba los daños ambientales irreversibles asociados con la actividad minera en el país, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) derogó en octubre de 2007 trece artículos de la Ley General de Minería, provocando que la actividad minera desde entonces sea regulada por una ley parcialmente vigente. Durante el gobierno de Manuel Zelaya se suspendieron nuevas concesiones y se propuso al Congreso una nueva propuesta de ley minera, a consecuencia del golpe de Estado en Honduras en junio de 2009. El debate nunca ocurrió (Ocmal, 2011).

3 Es recurrente la utilización de la figura del amparo, como forma de impedir el inicio y desarrollo de las actividades rechazadas. También ha sido frecuente la presentación de denuncias penales contra funcionarios públicos que participaron en la aprobación de proyectos controvertidos, o frente a las acciones de amedrentamiento de empresas, gremios o las autoridades locales.

vía judicial; lo que le permite hablar de un “activismo legal” o de procesos de “movilización socio-legal”. La intensidad de este campo de acciones explica que también en la escena pública hayan pedido atención aquellas organizaciones especialmente dedicadas al litigio de derechos, que proveen a los reclamantes de habilidades profesionales y de tiempo para avanzar y persistir en las demandas; por ejemplo, la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas.

En este plano, los procesos de lucha ambiental han influido de forma positiva en la creación, actualización o transformación de la institucionalidad vigente, en pos de lo que se considera un mayor grado de protección del ambiente o de cumplimiento de derechos y garantías asociadas a él. De ahí que ha sido de indiscutido interés académico poder observar los puntos de inflexión institucional que generan los conflictos en materia de política ambiental.<sup>4</sup> No obstante, esa intervención y muchas veces modificación efectiva de la institucionalidad no ha significado el cese de la conflictividad social, en gran parte por la falta de coherencia con otras políticas o acciones estatales que no materializan esos cambios, o están lejos de incorporar y traducir, en su conjunto, un nuevo paradigma sobre el ambiente.

El presente artículo intenta explicar esto último en el marco de la relación entre las demandas y reclamos de las luchas ambientales y su impacto en la institucionalidad ambiental vigente; con base en un estudio alrededor de los cambios en la legislación prohibitiva o permisiva de la actividad minera a gran escala en dos provincias argentinas,<sup>5</sup> la primera tesis afirma que las reformas o nuevas instituciones sobre el ambiente y su cuidado (muchas de ellas, impulsadas desde procesos colectivos de lucha y resistencia), se inscriben siempre dentro de una sedimentada plataforma de significados hegemónicos, en el sentido gramsciano del término. Dichos sentidos hegemónicos son en gran parte opuestos a aquellos que sustentan los reclamos de las asambleas en el momento en que defienden, por ejemplo, el derecho al acceso o el disfrute de un ambiente sano.

Pero, además, en una segunda tesis, la inscripción en la institucionalidad vigente de nuevos sentidos sobre el ambiente y la naturaleza, y su materialización en prácticas, orientaciones o direcciones específicas de ley o política pública ambiental, se decide como resultado de un siempre móvil campo de relaciones de fuerza, del que forman parte las asambleas, pero también otros actores de poder. En otras palabras, el tipo de traducción o reivindicación que las acciones, medidas o políticas públicas hace de un conjunto de sentidos y significados sobre el ambiente nunca es lineal, ni automático, ni permanente. Al contrario, es exactamente ese vínculo entre sentidos hegemónicos y políticas públicas un punto muchas veces ciego, pero no por ello menos neurálgico para pensar el potencial transformador de las luchas ambientales.

Las dos afirmaciones que organizan este artículo se sustentan en el análisis de contenido de tres fuentes de datos cualitativos: 1) análisis previos sobre leyes y políticas ambientales nacionales en Argentina, entre la década de 1970 y los primeros diez años del nuevo siglo, recogidos a partir de una revisión bibliográfica o de la consulta de los textos de leyes y de políticas públicas nacionales (en el

4 Ver, por ejemplo, Merlinsky (2013).

5 De la Vega (2014).



momento en que estos se encontraban disponibles); 2) textos de las leyes vigentes al año 2013 en materia minera y ambiental a escala nacional y provincial (en las provincias argentinas bajo análisis, La Rioja y Córdoba); 3) transcripciones de entrevistas en profundidad realizadas entre 2010 y 2012 a dos funcionarios o representantes del Gobierno argentino en materia ambiental, siete entrevistas a funcionarios de Gobierno en la provincia de La Rioja y cuatro de la provincia de Córdoba. Especialmente para la segunda tesis, se combinó un análisis de contenido con un análisis cualitativo de redes sociales a partir de entrevistas en profundidad realizadas entre 2010 y 2012 a: 1) representantes de Gobierno provincial (siete en La Rioja y cuatro en Córdoba); 2) representantes de empresas mineras (cuatro en La Rioja y cinco en Córdoba); y 3) a representantes de asambleas en lucha (catorce en La Rioja y diez en Córdoba). El análisis de redes se aplicó desde la identificación de tres principales dimensiones operativas: actores, posiciones y relaciones, cuyos resultados se sistematizaron en tablas y gráficos.

Este artículo se estructura en cuatro secciones: la primera presenta de modo breve las modificaciones que sufrió en los últimos años la institucionalidad ambiental en las provincias de Córdoba y La Rioja, Argentina. Ambos casos fueron escenarios para que diversos actores protagonizaran álgidos conflictos alrededor de la posibilidad de autorizar, fomentar o limitar la exploración o explotación por parte de grandes empresas mineras, tomando una particular importancia la sanción, reforma o derogación de leyes que regulan el sector: mientras en Córdoba rige en la actualidad una ley que prohíbe la actividad minera metálica a cielo abierto, en La Rioja está permitida. La segunda sección presenta los sentidos y significados hegemónicos sobre el *ambiente* que contienen las políticas ambientales y mineras de ambas provincias, a pesar de que en Córdoba la minería metálica está prohibida y en La Rioja no. La tercera sección explica la forma en la que, mediante la identificación de las relaciones de fuerza que construyen los actores sociales alrededor del surgimiento, aplicación, reproducción o modificación de políticas públicas, se define la introducción de sentidos y significados opuestos o alternativos sobre el ambiente, y su traducción en orientaciones o direcciones de política pública. La última sección integra y propone lecturas finales para el objetivo planteado para este artículo.

## 2. Sobre los casos de estudio: los cambios en la política ambiental y minera en las provincias de Córdoba y La Rioja

En Argentina, a escala federal, el paquete de leyes sancionadas durante la década de 1990 representa, junto al Código de Minería,<sup>6</sup> el conjunto formalizado más importante de instituciones respecto a la actividad minera. Entrado el nuevo siglo, en un contexto global de fuertes incrementos de los precios de los metales y

6 El Código Minero (Ley n.º 1919) fue sancionado en 1886 y fueron sistematizadas sus reformas por última vez en el año 1997, a partir de que la Ley 24.498 habilitara al Poder Ejecutivo argentino a elaborar el texto ordenado del Código, mediante la eliminación de las disposiciones derogadas en distintas épocas, y procediendo a una nueva numeración de sus títulos, secciones, párrafos y artículos en el orden secuencial que correspondiese.

de extraordinarias ganancias empresariales, la legislación nacional casi no cambió la orientación de la década anterior, a pesar de sucederse medidas de mayor o menor carácter restrictivo para la actividad durante los primeros diez años de la década. Un detalle de esta normativa acompañada por el año de sanción se encuentra en la tabla que sigue a continuación:

**Tabla 1**  
Reformas al Código de Minería y normativa nacional complementaria

Ley	Año de sanción
Ley 24.196 - Inversiones Mineras (Reglamentada por decreto 2686/93) (Modificada luego por las leyes n.º 24.296, n.º 25.161 y n.º 25.429)	1993
Ley 24.224 - Reordenamiento Minero, Cartas Geológicas, Canon Minero (Modifica Código de Minería, arts. 24, 27, 226, 273, 91, 132 y 338)	1993
Ley 24.227 - Creación de la Comisión Bicameral de Minería	1993
Ley 24.228 - Ratificación del Acuerdo Federal Minero (Modifica interpretación Títulos XVIII y XIX del Código de Minería)	1993
Ley 24.402 - Régimen de Financiamiento y devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado	1994
Ley 24.466 - Banco Nacional de Información Geológica (Centraliza en la Secretaría de Minería la información geológica pública del país)	1995
Ley 24.498 - Actualización del Código de Minería (Modifica arts. 18, 23, 25 a 29, 111, 113, 116, 274, 356, 365, 409, 410, modificación de apéndices y disposiciones transitorias; deroga arts. 179 a 190)	1995
Ley 24.523 - Sistema Nacional de Comercio Minero (Instituye un sistema productor usuario para el comercio de minerales)	1995
Ley 24.585 - Actualización del Código de Minería (Art. 282: Protección Ambiental para la Actividad Minera)	1995
Ley 25.243 - Tratado Binacional Argentina y Chile	Suscripto en 1997 y ratificado por Ley en el 2000
Ley 25.161 - Valor "boca mina" (Modificación art. 22, Ley de Inversiones Mineras)	1999
Ley 25.429 - Actualización Ley de Inversiones Mineras	2001

Fuente: Elaboración propia (2017).

Antes de la sanción de estas normas, la relevancia económica de la actividad minera metalífera en Argentina era más bien moderada. Como sucedió también en otros países de la región, la aparición de estas leyes representó la traducción legal de un proceso mucho más amplio que se profundizó aunque no inició durante

la década de 1990: la reconversión neoliberal del modelo de acumulación del capitalismo. El drástico escenario dejado por las políticas de ajuste estructural de la década de 1980 en América Latina sirvió como marco político para producir la aceptabilidad de las nuevas políticas y directivas de la era neoliberal. Enlistadas en el controvertido Consenso de Washington, tales políticas proclamaron la necesidad de “recuperar la senda del crecimiento” como condición para “combatir la pobreza”, y por ello “impulsarían una intensa política de privatizaciones, apertura comercial irrestricta, liberalización financiera, sistemas de incentivos extraordinarios para las inversiones extranjeras y desregularización y precarización del ‘mercado de trabajo’” (Machado, 2010: 302). Como consecuencia de esos procesos, Argentina se orientaría hacia un perfil minero más tradicional (con explotación predominante de rocas de aplicación en tanto insumos destinados a la industria nacional y a la construcción; y un protagonismo del Estado argentino en las explotaciones a gran escala y de pequeños y medianos productores privados), experimentando el inicio de un *boom* minero sin precedentes.

En ese tránsito, es importante destacar que mediante la Ley n.º 24.585 se reforma el Código Minero y se incorpora el Título “De la protección ambiental para la actividad minera”, introduciendo en la regulación minera los principales conceptos de la política ambiental de la época, siendo los principales: “daño ambiental”, “educación ambiental” y “desarrollo sustentable”. Esa modificación al código también reguló el procedimiento de Informe de Impacto Ambiental y Declaración de Impacto Ambiental para la actividad. Sin embargo, no incluyó de forma explícita instancias de participación e información pública en el procedimiento, lo que en lo posterior abrió una brecha con la Ley General de Ambiente (LGA), sancionada en 2002, en lo que refiere al acceso de la información o a las instancias de audiencia pública. Este hecho motivó que se discutiera en el Senado de la Nación la reforma al Código Minero en el marco de la nueva LGA, aunque no se formalizó en ninguna propuesta.

Con dicho cuerpo normativo a escala nacional, en los últimos quince años el avance de ese tipo de minería en el país principalmente a lo largo de la cordillera de los Andes y las zonas precordilleranas o de estribaciones ha sido acompañado por altos grados de conflictividad social en las principales localidades en las que se proyecta o se ejecuta la explotación.<sup>7</sup> De ahí que en al menos quince de las veintitrés provincias argentinas hayan emergido asambleas de vecinos, organizaciones, movimientos o articulaciones multisectoriales que se aglutinan en defensa de la tierra que habitan y que se ve amenazada en caso de que no se haya ya afectado por la explotación minera a gran escala, denunciando contaminación, destrucción territorial y saqueo. No obstante, vale reiterar que el foco de la crítica de dichos conflictos recae de manera predominante sobre la megaminería y no

7 A diferencia de la antigua minería de socavón o subterránea, este tipo de minería se caracteriza por la extracción de minerales que se encuentran en estado de diseminación, tras procesar grandes volúmenes de roca dinamitada mediante el uso de técnicas de lixiviación (disolución) con sustancias químicas (cianuro, ácido sulfúrico, mercurio, etc.). Basada en una explotación intensiva y a gran escala de metales, dicho método de explotación desencadena profundos impactos territoriales al modificar la configuración del espacio, los actores que lo construyen y sus formas de relación (Colectivo Voces de Alerta, 2011).

sobre la minería no metalífera, aun cuando, por cierto, esta también pueda generar impactos socioambientales como cualquier otra actividad económica.<sup>8</sup>

En ese escenario se inscriben los conflictos que surgieron entre los años 2006 y 2012 en dos provincias argentinas, Córdoba y La Rioja, en cuestión de la aprobación de la actividad de explotación minera metalífera a gran escala. En los dos casos seleccionados para el análisis también emergieron organizaciones sociales integradas principalmente por vecinos y habitantes de las ciudades en cuestión, que manifestaron oposición y tensión con las decisiones gubernamentales de autorizar, fomentar o poner límites a la exploración o explotación por parte de grandes empresas mineras. Esas organizaciones tomaron el nombre de “asambleas ciudadanas”.

Los casos de Córdoba y La Rioja se vuelven paradigmáticos para el estudio por las siguientes razones:

1. En las dos provincias están vigentes leyes provinciales prácticamente opuestas respecto de la explotación minera metalífera a gran escala (prohibitiva en Córdoba; permisiva en La Rioja) que fueron sancionadas en el marco de conflictos sociales, con importante protagonismo de estas asambleas ciudadanas.<sup>9</sup>
2. El conjunto de empresas mineras y otros actores empresariales que se vieron involucrados en los conflictos son distintos: en La Rioja, el conflicto tuvo como protagonistas a empresas, en su mayoría, de capital extranjero y orientadas a la explotación metalífera; Yamiri SA<sup>10</sup> y Osisko Mining Corporation<sup>11</sup> fueron las principales empresas involucradas en el período analizado. En Córdoba, la sanción de la ley que prohíbe la minería metalífera involucró un conflicto entre la Cámara de empresarios mineros de la provincia,<sup>12</sup> en oposición a los intereses de un pujante sector inmobiliario

8 Estos aspectos fueron especialmente descriptos en Ciuffolini y De la Vega (2013).

9 En Argentina, la forma federal vigente implica que las provincias son autónomas y que conservan todos los poderes no delegados al Gobierno Federal: tienen su propio diseño institucional y están facultadas para dictarse sus propias leyes en las materias que les son propias, las cuales no deben contrariar a las leyes nacionales. En cuestión minera, en cada provincia rige tanto el Código de Minería (de vigencia nacional), las leyes nacionales a las que cada provincia ha adherido, así como las leyes provinciales propias de cada provincia.

10 Yamiri SA fue rebautizada como sociedad anónima, con un 20% de participación estatal provincial. En 2005, la empresa comenzó a adquirir un carácter marcadamente internacional: Yamiri Gold and Energy Inc. adquiere el 79,6% de las acciones, pasando a ser la principal accionista; pero, además, en esos años Yamiri S.A. efectiviza acuerdos de exploración conjunta tanto con Barrick Exploraciones S.A. como con Desarrollo de Prospectos Mineros SA (Depromin SA) (De la Vega, 2014; Ocmal, 2017).

11 De capitales canadienses. En medio de un proceso de judicialización de las operaciones de Yamiri SA y de sus propiedades, es que nace en 2008 una nueva empresa estatal, Energía Minerales Sociedad del Estado (EMSE), la cual se adjudica la gestión de las propiedades mineras de la provincia. En ese marco, en el año 2011, EMSE firma un convenio de exploración con opción a producción con la empresa *Osisko Mining Corporation*. El convenio contempla el cobro de medio millón de dólares por parte de EMSE a cambio del derecho de exploración del cordón del Famatina, una superficie de 40 km<sup>2</sup>. El nuevo convenio prevé que EMSE se quedará con el 30% del valor del mineral que eventualmente se extraiga y percibirá el 3% del total producido en concepto de canon; para Osisko, quedaría el 70% del total de las eventuales ganancias (EMSE, 2011; Rioja Virtual, 2011).

12 La Cámara de Empresarios Mineros de Córdoba (Cemincor) es una asociación de primer grado que nuclea alrededor de cincuenta empresas mineras; en general, son consideradas “pequeñas empresas”, emprendimientos familiares en algunos casos, dedicadas a la extracción de minerales no metalíferos.

residencial<sup>13</sup> y al fuerte y tradicional empresariado agrícola. Eso se explica, justamente, en el siguiente punto.

3. El perfil económico-productivo diferenciado en ambas provincias. La ubicación geográfica que ocupan estas provincias repercute en la estructuración diferenciada de los principales sectores económicos: Córdoba se ubica al centro del país y forma parte de la región pampeana, mientras que La Rioja es una provincia cordillerana, en el norte argentino. Dentro de las comparaciones regionales, la provincia de Córdoba tiene una concentración poblacional alta y es incluida en las estructuras económicas de gran tamaño y diversificación, agrupa el grueso de las exportaciones nacionales, las inversiones en sectores manufactureros, la banca y la dinámica financiera (Cao y Vaca, 2006). A su vez, destaca la relevancia del sector agricultor (granos, en especial soja y maíz) en el total del Producto Bruto Geográfico (PBG)<sup>14</sup> y su condición de principal sector exportador; el peso del sector inmobiliario y el consecuente avance del sector de la construcción en los últimos años; una producción minera no metalífera de extracción de áridos orientados a ese sector de la construcción;<sup>15</sup> y la presencia moderada a baja del Estado en los índices económicos de la actividad.<sup>16</sup> La provincia de La Rioja, por su parte, ocupa un territorio menor en superficie y menor en cantidad de habitantes, y se trata de una de las provincias que sufre un deterioro socioeconómico en una proporción mayor al que se observa en otras, y en la que fueron insignificantes los impactos de los procesos de “modernización” capitalista nacional. Dentro de su organización económica actual se destaca la existencia de un sector agrícola (vitivinícola y olivícola) más bien tradicional de mediana y pequeña propiedad y no orientado a la exportación;<sup>17</sup> un sector industrial un poco más presente en absorción de mano de obra, pero con localización en la capital de la provincia y no en las áreas en las que se proyectan

---

13 En la provincia de Córdoba existe un creciente sector de promotores inmobiliarios dedicados a la producción de urbanizaciones cerradas, de uso residencial exclusivo, dirigidas a una demanda homogénea de un segmento de población de altos ingresos. La razón principal del enfrentamiento con el sector minero es la disposición excluyente del tipo de producción de valor en el mismo suelo que ambos sectores realizan. En contraste con la actividad minera, los promotores inmobiliarios realizan otra modificación del espacio para producir barrios residenciales que, pujando en alta la cotización del suelo, se orientan hacia la suspensión de las explotaciones de canteras en las zonas aledañas.

14 El Producto Geográfico Bruto (PGB) es el equivalente provincial del Producto Interno Bruto (PIB) y representa el valor de los bienes y servicios finales obtenidos por los productores residentes en el territorio interior, en un período determinado.

15 La producción de este sector se orienta a la extracción de granito en bloques, mármol, calizas (para cemento y cal), arenas, gravas y canto rodado; rocas para triturados pétreos, arcillas, feldespato, carbonato de calcio natural para molienda, dolomías de cantera para molienda; cuarzo, serpentinita, entre otros. La participación de este tipo de producción no es muy significativa, debido, en lo principal, al bajo precio de los minerales extraídos.

16 Por ejemplo, la Administración Provincial gastó poco más del 7% de su presupuesto total para el año 2010 en conceptos relacionados con la infraestructura económica, de producción y de fomento, regulación y control de la producción. Además, para el año 2009, concentraba 84 empleados públicos por cada 1000 habitantes (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012).

17 La excepción puede venir representada por el desarrollo de nuevas explotaciones de olivos operadas por agentes (extranjeros, especialmente) con mayor poder económico y político que los agricultores en general.

explotaciones mineras; un sector minero (metalífero y no metalífero) muy poco desarrollado; y la presencia del Estado como nodo muy importante en la vida socioeconómica, no tan solo por su poder de metarregulación sobre el territorio, sino también por su participación directa como agente económico y del circuito de producción y consumo (de empleo, de servicios, de bienes).<sup>18</sup>

### Mapa 1

Ubicación geográfica de las provincias de La Rioja y Córdoba en Argentina



Fuente: Elaboración propia con base en el mapa del Instituto Geográfico Nacional (IGN) (2017).

18 Aquí, la Administración Provincial gastó poco más del 10% de su presupuesto total para el año 2010 en conceptos relacionados con la infraestructura económica, de producción y de fomento, regulación y control de la producción. Además, para el año 2009, concentraba solo 35 empleados públicos por cada 1000 habitantes (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012).

### 3. Los sentidos hegemónicos sobre el ambiente en las políticas públicas y leyes ambientales y mineras

Este artículo considera a las leyes y políticas estatales como parte de un conjunto más amplio de instituciones sociales. Desde nuestra mirada, las instituciones no son fuentes o esencias, sino que son prácticas y relaciones de poder cristalizadas o fijadas en un momento histórico dado. Cumplen un papel central respecto de los conflictos, pues en su ejercicio cristalizan y se fijan sentidos y relaciones de poder asimétricas, convirtiéndose en herramientas poderosas para administrar, regular y cambiar el orden social.<sup>19</sup> Las políticas estatales, entonces, conllevan una manera de concebir y actuar en el mundo que, a menudo, excluye otras. De ahí que pueden ser interpretadas mirando los *efectos hegemónicos de sentido* que crean, sostienen y reproducen.

En tanto partes de un consenso hegemónico, estos significados operan como parte del “sentido común”, organizando el modo de pensar, los valores y creencias, las orientaciones teóricas y hasta el modo de conocer. Gramsci (2008) ha explicado de manera amplia cómo este aspecto ideológico de la dominación social —de dirección intelectual y moral, dirá el italiano— sostiene el sistema de relaciones capitalistas al conseguir un estado de homogeneidad en el pensamiento y acción, así como una restricción de las producciones culturales o ideológicas. La hegemonía, en su planteamiento, es la capacidad de unificar mediante la ideología y de mantener unido un bloque social que, sin embargo, no es homogéneo, sino marcado por profundas contradicciones de clase. Una clase es hegemónica, dirigente y dominante, mientras con su acción política, ideológica, cultural, logra mantener junto a sí a un grupo de fuerzas heterogéneas e impide que la contradicción existente entre dichas fuerzas estalle; si estallara, se produciría una crisis y un consecuente rechazo de la ideología dominante, lo que coincide con la crisis política de la fuerza que está en el poder.

Esta función hegemónica es la que tienen tres principales sentidos sobre el *ambiente* que identificamos tras el análisis de los últimos cuarenta años de política ambiental y minera a escala nacional y provincial. Es lo que explica también que, en el ejercicio comparado, esos sentidos se encuentren aún vigentes en las leyes y políticas ambientales y mineras de las dos provincias estudiadas; a pesar de que en La Rioja la normativa permite la actividad minera metalífera mientras que en el caso de Córdoba se encuentra vigente su prohibición.<sup>20</sup>

19 Este estudio contempla una definición amplia y politológica de las políticas públicas: bajo este concepto se incluye aquellas acciones u omisiones estatales, de una o más dependencias públicas, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo; todas ellas constituyen el modo de intervención del Estado frente a una cuestión problemática (Oszlak y O'Donnell 1976). En consecuencia, preferimos entenderlas como “decisiones” estatales, ya que éstas pueden tomar diferentes nombres de acuerdo con la institución o sujeto que las formule (leyes, resoluciones, ordenanzas, fallos, o políticas públicas); así como también pueden tener carácter formalizado o no. La profundización de esta mirada teórica se encuentra en De la Vega y Ciuffolini (2015); De la Vega (2010, 2013). Agregamos de forma especial la alusión a Shore (2010) y a Oszlak y O'Donnell (1981) detrás de los referentes más generales de esta definición.

20 Ampliaciones sobre las dimensiones y técnicas de análisis relacionadas con el objeto de este apartado pueden encontrarse publicada en la tesis de maestría de Candela de la Vega (2014).

Lo anterior pone en duda una idea difundida con amplitud: tanto el conjunto normativo que prohíbe la minería metalífera, como el que la permite, comparten un mismo fundamento ideológico respecto de la definición del *ambiente*.<sup>21</sup> Por ende, y al menos para los casos de estudio, de la normativa prohibitiva de la megaminería vigente en la provincia de Córdoba no podría afirmarse la presencia de una orientación proteccionista sobre el ambiente anclada, por ejemplo, en una concepción no instrumental o mercantil del ambiente. Al contrario, dicho estudio muestra que tal definición estatal del ambiente está presente en decisiones de normativa distintas en las dos provincias. Pero, además, la misma conclusión se extrae si se considera el conjunto de la normativa ambiental y el conjunto de normativa minera: la concepción del ambiente presente en la legislación ambiental no dista mucha de la concepción del ambiente que tienen las políticas mineras. Ello merece al menos suspender la difundida idea de que, en Argentina, la normativa ambiental es por lejos mucho más proteccionista y afín a los reclamos de diversas organizaciones y asambleas en lucha que la normativa minera.

A continuación, enunciamos de forma resumida cuáles son los principales sentidos del ambiente que atraviesan y tienen en común las decisiones de política estatal a escala provincial. A modo representativo y orientativo, incluimos algunos fragmentos de las normativas analizadas y otros fragmentos de entrevistas a funcionarios estatales provinciales y nacionales, identificándolos a partir del número que tienen asignada en la base de datos completa de la investigación. En el enfoque conceptual que manejamos sobre decisiones estatales o decisiones de políticas, analizar políticas públicas abarca tanto el estudio de la normativa formalizada (textos de leyes y políticas), como también las interpretaciones y proyecciones que de dichas leyes y políticas hacen los funcionarios y representantes de Gobierno. En momentos de tensión y conflicto –que son los que interesa a este estudio–, son especialmente estas interpretaciones de los sujetos las que actualizan, recortan o amplían las definiciones que están fijadas en las normativas más formalizadas.

### **3.1. La concepción sanitarista, la concepción economicista y la concepción ciudadana**

#### **3.1.1. Concepción sanitarista: lo ambiental como cuestión de salud**

La concepción del ambiente desde una óptica sanitaria fue siempre el sentido más arraigado y más fuerte en la definición estatal y, aun hoy, continúa teniendo una presencia dominante. Para este tipo de esquema, el problema del *ambiente* surge desde el momento en que se constata que cualquier intervención social determina

21 Aquí asumimos que el ambiente no es solo el referente natural y externo de la actividad social, sino que se entiende, desde lo teórico, como un espacio apropiado, significado, delimitado por un conjunto de relaciones sociales contradictorias, históricas y móviles. Esas relaciones sociales contradictorias son la base de la existencia de conflictos por la significación, uso y apropiación del espacio. Reivindicar el carácter socialmente producido del *espacio* implica superar las contemplaciones de lo espacial como elemento del paisaje o como referente de localización. Fundamentos teóricos de esta posición han sido desarrollados en De la Vega (2013, 2014, 2015), Brandán *et al.* (2015).



una modificación de los componentes físicos naturales que lo circundan, y que, a su vez, afecta a las condiciones sanitarias de la población.

Hay un Código de Minería de la Nación, hay leyes que lo regulan, hay decretos, que sin duda son la base. A parte de ahí, como te dije, hay legislación local que protege también la explotación. Una legislación local que es dura, en el sentido de que no permite ningún tipo, la utilización de ninguna sustancia que pueda contaminar el medioambiente, ni ponga en peligro la salud de la persona o de la fauna de la zona (entrevista a funcionario público de La Rioja).

Y acá estamos hablando cómo se define bosques. ¿Qué es bosque exactamente? El bosque degradado, el bosque que ya fue trabajado hace cien años, ¿sigue siendo bosque y hay que protegerlo? ¿O ya no es bosque, y hay que producirlo? (entrevista a funcionario público de Córdoba).

[La Secretaría de Ambiente] se concibe a sí misma como que debe estar para el árbol, para [...] con esta visión que hablamos, típicamente naturalista, [...] porque se ve a sí misma como circunscripta a esto, a una cuestión más proteccionista, más biologicista y punto. Y a lo sumo un poco legislativo, un poco asociada a lo que tiene que ver con el derecho, en algunas leyes, pero otra vez, de protección, de cuidado (entrevista a funcionario público nacional).

En la “concepción sanitarista” se excluyen las referencias a determinadas estructuras o modelos socioeconómicos como filtros que hacen más o menos probable, minimizan o multiplican, ese daño al ambiente. Aquí, son más bien opacadas las relaciones de lo ambiental con los problemas o las definiciones en el campo social, cultural y, en especial, económico; sustentando de ese modo una mirada mucho más biológica, física o química de los procesos ambientales, y que tiene su origen en la vinculación inicial que tuvo la ecología en tanto disciplina científica con las ciencias naturales.

Se asume la generalización del riesgo de contaminación o daño sobre el ambiente a cualquier tipo de intervención humana, en cualquier época y bajo cualquier forma de organización social y económica. De ahí que los problemas ambientales más clásicos que reconocen son aquellos que se vinculan con la contaminación industrial y con la conservación de los recursos naturales y, entonces, son este tipo de políticas y acciones públicas las que se privilegian en desmedro de otras.

Tal paradigma del daño ambiental supone, a su vez, un Estado que se dispone desde una responsabilidad negativa (evitar el daño) por medio de una función de fiscalización y control. Ello configura una relación “Estado-idílica” entre sociedad y naturaleza: de acuerdo con ella, “los componentes de la naturaleza mantienen entre sí un equilibrio, trastocado por la acción transformadora de la sociedad que ha redundado en fenómenos de contaminación y deterioro ecológicos, los cuales se pueden evitar o revertir [mediante la política ambiental]” (Romero Lankao, 1996: 206). Tenemos, entonces, asociada a dicha concepción, la figura predominante de un Estado que se limita al control y fiscalización del cumplimiento de las normas que ordenan no contaminar la naturaleza.

Sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales que establezcan las normas vigentes, todo el que causare daño actual o residual al patrimonio ambiental estará obligado a mitigarlo, rehabilitarlo, restaurarlo o recomponerlo, según correspondiere (art. 18, Ley Nacional n.º 24.585, de Protección Ambiental en la actividad minera).

Como correlato de la fuerza de ese sentido de lo ambiental, el lugar institucional que se dio a la cuestión estuvo más bien alejado de los organismos que comandan las definiciones económicas.<sup>22</sup> El ambiente se vinculó con los ministerios de Salud o de Desarrollo Social, para ser finalmente entronizado a inicios del siglo XXI en una Secretaría propia en la órbita directa del Poder Ejecutivo. Desde un análisis de la organización administrativa en Argentina, lo ambiental y lo económico tuvieron pocas oportunidades de cruzarse o vincularse como aspectos de una misma realidad.

Ese tipo de definiciones están permeadas por el sentido que tuvo la cuestión ambiental en el momento en que apareció en el debate público de los países industrializados o de capitalismo avanzado y, en general, en Argentina ha sido relevante cómo “lo ambiental” se manifiesta como una imagen especular de las definiciones y discusiones en los ámbitos internacionales. En muchos casos, las respuestas dadas por la política nacional a los problemas ambientales han sido el producto de la reacción ante presiones o grandes reuniones internacionales bajo el auspicio de las principales organizaciones multilaterales (ONU, BID, Cepal, BM), que aportaron recursos económicos e influyeron en la conformación de dimensiones críticas de la política ambiental. De hecho, la inclusión de la cuestión ambiental como una preocupación expresamente estatal fue uno de los compromisos asumidos por los Estados que formaron parte de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano en 1972. Al igual que en otros países latinoamericanos, esos eventos enmarcaron el “reconocimiento del ambiente” como tema de intervención en la agenda gubernamental también en Argentina.

### **3.1.2. Concepción economicista: lo ambiental como un recurso**

La idea de *desarrollo sostenible* es la noción clave que operativiza de una forma particular una idea del ambiente como recurso económico disponible a ser usado y apropiado. Si bien esta noción toma lugar explícito en las políticas y leyes nacionales más bien durante la década de 1990, su incorporación fue el correlato de una serie de sucesos y discusiones previas a escala internacional que tuvo como hito la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la amplia difusión del Informe Brundlant, también de la ONU.

[...] Proteger el medio ambiente por medio de una racional actividad productiva (Ley Nacional n.º 24.228, Acuerdo Federal Minero).

22 En la versión ampliada de nuestro estudio, hemos señalado la salvedad que constituyó la vinculación de las principales decisiones ambientales con el Ministerio de Economía durante el Gobierno peronista de 1973, a partir de la creación de la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano. Esa dependencia ambiental no solo fue la primera con rango de Secretaría en la región, sino que tuvo la peculiaridad de pertenecer al Ministerio de Economía, condición que no logró en sus posteriores reencarnaciones.

Bueno, otras provincias han tenido mayor suerte, han tenido quizás una pampa húmeda que les ha permitido quizás, sin tener que extraer un litro de agua del subsuelo, darle de comer a las vacas que a su vez han constituido en muchas oportunidades el principal eje de la economía. Entonces, como no tenemos acá, hacer ganadería, digamos, no es redituable, hay que subsidiarla permanentemente porque no existe acá, es decir, sale mucho más caro criar una vaca que comprar una vaca hasta que llegue la edad en que se pueda industrializar la carne... Es más barato comprar la vaca ya lista de otro lado. Entonces, es muy caro. Y para poder regar cada planta que, cada vid, cada olivo o cada nogal hay que traer el agua de prácticamente de 150 o 200 metros de profundidad con el costo de energía que eso... así que no hemos sido tan beneficiados como otros lugares de la Argentina. Y somos la provincia más árida de todos, [...] la que nos sigue es Catamarca, que tiene tres veces más que nosotros. No tenemos ningún río nosotros, el único río que tenemos que es el Río Blanco que está acá en la cordillera, lleva toda el agua a San Juan. O sea que ni eso. El único río que teníamos para regar el agua va a parar para otra provincia. O sea que ahí es el momento en que nosotros vemos que hay que ver qué recursos podemos explotar (entrevista a funcionario público de La Rioja).

Apropiado de modo rápido por el discurso neoliberal de la época, ese nuevo concepto vino a anunciar la desaparición de una contradicción entre ambiente y crecimiento. En él, los discursos de mercado se postulan como el medio más certero para asimilar las condiciones ecológicas al proceso de crecimiento económico, y, entonces, se resignifica cualquier crisis ambiental no como efecto de la acumulación de capital, sino como consecuencia de “no haber otorgado derechos de propiedad (privada) y asignado valores (de mercado) a los bienes comunes. Una vez establecido lo anterior afirma la lógica del *desarrollo sostenible*, las clarividentes leyes del mercado se encargarían de ajustar los desequilibrios ecológicos y las diferencias sociales, la equidad y la sustentabilidad” (Leff, 2004: 103).<sup>23</sup>

La nueva meta de la *sostenibilidad* creaba un mandato con alto contenido normativo que requería una adecuación de las bases institucionales de los diferentes países. Ello implicó la exigencia a los Estados de revisar sus decisiones y políticas a la luz de los impactos que estas causarían al mismo tiempo en el ambiente y en la economía, abriendo el paraguas a una “nueva ecotecnocracia internacional” (Martínez, 1992). La *sostenibilidad* se interpretó como la implementación, mediante el mercado, de una gestión ambiental extensa que implicaba un Estado, reducido en apariencia, pero cuyo papel se determinaba como crucial a la hora de garantizar las regulaciones necesarias para establecer “mercados ambientales” (Raza, 2000).

Ahora bien, tal como lo vienen señalando diversas investigaciones y análisis, el *desarrollo sostenible* supone la capitalización del ambiente y su objetivación.<sup>24</sup>

23 Leff reconoce cierta polisemia del concepto *sustainability* derivada de su traducción como *sustentabilidad* (incorporación de los condicionamientos ecológicos al proceso económico) o como *sostenibilidad* (perdurabilidad en el tiempo del proceso económico). No obstante, en su aparición y desarrollo histórico, el discurso del *desarrollo sostenible* “ha llegado a afirmar el propósito de hacer sostenible el crecimiento económico mediante los mecanismos del mercado, asignando valores económicos y derechos de propiedad a los recursos y servicios ambientales, mas no ofrece una justificación sobre la capacidad del sistema económico para incorporar las condiciones ecológicas y sociales (sustentabilidad, equidad, justicia, democracia) de este proceso por medio de la capitalización de la naturaleza” (Leff, 2004: 103). De ahí que preferimos usar el término *sostenibilidad* para referirnos a este concepto.

24 Ver: Escobar (1998); Gudynas (2003 y 2009); Leff (2004 y 2011); Alimonda (2006); Svampa y Antonelli (2009), Machado Aráoz (2011).

En primer lugar, el ambiente se dispone de forma explícita como función principal del mercado y de sus necesidades. Así, “la posibilidad de comprar y vender naturaleza se considera una condición previa para su explotación sostenible y su conservación a largo plazo e influye en la definición y aplicación de los derechos de propiedad y de poder dispositivo de la naturaleza” (Raza, 2000: 161). Pero, además, el ambiente también sufre un proceso de objetivización al tomar más bien la forma de un reservorio o depósito de materias primas, de activos naturales para la producción de mercancías. La naturaleza “ya no significa una entidad autónoma, fuente de vida y de discurso, sino, por el contrario, es abstraída a una posición pasiva, dependiente, delimitable, administrable como recurso natural, requerido para industria y el comercio” (Ramírez, 2007: 75).

En ese sentido, el ambiente se diluye en diferentes elementos que lo componen: agua, tierra, bosques, fauna o minerales; cada uno de ellos adquirirá una realidad separada, externa a la sociedad, cuantificable e inteligible mediante métodos compatibles con semejante objetivización.

Salvo raras excepciones, no seguimos manejando en él, en la temática medioambiental desde lo discursivo y declarativo y cuesta empezar a enfocar el derecho ambiental y la política ambiental como una política de Estado que significan costos. O sea hoy, a nivel ambiental hemos pagado, o sea, por el avance de un modelo productivo que ha demostrado que no es sustentable para el medioambiente y para varias cuestiones y derechos sociales, [...] hemos pagado el costo en nuestras crisis hídricas y lo seguimos pagando. Pero no se asume políticamente el costo de [...] tomar una política de Estado desde lo ambiental que signifique poner una restricción, un límite, un ordenamiento al ejercicio libre de la propiedad privada (entrevista a funcionario público de Córdoba).

Lo ambiental se tiene en cuenta [...], en todo caso como un... como un costo, como un pasivo, de algunas actividades, y entonces se trata de remediarlas, de minimizarlas, pero nunca se cuestiona de base si está bien encarar esta relación con la naturaleza o no (entrevista a funcionario público nacional).

El cometido de dicha comisión será la elaboración de propuestas que tiendan al desarrollo sostenido de la minería argentina, tomando como marco de referencia la participación de nuestro país en el Mercosur, y las crecientes posibilidades de intercambio comercial con las demás naciones latinoamericanas (Ley Nacional 24.227, creación de Comisión de Minería en el Congreso Nacional).

Art. 50º: Las obras y/o actividades que degraden o sean susceptibles de degradar el ambiente en forma corregible y que se consideren necesarias por cuanto reportan beneficios sociales y económicos evidentes, solo podrán ser autorizadas si se establecen garantías, procedimientos y normas para su corrección. En el acto de autorización se establecerán las condiciones y restricciones pertinentes (Ley provincial n.º 7.343 de Ambiente de la Provincia de Córdoba).

### **3.1.3. Concepción ciudadana: lo ambiental como un derecho**

Esto que hemos llamado la concepción *ciudadana* del ambiente es de emergencia más reciente remitiendo a los procesos sociales y políticos de los últimos quince años en el país, y anuda aquí dos ejes principales: uno, tiene que ver con la

inscripción del ambiente como *derecho*; y el otro, con la forma en que el conflicto social es absorbido por las políticas ambientales por medio de la incorporación de fórmulas como las “audiencias públicas” o la “participación ciudadana”.

En nuestra revisión de leyes y políticas, durante el período del Gobierno del Partido Justicialista de inicios de la década de 1970, la idea de un *derecho al ambiente* estuvo ligado a una potestad más bien del Estado y por transición, a un pueblo/nación a la libre determinación del uso y distribución de los recursos naturales; un derecho “sobre el ambiente”, diríamos. Un tanto lejano a ello, la Constitución de 1994 prefirió marcar el camino de un derecho “al ambiente”. Antes que una facultad para determinar su condición, uso o distribución, el derecho “al ambiente” está más cerca de una posibilidad de disfrute de un bien cuyas características se presentan como ya dadas. El portador de ese derecho puede gozar de un ambiente o habitar un territorio cuya condición ya fue definida con anterioridad: la de ser “sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano”. El ambiente ya no se determina, sino más bien se goza tal cual viene definido por la norma constitucional.

Todos los habitantes gozan del derecho al ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (art. 41, Constitución Nacional).

Toda persona tiene derecho a gozar de un medioambiente sano. Este derecho comprende el de vivir en un ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, a la conservación de los recursos naturales y culturales y a los que permitan asentamientos humanos dignos, y la preservación de la flora y la fauna. El agua, el suelo y el aire como elementos vitales para el hombre, son materia de especial protección en la Provincia. El Estado Provincial protege el medioambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y explotación, y resguarda el equilibrio del sistema ecológico, sin discriminación de individuos o regiones. Para ello, dicta normas que aseguren: 1. La eficacia de los principios de armonía de los ecosistemas y la integración, diversidad, mantenimiento y recuperación de recursos. 2. La compatibilidad de la programación física, económica y social de la Provincia, con la preservación y mejoramiento del ambiente. 3. Una distribución equilibrada de la urbanización en el territorio. 4. La asignación prioritaria de medios suficientes para la elevación de la calidad de vida en los asentamientos humanos (art. 66, Constitución Provincia de Córdoba).

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, como así también a la información y educación ambiental a la población en general, y en particular a los educandos en sus distintos niveles. Toda actividad económica que altere el ambiente, y las obras públicas o privadas que se desarrollen en el territorio provincial, deberán realizar previamente un Estudio de Impacto Ambiental. Las personas físicas o jurídicas responsables

de estos emprendimientos deberán tomar los recaudos necesarios para evitar el daño ambiental, el que generará prioritariamente la obligación de recomponer el medioambiente, como se establezca en la Ley. Se prohíbe en todo el territorio provincial la instalación de repositorios nucleares. Las autoridades promoverán el Ordenamiento Territorial Ambiental, para la utilización más adecuada de los recursos provinciales, como también la coordinación de todos los organismos que se relacionen con la temática ambiental, concentrando en el máximo nivel posible la fijación de las políticas de recursos naturales y medio ambiente. Las autoridades gubernamentales formarán dentro del organismo competente un Cuerpo de Protección Ambiental, para fiscalización y control de los derechos y obligaciones consagrados en el presente artículo (art. 68, Constitución Provincia de La Rioja).

En lo que respecta al tratamiento del conflicto social en las políticas ambientales, si bien nuestro análisis mostró la fuerte sentencia que las políticas de la década de 1990 hicieron sobre la neutralidad del ambiente, su condición apolítica, y el fin de los desacuerdos; unos años más tarde, a inicios del nuevo siglo, las políticas de “ordenamiento territorial” se defendieron bajo el reconocimiento del conflicto dentro y por el ambiente, pero asumieron la necesidad de regularlo y controlarlo por medio de procesos de construcción y fijación de consensos.

El escenario actual en el que se desenvuelve la gestión de los asuntos ambientales en la Argentina se caracteriza por una singularidad que deviene de diversas transformaciones de carácter sustantivo que se produjeron en el último tiempo. En efecto, esos cambios incluyen, en primer lugar, la consolidación de la gobernabilidad en un marco de reconstrucción institucional, relacionada con la reconstitución de la legitimidad y la calidad de la arquitectura institucional democrática, luego de una crisis profunda en la cual el entero sistema político fue puesto en cuestión debido a las dudas sobre su eficacia, transparencia e integridad [...] Se trata pues de contribuir a “construir en nuestro país un capitalismo en serio. Capitalismo con reglas claras en las que el Estado cumpla su rol con inteligencia, para regular, para controlar, para estar presente donde haga falta mitigar los males que el mercado no repara. Un Estado que ponga equilibrio en la sociedad y que permita el normal funcionamiento del país [...] Los problemas ambientales son conflictos, y deben tratarse como tales. No reconocer la cualidad de conflicto es, en sí mismo, una parte muy importante del conflicto; e insalvable a la hora de construir consensos (Documento “Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad”, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2004).

En esta última etapa, hay un reconocimiento y una incorporación del efecto negativo del conflicto social como parte del ambiente y su gestión, confirmando la permeabilidad que tienen los momentos de conflicto, y, en especial, del conflicto ambiental que para el inicio del siglo ya registraba altos niveles de visibilización<sup>25</sup>

25 Según Cotarelo (2005), el panorama del conflicto ambiental se puede trazar “desde mayo de 2004, [en el momento en que] campesinos de General Pizarro, en Salta, protestan por la venta de una reserva natural [...] Pero las principales protestas fueron las de los habitantes de Esquel, en Chubut, en 2002 y 2003, y de Gualeguaychú, en Entre Ríos, en 2005” (Cotarelo, 2005: 73-74). Asimismo, Seoane (2005) afirma que a partir de 2005 el conflicto social en toda la región del Cono Sur comenzó a aumentar, resultado particularmente de las protestas que tienen lugar en Uruguay y Argentina, a partir del conflicto de Gualeguaychú, generado por la instalación de las plantas elaboradoras de pasta de celulosa en la margen izquierda del río

como un importante ingrediente al momento de diseñar e implementar políticas y leyes ambientales. No ha sido menor, entonces, el esfuerzo por formular tecnologías institucionales de formación de consensos frente a los conflictos.

El ejemplo más representativo de estas tecnologías ha sido la incorporación de la figura de la “participación ciudadana” o de las audiencias públicas, marcada por la Ley General de Ambiente (arts. 19 a 21), aunque afirmando su carácter meramente consultivo o de opinión no vinculante. El activismo judicial en el campo ambiental que diagnostica Merlinsky (2013) no es otra cosa que el enorme involucramiento de actores que hicieron y hacen uso de esas herramientas para la defensa de sus posiciones.

A su vez, lo anterior comporta una forma específica de actualización del “ser ciudadano” respecto de la cuestión ambiental. Y, aquí, adquiere sentido la disputa en torno de los contenidos y extensión de la categoría de “ciudadanos” que han operado muchas asambleas y colectivos ambientales. En la “concepción ciudadana” del ambiente que se encuentra en las decisiones estatales, justamente delimita una determinada forma restrictiva, a nuestro juicio, de ejercer la ciudadanía y el involucramiento de los individuos y grupos en la cuestión ambiental.

Como hemos tratado en trabajos previos (Ciuffolini y De la Vega, 2009; De la Vega, 2010), es comprensible la disputa en torno a esta categoría en tanto en ella ancla la representación que la sociedad y sus individuos hacen de sí. En ese sentido, la “ciudadanía” es la resultante de una práctica de poder construida en un proceso que fija los bordes de lo legítimo, en cuyo interior se reconocen y constituyen los individuos conforme a clasificaciones, capacidades y jerarquías, en oposición con un afuera en el que solo hay violencia sin garantías, un mundo de derechos aniquilables, de pura marginalidad.

Mirando las condiciones en las que se introdujeron y reconocieron dichos soportes jurídico-institucionales y, podríamos agregar, las formas en las que se han usado y se usan estas figuras, es posible considerar que apuntan a signar todo conflicto como efecto no deseado de una carencia o la falta de capacitación para el consenso entre quienes se ven involucrados; y no como expresión de diferencias reales entre actores y proyectos sociopolíticos para ser disputados en el espacio público.

### **3.2. ¿Cómo operan estos sentidos de lo ambiental en diversas áreas y niveles de legislación?**

Estos tres sentidos que impregnan el mundo de las leyes y políticas ambientales en Argentina significaron un clima de época para el resto de políticas, representando un gran consenso sobre el sentido social del ambiente. Por eso, decimos que operan como parte de sentidos *hegemónicos* sobre el ambiente. Esto permite entender que, por un lado, las políticas ambientales provinciales de los dos casos estudiados no se apartaron de las nacionales respecto a la definición del ambiente, presentando solo diferencias en los tiempos o momentos de formalización o

---

Uruguay. Posteriores leyes ambientales nacionales, como la de presupuestos mínimos de Bosques (2007) y la de Glaciares (2010), se sancionaron en un contexto explícito de controversia y conflicto público.

incorporación de esas definiciones en los textos de las leyes y políticas. Por otro lado, las principales leyes y políticas mineras nacionales y provinciales también están discursivamente dentro de las definiciones de las políticas ambientales nacionales, aunque incorporan otras especificidades.<sup>26</sup>

En nuestra lectura, las definiciones que contienen las políticas ambientales van tejiendo un hilo conductor que impide el estallido incontrolado de contradicciones o tensiones entre otras regulaciones más fragmentadas, como pueden ser las mineras. En ese sentido, las leyes y políticas generales de ambiente actúan como instrumento de homogeneización de la definición estatal: no regulan de modo particularizado cada elemento de aquello consideran que compone “el ambiente” o “la naturaleza” (por ejemplo, las leyes o políticas sobre el agua, el suelo, los residuos industriales, etc.), sino que lo hacen de manera general. Esto asegura la estructuración de unas determinadas pautas de relación entre sociedad, ambiente y Estado, que conectan, alinean o constituyen la plataforma de confluencia de otro tipo de regulaciones más particularizadas.

Con esa clave, la operación conjunta, y por momentos contradictoria que parecen tener las políticas ambientales y las políticas mineras, representan tipos de vinculación estatal con el territorio que se despliegan en simultaneidad. Ese tipo de análisis sobre las políticas y leyes mineras y ambientales argentinas abre otra lectura para lo que superficialmente puede manifestarse como tensiones, contrasentidos o contradicciones entre un marco legal minero y uno ambiental.<sup>27</sup> Por el contrario, nuestra propuesta considera la necesidad de observar dichas aparentes contradicciones dentro de una dinámica propia de operación de la estatalidad que combina estrategias de regulación homogeneizantes y generales del ambiente, con estrategias de regulación más fragmentadas o específicas.

Con todo lo anterior, asumimos que las políticas, leyes, reformas, dependencias administrativas o instituciones que sean creadas o impulsadas desde los procesos de lucha social, y que incluyen sentidos alternativos o contrahegemónicos sobre el ambiente, se insertan por y a partir de la disputa en esta trama de significados previos, ya sedimentados y reconocidos como “sentido común”. Estos últimos operan como una malla de contención para la aplicación o interpretación de cualquier otra nueva institución o su reforma, produciendo solapamientos, acercamientos o conduciendo las interpretaciones hacia los espacios semánticos

26 Así, en las políticas mineras y en los relatos aparecen y se repiten conceptos como “sostenibilidad”, “daño ambiental”, “uso racional de recursos naturales”, “ordenamiento territorial”. Sin embargo, es necesario notar que muchas de esas expresiones acentúan la orientación y el privilegio de la dimensión “técnica” o “científica” que tuvo la política ambiental durante el período de la década de 1990. Asimismo, las políticas y leyes mineras retoman mucho más tibiamente las ideas de un “ambiente social” o de “participación ciudadana”, al modo que estos conceptos fueron desarrollados por la política ambiental después de los cinco primeros años de la década de 2000. Con lo cual, no es de extrañar la ausencia relativa de referentes semánticos a lo que hemos llamado la “concepción ciudadana” del ambiente.

27 Análisis de este tipo (Christel, 2012; Henríquez y Nozica, 2012) afirman la coexistencia de dos fenómenos legales contrapuestos: la aparición y consolidación de marcos normativos de protección ambiental, y la preparación de escenarios legales acordes y adaptados a los intereses mineros. Al momento de analizar los conflictos mineros, desde esta perspectiva se posicionan a las luchas como sujetos que se apoyan en la centralidad de un derecho al ambiente saludable que confronta con un marco legal que brinda reglas de juego claras y estables a un sector productivo.



hegemónicos. Dentro de dicha malla se producen ciertos objetos de los que se puede hablar, ciertos sujetos con derecho a hacerlo y cierta partición entre lo que puede ser considerado legítimo o ilegítimo; así entonces operan como un filtro de visualización y legitimación de cualquier discurso-otro (o práctica) que pueda calificarse de “ambiental” o referida al espacio.

Ciertamente, los procesos de lucha ambiental en los casos analizados han introducido nuevos sentidos sobre el ambiente. Muy brevemente, nuestro estudio ha mostrado, por ejemplo, cómo las asambleas en contra de la minería metalífera hacen del ambiente más bien un *lugar*, punto abarcativo de espacio-tiempo en el que se instituyen lazos comunitarios como horizonte real y posible, con proyecciones que al mismo tiempo atraviesan y superan el propio espacio físico y geográfico de referencia y, por ende, excede la visión biologicista del ambiente, esa que sustenta una concepción sanitarista solo preocupada por “la salud” en un sentido sumamente restrictivo. En esta noción, el ambiente es revalorado en tanto que fundamento sin el cual la reproducción (social, cultural, material e ideológica) de la sociedad misma es insostenible. Aquí, entonces, la carga de temporalidad sobre “el largo plazo” propio de la visión del *desarrollo sostenible* no tiene nada que ver con la sostenibilidad de la explotación y la ganancia, sino con la misma continuidad de la vida de una comunidad, en relación con otras comunidades del pasado, del presente, del futuro.<sup>28</sup> En definitiva, el carácter marcadamente más incluyente que acompaña esta noción del *ambiente* es la propuesta más fuerte que construyen las luchas, que se revela como un modelo opuesto a aquella otra noción excluyente y expulsora que se desprende de los sentidos presentes en las definiciones de las políticas y leyes mineras y ambientales.

Ahora bien, las reformas legislativas o en la implementación de nuevas políticas públicas incorporaron de manera nominal los sentidos nacidos en la lucha de las asambleas, poniéndolos en un juego de oposición y tensión con los sentidos hegemónicos. Es decir, la inclusión de sentidos alternativos en la institucionalidad vigente mide su eficacia en términos de *hegemonía* con aquellos que desde hace mucho tiempo integran los consensos dominantes, y solo en el resultado de esa tensión es que puede decirse de la vigencia y existencia de un nuevo paradigma para entender el ambiente y para orientar las políticas o prácticas sociales en esa dirección.

Pero, además, la introducción nominal de sentidos contrahegemónicos sobre el ambiente en la institucionalidad vigente no garantiza de manera automática ni lineal la implementación de acciones o prácticas gubernamentales coherentes con ellos. Las tensiones entre sentidos hegemónicos y contrahegemónicos no son otra cosa que antagonismos entre los sujetos sociales que sostienen, defienden y reproducen esos sentidos mediante sus acciones o prácticas. Los sentidos que definen un consenso sobre lo que es el *ambiente* se articulan con correlaciones específicas e históricas entre sujetos de un campo de fuerzas que intervienen al momento de decidir o aplicar una definición ideológica sobre el *ambiente*. Esto es,

---

28 Una lectura más profunda de esos sentidos alternativos ha sido desarrollada en De la Vega (2014, 2015).

los sentidos sobre el ambiente se ponen en juego y adquieren direcciones específicas en relación con las posiciones y relaciones de los sujetos que los sostienen, que son siempre relaciones (móviles) de poder y dominación.

Ello nos lleva a movernos a la segunda dimensión considerada en este artículo, que explica por qué, a pesar de compartir referentes semánticos comunes sobre el ambiente, las decisiones de política minera son distintas en las dos provincias consideradas en el análisis.

#### **4. El campo de relaciones de fuerza de las decisiones de políticas ambientales y mineras**

Mirar la red de relaciones de fuerza que al momento de decidir la dirección de la política minera (de permitir o prohibir la actividad minera, por ejemplo) se activan entre un grupo de actores, nos lleva a reconocer, entonces, que el resultado de la política es fruto del entrecruce de intereses y de acciones enfrentadas y no solo de las definiciones semánticas que cargan.

En la necesidad de operativizar esa dimensión de análisis, recurrimos a algunas herramientas operativas del enfoque de redes para graficar el tipo de relaciones que se establecen entre tres tipos de actores en cada una de las dos provincias estudiadas: el Estado, las empresas mineras y las asambleas en lucha. Si bien de cada escenario de conflicto emergieron otros actores (universidades, medios de comunicación, sindicatos, etc.), nuestro estudio trabajó solo con estas tres categorías de actores, bajo el criterio de su centralidad, recurrencia y permanencia a lo largo del período analizado.

Para cada provincia obtuvimos matrices de redes, construidas a partir de entrevistas realizadas a esos tres tipos de actores. Cada red nos muestra en qué tipo de relaciones se visualiza cada actor al momento de sancionarse, reformarse o derogar la ley provincial en materia minera, en el marco de un conflicto social que los involucra. Analíticamente, las relaciones que cada tipo de actor identifica han sido clasificadas de acuerdo con: a) su carácter de disputa o de no disputa con otro actor involucrado; y de acuerdo con b) la intensidad con que cada actor percibe esa disputa o más bien la no disputa.<sup>29</sup> La tabla 2 sistematiza este plano de análisis.

<sup>29</sup> Ampliaciones sobre las dimensiones y técnicas de análisis de este apartado pueden encontrarse en los capítulos IV y V de la versión completa de la tesis de maestría de mi autoría (De la Vega, 2014).

**Tabla 2**  
**Información de cada matriz de red, por tipo de actor**

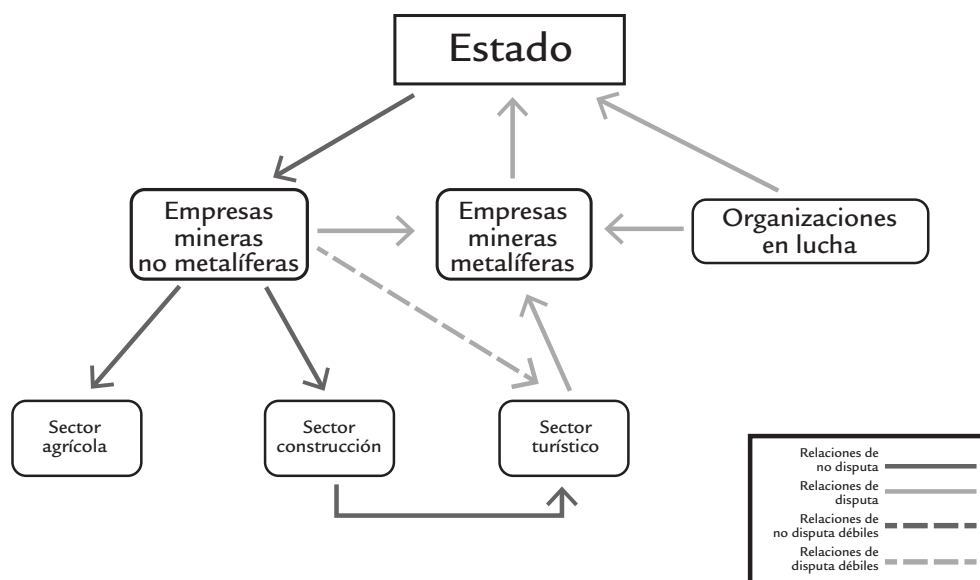
La Rioja/Córdoba	¿Qué muestra cada red?
Red de funcionarios estatales	¿En qué tipo de relaciones se incluye el actor estatal al momento del conflicto por la sanción/reforma de leyes mineras?
Red de empresarios mineros	¿En qué tipo de relaciones se incluyen los actores empresariales al momento del conflicto por la sanción/reforma de leyes mineras?
Red de asambleas ciudadanas en lucha	¿En qué tipo de relaciones se incluyen las asambleas en lucha al momento del conflicto por la sanción/reforma de leyes mineras?

Fuente: Elaboración propia (2017).

A modo de ejemplo, mostramos aquí solo las dos matrices de redes construidas como resultado del análisis de entrevistas a funcionarios estatales.

**Gráfico 1**

**Red 1: principales relaciones entre actores identificadas por funcionarios estatales: caso Córdoba**



Fuente: Elaboración propia (2014).

Gráfico 2

Red 2: principales relaciones entre actores, identificadas por funcionarios estatales:  
caso La Rioja



Fuente: Elaboración propia (2014).

Estas redes nos muestran las percepciones que dichos funcionarios tienen respecto a la activación de otros actores durante los procesos de conflicto, y respecto de las relaciones que dicen que tienen con cada uno de ellos. Por ejemplo, un vistazo muy general a ambas matrices nos permite advertir la diversificación mayor que tiene Córdoba de actores empresariales que se activaron en el conflicto por la prohibición de la minería y que entraron en relación con el Estado.

Es en el ejercicio comparado de los tres tipos de matrices de redes el momento en que se muestra cómo aparecen estas relaciones según el tipo de actor, y según el escenario provincial (en este artículo solo mostramos las matrices provinciales que corresponde al actor estatal). Es decir, la comparación integral de matrices según tipo de actor otorga claves importantes para comprender por qué, a pesar de compartir los tres sentidos del ambiente antes mencionados, en Córdoba rige una normativa que prohíbe la actividad minera metalífera a cielo abierto, y en La Rioja rige una normativa minera que la autoriza. Muy brevemente, los matrices de análisis en las dos provincias nos arrojaron ciertamente tipos de relaciones distintas en ambas provincias, dando cuenta de estructuras sociales y de poder diferenciales que, en cada caso, empujan en una dirección la decisión de prohibir o permitir la minería metalífera. Sistematizamos las principales distancias en la tabla 3.

Tabla 3

## Sistematización del análisis comparado de los tres tipos de matrices de redes en las provincias de Córdoba y La Rioja, Argentina

CÓRDOBA	LA RIOJA
Son las empresas mineras no metalíferas las que aparecen con la mayor cantidad de relaciones, tanto si se atiende al análisis de los discursos estatales como de los empresarios mineros o el de las organizaciones en lucha.	Las tres matrices de redes tienen un fuerte anclaje del actor estatal como origen o destino de relaciones de disputa o de no-disputa. Tanto si se mira las redes que construyen los propios actores estatales como las que describen los representantes de la empresa minera y las que describen las organizaciones en lucha, la presencia y el rol del actor estatal dan sentido a muchos de los restantes vínculos de las redes.
Las empresas mineras no metalíferas se perciben amenazadas por las organizaciones en lucha, pero también por un agigantado sector inmobiliario residencial que ocupa la tierra en zonas de explotación. La disputa más importante es aquí con otro sector económico productivo, y no con el Estado.	Las empresas mineras metalíferas se perciben amenazadas por el propio Estado provincial, por lo tanto, en una relación de disputa fuerte con él.
Para las asambleas, es el sector inmobiliario residencial el que tiene una relación fuerte y determinante con el Estado.	Para las asambleas en lucha, el sector minero metalífero tiene una relación fuerte y determinante con el Estado provincial.
Las asambleas en lucha comprenden la práctica de la resistencia desde una menor intensidad en la confrontación con el Estado, y con una mayor tendencia al diálogo y a la negociación, en gran parte debido a la percepción de cierta permeabilidad del sistema político y a la ausencia de su amenaza inminente. En su mirada, no es la minería el tema alrededor de cual mantienen una disputa con el Estado; mayor nivel de obstrucción a los canales estatales representa la cuestión de la regulación del desmonte sobre el territorio cordobés, cuestión que es también objeto de disputa del fuerte sector agrícola y del sector inmobiliario residencial.	Las asambleas en lucha tienen un registro que es consecuente con el análisis de un espacio político percibido como censurado por el Estado y evitado por las empresas mineras: "Somos la comunidad organizada", dirán. La minería es uno de los temas en donde perciben un mayor cierre del espacio político-institucional: esto incluye el uso de la represión, la censura y la judicialización de las luchas, pero también estrategias más sutiles de control, como la negación al acceso o difusión de información pública.

**Fuente:** Elaboración propia (2017).

Hasta aquí, en esta segunda dimensión del artículo mostramos un camino analítico para comprender por qué, a pesar de compartir una misma definición hegemónica sobre el sentido social del ambiente, un cuerpo normativo prohíbe la actividad minera a causa de su daño ambiental, y otro cuerpo lo permite. Las decisiones de políticas mineras atraviesan, articulan y se sostienen a partir de ciertas redes de actores, generando diferentes coaliciones, alianzas u oposiciones. En otras palabras, aquí apuntamos a reconocer las complejas características que tienen

los anudamientos o patrones de interacción y lucha social que cada uno de estos actores configuran con otros que también se activan frente a determinadas decisión de política pública, y que se orientan a tensionar o modificar una relación de poder.

En el nivel micro/meso, dicho tipo de abordaje fue útil para comprender cómo los actores daban un despliegue y uso a los sentidos del *ambiente* de acuerdo con la percepción sobre sí mismos y sobre los demás actores. Pero también, este tipo de análisis nos permitió descubrir cómo cada actor empuja a la decisión de política minera en una determinada dirección (de permitir o prohibir) y, entonces, el resultado es fruto del entrecruce de voluntades y de acciones, siempre remitido al marco de las relaciones que construyen y en las que participan. En un nivel macro de análisis, a las relaciones que los distintos actores dicen construir subyace la aceptación y reproducción de determinados mecanismos de poder que se les imponen. De modo que desde la observación de redes de relaciones podemos articular características que hacen aprehensible una determinada matriz de poder y dominación más o menos estable en las sociedades estudiadas.

## 5. Reflexiones finales

Este artículo ha puesto el foco en el conjunto de nuevas instituciones que han movilizado o creado las luchas ambientales en Argentina en los últimos diez años. En este marco, lo que aquí argumentamos es que cualquier modificación, uso o reforma de la institucionalidad vigente (leyes, ordenanzas, reglamentos, estructuras organizativas, etc.), ya sea a favor o en contra de los reclamos de los colectivos en lucha, se inscribe siempre dentro de una ya sedimentada plataforma de sentidos hegemónicos sobre el ambiente y su cuidado que, en general, se ha mostrado más bien opuesto al conjunto de sentidos que las organizaciones y colectivos ambientales le dan al ambiente o a la naturaleza.

En general, se sostiene que se trata de campos de sentidos en tensión o contradicción que, no obstante, se solapan, se absorben, se integran parcial y jerárquicamente. En dicho plano, las construcciones sobre el ambiente que proponen y motorizan las luchas representan una vía para producir aperturas que son posibles mas no infinitas al interior de la formación discursiva hegemónica. En este marco de formaciones discursivas opuestas o en tensión, se vuelve complejo el vínculo entre determinados sentidos sobre el ambiente y su traducción en prácticas, orientaciones o direcciones específicas de ley o política pública ambiental. Ese paso es más bien laberíntico y se realiza como resultado de un siempre móvil campo de relaciones de fuerza, del que forman parte las asambleas, pero también otros actores de poder. En otras palabras, el tipo de traducción o reivindicación que las acciones, medidas o políticas públicas hace de un conjunto de sentidos y significados sobre el ambiente nunca es lineal, ni automática, ni permanente.

De ahí que los movimientos y equilibrios de fuerzas puede determinar no tan solo que una ley se aplique o no se aplique —conjuntamente con el tipo de sentido sobre el ambiente que ella misma carga—, sino también en qué sentido, o

qué orientación o actualización se haga de los significados o principio que a ella subyacen o la sustenten. Es esta red de relaciones lo que se estabiliza —no necesariamente por un tiempo extenso— y se traduce en determinadas orientaciones de las leyes o políticas mineras en cada caso. A su vez, tanto las definiciones estatales sobre el *ambiente* que cargan las políticas mineras como las estrategias de territorialización de los otros actores que se activan y se enfrentan en los conflictos se deciden en el marco de esa red de relaciones complejas.

Lo anterior arroja, en definitiva, un escenario complejo en el que se desenvuelven de forma simultánea relaciones de alianza, cooperación, expulsión o impugnación entre actores sociales y representa un punto central para pensar el potencial transformador de las luchas sociales que se abren en los límites y en tensión con la institucionalidad vigente.

## 6. Bibliografía

- Alimonda, Héctor (2006). *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: Clacso. Recuperado el 1/5/2017 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/hali/C8HAcselrad.pdf>.
- Brandán Zehnder, María Gabriela *et al.* (2013). “Tomar la tierra, hacer ciudad: estrategias de construcción de territorialidades sociales en tres casos de tomas de tierra en la ciudad de Córdoba, Argentina”. *Studia Politicae*, n.º 30. Otoño de 2013: 51-84.
- Cao, Horacio y Josefina Vaca (2006). “Desarrollo regional en la Argentina: la centenario vigencia de un patrón de asimetría territorial”. *Eure*, n.º 95: 95-111. Recuperado el 1/5/2017 de <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v32n95/art06.pdf>.
- Christel, Lucas (2012). “Incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales: los casos de Córdoba y Catamarca (2003-2008)”. Disertación de maestría. Buenos Aires: Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Ciuffolini, María Alejandra (2015). “El hilo rojo: subjetividad o clase”. *Crítica y Resistencias*, n.º 1: 51-64. Recuperado el 4/5/2017 de <http://criticayresistencias.comunis.com.ar/index.php/CriticaResistencias/article/view/2/5>.
- Ciuffolini, María Alejandra y Candela de la Vega (2009). “Las luchas sociales contra la desigualdad en Córdoba: la potencia de la ciudadanía en los márgenes”. *Anuario XII 2008*, n.º 12: 661-681. Recuperado el 1/5/2017 de <http://www.derecho.unc.edu.ar/publicaciones/anuarios-del-cijs-1/anuario-xii/view>.
- Ciuffolini, María Alejandra y Candela de la Vega (2013). “Konfliktivität und Territorium: Reflektionen über Bergbaukonflikte in Argentinien” [“Conflictividad y Territorio: pensando los conflictos mineros en Argentina”]. *Peripherie*, n.º 132: 424-444.
- Colectivo Voces de Alerta (2011). *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina: guía para desmontar el imaginario prominero*. Buenos Aires: El Colectivo / Herramienta. Recuperado el 1/5/2017 de [http://www.herramienta.com.ar/sites/default/files/15\\_mitos\\_y\\_realidades\\_de\\_la\\_mineria.pdf](http://www.herramienta.com.ar/sites/default/files/15_mitos_y_realidades_de_la_mineria.pdf).

- Cotarelo, María Celia (2005). "Recursos naturales y conflicto social en la Argentina actual". *OSAL*, n.º 17: 67-77.
- De la Vega, Candela (2015). "Luchas por el territorio, por un lugar: resistencias contra la minería en Córdoba y La Rioja". *Espacialidades*, n.º 1, vol. 5: 151-182. Recuperado el 1/5/2017 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=419544925007>.
- \_\_\_\_\_ (2014) "Conflictos por el territorio: las políticas mineras y la estabilización de fuerzas entre actores sociales. Los casos de Córdoba y La Rioja". Disertación de maestría. Córdoba: Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), Universidad Nacional de Córdoba.
- \_\_\_\_\_ (2013). "Racionalidades del territorio: leyes mineras en dos provincias argentinas". *Revista Sociedad y Economía*, n.º 25: 107-133. Recuperado el 1/5/2017 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99629494005>.
- \_\_\_\_\_ (2010). "Política habitacional y ciudadanía: el Programa 'Mi Casa, Mi vida' en la ciudad de Córdoba, Argentina". *Revista Encrucijada Americana*, n.º 1. Otoño-invierno: 70-97. Recuperado el 1/5/2017 de [http://www.encrucijadaamericana.cl/articulos/n1\\_2010/4Candelade\\_la\\_Vega\\_Politica\\_habitacional.pdf](http://www.encrucijadaamericana.cl/articulos/n1_2010/4Candelade_la_Vega_Politica_habitacional.pdf)
- De la Vega, Candela y María Alejandra Ciuffolini (2015). "Delineando una propuesta teórica-metodológica para el análisis de políticas públicas en contextos de antagonismo". *Intersticios Sociales*, año 5, n.º 9: 1-38. Recuperado el 1/5/2017 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=421739502002>.
- Delamata, Gabriela (2013). "Actualizando el derecho al ambiente". *Entramados y perspectivas*, n.º 3: 55-90. Recuperado el 1/5/2017 de <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/150/134>.
- Escobar, Arturo (1998). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Gramsci, Antonio (2008). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Gudynas, Eduardo (2003). *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. Bolivia: ICIB-ANCB.
- \_\_\_\_\_ (2009). "Derecho de la Naturaleza y políticas ambientales". En Alberto Acosta y Esperanza Martínez, comp., *Derechos de la Naturaleza*. Quito: Abya-Yala: 39-50.
- Henríquez, M. Graciela y Graciela Nozica (2012). "Ejes para revisar el marco regulatorio minero argentino". Ponencia presentada en el 6.º Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip), Quito, Ecuador.
- Leff, Enrique (2004). *Racionalidad ambiental*. México, D. F.: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_ (2011). "Sustentabilidad y racionalidad ambiental: hacia 'otro' programa de sociología ambiental". *Revista Mexicana de Sociología*, vol.73, n.º 1: 5-46. Recuperado el 1/5/2017 de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v73n1/v73n1a1.pdf>
- Los Andes (2015). "La Corte provincial decretó la constitucionalidad de la ley antiminera 7722". Diciembre 16, Sociedad. Recuperado el 24/05/2017 de <http://www.losandes.com.ar/noticia/triunfo-ambientalista-la-corte-provincial-decreto-la-constitucionalidad-de-la-ley-antiminera-7722>.



- Machado Aráoz, Horacio (2011). “El auge de la minería transnacional en América Latina: de la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo”. En Héctor Alimonda, comp., *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: Clacso: 135-179. Recuperado el 1/5/2014 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/alimonda.pdf>.
- Martínez Allier, Joan (1992). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona: Icaria.
- Merlinsky, Gabriela (2013). “Introducción: la cuestión ambiental en la agenda pública”. En Gabriela Merlinsky, comp., *Cartografías del conflicto social en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus: 19-60.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Mecon) (2012). Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (Dinrep). *Sistema de indicadores de desarrollo provincial*. Recuperado el 10/10/2013 de <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/sidepGenero/index.php>.
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina [Ocmal] (2017). Mapa de conflictos mineros, proyectos y empresas mineras en América Latina. Recuperado el 24/05/2017 de [http://mapa.conflictosmineros.net/ocmal\\_db/?page=empresa&id=951](http://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db/?page=empresa&id=951)
- \_\_\_\_\_ (2016). *Conflictos mineros en América Latina: extracción, saqueo y agresión. Estado de situación en 2015*. Recuperado el 24/05/2017 de <https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2017/03/Conflictos-Mineros-en-America-Latina-Extraccion-Saqueo-y-Agresion-2015.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2015). *Conflictos mineros en América Latina: extracción, saqueo y agresión. Estado de situación en 2014*. Recuperado el 24/05/2017 de <https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2017/03/Conflictos-Mineros-en-America-Latina-2014-OCMAL.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2011). *Cuando tiemblan los derechos: extractivismo y criminalización en América Latina*. Recuperado el 24/05/2017 de [https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2017/03/libro\\_mineria.pdf](https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2017/03/libro_mineria.pdf)
- Origlia, Gabriela (2015) “Ratifican constitucionalidad de la ley que prohíbe la minería a cielo abierto en Córdoba”. *La Nación*, agosto 11, Sociedad. Recuperado el 24/05/2017 de <http://www.lanacion.com.ar/1818350-ratifican-constitucionalidad-de-la-ley-que-prohibe-la-mineria-a-cielo-abierto-en-cordoba>
- Oszlak, Oscar y Guillermo O’Donnell (1981). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Documento Cedes*, n.º 4. Recuperado 19/05/2017 de <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf>
- Peñarada Pinto, Carlos (2016). “Los cooperativistas mineros y el MAS”. *Rebelión*, agosto 20, Bolivia. Recuperado el 24/05/2017 de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=215748>
- Ramírez, Omar (2007). “El espejo invertido de la realidad: del discurso del desarrollo a la apología de la gestión ambiental”. *Avá*, n.º 10: 66-77.
- Raza, Walter (2000). “Desarrollo capitalista, neoliberalismo y ambiente en América Latina: una breve sinopsis”. *Ecología Política*, n.º 20: 153-165.

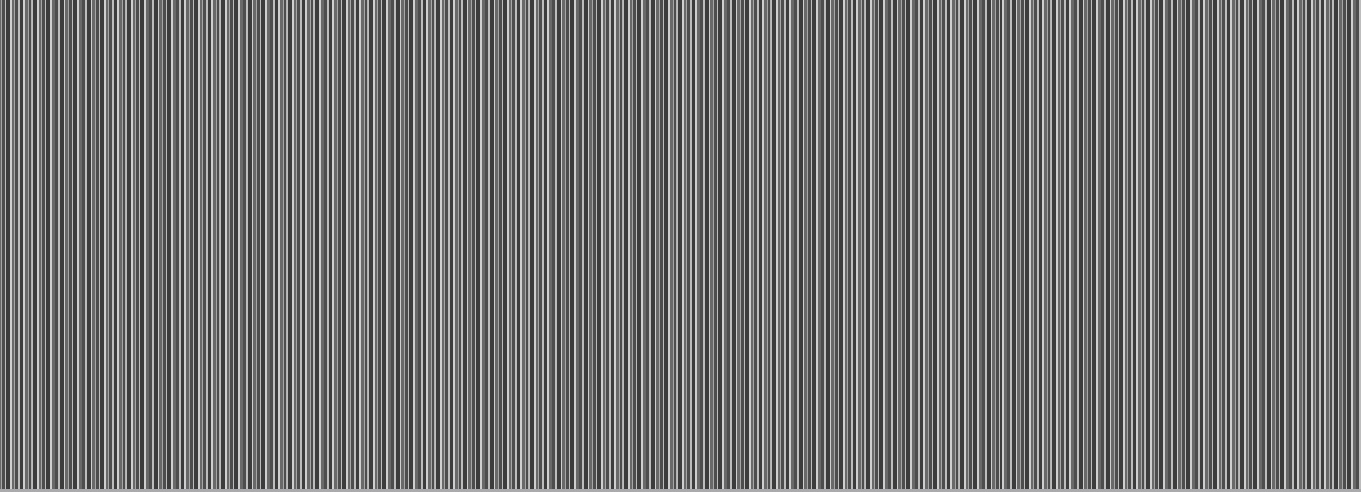
- Rioja Virtual (2011). “Confirmado. Minera canadiense realizará exploraciones en Famatina”. Rioja Virtual, agosto 31, minería. Recuperado el 24/05/2017 de [http://riojavirtual.com.ar/noticias/locales/confirmado\\_minera\\_canadiense\\_realizara\\_exploraciones\\_en\\_famatina](http://riojavirtual.com.ar/noticias/locales/confirmado_minera_canadiense_realizara_exploraciones_en_famatina)
- Romero Lankao, Patricia (1996). “Visión y esquemas de gestión estatal de lo ambiental: ¿Sustentadores de una política racional?”. *Política y Cultura*, n.º 17: 203-217.
- Seoane, José (2005). “Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas”. *OSAL*, n.º 17: 93-107.
- Shore, Christian (2010). “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”. *Antípoda*, n.º 10: 21-49. Recuperado el 1/5/2017 de [www.redalyc.org/articulo.oa?id=81415652003](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81415652003).
- Sputniknews (2017). “Minera canadiense pide anular juicio en Argentina por derrames de agua con cianuro”. Recuperado el 24 de mayo de 2017 de <https://mundo.sputnik-news.com/americalatina/201705181069242985-barrick-gold-cianuro/>
- Svampa, Maristella y Mirta A. Antonelli (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.

### Documentos gubernamentales

- Congreso de la Nación Argentina (1994). Constitución Nacional de la República Argentina.
- \_\_\_\_\_ (s/f). Ley n.º 1.919 Código de Minería de la Nación.
- \_\_\_\_\_ (s/f). Ley n.º 24.196 de Inversiones Mineras.
- \_\_\_\_\_ (s/f). Ley n.º 24.585 de Protección Ambiental en la actividad minera.
- \_\_\_\_\_ (s/f). Ley n.º 24.227 de creación de la Comisión Bicameral de Minería en el Congreso Nacional.
- \_\_\_\_\_ (s/f). Ley n.º 24.228 de Ratificación del Acuerdo Federal Minero.
- \_\_\_\_\_ (s/f). Ley n.º 25.675 general del Ambiente.
- Poder Ejecutivo Nacional - Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2004). “Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad”.
- Legislatura provincia de Córdoba (s/f). Constitución Provincia de Córdoba.
- \_\_\_\_\_ (s/f). Ley n.º 7.343 de Ambiente de la Provincia de Córdoba.
- Legislatura provincia de La Rioja (s/f). Constitución Provincia de La Rioja.



# Coyuntura



# El camino del *Sumak Kawsay* hacia la Constitución del Ecuador del 2008: el rol del movimiento indígena

## *Sumak Kawsay's path towards the 2008 Ecuadorian Constitution: The role of the indigenous movement*

Ana del Rosario Padilla Oquendo  
Maestrante de Psicología Social, Universidad de Talca, Chile  
Correo electrónico: anarpadillao@yahoo.com

Emilio Moyano Díaz  
Docente de la Universidad de Talca, Chile  
Correo electrónico: emoyano@utalca.cl

José Padilla Villacís  
Docente de la Universidad Central del Ecuador  
Correo electrónico: jvpadillav@gmail.com

*Recibido: 12-febrero-2017. Aceptado: 22-marzo-2017.*

### Resumen

En el año 2008 la Constitución de la República del Ecuador (CRE) incorporó dentro de su nueva Carta Magna el principio del Buen Vivir o *Sumak Kawsay*, palabra quechua proveniente de la cosmovisión indígena. Este importante logro no fue un hecho aislado, pues corresponde a un largo proceso sociohistórico de reivindicación social que logra ser en la actualidad uno de los movimientos más representativos y reconocidos del país. En este artículo se analiza la fortaleza de dicho movimiento con base en las teorías de los movimientos sociales pertenecientes a la psicología social, encontrando factores importantes dentro del desarrollo de su historia, del proceso que llevó a la utilización del concepto *Sumak Kawsay* y de su inclusión en la actual Constitución ecuatoriana. Por último, se analizan los aspectos que conforman la fortaleza del movimiento indígena ecuatoriano siguiendo algunos preceptos teóricos fundamentales.

**Palabras claves:** movimiento social, *Sumak Kawsay*, indígena, Ecuador, Buen Vivir, psicología social, reivindicación, Constitución.

## Abstract

In 2008 the Constitution of Ecuador incorporated the concept of ‘Buen Vivir’ (good living) or *Sumak Kawsay*, a Quechua word from the native worldview. This important achievement wasn’t an isolated fact, it relates to a socio-historical process of cultural revindication, which is currently one of the more representative and recognized movements in the country. This article analyzes the strength of the aforementioned movement -with theoretical groundings in social psychology-, finding important factors inside its historical development; the process that were-by *Sumak Kawsay* became used as a concept and it’s inclusion in the Ecuadorian Constitution. Finally, the document analyzes the strength of the Ecuadorian indigenous movement, following some of its fundamental theoretical precepts.

**Keywords:** social movement, *Sumak Kawsay*, indigenous, Ecuador, Good Living, social psychology, claim, Constitution.

## 1. Introducción

El 7 de octubre de 2008 la cadena periodística internacional BBC titulaba en su portal de noticias “Ecuador tiene la Constitución más verde” (BBC Mundo, 2008), refiriéndose a la inclusión dentro del texto constitucional de los derechos inalienables de la naturaleza, hecho que convirtió a Ecuador en el primer país que reconocía a la biodiversidad, los recursos naturales, la biósfera y el patrimonio natural como sujeto de derecho.

La inclusión del *Sumak Kawsay*, o su traducción como “Buen Vivir”, en la Constitución del Ecuador respondería a la búsqueda de formas no convencionales de bienestar, alejadas de los paradigmas desarrollistas (Ortiz, 2009). Más allá de esto, se identificaron formas alternativas en el conocimiento ancestral indígena, lo cual se puede considerar como un gran logro del movimiento (Hidalgo, Guillén y Deleg, 2014) y la cristalización de sus demandas (Del Campo, 2011). Además, la inclusión del concepto del *Sumak Kawsay* en la Constitución pone bajo estudio algunos temas que en Ecuador se habían dejado de lado, como el bienestar humano, el cuidado de la naturaleza, la interculturalidad e incluso —desde otra perspectiva— los conceptos de desarrollo y armonía. Tal como lo advierte Houtart (2011), el conjunto de literatura contemporánea sobre el *Sumak Kawsay* cumple con una doble función: una crítica a la situación socioeconómica y una propuesta de reconstrucción cultural, social y política.

Por otro lado, entender el desarrollo y el papel que ha tenido el movimiento indígena dentro de este proceso nos resulta interesante desde la evolución del movimiento. Cueva (1993) lo demuestra al momento en que concluye que treinta años atrás el problema consistía en la integración de los “indios” en la sociedad subordinada de un mundo blanco-mestizo, problemática que cambió hacia la búsqueda de una respuesta propia del movimiento indígena para la construcción de una nueva propuesta en la que esté incluida la interculturalidad. Nos es

interesante además identificar las reacciones del Estado ecuatoriano frente a este movimiento, respuestas que han variado desde el paternalismo y la condescendencia de un discurso de compasión hasta uno incluyente (Dávalos, 2001).

Entendiendo que los movimientos sociales surgen en un contexto histórico en el que fluyen e influyen, ha sido interés y objetivo de diferentes cientistas sociales revisar los hitos que conforman los colectivos del ciclo de protesta, períodos y condiciones en los que los episodios de acción colectiva se desarrollan (Javaloy, 2003). En este contexto, la presente revisión bibliográfica tiene como objetivo sintetizar los sucesos en la historia ecuatoriana que permitieron la inclusión del concepto indígena del *Sumak Kawsay* dentro del texto constitucional del Ecuador y el rol del movimiento indígena en dicho proceso. Consiste en una revisión documental que toma fuentes académicas publicadas, en formato escrito, primarias y en su mayoría secundarias, de autores tanto ecuatorianos como extranjeros, analizándolas con el fin de identificar aquellos hitos que los investigadores consideraron aportantes en el proceso que llevó al *Sumak Kawsay* a ser reconocido e incluido en el discurso del Gobierno y del movimiento indígena. Por último, esta revisión da cuenta de los cambios en el manejo del concepto hasta la actualidad para obtener conclusiones que permitan avanzar en un proceso de aprendizaje social que se irá construyendo con el aporte de opiniones pero no necesariamente son coincidentes.

El siguiente análisis documental resulta relevante en el marco del estudio del concepto de *Sumak Kawsay* y dentro de los debates sobre la incidencia de los movimientos sociales en la política. Constituye un punto de partida y contextualización para entender el concepto del *Sumak Kawsay*. Para tales fines, este artículo se estructura de la siguiente manera: se realiza una breve revisión de las teorías de movimientos sociales y los elementos en los que se enmarcará el análisis del movimiento indígena, continuando con una compilación de la historia del mismo, con énfasis en la aparición del concepto del *Sumak Kawsay* y su evolución. Para terminar, se desarrolla el análisis de los elementos conceptuales del movimiento indígena de acuerdo con las teorías de movimientos sociales y una conclusión sobre su fortaleza.

## 2. Teorías y movimientos sociales

Los movimientos sociales son expresiones de la vida democrática (Silva y Romero, 2013) que han sido centro de atención de la comunidad, siendo sujetos de debate colectivo que ha llevado a considerarlos desde motores del cambio social hasta enemigos o “bestias negras”. Sin duda, han ocupado un espacio en el debate público (Íñiguez, 2003), nutrido por los estudios de numerosos académicos de diferentes disciplinas. En su mayoría se han tratado de estudios de casos en Europa y Estados Unidos (Candial, 1995). Su desarrollo y consiguientes teorías tuvieron su gran auge a inicios del siglo xx, destacándose dos grandes enfoques: el marxista y funcionalista. En la década de 1960, y a partir de una nueva oleada de movilizaciones sociales, se plantearon nuevos enfoques: el de movilización de recursos

y el de nuevos movimientos sociales (De la Garza, 2011). No es interés del presente artículo realizar una descripción exhaustiva de aquellos enfoques o teorías, sino más bien recoger algunos conceptos de la moderna psicología social que puedan servir para aumentar la comprensión de estos fenómenos.

La psicología social estudia la interacción entre el individuo y la sociedad, en la que el comportamiento colectivo y los movimientos sociales son formas representativas de esta interacción, por lo que su investigación entra en el campo de acción de dicha especialidad (Javaloy, 2003). En este contexto existen diferentes propuestas teóricas para entender los movimientos sociales desde la psicología social, siendo enfoques dominantes de la mencionada especialidad en la actualidad: el interaccionista del comportamiento colectivo, el de movilización de recursos, el del proceso político y el enfoque de los nuevos movimientos sociales (Della Porta & Diani, 1999). Se trata de enfoques no competitivos entre sí, sino que son compatibles, compensándose mutuamente al ser utilizados a escala de estudios empíricos concretos (Klandermans, 1997).

De las diferentes definiciones sobre movimiento social, para el presente estudio tomaremos la de Turner y Killian, quienes lo definen como “una colectividad que actúa con cierta continuidad para promover o resistir un cambio en la sociedad o grupo de la que forma parte” (1987: 223). Esta definición propone tres elementos básicos presentes en los movimientos sociales: colectividad, continuidad y cambio social. Dentro del primer elemento se concentra la acción colectiva, que para materializarse se requiere de un determinado contexto social y psicológico que permita el surgimiento del movimiento. Para explicar el proceso que permite pasar a la acción como movimiento social se destacan tres modelos que se complementan: el modelo de campañas persuasivas, que se refiere a la preparación de campañas previas a una acción colectiva convocada por el movimiento social (Javaloy, 2003); el segundo es el modelo de movilización, el cual plantea que para que las ideas del marco colectivo se conviertan en acción colectiva se precisa de un proceso de movilización en el que los dirigentes buscan adeptos al movimiento (*ibid.*); y por último, el modelo de marco colectivo, el cual sostiene que para que surja una acción colectiva es necesario que exista una situación que sea interpretada como injusta y que se debe corregir.

Para esto, el movimiento crea un marco cognitivo o marco de acción colectiva (*ibid.*), que se constituye en un marco de creencia y valores que resalta la injusticia de la situación, identifica al adversario y pone conexión entre los objetivos de la organización y la motivación de los dirigentes (Snow & Oliver, 1995). Dentro del marco se distingue tres componentes indispensables: injusticia, identidad y eficacia (Gamson, 1992).

Siguiendo con el segundo elemento de la concepción de movimiento social, la continuidad es la principal diferencia entre los movimientos sociales y otras formas de comportamiento, ya que su actuar perdura en el tiempo, es decir, que son grupos duraderos (Íñiguez, 2003). El tercer elemento de la definición es el cambio social. McLaughli (1969) indica que el propósito de los movimientos sociales es influir en el orden social y están orientados hacia objetivos definidos en



ese ámbito. En este mismo sentido, Blumer (1951) especifica que los movimientos sociales son esfuerzos colectivos que tienen como fin el establecimiento de un nuevo orden de vida. Se debe resaltar que la consecución de los objetivos dependerá de su poder de influencia en la sociedad que quiere cambiar. Dicho poder está dado por su margen de fortaleza (Silva y Romero, 2013), lo cual se debe a varios factores, entre los que se incluye la identificación de sus participantes con los objetivos, mantener una identidad social, una efectividad en el logro de sus metas o al menos una percepción de avance, su organización y capacidad de liderazgo, la participación masiva en sus convocatorias e interés de la sociedad en sus metas, lo cual también incluye la captación de aliados fuera del movimiento con poder dentro del ámbito en el que se desea el cambio (*ibid.*).

### **3. El proceso de inclusión del *Sumak Kawsay***

#### **3.1. El inicio del movimiento indígena ecuatoriano: hacia una articulación estable**

Los comienzos del movimiento indígena ecuatoriano tienen distintos hitos históricos según diferentes autores. Lucas (2000), por ejemplo, plantea que la historia del movimiento indígena se inicia con las rebeliones durante la conquista española, mientras que para Larrea (2004) se origina con las luchas por la tierra, —lo que llama “luchas agrarias”—, en tanto que para Dávalos (2001) se constituye en actor político en el momento en que se produce el levantamiento de 1990. No habiendo consenso al respecto empezamos por una revisión de los principales hitos del movimiento indígena desde el surgimiento de la república del Ecuador en las primeras décadas del siglo XIX.

Ecuador nació como república independiente después de separarse de la Gran Colombia el 13 de mayo de 1830. Como lo señala el historiador ecuatoriano Enrique Ayala Mora (2008), nació como un Estado-nación débil y excluyente, dominado por los grandes latifundistas que controlaban el poder regional y que mantenían los usos y abusos que instituyeron los colonizadores españoles sobre los indígenas. El surgimiento de las naciones latinoamericanas después de la independencia de la Corona española estuvo íntimamente ligado a intereses de la clase dominante (Salazar, 2016). De hecho, los preceptos de superioridad racial sobre los que se construyeron las nuevas naciones consideraban a la población no blanca —mestizos, indígenas y negros— solo como una fuerza laboral, de modo que los llamados a “tomar las riendas” (dirigir) de la nación fueran los criollos (los españoles nacidos en América) (Traverso, 1996) durante el proceso independentista y posteriormente las elites mestizas conformadas por los comerciantes y terratenientes (Kingman, 2006). Solo veintidós años después, en 1851, el presidente José María Urbina abolió la esclavitud y el tributo de los indígenas.

Los primeros intentos de organización del movimiento indígena ecuatoriano, como lo reconoce oficialmente la Confederación de Organizaciones Indígenas del

Ecuador, Conaie (1989), ocurrieron a principios del siglo xx, cuando con el apoyo del presidente Eloy Alfaro se formaron asociaciones benéficas a su favor. Más tarde, en 1926, se fundó el Partido Socialista Ecuatoriano, en gran medida por la influencia de la Revolución rusa, lo cual propició la conformación de diferentes sindicatos. Aquel año se organizó el primer sindicato conformado por indígenas, el que tuvo como coyuntura un conflicto de tierras en la hacienda Changalá (Cayambe, Pichincha), la cual fue tomada por los trabajadores indígenas y mestizos que se sentían abusados desde hace largo tiempo. El dueño Gabriel García Alcázar acudió al Gobierno, el cual envió un contingente de setenta soldados armados para desalojarlos, desencadenando un conflicto violento (Becker, 1999). La cobertura de prensa del hecho lo diseminó y fue la inspiración para la conformación de otros sindicatos indígenas, contando en lo posterior con la suficiente fortaleza organizativa para plantear el primer intento de convocatoria para un congreso de organizaciones campesinas en Cayambe en 1931, cuyo objetivo era presentar un pliego de peticiones al Régimen.

Para este evento se esperaba contar con la masiva concurrencia de dirigentes indígenas de todo el país, lo que puso inquietas a las autoridades locales, quienes temieron un ataque a las haciendas aledañas, por lo que el Gobierno lo impidió, llevando presos a los dirigentes, acusados de atentar contra el orden público (*ibid.*). A pesar de no concretarse, este esfuerzo organizativo dio paso a una mayor relación entre los sindicatos de componente indígena y, por último, en 1934, fue realizada la reunión de conferencias de cabecillas (líderes) indígenas, base para la conformación de una organización, al fin y al cabo consolidada en 1944, como Federación Ecuatoriana de Indios, filial del sindicato comunista de la Confederación Ecuatoriana de Obreros (Conaie, 1984). Pese a que fue una organización indígena, esta no fue liderada por indígenas. Esta particularidad se constituyó en la principal crítica a esta organización, ya que se consideraba que era liderada por extraños, no pertenecientes a la cultura indígena.

En el contexto internacional también se encuentran hitos importantes en la lucha indígena. Así, en 1956, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) promulgó el convenio 107, que tuvo como objetivo la protección e integración de poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes (OIT, 1957). Entre las décadas de 1940 y 1960 se crearon distintas organizaciones indígenas en todo el territorio ecuatoriano, siendo los dos últimos decenios los de mayor efervescencia política, pues ocurrieron algunos enfrentamientos, entre ellos, los que exigían mejoras salariales en las haciendas La Merced, en 1953, Guachalá, en 1954 y El Molino de Guamote, en 1960. También se producen dos enfrentamientos entre fuerzas policiales y campesinos por la defensa de las tierras comunales en Pungala en 1954 y Espejo en 1959 (Albornoz, 1971). Estas protestas se enmarcan en las exigencias del acceso a la tierra que culminan con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria en 1964. Si bien esta ley se consideró un triunfo para el movimiento indígena, su aplicación terminó favoreciendo solo a algunos huasipungueros (trabajadores de la tierra de otro) con tierras poco aptas para su producción. Sin embargo, es a partir de esta ley

que se enmarca la lucha por la tierra indígena, ya que implicó “el fin de la vinculación orgánica del indio con la hacienda” (Breton, 2009: 83) y la consecuente migración de indígenas hacia los polos comerciales del país y su integración en el mercado laboral nacional. Es también durante las décadas de 1950 y 1960 que aumenta el número de indígenas bilingües (español-lengua nativa), lo que permite mejores formas de comunicar su mensaje y sin necesidad de intermediarios no indígenas.

En la década de 1970 ocurrió un cambio radical en el discurso de las organizaciones indígenas, que hasta este momento se centraba en la demanda de la reforma agraria y contenidos cercanos a ideas socialistas (Altmann, 2013b), en la medida que esta población siente que el actuar de los Gobiernos de la época no solucionaba la verdadera problemática del pueblo indígena en el país. De esta manera, su dirigencia empieza a incluir en su discurso temas de reivindicación (Altmann, 2014). En el período comprendido entre 1970 e inicios de la década de 1980, y motivados por este descontento general, se consolidaron las organizaciones regionales existentes hasta este momento y se crearon otras nuevas. En 1984 se realizó el Taller Cultural Causanacunchic que marcó las bases de articulación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), organización que finalmente se constituyó en 1986. Esta se convirtió en el ente rector del movimiento indígena y en su fundación estuvieron presentes casi todas las organizaciones indígenas del Ecuador (Hidalgo, 2006). La Conaie presenta su primera propuesta desarrollada desde 1987 en 1988, en la que define al Ecuador “como un Estado plurinacional y multiétnico” (Altmann, 2013a). Con la conformación de la Conaie el movimiento indígena consigue una articulación estable.

### **3.2. El inicio de la lucha, el momento en que los indígenas se movilizan**

En el año 1989 la OIT aprobó el Convenio n.º 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (OIT, 2007), que reemplaza al convenio 107, el cual es revisado y mejorado, considerándolo como el principal instrumento sobre derecho indígena. En ese entonces, en mayo de 1990, alrededor de ochenta personas ocupan la iglesia de Santo Domingo en el centro histórico de la ciudad de Quito, demandando mejoras sobre la situación del agro y la declaratoria del Estado pluricultural. Se concretó una propuesta de 16 ítems relacionados con demandas jurídicas, políticas, agrarias, económicas y culturales. Este documento es importante en el marco del estudio del concepto de *Sumak Kawsay*, según Pacari (2013), ya que en él se encontrará el contenido del *Sumak Kawsay* aunque no aparezca el término de forma específica. A partir de este evento nace la percepción desde el interior del movimiento de que el Gobierno le da poca importancia a sus demandas, por esto en junio del mismo año la Conaie llama a levantamiento nacional, que es apoyado por todas las organizaciones indígenas adheridas, y a partir de esta acción la Confederación se constituye en la coordinadora de acciones colectivas indígenas.

En 1992 los 148 representantes de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) se movilizan desde la Amazonía ecuatoriana hasta Quito, con el fin de presentar al entonces presidente Rodrigo Borja una demanda que constaba

de dos puntos: el primero es la reforma de la Constitución, de modo que se reconozca el carácter plurinacional y pluricultural del Estado ecuatoriano, y la segunda es la adjudicación de los territorios ancestrales a las comunidades indígenas. Esta movilización concluyó al entregarse a las comunidades títulos sobre la superficie —no sobre el subsuelo o sus recursos— lo que significa que son dueños de las tierras pero no del territorio (Martínez, 2012). En este contexto, algunos autores como Cubillo e Hidalgo (2015) reconocen que el primer documento en el que se plantea el *Sumak Kawsay* es el Plan Amazanga (OPIP, 1997), desarrollado por la Organización de los Pueblos Indígenas del Pastaza (OPIP), el cual incluye al *Sumak Kawsay* dentro de la explicación del “marco filosófico-conceptual kichwa-amazónico del manejo de los recursos” (Silva, 2003: 46), sobre el cual se desarrolla la “verdadera gestión del desarrollo de los sistemas de vida del pueblo de la selva” (OPIP, 1997: 57) y cuya base son los principios de *Sumak Allpa*, *Sumak Kawsai* y *Sacha Kausai Riksina*, en los que se traduce el segundo como vida límpida y armónica y orienta el modo de vivir. Estos tres principios están interrelacionados y no puede existir uno sin el otro; en este documento se recalca también que la vida es la base de todo y se encuentra en todo, desde los “seres superiores” hasta la misma tierra (OPIP, 1997).

La Organización de Naciones Unidas declaró el año de 1993 el “Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo”, dando un apoyo internacional a las organizaciones indígenas ecuatorianas, fortaleciendo la cooperación internacional entre organizaciones a escala mundial. En 1994 la Conaie presentó un nuevo proyecto político en un documento que plantea el Estado plurinacional no solo como una solución del problema indígena, sino como una reestructuración global que beneficiaría a otros sectores (Barrera, 2001). Se define la plurinacionalidad como un concepto que va más allá de la reivindicación de los derechos para las llamadas minorías étnicas, plantea organizaciones y Estados más democráticos y la necesidad de participación de todo el pueblo en los procesos políticos (Altmann, 2013b). Este documento incorporaba dimensiones que son parte del concepto de *Sumak Kawsay* muy bien desarrollados como la armonía, el equilibrio y la relacionalidad explicada como la práctica de un “humanismo donde el hombre y la naturaleza tenga una estrecha y armónica interrelación de vida” (Conaie, 1994: 11). Reconoce también los derechos de todas las formas de vida y la interrelación hombre-naturaleza-sociedad y “la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de toda la sociedad, potencializando el desarrollo del hombre y la conservación de la naturaleza” (*ibid.*). Estos puntos también son parte del concepto del *Sumak Kawsay*, aun cuando todavía no se utilizó el término.

En 1995 la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (Fenocin) se encontraba en una profunda crisis originada por el descontento del 40% de sus miembros indígenas (Tamayo, 1996), quienes no compartían su orientación clasista, por lo que fue convocado un congreso nacional. En las proclamas que resultaron de este congreso se destaca la declaración de organización intercultural; además, se incluye entre sus objetivos la búsqueda de un desarrollo sustentable equitativo y con identidad, partes fundamentales del

concepto de *Sumak Kawsay*. Ese mismo año se constituye el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP), en el marco del triunfo de los movimientos sociales en el plebiscito que llamó el presidente Sixto Durán Ballén (Larrea, 2004). La campaña por el “no” a las propuestas del referendo logró reunir en un espacio de encuentro político no restringido al movimiento indígena, nombrado como Coordinadora de Movimientos Sociales.

Ya en 1996 el MUPP-NP incursionó como movimiento político en su primera participación electoral, de modo que por primera vez la población indígena accedió a una forma de representación política con su propia gente (Guerrero, 1998), consiguiendo un total de siete escaños en el Congreso Nacional. Ese año también se realizó elecciones presidenciales en las que el candidato del Partido Roldosista Ecuatoriano, Abdalá Bucaram, buscó el apoyo para la segunda vuelta de la Coordinadora de Movimientos Sociales, respaldo con el que triunfó y llegó al Gobierno.

En 1997 la Conaie promulgó un nuevo proyecto político que incorporó el concepto de interculturalidad. Además, se incluyen otros principios, como la plurinacionalidad, autodeterminación, soberanía, democracia y comunitarismo (Cortez, 2011). Dentro del documento no se mencionó el término *Sumak Kawsay*, pero algunos de estos principios y la concepción del bien común con desarrollo pleno que incluya tanto lo material, espiritual y cultural, de las personas y de los pueblos (Conaie, 1997) son parte de la base dimensional del *Sumak Kawsay*. Por último, en este documento se considera a la construcción del Estado plurinacional como una alternativa para la búsqueda de estos objetivos de bienestar.

En este año hubo un quiebre entre el movimiento indígena y el Gobierno debido al descontento que generaron las políticas implementadas por el presidente Abdalá Bucaram, por lo que la Coordinadora de Movimientos Sociales, que agrupó a distintas organizaciones sociales tanto de tipo sindical-laboral, como provenientes de la economía informal y eclesiales de base (del Álamo, 2007), convocó a movilizaciones nacionales, las cuales consiguieron aglutinar no solo a la población indígena sino también a la mestiza y negra, finalizando el 7 febrero con la destitución de Bucaram por parte del Congreso Nacional.

### **3.3. De la Constitución de 1998 a la de 2008**

En 1998 se promulgó una nueva Constitución para Ecuador. Roldán (2005) señala que esta introdujo un cambio radical en la política indigenista en el país, hecho que se ve reflejado en aspectos generales, tales como el reconocimiento de los derechos colectivos para los pueblos indígenas, pero haciendo énfasis en el tema de tierras con la inscripción de las circunscripciones territoriales indígenas (CTI) dentro de las estructuras del Estado, que si bien no fueron un reconocimiento del derecho al territorio sí entregaron competencias especiales a las comunidades indígenas (Fernández y Puente, 2012). Hidalgo (2006) también reconoce la importante participación del movimiento indígena en la redacción del documento constitucional, lo que permitió la inclusión de elementos y derechos que tienen relación con el reconocimiento de circunstancias territoriales. De este modo, el

texto constitucional menciona el uso oficial de idiomas ancestrales para los pueblos indígenas e incluye la unidad nacional en la diversidad. Además, en el capítulo 5, sobre derechos colectivos, contempla secciones dirigidas a los derechos de los indígenas, los afroecuatorianos y el medioambiente (CRE, 1998).

Mientras tanto, la labor del MUPP-NP en el Congreso se vio obstaculizada de alcanzar la aprobación de sus propuestas debido a que no contó con el apoyo de la mayoría parlamentaria (Barrera, 2001), aunque logró una victoria significativa al crearse el Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Negros y Minorías Étnicas (Conpladein), comandado en primera instancia por un líder indígena, marcando así un nuevo capítulo en la relación Estado-pueblos indígenas.

Entre los años de 1999 y 2000 se profundizan los descontentos populares ahondados por una crisis económica importante, se generan levantamientos populares y de nuevo el movimiento indígena es actor importante, ya que junto con los militares lideraron las protestas en todo Ecuador que finalmente llegaron a Quito, ciudad en la que lograron el derrocamiento del entonces presidente Jamil Mahuad, conformando un triunvirato con la participación de Lucio Gutiérrez (militar), Luis Macas (indígena) y Carlos Solórzano (expresidente de la Corte Suprema de Justicia), triunvirato que gobernó por algunas horas el país para dar paso a la sucesión democrática.

En el año 2000 Carlos Viteri, indígena kichwa amazónico y editorialista del diario *Hoy* de la ciudad de Quito, publicó el artículo “Visión indígena del desarrollo en la Amazonía” (texto que será publicado por segunda ocasión en el mismo diario en el año 2004). En este artículo se menciona por primera vez la expresión *Sumak Kawsay* —escrito como *Súmac Kaúsai*—, sin embargo, parece mucho más elaborado un concepto cercano, *el alli káusai*, traducido como Buen Vivir. En el artículo el autor equipara la noción de desarrollo con la cosmovisión indígena. Viteri indica que no existe el concepto de desarrollo como un proceso lineal, sino:

Una visión holística acerca de lo que debe ser el objetivo o la misión de todo esfuerzo humano, que consiste en buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener el “buen vivir”, que se define también como “vida armónica”, que en idiomas como el *runa shimi* (quichua) se define como el “*alli káusai*” o “*súmac káusai*” (Viteri, 2000: 1).

El MUPP-NP conformó una alianza con el movimiento Sociedad Patriótica, liderado por Lucio Gutiérrez, para presentarse de forma conjunta a las elecciones presidenciales de 2001, obteniendo el triunfo. Así, por primera vez en la historia de Ecuador, formalmente el movimiento indígena se encuentra encabezando el Gobierno. Lamentablemente, a pocos meses de su elección Gutiérrez se aleja del movimiento indígena al no consultar con su aliado temas importantes de Gobierno y rompiendo así el diálogo y la alianza.

En el año 2003 Lucio Gutiérrez planteó la ampliación de la frontera petrolera de la Amazonía ecuatoriana, ante lo cual el pueblo Sarayaku (kichwa amazónico) entregó una propuesta de acuerdo integral que se conoce como *El libro de la vida*

de *Sarayaku para defender nuestro futuro*. En él aparece el término *Suma Kawsay*, identificándole como el objetivo máximo de este pueblo (Sarayaku, 2003), siendo la primera vez que este concepto se considera como objetivo final del ser humano, desarrollado más extensamente su dimensión de relación con la naturaleza, pero también se incorpora la espiritualidad. De esta manera explica que para llegar al *Sumak Kawsay* se debe “estar, crecer, hacer y ser en nuestro espacio de vida, implica vivir según las normas dadas por los espíritus en la voz de nuestros sabios” (Sarayaku, 2003: 1).

En ese mismo año, el economista Alberto Acosta, quien posteriormente será elegido como presidente de la Asamblea Constituyente de Montecristi (convocada para redactar el nuevo texto constitucional de 2008), citó el trabajo de Viteri, describiendo el *Sumak Kawsay* como una visión holística de lo que debe ser el objetivo del ser humano (Acosta, 2003).

En el año 2004, la Conaie realizó una propuesta de Ley de Biodiversidad, documento que para Altmann (2013a) constituye el desarrollo más avanzado en el campo de la ecología de esta organización; sin embargo, no se llega a nombrar en ella el *Sumak Kawsay* ni los derechos de la naturaleza. En ese año se llegó a sistematizar el concepto de *Sumak Kawsay* en el marco de la presentación de la Universidad Amawtay Wasi, proyecto educativo del movimiento indígena, en el que se precisó que fue necesario rescatar y sustentar el *Sumak Kawsay* para contribuir con la humanidad, siendo parte de un pensamiento alternativo proveniente de una filosofía y cosmovisión digna de ser respetada (Sarango, 2009). Dentro de esta sistematización se plantean al *Sumak Kawsay* como fundamento de la construcción del Estado plurinacional y se establece como sus principios filosóficos la vinculación, la complementariedad, la convivencia simbólica y la reciprocidad (Amawtay Wasi, 2004).

En el año 2005, después de un quiebre con el Gobierno, la Conaie desconoció la validez del cargo de su presidente Luis Macas y llamó a una asamblea paralela. Este año está marcado por la inestabilidad política en el país, cayendo el Gobierno de Lucio Gutiérrez, lo cual tuvo especial impacto sobre el movimiento indígena que se veía ligado al régimen derrocado. Es muy probable que ello explique la razón por la que el desarrollo del concepto de *Sumak Kawsay* se vio detenido en aquel momento. Tal como lo señala Altmann (2013a), es con el Gobierno de Alianza PAIS, principalmente por la acción de Alberto Acosta, quien era una figura importante en este movimiento político, que el *Sumak Kawsay* toma relevancia. Reaparece en el año 2006 en el plan de gobierno de dicha agrupación para las elecciones presidenciales, estableciéndose en este documento el Buen Vivir como objetivo y proponiendo “un buen vivir en armonía con la naturaleza, bajo un respeto irrestricto a los derechos humanos” (Alianza PAIS, 2006: 4).

En 2007 se adoptó la Declaración Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (DDPI), lo que constituye un compromiso de los Estados miembros para respetar los derechos humanos de los indígenas. Ese año Rafael Correa, del Movimiento Alianza PAIS, ganó las elecciones presidenciales, teniendo como uno de sus objetivos la proclamación de una nueva Constitución, que

marcase un cambio en el enfoque político del Ecuador, lo que se concretó después de una consulta popular. Así, en 2013, en el marco del debate de la nueva Constitución, la Conaie presentó su propuesta en la que plantea el Buen Vivir como principal objetivo y principio de la economía, en contraposición a la rentabilidad. Propone que la economía debe estar basada en principios ancestrales como el *Sumak Kawsay*, concepto que cuestiona de forma total los modelos que proponen la acumulación económica como fin máximo (Conaie, 2007). Como se puede observar, el campo principal en que se incorpora el concepto es el ámbito económico, sin embargo, también se indica que el *Sumak Kawsay* es finalidad para la salud.

En 2008 la Conaie eligió como su presidente a Marlon Santi, quien fuera el gestor de la primera proclama de los sarayakus en torno al *Sumak Kawsay*, lo que constituye una fuerte influencia para que el propio movimiento indígena comience a reflexionar en torno a este concepto. Este año también es crucial dado que se incorpora el del *Sumak Kawsay* (con su traducción de “Buen Vivir”) en la Constitución del Estado ecuatoriano. El movimiento indígena considera esta inclusión como una conquista en su lucha por el reconocimiento de su cultura que, como fue resumido con anterioridad, se trató de una lucha prolongada. Sin embargo, en el debate preconstitucional, y como era de esperarse, se desarrolló una serie de negociaciones que buscaban puntos de convergencia entre los distintos actores (Cortez, 2010). Esto se tradujo en una construcción del concepto del Buen Vivir desde el punto de vista político-constitucional, que si bien contiene la esencia de la propuesta indígena, integró también elementos provenientes de otros sectores distintos, como la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana (Codae), grupos de mujeres, e incluso grupos eclesiásticos.

También influyeron corrientes internacionales, ya que según Velázquez (2014) la Constitución de 2008 de Ecuador se enmarca en el denominado “nuevo constitucionalismo latinoamericano”, fenómeno definido por Martínez (2011) como producto de reivindicaciones populares y movimientos sociales, que no provienen de planteamientos teóricos surgidos desde la academia. Existen ejemplos de esto en Bolivia, Venezuela y en menor medida en Colombia. Con todas estas contribuciones se llega al consenso que promulgó el concepto de Buen Vivir incluido en la Constitución vigente. Altmann (2013a) establece que el inicio del manejo y definición del concepto de *Sumak Kawsay* por parte de los indígenas se dio a partir de su inclusión en la Constitución, de modo que el movimiento social indígena lo integra como parte de la simbología clave dentro de sus herramientas organizativas para movilizar a sus miembros. De esta manera, este concepto se convirtió en una nueva bandera política de los movimientos indígenas (Cubillo e Hidalgo, 2015).

### 3.4. Después de la Constitución

La inclusión en la Constitución del *Sumak Kawsay* se concibe como uno de los aspectos más innovadores de este documento. Considerado un concepto complejo, se integró a un debate constituyente que no estuvo exento de dificultades, entre ellas, tensiones entre los miembros del partido de Gobierno (Alianza PAIS) y el



movimiento indígena (Peña y Lillo, 2012). Ello se debió en lo principal al rechazo de los primeros a la propuesta de reconocer al kichwa como segunda lengua oficial y la no inclusión del derecho del consentimiento previo y consulta a las comunidades por actividades extractivas (Schavelzon, 2015). Aunque el texto constitucional incluyó grandes avances sobre cuidado de la naturaleza, el tratamiento de este tema fue especialmente complejo, ya que el concepto del *Sumak Kawsay* propone tanto la preservación de la naturaleza, como la satisfacción de necesidades básicas con la erradicación de la pobreza (Peña y Lillo, 2012), lo cual supuso una disyuntiva entre la extracción y la preservación. Las tensiones en torno a este tema continuaron en el proceso posconstituyente por la polémica generada a partir de las propuestas de las leyes de agua y minería por el Gobierno, aumentando con la aprobación de la última en el año 2009, ya que el movimiento indígena lo interpretó como un ataque al *Sumak Kawsay*. Así, por primera vez, el concepto se utiliza como una herramienta en contra del Gobierno (Altmann, 2013a).

El entonces presidente de la Conaie, Marlon Santi, coautor de *El libro de la vida de Sarayaku para defender nuestro futuro* (2003), instala el concepto del *Sumak Kawsay* como central en el discurso del movimiento indígena (Altmann, 2013a), y será la bandera de lucha en sus primeras movilizaciones en contra del Gobierno de Rafael Correa desarrolladas a inicio del año 2009. Esta instancia fue propicia para que el movimiento indígena se acercara a sectores de oposición, como el Movimiento Popular Democrático (Trujillo, 2010), lo cual produjo discrepancias dentro del movimiento indígena. Además, en ese momento, dicho movimiento se encontraba enmarcado en un ambiente de competencia entre Alianza PAIS y el MUPP-NP por votantes e incluso candidatos indígenas (Trujillo, 2010), lo que se hizo más evidente en el año 2011 cuando el Gobierno designó al líder indígena Ricardo Ulcuango como embajador en Bolivia, lo que motivó a que el presidente de la Conaie Humberto Cholango acuse a Ulcuango de traidor (Hidekazu, 2011).

En el 2010 la Conaie declaró el rompimiento del diálogo con el Gobierno, acusándolo de atropellar sus derechos al defender los intereses de capitales transnacionales y grupos de poder, en el marco de la Cumbre de los presidentes del ALBA-TCP con “Autoridades Indígenas y afrodescendientes” (Conaie, 2010). En esta declaración denuncian ser excluidos de esta cumbre por discriminación y racismo de parte del Gobierno, violación de derechos y lo más importante en el contexto del presente artículo, el plagio de contenidos, símbolos, conceptos y valores de los pueblos y nacionalidades indígenas. Este año también se hace pública una reunión entre dirigentes de la Conaie y la Junta Cívica de Guayaquil (organización vinculada a los intereses del área más conservadora de la derecha); este acercamiento inverosímil, contrastante con toda la historia del movimiento indígena, generó la condena de diversos sectores y, lo más importante, un malestar intenso dentro del propio movimiento, entrando en un período de incertidumbre (Ramírez, 2010).

Otra fuente de discrepancia entre el movimiento indígena y el Gobierno es la iniciativa Yasuní ITT que afectaría a los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario de Ishpingo, Tiputini y Tambococha. Esta iniciativa,

planteada desde el año 2007, proponía dos planes: el “A” consistía en solicitar a la comunidad internacional una compensación económica a cambio de no explotar un área importante de reservas petroleras que se encuentran en el parque nacional Yasuní, territorio que incluye un área natural protegida, la reserva étnica waorani y asentamientos de comunidades kichwa y shuar. Este plan se sustentaba en el mecanismo de compensación por Emisiones Netas Evitadas (ENE), “que compensaba a los países que teniendo el derecho de explotar un recurso no lo hace por el bien de la sociedad” (Becerra, 2016: 30). La propuesta fue considerada como innovadora y la más ambiciosa de carácter ambiental. El plan “B” consistía en que, en caso de no conseguir la corresponsabilidad, se procedería a la extracción del petróleo. Esta segunda propuesta es la fuente de la discrepancia con la Conaie (Hidekazu, 2011), organización que no se encuentra de acuerdo con la extracción del petróleo bajo ningún escenario. En este contexto se da la integración del *Sumak Kawsay* en el discurso indígena que se traslada de nuevo al área de la naturaleza, lo que había sido su primer objetivo, pero en esta oportunidad exportándolo también a otros movimientos ecologistas que lo ven como la alternativa que permitirá el abandono del modelo de bienestar económico (Cubillo, 2016).

También, desde el discurso del Gobierno, se constata una sobrevivencia del *Sumak Kawsay*, a pesar del alejamiento de aquel de los actores precursores de la integración del concepto y de cierta percepción de pérdida de importancia del Buen Vivir en las prioridades del discurso oficial a favor de otros conceptos, tales como la transformación de la matriz productiva y el posextractivismo. Sin embargo, se constata con hitos claros e importantes su permanencia, por ejemplo, en la definición que el expresidente Rafael Correa dio sobre el Buen Vivir en el marco de su intervención “Justicia climática y desarrollo sostenible en la estructura del Estado ecuatoriano” en la conferencia *Proteger la tierra y dignificar al ser humano*, organizada por las Naciones Unidas en el Vaticano. En dicha intervención se distingue al *Sumak Kawsay* como una nueva noción de desarrollo proveniente de conceptos ancestrales de los pueblos andinos (El Telégrafo, 2015). Además, la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2016, basado en el socialismo del *Sumak Kawsay* y la creación de la Secretaría del Buen Vivir (Cubillo, 2016), demuestra la continuidad del concepto en el discurso y objetivos del mandato presidencial de Rafael Correa.

Además, cabe resaltar que el concepto de *Sumak Kawsay* ha sido de interés de académicos tanto nacionales como extranjeros, evidenciado por el aumento de producción de artículos que lo incorporan, lo cual trae consigo un desarrollo de nuevas definiciones; por esto se lo considera un concepto en construcción (Gudynas, 2011b) que se ve influido por las diferentes interpretaciones, preocupaciones, usos de vocabulario e intereses de los autores. Sin embargo, como lo señalan Hidalgo, Arias y Ávila (2014), es importante acotar que el *Sumak Kawsay* no ha sido ni inventado, ni descubierto, si no recuperado y posteriormente reconstruido por los intelectuales. Estas interpretaciones se dan debido a que la traducción de cualquier concepto ancestral nunca implicará lo que significa en

su completa dimensión, dado que los pueblos indígenas tienen visiones del mundo propias y complejas (Chuji, 2010). En este contexto, muchos de los autores han intentado traducir y explicar el término desde diferentes visiones, lo que ha generado diferentes críticas, como la de Le Quang y Vercoutère (2013), quienes afirman que el Buen Vivir no corresponde a una categoría ancestral sino más bien una “invención epistemológica” que se alimenta de las luchas ecológicas y que incorporan un conjunto de prácticas provenientes de modos de vida andinos. Si bien estos autores no desconocen el enorme aporte de los pueblos indígenas para la renovación del pensamiento de izquierda, sí cuestionan la paternidad/maternidad del concepto. En una crítica hacia el tratamiento del concepto, Breton, García y Cortez (2014: 11) consideran que “el *Sumak Kawsay* se ha convertido en una suerte de cajón de sastre capaz de albergar concepciones muy distintas —a veces casi antitéticas— en función del punto de vista en que se ubique el observado”. Estas críticas también evidencian el interés de los académicos por desarrollar y debatir sobre el tema.

#### 4. Actualidad del movimiento indígena

Varios autores, como Franklin Ramírez (2010), Atawallpa Oviedo (2016) y Pablo Dávalos (2017), encuentran al movimiento indígena en una de sus temporadas más difíciles, generada tanto por factores internos como externos. Dentro de los primeros se encuentran los desencuentros de sus miembros, conflictos internos, pero sobre todo una crítica desde las bases al alejamiento de sus valores fundamentales, direccionando una acción más política con una resistencia activa a las políticas del Gobierno, perdiendo el *Sumak Kawsay* progresivamente espacio en el discurso del movimiento (Cubillo, 2016) pero poniendo énfasis en la credibilidad del régimen (Trujillo, 2010).

Con relación a los motivos externos se encuentra el surgimiento de Alianza PAIS con un sólido posicionamiento de liderazgo y con gran apoyo popular, gracias a un activismo gubernamental que busca la directa conexión con la sociedad evidenciado en intervenciones que aumentan la cobertura de políticas y servicios públicos, sin que esto requiera de la participación o la exigencia de los movimientos sociales, lo que estrecha sus márgenes de acción, ya que con anterioridad las dinámicas de acción colectiva se centraban en procurar más protección y acciones reivindicativas (Ramírez, 2010). Las políticas del Gobierno para contrarrestar la pobreza se perciben de manera positiva, lo que relega o disminuye la influencia del movimiento social (Trujillo, 2010). Además, a pesar de ciertas críticas de folklorización de la cultura indígena a las acciones del expresidente Rafael Correa, no existe otro Gobierno que haya entregado el espacio que permitió la identificación pública y la entrega de valor a aspectos simbólicos y culturales de tradición indígena (Trujillo, 2010). Este aspecto también es reconocido por sectores indígenas que mantienen su apoyo al régimen.

A puertas del proceso electoral presidencialista del año 2017, Dávalos (2017) señala el debilitamiento del MUPP-NP al momento de negociar, ya que lo han dejado con un espacio político muy pequeño dentro de su participación en el Acuerdo Nacional por el Cambio y con la Izquierda Democrática. Para la segunda vuelta electoral entre el candidato oficialista Lenín Moreno y el candidato de la oposición Guillermo Lasso, el movimiento indígena se divide por el apoyo entre los dos candidatos. Sin embargo, la Conaie no ha entregado directa ni públicamente el apoyo a ninguno, lo que puede percibirse como un debilitamiento del movimiento como actor político, por lo que su fortaleza como movimiento social puede verse comprometida. Además, es necesario acotar que dentro de las propuestas electorales recogidas en los programas de Gobierno de los dos candidatos el concepto de Buen Vivir solo se ve reflejado en el de Lenín Moreno (Alianza PAIS, 2016). En el plan de Gobierno de Guillermo Lasso (CREO, 2016) no solo no se menciona el Buen Vivir, sino que se plantea la eliminación de la Secretaría del Buen Vivir, lo que puede vaticinar la exclusión de este concepto del discurso, planificación y objetivos del Gobierno y, por ende, el fin del desarrollo del mismo en caso de triunfar en las elecciones.

## 5. El rol del movimiento indígena y su fortaleza

Altmann (2014) propone al movimiento indígena como el actor social más importante e influyente de las últimas tres décadas en Ecuador. También Lucas (2000) resalta no solo su trascendencia en Ecuador, sino que lo propone como uno de los mejor organizados de América Latina. A continuación se analizan los aspectos que conforman la fortaleza del movimiento indígena ecuatoriano siguiendo los conceptos teóricos de colectividad, continuidad y cambio social, reseñados en el marco teórico inicial.

*Colectividad:* en la actualidad, Ecuador cuenta con trece nacionalidades indígenas (Chisaguano, 2006), siendo la kichwa la principal (Lucas, 2000). La Conaie agrupa las organizaciones indígenas representantes de ella. El movimiento indígena tiene un marco de acción colectiva muy arraigado en un sistema de creencias comunes y durante el tiempo han planteado como enemigos a los regímenes de turno que los han excluido y que no han respondido a sus demandas.

*Continuidad:* dentro de este factor se encuentra la consecución de su agrupación en la Conaie con una articulación estable desde 1988, con veintinueve años como un movimiento social aglutinado y reconocido.

*Cambio social:* la meta del movimiento indígena es el reconocimiento y la integración de sus conocimientos culturales. Están claros que después de una larga historia de exclusión del proceso de homogeneidad que propuso la república orientada hacia la cultura blanco-mestiza, requieren un reconocimiento de su cultura y sus particularidades como partes integrales de la sociedad ecuatoriana y no solo como minorías aisladas.

*Identificación de sus participantes y manutención de una identidad social:* una importante fortaleza del movimiento indígena es la identidad de la “nacionalidad indígena” aceptada por todas las organizaciones pertenecientes a la Conaie como nodo articulador de sus demandas (Cruz, 2010).

*Efectividad en el logro de sus metas o al menos percepción de avance:* ha existido grandes logros (como se reseñó en el apartado anterior), algunos de los cuales, v si bien no han sido del margen que se buscó (como la Ley de Reforma Agraria en 1964), en el contexto histórico han sido avances que han permitido mantener la fuerza del movimiento. Entre los logros están la entrega a las comunidades de títulos de propiedad de la superficie de territorios ancestrales después de las movilizaciones de 1992, la Constitución del Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP) en 1995, consiguiendo además en las elecciones de 1996 siete escaños en el Congreso Nacional y contando con representación propia en el poder jurídico del Estado. La relevante participación en la redacción de la Constitución de 1998, que consiguió la inclusión de derechos en circunstancias territoriales, este mismo año la creación del Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Negros y Minorías Étnicas (Conpladein) y en el 2008 la inclusión de conceptos de su cosmovisión en la Constitución de la República del Ecuador.

*Participación masiva en sus convocatorias:* un claro indicador de este factor es la participación del movimiento indígena en el derrocamiento de los presidentes Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez. En sus convocatorias a movilización no solo se adhirieron indígenas, sino también otras organizaciones sociales del país, lo cual ha sido histórico. En los últimos años esta convocatoria se ha visto disminuida no solo en asistentes externos al movimiento, sino también en organizaciones indígenas que no se acogen a las movilizaciones convocadas.

*Interés de la sociedad en sus metas:* dentro de este aspecto es importante resaltar la adhesión de actores políticos de origen mestizo, estando entre las figuras más representativas Alberto Acosta y el expresidente Rafael Correa, este último elegido dos veces consecutivas para gobernar Ecuador. Además, se destaca el haber logrado apoyo internacional, por ejemplo, de la ONU y la OIT. Es igualmente importante el interés de ciertos académicos tanto nacionales como extranjeros en aprender y tratar los conocimientos provenientes del sector indígena.

## 6. Conclusiones

El estudio de la historia del movimiento indígena ecuatoriano resulta interesante dado que ha logrado reinventarse y desarrollarse para mantenerse en el tiempo. Sus objetivos han cambiado a lo largo de su historia, iniciándose con una protesta por las condiciones de explotación laboral, pasando por las demandas agrarias y de territorio, hasta el reconocimiento de Estado pluricultural y multiétnico y de sus conocimientos ancestrales. Se ha reinventado reconociendo las nuevas

realidades emergentes e incluyendo en su discurso las demandas más universales, tales como la protección del medioambiente.

Es importante el tratamiento de los movimientos sociales nacionales desde algunos conceptos de la psicología social, ya que ello contribuye a explicar, por ejemplo, la fuerza que tiene en el imaginario de la sociedad ecuatoriana plurinacional el tema de la identidad cultural del país recogida en el *Sumak Kawsay* y el comportamiento social propio del ecuatoriano. Por consiguiente, creemos que esto facilitará la adopción de políticas públicas orientadas a las características de una sociedad ecuatoriana diversa, y así ir consiguiendo la adaptación de estas a las características particulares de la sociedad ecuatoriana, con la consiguiente optimización de recursos.

Es importante subrayar que para alcanzar sus logros los indígenas tuvieron que adaptarse a la realidad del país, accediendo a la educación formal de enfoque eurocéntrico, lo que les permitió ser bilingües, de modo que muchos de sus dirigentes son en la actualidad profesionales destacados con estudios de tercer y cuarto nivel (Flores, 2011). También, es importante resaltar el apoyo de parte de actores políticos importantes, tanto mestizos como blancos. Se debe destacar que el surgimiento del movimiento indígena ecuatoriano cumple con las características que planteó Yashar (2005) como decisivos en el surgimiento de estos en la región: cambio de régimen de ciudadanía, existencia de redes transcomunitarias y oportunidad política.

La incorporación del concepto *Sumak Kawsay* en la Constitución del Ecuador es un importante logro del movimiento indígena junto a otros movimientos sociales. Por cierto, para lograrlo fue imperante la incorporación de aportes provenientes de otros actores sociales, haciéndose concesiones en el marco del debate constitucional. El hecho de incluir el *Sumak Kawsay* en la Constitución es un reconocimiento de los aportes provenientes de las culturas ancestrales precolombinas, y otorgan una visibilidad a escala nacional e internacional, lo cual, entre otros, ha facilitado el interés y el aumento de estudios en torno a estos temas.

La construcción de un movimiento indígena en Ecuador pudo permanecer en el tiempo dado que su característica identitaria, aun existiendo diferentes nacionalidades indígenas, mantiene elementos comunes de carácter actitudinales, simbólicos y sistemas de representación similares con relación al conocimiento y cosmovisión similares. Si bien la primera aparición de la expresión *Sumak Kawsay* cumple ahora en 2017 quince años, los elementos que lo compone estuvieron presentes en el discurso del movimiento indígena desde los primeros intentos de organización en 1990 y siempre presentes en su cosmovisión, aún antes de la conquista de América, sobreviviendo mediante socialización dentro de las comunidades indígenas silenciosamente hasta su surgimiento, reconocimiento e inclusión en la CRE.

En la actualidad, el *Sumak Kawsay* forma parte del discurso político del movimiento indígena, del Gobierno ecuatoriano y de otras organizaciones sociales, y aunque algunos autores como Dávalos (2001) consideran que se ha perdido el sentido indígena utilizándolo tan solo como un eslogan, su contribución es

inegable al poner en el interés nacional e internacional la tradición y pensamiento de las culturas ancestrales precolombinas y particularmente la quichua, sin perjuicio de lo cual algunos de sus contenidos también estarían presentes en conceptos análogos entre los aymará y los guaraníes. El concepto *Sumak Kawsay* es un concepto heurístico, relevante y valioso, y muy especialmente en el actual debate acerca de qué se debe entender por desarrollo y progreso social (Moyano, 2016).

El rol del movimiento indígena dentro de la inclusión del *Sumak Kawsay* fue el de proponer una forma de pensar distinta. También en su camino logró visibilizar la riqueza del conocimiento indígena, que provee de su esencia a todos los conceptos desarrollados de *Sumak Kawsay* y Buen Vivir. Cabe destacar que el desarrollo y continuidad del *Sumak Kawsay* dependerá en buena medida del ganador del proceso electoral presidencial de 2017, ya que los dos candidatos que se encuentran para la segunda vuelta electoral tienen visiones distintas del concepto, lo cual se evidencia en el tratamiento dentro de sus respectivos planes de gobierno. El candidato oficialista marcará una continuidad en el desarrollo del concepto mientras que el candidato opositor (de resultar ganador) posiblemente destierre al concepto del discurso oficial.

La construcción del movimiento indígena en Ecuador pudo permanecer en el tiempo dado que tiene una característica identitaria central y supranacional, que se posiciona por encima de las diferencias entre las distintas nacionalidades indígenas existentes (al menos trece reconocidas). Esta identidad está conformada por actitudes, elementos simbólicos y sistemas de representación similares referidos a conocimiento y cosmovisión que les han permitido cohesionarse como grupo. Sin embargo, en los últimos años de modo paulatino se ha perdido esta base dentro de su discurso, supeditada al afán de la búsqueda del poder político. Al disminuir la fuerza y atención sobre sus elementos ideológicos de fortaleza, el movimiento indígena se ve debilitado, lo que se puede constatar con el difícil momento que atraviesa en la actualidad. Sin embargo, y como se evidenció en la revisión de su historia, el movimiento indígena tuvo etapas de fuerte debilitamiento en el pasado las cuales fueron superadas y superadas hasta retomar sus fuerzas en el tiempo y alcanzar sus logros.

## 7. Bibliografía

- Acosta, Alberto (2003). "En la encrucijada de la globalización: algunas reflexiones desde el ámbito local, nacional y global". *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, n.º 4, vol. 1: 1-19.
- Alianza PAIS (2006). *Plan de Gobierno de Alianza PAIS 2007-2011*.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Plan de Gobierno de Alianza PAIS 2017-2021*.
- Albornoz, Oswaldo (1971). *Las luchas indígenas en el Ecuador*. Guayaquil: Ediciones Claridad.
- Altmann, Phillip (2013a). "El Sumak Kawsay en el discurso del movimiento indígena ecuatoriano". *Indiana*, n.º 30: 283-299.

- \_\_\_\_\_ (2013b). “El movimiento indígena ecuatoriano como movimiento social”. *Revista Andina de Estudios Políticos*, n.º 2, vol. III: 6-31.
- \_\_\_\_\_ (2014). “Una breve historia de las organizaciones del movimiento indígena del Ecuador”. *Antropología Ecuatoriana, Cuadernos de Investigación*, n.º 12: 1-27.
- Ayala Mora, Enrique (2008). *Resumen de historia del Ecuador*, 3.ª ed. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Amawtay Wasi (2004). *Aprender en la Sabiduría y el Buen Vivir*. Quito: Universidad Intercultural Amawtay Wasi.
- Barrera, Augusto (2001). *Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- BBC Mundo (2008). “Ecuador tiene la Constitución más verde”. Recuperado el 8/2/2017 de [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7646000/7646918.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7646000/7646918.stm).
- Becerra, Thais (2016). “¿Por qué fracasó la iniciativa Yasuní-ITT?”. *Serie de Documentos de trabajo IUUC-UCM*, n.º 37. Febrero. Madrid.
- Becker, Marc (1999). “Una revolución comunista indígena: en Cayambe, Ecuador”. En Marka, ed., *Memoria repensando el marxismo*, vol. 7: 51-76. Quito: Instituto de historia y antropología andinas. Recuperado el 9/2/2017 de <http://doi.org/10.1080/08935699808685552>.
- Blumer, Herbert. (1951). “Social Movements”. En Alfred McClung Lee, ed., *Principles of Sociology*: 199-220. New York: Barnes & Nobles.
- Bretón, Víctor (2009). “La deriva identitaria del movimiento indígena en los Andes ecuatorianos o los límites de la etnofagia”. En Carmen Martínez Novo, ed., *Repensando los movimientos indígenas*: 69-122. Quito: Flacso, Sede Ecuador.
- Bretón, Víctor, Fernando García y David Cortez (2014). “En busca del *Sumak Kawsay*”. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, n.º 48: 9-24.
- Candial, Victoria (1995). “From resistance to organized social movement: A comparative study of indigenous movements in Ecuador and Colombia”. Disertación Doctoral, University Of Essex.
- Chisaguano, Silverio (2006). *Población indígena del Ecuador: análisis de estadísticas socio-demográficas*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- Chuji, Mónica (2010). “Sumak Kawsay versus desarrollo”. En *Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre Sumak Kawsay*. Huelva: Centro de Investigación en Migraciones (CIM).
- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador [Conaie] (1989). *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador: nuestro proceso organizativo*, vol. 1. Quito: Tincui. Recuperado el 6/2/2017 de <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- \_\_\_\_\_ (1994). *Proyecto político de la Conaie*. Quito: Departamento de Comunicación de Conaie.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Proyecto de constitución del Estado plurinacional del Ecuador*. Quito: Conaie.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Propuesta de la Conaie frente a la Asamblea Constituyente: principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador. Por un Estado plurinacional, unitario, soberano, incluyente, equitativo y laico*, 49.



- \_\_\_\_\_ (2010). *Declaración al pie de Taita Imbabura y Mama Cotacachi: los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador*. Cumbre de los presidentes del ALBA-TCP con “Autoridades Indígenas y afrodescendientes”. Otavalo.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (1998).
- Cortez, David (2010). “Genealogía del ‘Buen Vivir’ en la nueva Constitución ecuatoriana”. *Gutes Leben Als Humanisiertes Leben*, n.º 30: 136-151.
- \_\_\_\_\_ (2011). “La construcción social del ‘Buen Vivir’ (Sumak Kawsay) en Ecuador: genealogía del diseño y gestión política de la vida”. *Programa Andino de Derechos Humanos (PADH)*: 1-23.
- Creando Oportunidades [CREO] (2016). *Plan de Gobierno de Movimiento CREO 2017-2021*.
- Cruz Rodríguez, Edwin (2010). “Los movimientos indígenas y la cuestión nacional en Bolivia y Ecuador: una genealogía del estado plurinacional”. *Análisis Político*, n.º 70, vol. 23: 125-152.
- Cubillo, Ana (2016). “Genealogía inmediata de los discursos del Buen Vivir en el Ecuador (1992-2016)”. *América Latina Hoy*, n.º 74: 125-144.
- Cubillo, Ana y Antonio Hidalgo (2015). “El Sumak Kawsay genuino como fenómeno social amazónico ecuatoriano”. *OBET: Revista de Ciencias Sociales*, n.º 2, vol. 10: 301-333. Recuperado el 6/2/2017 de <http://doi.org/10.14198/OBETS2015.10.2.02>.
- Cueva, Agustín (1993). “Los movimientos sociales en el Ecuador contemporáneo: el caso del movimiento indígena”. *Revistas de Ciencias Humanas*, n.º 13, vol. 9: 31-46.
- Dávalos, Pablo (2001). “Movimiento indígena ecuatoriano: la constitución de un actor político”. *Documentos de trabajo, Instituto Científico de Culturas Indígenas, ICCI*. Recuperado el 8/2/2017 de <http://icci.nativeweb.org/papers/davalos1.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2017). “Entre el espejismo del simulacro y la tentación del espectáculo”. *Rebelión*. Recuperado el 25/2/2017 de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=218740>.
- Del Álamo, Oscar (2007). *“El regreso de las identidades perdidas: movimientos indígenas en países centro-andinos”*. Tesis doctoral. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.
- De la Garza, Rafael (2011). “Las teorías de los movimientos sociales y el enfoque multidimensional”. *Estudios Políticos*, n.º 22, época 9: 107-138.
- Del Campo, Esther (2011). “La influencia indígena en la transformación estatal: interculturalidad y etnodesarrollo en los procesos constituyentes de Ecuador y Bolivia”. *Serie Avances de investigación*, n.º 64. Madrid: CeALCI-Fundación Carolina.
- Della Porta, Donatella & Mario Diani (1999). *Social movements: An introduction*, 2.ª ed. Londres: Blackwell.
- El Telégrafo (2015) “Ecuador expuso su visión y logros sobre ambiente en el Vaticano”. Mayo, 15. Recuperado el 12/4/2017 de [goo.gl/mozRbf](http://goo.gl/mozRbf).
- Fernández, Blanca & Florencia Puente (2012). “Configuración y demandas de los movimientos sociales hacia la Asamblea Constituyente en Bolivia y Ecuador”. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, 44: 49-65.
- Flores, Alejandra (2011). “Intelectuales indígenas ecuatorianos y sistema educativo formal: entre la reproducción y la resistencia”. *Revista Isees*, n.º 9: 21-39.
- Gamson, William (1992). *Talking politics*. Cambridge: University of Cambridge Press.

- Guerrero, Ana (1998). "Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria". *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, n.º 4.
- Gudynas, Eduardo (2011a). "Desarrollo, derechos de la naturaleza y Buen Vivir después de Montecristi." En Gabriela Weber, ed., *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo: perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador*: 83-102. Quito: Centro de investigaciones Ciudad y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (2011 b). "Tensiones, contradicciones y oportunidades de la dimensión ambiental del Buen Vivir". En Ivonne Farah y Luciano Vasapollo, ed., *Vivir bien: ¿paradigma no capitalista?*: 231-246. La Paz: Ciencias del Desarrollo (CIDES)-Universidad Mayor de San Andrés (UMSA).
- Hidalgo, Juan (2006). "Cosmovisión y participación política de los indígenas en el Ecuador". En Amalia Gereiges, Mónica Arroyo y María Laura Silveira, ed., *América Latina: ciudad, campo e turismo*: 263-279. San Pablo: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).
- Hidalgo, Antonio y Ana Cubillo (2014). "Seis debates abiertos sobre el Sumak Kawsay". *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, n.º 48: 25-40.
- Hidalgo, Antonio, Alejandro Guillén y Nancy Deleg (2014). "El indigenismo ecuatoriano y el Sumak Kawsay: entre el buen salvaje y la paja del páramo". En Antonio Hidalgo, Alejandro Guillén y Nancy Deleg, ed., *Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre Sumak Kawsay*: 13-22. Cuenca: Fiucuhu.
- Hidalgo, Antonio, Alexander Arias y Javier Ávila (2014). "El pensamiento indigenista ecuatoriano sobre el Sumak Kawsay". En Antonio Hidalgo, Alejandro Guillén y Nancy Deleg, ed., *Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre Sumak Kawsay*: 29-73. Cuenca: Fiucuhu.
- Hidekazu, Araki (2011). "Movimiento étnicos y multiculturalismo en el Ecuador". *Revista Electrónica ALAI: Revista Latinoamericana de Información*, n.º 176: 33-57.
- Houtart, François (2011). "El concepto de Sumak Kawsay (buen vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad". *Ecuador Debate*, n.º 84: 57-76.
- Íñiguez, Lupicinio (2003). "Movimientos sociales: conflicto, acción colectiva y cambio social". En F. Vázquez, ed., *Psicología de la acción colectiva*, n.º 60. Barcelona: Ediuoc.
- Javaloy, Federico (2003). "Comportamiento colectivo y movimientos sociales: un reto para la psicología social." *Revista de Psicología Social*, n.º 2, vol. 18: 163-206.
- Klandermans, Bert (1997). *The social psychology of protest*. Cambridge: Blackwell.
- Kingman Garcés, Eduardo (2006). *La ciudad y los otros. Quito 1860-1940*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Larrea, Ana María (2004). "El movimiento indígena ecuatoriano: participación y resistencia". *Osal*, n.º 13, año V: 67-76.
- Le Quang, Matthieu y Tamia Vercoutère (2013). *Ecosocialismo y Buen Vivir: diálogo entre dos alternativas al capitalismo*. Quito: Editorial IAEN.
- Lucas, Kintto (2000). *La rebelión de los indios*, 2.<sup>a</sup> ed. Quito: Abya-Yala.
- Martínez, Rubén (2011). "El proceso constituyente: la activación de la soberanía". En Íñigo Errejón y Alfredo Serrano, ed., *¡Ahora es cuándo, carajo! Del asalto a la transformación del Estado en Bolivia*. Barcelona: El Viejo Topo.

- Martínez, Rodrigo (2012). “Controversias en torno al ‘bien vivir’ de los kichwas canelos: una aproximación conceptual”. *Quaderns de Ciències Socials*, n.º 22, segunda época: 5-48.
- McLaughli, Barry (1969). *Studies in social movements: a social psychological perspective*. New York: Free Press.
- Moyano Díaz, Emilio (2016). “Sobrevuelo a la felicidad y el malestar en la sociedad actual”. En M. Ángeles Bilbao, Juan Carlos Oyanedel y Darío Páez. *La felicidad de los chilenos: estudios sobre el bienestar*. Santiago: Usach-RIL Editores.
- Organización de los Pueblos Indígenas del Pastaza [OPIP] (1997). *Plan Amazanga*. Puyo: OPIP.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (1957). *C107, Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, Organización Internacional del Trabajo*. Ginebra. Recuperado el 7/2/2017 de <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- Ortiz, Pablo (2009). “Sumak Kawsay en la Constitución ecuatoriana de 2008: apuntes en torno a sus alcances y desafíos”. *Alteridad*, n.º 6, vol. 4: 76-87.
- Oviedo, Atawallpa (2016). “Qué pasa en el movimiento indígena”. Recuperado el 22/2/2017 de <https://lalineadefuego.info/2016/09/06/que-pasa-en-el-movimiento-indigena-por-atawallpa-oviedo/>
- Pacari, Nina (2013). “Sumak Kawsay para que tengamos vida”. En Antonio Hidalgo, Alejandro Guillén & Nancy Deleg, ed., *Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre Sumak Kawsay*: 127-132. Cuenca: Fiucuhu.
- Peña y Lillo, Julio (2012). “Estado y movimientos sociales: historia de una dialéctica imposterizable”. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, n.º 44: 67-83.
- Ramírez, René (2010). “La transición ecuatoriana hacia el buen vivir”. En Irene León, ed., *Sumak Kawsay/Buen vivir y cambios civilizatorios*, 2.ª ed.: 125-141. Quito: Fundación de Estudios, Acción y Participación Social (Fedaeaps).
- Roldán, Roque (2005). *Manual para la formación en derechos indígenas: territorios, recursos naturales y convenios internacionales*. Quito: Abya-Yala.
- Salazar, Yovany (2016). “El Estado nacional ecuatoriano”. *Repique, Revista de Ciencias Sociales*, n.º 0: 135-146.
- Sarango, Luis Fernando (2009). “Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas ‘Amawtay Wasi’”. Ecuador/Chinchaysuyu”. En Daniel Mato, coord., *Instituciones interculturales de educación superior en América Latina: procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos*. Caracas: Unesco-lesalc: 191-214.
- Sarayaku (2003). *El libro de la vida de Sarayaku para defender nuestro futuro*. Quito.
- Schavelzon, Salvador (2015). *Plurinacionalidad y Vivir Bien/Buen Vivir*. Quito: Abya-Yala.
- Silva, Carmen y Javier Romero (2013). “¿Qué es un movimiento social fuerte? Conceptualizaciones de la nación de fortaleza y aplicación al caso del movimiento estudiantil 2002-2011 en Chile”. *Última Década*, n.º 38, vol. 21: 91-108.
- Silva, Erika (2003). *Mushuk Allpa: la experiencia de los indígenas de Pastaza en la conservación de la selva amazónica*. Quito: Comunidec-Instituto Amazanga.

- Snow, David & Pamela Oliver (1995). "Social movements and collective behavior: social psychological dimensions and considerations". En Karen Cook, Gary Fine & James House, ed., *Sociological Perspectives on Social Psychology*: 571-599. Boston: Allyn and Bacon.
- Tamayo, Eduardo (1996). *Movimientos sociales: la riqueza de la diversidad*. Quito: Agencia Latinoamericana de Información.
- Traverso, Martha (1996). "La identidad nacional en Ecuador: un acercamiento psicosocial a la construcción nacional". Disertación doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Trujillo, León (2010). "Las organizaciones indígenas y el gobierno de Rafael Correa". *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, n.º 37: 13-23. Recuperado el 7/2/2017 de <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.37.2010.415>.
- Turner, Ralph & Lewis Killian (1987). *Collective behavior*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Velázquez, José (2014). "Constitucionalismo verde en Ecuador: derechos de la madre tierra y buen vivir". *Entramado*, n.º 1, vol. 10: 220-238.
- Viteri, Carlos (2000). "Visión indígena del desarrollo en la Amazonía". *Polis, Revista Académica Universidad Bolivariana*, n.º 3. Documento publicado en *Diario Hoy*. 5/7/2004.
- Yashar, Deborah (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Post-Liberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.

# Mujeres, inequidad y contrabando en las fronteras ecuatorianas<sup>1</sup>

## *Women, inequality and smuggling in the Ecuadorian borders*

Claudia Donoso Moreno

Docente e investigadora de St. Mary's University, Estados Unidos

Correo electrónico: cdonoso@stmarytx.edu

*Recibido: 10-febrero-2017. Aceptado: 5-marzo-2017.*

### Resumen

Diferentes relaciones de poder han perpetuado desigualdades que motivan el involucramiento de mujeres en el contrabando de combustible y gas licuado de petróleo (GLP) en las zonas de frontera con Perú y Colombia, en las provincias de El Oro y Carchi en Ecuador. Tales relaciones, apoyadas en sistemas de discriminación por condición de género, clase, raza y ubicación geográfica, fomentan un acceso desigual a educación, trabajo remunerado, servicios de salud y atención integral frente a la violencia doméstica, creando condiciones de inseguridad para las mujeres. Controles aduaneros, policiales y militares agudizan aún más la inseguridad de la población de frontera. Con el objeto de analizar la situación de inseguridad de las mujeres en las mencionadas provincias fronterizas, este artículo propone el concepto de seguridad humana desde una perspectiva feminista crítica. Además, basándose en los conceptos de interseccionalidad y matriz de dominación del feminismo negro y las críticas feministas a la seguridad nacional, el presente trabajo académico propone a las mujeres contrabandistas como referentes de seguridad y no como criminales, tal como el discurso de seguridad fronteriza las ha construido.<sup>2</sup>

1 Este artículo es el resultado de un trabajo de campo llevado a cabo durante el verano de 2013, con el apoyo de una beca de investigación de International Development Research Centre-IDRC, Ottawa-Canadá.

2 La fuente empírica que informa el presente trabajo académico se obtuvo mediante tres métodos: 1) análisis de documentos oficiales y prensa; 2) veintidós entrevistas semiestructuradas; y 3) dos talleres de trabajo con mujeres locales. Se examinaron documentos oficiales tales como la Agenda Nacional de Mujeres y Equidad de Género 2014-2017, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, Plan Ecuador 2007 y el Plan de Seguridad Integral 2011. Durante un año (2013-2014) se revisaron

**Palabras claves:** seguridad nacional, seguridad humana, frontera, contrabando, inequidad, mujeres, interseccionalidad, Ecuador.

## Abstract

A web of power relationships at the border have perpetuated intersectional inequalities that led women to become smugglers of fuel and propane cylinders in the border zones shared with Peru and Colombia, in El Oro and Carchi provinces in Ecuador. This web is supported by systems of discrimination based on gender, class, race and geographical location that foster unequal access to education, paid work, health services and comprehensive care against domestic violence, creating women's insecurity. Customs control, police and military subsumed under national and border security aggravate the population security conditions. To address this empirical case, this article advances the concept of "feminist critical human security" to examine women's security at Ecuador's border zones. Further, drawing on Black feminism's idea of intersectionality and matrix of domination, and feminist critiques of national security, this article proposes women smugglers as referents of security rather than as criminals, as the border security discourse views them.

**Keywords:** national security, human security, border, smuggling, inequality, women, intersectionality, Ecuador.

## 1. Seguridad humana desde una perspectiva feminista crítica

El concepto de seguridad humana desde una perspectiva feminista crítica posee un carácter interdisciplinario y crítico de la concepción dominante y tradicional de la seguridad nacional. Tal perspectiva reconoce que las mujeres deben participar en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de planes de desarrollo y seguridad en sus comunidades con el fin de identificar los asuntos que agravan de forma directa su inseguridad en contextos específicos. Así, dicha perspectiva combina las nociones de seguridad humana desde la teoría crítica, las críticas feministas de la seguridad nacional, la noción de interseccionalidad de la

---

artículos de cinco diarios ecuatorianos correspondientes al período 2007-2014: *Hoy*, *El Comercio*, *El Telégrafo*, *El Universo* y *La Hora*, con el objeto de comprender percepciones y discursos de seguridad fronteriza, ataque al contrabando de combustibles y temas de género y desarrollo. El criterio para conducir las entrevistas con los expertos académicos, funcionarios de gobiernos, lideresas del movimiento de mujeres y mujeres locales se basa en: 1) perspectiva (aquellos que aprueban o desaprueban políticas gubernamentales relacionadas con seguridad, desarrollo y equidad de género; y 2) diversidad (mujeres negras, indígenas y mestizas que habitan en zonas rurales y urbanas de clase media y de bajos recursos en las provincias en las que el estudio se realizó). Por último, se llevaron a cabo dos talleres; el primero fue realizado en la ciudad fronteriza de Huaquillas, con el acompañamiento del Movimiento de Mujeres El Oro. El segundo taller fue llevado a cabo en la parroquia La Concepción, en la provincia del Carchi, con el apoyo de la Coordinadora Nacional de Mujeres Negras (Conamune). Un total de sesenta y tres personas participaron como entrevistados o participantes en los talleres de trabajo.

feminista Kimberlé Crenshaw (1991) y el concepto de matriz de dominación de Patricia Hill Collins (2000). El marco teórico referido pone particular atención a las relaciones de poder y comprende que la inseguridad se vincula con la vida diaria de las personas en formas sexistas, racistas, clasistas y geográficas en las fronteras de Ecuador.

Al explicar algunas discrepancias y complementariedades entre el feminismo crítico y la seguridad humana, el concepto propuesto de esta última, desde una perspectiva feminista crítica, sirve para analizar las experiencias de inseguridad de las mujeres y el contrabando de combustible y gas en las fronteras de Ecuador. Una primera discrepancia hace referencia a la crítica feminista que cuestiona y desafía el término “humano” del concepto de seguridad humana, pues este se ha construido como una categoría de exclusión de género que oscurece las matrices de poder que diferencian a los individuos desde lo social (Marhia, 2013: 19). El discurso de la seguridad humana tiene sus raíces en el enfoque del desarrollo con base en capacidades como libertades. Dicho enfoque, concebido por Amartya Sen (1999), ve al individuo como un selector autónomo y preocupado en proteger su propia vida y dignidad. Sin embargo, tal perspectiva no reconoce que la seguridad, el bienestar y la capacidad de elegir de un individuo dependen de su ubicación social y red de relaciones sociales (Marhia, 2013: 22). Por ejemplo, el término “humano” no supera ciertos silencios de género (Hudson: 2005, 155-157). Por tanto, la dimensión de género se pasa por alto, proporcionando un conocimiento parcial de los problemas de seguridad.

En el presente artículo se asume que la seguridad humana y la seguridad feminista, vistas desde una perspectiva crítica, no son corrientes teóricas irreconciliables. A pesar de que la seguridad humana aparece como el principal cambio de paradigma del enfoque estadocéntrico de la seguridad a partir de 1994, principalmente debido al cambio de la naturaleza de las amenazas al final de la Guerra Fría, el feminismo ya había propagado conceptos y referentes de seguridad similares a partir de la década de 1980 (Nuruzaman, 2006: 286-298). El análisis feminista de la seguridad también presta atención a la persona y a la comunidad más que al Estado o al sistema internacional (Tickner, 1997: 624). Tanto la seguridad humana como el feminismo muestran una profunda insatisfacción con el paradigma de seguridad realista que interpreta la seguridad por intermedio del lente restrictivo de la seguridad del Estado.

La seguridad humana desde una perspectiva feminista crítica es incluyente de la interseccionalidad y del concepto de matriz de dominación. Dicha perspectiva considera que la noción de “hermandad” y la implícita asunción del feminismo blanco de la existencia de intereses comunes entre todas las mujeres son problemáticas. Si bien es cierto, en la teoría feminista, el término interseccionalidad fue introducido por la académica estadounidense y feminista negra Kimberlé Crenshaw (1991; 1989), una de las fundadoras de la teoría crítica de la raza; no obstante, la interseccionalidad tiene una larga historia en el feminismo negro. Por ejemplo, la noción de “doble vulnerabilidad” o “vulnerabilidad múltiple”

(Beal, 1970; King, 1988) ya se había manifestado en el pensamiento antirracista feminista con el objeto de entender múltiples fuentes de discriminación.

La interseccionalidad estudia las experiencias de discriminación de varios grupos sociales, en particular, de las mujeres de color. De este modo, la interseccionalidad conceptualiza la relación entre los sistemas de opresión a medida que estos construyen nuestras múltiples ubicaciones sociales en jerarquías de poder y privilegio. De hecho, las condiciones de inseguridad experimentadas por las mujeres se sustentan en sistemas de desigualdad que por lo general son influenciadas por las otras dimensiones de sus identidades, como etnia, raza, clase, nacionalidad, etc. En estas y otras categorías de identidad influyen los marcos de dominación, exclusión y marginalización en la sociedad. Por esta razón, los conceptos de interseccionalidad y matriz de dominación ofrecen una base teórica para entender cómo interactúan diferentes tipos de discriminación que al interconectarse agravan las condiciones de seguridad humana de las personas. De este modo, el clasismo, el racismo y el sexismo como sistemas de dominación se encuentran interconectados en la vida cotidiana de los habitantes en las zonas de frontera. Esta situación agrava aún más las precarias condiciones de seguridad humana que enfrentan las mujeres. La intersección de múltiples identidades se incorpora dentro de sistemas de poder, tales como las prácticas de seguridad nacional que reproducen las jerarquías de raza, clase y género que afectan la seguridad de las mujeres que buscan seguridad económica mediante diversas estrategias de sobrevivencia.

Los conceptos de interseccionalidad y matriz de dominación entienden que la violencia contra las mujeres no es solo una cuestión de relaciones de poder de género, sino que también se construye dentro de los sistemas de estratificación de clase, raza y otras formas de opresión. De este modo, la aplicación de una perspectiva feminista crítica a la seguridad humana debe ser entendida como un enfoque progresivo para la comprensión de los problemas de seguridad con el fin de garantizar políticas públicas eficaces en la solución de problemas sociales, económicos, culturales y ambientales en contextos de seguridad multidimensionales. Las políticas de seguridad humana desde un enfoque del feminismo crítico toman en cuenta todos los factores interrelacionados que crean inseguridad en la zona a intervenir. Por ejemplo, uno de estos factores se refiere a la desigualdad basada en las intersecciones de raza, género, clase y ubicación geográfica. Este tipo de desigualdad interseccional se sostiene en sistemas de opresión como el sexismo, el racismo y el clasismo, los mismos que provocan altos grados de inseguridad en las mujeres, dando como resultado un acceso desigual a educación, salud, fuentes de empleo y participación política. Una perspectiva crítica feminista de la seguridad humana considera que, si bien es cierto, la seguridad de las mujeres se alcanza con el equitativo acceso a oportunidades económicas, sociales y políticas, es necesario también transformar las relaciones de poder socialmente construidas que han fomentado desigualdades estructurales y exclusión. De este modo, la seguridad humana desde una perspectiva feminista crítica promueve una política pública más consciente de las múltiples identidades y los procesos de diferenciación que



provocan inequidad, la cual se refleja en la inseguridad experimentada por las mujeres en provincias fronterizas.

En fin, la seguridad humana desde una perspectiva del feminismo crítico analiza la seguridad humana como un enfoque emancipador para las mujeres y sus comunidades en las provincias de frontera en las que el estudio se llevó a cabo. Además, dicho enfoque de seguridad cuestiona el enfoque de seguridad nacional empleado en las zonas de fronteras para combatir el contrabando y ve a la frontera no como una línea divisoria entre los Estados; por el contrario, la entiende como un espacio de integración, interacción social, encuentro cultural y una manera de vivir, en la que las múltiples identidades de las mujeres y de las autoridades de seguridad fronteriza se interconectan manifestando relaciones de poder asimétricas.

## 2. Contrabando y seguridad nacional en Ecuador

Un enfoque en seguridad nacional contempla como referente de seguridad al Estado; es decir, promueve una agenda política que enfatiza la protección de la soberanía nacional, la integridad territorial y los intereses del Estado. En este sentido, la seguridad nacional como política gubernamental tiene como objetivo la creación de condiciones favorables a escala nacional e internacional destinadas a defender valores nacionales frente a amenazas reales y potenciales (Trager & Simonie, 1973: 36). La seguridad nacional también incluye una política de defensa tradicional y las acciones no militares de un Estado para garantizar su capacidad para sobrevivir como entidad política (Louw, 1977). Este artículo también examina la política de seguridad nacional ecuatoriana que se lleva a cabo en las zonas fronterizas con el fin de controlar el contrabando.

Es importante mencionar que el Acuerdo de Paz de Itamaraty de 1998, que da por terminada la disputa territorial entre Ecuador y Perú, motiva al Estado ecuatoriano a replantear su política de seguridad en términos menos militares y más multidimensionales. Tal como señala el Plan de Seguridad Integral (2011), la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en México en octubre de 2003 animó a Ecuador a discutir y adaptar el concepto de seguridad del Estado de acuerdo con la nueva realidad del país y del contexto internacional. Como resultado, los responsables del diseño de la política de seguridad han reconocido que muchos conflictos son provocados por amenazas no tradicionales *dentro* de las naciones en lugar de *entre* las naciones. Se empieza a considerar como amenazas a la seguridad nacional aquellas provocadas por actores no estatales, tales como criminales transnacionales, narcotraficantes, terroristas y contrabandistas en las zonas fronterizas. En esta coyuntura, el Plan de Seguridad Integral de 2011 define el contrabando de productos subsidiados, tales como combustibles y cilindros de gas hacia Colombia y Perú, como nueva amenaza a la seguridad nacional e intereses económicos del Estado.

Con el afán de penalizar el tráfico ilegal, almacenamiento, adulteración y sustracción de derivados de hidrocarburos, la Ley n.º 2007-85 Reformativa a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal, publicado en el ROS n.º 170 del 14 de septiembre de 2007, insta a que se incluya en el Código Penal un capítulo denominado “De los delitos relativos a la comercialización ilícita de combustibles derivados de hidrocarburos, incluido el gas licuado de petróleo y biocombustibles”. De esta manera, las nuevas reformas a la ley se construyen con base en lo que las autoridades han definido como un delito que amenaza los intereses del Estado. Como resultado, los mecanismos empleados por las autoridades para la implementación de la ley promueven operativos, confiscaciones, sanciones y multas a los individuos involucrados en dichas actividades de contrabando consideradas criminales.

A pesar del carácter punitivo de la ley, el contrabando de combustibles y gas ha creado una economía subterránea en las zonas fronterizas. La economía de la frontera está produciendo un desarrollo regional y un flujo de comercio fronterizo basado en “lo que es caro aquí es barato allá” (Carrión, 2011: 1). Los contrabandistas, por su parte, se han convertido en actores de esta economía. El principal incentivo para el contrabando de combustible y cilindros de gas es la diferencia de precio entre los países; Ecuador subsidia tanto los combustibles como los cilindros de gas. En dicho país, el precio oficial de un cilindro de gas de 15 kilogramos es de USD 1,60. En Colombia, el mismo cilindro llega a costar USD 20 y en Perú USD 22. De acuerdo con la Policía Nacional de Ecuador en la provincia de Carchi, el cilindro de gas subsidiado es contrabandeadado por entre 37 rutas clandestinas en la frontera norte; esta actividad involucra alrededor de quinientas familias (El Comercio, 2012). Los contrabandistas realizan tres o cuatro viajes diarios entre Tulcán e Ipiales de un lado a otro del puente de Rumichaca, y movilizan un cilindro de gas en cada trayecto (entrevista al oficial del Centro de Formación de Vigilancia Aduanera, 2013).

Sin bien es cierto, tanto en la frontera norte como en la frontera sur se presenta el contrabando de gas y de combustible, no obstante, debido a la matriz económica y productiva en las provincias del El Oro y Carchi existen algunas diferencias:

En la frontera norte, el producto estrella de contrabando es el gas, el GLP. Y en la frontera sur, el producto estrella, el que más buscan las personas que se dedican a esta actividad informal e ilegal, es el diésel, combustible líquido básico. Y esto puede explicarse con lo productivo que son las diferentes zonas. Tanto El Oro como Tumbes tienen mayor producción en relación con Carchi, Sucumbíos y la parte de Ipiales en Colombia. Entonces acá [provincia de El Oro] el diésel se usa para básicamente el sector de las camaroneras; y hay muchísimas camaroneras también en el lado del Perú (entrevista al Director Regional de la Agencia de Control Hidrocarburífero ARCH-El Oro, 2013).

Otra diferencia va ligada a la influencia de las sanciones y a la resistencia a los operativos de control del contrabando. El comercio informal en la frontera norte ha sido de modo tradicional un estilo de vida; sin embargo, este tipo de comercio ha variado debido a la capacitación que se les da a comerciantes para modificar

el comportamiento evasivo y al temor a las sanciones establecidas tanto en el Código Orgánico de la Producción como en el Código Orgánico Integral Penal. En la frontera con el Perú, las sanciones tienen menor influencia. Los habitantes se resisten al control del contrabando de múltiples maneras. Por ejemplo, las acciones de resistencia se manifiestan mediante la quema de más de diez puentes de madera para cruzar un canal. En dos horas esos puentes se restablecieron, porque al otro lado hay puentes prefabricados adecuados a las dimensiones del canal de Zarumilla ubicado entre Huaquillas y Aguas Verdes (Soriano, 2015).

El incremento de operativos conjuntos busca implementar la ley y disminuir las pérdidas económicas producidas por el contrabando de combustible y tanques de gas. La Comisión Binacional para Combatir el Contrabando fue creada en el año 2007, fecha en la que Perú y Ecuador acordaron incrementar esfuerzos comunes. Durante la IX reunión Ecuador-Perú para la Lucha contra el Contrabando en septiembre de 2013, el representante del Ministerio Coordinador de Seguridad de Ecuador afirmó que el Estado ecuatoriano pierde USD 37 millones al año debido al contrabando de combustible en la frontera con Perú (El Comercio, 2013). Si bien es cierto, los operativos de control del contrabando se han incrementado, la presencia del Estado en las zonas de frontera solo se ha limitado a mayor presencia militar, policial y aduanera.

A pesar de que el contrabando ha sido una forma tradicional de vida de las poblaciones que habitan en las zonas fronterizas y no un delito, los hombres y las mujeres que participan en esta actividad son considerados como criminales por las autoridades de seguridad ecuatorianas. Durante una entrevista, un funcionario de aduanas menciona que algunos afroecuatorianos en la provincia de Carchi son miembros activos de lo que el discurso de la seguridad fronteriza ha enmarcado como “redes de contrabando”:

En la frontera norte hay gente [afroecuatorianos] que “trabajan” para llevar la fruta a Colombia... Ellos se han calificado a sí mismos como pobres, utilizan la pobreza como un chantaje emocional, e incluso nos dicen que están dedicados a trabajar. Pero por debajo de la fruta, más de una vez, nosotros [los funcionarios de aduanas] hemos descubierto otro tipo de mercancía. La fruta se ha convertido en un espacio para camuflar otro tipo de contrabando. Se ha encontrado combustible, piezas de automóviles, productos agrícolas, droga, y electrodomésticos (entrevista a oficial del Centro de Formación de Vigilancia Aduanera, 2013).

El testimonio del funcionario de aduanas muestra molestia y asombro con la “audacia” de la comunidad afroecuatoriana dedicada al contrabando en la frontera norte, usando la pobreza, en sus palabras, como un “chantaje emocional” para justificar la participación en esta actividad. En este contexto, el discurso de la seguridad fronteriza del oficial aduanero sugiere la necesidad de ejercer un poder disciplinario para castigar a los afroecuatorianos contrabandistas.

Pese al control represivo por parte de las autoridades de seguridad en las zonas fronterizas, el contrabando no se ha erradicado por completo. Dadas las características multidimensionales de esta “amenaza”, la misma no puede ser

abordada con un enfoque basado de modo exclusivo en la seguridad nacional desde un punto de vista militar, pues este es insuficiente para resolver las raíces de un escenario complejo de seguridad. Sin embargo, las fuerzas de seguridad implementan la ley mediante el despliegue de actividades de control del contrabando en las fronteras, tales como patrullaje, captura de personas que participan en dichas actividades y confiscación de mercadería destinada a ser contrabandeadas. La seguridad nacional, como paradigma basado en la protección de los intereses del Estado, no considera las necesidades de seguridad humana de las personas que habitan en las provincias fronterizas. Tal agenda de seguridad nacional no da atención al bienestar de los ciudadanos ni de sus comunidades. Por el contrario, la seguridad nacional se limita a una visión centrada en el Estado utilizada para proteger de forma exclusiva los intereses políticos y económicos del mismo, creando más inseguridad para los habitantes de la zona fronteriza.

### **3. Seguridad nacional y mujeres contrabandistas en las fronteras de Ecuador**

Si bien es cierto las redes de contrabando están constituidas por hombres y mujeres, no obstante, un gran porcentaje de mujeres participan en el contrabando hormiga (contrabando en pequeñas cantidades). Algunas de ellas son reclutadas por comerciantes informales que tratan de evadir los controles por medio del microtráfico. Dichos comerciantes pagan a las mujeres aproximadamente USD 6 por viaje; con tres viajes al día ellas reciben USD 18 (entrevista a oficial de Aduana en Chacras-El Oro, 2013). Por otra parte, la Agencia de Control de Hidrocarburos cree que solo las grandes redes de contrabando consiguen una ganancia superior a los USD 3000 por mes. Se trata de un negocio rentable en un país como Ecuador en el que el salario mínimo es de USD 366. A pesar de que el contrabando hormiga se ha convertido en una estrategia de supervivencia a corto plazo para las mujeres que viven en las provincias ubicadas en la frontera, dicha estrategia no elimina las desigualdades estructurales que enfrentan las mujeres en su vida diaria y que agravan sus condiciones de inseguridad.

Las detenciones de mujeres demuestran cómo las prácticas de seguridad en la frontera se encuentran impregnadas de un poder disciplinario que busca ejercer control y vigilancia sobre ellas. Según datos de la Dirección Nacional de Vigilancia Aduanera (DNVA), 193 mujeres fueron detenidas por presuntamente estar involucradas en actividades de contrabando durante el 2012, mientras que, entre enero y mayo de 2013, setenta mujeres fueron detenidas. Datos de la Unidad de Investigaciones de Delitos Energéticos e Hidrocarburíferos de la Policía Nacional de Ecuador (Uideh) demuestran que en 2013 se llevaron a cabo 188 operativos de control, en ocho de los cuales once mujeres fueron detenidas. Durante el año 2014, la Subsecretaría de la Policía del Ministerio de Interior indicó que se realizaron 122 operativos en los que se detuvieron a 14 mujeres. Si bien es cierto pocas mujeres han sido detenidas por medio de prácticas de control fronterizo,

dichos datos no indican si estas mujeres detenidas son las únicas involucradas en contrabando en sus comunidades.

Mientras que el control del contrabando promueve un discurso de “amenaza a la seguridad” con el fin de contener las estrategias de sobrevivencia de las mujeres de las zonas de frontera, las experiencias de inseguridad de estas mujeres, en relación con sistemas interseccionales de discriminación tales como aquellos basados en inequidad por condición de clase, raza, género y lugar de residencia, no son consideradas relevantes para los enfoques convencionales de seguridad. Sin embargo, si estas mujeres contrabandean bienes subsidiados considerados por el Estado como recursos estratégicos para la economía ecuatoriana, tales como tanques de gas y gasolina, ellas definitivamente se convierten en blanco de control de los operativos enmarcados en la política de seguridad nacional. Como resultado, las mujeres contrabandistas que rompen los parámetros tradicionales de feminidad son criminalizadas y construidas como amenaza a los intereses nacionales mediante un discurso masculinizado de seguridad fronteriza. Tal construcción, que muestra relaciones de poder asimétricas, niega las circunstancias que han motivado la participación de las mujeres en dichas actividades.

Las prácticas de vigilancia fronteriza afectan la vida cotidiana de las mujeres. La Agencia de Regulación y Control de Hidrocarburos (ARCH) en la provincia de El Oro ha identificado 16 985 familias en Huaquillas para realizar la distribución de un cilindro de gas por mes y por familia (entrevista a funcionario de la ARCH, 2013). Sin embargo, esta iniciativa de control aumenta la carga de trabajo de las mujeres en el hogar:

Usted sabe, en este momento tenemos una escasez. ¿Quién se ve afectado por la escasez de los cilindros de gas? Las mujeres y sus familias. En Huaquillas esto es aún peor. Debido a que un tanque de gas se asigna a una familia al mes, las mujeres se ven obligadas a cocinar en carbón y leña. Esto aumenta nuestra carga de trabajo (entrevista con mujer en Machala, 2013).

En las redes de contrabando prevalece una dinámica de poder basada en el género y la clase. Las mujeres en los escalones más bajos de la red son las que son capturadas y luego encarceladas por las autoridades de seguridad fronteriza (entrevista con mujer en Machala, 2013). De acuerdo con lo manifestado por algunas mujeres durante el curso de esta investigación en Huaquillas, es más importante capturar a las redes de tráfico más grandes que a los pequeños contrabandistas que solo se involucran en esta actividad para sobrevivir y mejorar mínimamente su seguridad económica (Taller de trabajo en Huaquillas, 2013). Las participantes en Huaquillas concluyeron que la seguridad fronteriza crea más inseguridad para las mujeres que ya tienen limitadas oportunidades de empleo y educación en la zona.

Además, los funcionarios de aduanas interactúan con las mujeres involucradas en contrabando no de la misma manera que lo hacen con los hombres. El Código Penal de 1872, 1906, 1938, reformados y codificados hasta 1971, contienen el mismo enunciado en el artículo 58: “[...] Ninguna sentencia en la que se imponga pena de reclusión se notificará a una mujer embarazada”. En la Ley 106, Registro

Oficial 365, 21-VII-1998, los assembleístas constituyentes que elaboraron la Constitución de 1998 agregaron: “Ninguna mujer embarazada podrá ser privada de la libertad, ni será notificada la sentencia que le imponga penas de prisión o reclusión, sino 90 días después del parto”. Apoyadas en la ley y de acuerdo con un oficial de la aduana, las mujeres afroecuatorianas de Valle del Chota utilizan el embarazo como una estrategia para pasar mercadería de contrabando por la frontera norte:

La gente de la comunidad afro del Valle del Chota entendió que para las autoridades de control someter a mujeres es súper delicado. Primero, porque es muy difícil someter a una mujer a pesar de ser agresiva. Es muy difícil someterla, esposarla y ese tipo de cosas. Y aún más todavía [...] son muy hábiles cuando están embarazadas. Y utilizan mucha gente y hay protección legal a una mujer embarazada, no puede estar detenida y si no sabes que está embarazada y la detienen, un juez la pone inmediatamente en libertad. Por esto se caen los procesos [...]. Entonces sí hay mujeres participando en eso [contrabando]. Generalmente son usadas; que yo conozca no son líderes, no ponen capital. Niños también, niños de brazos. Van con niños [las mujeres], esto es terrible. A mí me ha tocado vivir más de una vez. Tú detienes un camión con gente y detrás viene un camión con más gente que es la fuerza de choque. Entonces se bajan mujeres con niños en brazos desde el camión. Entonces, ¿cómo puedes hacer una acción coercitiva? [...] Yo recuerdo que una vez hicimos un operativo. Le hicimos el seguimiento desde la frontera y aquí en el peaje de la entrada a Quito le abordamos. No tienes idea: se bajaron mujeres, se acostaron debajo de las llantas del carro adelante y atrás y muévele, pues, al carro. Después llegó la prensa, imagínate cómo quedas, eres un inhumano. Entonces ellos saben que con eso se te cayó todo. O sea, utilizan de manera audaz a mujeres y niños (entrevista a un oficial de Aduana, 2013).

En el anterior testimonio se evidencia la manera en la que las identidades de género, raza y origen étnico influyen en las autoridades fronterizas que definen quiénes son los contrabandistas y las estrategias que utilizan en las fronteras ecuatorianas. Según la mentalidad patriarcal del oficial de aduana, el embarazo implica construcciones sociales basadas en ideas de feminidad y vulnerabilidad, las mismas que limitan a las autoridades de seguridad fronteriza tratar a las mujeres contrabandistas de la misma manera como tratan a los hombres. Por esta razón, se cree que los hombres afroecuatorianos “permiten” a las mujeres usar el embarazo como una estrategia para contrabandear con éxito y así evitar un “merecido” castigo por ser desobedientes al control de seguridad en la frontera. Sin embargo, a partir de este testimonio, se puede inferir que solo las mujeres afroecuatorianas tienen la suficiente audacia para usar el embarazo como una “estrategia” para transportar productos de contrabando. Si este es el caso, por un lado, los comentarios del funcionario de aduanas no solo son sexistas, sino también racistas. Dichos comentarios reflejan la existencia de procesos de diferenciación y sistemas de opresión en los discursos y las prácticas de control del contrabando en la frontera. Por otro lado, el testimonio alega que los hombres contrabandistas utilizan a las mujeres embarazadas para tener éxito en sus actividades “ilegales”, con lo que niega absolutamente la capacidad de acción de las mujeres y la voluntad propia para participar en el contrabando. Por ejemplo, en

la provincia de Carchi, mujeres contrabandistas trabajan juntas con sus parejas para aumentar los ingresos de la unidad familiar (entrevista a exsubsecretario de la Senplades región-1, 2013). A partir de este caso, se puede inferir que las mujeres que participan en el contrabando empujan los límites de la feminidad, pero la transgresión de dichos límites todavía contribuye a la función de cuidado tradicionalmente asociada al rol femenino de la mujer de velar por el bienestar de sus familias y comunidades.

Desde la perspectiva de la criminología feminista, Amanda Burgess-Proctor (2006: 27, 43-44) recomienda examinar el vínculo entre la inequidad y el crimen desde una perspectiva interseccional. El análisis de las formas en que las mujeres (y los hombres) experimentan un tratamiento diferenciado en el sistema de justicia penal en virtud de su raza, clase y las características de género deben basarse en un marco interseccional que sea informado por el feminismo multirracial. En el mismo orden de ideas, Meda Chesney-Lind (2006) enfatiza que los sistemas de control social, tales como el sistema de justicia, buscan controlar el comportamiento femenino. Con frecuencia, los intereses patriarcales se superponen con sistemas que también refuerzan privilegios de raza y clase. De este modo, la construcción de quién es un delincuente se basa en estereotipos y discriminación y se refleja en prácticas de seguridad en las zonas de frontera.

Las mujeres afroecuatorianas que se resisten a las construcciones tradicionales basadas en identidades de género impuestas a sus cuerpos son castigadas por los operativos de seguridad fronteriza. En dicho orden de ideas, la construcción de la identidad de género como performatividad ha sido ampliamente discutida por Judith Butler en su libro *Gender Trouble Feminism and the Subversion of Identity* (2006). Butler argumenta que los cuerpos de los individuos no son libres de llevar a cabo el género como lo desean; más bien, una matriz de inteligibilidad constituye los límites del sexo, o en palabras más concretas, con el fin de evitar consecuencias punitivas, el género debe ser realizado en varias ocasiones dentro de límites culturales e históricos. Dado que los roles de género son el resultado de una construcción social, histórica y cultural, las mujeres que participan en el contrabando en las fronteras de Ecuador empujan estos límites, transgrediendo construcciones sociales consideradas “femeninas”. Al desafiar parámetros socialmente establecidos de feminidad de acuerdo con su rol de género, las mujeres contrabandistas son castigadas por la sociedad por medio de prácticas disciplinarias de control fronterizo.

Es importante tomar en cuenta que la participación de las mujeres y sus comunidades en las actividades de contrabando no puede ser combatido solo con un enfoque de seguridad nacional; es necesario aplicar un marco de seguridad humana desde la perspectiva del feminismo negro, el cual incluye las intersecciones de género, raza, clase y ubicación geográfica. La seguridad nacional —como paradigma de seguridad centrado de forma exclusiva en la protección de los intereses y valores políticos y económicos del Estado— ha fallado en proteger a las personas, negando una mayor atención al bienestar de las mujeres y sus comunidades. Además, sistemas de opresión basados en género, clase, raza y ubicación geográfica de los habitantes de las provincias de frontera han perpetuado

las desigualdades interseccionales que han motivado a las mujeres a dedicarse al contrabando. Tales desigualdades de carácter interseccional han fomentado el acceso desigual a educación, trabajo remunerado, servicios de salud y atención integral frente a la violencia doméstica, empeorando las condiciones de inseguridad de las mujeres.

#### **4. Inseguridad y desigualdades interseccionales experimentadas por las mujeres**

Acentuadas desigualdades regionales, étnicas y de género en Ecuador han afectado principalmente a la población indígena y afroecuatoriana. La discriminación racial y de clase se agrava en el momento en que se cruza o interseca con la violencia de género. Tal discriminación interseccional provoca la falta de acceso a educación de calidad, a servicios de salud, a trabajo bien remunerado y genera propensión a la violencia doméstica.

La educación es un sector que mantiene desigualdades basadas en sistemas interseccionales de discriminación en relación con género, clase, raza y lugar de residencia. En general, los hombres y las mujeres mestizas son el grupo social más privilegiado en términos de acceso a la educación. Según datos de la tasa de analfabetismo por grupo étnico y género, el 26,7% de las mujeres indígenas y el 13,7% de los hombres indígenas son analfabetos, mientras que solo el 5,9% de mujeres mestizas y el 4,2% de los hombres mestizos son analfabetos (INEC, 2010). Las mujeres montubias y afroecuatorianas también poseen niveles de analfabetismo altos, con 14,7% y 7,8%, respectivamente. La tasa de analfabetismo por ubicación geográfica muestra que las mujeres rurales tienen el porcentaje más alto, con un 15,2%, en comparación con las mujeres urbanas, quienes representan el 4,6% (INEC, 2013). Indicadores de analfabetismo y escolaridad muestran que las mujeres indígenas permanecen en una situación de inequidad muy desventajosa. Las mujeres indígenas poseían en promedio para el 2010 menos de cuatro años de estudio, comparado con el promedio nacional que es superior a siete-ocho años (Senplades, 2013: 36). Por tal motivo, las políticas públicas dirigidas a reducir el analfabetismo no se pueden orientar a todas las mujeres sin considerar rasgos de identidad basados en condiciones de género, raza, clase y lugar de residencia.

La violencia de género es otra fuente de discriminación que se presenta en mujeres de minorías étnicas y es perpetrada de acuerdo con el nivel de educación. Datos estadísticos sobre la violencia de género por etnia demuestran que el mayor porcentaje de violencia se presenta en las mujeres indígenas, con el 67,8%, y en las afroecuatorianas, con un 66,7%. En todos los niveles de la educación, la violencia de género es superior al 50%. Sin embargo, en las mujeres que tienen niveles más bajos de educación, la violencia alcanza el 70% (INEC-CDT, 2011).

El racismo limita las oportunidades laborales de las mujeres indígenas y afroecuatorianas. Es necesario analizar el racismo y el sexismo imbricado en las ocupaciones disponibles para ellas, tales como trabajadoras agrícolas y



empleadas domésticas. En particular, estas desigualdades entrelazadas afectan de forma directa las experiencias de inseguridad y opresión de las mujeres indígenas y afroecuatorianas, quienes sienten el racismo no del mismo modo que lo experimentan los hombres indígenas y negros, y el sexismo no de la misma manera que lo perciben las mujeres mestizas. Ciertamente, la ubicación social de las mujeres promueve circunstancias de desigualdad que limitan sus oportunidades para aumentar su autonomía financiera y mejorar su calidad de vida. En sociedades étnicamente diversas, tales como la ecuatoriana, es importante hacer frente a la inseguridad causada por condiciones de desigualdad mediante un lente interseccional. Las políticas de empleo no pueden dirigirse a un número limitado de mujeres ecuatorianas, por lo general mujeres mestizas de clase media. Las políticas de empleo con un enfoque inclusivo de las intersecciones de género, clase, raza y desigualdades geográficas deben insertarse en planes de desarrollo y de seguridad humana. Estos deben ir encaminados a mejorar la seguridad económica y la dignidad de todas las mujeres y sus comunidades, en especial en áreas críticas como las zonas fronterizas.

En fin, las estadísticas respecto a clase, raza, origen étnico y lugar de residencia (rural-urbano) de la población informa a los responsables del diseño de políticas públicas sobre la diversidad de las mujeres y los hombres con el fin de hacer frente a las múltiples experiencias de desigualdad imbuidas en sistemas de opresión como el patriarcado, el clasismo y el racismo. La desigualdad no se basa solo en el género, sino también en la raza y la condición socioeconómica.

## 5. Conclusiones

El análisis sobre la seguridad de las mujeres en las fronteras ecuatorianas entiende el desarrollo y la seguridad humana como aquel incluyente de las intersecciones de género, raza, clase y ubicación geográfica. La concepción de seguridad propuesta en este artículo fomenta una fuerte participación de la comunidad y repositiona a las mujeres y sus potencialidades en el centro de los objetivos de seguridad humana. También reconoce que la construcción de modelos de desarrollo y seguridad centrados en las personas aprecia el conocimiento y la cultura local. Es decir, tal concepción entiende que son las propias mujeres y sus comunidades las que pueden hacer frente a sus propios problemas de inseguridad al ser incluidas en las discusiones de los planes de seguridad y garantizando una efectiva implementación de lo propuesto por ellas. En fin, enfatiza la idea de la solidaridad de grupo como un proceso social que fomenta los esfuerzos de las mujeres y el trabajo conjunto en beneficio de ellas mismas, sus familias y sus comunidades en las siete dimensiones del enfoque de seguridad humana.<sup>3</sup>

---

3 De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano de 1994 de la ONU, el enfoque de seguridad humana contiene las siguientes siete dimensiones: alimentaria, salud, ambiental, personal, comunitaria, económica y política.

Al ampliar el enfoque de seguridad centrado en el Estado a uno que incluya la seguridad humana desde las intersecciones de género, raza, clase y ubicación geográfica, se busca superar la violencia estructural contenida en los sistemas de dominación que han naturalizado las desigualdades y han limitado el alcance de la justicia social. Una perspectiva interseccional del enfoque de seguridad humana promueve la necesidad de ver a las mujeres como agentes de cambio y con la capacidad de transformar sus condiciones de inseguridad, siempre y cuando el acceso a servicios básicos, educación, empleo y participación política se garantice por medio de políticas públicas. Por tanto, una política de seguridad humana debe atacar la interseccionalidad de la desigualdad que agudiza las condiciones de inseguridad de las mujeres. Un enfoque de seguridad humana, desde una perspectiva feminista crítica, debe ser visto seriamente como una alternativa que busca disminuir desigualdades interseccionales y que observa a las mujeres que se involucran en el negocio del contrabando no como criminales.

## 6. Bibliografía

- Beal, Frances (1970). "Double Jeopardy: to be Black and Female". En Toni Cade Bambara, ed., *The Black Woman*. New York: Signet.
- Burgess-Proctor, Amanda (2006). "Intersections of Race, Class, Gender, and Crime: Future Directions for Feminist Criminology". *Feminist Criminology* n.º 1, vol. 1: 27-47.
- Butler, Judith (2006). *Gender Trouble Feminism and the Subversion of Identity*. New York: Routledge.
- Carrión M., Fernando (2011). "Economía de frontera: una atracción fatal". *Fronteras*, n.º 7.
- Chesney-Lind, Meda (2006). "Patriarchy, Crime, and Justice: Feminist Criminology in an Era of Backlash". *Feminist Criminology* n.º 1, vol. 1: 6-27.
- Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que garantiza la Igualdad entre Hombres y Mujeres (2014). *Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017*. Quito: Gobierno Nacional de la República del Ecuador.
- Crenshaw, Kimberlé (1991). "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color". *Stanford Law Review* n.º 6, vol. 43: 1241-1299.
- Crenshaw, Kimberlé (1989). "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics". University of Chicago Legal Forum: Iss. 1, Article 8. Recuperado el 27/1/2017 de <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>.
- El Comercio (2012). "Gas: entre escasez y contrabando", 26 abril 2012. Recuperado el 20/11/2013 de [http://www.elcomercio.com/negocios/Gas-escasez-contrabando\\_0\\_688731319.html](http://www.elcomercio.com/negocios/Gas-escasez-contrabando_0_688731319.html).

- \_\_\_\_\_ (2013). “Ecuador y Perú realizarán operativos contra contrabando fronterizo”, 26 septiembre 2013. Recuperado el 27/11/2013 de [http://elcomercio.com/seguridad/Ecuador-peru-delito-contrabando-reuniones-frontera\\_0\\_1000100192.html](http://elcomercio.com/seguridad/Ecuador-peru-delito-contrabando-reuniones-frontera_0_1000100192.html).
- \_\_\_\_\_ (2014). “La vía Panamericana, entre Imbabura y Carchi, está bloqueada”, 22 septiembre 2014. Recuperado el 20/9/2015 de <http://www.elcomercio.com/actualidad/via-panamericana-imbabura-carchi-bloqueada.html>.
- Hill Collins, Patricia (2000). *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. London: Routledge.
- Hudson, Heidi (2005). “‘Doing’ Security as Though Humans Matter: A Feminist Perspective on Gender and the Politics of Human Security”. *Security Dialogue* n.º 36, vol. 2: 155-174.
- King, Deborah K. (1988). “Multiple Jeopardy, Multiple Consciousness: The Context of a Black Feminist Ideology”. *Signs* n.º 1, vol. 14: 42-72.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2010). *Censo de Población y Vivienda*.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC-CDT] (2011). *Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres*.
- Ley n.º 2007-85 Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal, publicado en el ROS n.º 170 del 14 de septiembre de 2007.
- Louw, Michael (1977). *National Security a modern approach*. Papers presented at the Symposium on national security held at Pretoria, 31 March-1 April 1977. Institute for Strategic Studies, University of Pretoria.
- Marhia, Natasha (2013). “Some humans are more human than others: Troubling the ‘human’ in human security from a critical feminist perspective”. *Security Dialogue* n.º 44, vol. 1: 19-35.
- Ministerio Coordinador de Seguridad (2011). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito-Ecuador. Recuperado el 1/7/2012 de [http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01\\_Plan\\_Seguridad\\_Integral\\_baja.pdf](http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf).
- Ministerio Coordinador de Seguridad (2011). *Agenda de Plan Ecuador*. Recuperado el 7/7/2012 de [http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/07\\_Agenda\\_Plan\\_Ecuador\\_baja.pdf](http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/07_Agenda_Plan_Ecuador_baja.pdf).
- Naciones Unidas (1994). *Informe de desarrollo humano: nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Recuperado el 16/1/2017 de [http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12\\_2010/8dac83db-6da7-4d63-9d61-bc641d065d31.pdf](http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/8dac83db-6da7-4d63-9d61-bc641d065d31.pdf).
- Nuruzaman, Mohammed (2006). “Paradigms in Conflict the Contested Claims of Human Security, Critical Theory and Feminism”. *Cooperation and Conflict* n.º 41, vol. 3: 285-303.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2009). *Plan Nacional de Buen Vivir 2009-2013*. Recuperado el 5/7/2012 de [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan\\_Nacional\\_para\\_el\\_Buen\\_Vivir.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2013). *Plan Nacional de Buen Vivir 2013-2017*. Recuperado el 14/3/2014 de <http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional>.

- \_\_\_\_\_ (2013). *Atlas de las desigualdades socioeconómicas del Ecuador*. Recuperado el 13 /2/2015 de <http://documentos.senplades.gob.ec/Atlas%20de%20las%20Desigualdades.pdf>.
- Soriano, Fabián (2015). “Controles aduaneros perfeccionados”. *Perfil Criminológico* n.º 15. Quito: Flacso-Sede Ecuador. Recuperado el 3/4/2017 de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7512/2/BFLACSO-PC15.pdf>.
- Tickner, Ann (1997). “You Just Don’t Understand: Troubled Engagements between Feminists and IR Theorists”. *International Studies Quarterly* n.º 41, vol. 4: 611-632.
- Trager, Frank N. & Frank L. Simonie (1973). “An Introduction to the study of national security”. En F. N. Trager & P. S. Kronenberg, *National Security and American Society Theory, Process and Policy*. Lawrence: University Press of Kansas.

### Entrevistas y talleres<sup>4</sup>

- Entrevista a Director Regional de la Agencia de Control Hidrocarburífero ARCH-El Oro, 2013.
- Entrevista a oficial del Centro de Formación de Vigilancia Aduanera, 2013.
- Entrevista a oficial de Aduana en Chacras-El Oro, 2013.
- Entrevista a mujer en Machala, 2013.
- Entrevista a exsubsecretario de la Senplades región-1, 2013.
- Taller de trabajo en Huaquillas, El Oro, julio 2013.
- Taller de trabajo en La Concepción, Carchi, agosto 2013.

4 Debido al derecho al anonimato y la privacidad de las personas entrevistadas, me veo en el compromiso ético de no exponer de forma explícita sus nombres.

# La judicialización de políticas públicas: caso del Ministerio de Salud Pública en Ecuador en 2011 y repercusiones en el Estado constitucional de derecho

*Judicial action on public policies: the case of the Ministry of Public Health in Ecuador in 2011 and repercussions under constitutional rule of law*

Adrián Raúl López Andrade

Docente e investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador<sup>1</sup>

Correo electrónico: [adrian.lopez@iaen.edu.ec](mailto:adrian.lopez@iaen.edu.ec)

*Recibido: 28-febrero-2017. Aceptado: 31-marzo-2017.*

## Resumen

La Constitución ecuatoriana de 2008 elevó a las políticas públicas a garantías constitucionales de derechos, junto con las normativas y jurisdiccionales. El legislador constituyente pudo haber previsto parcialmente consecuencias de hacerlo; sin embargo, es en la práctica que se da su desenvolvimiento pleno. El entrecruzamiento de garantías jurisdiccionales con garantías de política pública se materializó en 2011, cuando dos organizaciones de la sociedad civil que agrupan personas portadoras del virus de inmunodeficiencia humana (VIH) presentaron una petición de medidas cautelares, la cual fue resuelta por un juez de primera instancia en la provincia del Guayas, quien ordenó al Ministerio de Salud Pública que reformule una de sus políticas. Este mecanismo de judicialización trastoca fórmulas ortodoxas de entender la política pública y el involucramiento del poder judicial en su ciclo. Este caso sirve para desvirtuar objeciones al involucramiento del judicial en ámbitos considerados privativos del ejecutivo y el legislativo. Las repercusiones de ello trascienden el campo de los derechos sociales y pueden conducir de forma eventual al pronunciamiento de la justicia sobre otros ámbitos.

---

<sup>1</sup> Es también docente titular de la Universidad Central del Ecuador y docente invitado en la Universidad de Especialidades Espíritu Santo y la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador, las cuales también facilitaron el proceso de investigación del presente artículo.

**Palabras claves:** políticas públicas, poder judicial, Corte Constitucional del Ecuador, Estado constitucional, judicialización.

## Abstract

The Ecuadorian Constitution of 2008 recognized public policies as constitutional rights guarantees, along with the normative and jurisdictional ones. The constitutional legislator may have partially foreseen consequences of doing so; however, it is through practice that they fully develop. The intertwining of jurisdictional guarantees with guarantees of public policy came together in 2011, when two civil society organizations of people with HIV filed a request for precautionary measures, which was resolved by a judge of first instance in the province of Guayas, who ordered the Ministry of Public Health to reformulate one of its policies. These judicial actions overturn orthodox formulas of understanding public policies and the involvement of the Judiciary in their cycle. This case serves to distort objections to the involvement of the Judiciary in areas considered exclusive to the Executive and Legislative branches. The repercussions of this transcend the field of social rights and can lead eventually to the pronouncement of justice on other fields.

**Keywords:** public policies, Judiciary, Constitutional Court, constitutional rule of law, judicial action.

## 1. Introducción

La corriente del constitucionalismo social irradió de modo considerable la producción jurídica de los países latinoamericanos desde inicios de la década de 1990 (Abramovich y Curtis, 2009). Ecuador no es la excepción. Al contrario, se irguió como su ejemplo por excelencia en la región andina a inicios del siglo XXI (Ávila, 2008). Lo hizo sobre la base de una redefinición del Estado, estableciendo uno constitucional de derechos y justicia (Ávila, 2009; Benavides, 2010). Además de erigir un catálogo abundante de derechos constitucionales, en línea con la apuesta por la rigidez constitucional y con el llamado por la positivización detallada de derechos que hace el neoconstitucionalismo, el legislador constituyente hizo hincapié en el desarrollo de garantías constitucionales para el efectivo cumplimiento de los derechos.<sup>2</sup>

A las más tradicionales garantías normativas y jurisdiccionales, la Constitución ecuatoriana promulgada en octubre de 2008 elevó a ese mismo nivel a las políticas públicas como garantías constitucionales de derechos. Esto supuso, de

2 Según Luigi Ferrajoli (1992: 63), “esta función de garantía del derecho resulta actualmente posible por la específica complejidad de su estructura formal, que, en los ordenamientos de Constitución rígida, se caracteriza por una doble artificialidad; es decir, ya no solo por el carácter positivo de las normas producidas, que es el rasgo específico del positivismo jurídico, sino también por su sujeción al derecho, que es el rasgo específico del Estado constitucional de derecho, en el que la misma producción jurídica se encuentra disciplinada por normas, tanto formales como sustanciales, de derecho positivo”.

forma contradictoria, consecuencias lógicas, desde el análisis jurídico, a la vez que sorpresivas por no ser del todo presagiadas, desde sus repercusiones políticas. En concreto, la virtualidad jurídica que adquirieron las políticas públicas trastocó fórmulas más tradicionales de comprender a estas, a partir su ámbito conceptual así como de su operación práctica en la administración pública.

Si bien las discusiones en torno a la *justiciabilidad* de los derechos sociales tienen ya una cierta trayectoria, inclusive con estudios locales específicos (Abramovich y Curtis, 2002; Ruiz y Plazas, 2011), no deja de ser cierto que estas investigaciones toman como punto de partida al derecho, dejando un espacio considerable para los estudios desde las ciencias sociales como la ciencia política o la sociología, algo que viene a constituir en palabras de Ramiro Ávila (2008: 38) “una deuda”.<sup>3</sup> En este sentido, el artículo presenta, desde el estudio de las políticas públicas como subdisciplina de la ciencia política, un análisis de bases empíricas sobre el entrecruzamiento de las garantías constitucionales de derechos reconocidas en 2008 en Ecuador, en función de un caso específico ventilado en las cortes ecuatorianas ante el pedido de medidas cautelares que dos organizaciones de la sociedad civil que trabajan con personas portadoras del VIH realizaron en 2011.

Si bien el análisis se circunscribe a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), la intención del mismo es rebasar esta clasificación tradicional —y en alguna medida ya anacrónica—, demostrando que la judicialización de las políticas públicas es un instrumento poderoso de consecuencias aún imprevisibles en el desarrollo progresivo también de otros objetos jurídicos fundamentales. En otras palabras, el paulatino y creciente rol de los jueces sobre ámbitos previamente entendidos como privativos del ejecutivo y el legislativo no se limita a políticas públicas del frente social, sino que potencialmente modifica los esquemas de *accountability* en todo el espectro sectorial y territorial de las políticas.

En una primera parte, el artículo discute diferentes orientaciones en torno al estudio de las políticas públicas y del papel concurrente de los poderes del Estado, enlazando esto con los desarrollos teóricos sobre las obligaciones del Estado en relación con el desarrollo progresivo de los derechos. A continuación, una segunda parte se encarga de exponer la petición de medidas cautelares que la Fundación Vida Libre y la Asociación de Mujeres, Niñas y Adolescentes Viviendo con VIH “Mujeres Positivas” ICW-Ecuador presentaron en contra del Ministerio de Salud Pública, ante el desabastecimiento de medicamentos antirretrovirales y otros reactivos en la red pública de salud, llevando a que un juez de primera instancia, actuando como juez constitucional, ordenara al ministro del ramo que reformule una de las políticas de su cartera de Estado.<sup>4</sup> En la tercera parte se responde, a partir del caso en mención, una batería de cinco cuestionamientos tradicionales —recogidos por Abramovich y Curtis— de por qué el judicial no

3 En las conclusiones de su estudio, Ramiro Ávila (2008: 38) indica: “cabe resaltar, y como una deuda, que el análisis realizado en este ensayo es más desde la teoría del derecho que desde la sociología”.

4 La ICW, por sus siglas en inglés, es la Comunidad Internacional de Mujeres Viviendo con VIH/sida, una red internacional dirigida e integrada por mujeres, niñas, adolescentes y jóvenes con VIH. Cuenta con capítulos en diversos países, uno de ellos Ecuador.

debería intervenir en asuntos de política pública. Con ello, por último, se plantean conclusiones y reflexiones sobre lo que el reconocimiento de las políticas públicas como garantías constitucionales de derechos acarrea para el amplio espectro sectorial de las políticas en un Estado constitucional de derechos y justicia.

## 2. Las políticas públicas, los derechos sociales y las obligaciones del Estado

Comúnmente, el énfasis en el estudio de las políticas públicas ha estado en la Legislatura y en la Administración, a partir de la realización de que la primera de ellas, por medio de normas, manda lo que se puede hacer y, de forma simultánea, proscribiera aquello que no; mientras que la segunda de ellas moviliza recursos públicos dentro del marco institucional legislado (Abramovich y Courtis, 2009).<sup>5</sup> Esto se remonta a las mismas líneas sobre las cuales las revoluciones constitucionales del último cuarto del siglo XVIII pensaron la división o separación de poderes (López, 2006). En el libro *El Federalista*, número 78, Alexander Hamilton sostuvo, sin espacio a titubeos, que el judicial era el más débil de los tres poderes:

Quien atentamente considere los distintos departamentos del poder, percibirá que en un Gobierno en que se encuentren separados, el judicial, debido a la naturaleza de sus funciones, será siempre el menos peligroso para los derechos políticos de la Constitución, porque su situación le permitirá estorbarlos o perjudicarlos en menor grado que los otros poderes. El ejecutivo no solo dispensa los honores, sino que posee la fuerza militar de la comunidad. El legislativo no solo dispone de la bolsa, sino que dicta las reglas que han de regular los derechos y los deberes de todos los ciudadanos. El judicial, en cambio, no influye ni sobre las armas, ni sobre el tesoro; no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa. Puede decirse con verdad que no posee FUERZA ni VOLUNTAD, sino únicamente discernimiento, y que ha de apoyarse en definitiva en la ayuda del brazo ejecutivo hasta para que tengan eficacia sus fallos (Hamilton, 2001: 401).<sup>6</sup>

Bajo este entendimiento, a menudo se ha asociado a la política pública casi de forma exclusiva con las potestades administrativas del Poder Ejecutivo. Esto ha contribuido a estabilizar una visión ortodoxa de las políticas públicas centradas en la rectoría del Ejecutivo, la cual ejerce por medio de sus ministerios. Resulta común que una de las condiciones primordiales para una política pública sea la movilización plausible de recursos, enfatizando aquellos fondos financieros que instrumentan las arcas públicas para atender a la población (Meny y Thoenig, 1992).

A su vez, las formas estatales de corte decimonónico que perduraron hasta mitad del siglo XX y, en algunos casos como América Latina inclusive hasta sus

5 A decir de Víctor Abramovich y Christian Courtis (2009: 9-10), “al poder judicial le cabe un papel subsidiario: le corresponde actuar cuando los demás poderes incumplan con las obligaciones a su cargo, sea por su propia acción, por no poder evitar que otros particulares afecten el bien que constituye el objeto del derecho, o por incumplimiento con las acciones positivas debidas”.

6 La traducción es mía.



últimas décadas, otorgaron un supuesto monopolio de la ley sobre el derecho; es decir, se presupone que el Legislativo controla de modo privativo la producción legislativa y por ende del derecho (Ferrajoli, 2001; Trujillo, 1994). Se trata de lo que conocemos como el Estado legal de derecho, el cual responde a un modelo *paleoiuspositivista* de Estado legislativo. Es un tipo de Estado de derecho en el cual el principio de legalidad es la norma que otorga reconocimiento del derecho válido.

Así, la intervención del judicial se limita a operaciones más bien mecánicas y reactivas: cumple con actuar lo que los legisladores determinaron y pusieron por escrito en códigos legales ante casos puntuales que le son presentados por iniciativa ajena a sus jueces. De la mano con ello, se le deja un papel marginal, en el mejor de los casos, y prácticamente inexistente, en la mayoría de ellos, en el campo de las políticas públicas.

Esto resulta relevante, pues el surgimiento del campo de estudio de las políticas públicas se dio dentro de este marco a mediados del siglo xx y con una fuerte influencia de la academia estadounidense (Nelson, 2001; Meny y Thoenig, 1992). Esto repercutió en la presunción de la existencia de condiciones de una democracia liberal estable, caracterizada por el funcionamiento constante y efectivo de pesos y contrapesos en el Estado, además de la creación de espacios continuos de producción académica con autonomía relativa para la observación y el cuestionamiento del aparato estatal. Entonces, es en gran medida la tradición institucionalista originaria de James Madison —otro de los autores de *El Federalista* junto a Hamilton y John Jay— la que marcó un derrotero para comprender que el despliegue del poder institucionalizado ayuda a controlar lo que Madison y sus contemporáneos denominaron pasiones humanas para poder servirles mejor desde el gobierno (Seidelman & Harpham, 1985).

Es desde esa óptica que podemos comprender el cambio del papel del Estado luego de la Segunda Guerra Mundial. Siguiendo a Miguel Carbonell (2009: 62):

Hay que recordar que, para el primer constitucionalismo, los derechos tenían que imponerse frente al Estado; es decir, los derechos se consideraban como una especie de valladar frente a las intromisiones de una estructura estatal que, antes de los movimientos revolucionarios de Francia y Estados Unidos, se conducía de manera despótica y no estaba sujeto a más límites que la voluntad del emperador, del rey o del caudillo.<sup>7</sup>

Con el advenimiento del Estado social, Carbonell (*ibid.*) advierte un cambio de fondo: “Los poderes públicos dejan de ser percibidos como enemigos de los derechos fundamentales y comienzan a tomar, por el contrario, el papel de promotores de esos derechos, sobre todo los de carácter social”. Sin embargo, es necesario matizar este aparente cambio por varias razones. En primer lugar, la distinción entre los Estados liberales de fines del siglo xviii y del siglo xix y los Estados sociales de la segunda mitad del siglo xx resulta, sobre todo, analítica; es decir, sirve como aproximación, pero no es posible apuntar un parteaguas temporal definitivo ni

<sup>7</sup> Es necesario cuestionar una caracterización tan general, pues inclusive las monarquías absolutistas tenían procedimientos normados e instancias de control. Véase, por ejemplo el trabajo de Tamar Herzog (1995).

tampoco sostener que el Estado social reemplazó a los estados previos. Se trata más bien de un proceso paulatino de transformación en el que condiciones de uno y otro coexisten en un determinado Estado en un mismo momento. En segundo lugar, las dinámicas geográficas propias obligan a mantener ciertas reservas sobre un esquema centrado en Estados Unidos y Europa, toda vez que los procesos endógenos de regiones como América Latina son cualitativamente distintos y no anticipan un progreso lineal teleológico.

Con esto en mente, se puede comprender de mejor manera las discusiones en el seno de la Organización de las Naciones Unidas desde sus primeros años sobre la distinción entre, por un lado, derechos civiles y políticos y, por el otro lado, derechos económicos sociales y culturales. En un principio se pensó en crear un solo Pacto para el conjunto de derechos, pero en la sesión de la Asamblea General, realizada en París el 5 de febrero de 1952, se decidió de manera definitiva que se debía elaborar dos pactos distintos: un Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y uno de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Simsarian, 1952; Donnelly, 1988). Las motivaciones para esta diferenciación guardaron estrecha relación con la comprensión de lo que era un derecho y de las consiguientes obligaciones que ello acarrea para los Estados:

Aunque el término “derechos” se usa tanto en los artículos civiles y políticos como en los artículos económicos, sociales y culturales, se utiliza en dos sentidos diferentes. Los derechos civiles y políticos se consideran como “derechos” que se deben dar efecto con prontitud. Los “derechos” económicos, sociales y culturales se consideran como objetivos hacia los cuales los países que ratifican el pacto se comprometen a esforzarse, alcanzando estos objetivos “progresivamente” durante un período de tiempo mucho más largo (Simsarian, 1952: 711).<sup>8</sup>

Atado a ello, estuvo muy marcado el entendimiento de que, a diferencia de los derechos civiles y políticos que sí podían realizarse principalmente mediante medios legislativos, los económicos, sociales y culturales requerían de fondos del Estado, por lo que no podía asegurarse su cumplimiento inmediato, pues la disponibilidad de recursos resultaba ser una barrera infranqueable. Se dio una distinción entre derechos propiamente dichos y “derechos-prestación”; los primeros, se argumentaba, requerían solo de obligaciones negativas del Estado, mientras que los segundos, en cambio, dependían de obligaciones positivas. Por obligaciones negativas entendemos que el Estado debe abstenerse de violentar derechos y con ello están garantizados; por ejemplo, el derecho a la vida. Las obligaciones positivas, por otra parte, requieren desembolsos considerables y movilización proactiva del aparato estatal; por ejemplo, el derecho a la vivienda. De esta suerte, “contra la exigibilidad de los derechos sociales, aun cuando tengan reconocimiento constitucional, se dice que como se trata de derechos que establecen obligaciones positivas, su cumplimiento depende de la disposición de

<sup>8</sup> La traducción es mía. Es preciso tener presente que Simsarian era, en aquel preciso momento, consejero del representante de los Estados Unidos a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y oficial responsable de Asuntos Culturales y de Derechos Humanos en las Naciones Unidas del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

fondos públicos, y que por ello el poder judicial no podría imponer al Estado el cumplimiento de conductas de dar o hacer” (Abramovich y Courtis, 2009: 4-5).

Esta debilidad o carencia de virtualidad jurídica de los derechos sociales se vio reflejada en la comprensión de las políticas públicas. Barbara Nelson (2001: 800-804) sistematizó varias definiciones a lo largo de la segunda mitad del siglo xx, y encontró que se condensan en tres tipos: 1) como un campo de estudio; 2) como procedimiento; y 3) como solución a problemas. En el primer caso, Lawrence Mead (1995: 1) las entiende como una “aproximación al estudio de la política que analiza el Gobierno a la luz de los asuntos públicos más importantes”. Como procedimiento, James Anderson (1990: 5) las definió como “una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o un conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta [y son] desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios”. Por último, entre las definiciones relativas a la solución de problemas, Harold Lasswell (1971: 1) sostuvo que “como definición de trabajo, decimos que la ciencia de las políticas se ocupa del conocimiento *de y en* los procesos de decisión del orden público y civil”, puesto que “la ciencia de las políticas está particularmente preocupada por el desempeño del Gobierno y de organizaciones privadas para solucionar problemas” (*ibid.*: 57).<sup>9</sup>

La vigencia de este conjunto de definiciones no está en cuestión, pero sí la integración del poder judicial como un actor que de modo potencial empata bien con las tres, pero no necesariamente estuvo pensado así desde un inicio. A inicios de la década de 1970, Lasswell se daba cuenta de un fenómeno:

Más legisladores están percibiendo que la suerte de las legislaturas como instituciones de orden público depende de mejorar el realismo de su producción simbólica, lo que a su vez depende de la movilización del conocimiento. A menos que las legislaturas logren un nivel de funcionamiento contextual y de resolución de problemas, éstas no sobrevivirán. Aquellos asuntos que el poder Ejecutivo todavía no controla, entrará a hacerse cargo, en parte por su realismo superior, en parte por su superioridad táctica en la administración de la coerción (1971: 38).<sup>10</sup>

El balance de Lasswell insiste en las prerrogativas administrativas y legislativas de los poderes políticos, sin advertir que una consecuencia de esto bien puede ser la activación judicial para la garantía de derechos y su apareamiento frontal en el campo de las políticas públicas. Estamos ante una explicación alternativa, aunque no mutuamente excluyente, al activismo judicial invocado por el neoconstitucionalismo (Zabrebelsky, 2009; Comanducci, 2002). El Poder Judicial necesita justificarse socialmente por medio de intervenciones políticas. Así se podría entender, entre muchos otros casos, al fallo de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos en el caso de *Obergefell* frente a *Hodges*, en el que establecieron que, “si bien la Constitución contempla que la democracia es un proceso adecuado

9 La traducción es mía. Lasswell utilizaba el concepto de *policy sciences* en inglés. En aquel momento Lasswell abogaba por el reconocimiento de un espacio disciplinario propio para las políticas públicas, por lo que aplicó este concepto. En castellano he traducido a “ciencia”, en singular, y a “políticas públicas”, en plural.

10 La traducción es mía.

para el cambio, los individuos que son lesionados no necesitan esperar acciones legislativas para hacer valer un derecho fundamental” (Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, 2015: 5).<sup>11</sup> De esta forma, los desafíos contemporáneos de brindar rendimientos verificables de la acción gubernamental para con la población no escapan al judicial.

Esto repercute de manera directa no solo en el campo del *problem-solving* de las políticas, sino también en el *policy-process*, puesto que el control constitucional de las políticas públicas rebasa la posibilidad legal que ha tenido por décadas para hacerla una práctica material cotidiana. En línea con eso, análisis más contemporáneos de las políticas públicas que enfatizan los procedimientos desde el nuevo institucionalismo, tales como el de Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2011: 14-15), resaltan el papel del Poder Judicial, en especial como tecnología de *enforcement*, es decir, para garantizar el cumplimiento efectivo de compromisos: “Los temas de credibilidad y capacidad de *enforcement* de acuerdos políticos y de política pública son cruciales para que los actores políticos puedan comprometerse y participar en transacciones intertemporales o, más generalmente, para que puedan cooperar”. Como hemos visto, sin embargo, esta capacidad de *enforcement* no se restringe a un control *ex post* sino que, de hecho, se materializa en intervenciones proactivas.

De esta manera, opuesto al modelo *paleoiuspositivista*, como lo refería Ferrajoli, se está ante un modelo *neoiuspositivista*, que corresponde a los Estados constitucionales de derecho. Con ello, también las políticas públicas entendidas como un campo de estudio sufren un cambio considerable, pues se incorpora al poder judicial de lleno en la actuación de la política pública, tanto en su capacidad de control como en su producción de rendimientos para la mensurabilidad de los logros de un Gobierno.

### 3. Garantías jurisdiccionales y políticas públicas: justiciabilidad de derechos y judicialización de políticas públicas

Las dimensiones concretas del control judicial a las políticas públicas pueden ser analizadas de manera empírica por medio de casos concretos en los que las cortes hayan tenido que fallar para dar vitalidad al Estado constitucional de derechos y justicia. Tal es el caso de las medidas cautelares que presentaron Walter Gómez Ronquillo, director ejecutivo de la Fundación Vida Libre, y Alexandra Gómez Villavicencio, presidenta de la Asociación de Mujeres, Niñas y Adolescentes Viviendo con VIH “Mujeres Positivas” ICW-Ecuador, en contra del Ministerio de Salud Pública en abril de 2011.

Para eso, es preciso en primer lugar estudiar el modo en que la Constitución ecuatoriana aborda a las políticas públicas. El Título III contiene las garantías

11 La traducción es mía. El caso en cuestión allanó el camino para el reconocimiento federal en los Estados Unidos del matrimonio de personas del mismo sexo, quitando esta prerrogativa a las legislaturas estatales.

constitucionales; está dividido en tres capítulos: uno para las normativas, otro para las políticas públicas y uno final, más extenso, para las jurisdiccionales. En el artículo 85, si bien no las define, da orientaciones para las políticas. Establece el ciclo con las fases de formulación, ejecución e implementación, a lo que suma el control de las políticas públicas, aunque sin mayor referencia a lo que dicho control abarca; determina que deberá haber participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en todas las fases. De forma adicional, indica que la razón de ser de las políticas es hacer efectivos todos los derechos y que se formularán bajo el principio de solidaridad; también manda que el Estado haga una distribución equitativa y solidaria del presupuesto para su ejecución; pero, lo más interesante, reconoce que puede haber políticas públicas que amenacen con o de plano vulneren derechos, en cuyo caso estas deberán reformularse o se deberán adoptar medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, art. 85).

Las disposiciones constitucionales respecto de las garantías, sin embargo, deben leerse de manera cruzada, no individualizándolas y peor *parcelizándolas*. Así, quizá la garantía jurisdiccional más básica —por fundamental— es la acción de protección. Dicha acción tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y se la puede interponer en tres casos. Se la presenta por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial que ocasionen una vulneración de derechos; o, en un segundo caso, cuando la violación al derecho proceda de una persona particular, en los casos de que se provoque un daño grave, o si la persona particular preste servicios públicos impropios, o si esta persona actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación. Pero el tercer caso es el que viene a colación directamente aquí: se la puede interponer en contra de políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales (*ibid.*, art. 88).

Si se lo piensa de manera gráfica desde la teoría de conjuntos, se puede encontrar allí los puntos topológicos de unión, es decir, de intersección entre las garantías constitucionales jurisdiccionales y de política pública (Devlin, 1993). Como tal, quedó abierta la puerta para judicializar políticas públicas por la acción de protección, y de manera extensiva también mediante la petición de medidas cautelares. Los jueces podrán ordenar estas últimas de manera conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho (*ibid.*, art. 87).

Siendo así el escenario constitucional, en abril de 2011, en la petición de medidas, las dos antedichas organizaciones sociales indicaron que las personas portadoras del virus acostumbraban recibir dosis de medicamentos para dos meses, pero “de manera repentina el Estado dejó de suministrar los medicamentos en esas dosis, reduciendo las mismas a dos o tres días; hoy, abril 11 de 2011, ya ni siquiera hay medicamentos que dar, lo cual pone en riesgo nuestras vidas y la de todas las personas afectadas por esta enfermedad [...]” (Alfago, 2011: 1).

El desabastecimiento fue de conocimiento público, recogido en notas de prensa de diarios nacionales y locales, así como en reportajes dentro de noticieros televisados.<sup>12</sup>

El abogado de las organizaciones sociales, Julio César Cueva, desde un inicio indicó que la petición de medidas cautelares en contra del Ministerio de Salud Pública se basaba en el numeral segundo del artículo 85 de la Constitución, y que, por tanto, “el juez podrá ordenar que se reformule la política pública para la entrega descentralizada de medicina”.<sup>13</sup>

Por sorteo, conforme determina la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC, art. 32), recayó en el Juzgado Primero del Trabajo del Guayas, en calidad de juzgador constitucional, toda vez que el modelo ecuatoriano a partir de 2008 para estos casos convirtió a la Corte Constitucional en revisor eventual de segunda instancia de sentencias y resoluciones constitucionales (Escobar García, 2008).<sup>14</sup> Por su finalidad, la Ley prevé que el procedimiento de medidas cautelares debe ser informal, sencillo, rápido y eficaz, por lo que la inmediatez en la resolución es clave, debiendo el juez ordenarlas —o no— en el plazo más breve (*ibid.*, arts. 29 y 31).

El titular de dicho juzgado, Carlos Alfago, en consecuencia, analizó el cumplimiento de las dos condiciones básicas para el otorgamiento de medidas: el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*. El primero tiene que ver con la existencia de hechos severos cuyo simple relato sea suficiente testimonio de urgencia y gravedad, lo que es conocido como apariencia del buen derecho. El segundo se relaciona con el peligro por el paso del tiempo, es decir, que la dilación de una respuesta puede resultar en consecuencias graves (García, 2005). En el caso en cuestión, el juez Alfago, reconociendo que “no siendo este juzgador ajeno al entorno social que le rodea”, acreditó la gravedad y urgencia de la situación, con evidentes perjuicios irreparables para los legitimados activos, es decir, para quienes solicitaron las medidas.

El juez desarrolló su análisis sobre la base de tres elementos: la Constitución, jurisprudencia constitucional extranjera, y confrontación de versiones y constatación *in situ* de la situación. Con una exhaustiva lectura crítica de la Constitución ecuatoriana, resaltó que la rectoría del sistema nacional de salud la ejerce la autoridad sanitaria nacional, esto es, el Ministerio de Salud Pública, y que como

12 Por ejemplo, se tiene el listado siguiente de notas de prensa, sin ser un listado exhaustivo: “Antirretrovirales de la OPS llegan para superar desfase”, *Expreso*, 19/4/2011. “Ayer se inspeccionó ‘in situ’ la entrega de los antirretrovirales”, *El Comercio*, 20/4/2011. “Defensoría inspeccionó medicinas de VIH”, *El Universo*, 20/4/2011. “Ministro culpa a centralismo por la falta de medicamentos”, *El Telégrafo*, 18/4/2011. “Pacientes con VIH siguen en conflicto con el MSP”, *El Comercio*, 17/4/2011. “Antirretrovirales aún son escasos en centros”, *El Universo*, 16/4/2011. “La entrega de fármacos se retrasa”, *El Comercio*, 14/4/2011. “Chiriboga a audiencia mañana”, *Expreso*, 14/4/2011. “MSP niega falta de antirretrovirales”, *El Universo*, 13/4/2011. “Pacientes esperan que viernes ya lleguen los antirretrovirales”, *El Universo*, 12/4/2011.

13 “Organizaciones de ayuda presentan hoy medida cautelar ante juez”, *El Universo*, 12/4/2011.

14 Claudia Escobar García explica la manera en la que “ahora la Corte Constitucional pasa de ser un tribunal de segunda instancia a un órgano que realiza una revisión eventual de las sentencias constitucionales (arts. 86.5 y 436.6). Esta regla general tiene como excepción las acciones extraordinarias de protección y de cumplimiento, en las que la Corte conoce en única instancia (arts. 93, 94, 436.5 y 437)”.

tal es responsable de formular la política nacional de salud, debiendo de manera complementaria normar, regular y controlar todas las actividades relacionadas con la salud, tanto en la red pública como en las entidades privadas, autónomas y comunitarias; y, además, que los servicios públicos de salud deben ser universales y gratuitos, lo que comprende los procedimientos de diagnóstico, tratamiento, medicamentos y rehabilitación necesarios, para lo cual el financiamiento público debe ser oportuno, regular y suficiente (CRE, arts. 361, 362, 366).

En ausencia de pronunciamientos expresos de la Corte Constitucional ecuatoriana, el juez recurrió a sentencias del Tribunal Constitucional del Perú.<sup>15</sup> Entre otros aspectos, estas sentencias desarrollaron contenidos del derecho a la salud, señalando que el derecho a la vida se extiende más allá de la mera posibilidad de existir o no, así como el derecho a la salud va más allá de la simple ausencia de enfermedad. Estos derechos se extienden a la garantía de condiciones dignas para la vida, lo cual pasa por el mantenimiento de la salud de las personas, más aún en casos de enfermedades catastróficas como el VIH. En línea con ello, el Tribunal Constitucional del Perú razonó que:

Actualmente, la noción de *Estado social y democrático de derecho* concreta los postulados que tienden a asegurar el mínimo de posibilidades que tornan digna la vida. La vida, entonces, ya no puede entenderse como un límite al ejercicio del poder, sino fundamentalmente como un objetivo que guía la *actuación positiva del Estado*, el cual ahora se compromete a cumplir el encargo social de garantizar, entre otro, el derecho a la vida y la seguridad (Tribunal Constitucional del Perú, 2006: 82; énfasis añadido).<sup>16</sup>

El juez Alfago, además, escuchó a las partes en audiencia, a saber: a los representantes de las organizaciones que presentaron el pedido, del Ministerio de Salud Pública, de la Procuraduría General del Estado, de la Defensoría del Pueblo, de la Cruz Roja, y de otras organizaciones sociales vinculadas con la temática, así como a particulares que presentaron *amicus curiae*.<sup>17</sup> También visitó en persona y en diferentes ocasiones las bodegas centrales de la Dirección de Salud del Guayas y el Hospital de Infectología de Guayaquil “José Daniel Rodríguez”, en donde constató los niveles de *stock* de medicamentos y la existencia del problema de abastecimiento, además de dialogar con personas afectadas.

Con estos elementos, el juez resolvió ordenar, por una parte, que el Ministro de Salud Pública regularice la entrega de medicamentos, reactivos y demás insumos necesarios para el tratamiento de los pacientes con VIH en un plazo de quince días; pero, por otra parte, dispuso que “en el plazo no mayor a 60 días,

15 Sentencia STC 2945-2003-AA, Sentencia STC 03599-2007-AA, Sentencia STC 05954-2007-HC y Sentencia STC 01535-2006-AA. Cabe anotar que la ampliación y diversificación de las fuentes del derecho, incluyendo la jurisprudencia internacional, es una discusión clave en el neoconstitucionalismo. Véase: Ávila (2008). Esta no se limita, sin embargo, a jurisprudencia de cortes regionales o universales de las cuales el país es parte, sino que se hace extensiva como se ve en este caso a jurisprudencia constitucional de otros Estados.

16 Sentencia STC 01535-2006-AA.

17 Fue el caso del abogado Pedro Luis Aldaz Álvarez. Un *amicus curiae* es la presentación de la opinión informada de un tercero ajeno al litigio que quiere contribuir para la resolución del mismo. La LOGJCC lo permite y norma en el artículo 12.

reformule la política pública del programa nacional de VIH/SIDA para garantizar [la] entrega de medicamentos a los pacientes beneficiarios, a fin de que ésta no se vea interrumpida o amenazada nuevamente” (Alfago, 2001: 13).<sup>18</sup> Entre otras cosas, el juez ordenó al Ministerio que remita al juzgado copia certificada del Plan Nacional de Adquisiciones, junto con el presupuesto para la ejecución del Programa Nacional de VIH para ese año, acompañado por los informes que justifiquen el cumplimiento de las metas previstas. Dispuso, además, a la directora del Hospital de Infectología de Guayaquil que informen de inmediato al juzgador si se vuelve a evidenciar un desabastecimiento. Para dar seguimiento a lo resuelto, el juez delegó al Defensor del Pueblo provincial (LOGJCC, art. 34). Cabe mencionar que no se puede interponer recurso de apelación en contra de la resolución del juez sobre medidas cautelares (LOGJCC, art. 33).

#### 4. La intervención de la justicia en políticas públicas

El auto resolutorio del juez Alfago trastoca visiones ortodoxas, legalistas y positivistas del derecho, dejando entrever algunos aspectos materiales sobre el cambio del poder judicial en un Estado constitucional de derecho, pero de manera simultánea provoca una necesaria y conexas reflexión en el estudio de las políticas públicas y, de manera más amplia, en tópicos de estudio como la división de poderes, los pesos y contrapesos, los modelos de Estado y el gerenciamiento de lo público, entre otros. Existe reticencia por parte de renuentes autoridades públicas ejecutivas que no ven en un auto resolutorio como este otra cosa que una intromisión de la justicia en algo que no le compete. Después de todo, dejar la resolución de los problemas de la agenda pública y la distribución de recursos estatales al arbitrio de las cortes atrofia a los poderes políticos de representación popular. Se teme la judicialización extrema de las necesidades ciudadanas y la dependencia del aparato de justicia para operar respuestas burocráticas.

En línea con lo mencionado, Abramovich y Courtis (2009: 14) sistematizan cinco principales objeciones a la actuación judicial proactiva para forzar el cumplimiento de obligaciones estatales positivas, a saber: 1) el poder judicial es el menos adecuado para realizar planificaciones de política pública; 2) un caso judicial es poco adecuado para medidas de alcance general; 3) la discusión procesal genera problemas, dado que otras personas afectadas por el mismo incumplimiento no participan del juicio; 4) el poder judicial no tiene los medios coercitivos para hacer cumplir con una prestación omitida para todos los casos; y, 5) tampoco tiene capacidad para dictar la reglamentación omitida. Abramovich y Courtis matizan cada una de estas objeciones aunque admiten que pueden tener cierta razón. En función del caso de medidas cautelares contra el Ministerio de Salud Pública en

<sup>18</sup> En este artículo se toma una definición amplia de política pública, entendiéndola como una intervención programática y verificable del Estado para intentar resolver un problema de agenda pública. Por ello, no se discute aquí el entendimiento particular que el juez tiene sobre política pública o su capacidad para diferenciarla de un programa público.



Ecuador, a continuación se ofrece una examinación empírica de cada una de estas objeciones.

La administración del Estado ha experimentado una creciente profesionalización, de la mano con la formalización de esta como un campo “científico”. Desde finales del siglo XIX, Woodrow Wilson (1887: 197) emprendió un esfuerzo en este sentido: “El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el Gobierno puede hacer correcta y exitosamente, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía”.<sup>19</sup> Con el desarrollo de los Estados de bienestar del siglo XX, el apareamiento de la ciencia de las políticas (*policy-sciences*) estuvo marcado tanto por ser una ciencia de la acción como una ejecutada por expertos: “Al final de la década de 1950 y al comienzo de la siguiente, se imaginaba que el análisis y el experto iban a permitir afrontar mejor los desafíos que acosaban entonces a la sociedad” (Meny y Thoenig, 1992: 43).

Este proceso paulatino de profesionalización especializada en la composición estatal ha encontrado correlato en una tipología que clasifica modelos de burocracia a partir de dos variables: el grado de autonomía y las capacidades técnicas de las burocracias (Scartascini, 2011: 69-70). La combinación de ambas produce una burocracia *meritocrática*, opuesta a una burocracia *dientelar*. En la Administración se tiene como objetivo normativo llegar a producir el primer tipo, pues se demuestra que sus rendimientos son cualitativa y cuantitativamente mejores para el desempeño de las políticas públicas que administra (Andrade, 2015; Evans & Rauch, 1999).

En ese sentido, se entiende que el trabajo desarrollado por administradores expertos en posiciones dentro de la Administración en el Estado es el más adecuado para realizar tareas propias dentro del esquema de división del trabajo en el Estado. Siendo así, los jueces, con una preparación y destrezas distintas, mal harían en intervenir. Los efectos de ello, de hecho, podrían actuar en contra del buen desenvolvimiento de las políticas. No obstante, como lo muestra el caso analizado, el juez no dicta la política; manda a que esta sea reformulada. Es el mismo rector de la política quien debe hacerlo, y lo debe hacer porque la justicia encontró falencias que produjeron afectaciones de derechos. Entendemos así que el juez Alfago (2011: 13), junto con ordenar la reformulación de la política, llamó al Ministerio de Salud Pública a que mejore sus procedimientos de distribución de medicamentos e incluso planteando que se lo haga “descentralizando en la mayor medida posible el Programa Nacional de VIH”.<sup>20</sup> En tal sentido, la rectoría de la política queda intacta, pero con un control judicial de sus afectaciones, algo que de hecho podría alimentar el ciclo de la política pública en su seguimiento y evaluación.

Otro cuestionamiento común es que un caso judicial es poco adecuado para medidas de alcance general. Así, por ejemplo, “la violación general al derecho

---

19 La traducción es mía.

20 Se entiende que el juez en realidad se refiere a un proceso de desconcentración (mejorar la gestión en territorio del MSP), no de descentralización (transferir competencias a gobiernos locales).

a la salud puede reconducirse o reformularse a través de la articulación de una acción particular, encabezada por un titular individual, que alegue una violación producida por la falta de producción de una vacuna, o por la negación de un servicio médico del que dependa la vida o la salud de esa persona [...]” (Abramovich y Courtis, 2009: 15). En tal sentido, lo que un juez resuelva se limitará al caso puntual de la persona. Sin embargo, la argucia argumentativa y el modo de plantear el caso puede ser una advertencia para los poderes públicos de violaciones a derechos por sus acciones, aplicadas a casos particulares demostrativamente, pero con efectos generalizados. Además, las acciones y demandas colectivas (*class action lawsuits*), así como la aplicación de efectos *inter comunis*, pueden amplificar un caso y dar cobertura a los diferentes sujetos en la misma situación.<sup>21</sup> Así, en su auto resolutorio el juez ordenó que:

[...] en consideración a la jurisprudencia de la Corte Constitucional citada anteriormente y al principio *iura novit curia*, el presente auto resolutorio tendrá efectos *inter comunis*, de tal forma que todo ciudadano hasta la emisión de la presente resolución [que] hubiere venido siendo beneficiario de la entrega gratuita de medicamentos antirretrovirales, vitaminas, u otros necesarios para paliar, combatir o diagnosticar la enfermedad conocida como VIH [...] podrá invocar la presente resolución para ejercer sus legítimos derechos a los que se creyere asistido (Alfago, 2011: 14).<sup>22</sup>

Se encuentra, de esta forma, que un caso judicial sí puede ordenar medidas de alcance general. Vinculado con esto último, se ha apuntado al problema de que en un proceso judicial no participan todos los afectados; no obstante, se han desarrollado herramientas procesales que abren la participación de interesados —y no solo los afectados— en una causa. La figura del *amicus curiae* tiene antecedentes en el derecho romano en la Antigüedad; sin embargo, de manera más contemporánea se lo adoptó en los Estados Unidos en 1823 (O’Connor & Epstein, 1983). Desde entonces hacia el presente, ha sido sujeto de debates y controversias, por temas de forma y fondo, tales como el mayor trabajo de los jueces debido a su revisión y al incremento de documentación en los expedientes, en el primer caso, y como la injerencia de actores externos y la vaguedad de lo que significa que una persona esté “interesada” en una causa, en el segundo (*ibid.*; Puro, 1971; Wiener, 1954). Lo cierto es que este instrumento permite que personas que no participan procesalmente puedan aportar criterios y opiniones informadas que ayuden a la resolución del caso.

En tal sentido, Karen O’Connor y Lee Epstein (1983) demostraron que la Corte Suprema de los Estados Unidos encuentra de gran utilidad los *amicus curiae* para la construcción de sus opiniones. Por tanto, esta figura, reconocida en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en Ecuador, y aplicada en el caso de estudio, permite que participen otras personas. Así, por

21 Efectos *inter comunis* significa que la protección se extiende al conjunto de personas con la misma vulneración, sin necesidad de que todos hayan participado en la solicitud de medidas cautelares o de una acción de protección (véase: González Manrique *et al.*, 2014: 179; Cepeda & Landau, 2017: 371-372).

22 El principio de *iura novit curia* presupone que los jueces tienen la facultad de encontrar el derecho aplicable a la solución del caso (Henríquez *et al.*, 2015).

ejemplo, además de un abogado particular, también participó en audiencia el representante de la Fundación Ecuatoriana Equidad, que no estaba entre los legitimados activos, pero por su trabajo con la comunidad LGBTIQ tenía elementos que aportar.

Se objeta también la capacidad coercitiva real que tienen las cortes para hacer cumplir sus disposiciones. Esto nos recuerda lo que Hamilton anotaba respecto de que el Poder Judicial necesita del Ejecutivo para que sus fallos tengan eficacia. En efecto, ocurre así. Juan Linz y Alfred Stepan (1996) consideran como una de las tres condiciones para tener una democracia consolidada el contar con un Estado de derecho: “un *Rechtsstaat* significaba que el Gobierno y el aparato del Estado estarían sujetos a la ley, que las áreas de poder discrecional serían acotadas y cada vez más limitadas y que los ciudadanos podrían acudir a las cortes para defenderse del Estado y sus funcionarios” (Linz y Stepan, 1996: 35). La derivación del poder constitucional conferido por el soberano pone a órdenes del poder judicial la fuerza pública.<sup>23</sup> Si bien es cierto que esto tiene alcances normativos que en ocasiones la práctica puede no reflejar, las capacidades punitivas del poder judicial se resguardan en la intertemporalidad de sus acciones, o, lo que es decir, una amenaza no solo presente sino futura de sanción a quienes no acaten sus órdenes, y también están dotadas de efectividad difusa, con lo que indicó que su acatamiento depende de diversas agencias estatales, por lo que la posibilidad de colusión para incumplir sus órdenes es poco factible.

Cabe recordar que, en caso de que haya servidores públicos que incumplan una sentencia o resolución, el juez puede ordenar el inicio del procedimiento para su eventual destitución, quedando obligado quien reemplace al funcionario destituido a cumplir con lo ordenado (LOGJCC, art. 22). El juez Alfago (2011: 14) lo tiene presente y lo recuerda en su auto resolutorio: “Lo anterior deberá cumplirse y ejecutarse en el menor tiempo posible, sin perjuicio de los plazos judiciales concedidos para su cumplimiento, bajo las previsiones claramente establecidas en la Constitución y la ley, en caso de omisión o incumplimiento”.

Por último, se alega que las cortes tampoco tienen capacidad para dictar la reglamentación omitida. Al respecto, se deben considerar dos elementos. En primer lugar, y tal como lo cita el juez Alfago, la Corte Constitucional ecuatoriana, mediante Sentencia n.º 031-09-SEP-CC, sentó precedente al reconocer que:

El juez constitucional, como *creador de derecho* y en armonía con el *constitucionalismo contemporáneo* y con el *Estado Constitucional*, debe acoplar sus decisiones a la búsqueda de una auténtica justicia material, la misma que se podrá alcanzar únicamente a través de una adecuada reparación integral, para ello, resultará necesario que el juez constitucional inserte sus fallos en aquella categoría de sentencias atípicas o moduladoras; que eviten la reproducción de vulneraciones a derechos constitucionales en casos futuros o similares (en el caso de garantías), y que finalmente pacifique y

---

23 Por ejemplo, la LOGJCC (art. 21) dispone que: “La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional”.

no agrave las consecuencias negativas que ya se han podido generar en la práctica (énfasis añadido).<sup>24</sup>

De esta forma, los jueces también crean derecho y pudiendo suplir omisiones normativas de parte del Legislativo.<sup>25</sup> Además de esto, se cuenta con jurisprudencia constitucional respecto de la inconstitucionalidad de omisión normativa, es decir, casos en los que el Legislativo no haya cumplido mandatos constitucionales respecto del desarrollo de normas legales. Así, por ejemplo, se tiene la Sentencia n.º 001-13-SIO-CC, de 2013, en la que, si bien la Corte decide negar las acciones de inconstitucionalidad por omisión, dejó abierta la puerta para que la Corte, en estos casos excepcionales, cubra vacíos legales de manera temporal en pro de la garantía efectiva de los derechos.<sup>26</sup>

## 5. Conclusiones

Ante la aparente falta de virtualidad jurídica de los derechos sociales, el advenimiento del Estado constitucional ha venido a desmitificar la anterior división entre obligaciones negativas para los derechos civiles y políticos y obligaciones positivas para los derechos económicos, sociales y culturales. En la Constitución ecuatoriana de 2008 se reconoció por vez primera a las políticas públicas como garantías constitucionales de derechos, junto con las garantías normativas y jurisdiccionales. Elevarlas a ese nivel conlleva significativas transformaciones teóricas y prácticas, las cuales trascienden el ámbito del derecho y repercuten de manera notable en el estudio politológico de las políticas públicas.

Además de incorporar de lleno al poder judicial en el ciclo de las políticas públicas por medio del control judicial de estas, también lo hace a partir de señalamientos programáticos que surgen de sus fallos. Esto ya no se limita a aquellos derechos civiles y políticos que se regulaban normativamente por medio de legislación, sino que se extiende hacia el conjunto de derechos. De esta forma, las vertientes que definen a las políticas públicas como campo de estudio, como un proceso y como un modo de resolver problemas, todas enfrentan desafíos significativos, toda vez que los supuestos de base sobre los que se pensaron —es decir, un Estado legal de derecho que admite la coexistencia diferenciada de derechos propiamente dichos y “derechos-prestación”— han mutado. Los rendimientos sociales del judicial pasan de ser un resultado deseable *ex post* a una obligación ineludible *a priori*.

Mediante el estudio empírico de una petición de medidas cautelares contra una política del Ministerio de Salud Pública en Ecuador se muestra el modo en que materialmente se experimenta el entrecruzamiento de garantías constitucionales,

24 Registro Oficial n.º 98 Suplemento, 30/12/2009.

25 Adicionalmente, sobre este papel de creación del derecho que asume la jurisprudencia se puede ver la obra de Zagrebelsky (2009).

26 Registro Oficial n.º 919 Primer Suplemento, 25/3/2013.

con un juez resolviendo sobre una política pública. Si bien este escenario pudo haber sido advertido por el legislador constituyente, es solo mediante su despliegue en las cortes que se puede ver sus consecuencias, las cuales son todavía inciertas, pues este tipo de casos es más bien relativamente infrecuente, inclusive a poco menos de diez años de vigencia de una Constitución que lo permite. No obstante, de lo que sí se encuentra certidumbre es que la judicialización de las políticas públicas es un instrumento poderoso para el desarrollo progresivo de los derechos y que empuja al Estado a la formulación responsable de políticas públicas, al ejercicio de contraloría estatal y social de su implementación y a una evaluación más cautelosa. Los niveles de responsabilidad de la Administración respecto de la política pública han crecido de modo exponencial.

Un examen empírico, sobre la base de una causa ventilada en un juzgado de primera instancia, así como un juzgado del trabajo, cuyo titular actuó como juzgador constitucional, han mostrado que las principales objeciones que se interponen a la intervención judicial en materia de políticas públicas pueden ser superadas. Así, la participación del Poder Judicial, que tradicionalmente ha sido marginado en estudio y práctica de las políticas, no solo que es posible sino también deseable socialmente, aunque conlleve fuertes resistencias de los poderes políticos que pueden verse desafiados. Esto no habría de limitarse a objetos jurídicos como los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, sino que se extendería también a otros derechos. Las consecuencias de eso solo se develarán con otros casos de políticas públicas que sean llevadas a los tribunales.

## 6. Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Christian Courtis (2009). “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”. En Christian Courtis y Ramiro Ávila, ed., *La protección judicial de los derechos sociales*: 3-29. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- Alfago, Carlos (2011). “Auto resolutorio de medidas cautelares solicitadas por Walter Gómez Ronquillo, director ejecutivo de la Fundación ‘Vida Libre’, y Alexandra Gómez Villavicencio, presidenta de la Asociación de Mujeres, Niñas y Adolescentes Viviendo con VIH ‘Mujeres Positivas’ ICW-Ecuador”. 286-11, *Guayaquil*, 3/5/2011.
- Anderson, James (1990). *Public Policymaking*. Boston: Houghton Mifflin.
- Andrade, Pablo (2015). *Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador/ Corporación Editora Nacional.
- Ávila, Ramiro (2008). “Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia”. En Ramiro Ávila, ed., *La Constitución del 2008 en el contexto andino: análisis desde la doctrina y el derecho comparado*: 19-38. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

- \_\_\_\_\_ (2009). “Caracterización de la Constitución de 2008: visión panorámica de la Constitución a partir del Estado constitucional de derechos y justicia”. En Santiago Andrade Ubidia, *Caracterización de la Constitución de 2008: visión panorámica de la Constitución a partir del Estado constitucional de derechos y justicia*: 405-428. Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.
- Benavides, Gina (2010). “Avances en la construcción del Estado constitucional de derechos y justicia: balance 2009”. En Programa Andino de Derechos Humanos, *Estado constitucional de derechos: informe sobre derechos humanos*: 37-72. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador / Abya-Yala.
- Carbonell, Miguel (2009). “Eficacia de la Constitución y derechos sociales: esbozo de algunos problemas”. En Christian Courtis y Ramiro Ávila, ed., *La protección judicial de los derechos sociales*: 55-87. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Cepeda, Manuel José & David Landau (2017). *Colombian Constitutional Law: Leading Cases*. Nueva York: Oxford University Press.
- Comanducci, Paolo (2002). “Formas de (neo) constitucionalismo: un análisis metateórico”. *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, n.º 16: 90-112.
- Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos (2015). “Obergefell *et al.* vs. Hodges, Director, Ohio Department of Health, *et al.*” Certiorari to the United States Court of Appeals for the Sixth Circuit, n.º 14-556. Argued April 28, 2015. Decided June 26, 2015.
- Devlin, Keith (1993). *The Joy of Sets: Fundamentals of Contemporary Set Theory*. New York: Springer-Verlag.
- Donnelly, Jack (1988). “Human Rights at the United Nations 1955-85: The Question of Bias”. *International Studies Quarterly*, 32(3): 275-303.
- Escobar García, Claudia (2008). “Del Tribunal a la Corte: ¿tránsito hacia una nueva justicia constitucional?”. En Ramiro Ávila, ed., *La Constitución del 2008 en el contexto andino: análisis desde la doctrina y el derecho comparado*: 285-362. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Evans, Peter & James Rauch (1999). “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”. *American Sociological Review*, n.º 5, vol. 64: 748-765.
- Ferrajoli, Luigi (2001). “Pasado y futuro del Estado de derecho”. *Revista internacional de filosofía política*, n.º 17: 31-45.
- \_\_\_\_\_ (1992). “El derecho como sistema de garantías”. *Jueces para la democracia*, n.º 16-17: 61-69.
- García Sarmiento, Eduardo (2005). *Medidas cautelares: introducción a su estudio*. Bogotá: Temis / Jurídica Radar.
- González Manrique, Uriel *et al.* (2014). “Innovación jurisprudencial del derecho procesal constitucional colombiano: efectos de sentencias inter pares e inter comunis”. *Revista Principia Iuris*, n.º 21: 169-193.
- Hamilton, Alexander (2001). “A view of the constitution of the judicial department in relation to the tenure of good behavior”. En Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, *The Federalist*: 401-408. Indianápolis: Liberty Fund.

- Henríquez Salido, María *et al.* (2015). “El principio procesal *iura novit curia* en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”. *Revista de Lengua i Dret*, n.º 64: 1-15.
- Herzog, Tamar (1995). *La administración como un fenómeno social: la justicia penal de la ciudad de Quito 1650-1750*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Lasswell, Harold (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996). “Hacia la consolidación democrática”. *La Política*, n.º 2: 29-49.
- López, Adrián (2016). “El encuentro entre el Judicial y el Ejecutivo en ocasión del atentado contra Alejandro Carrión Aguirre en 1955”. *Estado & comunes* n.º 3: 71-93.
- Mead, Lawrence (1995). “Public Policy: vision, potential, limits”. *Policy Currents*, n.º 5: 1-4.
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Nelson, Barbara (2001). “Políticas públicas y administración: una visión general”. En Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann, ed., *Nuevo Manual de Ciencia Política*: 795-860. Madrid: Istmo.
- O’Connor, Karen & Lee Epstein (1983). “Court rules and workload: a case study of rules governing *amicus curiae* participation”. *The Justice System Journal*, n.º 1, vol. 8: 35-45.
- Puro, Steven (1971). *The Role of Amicus Curiae in the United States Supreme Court: 1920-1966*. Buffalo: State University of New York.
- Ruiz, Ramón y Clara Viviana Plazas (2011). “La exigibilidad de los derechos sociales: el caso de Colombia”. *Universitas, Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n.º 14: 3-20.
- Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2011). “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas”. En Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, ed., *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?*: 1-31. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo / Mayol Ediciones.
- Scartascini, Carlos (2011). “¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones”. En Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, ed., *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?*: 33-74. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo / Mayol Ediciones.
- Seidelman, Raymond & Edward J. Harpham (1985). *Disenchanted realist: Political Science and the American crisis, 1884-1984*. Albany: State University of New York Press.
- Simsarian, James (1952). “Progress in Drafting Two Covenants on Human Rights in the United Nations”. *The American Journal of International Law*, n. 4, vol. 46: 710-718.
- Trujillo, Julio César (1994). *Teoría del Estado en el Ecuador: estudio de derecho constitucional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- Wiener, Frederick Bernays (1954). “The Supreme Court’s New Rules”. *Harvard Law Review*, n.º 68: 20-94.
- Wilson, Woodrow (1887). “The Study of Administration”. *Political Science Quarterly*, n.º 2, vol. 2: 197-222.
- Zagrebelsky, Gustavo (2009). *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta.

**Archivos consultados**

Biblioteca de la Corte Nacional de Justicia. Quito, Ecuador.

Biblioteca del Ministerio de Cultura y Patrimonio. Quito, Ecuador.

**Fuentes normativas**

Constitución de la República del Ecuador (2008). *Registro Oficial* n.º 449, 20/10/2008.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009). *Registro Oficial, Suplemento* n.º 52, 22/10/2009.

**Jurisprudencia**

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia n.º 031-09-SEP-CC. *Registro Oficial, Suplemento* n.º 98, 30/12/2009.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia n.º 001-13-SIO-CC. *Registro Oficial, Suplemento* n.º 919, 25/3/2013.

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia STC 2945-2003-AA, 20/4/2004.

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia STC 03599-2007-AA, 3/11/2007.

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia STC 05954-2007-HC, 27/11/2007.

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia STC 01535-2006-AA, 31/1/2008.



# El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana<sup>1</sup>

*Mercosur and its crisis: explanations for the failure/success of South American regional integration efforts*

Mercedes Isabel Botto

Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Sede Argentina  
Correo electrónico: mbotto@flacso.org.ar

*Recibido: 12-febrero-2017. Aceptado: 22-marzo-2017.*

## Resumen

El Mercosur atraviesa hoy su crisis más grave. Todos los Gobiernos, sin excepción, se han pronunciado sobre la necesidad de desandar los compromisos previos, convirtiendo a la unión aduanera en una mera zona de libre comercio. Esta no es su primera crisis ni tampoco predice el fin del bloque; sin embargo, nos lleva a preguntar sobre el porqué de este derrotero zigzagueante que contribuye a la pérdida de legitimidad y credibilidad entre las elites políticas y la opinión pública, en general. Para la mayoría de los estudiosos de las ciencias políticas o de la economía internacional, la explicación de ese fracaso se encuentra en la ausencia de voluntad política y de complementariedad estructural entre los países miembros. La idea que buscamos demostrar en estas páginas es que si bien dichas explicaciones son válidas y hasta complementarias, son insuficientes. En ese sentido, sostenemos la necesidad de superar las teorías que se apoyan en factores de índole endógenos para incluir factores exógenos —tales como la dependencia externa, la incertidumbre financiera y las estrategias cambiantes de las grandes corporaciones transnacionales— que ejercen un peso determinante sobre las fluctuaciones que caracterizan los intentos de integración latinoamericanos.

**Palabras claves:** integración regional, América Latina, Mercosur, teorías hegemónicas, dependencia externa.

---

<sup>1</sup> La autora agradece los generosos comentarios y aportes de Mariela Bembi y de Agustina Frish en la edición del manuscrito final. La autora también es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas de la Argentina (Conicet), entidad que facilitó el proceso de investigación del presente artículo.

## Abstract

Mercosur today traverses its most severe crisis. All Governments, without exception, have spoken about the need to retrace the previous commitments, turning the customs union into a mere free trade area. This is not the first crisis and it does not predict the end of the block. However, leads us to ask about the why of this zigzagging course that contributes to the loss of legitimacy and credibility among political elites and public opinion in general. For the majority of scholars of political science and/or the international economy, the explanation for this failure lies in the absence of political will and structural complementarity between Member countries. The idea that we seek to demonstrate in these pages is that these explanations are valid and even complementary, they are insufficient. In this regard, we hold, the need to overcome the theories which rely on endogenous factors to include exogenous factors such as the external dependency, financial uncertainty and changing strategies of transnational corporations exert a decisive weight fluctuations that characterize American integration efforts.

**Keywords:** regional integration, Latin America, Mercosur, hegemonic theories, external dependence.

## 1. Introducción

A inicios de 2017, el Gobierno de Uruguay hizo pública su decisión de iniciar negociaciones con terceros países, rompiendo de manera unilateral un compromiso legal que ya lleva más de treinta años (*Diario La Nación*, 15/1/17). Sin embargo, esa no es la primera vez que se habla de fracaso ni que se predice el final del bloque: el Mercosur ha atravesado ya varias crisis internas y de ellas ha resurgido a manera de ave Fénix. Si bien es muy prematuro predecir qué ocurrirá a futuro y más aventurero aún hablar de un final del bloque, lo cierto es que si evaluamos sus resultados a la luz de un enfoque racionalista, como se ha venido haciendo, dicho proceso de integración no cumplió con sus objetivos planeados en un inicio de alcanzar un mercado común, con libre circulación de bienes y servicios, personas e inversiones, tal como prometía el tratado fundacional.

Las razones que ayudan a explicar ese fracaso se encuentran, siguiendo a los especialistas, en la ausencia o déficit de complementariedad y especialización de las estructuras productivas de los países del bloque (Lucangelli, 2001; Porta, 2007; Machado y López, 2009) y en la resistencia de los Gobiernos a delegar cuotas de autoridad en instituciones supranacionales (Malamud, 2011; Gratius & Bouzas, 2008). Sin bien tales explicaciones son válidas y en gran medida complementarias, no son suficientes para explicar los vaivenes recurrentes entre crisis y relanzamientos. En ese sentido, el presente trabajo espera contribuir a dicho debate, señalando la necesidad de superar las explicaciones de índole endógeno (propia de los países miembros o región) para incluir factores exógenos que — como las crisis globales— intervienen también en los vaivenes de ese proceso. A

nuestro entender, ese reduccionismo se explica por el hecho de que las teorías de la integración regional y multilateral sobre las que se sustentan están construidas a partir de experiencias exitosas del Norte y de visiones hegemónicas de la economía global que no toman en cuenta los dilemas estructurales del subdesarrollo y la dependencia económica.

Para ilustrar tal hipótesis dividimos el artículo en tres partes. En la primera se aborda —de manera estilizada— los principales aportes de las teorías de la integración regional, identificando las diferencias entre las relaciones internacionales y la economía política internacional. En la segunda parte, se analizan las evaluaciones que se han hecho sobre el Mercosur a la luz de sus principales hitos de construcción y de deconstrucción institucional y de interdependencia económica. Por último, y para ilustrar nuestra hipótesis, se busca complementar esa descripción del caso con las crisis externas más importantes que ayudan a explicar el auge y fracaso de los dos principales momentos del Mercosur: los que la literatura describe como un “Mercosur comercial” seguido por un “Mercosur productivo”.

## 2. La importancia de la política comercial y las condiciones para el éxito de la integración productiva

Los procesos de integración económica se inician con una *liberalización comercial* como puntapié para alcanzar un mercado ampliado, tanto en producción como en consumo de bienes y servicios. Sin embargo, la integración negativa, como se la suele llamar, no es el objetivo o meta, sino un mecanismo para alcanzar la Integración Productiva Regional (IPR), la que además supone la coordinación de nuevas políticas sectoriales (integración positiva). La importancia de la IPR por sobre otras agendas se justifica en múltiples razones: en primer lugar, involucra a los actores privados más allá de los Gobiernos, asegurando la continuidad y profundización del proceso por fuera de los cambios de gestión y prioridades estratégicas; en segundo lugar, facilita el camino hacia la liberalización multilateral del comercio y, además, ayuda a promover un desarrollo más equitativo y convergente entre los países miembros.

Las disciplinas que se ocupan de estudiar los procesos de creación y conformación de bloques regionales son la economía y las relaciones internacionales. Estas últimas fueron, sin embargo, las primeras en identificar las condiciones que lo favorecían. La primera respuesta provino de las teorías de la integración que, bajo axiomas funcionalistas, interpretaron lo sucedido en la experiencia europea de posguerra. Para ellas, el factor clave para el éxito de una integración está en la decisión de los Gobiernos de crear instituciones supranacionales. Esas instituciones —que velan por el interés colectivo y están por sobre los Estados— generan un efecto de derrame (*spill over*) que va incluyendo de manera progresiva nuevas políticas y nuevos actores domésticos, como las burocracias y los actores productivos (Haas, 1971).

Hacia finales de la década de 1960, y como consecuencia de la crisis de la silla vacía (1965), surge la primera controversia teórica, en la que los llamados

intergubernamentalistas cuestionan el axioma de la evolución lineal y automática de los procesos mencionados. Señalan que en dichos procesos la delegación de autoridad política no es absoluta, sino que depende de la voluntad de los Gobiernos de turno, los cuales, en definitiva, mantienen el control sobre las grandes decisiones políticas (Moravcsik, 1994).

Terminando la década de 1990, los neoinstitucionalistas hicieron una advertencia no menor. Si bien la supranacionalidad es importante, no cualquier institución interesa a la continuidad y profundización del proceso, como aquellas que resuelven los dilemas de la acción colectiva transnacional. Es decir, las instituciones que aseguren la implementación de los compromisos iniciales (mecanismos de *enforcement*) y la distribución simétrica de los beneficios obtenidos de la integración (mecanismos de compensación) (Laursen, 2010).

Una segunda controversia en la década de 1990 surge como consecuencia de la proliferación de bloques regionales gracias a la globalización económica. La IPR estadounidense promovida mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta, por su sigla en inglés), seguida por la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) demuestran que el éxito de la convergencia regional puede lograrse por medio de otros mecanismos que van más allá de las instituciones supranacionales, tales como la existencia de un fuerte liderazgo regional, acompañado de amplias asimetrías entre los miembros (Hurrell, 2007).

Con o sin supranacionalidad, la conclusión que emana de ese grupo de teorías es que la condición *sine qua non* para el éxito de un proceso de integración es la decisión (más o menos voluntaria) de las partes de delegar autoridad (política y legal) en pos de la acción colectiva transnacional. Los institucionalistas irían más allá, al señalar que los factores de agencia son los que importan, ya que, aun cuando exista interdependencia económica, sin decisión política no hay acuerdo posible.

Al igual que en las relaciones internacionales, las primeras incursiones de los economistas en la temática datan del período de la Posguerra. Estas surgieron en respuesta de dos hechos históricos que marcaron el debate sobre la integración europea: las negociaciones multilaterales del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (por su sigla en inglés, GATT) y la creación del mercado común europeo. También en ese caso se trató de un debate fuertemente normativo-ideológico en torno a cuál de las dos opciones contribuiría a generar crecimiento y desarrollo. Durante largas décadas, dicha discusión estuvo hegemonizada por la ortodoxia económica, basada en la afirmación de Smith y David Ricardo, quienes sostenían que el mejor camino para crear riquezas era eliminando las trabas comerciales y dejando que el mercado, por la oferta y la demanda, promoviera la complementación y la especialización productiva entre los países.

El primero en desdecir esta afirmación fue Viner (1950), quien, desde la ortodoxia económica, defendió la estrategia regional como un atajo para alcanzar la deseada apertura multilateral. Esa situación, sin embargo, no era una regla general, sino que se contrastaba tan solo en los casos en los que los efectos en términos de creación de comercio eran mayores que el desvío generado por la protección de un arancel externo común. Tal afirmación abrió una primera brecha

entre los economistas de la integración: por una parte los ortodoxos, quienes critican los efectos del desvío, y por otro la heterodoxia, más ligada a las teorías del desarrollo, que habla de los efectos dinámicos generados por la especialización, el aumento de la escala de producción y el incremento de la innovación que contribuyeron a alcanzar un *up-grade* en la producción.

En la actualidad, la heterodoxia reconoce la existencia de distintos motores de la integración productiva, la cual puede adoptar una modalidad pública ya sea mediante formas de injerencia activa y directa, por medio de mecanismos y políticas que aseguren la coordinación macroeconómica, la reconversión industrial y las compensaciones de asimetrías mediante fondos específicos, o de la coordinación motorizada por actores privados, empresas, redes, etc., y en las que la intervención pública es mínima y se restringe a la coordinación arancelaria.

Una segunda polémica surge en el seno de la escuela neoclásica como resultado de la proliferación de bloques en la década de 1990. La pregunta que buscan responder es: ¿qué tipo de acuerdo resulta más exitoso para garantizar la integración productiva: aquel en que se asocian países de distintos grados de desarrollo, como en el caso del Nafta; o aquel que integra países de igual grado de desarrollo y en el que las asimetrías son menores, como en el caso de los acuerdos Sur-Sur? Una vez más, las respuestas serían difíciles y ambiguas, ya que un acuerdo Norte-Sur, como el Nafta, aseguraría crecimiento e IPR pero también una ampliación de la asimetría internas; mientras que un acuerdo Sur-Sur prometería resultados inversos: menos crecimiento pero mayor convergencia.

### 3. El Mercosur y sus déficits institucionales

Los estudios que hablan del fracaso del Mercosur se apoyan en mayor o menor medida en esas teorías. A continuación analizaremos las principales interpretaciones a la luz de los hechos, buscando identificar si con el correr de los años el bloque ha incluido cambios y modificaciones que ayudaron a solucionar sus déficits o, por el contrario, a ampliarlos. Iniciaremos el recorrido con las explicaciones que focalizan sobre la construcción institucional del bloque y las caracterizaremos alrededor de los dos momentos o etapas en los que los actores dividen los más de treinta años de vida del Mercosur.

#### 3.1. La etapa comercial (1991-2001)

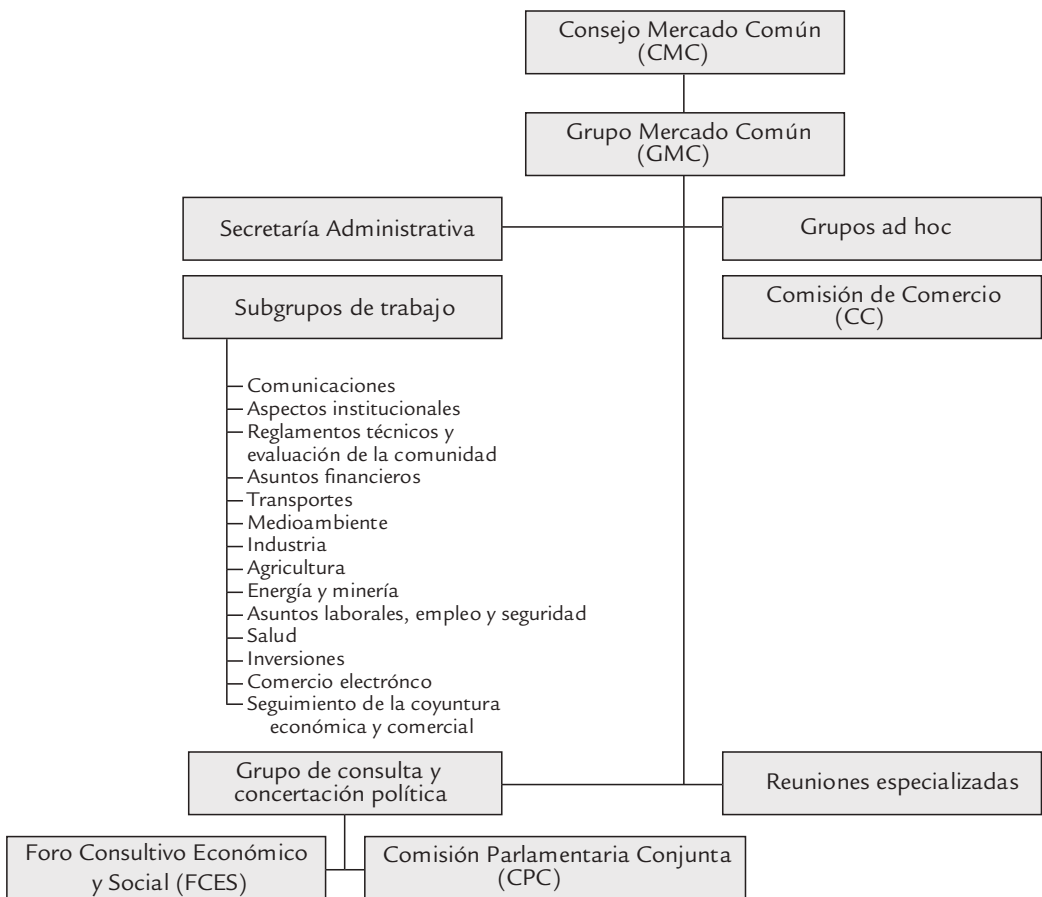
Las explicaciones que se apoyan en el factor institucional coinciden en señalar que su principal problema ha sido la persistente resistencia de los Gobiernos a ceder soberanía (Grabendorff, 2015). Sin embargo, las argumentaciones han ido cambiando y sofisticándose con el tiempo.

En un principio, los autores hicieron hincapié en el carácter intergubernamental de sus instituciones políticas y jurídicas, las cuales, reforzadas por el hiperpresidencialismo de sus constituciones nacionales, contribuyeron a fortalecer los liderazgos de los Ejecutivos por sobre otros poderes constitucionales, como

los parlamentos o burocracias nacionales, lo que dificultó la continuidad de los compromisos en el tiempo. En efecto, esa característica fue la marca inicial del Mercosur, que con el Protocolo de Oro Preto (1995) queda conformado por los cuatro Gobiernos miembros que definen el organigrama del bloque respecto a las instituciones formales encargadas de poner en marcha y monitorear el proceso de liberalización y de coordinación política y económica.

El Mercosur optó por tres instituciones regionales: el Consejo Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio. La estructura de carácter jerárquico está conformada por funcionarios de los ministerios nacionales de economía y de relaciones exteriores, desde las primeras líneas (ministros) hasta las terceras representadas por burocracias técnicas, cada una de ellas con capacidad de crear normativa y encargadas de asegurar su implementación por medio de decisiones tomadas por la regla del consenso de todas las partes (cuadro 1).

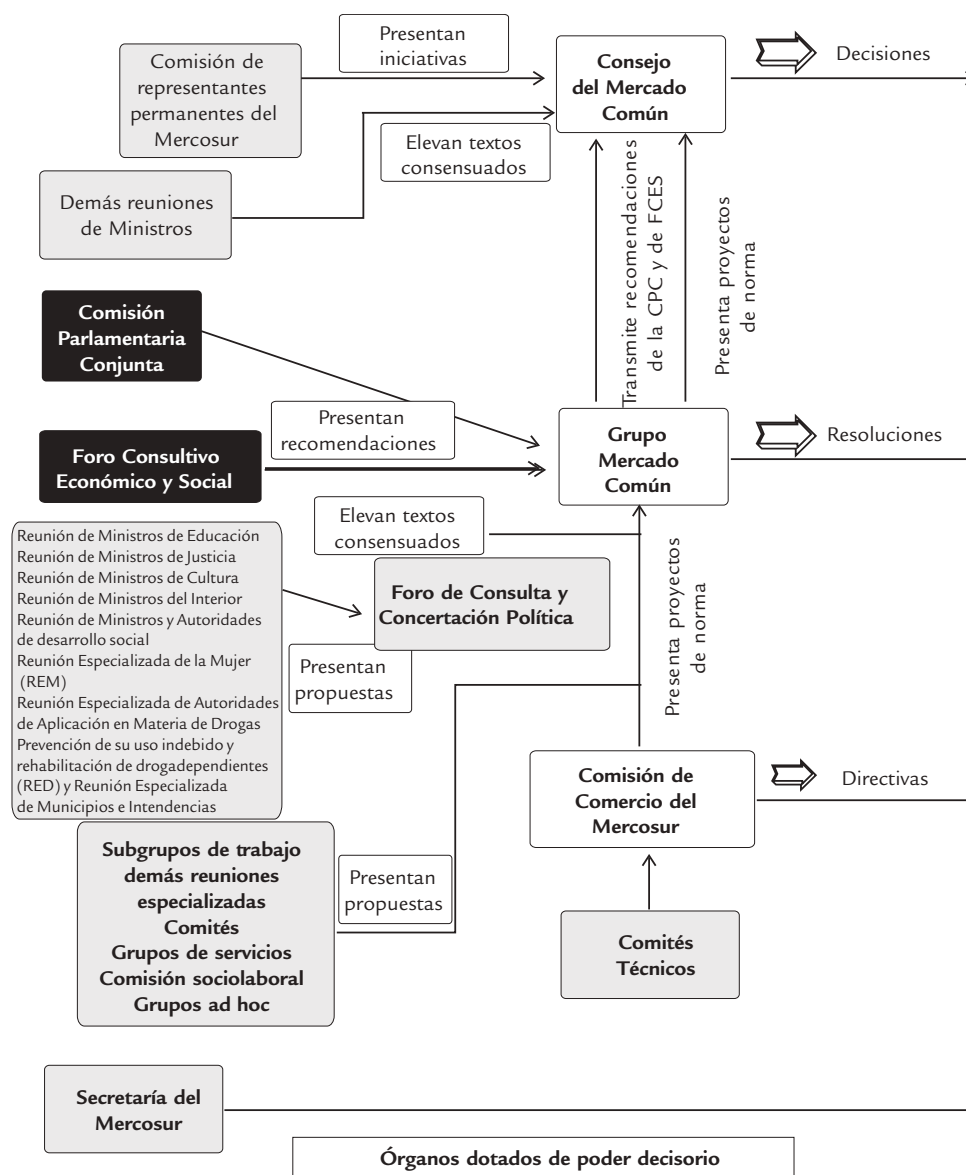
**Cuadro 1**  
Organigrama institucional del Mercosur (1994)



Fuente: Botto (2006).

Con posterioridad, los déficits del intergubernamentalismo del Mercosur se fueron sofisticando (cuadro 2). El problema no eran las instituciones políticas en general sino aquellas vinculadas con los mecanismos diseñados para la implementación de los compromisos iniciales y para reducir la brecha de asimetría inicial, que se iría ampliando con el tiempo y a medida que los beneficios del Mercosur no se distribuían de manera equitativa entre los países.

**Cuadro 2**  
Organigrama institucional del Mercosur (2003)



Fuente: Ventura & Perrotti (2004).

En efecto, a raíz del carácter intergubernamental de sus instituciones, la normativa del Mercosur era de tipo secundaria y requería de la internalización por parte de los Gobiernos nacionales, según sus usos y costumbres, para su puesta en vigencia. Como los tratados constitutivos no especificaban plazos ni obligaciones, un alto porcentaje de la normativa del Mercosur que se fue sancionando a escala regional nunca entró en vigencia, por lo que la literatura especializada empezó a llamar la “brecha de la implementación” (Gratius y Bouzas, 2008). Los tratados originales tampoco previeron un sistema jurídico eficiente que fuera capaz de dirimir los conflictos surgidos al calor de la mala aplicación de sus normas. En vez de incluir reglas por mayoría o incluirle un carácter supranacional, los Gobiernos se inclinaron por un sistema de resolución de controversias de tipo ad hoc y privilegiaron la vía diplomática por sobre la judicial.

La única excepción a esa regla fue el Tratado de Asunción (1991), concebido como normativa primaria del Mercosur. Con la sola firma de ese tratado fundacional los Gobiernos se comprometían, por una parte, a poner en marcha el funcionamiento del Programa de Liberalización Comercial, el cual obligaba a eliminar las trabas al comercio intrazona de manera automática, progresiva y universal. Por otra parte, los Gobiernos se comprometían a profundizar la integración económica con la creación de una unión aduanera mediante un arancel externo común hacia terceros países. Si bien el acuerdo fundacional no avanzaba en la definición de cómo hacerlo, especificaba que debía entrar en vigencia en el año 1995, es decir, cuatro años después de firmado el acuerdo.

Con relación a las instituciones regionales para reducir la distribución de beneficios y resultados de manera asimétrica entre los países miembros, el Mercosur no previó mecanismo alguno para reducir la brecha o asimetrías entre los países más grandes, como Brasil y Argentina, por un lado, y Uruguay y Paraguay, por el otro. El único mecanismo previsto en los tratados fundacionales fue la ampliación de plazos y de listas de excepciones a la desgravación arancelaria que debían seguir en el Programa de Liberalización Comercial (PLC primero y en el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera, Ráfua, después), sin prever ninguna política de compensación monetaria o de asistencia técnica a los países más pequeños.

Hacia finales de 1995 el Mercosur alcanzó su máximo desarrollo institucional, con la desgravación de la mayor parte del comercio intrazona<sup>2</sup> y con la conformación de la unión aduanera tal como lo establecía el tratado original. Sin embargo, la puesta en marcha del Arancel Externo Común (AEC) no solo fue el punto culminante de la construcción institucional sino también el inicio de su declive (Botto, 2015). La ausencia de mecanismos de compensación, seguida por la falta de procedimientos vinculantes, contribuyó a que los países, sobre todo aquellos que debían asumir costos sin recibir beneficios, aplicasen medidas de protección

2 Una parte minoritaria del universo de productos entre los que se encontraban las excepciones nacionales y el comercio de automóviles y el azúcar siguió protegido y sus productos fueron incluidos en un nuevo régimen de desgravación llamado Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera (Ráfua), que prometía finalizar en el año 2002 pero que en la actualidad sigue vigente.



unilateral al comercio intrazona y a perforar el AEC. Esa práctica se extendió también a los más grandes y generó una competencia de apoyos encubiertos, que en algunos casos derivaban en conflictos y controversias comerciales, pero en su mayoría era aceptada de manera implícita por el resto, a sabiendas que tarde o temprano todos las terminarían usando.

Una tercera interpretación de los déficits institucionales del Mercosur apunta al proceso de ampliación de la agenda política y de los actores sociales. Para algunos autores, tal peculiaridad deriva de la incapacidad del bloque de avanzar en la agenda de la integración económica. La consecuencia de esa apertura ha retroalimentado la parálisis del proceso, ampliando la voz y las demandas de dichos sectores en las negociaciones y generando verdaderos cuellos de botella en el rango decisional (Hirst, 1996). Para un segundo grupo de autores, esa ampliación y proliferación de instituciones y de agencias ad hoc en el organigrama del Mercosur es el resultado del tipo de agenda o contrato abierto con que los Gobiernos lanzaron el Mercosur en 1991. Tal contrato establecía un objetivo meta —la creación de un mercado común con libre circulación de factores productivos— que sedujo el apoyo de los actores sociales y políticos que desde el inicio apoyaron el proceso y demandaron su inclusión en las negociaciones. En ese sentido, la integración económica del Mercosur generó un efecto de derrame sobre otras agendas no económicas y más vinculadas con la cooperación política, como la migraciones, educación, derechos humanos, entre otras (Botto, 2015).

### **3.2. La etapa de la integración productiva (2002-2015)**

Con la renovación de los Ejecutivos en los principios del siglo *xxi* —Kirchner por Argentina, Lula por Brasil, Lugo por Paraguay y Tabaré Vázquez en Uruguay— el proceso de integración fue relanzado. Entre ellos existía un profundo consenso sobre la necesidad de reformular la agenda regional, sumando a la agenda previa de crecimiento comercial la idea de desarrollo inclusivo, que cada uno de ellos imprimiría a escala nacional. En términos institucionales, el cambio de la agenda comercial hacia una de desarrollo inclusivo pasó por agenda por suplir algunas de las debilidades fundacionales. En primer lugar, buscó reducir la brecha de implementación, introduciendo precisiones en torno a la modalidad y fechas de internacionalización de la normativa Mercosur en los Estados miembros. También en esa dirección, fortaleció el sistema de solución de controversias comerciales por medio del Protocolo de Olivos (2005), que obligó, por un lado, a la selección de foros (OMC o Mercosur) a las partes demandantes, con el objetivo de evitar la postergación de plazos y la duplicación de procesos; y por otro, creó un tribunal de segunda instancia que, a diferencia de los de primera instancia, sería de carácter permanente y funcionaría en Paraguay. Por último, fortaleció el carácter hiperpresidencialista del proceso decisorio, incorporando las cumbres presidenciales a la cabeza de la estructura institucional, las que se reunirían de manera periódica para marcar las nuevas líneas políticas del proceso.

Sin embargo, los principales cambios se manifestaron en relación con la agenda de integración productiva que constaba de dos pilares. El primer pilar buscó

cerrar las asimetrías internas entre los países y en su interior, por intermedio de un fondo regional —Fondo de Compensación Estructural del Mercosur (Focem, 2002)— con el que se beneficiará en mayor medida a Paraguay Uruguay, otorgándoles mayores beneficios y menores aportes. El segundo pilar apuntó hacia la formación de cadenas productivas de alcance regional que incluyera a las pequeñas y medianas empresas (pymes). En esa dirección se diseñaron tres iniciativas: 1) los foros de competitividad (2002-2008) para promover la asociatividad de pymes de los distintos sectores que conforman la cadenas de maderas y muebles; 2) las cadenas verticales de proveedores (2010-2014) en sectores como el petróleo y la industria automotriz, en los que Brasil ejercía un claro liderazgo regional;<sup>3</sup> y 3) la creación de un fondo regional (Fondopyme) (2007) que facilitara el acceso a financiamiento a pymes vinculadas a proyectos de alcance regional.

La puesta en marcha de todas esas iniciativas no fue sencilla ni tampoco alcanzó los resultados esperados, fundamentalmente por dos razones, en gran medida complementarias. La primera, la insignificancia de recursos disponibles para revertir problemas estructurales. El caso que mejor ilustra tal situación fue la creación del Focem, que se materializó en un magro pozo de USD 100 millones anuales que se destinarían a proyectos nacionales para el desarrollo, en vez de dirigirlos hacia la mentada integración productiva regional. El segundo obstáculo fue la resistencia de Brasil a asumir su liderazgo regional en un área en la que con claridad se dejaba entrever una brecha creciente entre los países miembros no solo en términos de recursos materiales sino de capacidad política y técnica.<sup>4</sup> En vez de priorizar ese espacio de la integración regional, Brasil preferiría fortalecer un nuevo ámbito de cooperación regional, que como la Unasur, le permitía ampliar su proyección a escala regional y hemisférica, sumando nuevos países y agendas; sin cargar sobre sus espaldas con una estructura intergubernamental que le obligaba a alcanzar mayores consensos y asumir mayores compromisos en virtud de las asimetrías crecientes.

#### 4. El Mercosur y sus déficits económicos

Los análisis económicos que hablan del fracaso o límites del Mercosur se apoyan en la tesis de la ausencia de interdependencia productiva entre sus estructuras. Para la ortodoxia, el problema radica en las distorsiones que generan las protecciones arancelarias y pararancelarias que dificultan el libre juego de la oferta y la demanda entre economías con sectores competitivos que favorecerían la complementariedad y la especialización (Machado, Bosco y López, 2009; Lucangeli, 2007). Para los heterodoxos, en cambio, se justifica en la ausencia de políticas

3 La idea en ese caso era promover la complementariedad y especialización en sectores liderados por Brasil, que tenía un claro liderazgo regional, invitando a las pymes del resto de los países del bloque a proveer de autopartes y servicios que hasta entonces se adquirían en terceros países y se puso en marcha en el año 2008.

4 Las resistencias de Brasil se reflejaban de distintas maneras, como las postergaciones de plazos para efectivizar sus aportes, la dificultad para alinear a los funcionarios a cargo de las empresas y agencias y en el cambio de carátula del fondo pymes a una de garantía.

activas por parte de los Estados que no han logrado avanzar en la coordinación macroeconómica y política de integración productiva que reduzcan la incertidumbre y favorezca la asociatividad de los sectores productivos a escala regional (Porta, 2007; Bembi, De Angelis y Molinari, 2013). Ambos diagnósticos son acertados y en gran medida complementarios en el tiempo, ya que a la integración negativa que propone la ortodoxia se le sumaría la integración positiva, con la participación activa de los Estados. A continuación analizaremos los avances y los resultados obtenidos de cada una de esas estrategias en el Mercosur.

#### 4.1. La etapa comercial

Con la firma del Tratado de Asunción (1991) los países asumieron dos compromisos ineludibles. Por una parte, dar inicio a un proceso de desgravación de los aranceles intrazona, lo que la literatura llama integración negativa, mediante un mecanismo de desregulación automático, universal y progresivo, hasta alcanzar un área de libre comercio.<sup>5</sup> Por la otra, comprometía a las partes a avanzar hacia un proceso de integración positiva, coordinando una política arancelaria compartida para proteger el mercado ampliado y negociar acuerdos con terceros países. Sin especificar en el cómo alcanzarlo ni al nivel arancelario, el acuerdo fundacional estableció que para el año 1995 dicha unión aduanera debía estar constituida.

Hacia el año 1998 el Mercosur había alcanzado su época de oro (Bouzas, 2001). La liberalización del comercio intrazona había contribuido a triplicar los flujos entre los países miembros y asociados. En un primer momento, los principales beneficiarios fueron las economías más pequeñas, en virtud de su tamaño relativo; pero esa correlación fue cambiando con el tiempo en favor de los países más grandes del bloque (tabla 1).

Tabla 1  
Exportaciones desde países Mercosur hacia otras regiones en % (1990)

País	Mercosur	América del Sur (resto)	Nafta	UE	Resto del mundo	Total
Argentina	14,84	7,89	16,35	30,76	30,16	100
Brasil	4,20	4,36	26,17	31,60	33,67	100
Paraguay	36,62	4,69	4,38	31,70	19,61	100
Uruguay	34,78	2,52	11,36	24,71	26,63	100

Fuente: Bembi *et al.*, (2013) a partir CEI, Panorama del Mercosur, diciembre de 1998, Argentina.

El arancel externo común también introdujo un cambio profundo en la matriz productiva del Mercosur: el comercio extrazona, en especial con la Unión Europea y los Estados Unidos, se vio reducido de forma drástica. Esos países eran los socios tradicionales de América Latina: hacia ellos, los países de la región exportaban

5 El mecanismo elegido fue el Programa de Liberalización Comercial (PLC) que establecía una desgravación automática, universal y progresiva de los nomencladores nacionales. Las únicas excepciones previstas por ese programa fueron las listas nacionales y los regímenes especiales, dirigidos a sectores productivos más concentrados y con mayor poder de cabildeo, dándoles mayores plazos que al resto de los bienes. El plazo para alcanzar el libre comercio era de cinco años, pero ante los incumplimientos reiterados, se amplió hasta el año 2006 y fue reglamentada por el Rafua.

bienes primarios (*commodities* agrícolas y minerales) a cambio de manufacturas industriales. Sin embargo, gracias a la eliminación de barreras arancelarias intrazona, seguida por la instauración de un AEC, la importación de manufacturas de los países industrializados se redujo de manera notable por aquellas producidas en la región (principalmente en Brasil y en menor medida en Argentina) (tablas 2 y 3).

Tabla 2

Argentina: exportaciones de productos manufactureros (1986-1998).  
Estructura según intensidad tecnológica y según zonas comerciales (en %)

Intensidad tecnológica	Mercosur			Resto del mundo		
	1986	1991	1998	1986	1991	1998
Baja	46,8	39,5	34,6	77,0	76,2	84,1
Media-baja	23,1	28,5	23,2	11,0	14,0	7,6
Media-alta	28,0	28,5	38,2	7,9	6,9	5,7
Alta	2,0	3,5	3,4	4,2	2,8	2,6

Fuente: Bembi *et al.* (2013) a partir de Dataintal y Aladi.

Tabla 3

Brasil: exportaciones de productos manufactureros (1986-1998).  
Estructura según intensidad tecnológica y según zonas comerciales (en %)

Intensidad tecnológica	Mercosur			Resto del mundo		
	1986	1991	1998	1986	1991	1998
Baja	25,8	30,8	28,7	56,2	56,5	58,7
Media-baja	26,1	22,3	23,4	20,2	20,6	17,6
Media-alta	40,2	43,2	45,0	16,4	17,1	16,7
Alta	7,9	3,7	3,0	6,8	5,3	4,7

Fuente: Bembi *et al.* (2013) a partir de Dataintal y Aladi.

Sin embargo, no todos los países del bloque se beneficiarían de ese cambio en la matriz productiva. El país que más beneficio obtuvo de ese nuevo mercado ampliado fue Brasil. No solo porque era la economía más industrializada de la región, sino porque asumió un claro liderazgo político y técnico en las negociaciones para definir el AEC, que tuvieron lugar entre los años 1991 y 1995. A diferencia de otros países, como Argentina, que tuvieron una actitud dubitativa en torno a los beneficios del bloque, Brasil logró imponer su propia estructura arancelaria a escala regional, protegiendo con altos aranceles a los sectores industriales que consideraba estratégico y desgravando a los de menor valor agregado, como los *commodities* minerales (Botto y Quiliconi, 2007).<sup>6</sup> También Argentina obtuvo beneficios de esa nueva matriz productiva; pero, en su caso, los beneficios se reducían a su participación en la industria automotriz.

<sup>6</sup> Al final se estableció una estructura arancelaria escalonada, con un arancel promedio del 11% muy semejante a la estructura de los nomencladores de Brasil, que protegía con un arancel del 12% a los bienes industriales que se producían en Brasil y se grababa con un arancel mínimo a los bienes con bajo valor agregado, así como a los recursos naturales que producía de manera competitiva en la región.

La industria automotriz fue y sigue siendo “el sector estrella” del Mercosur, ya que ella se beneficia no solo de la reducción de aranceles intrazona y el abarataamiento de los costos de producción gracias al libre comercio; sino que, además, tiene asegurado un mercado de consumo ampliado por medio de la altísima protección que le garantiza un arancel externo común (de alrededor del 35%). El interés de los Gobiernos del Mercosur de proteger ese sector no solo se justifica en la necesidad de atraer inversión externa directa (IED) de las casas matrices para modernizar la industria en la región, sino por su impacto sobre la industria siderúrgica y metalúrgica nacional, que es la que le provee de insumos básicos. A partir de la industria automotriz del Mercosur, esas empresas lograron integrarse en redes y desde allí proyectarse a escala global (Sánchez, 1999). Sin embargo, muchos autores señalan que no se trata de una política industrial de alcance regional sino más bien de una “política de comercio-administrado”, de la que se benefician las dos economías más grandes del bloque (Machado y López, 2009).<sup>7</sup>

Además de la industria automotriz, el mercado ampliado se constituyó en un polo de atracción sobre las inversiones externas directas (IED) en sectores productivos en los que la región era atractiva debido al petróleo, la minería y los alimentos. Sin embargo, los especialistas tienden a señalar que la llegada de esos flujos de inversiones fueron el resultado de una sumatoria de incentivos, como los procesos de privatizaciones y de reformas unilaterales que se estaban implementando de manera simultánea a la integración regional (Chudnovsky y López, 2007). Tampoco en ese caso la distribución de los beneficios fue equitativa entre los países del Mercosur. Si bien todos recibieron inversiones externas, la mayor cantidad de IED se concentró en Argentina y Brasil, países en los que el proceso de privatización de los servicios y de empresas públicas aseguraba mayores retribuciones en virtud de su tamaño (tablas 4 y 5).

Tabla 4  
Flujos IED por período (1990-2006)

Períodos/países	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Mercosur
1990-1994	3027	1519	92	68	4706
1995-1998	7252	15 761	208	146	23 367
1999-2002	9680	25 101	73	250	35 105
2003-2006	4013	15 534	73	743	20 364

Fuente: Bembi *et al.* (2013).

<sup>7</sup> Sus orígenes se remontan al Acta de Buenos Aires (Programa de Integración y Cooperación Económica, 1996) firmado entre Argentina y Brasil para sentar las bases de la industria automotriz en la región. El acuerdo otorgaba beneficios impositivos a las casas matrices y una fuerte protección arancelaria a escala regional. El acuerdo sectorial de carácter bilateral (Acuerdo de Complementación Económica #14) se mantuvo y se renovó con la firma del Tratado de Asunción y se mantiene con un régimen arancelario especial, que administran y negocian estos dos países de forma bilateral.

Tabla 5  
Flujos IED por países (1990-2006)

Períodos/países	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Mercosur
1990-1994	64,3	32,3	2,0	1,4	100
1995-1998	31	67	0,9	0,6	100
1999-2002	27,6	71,5	0,2	0,7	100
2003-2006	19,7	76,3	0,4	3,6	100

Fuente: Bembi *et al.* (2013).

Si bien los procesos de liberalización arancelaria, seguidos por la instauración de una AEC, trajeron mejoras en los indicadores de crecimiento del bloque, la ausencia de mecanismos para hacerlos efectivos o de políticas para distribuir los beneficios de manera más equitativa terminaron por frenar el dinamismo inicial y por desandar muchos de los compromisos asumidos de forma previa. Los países que se percibían perdedores de esa integración empezaron a postergar fechas de liberalización, así como a recurrir a prácticas desleales del comercio, a anteponer barreras parancelarias al comercio intrazona, a la perforación de manera inconsciente del arancel externo conjunto e iniciar negociaciones bilaterales con terceros países. En muchos de los casos, esas medidas fueron aceptadas de manera implícita como vías de escape o “manotazo de ahogado” por parte de Brasil; pero en otros casos, generaron roces diplomáticos y conflictos comerciales de lenta resolución. El momento más crítico, sin embargo, devino hacia el año 1998, fecha en la que el principal ganador del proceso decide, de forma unilateral, devaluar su moneda para proteger su economía de los cimbronazos externos. La consecuencia no tardó en llegar, con un abrupto desvío de flujos del comercio intrazona y el éxodo de las industrias hacia ese país, ampliando los desequilibrios y las asimetrías ya existentes.

#### 4.2. La etapa de integración productiva

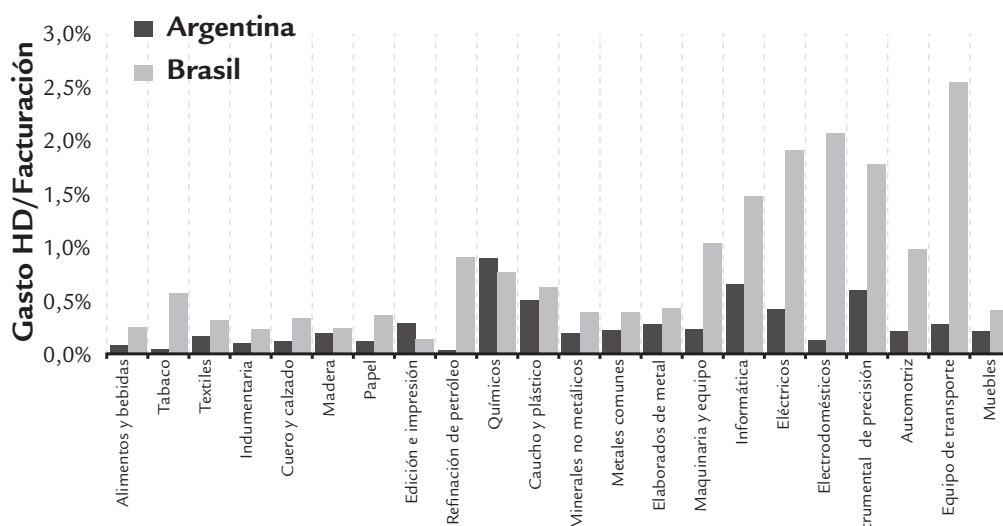
Hacia finales del año 2002, el interés por el Mercosur renace. Los nuevos Gobiernos comparten la decisión de fortalecer el mercado regional por medio de la intervención de los Estados. En esa dirección se incluyen iniciativas que tienden a generar un mayor equilibrio en la distribución de oportunidades. Los Gobiernos de Brasil y Argentina convencen a los propios sectores industriales sobre la necesidad de negociar entre ellos (y al margen del Estado) las llamadas “cláusulas compensatorias” que permitieran a las empresas argentinas de la línea blanca recuperar parte del mercado interno perdido en manos de las empresas brasileras. En esa misma dirección, la economía de Uruguay es invitada a formar parte de la cadena automotriz.

Todas esas gestiones de buenos oficios entre los países aseguraron hacia el año 2008 un repunte de flujo intrazona que había llegado a su peor obstáculo en el año 2002. Sin embargo, esos nunca llegarían a los márgenes de diez años atrás. La brecha entre la economía brasileña y el resto de los países se habían ampliado, sobre todo con Argentina (Inchauspe, 2012). Los flujos del comercio bilaterales entre Argentina y Brasil eran superavitarios para Brasil, no solo en términos cuantitativos, sino del alto valor agregado de los bienes que Argentina adquiriría de su socio.

A manera de ejemplo, para el año 2008, el comercio intraindustrial mostraba un distanciamiento y especialización en la producción de manufacturas entre Argentina y Brasil. Mientras el primero mantenía su perfil como productor de manufacturas industriales vinculadas con los recursos naturales, como refinados de maderas, petróleo, química y caucho, Brasil se posicionaba como principal proveedor de manufacturas industriales de alto valor agregado, como electrodomésticos, electrónica, informática, equipos de transporte, máquinas y herramienta, automotrices y otros instrumentos de precisión (Porta, 2015) (gráfico 1).

Gráfico 1

Especialización del comercio industrial entre Argentina-Brasil (2012)



Fuente: Porta (2015).

Frente a tal aumento de las asimetrías internas en favor de Brasil, los Gobiernos del Mercosur ensayaron soluciones novedosas, como la creación de un Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) y tres distintas iniciativas para promover cadenas productivas de alcance regional. Respecto a la primera, el fondo no superó los USD 100 millones que en su distribución privilegiaron a las economías más pequeñas de la región y se destinaron inicialmente a proyectos de carácter social. Respecto a las iniciativas productivas de integración productiva apuntaron a promover la participación de pequeñas y medianas empresas pero sus esfuerzos se redujeron al intercambio de experiencias y de necesidades entre los distintos países con escasos recursos y voluntad política<sup>8</sup> (Botto y Molinari, 2014).

8 La primera experiencia consistió en la organización de foros de intercambio entre los distintos sectores involucrados en la cadena de madera-muebles (cadena horizontal) y tuvo lugar entre los años 2006 y 2008; la segunda, a articular a las pymes proveedores de parte en la industria automotriz brasilera (cadena vertical) que se implementó entre 2010 y 2014; y por último, la creación de un fondo de garantías para pymes en el año 2007 pero que recién se puso en marcha en 2012.

Otra condición que se mantuvo ausente en esa segunda etapa se refiere al liderazgo de Brasil. Si bien en el plano económico, en especial la industria manufacturera de ese país, había crecido y consolidado al calor del mercado ampliado, su Gobierno se resistía a ejercer el liderazgo regional y, en gran medida, contribuyó a obstaculizar la puesta en marcha de las iniciativas que buscaban afianzar la integración productiva.<sup>9</sup> Una de las razones que explican ese desinterés se encuentra en el hecho de que si bien Brasil era el principal ganador comercial del Mercosur en términos relativos al resto de los países, esos valores resultaban insignificantes si se lo comparaba al total de sus exportaciones nacionales (tablas 6 y 7). Tal situación se agravó aún más a partir del año 2006, fecha en la que las exportaciones industriales caen y las exportaciones de *commodities* agrícolas hacia terceros países comienzan a ganar protagonismo en su producto bruto nacional.

Tabla 6  
Exportaciones de países Mercosur a bloques regionales (2014)

País	Mercosur	América del Sur (resto)	Nafta	UE	Resto del mundo	Total
Argentina	25,18	13,29	9,21	12,93	39,39	100
Brasil	10,20	6,81	13,14	19,74	50,11	100
Paraguay	39,35	9,62	5,65	15,00	30,37	100
Uruguay	26,02	8,44	6,13	11,91	47,49	100

Fuentes: elaboración Bembi *et al.* (2013) con base en datos de aduana nacional.

Tabla 7  
Participación de las exportaciones por países Mercosur a bloques regionales (en %) (2014)

País	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Mercosur	Total
Argentina		20,3	1,8	2,3	24,4	100
Brasil	6,3		1,4	1,3	9,1	100
Paraguay	7,4	30,8		1,9	40,1	100
Uruguay	4,8	17,6	1,5		23,9	100

Fuentes: elaboración Bembi *et al.* (2013) con base en datos de aduana nacional.

## 5. Factores endógenos y exógenos que explican los cambios de agendas y los fracasos “relativos” del Mercosur

Hasta aquí las explicaciones y los hechos que las contrastan. Todos estos análisis buscan interpretar las crisis y fracasos recurrentes del Mercosur. A nuestro entender, resulta necesario explicitar a qué nos referimos por Mercosur y por

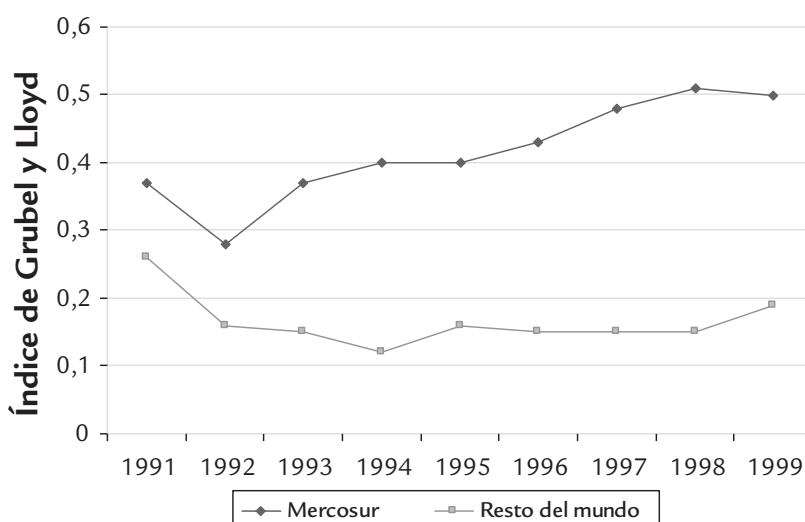
<sup>9</sup> Ejemplo de ello fue la implementación del nuevo Código Aduanero del Mercosur (CAM, 2010), que quedó en letra muerta porque Brasil se negó a internalizarlo y empezó un proceso de negociaciones muy lentas con la aduana de ese país. Lo mismo se puede decir de las distintas iniciativas de IPR que, como las de fondo pymes y la de proveedores de cadenas de valor, fueron postergadas y resistidas por los cabildos nacionales.



fracaso. Desde la perspectiva racional que caracteriza la mayoría de estos trabajos, Mercosur hace referencia al objetivo o meta inicial de construir una unión aduanera que genere las condiciones para superar el patrón tradicional de región exportadora de *commodities* a terceros países y promover la complementación y especialización productiva entre los países miembros. En cambio, la evaluación de los alcances del Mercosur, a la luz de un enfoque constructivista, variaría enormemente, ya que consideraría como altamente positivo la construcción (no prevista) de una integración de carácter política y el efecto de derrame que la agenda económica tuvo sobre otras agendas de cooperación regional y sobre actores (identidades y valores) transnacionales (Botto, 2015).

Para explicar el fracaso del Mercosur los especialistas enfatizan, como vimos hasta ahora, en la ausencia o déficits de factores endógenos (internos a la región), sean estos de tipo político, como la resistencia de los Gobiernos a la construcción institucional o a asumir el liderazgo, o de económicas, como la falta de interdependencia productiva de las estructuras nacionales. Explicaciones distintas pero complementarias, ya que una lleva a la otra, o viceversa. También vimos que esta caracterización describe la configuración original del Mercosur pero que ella fue cambiando en el tiempo con la puesta en marcha de mecanismos e iniciativas que buscaron promover la convergencia arancelaria, la complementación industrial, la compensación de las asimetrías originarias. Sin embargo, dichas medidas no lograron romper con el patrón dual de comercio industrial, que habla de la convivencia de un patrón tradicional en el que prevalecen las exportaciones de materias primas de tipo agrícola o mineral; y otro, favorecido por el arancel externo común del Mercosur, en el que priman las manufacturas de alto y medio valor agregado (ver gráfico 2).

Gráfico 2  
Comercio intraindustrial de manufacturas (1991-1999)



Fuente: Porta (2015).

Lejos de romper y desplazar la estructura tradicional por otra de tipo industrial, como era lo esperado, el Mercosur mostró un desempeño inverso. En un primer momento, con la pérdida de protagonismo de las manufacturas argentinas en el mercado regional en manos de las brasileras; y posteriormente, con la caída de esas últimas en el mercado intrazona y el aumento geométrico de los flujos extrazona de *commodities* agrícolas.

Para entender esos retrocesos en el desempeño comercial del Mercosur, las explicaciones de carácter endógenos por sí solas resultan insuficientes. Resulta necesario incluir otros factores exógenos que hablan de una fuerte vulnerabilidad y dependencia estructural de la región. Entre ellas podemos incluir cambios en la regulación global del comercio multilateral, cambios en la direccionalidad de los flujos financieros globales y en la estrategia de inversiones de las empresas transnacionales. Esos cambios de orden global y exógeno generaron fuertes cimbronazos/crisis en el bloque regional que fueron seguidas por procesos de deconstrucción institucional.<sup>10</sup> La primera fue la crisis financiera asiática que obligó a Brasil a devaluar su moneda en el año 1998 para evitar el éxodo de las inversiones externas directas (IED) en su país. Esa decisión de carácter unilateral e inconsulta, de romper la convergencia macroeconómica que existía entre los dos socios principales, Argentina y Brasil, generó irreversibles daños en el Mercosur: el comercio intrazona cayó, las IED se mudaron hacia Brasil junto con las principales industrias y los conflictos comerciales proliferaron y recrudecieron. Las asimetrías originarias del Mercosur, lejos de reducirse, se ampliaron.

La segunda crisis del Mercosur se hace manifiesta en el año 2014 con la explicitación de todos los Gobiernos de la región de la necesidad de repensar el Mercosur hacia una zona de libre comercio. Si bien ese consenso habla de la divergencia de “proyectos “nacionales en el seno del bloque,<sup>11</sup> el detonante externo fue la aparición de China como actor clave en la economía global tras su adhesión en la OMC (2001). Para América Latina y el Caribe significó un acelerado crecimiento de su exportación, que pasó de 1% en el año 2000 al 7,6% en el 2009; y un aumento de las IED, que en el año 2015 ascendió a USD 10 000 millones. Al Gobierno de China y a sus empresas no solo le interesa comprar granos y alimentos, sino también invertir en planes de infraestructura que le faciliten el traslado de materias primas de las minas y de la plantas energéticas o del campo hacia el

10 Este desenlace (crisis exógena-deconstrucción endógena) ubica a los procesos de integración latinoamericanos en las antípodas de la experiencia europea. El proceso de construcción de la UE no es lineal pero sí progresivo: atravesado por innumerables crisis, en su mayoría de carácter endógena, emergió de cada una de ellas sumando nuevos miembros y nuevas agendas de integración o cooperación regional para posicionarse en el mundo de manera más competitiva por medio de un modelo de gobernanza alternativo (Borzel, 2009).

11 La Argentina de la última etapa del Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, que busca fortalecer la industria y el mercado interno mediante medidas que cierran su economía, que genera problemas con los socios que pierden mercado para sus productos; Uruguay, que quiere abrir su economía a terceros países y comienza a negociar acuerdos preferenciales para recuperar mercados; Paraguay, que quiere flexibilizar aranceles para importar barato y ensamblar; y Brasil que empieza a contraer su mercado interno.

puerto, a la vez que dan respuesta a los superávits chinos en materia de mano de obra (Myers, 2016: 29).<sup>12</sup>

De entre todos los países del Mercosur, China privilegió sus vínculos con Brasil mediante un acuerdo bilateral de preferencias arancelarias. Los efectos de esa estrategia bilateral no tardaron en hacerse visibles, echando por la borda la idea de integrar a los países entre sí por medio de negociaciones regionales y articulación de su geografía mediante obras de infraestructura en dirección centrípeta y no centrífuga.

## 6. A modo de conclusiones

La intención de este artículo ha sido la de interpretar la actual crisis del Mercosur a la luz de las teorías de la integración política y económica. Desde su origen, el proceso de integración ha generado opiniones opuestas, algunas que lo enaltecen al caracterizarlo como el caso más exitoso de regionalismo abierto latinoamericano (Estevadeordal *et al.*, 2001) y otros que lo caracterizan como un elefante blanco (Natanson, 2017).

La pregunta que buscamos responder en el presente artículo fue comprender por qué se presentan estos vaivenes en las interpretaciones sobre sus alcances y resultados. ¿Se trata de fracasos genuinos o son más producto de interpretaciones que evalúan realidades con criterios inadecuados? La respuesta que buscamos demostrar es que la mayoría de tales interpretaciones se apoyan en teorías de economía y política internacional que, basadas en las experiencias exitosas del Norte, focalizan solo en la existencia de condiciones de carácter endógenas, como es la estructura productiva y la decisiones de la agencia.

Siguiendo las teorías de carácter prescriptivo, el Mercosur, en efecto, no poseía ninguna de esas condiciones o prerrequisitos iniciales. Y si bien es cierto que ha habido avances en materia de instituciones más vinculantes, liderazgo regional, fondos de compensación de asimetría e iniciativa para promover una mayor interdependencia regional, lo cierto es que no han sido suficientemente fuertes como para desviar el patrón originario de una complementación débil, sumado a la falta de un claro líder regional.

Sin embargo, tomando en cuenta los déficits y momentos críticos atravesados por la gestión anterior (que es la que más ha hecho para promover la integración productiva), este artículo busca llamar la atención sobre la necesidad de sumar a las interpretaciones, condiciones o factores de índole externa que, al decir de las crisis financieras globales (1997), como la presencia de China (2001), amplían la vulnerabilidad generada por los déficits internos. En ese sentido, todas esas crisis han generado oportunidades para la construcción o deconstrucción de la acción

---

12 Si bien la participación de la región en el comercio total de China es relativamente pequeña y su participación en la IED china es aún menor (6,2% y 13,3%, respectivamente) según datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de China, del año 2013, el impacto en la región genera una verdadera transformación y ha superado a la UE como el país de origen más importante de las importaciones de la región.

colectiva regional. Cada una de esas crisis externas ha generado importantes cimbronazos en el bloque, ampliando los disensos nacionales en torno al modelo de desarrollo en vez de fortalecer la idea de un mercado interno.

Una de las posibles explicaciones de la razón por la que no aparecen los factores exógenos en la interpretación de los avances y dificultades de la integración del Mercosur es la ausencia de los mismos en la teoría de la integración, pensada desde y para los países centrales, que tienen más autonomía y espacios de maniobra que los países periféricos y con estructuras productivas fuertemente dependientes.

## 7. Bibliografía

- Bembi, Mariela, Jesica De Angelis y Andrea Molinari (2013). “Medición de la integración productiva en el Mercosur: un análisis desde la óptica del CII y las cadenas de valor”. *Revista Desarrollo Económico* n.º 207-208, vol. 52. Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Botto, Mercedes (2015). *La integración regional en América: ¿Quo Vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*. Buenos Aires: Eudeba.
- \_\_\_\_ (2006). “Gobernanza regional, notas para un análisis sobre el Mercosur”. *Estudios* n.º 18: 45-55.
- Botto, Mercedes y Andrea Molinari (2013). “Un análisis sobre las políticas de integración productiva en el Mercosur”. *Cuadernos de negociaciones internacionales e integración* n.º 75.
- Botto, Mercedes y Cintia Quiliconi (2007). “La influencia de la academia en la política arancelaria el Mercosur”. *Saber y política en América Latina: el uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros: 209-246.
- Bouzas, Roberto (2001). “El Mercosur 10 años después: proceso de aprendizaje o dejavu”. *Revista de desarrollo económico* n.º 162: 179-200.
- Chudnovsky, Daniel y Andrés López (2007). “Inversión externa directa y desarrollo: la experiencia del Mercosur”. *Revista EPAL* n.º 92: 7-23.
- Estevadeordal, A.; J. Goto y R. Sáez (2001). “The New Regionalism in the Americas: the case of MERCOSUR”. *Journal of Economic Integration*, vol. 16, n.º 2.
- Grabendorff, Wolf (2015). “La gobernanza regional en América Latina: condicionamientos y limitaciones”. *Revista Pensamiento Propio* n.º 46, julio-diciembre: 9-32.
- Gratius, Susanne y Roberto Bouzas (2008). *Mercosur y Nafta: instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*. Madrid: Iberoamericana.
- Inchauspe, Eugenia (2012). *Integración productiva del Mercosur (2002-2008)*. Tesis de maestría Flacso-Sede Argentina.

- Haas, Ernst (1971). "The study of regional integration: Reflections on the joy and anguish of pretheorizing." En Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold, ed., *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press: 3-44.
- Hirst, Mónica (1996). "La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología". *Estudios avanzados* n.º 27, mayo-agosto: 217-250.
- Hurrell, Andrew (2007). "One world? Many worlds. The place of regions in the study of international society". *International Affairs*, 83 (1): 128-146.
- Laursen, Finn (2010). "Introduction". *Comparative Regional Integration: Europe and Beyond Surrey*. Ashgate: 3-20.
- \_\_\_\_\_ (2010). "Requirements for regional integration". *Comparative Regional Integration: Europe and Beyond Surrey*. Ashgate: 239-271.
- Lucángeli, Jorge (2007). "La especialización intraindustrial en Mercosur". *Serie macroeconomía del desarrollo* n.º 64. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Machado, João Bosco y Andrés López (2009). "Complementación productiva e integración regional". Trabajo preparado para el Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM) / Cooperación Unión Europea (UE)-Mercosur.
- Malamud, A. (2011). "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional". *Norteamérica* vol.6, n.º 2, jul/dic. México, D. F.: 219-249.
- Myers, Margaret (2016). "Una nueva era de reformas". *Integración y comercio* n.º 40. Junio: 24 -38.
- Moravcsik, Andrew (1994). "Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation". *Working Paper* n.º 52. Cambridge MA: Harvard University.
- Natanson, José (2017). "La integración es un elefante blanco". *Le Monde Diplomatique* n.º 2012.
- Porta, Fernando (2007). "Integración productiva en el Mercosur: condiciones, problemas y perspectivas". *INT Policy Note* n.º 4. Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (2015). "Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino". *Neo estructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): 431-457.
- Sánchez Bajo, Carolina (1999). *Mercosur's open regionalism and regulation*. The Hage, International Studies Association. 40 Annual Convention.
- Ventura, D. & Alejandro Perrotti (2004). *El proceso legislativo del Mercosur*. Montevideo: Editorial Konrad Adenauer.
- Viner, Jacob (1950). *The customs union issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.

## Páginas web

Acta de Buenos Aires (1986). Programa de integración y cooperación económica entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil, 29 de junio de 1986. Recuperado el 29/4/2017 de <http://old.dipublico.org/tratados/77.html>.

Código Aduanero del Mercosur (2010). Recuperado el 29/4/2017 de [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2363/1/dec\\_027-2010\\_es\\_can.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2363/1/dec_027-2010_es_can.pdf).

Diario La Nación (2017). “Uruguay festeja su ‘desacople’ de la región”. Recuperado el 15/1/2017 de <http://www.lanacion.com.ar/1975934-uruguay-festeja-su-desacople-de-la-region>.

Tratado de Asunción (1991). Recuperado el 28/4/2017 de [goo.gl/aCP7sc](http://goo.gl/aCP7sc).

Tratado de Olivos (2002). Recuperado el 29/4/2017 de [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/722/1/cmc\\_2002\\_protocolo\\_de\\_olivos\\_es.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/722/1/cmc_2002_protocolo_de_olivos_es.pdf)

# Megaproyectos y su consecuencia desplazadora de la población en Colombia

## *Megaprojects and its consequences in the displacement of population in Colombia*

Jorge Enrique Guerrero Montoya

Doctorando en Sociedad, Política y Cultura en la Universidad del País Vasco, España

Correo electrónico: jeguerrerom@hotmail.com

*Recibido: 28-febrero-2017. Aceptado: 31-marzo-2017.*

### Resumen

Las comunidades del Alto Naya en Colombia lograron titular sus territorios ancestrales en el año 2016, pero no han conseguido materializarlo. Políticas de desarrollo territorial ineficientes y en gran parte inefectivas inciden en la vulneración de sus derechos tanto por parte de agentes reclamantes de la propiedad territorial, basados en las legalidades que datan de la Colonia española, como de agentes económicos que ven en dichos terrenos la posibilidad de explotar a grandes escalas los recursos naturales que abundan. Esto acaba con la forma de vida nómada de las comunidades, confinándolas a un sitio fijo, destruyendo el corredor ecológico en el que se asientan y convirtiendo indígenas y afrocolombianos en obreros asalariados. En esta dirección, el traspaso de funciones de las instituciones encargadas de ejecutar las sentencias de los órganos judiciales y de control, respecto de la titulación de tierras ancestrales, y falta de claridad sobre funciones administrativas, hace que políticas encaminadas a dar solución se tornen, cada vez, más conflictivas.

**Palabras claves:** poblamiento, desarrollo, sostenibilidad, desplazamiento, propiedad, territorios ancestrales, recursos naturales, prácticas de subsistencia.

### Abstract

The communities of Alto Naya in Colombia managed to title their ancestral territories in the year 2016, but failed to materialize. Inefficient and largely ineffective territorial development policies affect their rights by claimants of territorial

property based on legalities dating from the Spanish Colony and economic agents who see in these lands the possibility of exploiting on a large scale the abundant natural resources, converting indigenous and afrocolombian people to wage-earning workers. In this direction, the transfer of functions of institutions responsible for executing judgments of judicial and control bodies, regarding the titling of ancestral lands and lack of clarity about functions, makes policies aimed at giving solution, become increasingly conflicting.

**Keywords:** settlements, development, sustainability, displacement, property, ancestral territories, natural resources, subsistence practices.

## 1. Introducción

Algunas veces proyectos movidos por el desarrollo necesario de una comunidad local, regional o nacional terminan causando un daño de gran escala en los individuos que la componen, sin esperar que una acción tan loable, en su parte prescriptiva, lleve oculta una intencionalidad en detrimento de los intereses colectivos, buscando apropiarse de recursos para satisfacer los intereses individuales de un grupo específico, representado en personas naturales o jurídicas.

En Colombia, un gran porcentaje de los megaproyectos están direccionados a este objetivo. Un ejemplo de ello es la construcción de un corredor biológico en la zona del Alto Naya, liderado por la Universidad del Cauca. Sin embargo, el conflicto ocasionado por esta propuesta, respecto de la propiedad del territorio y el desplazamiento de los pobladores, podría ser resuelto utilizando medios pedagógicos, como los propuestos por Cobb (1989) acerca de la construcción de historias conjuntas que satisfagan los intereses de los actores involucrados; esto es un contexto en el que todos ganen y ninguno pierda. Dicho problema contempla antecedentes de poblamiento de las tierras, por un lado, y de propiedad legal, por otro, dos situaciones que colocan a dos actores en conflicto: la Universidad del Cauca y las comunidades pobladoras, indígenas y afrocolombianas, de la zona del Alto Naya.

En esta dirección, encontramos que las comunidades indígenas pobladoras de la cuenca del río Naya compartieron su territorio con las comunidades afrocolombianas que fueron llevadas ahí en condición de esclavas durante el período colonial.<sup>1</sup> Los procesos siguientes al poblamiento fueron de dominancia afrocolombiana con actividades agrícolas, mineras, de recolección, caza, pesca y elaboración de utensilios de trabajo. En ese proceso de poblamiento, la tradición y costumbre hizo que los afrocolombianos, esclavos y libres, legitimaran la posesión sobre el terreno en el que habitaron y realizaron sus cultivos. En su conjunto toda la cuenca fue objeto de poblamiento, considerando el ejercicio económico, habitacional, cultural, social y político que las comunidades hicieron ahí y que

<sup>1</sup> Don Vicente Olave, luego de ser informado de la riqueza mineral que había en este sitio ocupado por los indígenas (San Francisco del Naya), llegó desde Popayán en 1765 con una cuadrilla de esclavos para sacar oro. Lo acompañó un experto en ubicar el mineral, el señor Ignacio Angulo, de ahí que se suponga el origen del apellido que lleva la mayoría de los pobladores (Mina, 1971).



han legitimado con el sentido de pertenencia y militancia que efectúan frente al río mayor, el Naya, frente a sus afluentes, lomas, montañas, bosque, esteros, playas y recursos forestales, de fauna y mineros (Mina, 1971).

Sin embargo, esta legitimidad riñe con la propiedad legal que está en manos de la Universidad del Cauca por una disposición estatal de la República de Colombia decretada en 1827 y que antes estaba en manos de los esclavistas de Popayán. Tal conflicto ha propiciado que las comunidades afrocolombianas de la cuenca soporten situaciones, respecto de la propiedad, que intentan minimizarles a la condición de invasores y ocupantes foráneos; orientando con ello su desplazamiento y marginalidad. Se ha predispuesto al país a actuar con prejuicios morales, culturales y económicos para aplicar esta marginalidad.

Hoy las tierras pueden pasar a las comunidades indígenas y afrocolombianas si se aplica la Ley 70 de 1993 que determina que el Estado colombiano adjudicará a las comunidades negras el título de propiedad colectiva sobre los territorios que por tradición han habitado. Para ello se requiere de un reconocimiento sobre la historia de los poblamientos que den cuenta del sentido comunitario del trabajo y organización social, una descripción de sus territorios y una organización actual de las comunidades en consejos comunitarios que hagan manejable la distribución de espacios y actividades (Romero, 1997). Para la Oficina, en Colombia, del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) estableció, luego de un estudio en el año 2002, que tiene la obligación de realizar la extinción de dominio a la Universidad del Cauca con el fin de titular las tierras (190 000 hectáreas) al Consejo Comunitario del Río Naya (OACDH, 2005).

La ausencia del reconocimiento legal de la propiedad ancestral de los afrodescendientes del río Naya, con 331 años de posesión, se presenta en medio de la ocupación ilegal dentro del territorio colectivo del Naya por personas foráneas, de la militarización bajo la política de seguridad democrática y Tratados de Libre Comercio, de los ofrecimientos para realizar agronegocios vinculados con la palma aceitera, de la oposición de la Universidad del Cauca a la titulación colectiva, a pesar de existir ya dos resoluciones que ordenan al Incoder la extinción del derecho de dominio de la universidad.

## 2. El poblamiento ancestral

Para comenzar a describir el poblamiento, nos referimos a los nayeros como poblados dispersos en las riberas a lo largo del río, con pequeñas concentraciones poblacionales de entre cinco y cien casas aproximadamente y con distancia entre los poblados de dos y tres kilómetros. En casos excepcionales se observan poblados unidos por medio de caminos; inclusive poblados concentrados alrededor de una plaza con capilla, en forma de cuadrícula al estilo colonial español y arquitectura de casas de dos pisos con balcones, como ocurre en La Concepción y en San Francisco del Naya. Pero es cierto que el poblamiento abarca más actividades

y formas de acceder a espacios y recursos, fuera del asentamiento y construcción habitacional (Romero, 1997). Un poblador puede tener vivienda en la parte alta del río pero trabajar en varias partes de las riberas de las quebradas (agricultura migratoria); por ejemplo, entre cinco y seis meses, puede dedicarse al cultivo del maíz en la parte media, mientras que en la parte baja acaba de cosechar banano y papachina; deja descansar la tierra y luego se rota comenzando el ciclo en espacios pequeños de otros lugares de la cuenca. Durante todo el tiempo se requiere la asistencia a cultivos en un lugar, cosechar en otro, recolectar y pescar (Tradición Oral. Fabio Nelson Mina. La Concepción. 4 de agosto de 1996) (*ibid.*). El tener habitación en un sitio y moverse de forma libre por toda la cuenca podría tomarse como una acumulación de tierras y un desgaste de fuerza por dedicaciones laborales en diferentes espacios; sin embargo, la realidad de esa actividad muestra que los diferentes terrenos no lo hacen rico y, por el contrario, su uso le permite sostener a la familia que conserva en un sitio fijo (Tradición Oral. Don José Cruz Angulo. Corrientes. 4 de agosto de 1996) (*ibid.*).

La movilidad y la ocupación intermitente en el corto tiempo, pero constante y permanente por generaciones, de varios terrenos en la cuenca del río, hacen del poblamiento un sistema especial de movilidades, ocupaciones, establecimientos agrícolas y de explotación de recursos que pueden aparecer y desaparecer, para luego emprender un nuevo ciclo. Los habitantes reconocen sus derechos de posesiones consuetudinarias, como las posesiones de sus vecinos. Los pobladores del Naya conocen las quebradas y accidentes geográficos que conectan a su río con los ríos vecinos, y sobre esos espacios ejercen actividades agrícolas, de caza y explotación de madera. Esas son prácticas de poblamiento (Tradición Oral. Doña Teodula Mina. San Francisco. 6 de agosto de 1996) (*ibid.*). Dicho tipo de poblamiento puede partir de un asentamiento habitacional pero se despliega de manera intermitente en el corto plazo hacia zonas de ribera, quebradas y montes de la cuenca mayor del río; en el largo tiempo ese es un poblamiento permanente y constante, que se legitima en las actividades que realizan sobre el espacio.

La posesión de pedazos de tierra o de arrobos de tierra (hectáreas) de los pobladores hace que durante todo el año tengan que estar desplazándose entre todos sus cultivos y posesiones. Una entrevista a un poblador, don Maximiliano Mondragón, presenta el siguiente relato:

(Sic:) Yo me voy con la gama (la familia). Habiendo agua se puede demorar una semana. El mejor sitio para sacar madera son La Sierpe y la quebrada La Honda. Dentro de la quebrada no vive gente, toda la quebrada está ocupada de cultivos. Subiendo por la quebrada, hasta el Salto bien adentro, se coge guagua, venado, guatín, pauguí (ave parecida al pavo), pava, perdiz. Desde aquí, entrando por La Sierpe, nosotros pasamos a la quebrada Yuca, que es una quebrada del río Yurumanguí y llega a San Antonio y de ahí se llega a la quebrada de Guadualito. Por el lado del Cauca, por Aguaclara y San Francisco, adentro, se llega a López de Micay. Siempre hay cultivos, entre Naya y Micay, y se saca madera pero no hay poblados (Tradición Oral. Don Maximiliano Mondragón. San Francisco. 8 de octubre de 1996) (*ibid.*).

No hay poblados en las riberas de las quebradas en lo profundo del bosque, en el sentido de la permanencia habitacional o como caseríos, pero hay cultivos y se extrae madera y se caza, y en pequeñas temporadas se establecen familias que cultivan maíz, plátano, banano y papachina. En el largo plazo constituyen un poblamiento a partir de la agricultura migratoria, permanente y constante y que cubre la totalidad de la cuenca, en todos los sentidos direccionales.

Las comunidades reclaman espacios transversales al río, sobre quebradas en las que establecen sus cultivos (plazas, pedazos o almudes), espacios del bosque para la obtención de madera y para cacería. La explotación de madera y la cacería, de manera sustentable, ha demostrado un apropiado manejo del biota boscoso que ha permitido una armonía entre hombre, fauna y vegetación. La actividad agrícola ha posibilitado conocer una variedad de frutos y especies que no se ven en las riberas del río mayor; así, la dinámica entre consumo, reproducción, conservación y sustentabilidad está manifiesta por las actividades cotidianas del poblador. La explotación que hacen las comunidades de los recursos, del río y la selva, es tradicional y los impactos ambientales con la tecnología rudimentaria son mínimos. En el momento en que la comunidad explota los recursos naturales para la exportación (madera en polines, oro con motobombas), mediados por capitales foráneos, el control de los recursos se le sale de las manos y comienza a depender del capital (que es el que hace la demanda). Si el recuso escasea, la demanda se traslada a otro lugar hasta agotar el recurso; desarticula así el control y la explotación sostenible efectuada por las comunidades (Friedemann y Arocha, 1986) y los convierte en colonos despojados de todo recurso, salvo de su fuerza de trabajo familiar (Molano, 2007).

Para las comunidades afrocolombianas acudir a la Ley 70 de 1993, para el acceso legal a la propiedad de su territorio en el Naya y requerir una visita de las autoridades competentes, los datos de cronología de sus asentamientos en el territorio y una descripción geográfica del mismo, junto con la composición demográfica actual, sería suficiente para obtener su titulación colectiva. Pero se interponen intereses económicos por la riqueza de sus tierras. Además, los mecanismos para aplicar la ley no son efectivos. La legitimidad y la historia son las únicas garantías de su sobrevivencia como pueblo; con logros educativos y de identidad con los territorios y comunidades de las que han surgido y sostenido por más de trescientos años. Deben obtener no solo la propiedad sino el reconocimiento como pobladores que con formas sustentables de manejo del recurso que ha permitido la conservación —en términos de uso racional y reproducción de los recursos y desarrollo de las comunidades—, la convivencia con otros grupos humanos indígenas y mestizos y el aporte al desarrollo de la sociedad nacional. Con la historia se reconocen en la forma de resistencia expresada en el trabajo familiar y comunitario, en su formación de familia y comunidad, en la cultura y el enfrentamiento al poder y subordinación, y a la riqueza centrada en el capital y en la administración. Merecen la aplicación de derechos en igualdad de condiciones y posibilidades económicas y políticas de las cuales dichas comunidades han sido gestoras.

El Gobierno ha dilatado estos procesos sin explicación alguna. Si se cumple lo reglamentado por la ley, ¿qué motiva al Régimen a no titular las tierras a dichas comunidades? ¿Por qué dilata el tiempo, permitiendo que la comunidad se siga desplazando de manera forzada por las acciones violentas de los grupos ilegales armados que están apropiándose del territorio? Solo les queda a las comunidades negras del río Naya acudir a las cortes nacionales, a la prensa y a los entes internacionales para que el mundo conozca la gravedad del asunto y la débil aplicación de leyes. Aunque las decisiones de los altos estamentos de control nacionales o supranacionales demoran muchos años para emitir fallos, la evidencia muestra que sus fallos son en derecho y protegen los derechos vulnerados de los grupos de ciudadanos que se han visto obligados a activar dichos mecanismos de protección.

Históricamente ha recaído sobre las comunidades de la costa pacífica un olvido involuntario que intenta invisibilizarlos mediante categorías peyorativas como “gente de color”, además del no reconocimiento de sus condiciones históricas sociales, económicas, culturales y contemporáneas. Por eso, actores económicos y estatales se refieren a dichos territorios como desocupados u ocupados por invasores, que de modo ilegal laboran en terrenos de concesiones o de particulares del interior a los que se les reconocen títulos generados en el pasado con ocasión de la dominación colonial sobre espacios y gentes “sin historia, sin propiedad, sin sociedad” (Romero, 1997).

### **3. Los estudios de las riquezas del Naya y el ordenamiento: conflicto que desestabiliza**

En 1943 se publicó un estudio realizado en 1933 sobre las potencialidades de la riqueza minera del río Naya, documento en el que se informaba que en el Alto Naya (La Concepción) había depósitos mineros importantes de fácil explotación como el oro de aluvión (De La Rue y Bruet, 1943). Con relación a los recursos forestales, un informe realizado por Ingeniería y Consultoría ambiental Ifcaya Ltda. plantea la existencia de 153 especies maderables de un volumen aprovechable bajo, pero que se puede incrementar de 26 a 40 m<sup>3</sup> en la primera corta y de 50 m<sup>3</sup> en la segunda; además, refinando de manera continua la masa forestal con plantación masiva, el incremento puede ser del 500% (Ifcaya, 1980). El trabajo más reciente sobre la cuenca del río Naya lo constituye un informe del Museo de Historia Natural de la Universidad del Cauca que expone la viabilidad para un corredor de conservación de las selvas húmedas en el Pacífico colombiano, uniendo los parques naturales del Chocó, Munchique y Farallones de Cali, teniendo en cuenta las condiciones geoambientales, el suelo, tipos de la vegetación natural, fauna y actividades humanas de la cuenca; así como encontrar alternativas de desarrollo que permitan mejorar el nivel de vida de los habitantes y disminuir la presión sobre los ecosistemas (Negret, 1996). Sin embargo, el equipo del museo constriñe a la población, al final, a espacios reducidos en los que con dificultad podrían efectuar reales alternativas de desarrollo, afectando su actividad y cultura nómada,

convirtiéndolos en desplazados de su territorio. El equipo planteó que las zonas intangibles (de carácter conservacionista) deben incluir una serie de prohibiciones que afectarían los procesos tradicionales de manejo que han tenido las poblaciones en esos espacios: prohibición de actividad productiva y extractiva de uso artesanal del oro de aluvión, prohibición de vías carreteables, prohibición del acceso fluvial por cualquier tipo de embarque, prohibición de comercializar cualquier tipo de recurso que implique explotación, prohibición de asentamiento permanente de humanos sin fines científicos, o de control o vigilancia de las empresas de servicios autorizados y debidamente reglamentadas (*ibid.*).

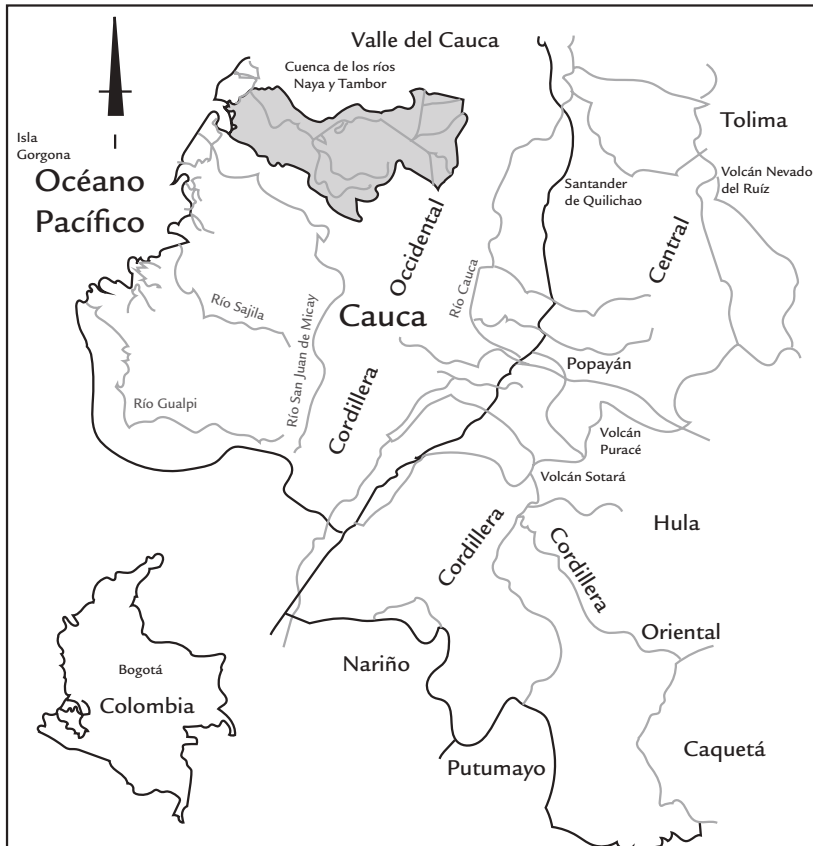
La cuenca del río Naya, según la Corporación para la Integración y Desarrollo de la Educación Superior en el Sur Occidente Colombiano Cidesco, abarca aproximadamente 90 kilómetros de largo, desde el cerro Naya hasta la desembocadura del río en Puerto Merizalde. La faja de la vertiente recorre 130 kilómetros con un promedio de 25 kilómetros de ancho. Su área aproximada es de 129 810 hectáreas. Geopolíticamente, la cuenca del río Naya establece límites entre los actuales departamentos del Valle del Cauca y Cauca (margen derecha departamento del Valle, margen izquierda departamento del Cauca). Desde el punto de vista del paisaje geográfico y de los recursos forestales se puede hacer una zonificación desde las desembocaduras hasta las cabeceras: zonas inundables que colocan en comunicación las corrientes fluviales de la región; zonas en las que los nativos siembran coco y palma de chontaduro, zona de bosque muy definido, zona de colinas con elevaciones pequeñas pero de amplia extensión, zona de cordillera con elevaciones que alcanzan los 3400 metros sobre el nivel del mar. El clima comprende desde el cálido (nivel del mar), hasta el templado y el frío (3000 metros) (Cidesco, 1989). En el aspecto hidrográfico, “en la cima de la cordillera occidental nacen cuatro ríos que al unirse forman el río Naya: el Cedral, el Minas, el San Agustín y el Tijeras. Todos estos ríos reciben numerosas quebradas y pequeños ríos” (Romero, 1997: 42).

Tal información se puede relacionar con el tema de ordenamiento territorial, como redefinición de las relaciones entre espacio socialmente construido y la geografía política del Estado, que efectúa Miguel Borja: el ordenamiento territorial es considerado como resultado histórico de relaciones entre la sociedad regional y su entorno natural, sometido de forma constante a las transformaciones que el hombre impone al medio geográfico con la relación dialéctica que mantiene con la naturaleza. En consecuencia, el orden territorial es considerado como situación construida, un logro de las relaciones entre los hombres que crean un espacio económico y cultural; y por eso su ordenamiento propiamente dicho parte de las condiciones naturales de vida de los hombres en su ámbito regional. Las regiones delimitadas así deben ser capaces de normar su forma de vida sin depender de extraños poderes a las comunidades regionales. En general, se persigue una armonía entre naturaleza y sociedad, entre la tierra y su ocupación y explotación (relación espacio y actividades económicas de los pobladores), en la perspectiva de hacer eficaz la democracia moderna, trasladando el poder a las entidades regionales (Borja, 2000).

Ligado con la descentralización del poder, este contexto y entorno, junto con sus pobladores, cumple a cabalidad el concepto de relación y orden territorial que según Borja debe existir para ejecutar el nuevo ordenamiento de esta zona que se encuentra dividida entre dos departamentos; así, esa zona podría desarrollar su máximo potencial en cuestiones de desarrollo territorial y de la vida de sus habitantes. También podemos tomar en cuenta la escuela de investigación-acción participativa para la búsqueda de un nuevo ordenamiento territorial de la zona del río Naya, ya que incluye recuperar la memoria colectiva y la historia de la lucha por los pueblos como ejes centrales que determinan la configuración del espacio en Colombia; dicha escuela señala que se debe tener en cuenta la influencia negativa de la tradición de colonización y explotación interna, el peso de los caudillos y gamonales de los partidos políticos y el peso de las relaciones económicas y demográficas entre las ciudades principales y sus regiones adyacentes (Fals, 1988). Según la propuesta señala, se debe examinar el ámbito geográfico cultural en el que se ejerzan los derechos de los pueblos y se actúe a plenitud con la participación popular y descentralización administrativa.

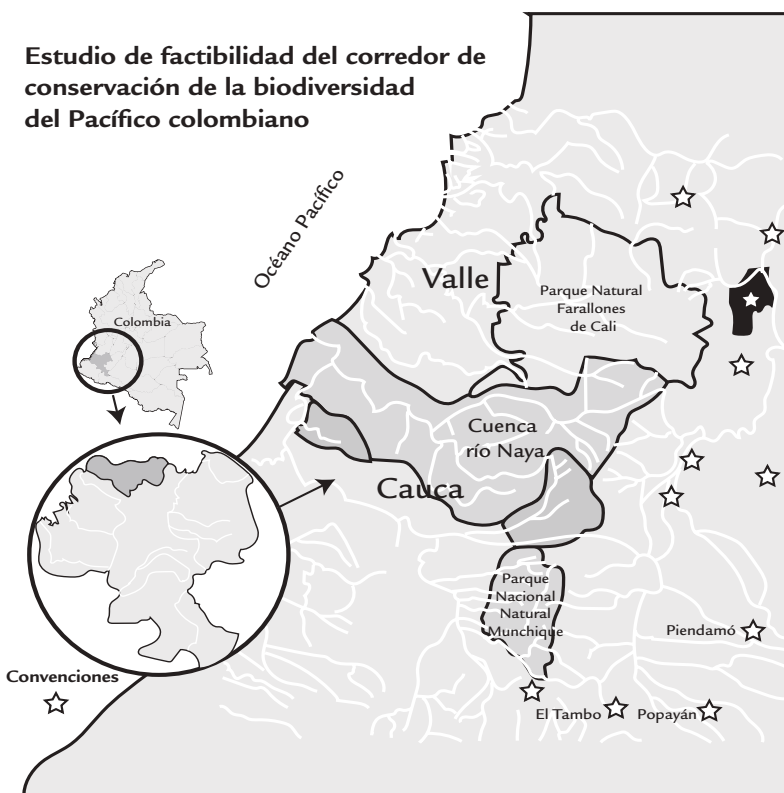
Mapa 1

## Localización geográfica de la cuenca del río Naya



Fuente: Universidad del Cauca (s/f).

## Mapa 2

Propuesta de corredor biológico de conservación  
de la biodiversidad del Pacífico colombiano

Fuente: Universidad del Cauca (s/f).

#### 4. La propiedad del territorio frente al poblamiento

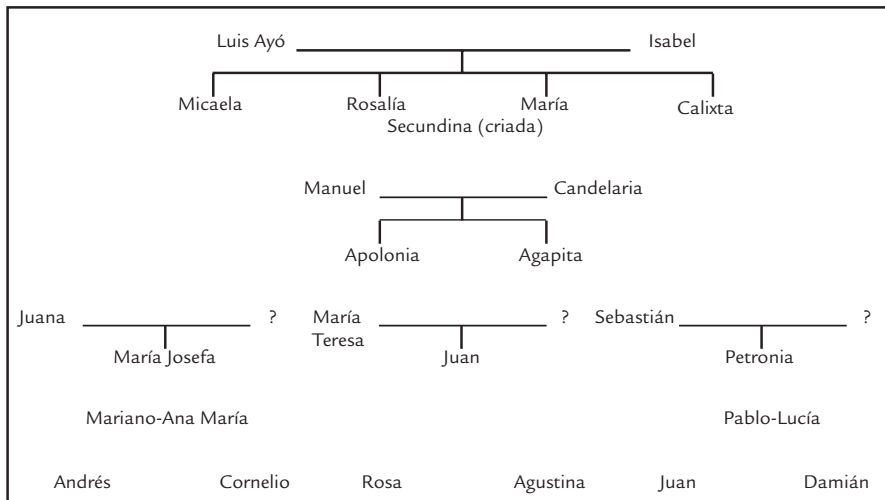
Sobre el anterior contexto se conoció, en documentos del período colonial, informes de comunidades autóctonas de los ríos Yurumanguí y Naya que poblaban sus cabeceras. El hoy distrito de Buenaventura era un vago referente para el futuro de las comunicaciones con el interior y la explotación del oro de los ríos vecinos. El dominio sobre comunidades indígenas en el sur de Buenaventura permitió establecimientos para la explotación minera con esclavos hacia mediados del siglo XVIII. Los españoles habían trasladado indígenas hacia los ríos Raposo y Dagua en razón de mejores condiciones para cultivos y para el uso de indígenas como transportadores de provisiones entre Buenaventura y Dagua por entre los ríos del sur (Yurumanguí, Dagua y Micay).

Además, se quería cobrar tributo a ellos por su cercanía a Buenaventura. Las migraciones indígenas de la provincia del Raposo estaban siendo concentradas hacia los ríos Raposo y Dagua, quedando los ríos Yurumanguí y Naya con poca población indígena: 21 indígenas entre 1749 y 1750 (Archivo General de la Nación, 1755). Los

esclavistas radicados en Popayán y Cali emprendieron reconocimientos y establecimientos en los ríos de la costa pacífica central. Los esclavistas Caicedo, Echeverry y Camacho ocuparon los ríos Anchicayá, Dagua y Raposo, mientras que los Mosquera, Olave y Valencia incursionaron sobre el río Naya y Yurumanguí. De estas incursiones resultó un primer asentamiento negro con esclavos en el río Naya (1680) con 110 esclavos. Por el año de 1742, el teniente Francisco de Montoya le dio posesión de las minas del río Naya a Juan Ventura de Otálora, quien había heredado de uno de los primeros colonizadores; además, se le dio la administración de los indios que existían en la región. Con el tiempo y luego de varias ventas, la cuenca pasó a manos de Francisco Basilio de Angulo. En 1775 Angulo hizo claridad sobre la obtención de los terrenos para frenar la entrada de otros mineros de Cali que pretendían beneficiarse de la riqueza aurífera del río; cuenta que pagó 4000 pesos por terrenos, 5885 pesos por 27 esclavos (Archivo General de la Nación, 1755); 10 hombres adultos y 3 niños, 7 mujeres adultas y 7 niñas (Notaria Primera de Popayán, 1775).

Gráfico 1

Comunidad de esclavos de Nuestra Señora de la Concepción del río Naya en 1775



Fuente: Romero (1997).

Para el año 1822 existían 77 unidades familiares, con 252 hombres y 260 mujeres; 45 eran libres (ley de manumisión), 23 esclavos para el servicio militar, 83 niños y 87 niñas, 8 esclavas y 4 esclavos declarados no aptos para trabajar (reservados), así como una esclava inválida (Romero, 1997). A la muerte de Basilio de Angulo, quien hereda todas las propiedades es su viuda y, por expedientes que datan de 1802 a 1829, se conocen aspectos de organización económica y social del Naya (Archivo General de la Nación, 1824; 1825): era una gran mina con espacios de explotación en poblados y quebradas de la cuenca a los que se les denominó Reales de Minas. La concentración de las actividades mineras estaba en los cursos medios y altos del río (San Francisco y La Concepción) y en las quebradas. Las actividades agrícolas estaban cercanas a las minas, pero con mayor actividad en



las riberas de las quebradas. Los indígenas estaban dedicados, en lo principal, a actividades agrícolas en las partes bajas del río y al transporte de provisiones. Si bien sobre los indígenas existía un control por parte de los administradores y mineros esclavistas, la escasa cantidad de indígenas hacia que se procurara su conservación como agricultores, por lo que se les pagaban las jornadas de trabajo.

En contraste con el pago que se hacía al trabajo indígena en el siglo XIX, durante el siglo XVIII se les cobraba tributo y la composición demográfica era muy poca (10 indígenas tributarios entre 1749 y 1752). En 1753 se incrementaron los indígenas con 9 familias procedentes del Chocó, quienes llegaron huyendo del exceso de trabajo y pésimas condiciones a las que estaban sometidas. En 1829 el inventario de la mina registraba (comunidad afrocolombiana) 131 hombres y 176 mujeres hábiles para el desempeño de labores, 14 inválidos, 123 adolescentes (total 444 esclavos). Los espacios de las explotaciones mineras fueron destinados a cultivos de maíz y plátano y frutos que completaban la dieta de los esclavos. Las herramientas utilizadas en las minas y cultivos muestran la manera rudimentaria de la tecnología con que se laboraba y las condiciones de trabajo de los esclavos: había 86 barras, 45 hachas, 71 calabazos, 12 hachuelas, 6 escápulas y demás herramientas de carpintería, 19 almocafres, 19 barretones, 11 machetes y 2 pares de grillos. También se señala el hierro existente trabajado en una herrería para hacer barretones, punzones y armas. La producción aurífera a cargo de capitanes de cuadrilla dio una producción de oro para 1829 de 479 castellanos y 4 tomines. Los recursos de alimentos eran sostenidos por la población esclava e indígena.

En 1828 comenzó a gestionarse la titulación de las tierras del Naya para la Universidad del Cauca. Al parecer, la nación desconoció los títulos anteriores de Basilio de Angulo a causa de cambios políticos y atribuciones que se reservaba la República ante los bienes y posesiones de instituciones y particulares, como parece ser la aplicada por el gobierno de Simón Bolívar.

Para 1989 se presenta en la región un acelerado proceso de poblamiento debido al crecimiento de la población en la parte baja. Además, en la parte alta se observa un lento proceso de migración. El río Naya en la parte baja se ha constituido en una calle larga poblada, con espacios vacíos pero identificados como propiedad de los nativos de la zona; la parte más despoblada está entre la Concha con 98 viviendas y San Francisco, observando sitios como las Pavas con 25 viviendas, San Lorenzo con 22, San Bartolo con 27, Juan Núñez con 16, La Bocana con 10, sin contar las familias de las quebradas. En la parte alta del río el territorio está ocupado hasta las cabeceras y hay un proceso de desmonte para hacer fincas. Hasta Bellavista (La Mina) predomina la propiedad de la gente de raza negra; de este sitio hasta la cordillera los asentamientos son indígenas y colonos del interior. Dichas personas colonas entraron al territorio hacía aproximadamente veinte años y sus propiedades están bien delimitadas por cercas y linderos naturales. Se estima que pueden estar establecidas unas 1150 familias (8400 personas, aproximadamente). Se presenta en la parte baja predominancia de la raza negra que es la más amplia (75%-80%); siguen en importancia los indios (10%-15%), luego las mezclas y, por último, los blancos (Cidesco, 1989).

Otros aspectos importantes son expuestos en el plan piloto de desarrollo para la cuenca del río Naya elaborado por la Universidad del Cauca, el cual da cuenta sobre las vías de comunicación que para el transporte acuático en la parte baja las constituyen los esteros, las quebradas y los ríos por medio de canoas, potrillos y embarcaciones de motor; esto ha determinado el sistema de poblamiento. En las zonas en las que el caudal y las fuertes corrientes no permiten transporte acuático (del Saltillo hacia arriba) existe una trocha para llegar a Venado (seis horas), luego a Bellavista (cuatro horas); este último camino no puede ser andado haciendo uso de animales de transporte. De Bellavista al Playón (cinco horas) pueden transitar animales de carga, pero en el momento en que el río se crece hay que esperar a que bajen las aguas. El recorrido del Playón a la Hacienda (Cartón de Colombia) se hace en doce horas por un camino en el filo de la montaña y de mucha pendiente (Cidesco, 1989). Las vías que han construido las comunidades serían un referente para su ordenamiento territorial y su desarrollo, pues hacen posible el mercadeo, el transporte de la producción y personas, y permiten prestarle diferentes servicios a la comunidad.

En el mismo texto del plan de desarrollo se identifica la producción: es típicamente extractiva de los recursos naturales, en especial el forestal, completado con una agricultura incipiente (se cosechan los recursos sin inversión de capital y con tecnología simple en el corte y transporte). La extracción y recolección de productos mineros, pesqueros, faunísticos y forestales permite que los nativos satisfagan sus necesidades básicas en el ámbito de subsistencia. La agricultura es la actividad principal de la zona, con excepción de Puerto Merizalde, en el que se especializaron en el comercio; la agricultura es migratoria y semipermanente como respuesta de adaptación a las características y limitaciones ecológicas del medio y consiste en tumba de monte o rastrojos en la ribera de los ríos, quebradas o caños; siembra, cosecha y abandono de la parcela y traslado a otro sitio. La segunda actividad en importancia es la extracción de madera; la tala, que en el transcurso del tiempo ha sufrido la zona, hace que las especies maderables se encuentren muy lejos y en sitios de difícil acceso. En la parte alta se saca madera para el consumo doméstico y para levantar pequeñas construcciones, pero no es rentable transportarla a un aserradero.

La parte alta de la cordillera puede ser estudiada para declararla reserva natural o se puede ejercer una explotación racional de la madera. La minería (lavado de oro) la desarrollan por lo general las mujeres (mazamorriando) en las arenas de los ríos o quebradas. El uso de barbaco y dinamita ha hecho que el recurso íctico (peces) escasee y que no se pueda suplir la carne de pescado a las familias una vez por semana. Se necesitan recursos, pero los mismos se quedan enredados en el camino, o podría ser decisión política para obligar a la población a depender del capital foráneo que se ha apoderado de sus tierras debido a la riqueza. Aunque existe un movimiento social regional de las comunidades indígenas y afrocolombianas del Naya, no poseen el suficiente poder para enfrentar las fuerzas que se les oponen y que cuentan con apoyo armado y que lo usan para silenciar reclamos por las tierras ancestrales, desplazando e infundiendo temor para que no continúen con sus peticiones de los títulos de las tierras (Naciones Unidas de Colombia, 2004; Utinaya, 2005; Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 2005).

A lo largo del río se celebran fiestas religiosas comunes a todos los pobladores de la cuenca: Semana Santa, Hábeas Cristi, la Ascensión del Señor, la Virgen del Carmen, la Purísima Concepción, San Francisco de Asís. Entre sus costumbres regionales tradicionales se encuentran: el saludo del hijo arrodillado hacia el padre; el saludo del compadre menor quitándose el sombrero hacia el compadre mayor; el chigualo, que es la manifestación de cantos y alegría en el momento en que muere un niño, y otras más (Mina, 1971). En el aspecto político, Francisco Celorio Mina, en su texto sobre la historia del pueblo de San Francisco del Naya, cuenta que la política pueblerina de los corregimientos y veredas del Naya tenían claro el sentido de la administración. San Francisco del Naya obtuvo en 1883 la categoría de municipio de la provincia de Buenaventura, la cual estaba compuesta por el distrito de Buenaventura y el del Naya, debido a la capacidad económica para sostener alcalde, juez, maestros de escuelas y personero. En San Francisco funcionaba un Consejo Electoral permanente y se elegían concejales, alcalde y juez municipal. La prosperidad de las explotaciones mineras permitió el mantenimiento del Naya como municipio y a su cabecera San Francisco. El distrito del Naya estaba compuesto por los corregimientos de Yurumanguí y Cajambre y el caserío de San Francisco.

Ahora, observemos los aspectos de propiedad legal. En 1827, el general Francisco de Paula Santander, vicepresidente de la nascente república, creó la Universidad del Cauca, con sede en Popayán, y le adjudicó para su infraestructura el edificio Santo Domingo, el convento San Agustín, el convento de los Padres Camilos, la hacienda de Quilcacé y la hacienda del Naya; además de un capital para comenzar labores (Pardo, 1972). Los herederos finales de la cuenca del río Naya son los integrantes de la familia Diago (1933), quienes venían con muchos embargos desde la muerte de Basilio de Angulo. Entre los embargantes estaban los conventos Carmelitas y San Agustín que desde 1827 ya hacían parte de la Universidad del Cauca; fue así como se comenzó a ver compartida la propiedad sobre la cuenca por parte de la universidad. De acuerdo con la escritura pública 234, del 1 de mayo de 1934, se determinaba que:

[...] los exponentes Jeremías Cárdenas (rector de la Universidad del Cauca), Francisco Diago y Rafael Diago son propietarios, junto con la señora Adelaida Arboleda Viuda de Olano, de todos los terrenos, minas y minerales del Naya [...] Que la Universidad del Cauca adquirió sus mencionados derechos por haberles sido adjudicadas en el juicio de concurso de acreedores hipotecarios seguido contra la sucesión de la señora Rosalía de Angulo (Romero, 1997).

En 1941 se produjo la Ley 153 que ratificaba la propiedad de la universidad sobre la cuenca del río Naya. En 1944 se expide el decreto ejecutivo n.º 2118 para delimitar los terrenos que comprendían esta cuenca y que eran propiedad de la universidad; el documento fue publicado en el Diario Oficial, año LXXX, n.º 25647, pág. 1091, de septiembre de 1944 (*ibid.*). De inmediato, la universidad constituyó escritura pública n.º 2362, registrada en la Notaria Quinta del circuito de Bogotá. Con la escrituración la Universidad del Cauca dio en concesión de explotación o administración los recursos de la cuenca del río Naya, sobre todo

los recursos mineros. La Universidad del Cauca, el 3 de abril de 1945, aprobó el Acuerdo 115, para que el señor Victor Openheim explorara el territorio del Naya en busca de hidrocarburos; en 1947 suscribió el Acuerdo 144 para explotar la corteza del Mangle en toda la ribera del río Naya; en 1948 emitió el Acuerdo 165 para explotar hidrocarburos en la hoya hidrográfica del río; y en 1965 aprobó el Acuerdo 1 sobre arrendamiento de las minas del Naya al señor Alfonso Salcedo.

La universidad aplicó a los pobladores el concepto de terrazgueros, colonos e invasores, aunque manifestaba preocupación por el respeto de los terrazgueros porque constituían la fuerza de trabajo para la explotación aurífera y además pagaban con trabajo o dinero para poder permanecer en la tierra de un gran propietario (era como un arrendamiento); en el momento en que no pagaban eran expulsados con la cooperación de una oficina policial instalada en varias poblaciones del sector.

En 1989 la universidad presentó un proyecto sobre ampliación de la exploración minera en la cuenca del río Naya luego de que los recursos fueran estudiados de forma técnica por la Sociedad Colombiana de Exploraciones Ltda., y Colombiana de Exploraciones Ltda., Coldex, y evaluados por Geocolombia Ltda., solicitando la vinculación de entidades crediticias y corporaciones de desarrollo. Se argumentó la historia de su propiedad y se recalcó sobre la Resolución n.º 001683 de 1981, en la que el Ministerio de Minas y Energía le ratifica como propietaria de todos los recursos minerales del suelo y del subsuelo de la región del Naya. El objetivo del proyecto era vincular a la Universidad del Cauca su activo patrimonial con el fin de obtener recursos, abrir nuevas oportunidades académicas, generación de actividades y servicios dirigidos a la obtención de beneficios sociales, económicos, industriales y tecnológicos para la región y el país en general; entre otros se observan el proyecto para explotación minera en los yacimientos del río Naya con la empresa Prodemina Ltda. (Cidesco, 1989).

Respecto a la tenencia de tierras, el proyecto de desarrollo de la Universidad del Cauca para la cuenca del río Anaya aclara que no existe titulación de tierras y que en la zona se ha dado una apropiación de terrenos de facto, convirtiéndose en un problema para los pobladores porque se limita la acción de instituciones oficiales, la posibilidad de obtener créditos, la compra-venta de predios y las inversiones estables. Una vez que se solucionara el problema, la universidad haría un convenio con el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) (liquidado) para darle solución a los pobladores del Naya. Se tendría en cuenta las características de poblamiento y posesión del bajo y alto Naya, la zona de reserva forestal, las zonas de recursos auríferos y las de las minas. Se haría un censo de la población y se definiría el derecho del subsuelo. La prioridad otorgada a este proyecto fue de 1 A.

## 5. La aplicación de la ley

Tales realidades históricas y del funcionamiento de los poblamientos que ha ocurrido en la cuenca hidrográfica del río Naya entre las comunidades afrocolombianas que le habitan corresponden con las exigencias de la legislación colombiana

para aplicar la Ley 70 de 1993, en el sentido del trabajo realizado en forma comunitaria y familiar, y que de manera consuetudinaria y pacífica han poblado toda la cuenca; esto indica que las comunidades tienen a su favor todo para acceder a dichos territorios por la vía jurídica. Es importante observar el artículo 2 de la ley en mención, para darnos a entender no solo el territorio Naya, sino también la manera en la que todo el territorio de la costa pacífica colombiana se delimita como perteneciente a los terrenos de jurisdicción de esta ley; dato que servirá para proyectar el nuevo ordenamiento territorial de la región. La propiedad colectiva depende de que sea la comunidad misma la que la solicite, pues se ha demostrado que han colaborado en conjunto como comunidad para trabajar la tierra, han obtenido recursos y conservado la ecología de selva húmeda tropical en un proceso sustentable que los hace conocedores de dichos recursos, de la geografía y los hace controladores de la biodiversidad. Solo en la medida en que han entrado agentes de la modernización, con técnicas de extracción minera con retroexcavadoras y motobombas, así como sierras para talar la madera, el habitante de la costa ha tenido que enfrentar el espacio de manera diferente, como individuo mediado por un salario o un capital. Esto introduce un sentido de pobreza (teniendo en cuenta el asunto cultural que implica) y de individualidad centrada en un salario o bien mueble e intenta acabar con el trabajo global comunitario.

Para atender tales demandas de territorios poblados desde tiempos ancestrales, el artículo 55 transitorio de la Constitución de 1991 hace referencia a las comunidades étnicas:

El Congreso expedirá [...] una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley (Constitución de Colombia, 1991).

Es así, como el 27 de agosto de 1993 se sanciona la Ley 70 para desarrollar este artículo, que tiene por objeto reconocer las comunidades negras que han ocupado tierras en las zonas de ribera de la cuenca del Pacífico, en conformidad con sus prácticas de producción (tradicionales) y reconocer el derecho a la propiedad colectiva. La ley define a la comunidad negra como un conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. También define ocupación colectiva como un asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre las cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción que son definidas, en esta ley, como actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado de manera consuetudinaria las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible.

La misma ley es clara en precisar que la tierra que se destine para las comunidades negras y su uso colectivo es inalienable, es decir, están por fuera del mercado de tierras, no pueden ser enajenadas, vendidas, ni transferidas en ningún título. Son imprescriptibles, esto quiere decir que el derecho adquirido sobre los territorios colectivos no termina con el tiempo; no se extingue, no se agota, aunque cualquier actor pretenda ejercer posesión material sobre estos territorios; los derechos de los pueblos indígenas y comunidades negras nunca podrán prescribir a favor de terceros. Y, por último, las tierras son inembargables y no pueden ser utilizadas como prenda de garantía sobre deudas individuales, familiares o comunitarias y, por tanto, no se las puede embargar o secuestrar.

En ese sentido, el 17 de julio de 2008 se presentó una acción de tutela, suscrita por 1535 firmas del Consejo Comunitario Afrodescendiente del río Naya, contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Incoder y la Unidad Nacional de Tierras Rurales UNAT, solicitando el amparo de los derechos al debido proceso, al reconocimiento de la propiedad ancestral mediante la titulación colectiva, en conexión con el derecho a la vida, a la existencia y supervivencia como pueblo ancestral, tribal, según lo reconoce el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La tutela presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca fue fallada el 4 de julio de 2008, negando las pretensiones de los afronayeros y las afronayeras. Por ello, el 21 de julio del mismo año fue impugnado el fallo de tutela y pasó a segunda instancia al Honorable Consejo de Estado. El 17 de septiembre de 2008, el Consejo de Estado resolvió declarar la nulidad de lo actuado por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por falta de competencia territorial y ordenó remitir la Acción de Tutela al Tribunal Administrativo del Cauca para que la resolviera, por ser el juez competente. De esta manera, el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, en sentencia del 25 de noviembre de 2008, resolvió tutelar los derechos reclamados por los afronayeros al señalar que:

[...] ciertamente se observa en el actuar estatal, que históricamente ha estado a cargo de la decisión requerida, una lenta y poco eficaz actuación que ha permitido que se prolongue en el tiempo la ausencia de solución de una problemática que compromete aspiraciones de una etnia al reconocimiento de un territorio que reclaman como ancestral de sus comunidades (Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, 2008).

En este fallo el Tribunal del Cauca resolvió: “1. TUTELAR al Consejo comunitario de la Cuenca del Río Naya, representado por el señor Isabelino Valencia”. Tanto la UNAT como la Universidad del Cauca impugnaron el fallo de tutela y pasó al Honorable Consejo de Estado como segunda instancia. De forma Simultánea, la Universidad del Cauca interpuso ante el Consejo de Estado una acción de revisión sobre las dos resoluciones de extinción de dominio de parte del territorio colectivo que la universidad alegaba como suyos. El 16 de abril de 2009, el Consejo de Estado, por intermedio del magistrado Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, resolvió la impugnación de tutela a favor del Consejo Comunitario de la cuenca del río Naya, confirmando la protección de los derechos al debido proceso y a la propiedad

territorial en conexión con los derechos fundamentales a la vida, a la existencia y supervivencia como pueblo tribal. El 26 de junio de 2009, el jefe de la oficina jurídica de la UNAT envió un memorial al Consejo de Estado en el que planteaba que ellos habían perdido competencia ante la declaratoria de inexecutable de la Ley 1152 de 2007 que los creó; además, argumentan que no pueden resolver el fondo de la solicitud de adjudicación del Consejo Comunitario del Naya debido a que cursaba en el Consejo de Estado una acción de revisión a las resoluciones de Extinción de Dominio. El 21 de julio de 2009 fue enviado el expediente de la Tutela del Consejo Comunitario del río Naya a la Secretaría General de la Corte Constitucional para su eventual revisión.

El 29 de julio de 2009, el expediente de la acción de tutela del Consejo Comunitario del río Naya pasó a la Sala de Revisión de la Corte Constitucional, en espera del auto que resuelva si será revisada o no. El día 5 de agosto de 2009, se radicó la solicitud de revisión de la tutela ante la Corte Constitucional, con los anteriores antecedentes. Nos encontramos ante un fallo inocuo, del Consejo de Estado y del Tribunal del Cauca, un fallo que, a pesar de verificar la vulneración de derechos fundamentales, no contiene un mecanismo efectivo para hacer cesar la situación inconstitucional. De igual manera, hay un pronunciamiento, en 2008, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el que exhorta al Gobierno a titular de forma colectiva dichas tierras al Consejo Comunitario del Naya (Consejo de Estado, 2014); cabe recordar que en 2002 la Organización de Estados Americanos (OEA) ya había emitido medidas cautelares a favor de las comunidades del territorio del Naya (OEA, 2002).

En 2010, el Consejo de Estado dio traslado a las partes para que presentaran los alegatos de conclusión; de igual forma, la Corte Constitucional de Colombia llevó al proceso el oficio n.º 3149 de 2010 en el que se hacía énfasis en corregir la morosidad en que incurrieron las diferentes entidades que han tenido a cargo el conocimiento del proceso (Corte Constitucional, 2009). A 2014, el Incoder no resuelve, con el argumento de que se encontraba *sub iudice* el derecho de propiedad que respecto del territorio tenía la universidad pública, por lo que el 12 de diciembre de 2014 el Consejo de Estado resuelve librar una admonición dirigida a la Procuraduría General y a la Defensoría del Pueblo para que supervisen el desarrollo del aludido trámite que en la actualidad se surte ante la administración agraria y ordena librar oficios para que tales entidades ejerzan sus funciones de inspección y vigilancia respecto del trámite de titularización colectiva que desde hace más de diez años es promovido por el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del río Naya.

Por último, en noviembre de 2015 el Incoder, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2016), titula las tierras al Consejo Comunitario del Alto Naya, 177817 hectáreas. La resolución n.º 6640, del 19 de noviembre de 2015, establece titular las tierras en conflicto al Consejo Comunitario del Naya, así como también los deberes de la población ancestral respecto de la conservación y buen manejo de los recursos naturales; exhorta al Consejo a realizar un orden territorial que permita la distribución de zonas agrícolas, mineras, forestales y de recursos hidrobiológicos. Sin embargo, establece que no serán titulares del subsuelo, lo cual los enajena de los recursos hidrocarburos que pertenecen a la nación.

Aunque se da la titulación, el proceso de materializarla en el terreno y de recuperar lo perdido en el tiempo, por la violencia, se torna conflictivo, por cuanto el Incoder desaparece en el actual proceso de paz negociado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y se establece una nueva entidad. Ahora la recién creada Autoridad Nacional de Tierras (ANT) tendrá el reto de asumir los programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de territorios étnicos, según lo promete en el artículo 26 con la Dirección y Subdirección de Asuntos Étnicos (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015). Ante este panorama surge la pregunta: en realidad, ¿cuál institución del Estado debe materializar la titulación colectiva del territorio ancestral de los los indígenas y afrodescendientes del río Naya?

No obstante, llevar la titulación a hechos factuales seguirá teniendo otros obstáculos concernientes a la producción de palma, a la apropiación ilegal de tierras, a la militarización de la seguridad democrática, a la legalización estatal del robo de las tierras. La titulación es un primer paso para la solución de este conflicto, pero quedan muchos pasos más por dar, pasos que sin una voluntad política de reforma agraria, de hacer más decente al Estado, de respetar los derechos humanos, de querer eliminar la colonización interna y la apropiación de territorios, el panorama se observa muy difícil. Queda, pues, esperar que la acción dé resultados en el tiempo, resultados que en gran parte no podrían ser previstos.

## 6. Posible solución parcial del conflicto en campo

Un camino para la solución por lo menos del conflicto existente por la propiedad de la tierra sería tomar en cuenta los elementos sobre resolución de conflictos propuestos por Sara B. Cobb (Cobb, 1989). La autora hace una descripción de los enfoques positivistas de los conceptos de cambio, conflicto y comunicación, que han permanecido en la teoría y práctica de la resolución de conflictos. Cobb establece que para la resolución de conflictos, en vez de investigar los problemas como una función de la patología individual, se debe analizar dentro del contexto de las relaciones en las que aparece el problema, considerando patrones de los sistemas interactuantes que favorezcan una solución holística y estrategias de ganador-ganador. La resolución de conflictos asume que el conflicto, en el que las personas le atribuyen actos de mala fe a los demás, amenaza la locación (espacio que una persona o grupo ocupan en el orden social-moral en cualquier episodio dado) social de las personas cuestionando su legitimidad; por eso los especialistas, para mantener una neutralidad, separan a la gente del problema y se centran en los procesos por los que se le atribuyen malas intenciones a otros, diferencian entre intereses y posiciones, delimitan su propia autoridad usando procedimientos de entrevista en la que el entrevistador rehúsa a colocarse en posiciones de poder y control, obligando con ello a que los participantes acepten su responsabilidad en el proceso de resolución del problema (herramientas prácticas diseñadas para legitimar todas las posiciones); con todo esto la disciplina promueve



el reconocimiento de que una buena comunicación es una forma de conversación que legitima la locación social de los participantes.

Una alternativa es mirar el cambio como proceso discontinuo y que no está relacionado de modo necesario con los antecedentes, lo que se conoce como cambio de segundo orden (diferencia cualitativa y no cuantitativa como el cambio de primer orden). Sin embargo, se necesita de una noción de dicha transformación que dé cuenta de la evolución del significado en los sistemas, siendo el cambio, en este sentido, una función de la reflexibilidad (el significado deriva su sentido del contexto social o situación). La función del cambio es en doble vía, pues toda transformación en el contexto social genera un cambio en los significados, y a su vez, todo cambio en el significado genera una transformación en el contexto social. Un cambio en los procesos sociales ocurre en el momento en que la locación local de todos los participantes es connotada de manera positiva, es decir, buscar formas de establecer responsabilidades y no culpabilidades. A la luz de estos direccionamientos, procederemos a describir los elementos que legitiman cada una de las historias y de esta manera construir una historia común a los actores que involucre sus intereses particulares, llevándolos a legitimar al otro, promoviendo así la cooperación, la armonía y la paz.

Para las comunidades afrocolombianas, acudir al recurso legal de la Ley 70 de 1993 para el acceso a la propiedad de su territorio en el Naya y requerir una visita de las autoridades competentes, los datos de cronología de sus asentamientos en el territorio y una descripción geográfica del mismo, junto con la composición demográfica actual, sería suficiente para obtener su titulación colectiva. Aquí la legitimidad y la historia son las únicas garantías de su sobrevivencia como pueblos; con logros educativos y de identidad con los territorios y comunidades de las que han surgido y sostenido por más de trescientos años. Deben obtener no solo la propiedad sino el reconocimiento como pobladores que con formas sustentables de manejo del recurso han permitido la conservación —en términos de uso racional y reproducción de los recursos y desarrollo de las comunidades—, la convivencia con otros grupos humanos indígenas y mestizos y el aporte al desarrollo de la sociedad nacional. Sin embargo, eso se ve atravesado por hechos de la violencia en la zona y que causa desplazamiento forzado.

La Ley 70 permite que se califique a la Universidad del Cauca, y a los colonizadores actuales, como poseedores de mala fe:

ARTÍCULO 15. Las ocupaciones que se adelanten por personas no pertenecientes al grupo étnico negro sobre las tierras adjudicadas en propiedad colectiva a las comunidades negras de que trata esta ley no darán derecho al interesado para obtener la titulación ni el reconocimiento de mejoras y para todos los efectos legales se considerará como poseedor de mala fe (Ley 70, 1993).

Por otro lado, retomemos los elementos que legitiman la historia de la Universidad del Cauca: en 1941 se produjo la ley 153 que ratificaba la propiedad de la universidad sobre la cuenca del río Naya. En 1944, se expide el decreto ejecutivo n.º 2118 para delimitar los terrenos que comprendían dicha cuenca y que

eran propiedad de la universidad. De modo inmediato, la universidad constituyó escritura pública n.º 2362, registrada en la Notaría Quinta del circuito de Bogotá. En la resolución n.º 001683 de 1981 el Ministerio de Minas y Energía le ratifica como propietaria de todos los recursos minerales del suelo y del subsuelo de la región del Naya. Con relación a la Tenencia de Tierras, el proyecto de desarrollo de la Universidad del Cauca para la cuenca del río Naya aclara que no existe titulación de tierras y que en la zona se ha dado una apropiación de terrenos de facto.

Por último, podemos observar que el Gobierno ha dilatado estos procesos, sin explicación alguna. Además, surge la inquietud: si se cumple lo reglamentado por la ley, ¿qué motiva al Gobierno a no titular pragmáticamente las tierras a dichas comunidades? ¿Por qué dilata el tiempo, permitiendo que la comunidad se siga desplazando forzosamente por las acciones violentas de los grupos ilegales armados que están apropiándose del territorio? ¿Por qué el Incoder vuelve a traspasar sus funciones tal cual lo hizo el Incora en su momento?

Una posible manera para que un mediador construya una historia que legitime a ambos actores del conflicto del Naya, para una adecuada solución que genere cambios en la relación de los involucrados, podría direccionarse en la teoría y práctica de la resolución de conflictos; los conflictos provienen de la comunicación incompetente, ya que la comunicación efectiva (meta para promover en la práctica) es la que aclara los malentendidos. Por lo general, se promueve el entendimiento mutuo por medio de la empatía, pero dicha estrategia no es efectiva en el momento en que las visiones del mundo, de los diferentes actores en un conflicto, son incompatibles o inconmensurables; dicha práctica no devela las diferencias, frustrando así el proceso de la resolución del conflicto. En pro de una posible solución es necesario legitimar ambas historias porque lo que se necesita es un cambio en la percepción que tienen los actores de la realidad respecto a sus propios intereses, para conseguir así la armonía, la cooperación y la paz; de tal manera que esta nueva relación se reproduzca y permanezca en el tiempo.

Con la empatía el lenguaje representa al mundo como es, considerando la realidad como algo externo a los procesos que usamos para describirla. Pero el lenguaje, para Cobb, no es representativo sino constitutivo, es decir, no describe la realidad sino que la crea. Los conflictos son construidos socialmente y la comunicación es la fuente de sus problemas y de sus soluciones. Un estudio reciente indica que los cambios se asocian a la construcción de una historia colectiva en la que todos los participantes se describen como personas con buenas intenciones; para ello se requiere construir una historia alternativa en la que todos sean legitimados u obtengan un rol legítimo, pero no desde el interior del conflicto sino por terceros desde una perspectiva de metaposición. Este proceso de legitimación genera un cambio en las relaciones entre las partes en conflicto. En el momento en que algunos de los participantes se rotulan como malintencionados o incompetentes, los conflictos se mantienen (Cobb, 1989).

Aplicando esto, un mediador sugeriría la cooperación tanto de la Universidad del Cauca como de la comunidad afrocolombiana para obtener de la tierra lo que cada uno requiere de ella. La Universidad del Cauca puede construir el corredor

biológico, sin afectar a la comunidad que en la actualidad vive en el lugar, pues al reducirlos a un territorio fijo los está desplazando de su cultura económica, nómada cíclica, enmarcándolos en un nuevo aprendizaje, lo cual los obliga a ingresar a la nueva cultura, que les exige reconstruir su plan de vida, el desarrollo y el aprendizaje de la supervivencia en un nuevo entorno y contexto, perdiendo su identidad cultural ancestral. Además, la universidad en su proyecto deberá impedir el acceso a entes explotadores de las riquezas naturales existentes en la cuenca del río Naya y que motiva aún más el desplazamiento forzado por la vía del terror o de la venta obligada o apropiación ilegal.

Por su parte, las comunidades afrocolombianas estarán dispuestas a aceptar el corredor biológico, el cual les brindará la protección de su hábitat; además, deberán comprometerse a cooperar con la preservación de dicho corredor. Lo anterior llevaría a una relación de cooperación en la que ambos actores gozarían de los recursos existentes en la zona, las comunidades en pro de la supervivencia y la universidad en su búsqueda de investigaciones científicas y protección de la reserva natural. Por último, para lograr involucrar a los dos actores en este nuevo contexto, es necesario acudir a las prácticas pedagógicas, utilizando talleres educativos en los que todos participen y en los que cada uno muestre sus variables positivas para que puedan entenderse y llegar a los comunes que son los que dinamizarán la transformación del conflicto.

## 7. Bibliografía

- Archivo General de la Nación (1755). Sala Colonia. Tomo 141, folio 332. Bogotá: Miscelánea.
- Borja, Miguel (2000). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial*. Bogotá: Editorial Cerec.
- Corporación para la Integración y Desarrollo de la Educación Superior en el Sur Occidente Colombiano [Cidesco] (1989). *Plan piloto de desarrollo integral para la cuenca hidrográfica del río Naya*. Buenaventura: Universidad del Cauca.
- Cobb, Sara B. (1989). *Resolución de conflictos: una nueva perspectiva*. Trabajo presentado en el Seminario “Conflicto, comunicación y poder”. Bogotá: Uniandes.
- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz (2005). *Negación titulación colectiva al Consejo del Río Naya*. Bogotá: La Institución.
- Corte Constitucional de Colombia (2009). Sentencia T-909/09. Debido proceso administrativo. 7/12/200. Bogotá: La Institución.
- De La Rue, Aubert y Bruet Edmon (1943). “La hoya del río Naya: estudio geológico y minero”. *Revista Universidad del Cauca*, n.º 1: 148.
- Fals, Orlando (1988). *La insurgencia de las provincias: hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Fisher, Roger, William Ury y Patton Bruce (1990). *Sí, de acuerdo*. Bogotá: Editorial Norma.
- Friedemann, Nina y Jaime Arocha (1986). *De Sol a sol: génesis, transformación y presencia de los negros en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.

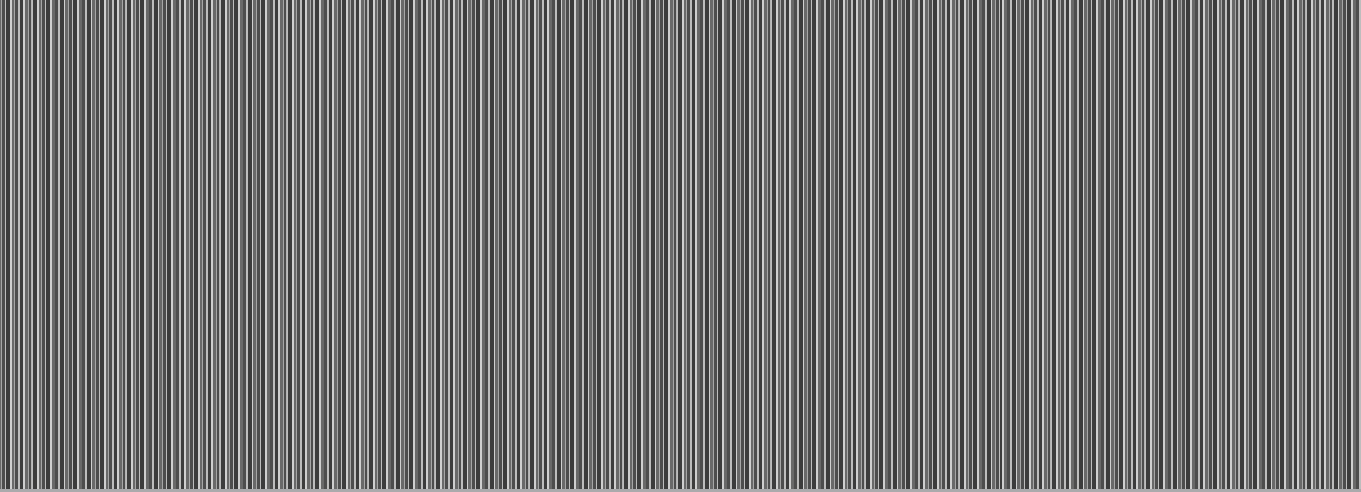
- Ifcaya (1980). *Evaluación de los recursos forestales de la cuenca del río Naya*. Bogotá: Talleres Lit. Rapid.
- Mina, Francisco Celorio (1971). *Historia del pueblo de San Francisco del Naya y costumbres antiguas comunes a otras regiones*. Cali: Imprenta Departamental.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2015). Decreto n.º 2363 de 7 de diciembre de 2015 por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT. Bogotá D. C.: La Institución.
- Molano, Alfredo (2007). “Sobre el desplazamiento forzado en Colombia”. En Katia Urteaga y Katherine Bouley, coord., *Para que se sepa: hablan las personas desplazadas en Colombia*. Bogotá: Panos London: 209-326.
- Naciones Unidas de Colombia (2004). *Ficha técnica de situación humanitaria en Municipio de Buenaventura*. Sala de Situación Humanitaria. Bogotá: La Institución.
- Negret, Álvaro (1996). *Estudio de viabilidad para la declaración de un corredor de conservación de las selvas húmedas del Pacífico colombiano*. Popayán: Museo de Historia Natural / Universidad del Cauca.
- Notaría Primera de Popayán (1775). Venta de Terrenos en el Naya. Vol. 47, folio 308, legajo 1.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos [OACDH]. (2005). *Negación de titulación colectiva al Consejo Comunitario del Río Naya*. Bogotá: La Institución.
- Pardo, Alberto (1972). *Geografía económica y humana de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Romero, Mario (1997). *Historia y etnohistoria de las comunidades afrocolombianas del río Naya*. Cali: Gerencia para el Desarrollo Cultural Gobernación del Valle del Cauca.
- Universidad del Cauca (s/f). “El Naya-Descripción física”. Recuperado el 26/4/2017 de [http://www.unicauca.edu.co/naya/index.php?id\\_categoria=1&id\\_seccion=126&id\\_seccion\\_act=134](http://www.unicauca.edu.co/naya/index.php?id_categoria=1&id_seccion=126&id_seccion_act=134).
- \_\_\_\_\_. (s/f). “Propuesta para la declaratoria de un corredor de conservación de las selvas húmedas del Pacífico colombiano”. Recuperado el 20/4/2017 de [http://www.unicauca.edu.co/naya/index.php?id\\_categoria=1&id\\_seccion=130&id\\_seccion\\_act=148](http://www.unicauca.edu.co/naya/index.php?id_categoria=1&id_seccion=130&id_seccion_act=148).
- Unión Territorial Interétnica del Naya [Utinaya] (2005). *Informe*. Popayán: La Institución.

### Páginas web

- Consejo de Estado (2014). *Expediente 36251*. Recuperado el 3/3/2017 de <http://consejo-deestado.gov.co/documentos/sentencias/11001032600020080011100.pdf>.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2016). *Informe. Rendición de cuentas 2015-2016*. Recuperado el 5/5/2017 de <https://www.minagricultura.gov.co/InformeRendCuentas2016/RENDICION%20DE%20CUENTAS%20-%20INFORME%202015-2016-julio%2001.pdf>.
- Organización de Estados Americanos [OEA] (2002). *Comunidades afrocolombianas en Buenaventura, Colombia*. Recuperado el 3/3/2017 de <http://www.oas.org/es/cidh/afrodescendientes/proteccion/cautelares.asp>.



# Entrevistas



# 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?<sup>1</sup>*

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 al 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

<sup>1</sup> 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. 

# El estudio de las políticas públicas para el manejo de recursos naturales en Latinoamérica

*The study of natural resource management policies in Latin America*

Entrevista a Eduardo Silva  
Docente de la Universidad de Tulane, Estados Unidos  
Correo electrónico: gesilva@tulane.edu

Por Andrea Carrión y Paúl Cisneros  
Docentes investigadores del IAEN  
Correos electrónicos: andrea.carrión@iaen.edu.ec;  
paul.cisneros@iaen.edu.ec

Elaborada: 30-abril-2017. Aprobada: 10-mayo-2017.



Fotografía de Andrea Carrión (2017).

Eduardo Silva

Eduardo Silva es profesor y *Friezo Family Foundation Chair in Political Science* en la Universidad de Tulane, Estados Unidos. Su línea de investigación se centra en la política latinoamericana, ha publicado extensamente sobre la economía política de las relaciones entre el Estado y la sociedad, el desarrollo sostenible, la política forestal y los movimientos sociales. Ha realizado extensas investigaciones en Chile, Costa Rica, México y Venezuela. También tiene experiencia en los países andinos y Argentina. Sus publicaciones más recientes incluyen *Transnational Activism*

*and National Movements in Latin America: Bridging the Divide* (2013) y *Challenging Neoliberalism in Latin America* (2009). Ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, del Departamento de Estado de Estados Unidos y del Centro Internacional de Investigación Forestal en Bangor, Indonesia.

La entrevista se realizó durante el Congreso de la *Latin American Studies Association* en Lima, Perú, 2017. Durante el evento, Eduardo Silva lideró un panel sobre las industrias extractivas, la protesta y su impacto en las políticas públicas en el que se discutió la necesidad de ampliar la investigación sobre las políticas públicas como variables dependientes. El panel hace parte de un proyecto de investigación sobre la misma temática. En esta entrevista le preguntamos a Eduardo Silva sobre cómo se han estudiado las políticas ambientales en América Latina en las dos décadas precedentes, tanto desde el punto de vista teórico como desde el metodológico.

*Durante la década de 1990 publicaste algunos artículos sobre política ambiental. En esa época había muchos análisis comparados de política pública. En la actualidad existe un enfoque centrado en el extractivismo. Coméntanos si tú lo ves así y por qué crees que hay este cambio.*

Parte del cambio en el énfasis de la investigación depende de cuál es la actividad económica que se está promoviendo a escala internacional, qué es lo que está en la discusión y dónde está la movilización más visible. Esos son elementos muy importantes. Por ejemplo, cuando yo trabajé en la década de 1990 el tema era la deforestación, había mucho campo para escribir sobre agroforestería, agricultura, agricultura alternativa y el tema campesino, qué modelo alternativo de producción podíamos empezar a pensar e idear. Mi trabajo específicamente era determinar cuáles son las condiciones políticas que favorecen al desarrollo de esto o no. Bueno, eso fue entonces.

El *boom* de los *commodities* y la liberación económica tiene mucho que ver con este cambio: la idea del papel de comunidades, de hacer algo más colectivo o de ver cómo es posible una producción alternativa desaparece. Pensar de dónde se puede impulsar un modelo alternativo se pone más difícil. También lo que pasa

**Como los Estados y el sector privado están interesados en desarrollar la actividad extractiva, entonces ya no les interesa desarrollar la cuestión agrícola.**

es que hay superinversión en recursos naturales. Si en la década de 1980 la cosa era que desaparecía el bosque por la expansión de la frontera agrícola, hoy en día —o hasta hace poco— toda la inversión se estaba yendo hacia la extracción de recursos naturales. Eso por un lado. Para otra parte, que se haya creído que ya ha habido algunas respuestas institucionales y de política que atienden a la problemática agrícola dentro del cambio climático —y no es que yo esté de acuerdo con todo lo que se hace— también limita la investigación. Pero para el

marco del extractivismo tampoco existe esa respuesta institucional.

Para tomar lo de Harvey, la gente que está siendo activamente desposeída y que es más visible es precisamente aquella que vive donde más actividad económica hay. El foco de resistencia se ve ahí. También creo que las ONG internacionales



tienen mucho que ver con esto, porque vuelcan su foco de atención a eso y entonces ayudan a armar las grandes campañas que conocemos y que son llamativas. Como los Estados y el sector privado están interesados en desarrollar la actividad extractiva, entonces ya no les interesa desarrollar la cuestión agrícola. Ya pasó.

*El proyecto que ustedes plantean regresa a ver las respuestas institucionales que se plantean a partir de la acción de los movimientos y las coaliciones. ¿Crees que han mejorado nuestros instrumentos teóricos para hacer este análisis?*

Yo creo que sí. Aunque la dificultad es grande. Pensando dónde estaba la discusión a fines de la década de 1980 e inicios de la de 1990, sobre los resultados de los movimientos sociales, yo diría que no había mucho enfoque sobre eso. El mayor enfoque era armar movimientos: ¿cómo se arman?, ¿qué fuerza tienen?, ¿cuándo tienen cohesión?, ¿cómo crecen?, ¿cuándo decaen?, ¿qué proyectos tienen? En esa época era bastante dirigido a proyectos de movilización social: lo que rendían y lo que daban. En términos de resultados en política, este no era un tema específico, era un subproducto, que se trataba como algo que pasó y muchas veces se asumía que iban a tener un impacto. Por ejemplo, se hacía el salto de que este movimiento apareció y después salió la ley forestal no sé cuánto. Yo también hice mucho de eso. Pero el mecanismo por medio del cual sucede esto y cómo definir cuál es el papel mismo de la protesta, movimiento o campaña no fue un sujeto en sí de estudio. Y eso es en lo que se ha avanzado: cómo entendemos la relación. Eso desde el punto de vista de la parte movimientista.

Yo también estuve centrado en movimientos sociales, pero como venía más desde una perspectiva de economía política, a mí me interesaba mucho más lo que en el análisis de políticas públicas se conoce como el *policy issue area*, cómo se inserta eso dentro de la política económica nacional, dónde están los nódulos institucionales y las fuerzas políticas para luego tratar de aproximar una correlación de fuerzas, tratar de ubicar cuáles son los *drivers* de un cambio y de dónde aparecen. Mi trabajo siempre estuvo centrado en eso porque a mí me gusta la teoría de coaliciones. Si hay alguna cosa que enhebra todo mi trabajo siempre ha sido alrededor de coaliciones.

Yo creo que lo que se puede hacer es ver cómo se puede relacionar la teoría más movimientista con la teoría más tradicional de política económica o de ecología política y centrarse en qué mueve el cambio y su dirección. Evidentemente, la movilización social mueve algo, pero hasta qué punto y hasta dónde se insertan todas estas otras instituciones y actores dentro de las posibilidades de movernos.

*Eso en términos teóricos, ¿qué tal en términos metodológicos?*

Ahí está más flaca la cosa. En términos metodológicos lo que está más avanzado es de parte de la academia estadounidense de sociología, en la que sí ha habido toda una industria de aislar el efecto de movimientos. La mayor parte de eso es cuantitativo y centrado en los Estados Unidos. Para los que entienden de metodologías cuantitativas —que yo entiendo poco— ese sería un lugar donde empezar a ver. Después, hay un libro de Douglas McAdam y (Hilary) Shaffer Boudet que

se llama *Putting movements in their place* que es un salto adelante. Los autores proponen un *fuzzy set analysis* (análisis de conjuntos difusos) y explican bastante bien cómo utilizarlo y ayuda a aislar el efecto de los movimientos. Es algo cuantitativo pero menos. Una limitante es que parece funcionar más bien en ámbitos locales, es más difícil llegar a escalones más altos.

Desde mi punto de vista, para estudios de carácter cualitativo se puede hacer mucho. Los avances más grandes pueden ser ahí. Específicamente con el *fuzzy set analysis*, otro que propone Antoine Maillat, con *process tracing*; y también está la metodología de política económica cualitativa de *small-N case studies*. Pero tanto los sujetos del análisis como los factores que uno piensa que son importantes *deben estar* claramente especificados y en los que también la comparación, en lo óptimo, incluye casos con efectos positivos y negativos de lo que uno quiere ver. Creo que con esa metodología se puede llegar bastante lejos. Y si uno es

**Uno de los puntos centrales para la investigación sobre el cambio de políticas públicas es definir por dónde agarras el toro por las astas.**

un poco menos fanático que los cuantis en aislar precisamente la cantidad del efecto, podemos llegar a una aproximación bastante realista de lo que mueve las cosas. Se ha logrado en otras áreas de política económica. Mira los grandes trabajos en política económica que se han hecho para explicar los modelos económicos, cambios en instituciones estatales o estudios históricos. Nosotros podemos hacer lo mismo y tenemos el campo abierto para hacerlo.

*¿Cuál sería uno de los aspectos centrales para analizar el cambio de políticas en el caso de los sectores extractivos?*

Uno de los puntos centrales para la investigación sobre el cambio de políticas públicas es definir por dónde agarras el toro por las astas. Si vienes desde el lado movimientista, si vienes desde el lado estatal (los *politicians* o los tomadores de decisiones) o si vienes más con un enfoque de política económica, que considera el *policy issue area* en general y que toma en cuenta el juego de los actores y de las instituciones que están involucradas. En este último caso lo ves desde afuera, más analítico, no tan centrado en algún actor individual. No creo que vale la pena pensar que hay un punto óptimo de entrada. No creo. Porque los intereses de los investigadores son diversos. La cosa es entender cuáles son las limitaciones de cada enfoque y qué es lo que puede dar.

Si uno está interesado en el cambio en política —pero está más interesado en movimientos sociales— está claro que vas a agarrar por el lado desde los movimientos sociales, pero hay que tomar en cuenta las limitaciones que ha tenido ese enfoque y tratar de superarlo o mejorarlo por lo menos. El libro *Environmental Governance in Latin America* editado por Michiel Baud, Fabio de Castro y Barbara Hogenboom, por ejemplo, es un esfuerzo en esa dirección.

*Si uno lo ve desde el lado de los políticos, de los burócratas, quienes toman las decisiones, ¿cuál es la limitación o el valor agregado?*

Bueno, ellos son los que toman las decisiones, pero hay que considerar que quizá hay otros factores que inciden en el tipo de decisiones. Si es un burócrata, ¿quién está encima de esa gente que puede cambiar esa dinámica? No aceptar que eso es así y [plantearse] cómo se puede cambiar esa dinámica. Eso es importante también. Yo sigo abogando por la cuestión más de economía política, que toma más en cuenta todo el panorama y analiza el papel de distintos elementos

Yo creo que un punto central sería que hay que tomar muy en cuenta y muy en serio las limitaciones de un enfoque desde los movimientos sociales. Yo comparto con eso. Si solo uno toma en cuenta las demandas y lo que el movimiento quiere y cómo el movimiento lo ve y cómo el movimiento define lo que es la cuestión. eso sí es un enfoque limitador desde un punto de vista analítico para tratar con el problema, para tratar cuáles son los resultados desde el punto de vista de política [que] son mediados por otros actores.

*¿El proyecto de investigación no está abordando los instrumentos, las técnicas o los mecanismos específicos por medio de los cuales se implementan esos cambios en las políticas?*

No hemos llegado ahí todavía. Una parte del proyecto es en términos de cambios institucionales, el fortalecimiento del Estado o la capacidad estatal. El tema de la implementación es un tema realmente importante. Dentro de las cosas que nos interesa está, primero, cómo se toman las decisiones que realmente influyen y cómo va la implementación para que no nos quedemos en que la ley resolvió todo. Entonces yo creo que es ahí donde entran los mecanismos de cómo se traduce de una directiva, cómo se va a hacer viable la regulación y cuáles son las agencias de Estado que van a desarrollar la política propiamente estatal. Creo que es un tema central de lo que se debería entender como la implementación de una política.

A manera de ejemplo, aquí [en LASA] varias personas levantaron la cuestión de que la consulta previa es política pero que cuando llegamos a la implementación deja mucho que desear. Si queremos un cambio desde el punto de vista valórico, hay una dimensión en la cual hay que pensar cómo incidir, para que no solo sea decir que *los* burócratas se rigen por parámetros tecnocráticos de no sé qué cosa. Bueno, alguien les podría decir qué rompe esa inercia institucional. Habría que pensar en los mecanismos de cambio gradual e institucional. Y ahí hay una literatura emergente ahora.

*¿Cómo se conecta el tema de las industrias extractivas o las políticas para la gestión de los recursos naturales con políticas sociales?*

Bueno, el único mecanismo que yo conozco es redistributivo. Parte de ese dinero va para apoyar políticas sociales. Mira el caso de Bolivia, por ejemplo, donde existe el impuesto a hidrocarburos, con un porcentaje definido por ley que va a apoyar a la política social. Como está más descentralizado, va como un reparto a

los departamentos y los gobiernos departamentales por ley están obligados a repartirlos en porcentajes prescritos ya para las políticas sociales, educación, asistencial, *cash transfers*, pero también para salud. Así que esa es la forma más usual sobre cómo se traduce y es una de las grandes justificaciones que han usado los Estados que han expandido el extractivismo, especialmente en los países andinos, para justificar el desarrollo. ¿Por qué es así? Porque nuestros países son famosos porque no pueden recaudar impuestos, que es la otra vía para la redistribución.

Otro modelo, que no tiene que ver con políticas públicas, es la negociación de la compañía extractiva con la localidad o en cooperación con el Estado. En este modelo la compañía se hace cargo de poner una clínica, un colegio, un camino, armar electrificación, hacer alcantarillado, pavimentar calles. Esto está conectado con el concepto de la responsabilidad social de las empresas. Pero a mí me parece más que a principios del siglo **xxi** tenemos una vuelta al *company town* del siglo


[...] hay que ser, desde mi punto de vista, pragmático y entender que nunca vamos a lograr la utopía.

**xix** y principios del **xx**. Llama la atención y que en muchos ámbitos de política pública, especialmente a escala internacional, este modelo trasnochado se vea como un paso positivo. Históricamente el *company town* nunca fue un paso positivo, se suponía que los Estados nacionales tenían obligación de prestar bienes públicos. Bueno, pero estamos en otros tiempos y ahora se considera que el Estado o no tiene capacidad o no puede. Pero la verdad de las cosas es que eso no es tan así. Algunos países sí pudieron en

ciertos ámbitos, al menos, ofrecer bienes públicos. No hay por qué pensar que no puedan de nuevo. Urge entender las circunstancias bajo las cuales pueden.

*Para terminar la entrevista, ¿hay algo adicional que te gustaría comentar o preguntar?*

Por una parte, yo volví a la cuestión medioambiental, que había dejado porque fui invitado de comentarista a un taller sobre gobernanza medioambiental en el 2013. Pues yo encantado de estar ahí, escuché todas las discusiones y me pidieron que hiciera un resumen y una intervención tipo cátedra. Y bueno, me llamó la atención que gran parte de la discusión sobre el desarrollo sustentable no se había modificado mucho desde que yo dejé el tema a fines de la década del 1990. Me dio la impresión que estábamos discutiendo las mismas cosas y que no se había avanzado mucho.

Bueno es una exageración. Está claro que ha habido un cierto desarrollo institucional, cambios en marcos legales, y hasta en seriedad en su aplicación. También ha habido un cierto cambio en cómo se perciben las normas. Entonces, algunas cosas han cambiado, pero era como un paso para adelante, dos para atrás; no estamos nunca conformes, nunca es suficiente el cambio. Entonces, sí hay que hacerse la pregunta de fondo: ¿qué queremos? Otros lo ponen: ¿cuál es la alternativa?, ¿cuál es la propuesta? Yo creo que la pregunta es más fundamental: ¿qué queremos? Y de ahí salen propuestas. ¿Y qué tan factible es lo que queremos? O sea, hay que querer algo, que puede ser utópico, pero también hay que ser, desde mi punto de vista, pragmático y entender que nunca vamos a lograr la utopía. 

# Reflexiones sobre la crisis ambiental, el ecosocialismo y la dignidad de la vida humana

*Reflections on environmental crisis,  
ecosocialism and the dignity of human life*

Entrevista a Frei Betto  
Escritor, fraile dominico, teólogo de la liberación  
Correo electrónico: fbetto@uol.com.br

Por Antonio Salamanca y Andrea Carrión  
Docentes investigadores del IAEN  
Correos electrónicos: antonio.salamanca@iaen.edu.ec;  
andrea.carrion@iaen.edu.ec

*Elaborada: 22-marzo-2017. Aprobado: 18-abril-2017.*



IAEN-Ecuador (2017)

*Frei Betto*

Fraile dominico y escritor, autor de más de sesenta libros editados en Brasil y en el extranjero. Estudió periodismo, antropología, filosofía y teología. Como teólogo de la liberación, Frei Betto ha estado involucrado en varios esfuerzos para apoyar un entendimiento entre el marxismo y el cristianismo. Fue coordinador de Anampos (Articulación Nacional de los Movimientos Populares y Sindicales), participó en la fundación de la CUT (Central Única de los Trabajadores) y la CMP (Central de

Movimientos Populares). Fue asesor de la pastoral de trabajadores del ABC (Sao Paulo), el Instituto Ciudadanía (Sao Paulo) y las Comunidades Eclesiales de Base (CEB). También fue consultor del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST). Entre 2003 y 2004 se desempeñó como asesor especial del coordinador del presidente Luis Inácio Lula da Silva y coordinador de Movilización Social del Programa Hambre Cero.

Frei Betto es uno de los religiosos cristianos católicos que desde la segunda mitad del siglo xx hasta hoy, en el espíritu del Concilio Vaticano II, han buscado el diálogo entre el cristianismo y el marxismo. Lo ha hecho desde la acción popular, en las bases y con los movimientos sociales (comunidades eclesiales de base, sindicatos, partidos políticos, etc.). Las vivencias y experiencias de esa praxis las ha enriquecido con una fecunda reflexión teórica y literaria en su obra. La exploración de las posibilidades de ese diálogo en Brasil se fue profundizando con el tiempo e irradiando a muchos otros países de América Latina. Su obra *Fidel y la Religión* (1985) sirvió para abrir un debate entre el hecho religioso y el marxismo en Cuba. Un ejemplo que desbordó el continente americano y se propagó por los países de la Europa del este socialista, alcanzando a la misma Unión Soviética.

Para el cristianismo de Frei Betto, de los de abajo, de las grandes mayorías particularmente de América Latina, la praxis popular dialógica por el socialismo les aportó, entonces y ahora: a) una explicación no fetichista, no idealista, sino más científica, de las causas estructurales de la enajenación ideológica, explotación económica y dominación política; b) la articulación de un proyecto social, cultural, político, económico y jurídico, llamado socialismo, como condición para superar el sistema capitalista que es identificado como el causante principal de la muerte de los pueblos y la naturaleza; c) las organizaciones y revoluciones políticas como instrumentos para la emancipación de los pueblos.

Esta entrevista se centra en reflexiones en torno al “ecosocialismo”: el reconocimiento de que la crisis ecológica requiere alternativas radicales que conjugan la defensa del medioambiente, así como la lucha por una sociedad más equitativa y solidaria, que trascienda la visión productivista impuesta por el capitalismo. Junto con Leonardo Boff y Michael Lowy, Frei Betto cuestiona la visión fundamentalista y utilitarista de la naturaleza —que escinde al ser humano del medioambiente y promueve la extracción de los recursos—, y avanza hacia una propuesta de una ecología integral en defensa de la vida humana con dignidad y la lucha contra las desigualdades sociales y ambientales. Estas reflexiones aportan al debate de los valores que subyacen en la construcción de políticas públicas en la región, así como la importancia que tiene el flujo y el posicionamiento de las ideas que surgieron en la teología de la liberación en América Latina para documentos de connotación internacional como el *Laudato Si'*.

**Estas reflexiones aportan al debate de los valores que subyacen en la construcción de políticas públicas en la región.**

*Usted ha dicho que la “crisis ecológica planetaria es una crisis de civilización”. ¿Puede ampliar esta reflexión?*

Es una crisis civilizatoria porque nuestra concepción neoliberal capitalista de civilización está fundada en la adquisición de bienes materiales y mucho más bienes materiales personales. Consideramos países civilizados a aquellos en los que la gente tiene acceso a los productos sofisticados del mercado. Quizá una tribu indígena en la Amazonía, una tribu indígena en Ecuador, tiene mucha más índole civilizatoria por su manera de vivir, de compartir los bienes, su relación con la naturaleza y la manera de solidaridad que existe en las familias, que las que tienen Noruega, Dinamarca y algunas regiones de Estados Unidos. Pero nuestra óptica es una óptica equivocada porque miramos al desarrollo como el acceso a bienes de consumo sofisticados (*malls, shopping centers*), cuando lo fundamental para la gente es tener una vida digna y los derechos sociales garantizados. Entonces, hay que cambiar este paradigma. Si no cambiamos el paradigma de que todo está centrado en el mercado y de que más bien debe estar centrado en la posibilidad de que toda la nación, de que toda la humanidad tenga garantizados sus derechos humanos fundamentales, entonces vamos a la barbarie.

*¿Cuál es su balance sobre las políticas sobre los bienes comunes de la naturaleza en Brasil?*

El problema es que la izquierda o los Gobiernos progresistas todavía no llegaron a integrar el tema ambiental en sus políticas y sus concepciones. Había un prejuicio de la izquierda hacia el tema ecológico: que era una cosa de salvar los peces del Ártico o los animales de África. La gente no se ha dado cuenta de una frase que dijo Fidel Castro en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992: el principal animal amenazado de extinción se llama ser humano. Este es el problema. El papa Francisco, en su encíclica socioambiental *Laudato Si'*, ha rescatado esta concepción de que un problema ambiental, antes de afectar a la naturaleza, afecta sobre todo a los más pobres; son ellos los que están siendo afectados por los incendios, los temblores, las quemaduras, por todo eso. Si no hay mecanismos de escucha de la gente más pobre no hay cómo hacer una política ambiental coherente. La política ambiental no se hace con “cielos verdes”, como muchas empresas adoptan en Brasil. Por ejemplo, la empresa minera brasileña Samarco acaba de hacer la mayor destrucción ecológica de la historia de mi país. Río Dulce ahora está totalmente contaminado, afectado por la basura de los minerales y con diecinueve muertes, hay más de un millón de personas que vivían del río y que ahora ya no pueden vivir. Entonces, nosotros tenemos que escuchar a esa gente. Si los Gobiernos no establecen canales permanentes de interacción con esa gente que está vinculada con la naturaleza no creo que podamos dar pasos significativos.

**[...] el principal animal amenazado de extinción se llama ser humano.**

*Por otra parte, existen críticas al ecosocialismo como una visión normativa y romántica que busca retornar a una era en la cual existiría, supuestamente, una “relación armónica entre el hombre y la naturaleza”. ¿Cuál es su reacción a estos cuestionamientos?*

Para mí ese es un cuestionamiento sin ningún fundamento: tonto, idiota. ¿Por qué? Porque nosotros vivimos de la naturaleza, somos seres de la naturaleza, todo lo que pasa en la naturaleza se refleja en nosotros y todo lo que nosotros hacemos tiene su reflejo en la naturaleza. Voy a dar un ejemplo muy sencillo. Vamos al almuerzo. ¿Qué pasa en el almuerzo? Es un beso en la boca de la naturaleza: ahí están los vegetales que estaban vivos y que murieron para que yo tenga vida; ahí está una carne de pollo, una carne de cerdo o peces que eran animales que tenían vida, que ahora me va a dar vida a mí; ahí están los cereales, arroz, frijoles; ahí están las frutas. Vivimos en comunión permanente con la naturaleza. El aire que respiramos es oxígeno que nos es provisto por las plantas y el plancton. Ese beso en la boca nosotros lo devolvemos en la forma de gas carbónico.

Entonces, es una tontería esta concepción que está fundada en la concepción moderna e incluso incrementada por la Iglesia: esa interpretación equivocada del Génesis de que Dios creó el mundo y el hombre tiene que dominar; ese utilitarismo que el capitalismo aprovecha haciendo esa lectura fundamentalista de la Biblia. Eso llevó a la adulteración y la perversión de la naturaleza en los últimos doscientos años: la naturaleza ha perdido su capacidad de autorregeneración, de autorrecuperación. O hay intervención humana o vamos a la catástrofe ambiental, con reflejo en toda la humanidad, porque el tema ambiental es como los vuelos internacionales: hay primera clase, clase ejecutiva y clase económica, pero cuando se viene abajo... todos mueren igualitos, no hay ninguna distinción. Entonces, la naturaleza y el tema ambiental es un tema que no hace distinción de clase ni de edad. Esa es la gravedad. Pero muchas veces, por la concepción utilitarista, esa de los Estados Unidos de Obama que no quiso firmar los tratados internacionales; o la de Trump, que dice que va a cancelar todo lo que se había avanzado en los Estados Unidos, es un genocidio. Es la declaración de que “yo prefiero que los ricos de mi generación permanezcan vivos y que el mundo se va a adelantar al apocalipsis”, porque no va a pasar otra cosa.

**No logramos dar un paso importante que es cambiar nuestra matriz de desarrollo.**

*En las últimas décadas se ha producido una intensificación de la refeudalización corporativa extractivista. ¿Cómo ve la situación en la región latinoamericana?*

Cuando yo estaba en la escuela primaria —y de eso hace muchos años—, aprendí que Brasil era en la colonia un exportador de materias primas. Primero la madera, de ahí viene el nombre de Brasil, del *Palo do Brasil*. Después oro, después diamantes, después café, después ganado... y así van los siglos de exportación de materias primas. Hoy seguimos en lo mismo. La única diferencia es que ahora tiene un elegante nombre de *commodities*; la gente ya



no lo llama materias primas. Y con eso hemos aceptado de rodillas la propuesta metropolitana de la Unión Europea y los Estados Unidos de que no debemos ser países industrializados y que no debemos tener matrices productivas alternativas, fuera de este modelo tradicional. Entonces, aceptamos vivir como colonias exportadoras de las riquezas de nuestra naturaleza, que no se pueden poner de nuevo porque quitamos de la naturaleza. Los minerales no tienen dos zafras, no tienen dos períodos de producción: sacó, sacó y ya no hay más. En el caso de Brasil, los portugueses se llevaron todo el oro de mi provincia Minas Gerais y nos quedamos con los huecos. Y ahora se llevan todos los minerales de la Amazonía y nos quedamos con los huecos y con la devastación ambiental, porque la Amazonía tiene una función estratégica, no solo en el continente americano sino en el mundo, que es la de regulación del clima. Todo eso es una tragedia porque no logramos dar un paso importante que es cambiar nuestra matriz de desarrollo, cambiar nuestros paradigmas sobre lo que significa una sociedad desarrollada, lo que significa un proyecto civilizatorio verdaderamente humano.

*¿Qué papel están desempeñando los movimientos sociales para incidir en la definición e implementación de políticas públicas para la gestión de los recursos naturales?*

Los movimientos luchan, pero no es fácil. Incluso en países de Gobiernos progresistas muchas veces no son comprendidos, no son escuchados; no tienen lugar en la mesa de los gobernantes como tienen los banqueros, los empresarios, los extranjeros que vienen a hacer inversiones. Todavía los movimientos populares son tratados como segmentos de segunda clase: que hablan de cosas muy bonitas, utópicas, pero que no se puede pensar en desarrollo fuera de esta matriz anglosajona que tenemos. Se utiliza muchas veces la palabra equivocada de globalización. No hay globalización. Lo que hay es globocolonización: imposición en el planeta de un modelo de sociedad anglosajón, consumista, y todo está en función de esto. Entonces, la gente está muy feliz porque en Brasil hay minas de minerales muy raros. ¿Para qué? Para fabricar teléfonos celulares. ¿Y dónde están los minerales para fabricar viviendas, carreteras, para fabricar cosas que son útiles al conjunto de la sociedad y no productos sofisticados que muy poca gente tiene acceso? Tenemos un problema cultural, filosófico, en nuestra perspectiva de pensar la sociedad. Hemos cedido mucho al economicismo. Pensamos que la economía va a ser la mano invisible que va a arreglar todo si confiamos en el mercado. No. Por allí vamos a la barbarie. Como Piketty ya ha apuntado y Oxfam, en Davos, también lo ha hecho: existen ocho personas físicas, ocho ciudadanos del mundo, que tienen la misma renta que 3,6 mil millones de personas, que es la mitad de la humanidad. ¿A qué vamos a llegar? A una catástrofe. El apocalipsis se va a adelantar.

**Pensamos que la economía va a ser la mano invisible que va a arreglar todo si confiamos en el mercado. No. Por allí vamos a la barbarie.**

*¿Qué papel están jugando los movimientos religiosos, cristianos de base, etc, en la lucha por los bienes comunes de la naturaleza y la humanidad?*

Hay que subrayar que hay muchas comunidades de base entre los pueblos indígenas de América Latina, y son ellas que nos están exigiendo un compromiso con otras matrices de bien vivir de la humanidad, fuera de los paradigmas de la modernidad capitalista. Esta presencia de indígenas cristianos al interior mismo de las Iglesias, por la vía de comunidades de base, es la que sensibiliza y moviliza otros sectores populares en la lucha por la defensa de los derechos de la naturaleza, como pasó con Chico Mendes en Brasil, influenciado por los indígenas de la Amazonia.

Pero, todavía hay mucho que hacer al interior de las comunidades cristianas. Por suerte, en la Iglesia católica tenemos un fuerte aliado en esta causa de los bienes comunes de la naturaleza y de la humanidad: el papa Francisco. Su encíclica socioambiental, *Alabanza Sea*, es un contundente documento de análisis de las causas de la degradación ambiental, sus factores económicos, sociales y políticos, bien como de sus efectos. La encíclica contiene todo un programa de lucha en esta dirección.


*El Laudato Si' posiciona al Vaticano como un actor político en los temas ambientales, lo que ha suscitado un sinnúmero de cuestionamientos y críticas. ¿Podría usted reflexionar sobre el flujo de las ideas y el posicionamiento que tiene este documento en el escenario internacional?*

En la historia de la ecología nunca hubo un documento tan fuerte, contundente y consecuente como el *Laudato Si'*. ¿Por qué? Porque todos los documentos apuntan a los efectos de la devastación ambiental y este no solo habla de los efectos, sino también habla de las causas del sistema capitalista. Pese a que la palabra capitalismo no aparece ninguna vez en el texto, pero toda la concepción lleva a concluir que todo este sistema que está centrado en el lucro, que está centrado en el dinero, en el capital —como el propio nombre afirma—, y no en el trabajo y no en los derechos humanos, es el que provoca esa destrucción ambiental. Entonces, el papa Francisco se pone muy bravo cuando la gente dice que es una “encíclica verde”. Porque no es una encíclica verde, es una encíclica socioambiental, que está involucrando la situación de vida de la humanidad, sobre todo de la mayoría de la humanidad, que es gente que vive entre la pobreza y la miseria. Hoy somos 7,6 mil millones de personas en este planeta, de las cuales la mitad todavía vive en búsqueda de derechos animales. No son derechos humanos el comer, educar a los hijos, la cría, abrigarse de la intemperie... son derechos animales, que la gran parte de la población mundial no tiene asegurada.

Entonces, esa encíclica tuvo un impacto tremendo: es el primer documento papal que tuvo un reflejo fuera de los límites, de las fronteras, de la Iglesia. Eso es muy importante. Quizá los académicos, los investigadores y la gente que está involucrada directamente con el tema ambiental están mucho más interesados que los políticos, que los filósofos, que los empresarios de Estados Unidos, quienes

se han opuesto abiertamente. Los canales de televisión hicieron duras críticas al papa Francisco porque decían que es un documento marxista que extrapola el campo de la espiritualidad o cualquier cosa, como si nosotros los cristianos debiéramos hablar de los ángeles de los cielos y no del principal don de la vida de Dios que es la vida humana.

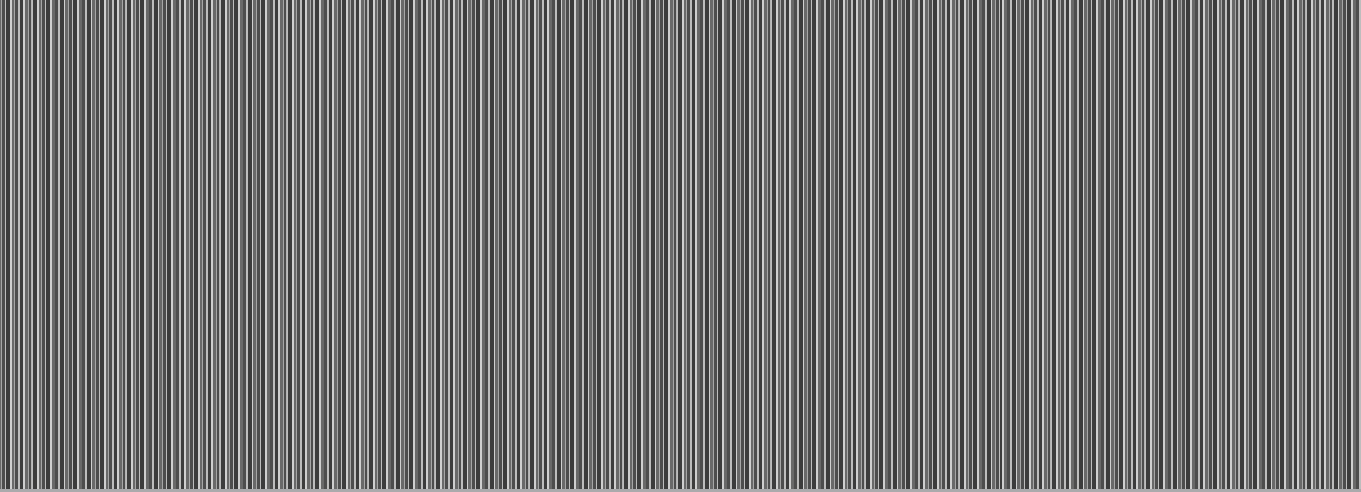
*Para concluir, ¿cómo valora las tensiones sobre las políticas públicas respecto al bien común y el derecho a la salud, la seguridad y la soberanía alimentaria en Brasil? ¿Qué elementos requieren las políticas públicas que permitan reducir las desigualdades sociales y ambientales?*

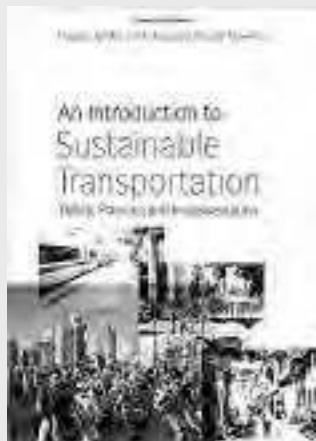
En mi concepción, las políticas públicas tienen que ser implementadas desde las organizaciones populares y no desde los proyectos de las oficinas gubernamentales. Las oficinas pueden proponer pero la gente tiene que debatir, decidir y ser protagonista de la implementación de esos proyectos. Lo que pasó en el conflicto entre Hambre Cero con Bolsa Familia, es que el primero era un proyecto emancipatorio: en dos o tres años la familia beneficiaria estaría fuera del programa del gobierno y podría crear sus propias fuentes de renta, no necesitaba más del dinero del gobierno. Bolsa Familia es un programa bueno, pero es un programa compensatorio. Una familia que entró en Bolsa Familia hasta hoy no salió, porque no es educada para producir su propia renta. En Hambre Cero había una canasta de sesenta programas sociales y esta convergencia iba a posibilitar la autonomía de las familias. En Bolsa Familia no pasa eso, la gente depende del dinero que viene todos los meses a las mujeres, a las familias, pero no hay ningún protagonismo social. Yo pienso que todos los programas de políticas públicas que están centradas en las capas más pobres de la sociedad tienen que empezar por organizar a esa gente y crear una cultura política, de tal manera que ellos sean los protagonistas de este proyecto. 

**Las políticas públicas tienen que ser implementadas desde las organizaciones populares y no desde los proyectos de las oficinas gubernamentales.**



# Reseñas





## Introducción al transporte sostenible: políticas, planeación e implementación

**Autores:** Preston L. Schiller, Eric C. Bruun  
y Jeffrey R. Kenworthy  
**Editorial:** Routledge  
**Año:** 2010

**Reseñado por:** Galo Cárdenas Villenas  
MovilidadEC, Ecuador  
Correo electrónico: gc@movilidadec.com

*Recibido: 2-mayo-2017. Aceptado: 4-mayo-2017.*

**E**ste libro es producto de la recolección de varios artículos científicos y buenas prácticas de transporte sostenible en Norteamérica y Europa. Da a conocer los conceptos y definiciones de transporte sostenible, hace un análisis de la evolución histórica de la transportación, discute sobre los diferentes modos de transporte y sus efectos en la sociedad. También entabla una discusión acerca de la perspectiva que tenemos hacia el auto privado y la cultura automovilista, aborda de manera práctica las implicaciones de políticas tradicionales frente a nuevas perspectivas sobre planeación del transporte y hace un análisis de los diferentes esfuerzos para implementar políticas de transporte sostenible. En este sentido, es importante dar un contexto de la relación que el transporte tiene con las ciudades, para después analizar los diferentes pasajes de la publicación.

El transporte es el motor del desarrollo de las ciudades y sin transporte sería muy difícil que las ciudades como tal existan (Green, 1997). El reto contemporáneo, acordado en diferentes instancias por las Naciones Unidas, la Unión Europea y otros organismos, es hacer la transportación más sostenible (ONU-Hábitat, 2016). El ejercicio del transporte trae beneficios a las ciudades y a la sociedad, pero también impactos ambientales, sociales y económicos negativos. Estos impactos derivados de la hipermovilidad y el uso masivo del automóvil han sido comprobados y generan preocupación a escala planetaria (Newman & Kenworthy, 1999). En respuesta a estos problemas aparece el paradigma de la *movilidad sostenible* como un concepto para mitigar los efectos negativos y revertir las tendencias (Gutiérrez, 2010). La movilidad sostenible tiene como principios tanto la preocupación por los efectos negativos ambientales y

sociales del transporte, como la necesidad de la reducción del tráfico vehicular y de la velocidad y el incremento de zonas peatonales y redes ciclistas (Schiller *et al.*, 2010). Con esta aproximación a las visiones del transporte y las ciudades, es importante realizar una distinción en la terminología usada en esta reseña.

Con el fin de que el lector se habitúe a los conceptos, es necesario discutir la diferencia en la terminología entre *transporte* y *movilidad*. Si bien puede decirse que la distinción es más conceptual que semántica (Gutiérrez, 2010), se entenderá a la movilidad como un elemento que abarca al transporte, y a este se lo entiende como el componente físico necesario para que exista movilidad. A pesar de que existen varias movilidades, que no necesariamente implican desplazamiento físico (Urry, 2007), todas ellas requieren del transporte físico o virtual de ideas, imágenes, mercancías o personas para existir por sí mismas. Tradicionalmente, el transporte está asociado con una visión ingenieril, cuyo único objetivo es mover mercancías y personas de la forma más rápida del punto A al punto B (Banister, 2001). Al contrario, la movilidad tiene al ser humano como su finalidad y se preocupa también de los usos de suelo, la calidad en el espacio público, factores ambientales, socio-culturales y del derecho a la ciudad.

Con respecto al libro, el primer aporte a la discusión sobre el transporte sostenible es —irónicamente— el tratamiento de la insostenibilidad en el transporte, basado en la dependencia del automóvil y la cultura automovilística que se ha instaurado en la sociedad moderna. Los efectos de este tipo de transportación han sido graves

sobre el ambiente, la sociedad y la economía. Si bien la mayoría de viajes en ciudades latinoamericanas se realizan en transporte público, los problemas asociados al auto privado van en aumento. La cultura automovilística aúpa estos problemas, ya que está intrínsecamente insertada en la sociedad. En la actualidad, el automóvil protagoniza espacios en el cine, la literatura, la forma de construir las ciudades, los vecindarios y en los hábitos de la población. Es común ver santuarios religiosos adaptados para bendecir autos y, de forma cotidiana, a fanáticos y entusiastas personalizar y cuidar a sus vehículos como miembros de la familia. Este ensalzamiento del auto ha derivado en la denigración de otros modos de transporte como la caminata, la bicicleta y el transporte público, proveyendo de un halo de estatus y éxito a los auto-habientes (Lucas *et al.*, 2011). En este factor radican muchos de los problemas de la insostenibilidad en el transporte, sobre todo porque la visión de los tomadores de decisiones está sesgada por el automóvil.

Después de analizar estos factores culturales y la evolución del transporte hacia modos motorizados, el autor realiza una retrospectiva de los modos de transporte, desde la caminata hacia el uso de la rueda, y en la actualidad el regreso a la caminata como una vía para acercarse hacia la sostenibilidad en el transporte. La historia de la transportación está marcada por tres elementos que son: la caminata, la rueda y el motor. Al acto natural de caminar, le siguió la invención de la rueda (8000-5000 años antes de Cristo) y esta dio paso al invento de máquinas como la bicicleta draisina (1817). Casi cien años después se inventa el automóvil y con ello se difunde



la cultura del auto y la infraestructura para su desplazamiento. Después de la Segunda Guerra Mundial se difunde la idea de ciudades dispersas, al estilo estadounidense, con monousos de suelo y se incrementan las distancias entre las residencias y las zonas de trabajo, reduciéndose los índices de caminata hacia las escuelas y colegios. A finales del siglo xx, en Europa se libran grandes cruzadas por la peatonalización de zonas urbanas centrales, expansión de infraestructura ciclista y se critica fuertemente al modelo de desarrollo urbano disperso norteamericano. En tal sentido, este libro plantea soluciones prácticas, a manera de lecciones aprendidas en la breve retrospectiva del transporte. Las lecciones son:

- Regresar a la caminata, este acto natural debe ser la base para la transportación en las ciudades.
- La caminata, la bicicleta y el transporte público son las piezas fundamentales para el transporte de pasajeros ya que generan sinergias positivas entre las relaciones humanas y las ciudades.
- La construcción social del auto como el modo dominante en las ciudades debe ser sujeta a cambio y posicionar a modos de transporte sostenible como una urgencia en las ciudades.
- Las piezas fundamentales del transporte de carga deben basarse en transporte marítimo y férreo, que son los más eficientes, de la mano de una reducción del tamaño de las cadenas logísticas.

Adicionalmente, este libro hace un especial énfasis en las operaciones logísticas del transporte de carga y

distribución de mercancías. El movimiento de mercancías a escala mundial va incrementando, la sociedad, cada vez más, requiere productos a domicilio y estos deben viajar distancias más largas para llegar al consumidor final. Toda esta presión se deriva en un alto consumo de energía, hasta tal punto que en Ecuador el transporte de carga es el mayor consumidor de energía y es el mayor emisor de CO<sub>2</sub> de los sectores de la economía. Este sector consume el 42% del total de la demanda de energía y emite el 39% del total de emisiones de todos los subsectores de la economía (Delgado, 2015; Guayanlema, 2013). En este sentido, el libro apunta a algunos elementos que pueden incrementar la sostenibilidad de este sector. Algunas medidas que se podrían implementar son: incremento de la eficiencia de los vehículos de carga, reducción del tamaño de los vehículos en zonas urbanas, mejoramiento de horarios y usos de vehículos en su capacidad máxima e incremento de políticas para la reducción de las distancias y el volumen de la carga.

Finalmente, en el corazón de este libro están cuatro prácticas exitosas en el manejo de la movilidad.

1. *Mejorar y expandir las opciones de viaje.* El manejo de la movilidad incluye el mejoramiento de la seguridad, calidad de los servicios y confort para el transporte público y mejoramiento de las conexiones con otros modos para mejorar la intermodalidad. Esto promoverá opciones como la caminata, la bicicleta o los autos compartidos para complementar viajes en transporte público.
2. *Incentivar el uso de modos de transporte eficientes.* Por una parte, se debe incentivar el uso de

transporte público o la bicicleta, haciendo más competitivos a estos modos en relación con el automóvil; de igual manera, se debe implementar desincentivos al automóvil mediante tarifas o tasas a la circulación o posesión de autos. Estos mecanismos combinados proveen resultados efectivos para el cambio modal.

3. *Soluciones de uso de suelo para problemas de transporte: crecimiento inteligente y desarrollo multimodal del uso del suelo.* La creación de comunidades más accesibles y con perspectiva multimodal incide directamente en la forma de la ciudad y los patrones de uso de suelo. El desarrollo debe estar orientado a la cercanía al transporte público, hacia ciudades compactas, densas y con usos mixtos de suelo, con especial énfasis en una racionalización del estacionamiento vehicular en la calle y en viviendas.
4. *Implementación de programas específicos.* Estos programas pueden estar organizados por Gobiernos locales, empresas privadas o actores de la sociedad civil. Estos programas ofrecen una variedad de beneficios, por ejemplo, los sistemas de vehículos o bicicletas compartidos, que acercan estos modos de transporte de una manera colaborativa al usuario.

## Bibliografía

- Banister, David (2001). Transport planning. En *Handbook of transport systems and traffic control* (pp. 9-19). Emerald Group Publishing Limited.
- Delgado, David (2015). “Balance Energético Nacional 2015”. Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, MICSE. Recuperado de [www.sectoresestrategicos.gob.ec](http://www.sectoresestrategicos.gob.ec).
- Greene, David & Michael Wegener (1997). “Sustainable transport”. *Journal of Transport Geography*, 5(3): 177-190.
- Guayanlema, Verónica (2013). “Inventario Nacional de emisiones de gases de efecto invernadero en el sector transporte al 2012”. Tesis Universidad Central del Ecuador. Quito.
- Gutiérrez, Andrea (2010). “Movilidad, transporte y acceso: una renovación aplicada al ordenamiento territorial”. *Scripta Nova*, 14(331): 86.
- Lucas, Karen, Evelyn Blumenberg & Rachel Weinberger (2011). *Auto motives: understanding car use behaviours*. Emerald Group Publishing Limited.
- Newman, Peter & Jeffrey Kenworthy (1999). *Sustainability and cities: overcoming automobile dependence*. Island press.
- ONU-Hábitat (2016). Resolución 71/256: Nueva Agenda Urbana (23 de diciembre de 2016). [En línea]. [Acceso: 30 abril de 2017]. Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646660-S.pdf>
- Schiller, Preton, Eric Bruun & Jeffrey Kenworthy (2010). *An introduction to sustainable transportation: Policy, planning and implementation*. Earthscan.
- Urry, Jhon (2007). *Mobilities*. Polity Press.



## Las vidas sociales de los bosques: pasado, presente y futuro del resurgimiento del bosque

Autores: Susanna Hecht, Kathleen Morrison y Christine Padoch  
 Editorial: University of Chicago Press  
 Año: 2014

Reseñado por: Ana María Durán Calisto  
 Universidad de California, Estados Unidos  
 Correo electrónico: amduranc@ucla.edu

Recibido: 2-mayo-2017. Aceptado: 24-mayo-2017.

**L**as *Vidas Sociales de los Bosques: pasado, presente y futuro del resurgimiento del bosque*, editado por Susanna B. Hecht, Kathleen D. Morrison y Christine Padoch, es una colección de veintiocho ensayos dividida en cinco partes: marcos conceptuales, ecologías históricas, dinámicas de mercado, instituciones y la matriz urbana. Al unísono, este ensamblaje de reflexiones derivadas de una investigación rigurosa y multidisciplinar de los bosques sociales a lo largo del tiempo, en áreas tropicales y el subtropicales (en algunos casos, en zonas templadas), se decanta en una sorprendente variedad de argumentos que cuentan una historia muy diferente, y en algunos casos opuesta, a la narrativa predominante sobre la destrucción de los bosques tropicales.

Los autores señalan varios de los desafíos conceptuales planteados por los bosques. La primera dificultad que identifican se relaciona con su propia

definición. En el territorio que hemos heredado del segundo apogeo de lo que los geógrafos de la nueva economía denominan hiperglobalización, los bosques tropicales han venido a significar, más que nada, los santuarios de la biodiversidad que debe ser conservada de manera “natural” o “vacía” (carente de humanos o personas que cuentan como humanos) evitando que sean devastados, o como sumideros estratégicos de CO<sub>2</sub> frente al calentamiento global.

Hecht, Morrison, Padoch, y el colectivo de autores incluido en este libro, exigen una revisión de las taxonomías que asignamos no solo a los bosques, sino también a lo que definimos como lo urbano y lo rural. Las y los autores argumentan que los conceptos, como los imaginamos, no corresponden a las realidades en el terreno. Nos invitan a penetrar en el ámbito de las zonas híbridas y complejas que han

permanecido en gran medida invisibles, porque nos faltan las categorías para observarlas y colocarlas en nuestros mapas. A lo largo de las páginas del libro nos encontramos con bosques habitados y con las comunidades que los manejan. Autores como Brondizio, Siqueira y Vogt citan a Browder y Godfrey para describir los urbanismos difusos de la Amazonia, o hacen eco de la descripción de la geógrafa brasilera Bertha Becker sobre la cuenca como un bosque urbano —un giro completamente inesperado a la imagen de la selva como un santuario prístino e intacto—. También nos encontramos con lo periurbano: un área que no es ni ciudad, ni zona del interior, sino ambas cosas; una zona interior urbanizada o una ciudad agrícola.

El llamado de los autores a la redefinición no es una búsqueda exclusivamente ontológica o epistemológica. Es, más que nada, una preocupación por las formas en que nos relacionamos con la naturaleza dependiendo de cómo la definamos y de las historias que nos contamos acerca de los lugares en los que vivimos. La forma en que pensamos sobre la naturaleza está destinada a reformar el medioambiente de manera significativa. Esta colección de ensayos está llena de ejemplos que construyen una narrativa de simbiosis entre la especie humana y su entorno. Erickson, por medio de la lente de la historia ecológica, nos conduce a través de las complejas transformaciones de las antiguas culturas prehistóricas de la cuenca amazónica. Sus acciones, lejos de haber consumido el bosque, contribuyeron a su prosperidad mediante una cuidadosa administración y protección de sus recursos minerales,

vegetales y animales. La administración de su entorno incluyó la construcción de sistemas de “infraestructuras verdes” extremadamente productivas y exitosas, tales como presas de peces, campos elevados, montículos, islas forestales, agrosilvicultura, redes de comunicación y suelos fértiles conocidos como tierras oscuras o pardas. Este paisaje manejado fue capaz de sostener poblaciones grandes y complejas que se organizaron, por ejemplo, en el Alto Xingu, en lo que Hackenberger describe como constelaciones urbanas o agrupaciones “galácticas” con una estructura fractal, red que tejía comunidades recíprocas a través de un bosque y altamente productivo paisaje. Los mayas habían desplegado estrategias de formación de tierras similares y sistemas agroforestales o silvícolas, y su impacto a largo plazo en los bosques de Mesoamérica todavía puede medirse hoy (Lentz y Lane, 2014: 173-189). Fairhead y Leach nos llevan a través de las islas forestales de Kissidougou, que no son los restos de una antigua selva tropical que retrocedió bajo la presión de una sabana en expansión, pero los huertos boscosos cultivados por los colonos en medio de una sabana preexistente. Aprendemos sobre los bosques caducifolios de la región del Ghat occidental del sur de la India (Morrison y Lycett, 2014: 153), y su cultivo milenario.

Uno de los argumentos más fuertes en favor del carácter antropogénico o antrópico de muchos bosques proviene del marco institucional de la Unión Europea. Esta última reconoce el papel de las poblaciones humanas en la construcción de los paisajes europeos y asigna un valor positivo a la

participación en su manejo mediante sistemas agroforestales como las *dehesas* españolas. Se ha demostrado que su presencia se correlaciona con mayores tasas de biodiversidad en la región. Si en Europa la participación humana en la construcción de bosques es tan evidente y positiva, ¿por qué no lo es en los trópicos? Una ontología diferente, argumentaría el libro, impide que las mentes occidentales comprendan los patrones culturales de las selvas tropicales, patrones que para las culturas indígenas son evidentes y explícitos. La legislación en los trópicos necesita responder a una ontología del bosque diferente, la del bosque mismo.

*Las vidas sociales de los bosques* propone superar la narrativa de la destrucción, no basada en un capricho ni en un falso optimismo en el proyecto humano, sino sobre la base de tendencias empíricas que se pueden medir en el terreno, mostrando claramente un patrón de transición forestal. ¿Por qué se resurgen los bosques en los trópicos? Las respuestas no son sencillas y diferentes autores proponen diferentes hipótesis. El libro, de alguna manera, está armado como un rompecabezas que reúne piezas críticas para que el lector pueda tener una mejor idea de por qué los bosques están resurgiendo. La investigación de Hecht en El Salvador fue una de las primeras en desafiar la narración de la destrucción al demostrar un resurgimiento generalizado de los bosques mediante el análisis comparativo de las imágenes satelitales en el tiempo. Su trabajo no implica que las actividades humanas estén exentas de tener un efecto negativo sobre la biodiversidad y la tasa de regeneración forestal. Simplemente intenta hacer

visible un proceso tangible que se invisibiliza, debido a nuestro enfoque en que los bosques naturales deben estar vacíos —léase sin presencia humana— y ser primarios, para ser considerados valiosos, denigrando todo lo demás como indigno de ser visto.

El aporte más productivo del libro, para aquellos que, como yo, están interesados en la arquitectura del paisaje, la planificación y el diseño urbano sostenible, se pueden resumir en lo que Perfecto y Vandermeer llaman la “matriz agroecológica”. Los científicos han demostrado que una matriz ecológica que facilita la interconexión entre fragmentos ecológicos es crítica para la supervivencia de las especies. No es necesario mirar muy lejos para encontrar prácticas agroecológicas. Estos híbridos de agro-ciencias locales y exógenas recuperan prácticas autónomas, a menudo ancestrales, de manejo de recursos, que se han practicado desde tiempos inmemoriales en todo el mundo.

A medida que se recuperan las prácticas locales e indígenas de agroecología, el significado del desarrollo y el progreso cambia. Propuestas interesantes surgen, tales como el concepto de “alivio de la pobreza a través de programas forestales” presentados por Sears y Pinedo-Vásquez, como una vía que ofrece “la posibilidad de conciliar la aparente dicotomía de asegurar la conservación de los ecosistemas forestales y la mejora de los medios de vida de las personas dependientes de los bosques” (Sears y Pinedo-Vásquez, 2014: 336) o en la noción brasileña de ‘reserva extractiva’, críticos para la supervivencia de un bosque que debe ser productivo si se quiere cumplir con

el doble objetivo de proporcionar medios de vida para los millones de seres humanos que dependen directamente de él, y contribuir a la preservación de los servicios ambientales y ecológicos, y la biodiversidad. Las políticas encaminadas a proporcionar incentivos para las matrices agroecológicas reforestadas (frente al monocultivo agroalimentario) estimularían el resurgimiento del bosque. Vandermeer y Perfecto sugieren comprender que el mosaico de fragmentos forestales está inmerso en una matriz de agricultura, al tiempo que proponen prestar atención a dicha matriz, ya que mejorarla es perfeccionar la calidad del medioambiente en general.

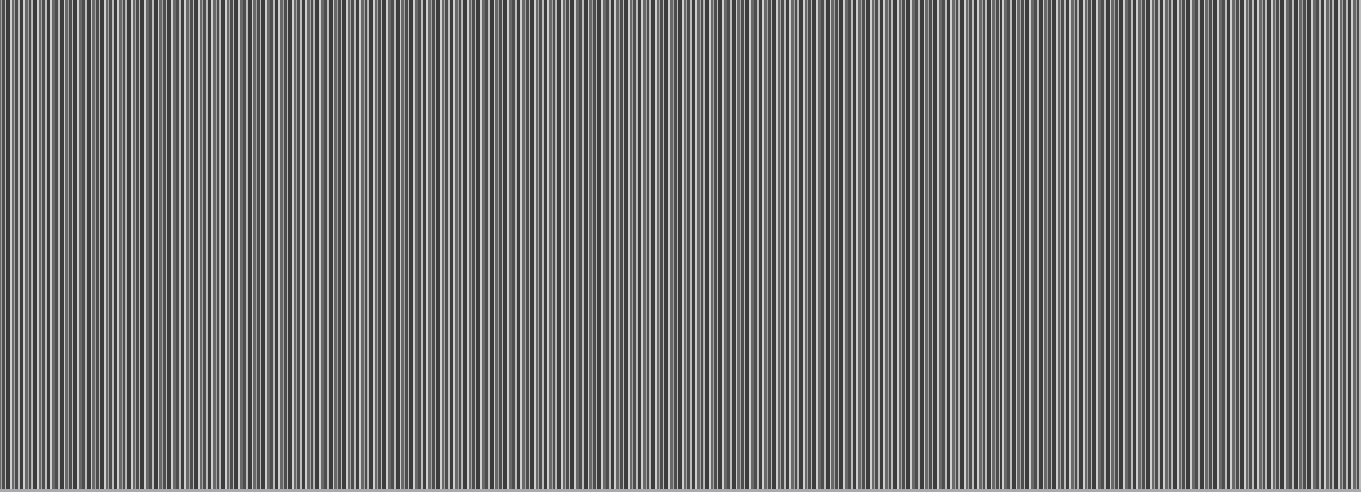
Otro resultado positivo de este cambio, sería emancipar a las naciones en desarrollo del auge y depresión de los pocos productos de exportación de los que depende toda su economía, y avanzar hacia una mentalidad más productiva y soberana. Quisiera concluir citando a Hecht, quien sintetiza la intención última del libro cuando escribe: “Un modelo de desarrollo rural que acoja la complejidad tanto ecológica como social dentro de un marco matricial, a la postre servirá mejor para fines de conservación y desarrollo, que un modelo que mantiene una separación entre un imaginario salvaje, por un

lado, y uno de agricultura industrial por el otro” (Hecht, 2014: 13).

## Bibliografía

- Davis, Mike (2006). *Planet of Slums*. London & New York: Verso.
- Hecht, Susanna (2010). “The new rurality: Globalization, peasants and the paradoxes of landscapes”. *Land Use Policy*, 27(2), 161-169.
- (1993). “The logic of livestock and deforestation in Amazonia”. *Bioscience*, 43(10): 687-695.
- Oliveira, Gustavo and Susanna Hecht (2016). “Sacred groves, sacrifice zones and soy production: globalization, intensification and neo-nature in South America”. *The Journal of Peasant Studies*, Issue 2, volume 43: 251-285..
- Perfecto, Ivette and John Vandermeer (2010). “The agroecological matrix as alternative to the land-sparing/agriculture intensification model”. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107(13): 5786-5791.

**Política editorial**  
**Directrices para autores**  
**Normas de publicación**





## Política editorial

*Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, es editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Recibe artículos originales e inéditos durante el tiempo de vigencia de las convocatorias enfocados en los problemas, el gobierno y administración pública, las relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública y sectores estratégicos, seguridad y defensa, bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. Los artículos deben ajustarse a la política editorial y normas de publicación del IAEN y deben contener los resultados o avances de investigación de su/s autor/es.

Cada convocatoria tiene un tema central, basado en los ámbitos de interés académico e investigativo del IAEN, razón por la cual es coordinada por un Centro de la universidad especializado en la temática. La revista también acepta ensayos y análisis de coyuntura con temas de interés nacional e internacional al momento de la convocatoria y sustentado en bibliografía especializada. En general, la revista contiene las siguientes secciones:

- **Tema central.** Presenta artículos relacionados con la administración y las políticas públicas; derechos y justicia; seguridad y defensa; prospectiva estratégica; territorialidad; economía pública y sectores estratégicos; relaciones internacionales, entre otras líneas de investigación del IAEN.
- **Coyuntura.** Contiene artículos de referencia sobre hechos actuales de la realidad nacional e internacional al momento de la convocatoria, acerca de las políticas y problemas públicos, del Estado, de la gestión y administración pública y del gobierno, entre otros temas.
- **Entrevistas.** Esta sección captura mediante el diálogo informado la opinión y reflexión de los académicos/as o personalidades del mundo sobre los asuntos públicos relacionados con el Tema central de *Estado & comunes*.
- **Reseñas.** Presenta reseñas de libros, material audiovisual, blogs, páginas web especializadas en la temática del Tema central.

## Directrices para autores

Todo artículo postulado a las convocatorias abiertas de la revista *Estado & comunes* debe ser original o inédito y no estar publicado en ningún medio impreso o digital al momento de la convocatoria. De igual modo, el artículo no debe tener limitación legal o contractual y no estar sometido a evaluación en otra revista o libro que impida su publicación. El autor se hace responsable de los contenidos, afirmaciones u omisiones de su artículo y libera de toda responsabilidad al editor, director editorial y demás órganos e instancias de la revista *Estado & comunes*.

Las personas interesadas en publicar en esta revista deben estar de acuerdo con los lineamientos para la recepción de artículos y con las políticas editoriales en la selección de los mismos. El Comité Editorial se reserva el derecho último a decidir sobre la publicación de los artículos, así como el número y la sección en la que aparecerá. Asimismo, el editor de la revista puede realizar correcciones de edición y estilo al artículo previo acuerdo y validación del autor.

El envío de los artículos a las convocatorias deberá realizarse en las fechas establecidas en el cronograma para las secciones Coyuntura y Tema central. El editor de la revista no excluye del proceso editorial a ningún artículo, sin embargo, solo hasta el 30% de los autores del total de los artículos a publicarse pueden ser docentes o investigadores activos que pertenezcan a la entidad editora (IAEN). Si esta cifra es superada, será el Comité Editorial de la revista el que determine los artículos que serán publicados hasta que se cumpla con dicho porcentaje.

### 1. Directrices

#### 1.1. Recepción de artículos

- Las personas interesadas en publicar en la revista deben enviar su artículo por medio de la plataforma Open Journal Systems (OJS) [estadoycomunes.iaen.edu.ec](http://estadoycomunes.iaen.edu.ec), con copia a los correos electrónicos [editorial@iaen.edu.ec](mailto:editorial@iaen.edu.ec), [estado&comunes@iaen.edu.ec](mailto:estado&comunes@iaen.edu.ec) y [editorialiaen@gmail.com](mailto:editorialiaen@gmail.com) dentro de los tiempos establecidos en la convocatoria.
- También se reciben postulaciones a la dirección postal del IAEN. En este último caso, el autor incluirá su dirección de domicilio y un número de contacto con el propósito de notificar la recepción de los trabajos, así como todo requerimiento editorial por parte de la revista. La dirección postal es:

Instituto de Altos Estudios Nacionales  
Dirección Editorial  
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.  
Tel.: (593 2) 3829900  
Quito – Ecuador

## 1.2. Sobre la originalidad de los artículos

- El editor de la revista analizará la originalidad del artículo recibido mediante el sistema de antiplagios Urkund, que considera como valor máximo de similitudes con otras fuentes el 8%, lo que excluye términos comunes no significativos.
- Con base a la revisión se le notificará y se le enviará el reporte al autor para que realice los cambios, corrija o referencie de mejor manera las fuentes bibliográficas que haya lugar, siempre y cuando las similitudes estén entre el 9 y el 20%. Si el porcentaje de similitudes es igual o supera el 21% se le notificará al autor que su artículo no continuará en el proceso editorial y, por lo tanto, no es publicable.
- Igualmente, cada autor debe firmar una autorización de publicación en la revista, en la cual declara, entre otros puntos, que el artículo es de su autoría, que es inédito y no se encuentra sometido en ese momento a otra evaluación en alguna revista o libro para su publicación.

## 2. Revisión por pares

La revista *Estado & comunes* utiliza la figura del “revisor par ciego” con el fin de mejorar la calidad, factibilidad y credibilidad de las investigaciones a ser publicadas. Los revisores son personas externas a la institución; es decir, no mantienen ninguna dependencia laboral en cualquiera de sus modalidades con el IAEN. Los autores y los revisores no se conocen entre sí, lo que asegura el derecho al anonimato y confidencialidad del artículo tanto de quien lo escribe como de quien lo evalúa. Cada revisor par debe ser un especialista del tema a evaluar, imparcial, académico de notable trayectoria, innovador y responsable. Considerará la originalidad, consistencia conceptual y metodológica, dominio y uso de la bibliografía, coherencia lógica de las argumentaciones, calidad y precisión del lenguaje utilizado del artículo a evaluar.

### 2.1. Descripción del proceso de revisión por pares

El proceso de revisión por pares ciegos tiene el siguiente procedimiento:

- El editor de la revista selecciona a dos (2) revisores pares ciegos externos basado en la búsqueda de los mejores perfiles en los registros internacionales de datos y según las sugerencias realizadas por los coordinadores de la revista.
- El editor toma contacto previo con los posibles revisores y se asegura de su interés en querer participar en el arbitraje. Una vez obtenida su aceptación, les remite el artículo a evaluar sin ninguna referencia que aluda o permita inferir la autoría del mismo. Junto a ello, se les entrega el formato de arbitraje que deberán diligenciar.

- El formato de evaluación de los pares se ajustará al formulario fijado por la revista *Estado & comunes* para este proceso.
- Cada revisor par enviará su informe en un plazo no superior a quince (15) días a partir de la entrega de la documentación. En caso de que el revisor par ciego no remita la evaluación en los tiempos establecidos, se le concederá una semana adicional con la justificación previa por parte del revisor. En caso de no obtener respuesta alguna, el editor seleccionará un nuevo revisor par ciego.
- Luego de revisar el artículo, el revisor par remite la evaluación correspondiente en la cual concluye con la recomendación de si procede o no la publicación del artículo, o si es pertinente su edición sujeta a los cambios que se recomienden. De existir controversia o un empate en el dictamen, el editor acudirá a un tercer revisor cuyo informe será decisivo para su publicación o no.
- Las evaluaciones emitidas por los revisores pares viene señalada con una de las tres recomendaciones editoriales, sustentadas con informe:
  - **Publicable:** el artículo puede publicarse.
  - **Publicable con modificaciones:** contiene los cambios y sugerencias menores que debe efectuar el autor en un tiempo no mayor a los quince (15) días. En este caso, el autor debe remitir el artículo con las incorporaciones al editor, quien comprobará que los cambios solicitados hayan sido efectuados y de esta manera aprueba o no la publicación del manuscrito. En el caso de los artículos de Tema central, la verificación contará con el apoyo de los coordinadores de la revista.
  - **No publicable:** el artículo no puede publicarse.
- El editor informará al autor sobre las recomendaciones editoriales hechas al artículo según los informes de arbitraje e indicará si el artículo será aceptado o rechazado para su publicación.
- En caso de rechazo, el autor podrá apelar la decisión ante el Comité Editorial el cual determinará la publicación o no del mismo. Este fallo será inapelable.

### 3. Normativa editorial

El autor o autores que remitan sus artículos a la revista *Estado & comunes*, acatarán las siguientes disposiciones:

- Los trabajos serán inéditos, originales y deben aportar conocimiento relevante en alguna de las siguientes áreas temáticas:
  - Política y problemas públicos

- Gobierno y administración pública
  - Relaciones internacionales
  - Seguridad y defensa
  - Derechos y justicia
  - Economía pública y sectores estratégicos
- Los artículos, tanto de Tema central como de Coyuntura, pasarán por un proceso de revisión por previa indicación hecha por los coordinadores, el editor y el Director de la revista sobre su pertinencia.
  - Los artículos que sean publicables deben ajustarse al formato editorial establecido por el IAEN que son las normas de *American Psychological Association* (APA), 6.ª edición.
  - El contenido y las afirmaciones de los artículos publicados en *Estado & comunes* son de responsabilidad exclusiva del/los autor/es, lo cual será aceptado por el/los autor/es, mediante autorización de publicación y responsabilidad de contenido.
  - Los artículos presentados a la revista *Estado & comunes* no estarán sometidos, de modo simultáneo, a otra evaluación en alguna revista o libro para su publicación.
  - La asignación de revisores pares ciegos se efectuará evitando conflicto de intereses académicos y posiciones ideológicas con los autores.
  - La revista *Estado & comunes* reconoce el esfuerzo intelectual de los autores y los revisores pares por la elaboración de sus artículos y emisión de los conceptos, pero en ningún momento entregará retribuciones económicas como reconocimiento a esta labor.
  - Cada autor debe firmar un contrato de cesión de derechos con el IAEN en el cual le otorga a esta última entidad los derechos patrimoniales de la obra, pudiendo esta (IAEN) reproducirlos, ponerlos en circulación, representarlos, comercializarlos.
  - Los derechos morales de los artículos publicados en la revista *Estado & comunes* le corresponden a cada uno de los autores de acuerdo con la normativa vigente en Ecuador, que es el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación (Código Ingenios).
  - En el caso de que el autor no cumpliera con lo previsto en este normativo, el editor lo incluirá en una lista de autores que no podrán volver a publicar en la revista *Estado & comunes*.

# Normas de publicación

## 1. Propósito

Este documento presenta normas de estilo aplicables a la publicación de la revista *Estado & comunes*. Fundamentalmente pretende:

- Establecer criterios editoriales.
- Determinar consideraciones básicas sobre el formato de los artículos.
- Estandarizar criterios para la elaboración de la bibliografía o lista de textos consultados.
- Presentar pautas relacionadas con ciertas particularidades del lenguaje que se utilizan en las publicaciones del IAEN: libros, revistas, memorias, informes científicos, artículos o textos de capacitación, entre otros.

## 2. Criterios de admisibilidad y elegibilidad

- Idioma.** Los artículos deben estar escritos en español. Solo el resumen (*abstract*) y palabras claves (*keywords*) de cada artículo también irán en inglés.
- Calidad.** Serán escogidos los artículos por su:
  - Originalidad.
  - Consistencia conceptual y metodológica.
  - Dominio y uso de la bibliografía.
  - Coherencia lógica de las argumentaciones.
  - Claridad y precisión del lenguaje utilizado.
  - Proporcionar información fiable y actualizada.
  - Responder a las normas y políticas editoriales fijadas por la Dirección Editorial del IAEN.
- Autoría**
  - El autor debe autorizar expresamente su publicación.
  - Se indicará claramente el título del trabajo, luego del cual irán el o los nombres y apellidos del autor o autores.
  - Junto al trabajo, el autor o autores enviarán su hoja de vida resumida.
- Extensión para artículos científicos o trabajos académicos**

Sección	Extensión páginas	Extensión palabras
Tema central	14-20	7000-10 000
Coyuntura	8-10	4000-5000
Entrevista	5-6	2500-3000
Reseñas	2-3	1000-1500

### 3. Consideraciones generales

- En caso de artículos, se incluirá un resumen (*abstract*) del contenido no mayor a 150 palabras, y un máximo de ocho descriptores o palabras clave (*keywords*) que describan globalmente los temas tratados en el artículo.
- Deberán ser escritos en programa procesador de texto Microsoft Office, Word versión 2010 (o superiores), con tipo de letra Times New Roman, tamaño 12 puntos, en una sola cara a espacio sencillo.
- Gráficos y diagramas que contengan los trabajos se enviarán con archivos de respaldo en cualquiera de los formatos siguientes: jpg, eps, gif o psd, todos en buena resolución.
- El título del artículo contendrá máximo diez palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, acuerdo previo con los autores.
- Los gráficos, tablas, mapas e imágenes contendrán la numeración debida, así como la fuente de procedencia, la elaboración y año.

### 4. Elaboración de bibliografía o lista de textos consultados

La revista *Estado & comunes* utiliza el formato APA (*American Psychological Association*), 6.<sup>a</sup> edición. Estas pautas sirven tanto para las referencias bibliográficas que van en el texto, como para la bibliografía final de los artículos.

Como referentes de los diversos tipos de formato APA en la bibliografía, se detalla el uso en los diferentes casos:

#### Libro de un autor:

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial.

Harvey, David (2014). *17 Contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

#### Libro de más de un autor:

Apellido, Nombre y Nombre Apellido (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Ciudad de publicación: editorial.

Márquez, Humberto y Raúl Delgado Wise (2014). *Migración forzada y desarrollo alternativo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

#### Libro publicado electrónicamente:

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Ciudad de publicación: editorial. Recuperado el día/mes/año de *dirección electrónica*.

Minteguiaga, Analía (2014). *Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010: Estudio sobre políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de "escuelas de calidad" (1980-2010)*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Recuperado el 15/10/2016 de <http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2015/01/Las-oscilaciones-de-calidad-educativa.pdf>.

**Artículo en libro de editor/es, coordinador/es o compilador/es:**

Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. En Nombre Apellido, abreviatura que corresponda a editor, compilador, coordinador: *Título del libro en cursiva*. Ciudad: editorial: páginas que comprende el artículo.

Sánchez, John y Natally Soria (2014). “Los poderes del Estado ecuatoriano en pugna”. En Ricardo Restrepo, ed. *Pugna de poderes: crisis orgánica e independencia judicial*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales: 21-55.

**Prefacio, prólogo, introducción o partes similares de un libro:**

Apellido, Nombre (año de publicación). “Prólogo”. En Nombre y Apellido del autor. *Título del libro en cursiva*. Ciudad de publicación: editorial.

Ramírez, Jacques (2014). “Prólogo”. En Alana Sylvie Ackerman. *La ley, el orden y el caos: Construcción social del Estado y el inmigrante en Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

**Artículo en revista:**

Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. *Nombre de la revista en cursiva* n.º X, vol. X: páginas que comprende.

Le Quang, Matthieu (2013). “Elecciones y tendencias políticas, 2009-2013”. *Estado & comunes, revista de política y problemas públicos* n.º 1, vol. 1: 19-35.

**Artículo en periódico:**

Apellido, Nombre (año). “Nombre del artículo”. *Nombre del periódico*, mes día, Sección.

Rosero, Luis (2014). “Poder político versus poder mediático”. *El Telégrafo*, mayo 5, Opinión.

**Artículo en revista digital:**

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. *Revista digital en cursiva* n.º X, vol. X. Recuperado el día/mes/año de *dirección electrónica*.

Mayor, Federico (2007). “Hay sólo una pedagogía... la pedagogía del amor”. Revista digital *El Recreo*. Recuperado el 21/05/2014 de <http://www.uclm.es/profesorado/ricardo/Periodico.htm>.

**Ponencia presentada en un seminario, conferencia, etc.:**

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. Ponencia presentada en nombre del congreso. Ciudad, país.

Andrade, Vicenta (2012). “Mecanismos de coordinación entre sistemas de justicia: la inclusión de la justicia indígena”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Pluralismo Jurídico y Justicia de Paz en el Estado Plurinacional. Quito, Ecuador.



**Tesis:**

Apellido, Nombre (año). “Nombre de la tesis”. Disertación doctoral (o el grado respectivo). Ciudad: nombre de la universidad.

Fernández, Sonia (2013). “La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador ¿1925-1948?: ‘la cuestión social’, la ‘escuela activa’ y las nuevas ciencias humanas”. Disertación doctoral. Quito: Universidad Simón Bolívar-Sede Ecuador.

**Documentos electrónicos en página web:**

a) Cuando se dispone de una versión digital que existe también en versión impresa se debe aclarar la procedencia del mismo.

Apellido, Nombre (año). “Nombre del documento”. *Título del libro o revista en cursiva*. Ciudad: editorial. Versión electrónica: *dirección web*.

Podorga, Valery (2014). “Los planes de Dostoyevsky”. *New Left Review* n.º 84. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Versión electrónica: [http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR\\_84.pdf](http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR_84.pdf).

b) En caso de no contar con la fecha del documento se debe especificar:

Apellido, Nombre (s/f). “Nombre del documento”. *Título del libro o revista en cursiva*. Recuperado el día/mes/año de *dirección electrónica*.

Merchán, Jaime (s/f). “Sobre Herman Melville y Ecuador: Travesía y ficción”. Recuperado el 06/04/2015 de <http://www.afese.com/img/revistas/revista57/hermanmelville.pdf>.

c) Hay muchos casos en los que las direcciones web son muy largas, con letras y símbolos que pueden entorpecer su entendimiento; cuando este sea el caso, se recomienda acortar la dirección web en una de las varias páginas dedicadas a ello; a continuación se mencionan tres:

- *goo.gl*
- *bit.ly*
- *ow.ly*

Al pegar la siguiente dirección electrónica [http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR\\_84.pdf](http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR_84.pdf) en la página web *goo.gl*, se obtiene una versión abreviada de la misma que es más manejable: <http://goo.gl/Z65p4A>.

**Artículo no firmado en periódico:**

Si se trata de un artículo no firmado en lugar del autor se escribe el nombre del periódico.

*El Telégrafo* (2014). “La mensualización de los décimos, punto polémico de proyecto”, 5 mayo 2014.

**Artículo no firmado en revista:**

Si se trata de un artículo no firmado en lugar del autor se escribe el nombre de la revista.

*Vistazo* (2014). “¿Quién pierde sin la CIDH” n.º 1121: 13, Quito.

**Entrevistas:**

El entrevistado será mencionado primero, luego el entrevistador, identificando el lugar, la fecha de la entrevista y, de ser el caso, la localización de la grabación o transcripción de la entrevista.

Guillermo Landázuri, presidente del Congreso Nacional. Entrevistado por Diego Oquendo Silva, en “Buenos Días”, *Radio Visión*, 91.7 FM. Quito, 12 de abril de 2004.

**5. Formas de citar dentro del texto**

Dar el crédito a una fuente es imperativo, asimismo, la forma en que se la cite también es fundamental para dar a entender al lector, sin equívocos y con la mayor precisión, que lo que acaba de leer le pertenece a alguien más.

**Citas textuales de hasta cuarenta palabras:**

La cita deberá aparecer entrecomillada y unida al texto mediante la prosa; se debe especificar el autor del texto de una de las dos siguientes formas:

El sociólogo François Houtart (2014: 12) considera que “Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma)”. Esta precisión fue la que...

“Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma)” (Houtart, 2014: 12). Esta precisión fue la que...

Nótese que en el primer caso el autor, François Houtart, ha sido citado por el autor nombrándolo, seguido por el año y la página entre paréntesis (año de publicación: página) y luego la cita entrecomillada. En el segundo caso, después de la cita entrecomillada, entre paréntesis aparece el apellido del autor de la cita, el año de la publicación y el número de página de la cual procede el extracto.

**Citas textuales de más de cuarenta palabras:**

Si la cita supera los cuatro renglones, es preciso separarla del texto (párrafo aparte) y darle formato especial: toda la cita irá con sangría y un punto menos de tamaño de letra, sin comillas; así:

Houtart considera que:

Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma). En su interior estaba dominada por la clase de los terratenientes y en el siglo II antes de nuestra era, en el momento del proceso de helenización (la influencia de Grecia), la región sufrió la revuelta de los Macabeos y el principio de una mayor diversidad social. Fue el Imperio romano, [...] que en el año 63 antes de nuestra era, se estableció como dueño en toda la región e integró la producción económica de Palestina en el comercio del Imperio (Houtart, 2014: 12).

Nótese que al final de la cita se da el crédito entre paréntesis con el formato ya explicado. En caso de que se omita una parte de la cita, esta elipsis se especificará con tres puntos suspensivos entre corchetes [...].

**Parafrasear:**

Otra forma de citar un pasaje es parafraseando el contenido, es decir, reescribiendo el texto según las necesidades y el estilo del autor para transmitir el mensaje central o aquello que más convenga a la investigación; al parafrasear, como en los casos anteriores, es imperativo dar el crédito correspondiente como ya se ha indicado; véase el siguiente ejemplo:

Persia y Roma fueron imperios que tradicionalmente ambicionaron a Palestina, la cual estuvo bajo el poder de terratenientes. Fue recién en el siglo II después de Cristo, tras la influencia de la cultura griega, que la región sufrió la revuelta de los Macabeos (Houtart, 2014: 12).

También, se parafrasea indicando al inicio el autor, seguido del año de la publicación entre paréntesis, después va el contenido y, al final, el número de la página entre paréntesis:

Según Houtart (2014), Persia y Roma fueron imperios que tradicionalmente ambicionaron a Palestina, la cual estuvo bajo el poder de terratenientes. Fue recién en el siglo II después de Cristo, tras la influencia de la cultura griega, que la región sufrió la revuelta de los Macabeos (12).

**8. Uso de varios recursos****Notas al pie de página:**

Se presentarán de acuerdo con la estructura indicada en “Elaboración de bibliografía o lista de textos consultados”.

**Citas consecutivas:**

Cuando la nota o cita bibliográfica corresponde al mismo autor y obra citada anteriormente, se utilizará el latinismo *ibid.*, abreviatura de *ibidem*, que significa ‘allí mismo, en el mismo lugar’. Al no ser un latinismo no adaptado va en cursiva.

Harvey, David (2014). *17 Contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

*Ibid.*

*Ibid.*: 95

**Cursiva:**

En locuciones latinas. Por ejemplo:

- *In dubio pro homine*
- *Pacta sunt servanda*
- *Ratio decidendi*
- Existen locuciones latinas que, por extendido uso en castellano, ya no se escriben con cursiva, como *habeas corpus*, *a priori*, etc. Para saber más sobre latinismos remitirse al diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española, disponible en línea en [www.rae.es](http://www.rae.es).

Palabras en otros idiomas. Por ejemplo:

- *Affaire*
- *Leitmotiv*
- *Sumak Kawsay*
- Existen extranjerismos que ya han sido castellanizados, por ello ya no se escriben en cursiva. Para saber más sobre extranjerismos remitirse al diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española, disponible en línea en [www.rae.es](http://www.rae.es).

Cuando se quiera resaltar o poner énfasis en alguna palabra o idea. Por ejemplo:

- Sin embargo, cuando se dice que el juez es un actor político, el término “político” se refiere a la posibilidad del juez de ser actor por sí mismo, es decir de actuar con relativa libertad en su proceso interpretativo del Derecho...

Su utilización será excepcional dentro del texto. No se utilizarán negrillas ni subrayados.

#### **Abreviaturas (recomendadas):**

- capítulo, cap.
- compárase, cf.
- compilador, comp.
- edición o editor, ed.
- *ibidem*, *ibiWd.*
- número, n.º
- organismo no gubernamental, ONG (tanto en singular como en plural)
- página, p.
- páginas, pp.
- por ejemplo, p. ej.
- tomo, t.
- traducción o traductor, trad.
- volúmenes, vols.
- y otros, *et al.*
- y siguientes, ss.

#### **Siglas:**

Para la escritura de siglas se utilizará la primera vez el nombre completo a la que hace referencia, y a partir de la segunda mención a dicha sigla, abreviaturas en mayúsculas. Por ejemplo:

En agosto de 2009, los directivos del Fondo Monetario Internacional (FMI) se reunieron para discutir sobre la situación económica que atraviesa América del Sur, como consecuencia de la crisis mundial.

De acuerdo con sus atribuciones, FMI considera oportuno pronunciarse ante...

En las siglas o acrónimos de cinco letras en adelante, siempre y cuando sean legibles en castellano y su pronunciación sea como una palabra común y no deletreada, la letra inicial irá en mayúsculas y las restantes en minúsculas. Por ejemplo:

- Mercosur
- Senplades
- Unicef

Para mayor información sobre la política editorial, las directrices para autores, así como las normas de publicación, ingrese a <http://estadoycomunes.iaen.edu.ec/index.php/EstadoyComunes/about/submissions#onlineSubmissions>.

